

Universal Service Obligation ตามกฎหมายโทรคมนาคม ในฐานะเครื่องมือในการขจัดความเหลื่อมล้ำในสังคม

อัญริกา ณ พิบูลย์*

บทคัดย่อ

ในปัจจุบัน “เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร” ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความเจริญก้าวหน้าให้กับสังคมไทย หากบุคคลใดไม่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีดังกล่าวได้ ก็จะทำให้เกิดความเสียเปรียบในการได้รับโอกาสทางการศึกษา รวมทั้งการพัฒนาฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของตน ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างบุคคลที่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีได้กับบุคคลที่ไม่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีได้ และในที่สุดก็กลายเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูล (Digital Divide) สถานการณ์ดังกล่าวถือเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในสังคมไทย จึงได้มีการนำหลักพันธะในการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง (Universal Service Obligation) ตามกฎหมายโทรคมนาคมมาใช้ในการแก้ไขปัญหา การบัญญัติหลักดังกล่าวถือเป็นการสร้างมาตรการทางกฎหมายเพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ให้บริการโทรคมนาคมจะต้องมีส่วนร่วมในการจัดสรรให้เกิดบริการพื้นฐานทางโทรคมนาคมให้ทั่วถึงทุกพื้นที่ เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูลที่เกิดขึ้นในสังคมไทย

คำสำคัญ: ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูล พันธะในการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐาน โดยทั่วถึง

* อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
E-mail: auntika-n@hotmail.com

Universal Service Obligation in Telecommunication Law As an Instrument to deal with the Social Inequality Problem

Auntika Na Pibul

Abstract

Thesedays, Information and Communication Technology (ICT) has been used as a vital instrument for the development of Thai society. A person, who cannot access this technology, has a disadvantage of receiving educational opportunities as well as a disadvantage to help and develop his economic and social status. This causes an inequality between the person, who has access to ICT, and the person, who lacks accessibility which in turn directly impacts to the quality of their life. This eventually brings about the Digital Divide. As a result, the principle of Universal Service Obligation in Telecommunication law has been applied in order to resolve these issues. The establishment of Universal Service Obligation is a creation of a legal measure to guarantee that service providers must contribute to availability of the basic telecommunication services in all regions of Thai society so that the Digital Divide will be decreased to a level.

Keywords: Digital Divide, Universal Service Obligation

บทนำ

ในปัจจุบัน เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกับสังคมไทยมากมาย เทคโนโลยีดังกล่าวถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้เกิดความเจริญก้าวหน้าขึ้นในสังคม ไม่ว่าจะเป็นการขยายโอกาสทางการศึกษา การสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ การพัฒนาทางด้านสังคม ตลอดจนการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในสังคม ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมีอิทธิพลอย่างมากต่อประชาชนในสังคมยุคโลกาภิวัตน์

ในขณะที่ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างวิวัฒนาการให้กับสังคมไทย แต่ในขณะเดียวกันเทคโนโลยีดังกล่าวก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคม ระหว่างประชาชนในสังคมเมืองและประชาชนในสังคมชนบท ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียม ความแตกต่าง ความไม่เสมอภาค ซึ่งก็คือ ความเหลื่อมล้ำในสังคม

ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคมปัจจุบัน มีสาเหตุสำคัญประการหนึ่งมาจากเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กล่าวคือ ประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีดังกล่าวก็จะเสียโอกาสที่จะได้รับประโยชน์ต่าง ๆ เช่น ความสะดวกรวดเร็วในการติดต่อสื่อสารระหว่างกันและกัน การรับรู้ข้อมูล ความรู้ ข่าวสาร ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ทั้งทางด้านการศึกษา ฐานะทางเศรษฐกิจ และสภาพสังคม ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในด้านโอกาสทางการศึกษา เกิดความแตกต่างกันอย่างมากในสถานะทางเศรษฐกิจและทางสังคม สถานการณ์ดังกล่าวถือเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวถูกเรียกว่า ความเหลื่อมล้ำในความสามารถและโอกาสในการเข้าถึงข้อมูล หรือ Digital Divide

เครื่องมือประการหนึ่งที่สามารถนำมาใช้ในการลดอัตราความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูลได้ก็คือ *หลักพันธะในการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง (Universal Service Obligation)* ตามกฎหมายโทรคมนาคม บทความฉบับนี้จึงมุ่งที่จะชี้ให้เห็นถึงสาระสำคัญ ต้นกำเนิด วิวัฒนาการ และแนวความคิดของหลักการ ตลอดจนรูปแบบในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามหลักการดังกล่าว โดยมุ่งพิจารณามาตรการของประเทศไทยและนานาชาติรายประเทศ เพื่อเสนอแนะแนวทางในการดำเนินการเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางข้อมูลในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

Digital Divide: ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูล

คำนิยามของ Digital Divide

ก่อนที่จะสังคมจะเข้าสู่ยุคเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารอย่างเต็มรูปแบบ คำว่า Digital Divide ถูกให้ความหมายว่าเป็นเพียงความเหลื่อมล้ำในการเป็นเจ้าของหรือมีโอกาสได้ใช้

เครื่องคอมพิวเตอร์เท่านั้น

แต่ต่อมา เมื่อมีการเข้าถึงและใช้งานอินเทอร์เน็ตกันอย่างแพร่หลาย การใช้งานอินเทอร์เน็ตจึงเข้ามามีบทบาทค่อนข้างมากกับการใช้ประโยชน์จากคอมพิวเตอร์ ส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำที่เคยมีเฉพาะในเรื่องของคอมพิวเตอร์ได้รวมถึงการเข้าถึงบริการอินเทอร์เน็ตเข้าไปด้วย ดังนั้น จึงมีการให้คำนิยามของ Digital Divide ไว้ว่า เป็นความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงเครือข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง โดยความหมายนี้ได้จำกัดเฉพาะความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงส่วนที่เป็นคอมพิวเตอร์เท่านั้น แต่ยังรวมถึงความไม่เท่าเทียมกันระหว่างกลุ่มคนในการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศได้อย่างเต็มที่อีกด้วย

Dr. Bharat Mehra ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ที่บัณฑิตวิทยาลัยสารสนเทศศาสตร์ แห่งมหาวิทยาลัยเทนเนสซี ได้ให้คำนิยามของคำว่า Digital Divide ไว้ว่า หมายถึง ความเหลื่อมล้ำระหว่างคนที่มีโอกาสใช้คอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตกับคนที่ไม่มีโอกาส¹

ดังนั้น Digital Divide ในสังคมเทคโนโลยีสารสนเทศ จึงหมายถึง ช่องว่างระหว่างกลุ่มบุคคลในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารผ่านทางเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยประชาชนบางกลุ่มอาจถูกจำกัดการเข้าถึง หรืออาจจะไม่มีโอกาสเข้าถึงได้เลย อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความไม่สมดุลของทรัพยากรที่ทำให้มีการเข้าถึงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า Digital Divide คือ ความแตกต่างระหว่างบุคคลที่มีข้อมูลและบุคคลที่ไม่มีข้อมูล อันนำไปสู่ความได้เปรียบและความเสียเปรียบระหว่างกัน ซึ่งมีความหมายคล้ายกับคำว่า “Knowledge Divide” หรือ ความเหลื่อมล้ำในทางองค์ความรู้² ซึ่งมีสาเหตุมาจากการขาดแคลนเทคโนโลยีสารสนเทศ จึงทำให้ไม่มีโอกาสได้รับข้อมูลข่าวสารและความรู้ที่เป็นประโยชน์อย่างเพียงพอ

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development หรือ OECD) ได้ให้คำนิยามของ Digital Divide ไว้ว่าเป็นความเหลื่อมล้ำทางข้อมูล ซึ่งหมายถึง ช่องว่างระหว่าง บุคคล ครัวเรือน หน่วยธุรกิจ และภูมิศาสตร์ ซึ่งมีระดับทางสังคมและเศรษฐกิจที่ต่างกัน โดยพิจารณาจากโอกาสในการเข้าถึงโครงข่ายคมนาคม (Telecommunication Network Access) การเข้าถึงอินเทอร์เน็ต (Internet Access) และโอกาสในการใช้อินเทอร์เน็ตในกิจกรรมที่หลากหลาย³

¹ Mehra Bharat, Merkel Cecelia, Ann Peterson Bishop. (2004). *The Internet for Empowerment of Minority and Marginalized Users*. New Media & Society.

² Unesco World Report. (2005). *Towards Knowledge Societies*. available at <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001418/141843e.pdf>

³ OECD. (2001). *Understanding the Digital Divide*. Paris.

ในปัจจุบัน สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Union หรือ ITU) และการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (The United Nations Conference on Trade and Development หรือ UNCTAD) ถือเอาช่องว่างของการเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นกรอบในการพิจารณาความเหลื่อมล้ำทางข้อมูล โดยมองว่าความเหลื่อมล้ำทางด้านข้อมูลเป็นแนวคิดที่มีความเป็นพลวัต มีวิวัฒนาการตลอดเวลา และสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ก็คือ ความมั่งคั่ง⁴

แต่อย่างไรก็ดี ยังไม่มีคำนิยามของความเหลื่อมล้ำทางข้อมูลที่ใช้ได้เป็นการทั่วไป เนื่องจากความเหลื่อมล้ำทางข้อมูลมีโครงสร้างที่มีความเป็นพลวัตและมีหลายแง่มุม ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยและดัชนีหลายประการที่ใช้ในการวัดและวิเคราะห์ความไม่เท่าเทียมกันในขอบเขตที่หลากหลายของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เช่น ในเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน การเข้าถึง และการใช้งาน

ปัจจัยที่ทำให้เกิดภาวะ Digital Divide ในสังคมไทย

สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร ผ่านทางเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของสังคมไทย ทำให้ประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีขาดโอกาสในการสร้างรายได้ ส่งผลให้เกิดความแตกต่างทางด้านรายได้ระหว่างประชาชน จนในที่สุดก็ทำให้เกิดช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างผู้มีรายได้สูงและผู้มีรายได้ต่ำ ซึ่งเป็นสาเหตุของความไม่เท่าเทียมกันในการได้รับโอกาสทางการศึกษา การได้รับบริการสาธารณสุข และระดับคุณภาพชีวิต อันเป็นปัญหาที่สำคัญของสังคมไทย การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงถือเป็นความจำเป็นประการแรกที่จะต้องกระทำเพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศเกิดการพัฒนาไปได้อย่างยั่งยืน

สาเหตุที่ทำให้เกิดภาวะ Digital Divide ในสังคมไทยมีปัจจัยหลายประการ ดังต่อไปนี้

ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

ปัจจัยเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารถือเป็นเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบโดยตรงต่อโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน หากท้องที่ต่าง ๆ มีความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น ระบบไฟฟ้า ระบบโทรศัพท์ และโครงข่ายโทรคมนาคมที่แตกต่างกัน โอกาสในการเข้าถึงข้อมูลผ่านเทคโนโลยีของประชาชนก็จะมีความไม่เท่าเทียมกันไปด้วย

ในปัจจุบัน พบว่า ระดับการใช้งานคอมพิวเตอร์ของประชาชน และการให้บริการอินเทอร์เน็ตของผู้ให้บริการ มักกระจุกตัวอยู่ที่เขตสังคมเมือง หรือพื้นที่ที่บริษัทผู้ให้บริการสามารถได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนที่สูงได้⁵ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกล

⁴ ITU/UNCTAD. (2007). *World Information Society Report 2007: Beyond WSIS*. Geneva.

⁵ ตารางสถิติจำนวนผู้ใช้คอมพิวเตอร์จำแนกตามภาค และเขตการปกครอง พ.ศ. 2553. สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

ขาดโอกาสในการเข้าถึงความรู้และข้อมูลต่าง ๆ

คุณภาพของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

ปัจจัยในเรื่องคุณภาพของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารนี้เป็นตัวบ่งชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า แม้จะมีการกระจายโครงสร้างพื้นฐานไปครอบคลุมทั่วทั้งประเทศแล้ว แต่หากบริการที่จัดสรรให้ไม่มีคุณภาพก็อาจทำให้ประชาชนขาดโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลได้เช่นกัน

ปัญหาที่เกี่ยวกับคุณภาพของเทคโนโลยีดังกล่าว สืบเนื่องมาจากในปัจจุบัน ข้อมูลในเว็บไซต์ต่าง ๆ มีลักษณะเป็นมัลติมีเดีย จึงทำให้การเข้าถึงข้อมูลประเภทดังกล่าว ต้องอาศัยบริการทางอินเทอร์เน็ตที่มีคุณภาพสูง ดังนั้น หากบริการที่มีอยู่ไม่สามารถสนับสนุนให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ ก็จะส่งผลโดยตรงต่อโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนได้เช่นกัน

ความแตกต่างของประชาชนในด้านต่าง ๆ เช่น ถิ่นที่อยู่อาศัย การศึกษา รายได้ และลักษณะทางกายภาพถิ่นที่อยู่อาศัย พื้นที่ที่มีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ระบบสารสนเทศ และการสื่อสาร ก็จะมีโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศที่ก้าวหน้ากว่าพื้นที่อื่น ๆ⁶ ดังนั้น ประชาชนที่อาศัยอยู่ในสังคมเมืองจึงมีโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลได้มากกว่าประชาชนที่อาศัยอยู่ในสังคมชนบท

รายได้ เนื่องจากกระบวนการในการเข้าถึงข้อมูลผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศมีความจำเป็นที่จะต้องเสียค่าใช้จ่าย รายได้จึงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับโอกาสในการเข้าถึงเทคโนโลยี กล่าวคือ ผู้ที่มีรายได้สูงจะมีโอกาสเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศได้มากกว่าผู้ที่มีรายได้ต่ำ

การศึกษา ความไม่เท่าเทียมกันทางด้านการศึกษา อาจนำไปสู่ข้อจำกัดของทักษะในการใช้งานคอมพิวเตอร์ และอินเทอร์เน็ต ซึ่งโดยทั่วไปผู้ที่มีการศึกษาสูงจะมีโอกาสในการใช้คอมพิวเตอร์มากกว่าผู้ที่มีการศึกษาต่ำหรือขาดโอกาสในการศึกษา เนื่องจากการใช้งานคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตค่อนข้างเป็นที่แพร่หลายในสถาบันการศึกษาระดับสูง⁷

ลักษณะทางกายภาพ เป็นปัญหาหลักในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะผู้ที่มีความผิดปกติทางด้านร่างกาย เช่น ผู้พิการทางสายตา ก็จะไม่สามารถใช้คอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตได้เหมือนคนปกติทั่วไป ทำให้เสียเปรียบในเรื่องของการเข้าถึงข้อมูลและข่าวสารต่าง ๆ⁸

⁶ ตารางสถิติจำนวนครัวเรือนที่มีอุปกรณ์/เครื่องมือเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจำแนกตามภาคและเขตการปกครอง พ.ศ. 2553. สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

⁷ ดนุวดี เจริญ. (2551). *Digital Divide ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูล*. available at http://mba.nida.ac.th/cec/images/stories/cecpic/magazine/02/13_digital_03%20case5.pdf หน้า 88.

⁸ เพ็งอ้าง. หน้า 89.

นโยบายของรัฐบาล

นโยบายของรัฐเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบโดยตรงต่อความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูลผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศ เนื่องจากรัฐเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และรูปแบบในการให้บริการ

การดำเนินกิจการโทรคมนาคมของไทย นับตั้งแต่มีพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 เป็นต้นมา จนกระทั่งได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 นั้น เป็นการดำเนินการที่อยู่ภายใต้การผูกขาดจากรัฐวิสาหกิจ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

รูปแบบที่ 1 ในระยะแรก การดำเนินกิจการโทรคมนาคมจะอยู่ในรูปแบบของการผูกขาดอย่างเต็มรูปแบบโดยรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ไร้คู่แข่งโดยสิ้นเชิง ผู้ประกอบธุรกิจไม่ได้มุ่งหวังผลกำไรมากนัก ส่งผลให้การขยายโครงข่ายการให้บริการค่อนข้างอยู่ในอัตราที่จำกัด

รูปแบบที่ 2 ในระยะต่อมา การดำเนินกิจการโทรคมนาคมเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาทำสัญญาร่วมกันภายใต้เงื่อนไข BTO หรือ Build-Transfer-Operate ซึ่งก็คือ การขยายบริการโดยดึงภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้ลงทุน แต่กรรมสิทธิ์ในกิจการยังคงเป็นของรัฐ ซึ่งผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขสัญญาการให้สิทธิการถือหุ้นลอยแก่การสื่อสารแห่งประเทศไทย

หากพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่า แม้รูปแบบในการประกอบกิจการโทรคมนาคมในทั้งสองช่วงเวลาจะแตกต่างกัน แต่ก็ยังมีโครงสร้างของการประกอบธุรกิจที่เหมือนกัน กล่าวคือ ยังคงอยู่ภายใต้การผูกขาดโดยวิสาหกิจของรัฐ ซึ่งการที่รัฐดำเนินนโยบายการผูกขาดเป็นเวลานานก็จะทำให้สินค้าและบริการทางโทรคมนาคมมีราคาสูง ส่งผลให้ประชาชนเข้าถึงบริการทางเทคโนโลยีสารสนเทศได้น้อยลง สร้างผลกระทบต่อธุรกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ตของประเทศไทย

สำหรับปัจจัยที่เป็นสาเหตุประการสำคัญที่ก่อให้เกิดภาวะความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูลผ่านทางเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของประชาชนในสังคมไทย คือ ปัจจัยเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพราะหากไม่มีการจัดสรรให้มีโครงสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับบริการโทรคมนาคมโดยเฉพาะโครงข่ายโทรคมนาคมให้กระจายอย่างทั่วถึงทั้งประเทศแล้ว แม้ประชาชนจะมีความพร้อมทางด้านอื่น ๆ ก็ไม่สามารถทำให้เข้าถึงข้อมูลสารสนเทศได้ ดังนั้น การที่จะแก้ไขสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงเทคโนโลยีของประเทศไทยนั้น จำต้องมีการขยายโครงข่ายโทรคมนาคมสำหรับบริการโทรคมนาคมพื้นฐานไปให้ครอบคลุมและทั่วถึงทุกพื้นที่ พร้อมทั้งปรับปรุงบริการให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้น และกำหนดราคาที่เหมาะสม อันเป็นการเอื้อประโยชน์ให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงบริการได้ตามหลักพันธะในการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง (Universal Service Obligation) ตามกฎหมายโทรคมนาคม ทั้งนี้เพื่อเป็น

การลดอัตราความไม่เท่าเทียมกันในการได้รับโอกาสทางการศึกษา การได้รับบริการสาธารณสุข และโอกาสในการสร้างรายได้ อันจะนำไปสู่การแก้ปัญหาไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมต่อไป

Universal Service Obligation: พันธะในการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง

คำนิยามและแนวคิดของ Universal Service Obligation

Universal Service Obligation หมายถึง พันธะในการจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค อันได้แก่ ไฟฟ้า ขนส่ง ประปา หรือโทรคมนาคมในลักษณะที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้ (available to everyone)⁹ เป็นแนวคิดที่ถูกใช้เป็นนโยบายหลักในการกำกับดูแลธุรกิจโทรคมนาคม ซึ่งได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในกฎหมายโทรคมนาคมทั่วโลก

แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดหลักการของ Universal Service Obligation อาจมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ อันเนื่องมาจากความแตกต่างทางด้านพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม ภูมิศาสตร์ หรือสถานะแวดล้อมอื่น ๆ แต่ประเทศต่าง ๆ ก็มีความพยายามที่จะกำหนดนิยามของ Universal Service Obligation ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อย่างไรก็ดี สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Union หรือ ITU) ได้จัดแบ่งระดับของความทั่วถึงไว้ 2 ลักษณะ ดังต่อไปนี้

1) การให้บริการอย่างทั่วถึง (Universal Service): เป็นนโยบายสำหรับเป้าหมายระยะยาว ที่มุ่งเน้นที่จะส่งเสริมให้เครือข่ายโทรคมนาคมมีความพร้อมที่จะเชื่อมต่อเข้ากับทุกบ้านได้ ซึ่งมักเป็นเป้าหมายในการพัฒนาของประเทศที่พัฒนาแล้ว

2) การเข้าถึงบริการได้อย่างทั่วถึง (Universal Access): เป็นนโยบายสำหรับเป้าหมายระยะสั้น ที่มุ่งเน้นให้ทุกคนสามารถเข้าถึงบริการโทรคมนาคมพื้นฐานได้ โดยผ่านทางศูนย์ให้บริการประจำชุมชน หรือโทรศัพท์สาธารณะ¹⁰

การกำหนดคำนิยามของคำว่า Universal Service Obligation โดยกฎหมายโทรคมนาคม ส่วนใหญ่จะมีลักษณะสำคัญที่คล้ายกัน คือ เป็นพันธะในการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง โดยกำหนดภาระหน้าที่ของผู้ให้บริการให้เสนอบริการที่มีคุณภาพดี (Good Quality) แก่ผู้ใช้บริการทุกคน (All Users) ในราคาที่ใช้บริการสามารถจ่ายได้ (Affordable Rate) ซึ่งหมายความว่า กฎหมายได้กำหนดไว้ว่าให้บริการไม่สามารถแบ่งแยกหรือเลือกปฏิบัติทางราคาระหว่างกลุ่มผู้ใช้

⁹ Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services.

¹⁰ *Methodological Note on Universal Service Obligations* 9th October 1998. Note by the ITU Secretariat.

บริการที่แตกต่างกันหรืออาศัยอยู่ในต่างพื้นที่กันได้ ถือเป็นข้อจำกัดของผู้ให้บริการในการกำหนดอัตราค่าบริการ¹¹

การดำเนินการตามหลัก Universal Service Obligation ในกิจการโทรคมนาคมเริ่มขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1907 ที่สหรัฐอเมริกาโดย Theodore Vail¹² ประธานบริษัท American Telephone & Telegraph หรือ AT&T ซึ่งเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมแต่เพียงรายเดียวในยุคเริ่มแรกของสหรัฐอเมริกา ซึ่ง Theodore Vail ได้เสนอแนวคิดการจัดบริการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึงโดยมี AT&T เป็นผู้ให้บริการแต่เพียงรายเดียวเพื่อต่อรองกับองค์กรกำกับดูแลด้านการแข่งขันและองค์กรกำกับกิจการโทรคมนาคม (FCC) และเพื่อรักษาอำนาจผูกขาดของตนไว้ ซึ่ง AT&T มีเป้าหมายที่จะกระจายบริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานไปยังประชาชนในระดับครัวเรือนหรือผู้อยู่อาศัยในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงโครงข่ายการติดต่อสื่อสาร แลกเปลี่ยนกับการที่รัฐหรือองค์กรกำกับดูแลจะต้องไม่เข้าแทรกแซง หรือรบกวนโครงสร้างความเป็นเจ้าของโครงข่ายและโครงสร้างธุรกิจของ AT&T โดยดำเนินการภายใต้สโลแกน “One policy, One system, Universal Service”

Theodore Vail นำเสนอแนวคิดนี้โดยใช้โอกาสที่ AT&T เป็นเจ้าของโครงข่ายโทรศัพท์เกือบทั้งหมดของประเทศโดยเฉพาะในเขตเมืองใหญ่โดยไม่อนุญาตให้ผู้ให้บริการรายอื่นทำการเชื่อมต่อกับตนเลย ทำให้ AT&T มีศักยภาพและอำนาจต่อรองในการขยายโครงข่ายและจำนวนคู่สายไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ได้มากกว่าผู้ให้บริการรายอื่น ๆ ซึ่ง Milton Mueller¹³ ได้ระบุว่า ความหมายของ Universal Service Obligation ตามแนวทางของ Theodore Vail แตกต่างไปจากแนวคิดที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน¹⁴ เพราะมิใช่แนวคิดที่เป็นลักษณะของการให้สวัสดิการโดยรัฐ หากแต่เป็นวิธีการที่นำมาใช้เพื่อเป็นการต่อรองให้ได้มาซึ่งอำนาจผูกขาดในกรรมสิทธิ์ด้านโครงข่ายของตน

แนวคิดในการจัดทำบริการพื้นฐานโดยทั่วถึงในกิจการโทรคมนาคมมักมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย และเทคโนโลยี กล่าวคือ จากแนวคิดที่ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองเพื่อการผูกขาดทางการตลาด ในเวลาต่อมาถูกนำไปกำหนดไว้ในกฎหมายโทรคมนาคมแห่งสหรัฐอเมริกา (Telecommunications Act of 1996) และในกฎหมายโทรคมนาคม

¹¹ สุธรรม อยู่ในธรรม และ อดิ เทพายน. (2550). *การให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง: ความฝันกับความจริง*. วารสาร กทช. 2550 NTC Annual Review 2007 เล่ม 1/2. คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ, หน้า 17.

¹² Theodore Vail. President of AT&T. 1885-1887 and 1907-1919.

¹³ Associate Professor and Director. Telecommunications and Network Management Program at School of Information Studies at Syracuse University Mueller.

¹⁴ Milton Mueller. (2001). *Universal service from the bottom up: a study of telephone penetration in Camden*. New Jersey. MIT Press Cambridge. USA .

ของเกือบทุกประเทศ ทั้งยังกลายเป็นนโยบายหลักในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในเวลาต่อมาอีกด้วย

กระแสการเปิดเสรีโดยเฉพาะในกิจการโทรคมนาคมส่งผลให้แนวคิดการจัดบริการโทรคมนาคมพื้นฐานแบบผูกขาดโดยผู้ให้บริการแต่เพียงรายเดียวเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างของตลาดทำให้การผูกขาดในการจัดทำ Universal Service Obligation เปลี่ยนแปลงไปเป็นการแข่งขันของผู้ให้บริการมากกว่าหนึ่งราย โดยมีแนวคิดว่าการลงทุน Universal Service Obligation ไม่ได้เป็นไปเพื่อการต่อรอง แต่ก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดในการผลิต (Economy of Scale) อันทำให้ต้นทุนการผลิตของผู้ให้บริการลดลง และมองว่าการเชื่อมต่อโครงข่ายเป็นความจำเป็นในอันที่จะขยายปริมาณการใช้งานของผู้ใช้มากกว่าจะคงไว้เพียงการติดต่อภายในโครงข่ายเดียวกัน

กลไกที่ใช้ในการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง

ในแต่ละประเทศมีการกำหนดแนวปฏิบัติในการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมโดยทั่วถึง โดยใช้กลไกในหลายรูปแบบ ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

การปรับโครงสร้างตลาด (Market-based Reform)

มีองค์ประกอบหลัก 3 ประการ คือ

การแปรรูป (Privatization)

เป็นการกำหนดให้ผู้ให้บริการที่ผูกขาดการให้บริการทำการขยายโครงข่ายให้ครอบคลุมพื้นที่อย่างทั่วถึง ซึ่งผู้ให้บริการจะเป็นผู้ดำเนินการโดยพิจารณาถึงการลงทุนที่สามารถทำให้เกิดกำไรสูงสุด

การแข่งขัน (Competition)

เป็นกระบวนการที่สืบเนื่องมาจากการแปรรูปที่ลดการผูกขาด จากนั้นจึงสร้างสภาวะแวดล้อมให้เกิดการแข่งขัน โดยจะมีการแข่งขันในการให้บริการแก่ลูกค้าในราคาที่ลดลง ทำให้จำนวนเลขหมายที่ให้บริการเพิ่มขึ้นได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นการสนับสนุนให้เกิดความทั่วถึงได้ในเวลาอันรวดเร็ว

การใช้ราคาที่สะท้อนตามต้นทุน (Cost-based Pricing)

เป็นรูปแบบของการปรับสมดุลอัตราค่าบริการใหม่ โดยเพิ่มค่าบริการรายเดือน และลดอัตราค่าโทรศัพท์และการใช้งานอินเทอร์เน็ต เพื่อให้อัตราค่าบริการสอดคล้องกับต้นทุนของการให้บริการมากขึ้น เมื่ออัตราสะท้อนตามต้นทุนแล้ว รัฐก็จะไม่ต้องอุดหนุนเงินจำนวนมากและ

ทำให้สามารถตรวจสอบต้นทุนบริการได้สะดวกขึ้น

จากการศึกษา พบว่า กลไกในการปรับโครงสร้างตลาดทั้งสามรูปแบบเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการขยายการให้บริการ เพราะเป็นวิธีที่สามารถทำได้อย่างต่อเนื่องและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของแต่ละสังคม แต่มีข้อด้อยในส่วนที่ไม่สามารถขยายการให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพหากอยู่ในพื้นที่ที่ไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน

การกำหนดข้อผูกพันในการให้บริการ (Mandatory Service Obligation)

เป็นการกำหนดให้ผู้ให้บริการที่ได้รับใบอนุญาตทุกรายต้องปฏิบัติตามข้อบังคับที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต เพื่อเป็นหลักประกันว่า ผู้ให้บริการจะให้บริการอย่างทั่วถึงทุกพื้นที่

จากการศึกษา พบว่า กลไกในการกำหนดเป็นข้อผูกพันในการให้บริการของผู้ให้บริการที่ได้รับใบอนุญาตนี้ เป็นวิธีการที่ค่อนข้างมีประสิทธิภาพโดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์ซึ่งไม่มีความคุ้มค่าในการลงทุน

การอุดหนุนข้ามบริการ (Cross-subsidies)

เป็นรูปแบบของการที่ผู้ให้บริการกำหนดอัตราค่าบริการของบริการประเภทที่มีคนใช้งานมากไว้ในอัตราที่ค่อนข้างสูง เพื่อที่จะนำรายได้ไปจุนเจือบริการอื่น ๆ ของตนที่มีแนวโน้มขาดทุน

จากการศึกษา พบว่า กลไกในการอุดหนุนข้ามบริการมักถูกนำไปใช้ในประเทศที่มีการผูกขาดการให้บริการมาก่อน ทั้งนี้เพื่อเป็นการขยายโครงข่ายหรือการให้บริการไปยังพื้นที่ที่ไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน แต่วิธีนี้ทำให้สภาพแวดล้อมของการแข่งขันไม่มีความแน่นอนชัดเจน เป็นการบิดเบือนความต้องการตามกลไกปกติ เนื่องจากการอุดหนุนทำให้ราคาไม่เป็นไปตามต้นทุนที่แท้จริง

การเก็บเงินในส่วนที่ขาดทุนจากการเข้าใช้ (Access Deficit Charges: ADCs)

มีลักษณะคล้ายกับการอุดหนุนข้ามบริการแต่ได้พัฒนารูปแบบให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการมอบหน้าที่ให้ผู้ให้บริการรายหนึ่งเป็นผู้จัดให้มีการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานอย่างทั่วถึง โดยผู้ประกอบการรายอื่น ๆ ที่ไม่มีหน้าที่จะเป็นผู้จ่ายเงินอุดหนุนให้แก่ผู้ให้บริการรายนั้น

จากการศึกษา พบว่า รูปแบบของกลไกนี้ เป็นวิธีการที่ทำให้สามารถกระจายภาระทางการเงินไปให้ผู้ให้บริการทุกรายได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน แต่มีข้อด้อยในส่วนที่ไม่สามารถคำนวณค่าใช้จ่ายในการจัดบริการอย่างทั่วถึงได้อย่างชัดเจน และยากแก่การตรวจสอบความโปร่งใส

การจัดตั้งกองทุนเพื่อการบริการทั่วถึง (Universality Funds)

เป็นการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เก็บเงินจากแหล่งต่าง ๆ แล้วนำไปอุดหนุนการจัดให้มีบริการอย่างทั่วถึง¹⁵ ซึ่งจะดูแลในเรื่องของการเรียกเก็บเงินจากผู้ประกอบการทุกรายที่ให้บริการตามสัดส่วนของรายได้ โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเก็บเงินที่ชัดเจนและเสมอภาคกัน ตลอดจนจัดสรรเงินในรูปแบบต่าง ๆ ให้กับผู้ให้บริการที่ประสงค์จะลงทุนจัดให้มีบริการอย่างทั่วถึง อาทิ เช่น การเปิดประมูลให้มีการแข่งขันกัน ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการโทรคมนาคมพื้นฐานให้ทั่วถึงโดยใช้เงินอุดหนุนให้น้อยที่สุด เพื่อให้ประชาชนที่ด้อยโอกาสและอาศัยอยู่ห่างไกลได้รับความเท่าเทียมกันในการใช้บริการ

จากการศึกษา พบว่า กลไกการจัดตั้งกองทุนเพื่อจัดสร้างความทั่วถึงนี้สามารถสร้างความทั่วถึงได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด โดยเฉพาะในการขยายบริการไปในพื้นที่ที่ไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน แต่มีข้อด้อยตรงที่มีความยุ่งยากซับซ้อนในการจัดการดูแลกองทุน และต้องมีค่าใช้จ่ายในการจัดตั้งกองทุน อีกทั้งหากไม่มีผู้กำกับดูแลที่ดีก็อาจเป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ได้

ลักษณะของกองทุนที่ดีจึงควรมีองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

- 1) มีการบริหารงานที่เป็นอิสระ ไม่มีความเกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการรายใด
- 2) มีความโปร่งใสในด้านการเงิน
- 3) มีเป้าหมายในการชดเชยที่เฉพาะเจาะจง เช่น พื้นที่ที่มีต้นทุนสูงในการให้บริการพื้นที่ทุรกันดาร
- 4) การอุดหนุนควรแยกส่วนเฉพาะที่จำเป็นเท่านั้น
- 5) ควรใช้การประมูลแข่งขันเพื่อลงทุนจัดทำโครงการจัดสร้างความทั่วถึงโดยให้ผู้ประมูลที่เสนอรับเงินชดเชยต่ำที่สุดเป็นผู้ชนะ
- 6) หากจัดทำโดยผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาด ต้องแยกส่วนของการดำเนินการให้ชัดเจนเพื่อให้สามารถตรวจวัดการอุดหนุนได้ว่ากลุ่มเป้าหมายได้รับการอุดหนุนตามวัตถุประสงค์¹⁶

กลไกทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ ซึ่งแต่ละประเทศจะเลือกใช้กลไกแตกต่างกันไป ตามความแตกต่างทางด้านสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และสภาพทางภูมิศาสตร์ โดยในบางประเทศก็อาจใช้กลไกในลักษณะที่ผสมผสานกัน

¹⁵ ประจวบ ตันดินนท์. 2549. *การจัดทำบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง*. วารสาร กทข. 2549 NTC Annual Review 2006 เล่ม 1/2. คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ, หน้า 402-405.

¹⁶ เพิ่งอ้าง, หน้า 407.

Universal Service Obligation ในประเทศต่าง ๆ

ตามข้อ 3 ของ WTO reference paper on basic telecommunications ได้ให้สิทธิแก่ประเทศสมาชิกในการกำหนดประเภทของหน้าที่ในการให้บริการโดยทั่วถึง (Universal Service Obligation) ได้เอง โดยหน้าที่ดังกล่าวจะไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อการแข่งขัน หากมีการบริหารอย่างโปร่งใส ไม่เลือกปฏิบัติและเป็นกลางต่อการแข่งขัน และต้องไม่เป็นภาระเกินไปกว่าความจำเป็นสำหรับประเภทของ Universal Service ซึ่งประเทศสมาชิกได้กำหนดไว้

สหรัฐอเมริกา

ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า แนวคิดเรื่อง Universal Service ได้เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1907 โดย Theodore Vail ประธานกรรมการของบริษัท AT&T (American Telephone and Telegraph) โดยในขณะนั้นเขาได้ประกาศอย่างเป็นทางการว่า Universal Service เป็นเป้าหมายสำคัญประการหนึ่งของบริษัท¹⁷ ในระยะแรก หลักการของแนวคิดดังกล่าว คือ บริษัทจะต้องให้บริการแก่ประชาชนทุกคนที่ต้องการบริการในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง เพื่อแลกกับการที่ตนจะได้เป็นผู้ให้บริการรายเดียวในพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรต่อไป¹⁸ ในระยะต่อมา แนวคิดเรื่อง Universal Service ได้พัฒนาไปเป็นหลักการที่ว่า ชาวอเมริกันทุกคนควรจะเข้าถึงโทรศัพท์พื้นฐานในราคาที่สมเหตุสมผล¹⁹ หลังจากที่ได้มีพัฒนาการมากกว่า 80 ปี หลัก Universal Service ก็ได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายเป็นครั้งแรกใน section 254 แห่ง Telecommunication Act 1996²⁰ โดยใน section 254 (b) ของกฎหมายฉบับดังกล่าวได้วางหลักการเกี่ยวกับ Universal Service ไว้ 7 ประการ เพื่อให้ Federal Communications Commission (FCC) และ Federal-State Joint board นำไปใช้พิจารณาเพื่อกำหนดนโยบายในการรักษาและพัฒนา Universal Service โดยมีหลักการ ดังต่อไปนี้

- 1) จะต้องมีการให้บริการที่มีคุณภาพในราคาที่สมเหตุสมผลและสามารถจ่ายได้
- 2) การเข้าถึงการให้บริการทางโทรคมนาคมและสารสนเทศขั้นสูงควรมีในทุกเขตของประเทศ
- 3) ผู้บริโภคในทุกเขตของประเทศ รวมทั้งผู้บริโภคที่มีรายได้น้อย และผู้บริโภคที่อยู่ในชนบทบนเกาะ และพื้นที่ที่ต้นทุนการให้บริการสูงควรจะเข้าถึงบริการทางโทรคมนาคมและสารสนเทศได้ในคุณภาพและราคาที่เทียบเท่าการให้บริการในเขตเมืองอย่างสมเหตุสมผล

¹⁷ Richard R. John. (1999). *Theodore N. Vail and the Civic Origins of Universal Service*. Business and Economic History. 28 Winter, p. 71.

¹⁸ Ian Wandel. (2009). *Telecommunications Law and Regulation*. p. 264.

¹⁹ Ian Wandel. (2009). *Telecommunications Law and Regulation*. p. 264.

²⁰ Ian Wandel. (2009). *Telecommunications Law and Regulation*. p. 264.

4) ผู้ให้บริการทุกรายจะต้องอุดหนุนอย่างเสมอภาคและไม่มีการเลือกปฏิบัติเพื่อการรักษาและพัฒนา Universal Service

5) ควรจะต้องมีกลไกในระดับสหพันธ์และระดับรัฐที่สามารถคาดการณ์ได้และเพียงพอ เพื่อการรักษาและพัฒนา Universal Service

6) โรงเรียน สถานพยาบาล และห้องสมุดควรจะมีการเข้าถึงการให้บริการทางโทรคมนาคมขั้นสูง

7) หลักการอื่น ๆ ที่ Federal-State Joint Board และ FCC เห็นว่าจำเป็นและเพียงพอต่อการปกป้องสาธารณประโยชน์ ความสะดวกสบาย และความจำเป็น ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายฉบับนี้

อย่างไรก็ดี กฎหมายฉบับดังกล่าวก็ไม่ได้ให้คำจำกัดความของ Universal Service ไว้อย่างเฉพาะเจาะจง²¹ เพียงแต่ระบุไว้ว่า Universal Service คือ ระดับของการให้บริการโทรคมนาคมที่กำลังมีวิวัฒนาการอยู่เสมอ ทั้งนี้ FCC จะต้องเป็นผู้กำหนดขอบเขตโดยพิจารณาจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีและการให้บริการโทรคมนาคมและสารสนเทศในแต่ละช่วงเวลา (section 254 (c)) สำหรับแหล่งที่มาของเงินทุนในการจัดทำ Universal Service นั้น มาตรา 254 (d) ของกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้ให้บริการโทรคมนาคม (Telecommunication Carrier) ทุกราย ซึ่งให้บริการโทรคมนาคมระหว่างมลรัฐจะต้องจ่ายเงินอุดหนุนภายใต้หลักเกณฑ์ที่เสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ ตามกลไกที่มีลักษณะเฉพาะ ซึ่งคาดการณ์ได้และเพียงพอ โดย FCC ได้กำหนดขึ้นเพื่อรักษาและพัฒนา Universal Service

ในปี ค.ศ. 1997 FCC ได้จัดตั้ง Universal Service Fund (USF) ขึ้นมาเพื่อสนับสนุนการดำเนินการ Universal Service ทั้งนี้กองทุนดังกล่าวกำหนดให้ผู้ให้บริการโทรคมนาคมทุกรายที่ให้บริการระหว่างประเทศ และระหว่างมลรัฐจะต้องจ่ายเงินอุดหนุนเข้าสู่กองทุนดังกล่าว²² ไม่ว่าจะเป็นผู้ให้บริการโทรศัพท์ทางไกล ผู้ให้บริการโทรศัพท์ท้องถิ่น ผู้ให้บริการโทรศัพท์มือถือ ผู้ให้บริการเพจจิ้ง และผู้ให้บริการโทรศัพท์สาธารณะ²³ รวมไปถึงผู้ให้บริการโทรศัพท์ผ่านอินเทอร์เน็ต (VoIP)²⁴

²¹ Ian Wandell. (2009). *Telecommunications Law and Regulation*. p. 264.

²² Universal Service Administrative Company. *About USAC: Purpose of the Universal Service Fund*. available at <http://www.usac.org/about/universal-service/purpose-of-fund/>

²³ Universal Service Administrative Company. *About USAC: Universal Service Fund*. available at <http://www.usac.org/about/universal-service/>

²⁴ Universal Service Contribution Methodology. (2006). *Report and Order and Notice of Proposed Rulemaking*. WC Docket No. 06-122, CC Docket No. 96-45 et al., FCC No. 06-94, 21 FCC Rcd 7518.

เงินอุดหนุนมีฐานการคำนวณมาจากรายได้ที่คาดว่าจะสามารถจัดเก็บจากผู้ให้บริการในประเทศของผู้ให้บริการโทรคมนาคม ที่ให้บริการระหว่างประเทศหรือระหว่างมลรัฐ ควบกับ Contribution Factor²⁵ อันหนึ่ง Contribution Factor คือ อัตราส่วนระหว่างต้นทุนที่จะใช้ในการทำ Universal Service ในแต่ละไตรมาสต่อรายได้ที่คาดว่าจะผู้ให้บริการโทรคมนาคมทุกรายจะได้รับจากการให้บริการ โดย FCC จะคำนวณและประกาศ Contribution Factor ทุก ๆ ไตรมาส ในอัตราที่ต่างกันออกไป²⁶ เช่น ไตรมาสที่สามของปี 2010 Contribution Factor คือ 13.6% ขณะที่ไตรมาสที่สี่ของปี 2010 อยู่ที่ 12.9% เป็นต้น เงินอุดหนุนที่ได้รับมาจะถูกจัดสรรโดย Universal Service Administrative Company (USAC) ซึ่งเป็นบริษัทที่มีความเป็นอิสระและไม่แสวงหากำไรที่ FCC แต่งตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นผู้บริหารกองทุนดังกล่าว โดย USF มีจำนวนทั้งหมด 4 โครงการ²⁷ ดังต่อไปนี้

1) โครงการสำหรับสนับสนุนการให้บริการในพื้นที่ที่มีต้นทุนการให้บริการสูง (High Cost) กล่าวคือ เป็นโครงการที่รับประกันว่าผู้บริโภคในทุกเขตของประเทศสามารถเข้าถึงบริการทางโทรคมนาคมโดยมีค่าบริการที่สมเหตุสมผลเทียบได้กับผู้บริโภคในเขตเมือง

โดยหลักแล้วผู้เข้าร่วมโครงการดังกล่าวจะเป็นผู้ให้บริการรายเก่าซึ่งให้บริการ Local Exchange ทั้งในเขตชนบทและไม่ใช่เขตชนบท รวมทั้งผู้ให้บริการคู่แข่งซึ่งให้บริการในเขตของผู้ให้บริการรายเก่า²⁸

2) โครงการสนับสนุนการให้บริการแก่ผู้บริโภคที่มีรายได้ต่ำ (Low Income) กล่าวคือ เป็นโครงการที่จัดหาส่วนลดในส่วนของค่าติดตั้งโทรศัพท์หรือค่าบริการรายเดือนให้แก่ผู้ใช้บริการที่มีคุณสมบัติตามที่ได้กำหนดไว้²⁹

3) โครงการสนับสนุนการให้บริการแก่ผู้ให้บริการด้านสาธารณสุขในชนบท (Rural Health Care) กล่าวคือ เป็นโครงการที่รับประกันว่าผู้ให้บริการด้านสาธารณสุขในชนบทจะจ่ายค่าบริการทางโทรคมนาคมซึ่งจำเป็นต่อการให้บริการด้านสุขภาพไม่น้อยไปกว่าผู้ให้บริการด้านสาธารณสุข

²⁵ Federal-State Joint Board on Universal Service. (2002). *Report and Order and Second Further Notice of Proposed Rulemaking*. CC Docket No 96-45, 98-71, 90-571, 92-237, NSD File No. L -00-72, CC Docket Nos 99-200, 95-116, and 98-170, Fcc No 02-329, 17 FCC Rcd 24952.

²⁶ Ian Wandel. (2009). *Telecommunications Law and Regulation*. p. 266.

²⁷ Universal Service Administrative Company. *About USAC: USAC Overview*. available at <http://www.usac.org/about/usac/>

²⁸ Universal Service Administrative Company. *About USAC: High Cost Program*. available at <http://www.usac.org/about/universal-service/fund-programs/fund-programs-hc.aspx>

²⁹ Universal Service Administrative Company. *About USAC: Low Income Program*. available at <http://www.usac.org/about/universal-service/fund-programs/fund-programs-li.aspx>

ในเมือง³⁰

4) โครงการสนับสนุนการให้บริการแก่โรงเรียนและห้องสมุด (School and Libraries) โดยทั่วไปจะถูกเรียกว่า E-Rate Program ซึ่งเป็นโครงการที่ทำให้โรงเรียนและห้องสมุดสามารถเข้าถึงเทคโนโลยีการให้บริการทางโทรคมนาคมและอินเทอร์เน็ตได้ในราคาที่สามารถจ่ายได้³¹

ในปี ค.ศ. 2009 กองทุนดังกล่าวได้ใช้งบประมาณสำหรับการทำ Universal Service ทั้งสิ้นประมาณ 7.3 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยจัดสรรไว้สำหรับโครงการ High Cost จำนวน 4.3 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ โครงการ Low Income จำนวน 1 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ โครงการ Rural Health Care จำนวน 61 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และโครงการ School and Libraries 1.95 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ³²

สหภาพยุโรป

การจัดทำ Universal Service ในสหภาพยุโรปเป็นไปตามหลักเกณฑ์ใน Universal Service Directive (2002/21/EC) โดย Directive ฉบับดังกล่าว กำหนดให้ประเทศสมาชิกจะต้องประกันการมีอยู่ของการให้บริการและคุณภาพของบริการตามที่กำหนดไว้ให้แก่ผู้ใช้บริการทุกรายในอาณาเขตต่าง ๆ โดยไม่ขึ้นอยู่กับทำเลทางภูมิศาสตร์ ทั้งนี้เป็นไปตามเงื่อนไขเฉพาะของแต่ละประเทศ และภายใต้ราคาที่สามารถจ่ายได้ (Art. 3(1)) อนึ่ง ประเทศสมาชิกจะต้องกำหนดแนวทางที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมในการรับประกันการปฏิบัติตาม Universal Service แต่จะต้องเคารพในหลักของความเป็นภาวะวิสัย ความโปร่งใส การไม่เลือกปฏิบัติ และความได้สัดส่วน โดยจะต้องบิดเบือนตลาดให้น้อยที่สุด (Art. 3(2))

การให้บริการตามที่ Directive ฉบับดังกล่าวกำหนดไว้ ได้แก่

1) การจัดให้มีการเข้าถึงในสถานที่ประจำที่ (A Fixed Location) (Art. 4) กล่าวคือ ประเทศสมาชิกจะต้องรับประกันว่า เมื่อมีการร้องขออย่างมีเหตุผลให้มีการเชื่อมต่อ ณ สถานที่ประจำที่ไปยังเครือข่ายโทรศัพท์สาธารณะ และให้มีการเข้าถึงบริการโทรศัพท์ที่สามารถเข้าถึงได้อย่างสาธารณะ ณ สถานที่ประจำที่ จะต้องมีผู้ประกอบการอย่างน้อยหนึ่งรายเป็นผู้จัดทำ (Art. 4(1)) อนึ่ง การเชื่อมต่องดดังกล่าวจะต้องทำให้ผู้บริโภคสามารถโทรออกและรับสายในประเทศ

³⁰ Universal Service Administrative Company. *About USAC: Rural Health Care Program*. available at <http://www.usac.org/about/universal-service/fund-programs/fund-programs-rhc.aspx>

³¹ Universal Service Administrative Company. *About USAC: Schools and Libraries Program*. available at <http://www.usac.org/about/universal-service/fund-programs/fund-programs-sl.aspx>

³² Universal Service Administrative Company. *About USAC: Universal Service Fund Facts*. available at <http://www.usac.org/about/universal-service/fund-facts/fund-facts.aspx>

หรือระหว่างประเทศได้ สามารถสื่อสารทางแฟกซ์และทางข้อมูลได้ โดยอัตราของข้อมูลจะต้องเพียงพอต่อการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต ทั้งนี้โดยพิจารณาจากเทคโนโลยีที่ใช้โดยผู้ให้บริการส่วนใหญ่ และความเป็นไปได้ทางเทคนิค (Art. 4 (2))

คำว่า สถานที่ประจำที่ หมายถึง ที่อยู่อาศัยของผู้ใช้บริการซึ่งสมาชิกหลายคนของครัวเรือนสามารถใช้บริการดังกล่าวได้ และไม่จำกัดเทคโนโลยีในการเชื่อมต่อโดยอาจจะเป็นมีสายหรือไร้สายก็ได้แต่ไม่รวมไปถึงโทรศัพท์มือถือส่วนตัวซึ่งสามารถเข้าได้ในทุกที่³³ ส่วนการสื่อสารทางข้อมูลที่เพียงพอต่อการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต หมายถึง การเชื่อมต่อเครือข่ายประเภท Single Narrowband เท่านั้น³⁴

2) การให้บริการค้นหาหมายเลขโทรศัพท์และสมุดโทรศัพท์ (Art. 5) กล่าวคือ ประเทศสมาชิกจะต้องรับประกันว่า อย่างน้อยจะต้องมีสมุดโทรศัพท์และการให้บริการสอบถามหมายเลขโทรศัพท์ให้แก่ผู้ใช้บริการทุกคน

3) โทรศัพท์สาธารณะแบบจ่ายเงิน (Art. 6) กล่าวคือ ประเทศสมาชิกจะต้องรับประกันว่าองค์กรกำกับดูแลแห่งชาติสามารถกำหนดหน้าที่ให้แก่ผู้ประกอบการเพื่อประกันว่าจะมีการจัดหาโทรศัพท์สาธารณะแบบจ่ายเงินเพื่อตอบสนองความต้องการอย่างสมเหตุสมผลของผู้ใช้บริการทั้งในแง่ของความครอบคลุมไปยังพื้นที่ต่าง ๆ จำนวนโทรศัพท์ และการเข้าถึงโทรศัพท์ดังกล่าวโดยผู้ใช้ที่เป็นคนพิการ และคุณภาพของบริการ (Art. 6(1)) นอกจากนี้ประเทศสมาชิกยังต้องรับประกันว่าโทรศัพท์สาธารณะดังกล่าวสามารถใช้เบอร์โทรฉุกเฉินได้โดยไม่มีค่าใช้จ่าย (Art. 6(3))

4) มาตรการพิเศษสำหรับบุคคลบางกลุ่ม

4.1 คนพิการ (Art. 7) กล่าวคือ ประเทศสมาชิกจะต้องมีมาตรการโดยเฉพาะสำหรับผู้ที่ใช้เป็นคนพิการในการเข้าถึงบริการโทรศัพท์ซึ่งมีอยู่อย่างสาธารณะ ในราคาที่สามารถจ่ายได้ รวมทั้งการเข้าถึงบริการฉุกเฉิน การบริการสอบถามหมายเลข และสมุดโทรศัพท์โดยเท่าเทียมกับบริการที่ผู้ใช้บริการอื่น ๆ ได้ใช้

4.2 ผู้มีรายได้ต่ำหรือมีความจำเป็นทางสังคมเป็นพิเศษ (Art. 9(2)) กล่าวคือ ประเทศสมาชิกอาจจะเรียกร้องให้ผู้ประกอบการที่ได้รับมอบหมาย จัดหาทางเลือกในอัตราค่าบริการให้แก่ผู้บริโภค ซึ่งเป็นอัตราที่ต่างไปจากอัตราที่เป็นเงื่อนไขทางการค้าปกติ โดยเฉพาะบุคคลที่มีรายได้น้อย

³³ European Commission. (2008). *Communication on the second periodic review of the scope of universal service in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC*. 23 September 2008 COM 572 final.

³⁴ European Commission. (2008). *Communication on the second periodic review of the scope of universal service in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC*. 23 September 2008 COM 572 final.

หรือมีความจำเป็นเป็นพิเศษ จะต้องไม่ถูกกีดกันการเข้าถึงและใช้บริการโทรศัพท์ที่มีอยู่อย่างสาธารณะ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามสภาพของแต่ละประเทศ

คณะกรรมการจะทบทวนขอบเขตของ Universal Service ทุกระยะเวลา 3 ปี (Art. 15(1)) ซึ่งจะพิจารณาจากระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี โดยจะต้องนำ Mobility and Data Rates ตามเทคโนโลยีหลักที่ผู้ใช้บริการส่วนใหญ่ใช้ มาพิจารณาประกอบด้วย (Art. 15(2)) การทบทวนครั้งแรกเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 2005³⁵ และครั้งที่สอง คือ ปี ค.ศ. 2008³⁶ ซึ่งถือเป็นครั้งสุดท้าย โดยในการทบทวนครั้งสุดท้าย คณะกรรมการได้ตั้งประเด็นขึ้นมว่า ควรจะให้ Universal Service รวมไปถึง บรอดแบนด์อินเทอร์เน็ตด้วยหรือไม่

สำหรับการมอบหมายให้ดำเนินการ จัดทำ Universal Service นั้น ประเทศสมาชิกอาจจะมอบหมายให้ผู้ประกอบการรายเดียวหรือหลายรายรับผิดชอบการจัดทำ Universal Service ตามที่ระบุไว้ใน Art. 4, 5, 6 และ 7 และในกรณีตามสมควรตามที่ได้ระบุไว้ใน Art. 9(2) ให้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ และอาจจะมอบหมายให้ผู้ประกอบการหรือกลุ่มของผู้ประกอบการต่างรายกัน จัดทำองค์ประกอบของ Universal Service ที่แตกต่างกัน และ/หรือมอบหมายให้ทำ Universal Service ในส่วนของพื้นที่ในประเทศที่แตกต่างกันไปก็ได้ (Art. 8(1))

ในกรณีที่ประเทศสมาชิกมอบหมายให้ผู้ประกอบการจัดทำ Universal Service Obligation บางส่วนหรือทั้งหมดของประเทศ ประเทศสมาชิกจะต้องใช้กลไกการมอบหมายหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพ เป็นภาวะวิสัย โปร่งใส และไม่เลือกปฏิบัติ โดยไม่มีผู้ประกอบการรายใดต้องถูกจำกัดออกไปจากการที่ได้รับมอบหมายตั้งแต่แรก วิธีการมอบหมายดังกล่าวจะต้องรับประกันว่า Universal Service จะได้รับการจัดทำในลักษณะที่มีประสิทธิภาพทางต้นทุน และวิธีการดังกล่าว อาจจะถูกนำไปใช้ในฐานะวิธีในการพิจารณาต้นทุนสุทธิของ Universal Service Obligation ตามที่กำหนดไว้ใน Art. 12 (Art. 8(2))

อนึ่ง การมอบหมายให้ดำเนินการจัดทำ Universal Service สามารถทำได้โดย

1) มอบหมายโดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ตามกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครอง

การมอบหมายให้เป็นหน้าที่ตามกฎหมายอาจจะอยู่ในรูป Act หรือ Ordinance ก็ได้ โดยอาจจะกำหนดให้ผู้ประกอบการรายเก่าเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ Universal Service ในช่วงระยะเวลา

³⁵ European Commission. (2005). *Communication on the review of the scope of universal service in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC*, COM 203. 28 May 2005.

³⁶ European Commission. (2008). *Communication on the second periodic review of the scope of universal service in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC*. 23 September 2008 COM 572 final.

หนึ่งที่กำหนดไว้³⁷ นอกจากนี้ กระทรวงหรือองค์กรกำกับดูแลของประเทศสมาชิกที่มีอำนาจอาจจะมอบหมายให้ทำ Universal Service ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งโดยคำสั่งทางปกครองก็ได้³⁸

2) มอบหมายโดยการทำการเสนอ เช่น การประมูล (Auction) การประกวด (Beauty Contest) ในขณะที่การประมูลมุ่งที่จะพิจารณาเงินที่ใช้ชดเชยการจัดทำ Universal Service เป็นสำคัญ โดยจะเลือกผู้ประกอบการรายที่ขอเงินชดเชยน้อยที่สุด ส่วนการประกวด (Beauty Contest) จะพิจารณาปัจจัยอื่น ๆ ด้วย เช่น เรื่องคุณภาพ³⁹

อย่างไรก็ดี เมื่อได้มอบหมายให้ผู้ประกอบการจัดทำ Universal Service แล้ว หากองค์กรกำกับดูแลของประเทศสมาชิก พบว่า ผู้ประกอบการตกอยู่ภายใต้ภาระอันไม่เป็นธรรม ถ้าได้รับการร้องขอจากผู้ประกอบการรายนั้น ประเทศสมาชิกจะต้องตัดสินใจดำเนินการดังต่อไปนี้ อย่างไม่อย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่าง

1) สร้างกลไกเพื่อชดเชยให้แก่ผู้ประกอบการดังกล่าวสำหรับต้นทุนสุทธิที่ได้พิจารณามาแล้ว ภายใต้เงื่อนไขที่โปร่งใสจากเงินสาธารณะ (Art. 13(1) (a)) กล่าวคือ เป็นการที่รัฐนำเงินภาษีมาช่วยอุดหนุน

2) แบ่งต้นทุนสุทธิสำหรับ Universal Service Obligation ระหว่างผู้ให้บริการเครือข่ายการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ และให้บริการการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ (Art. 13(1) (b)) ซึ่งหากใช้วิธีนี้ ประเทศสมาชิกจะต้องก่อตั้งกลไกในการแบ่งต้นทุนซึ่งบริหารโดยองค์กรกำกับดูแลของประเทศสมาชิก หรือองค์กรอิสระภายใต้การควบคุมขององค์กรกำกับดูแลของประเทศสมาชิก (Art. 13(2)) ทั้งนี้กลไกในการแบ่งจะต้องเคารพต่อหลักแห่งความโปร่งใส มีการเปิดเผยตลาดน้อยที่สุด ไม่เลือกปฏิบัติและได้สัดส่วน ทั้งนี้เป็นไปตาม Annex IV, Part B โดยประเทศสมาชิกอาจจะไม่เรียกเงินอุดหนุนจากผู้ประกอบการที่มีรายได้ในประเทศน้อยกว่าที่กำหนดไว้ก็ได้ (Art. 13(3)) อนึ่ง การเรียกเก็บเงินที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งต้นทุน Universal Service Obligation จะต้องถูกแยกออกเป็นส่วน และระบุแยกไว้สำหรับผู้ประกอบการแต่ละราย และการเรียกเก็บเงินดังกล่าวจะไม่สามารถกระทำกับผู้ประกอบการที่ไม่ได้ให้บริการในอาณาเขตของประเทศสมาชิกซึ่งได้ก่อตั้งกลไกในการแบ่งต้นทุน (Art. 13(4)) โดย กลไกดังกล่าว ก็คือ การจัดตั้ง Universal

³⁷ Independent Regulators Group. (2003). *Universal Service Designation*. p 3. available at http://www.irg.eu/streaming/375.pdf?contentId=543060&field=ATTACHED_FILE

³⁸ Independent Regulators Group. (2003). *Universal Service Designation*. p 4. available at http://www.irg.eu/streaming/375.pdf?contentId=543060&field=ATTACHED_FILE

³⁹ Independent Regulators Group. (2003). *Universal Service Designation*. p 4. available at http://www.irg.eu/streaming/375.pdf?contentId=543060&field=ATTACHED_FILE

Service Fund⁴⁰ ซึ่งในขณะนี้ประเทศสมาชิกที่ใช้ Universal Service Fund อยู่ 5 ประเทศ แต่มีเพียงฝรั่งเศส อิตาลี และโรมาเนียเท่านั้นที่มีการจ่ายเงินชดเชย⁴¹

Universal Service Obligation ในไทย

มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 กำหนดให้ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า กทช.) มีหน้าที่จัดให้มีการจัดทำ บริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง ซึ่ง กทช. มีอำนาจมอบหมายให้ ผู้ให้บริการรับผิดชอบจัดการ ให้บริการดังกล่าวได้ โดย กทช. มีอำนาจกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตจัดให้มีบริการโทรคมนาคม ดังต่อไปนี้

1) จัดให้มีบริการโทรคมนาคมในพื้นที่ชนบท หรือพื้นที่ที่มีผลตอบแทนการลงทุนต่ำ หรือ ห้องที่หนึ่งห้องที่ใดที่ยังไม่มีผู้ให้บริการหรือมีแต่ไม่ทั่วถึงหรือไม่เพียงพอแก่ความต้องการของผู้ใช้ บริการในห้องที่นั้น

2) จัดให้มีบริการโทรคมนาคมสำหรับสถานศึกษา ศาสนสถาน สถานพยาบาล และ หน่วยงานอื่นที่ให้ความช่วยเหลือแก่สังคม

3) จัดให้มีบริการโทรคมนาคมสาธารณะในบางลักษณะหรือบางประเภทตามที่คณะกรรมการ กำหนดแก่ผู้มีรายได้น้อย

4) จัดให้มีการให้บริการอำนวยความสะดวกในการใช้บริการโทรคมนาคมสาธารณะสำหรับ คนพิการ เด็ก คนชรา และผู้ด้อยโอกาสในสังคม

สำหรับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องจัดให้มีบริการ โทรคมนาคมจะมีรายละเอียดตามที่ได้กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม แห่งชาติ (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า ประกาศ กทช.) เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดให้มี บริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม ฉบับ 1 (พ.ศ. 2548) และฉบับ 2 (พ.ศ. 2552)

อย่างไรก็ดี การกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตจัดให้มีบริการโทรคมนาคมตามมาตรานี้ จะต้อง ไม่ทำให้เกิดภาระเกินสมควรแก่การลงทุนของผู้รับใบอนุญาต และในระหว่างผู้รับใบอนุญาตที่ประกอบ กิจการโทรคมนาคมในลักษณะและประเภทเดียวกัน จะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน

⁴⁰ Ian Wandel. (2009). *Telecommunications Law and Regulation*. p. 204.

⁴¹ European Commission. (2008). *Communication on the second periodic review of the scope of universal service in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC*. 23 September 2008 COM 572 final.

ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตรายใดไม่สามารถจัดให้มีบริการโทรคมนาคมตามที่คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติได้กำหนดไว้ หรือในกรณีที่เห็นสมควรให้ผู้รับใบอนุญาตรายใดมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตรายนั้นต้องจัดสรรรายได้ที่ได้รับจากการให้บริการโทรคมนาคมให้แก่กองทุนพัฒนากิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 (มาตรา 18)⁴²

นิยามของการบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง

ตามประกาศ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม พ.ศ. 2548 (ฉบับแรก) (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า ประกาศ กทช. เรื่อง USO ฉบับที่ 1) คำว่า “**บริการโทรคมนาคมพื้นฐาน**” หมายถึง การให้บริการโทรศัพท์สาธารณะ โทรศัพท์ประจำที่ และอินเทอร์เน็ต โดยไม่จำกัดเทคโนโลยี และ คำว่า “**ทั่วถึง**” หมายถึง ครอบคลุมทุกหมู่บ้านในประเทศไทย แต่ในประกาศ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม พ.ศ. 2552 (ฉบับที่สอง) (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า ประกาศ กทช. เรื่อง USO ฉบับที่ 2) คำนิยามของ **บริการโทรคมนาคมพื้นฐาน** ได้ถูกขยายออกไป โดยอาจรวมไปถึงอุปกรณ์ปลายทาง ซอฟต์แวร์ หรือส่วนประกอบอื่น ๆ ที่จำเป็นที่ใช้ในการติดต่อสื่อสารเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้สามารถเข้าถึงการใช้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

ขอบเขตของการบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง

ตามประกาศ กทช. เรื่อง USO ฉบับที่ 1 นั้น กำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องดำเนินการหลายประการ ดังตัวอย่างเช่น จัดให้มีโทรศัพท์สาธารณะอย่างน้อย 2 เลขหมายต่อ 1 หมู่บ้าน จำนวนไม่เกิน 6,000 หมู่บ้าน จัดให้มีโทรศัพท์ประจำที่และโทรศัพท์สาธารณะ อย่างน้อยอย่างละ 1 เลขหมาย รวมอย่างน้อย 2 เลขหมายต่อแห่ง ในสถานศึกษา ศาสนสถาน สถานพยาบาล และหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือแก่สังคมจำนวนไม่เกิน 4,000 แห่ง จัดให้มีบัตรโทรศัพท์สำหรับกลุ่ม

⁴² มาตรา 18 ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตใด ไม่สามารถจัดให้มีบริการโทรคมนาคมตามที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 17 ได้ หรือในกรณีที่เห็นสมควรให้ผู้รับใบอนุญาตมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตนั้นต้องจัดสรรรายได้ที่ได้รับจากการให้บริการโทรคมนาคมให้แก่กองทุนพัฒนากิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อนำไปดำเนินการจัดให้มีการบริการโทรคมนาคมตามมาตรา 17

คนพิการ กลุ่มคนชราที่มีรายได้น้อยและกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นเงินจำนวน 100 บาทต่อเดือนต่อคน จำนวนเดือนละไม่เกิน 1 ล้านคน เป็นระยะเวลา 30 เดือน นับแต่วันที่ได้รับใบอนุญาต จัดให้มีโทรศัพท์สาธารณะอย่างน้อย 1 เลขหมาย ภายในรัศมีไม่เกิน 100 เมตรของชุมชนผู้มีรายได้น้อย ซึ่งมีขนาดไม่ต่ำกว่า 100 ครัวเรือน ที่ไยยื่นความต้องการและอยู่ในเขตพื้นที่โครงข่ายของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม โดยต้องสำรองเลขหมายไว้ไม่เกิน 2,600 เลขหมาย ทั้งนี้ต้องไม่ต่ำกว่าที่คณะกรรมการกำหนด, จัดให้มีโทรศัพท์สาธารณะและบริการอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการตามระเบียบคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการว่าด้วยมาตรฐานอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ พ.ศ. 2544 จัดให้มีการช่วยเหลือในการใช้บริการโทรคมนาคมบางประเภทหรือบางลักษณะแก่บุคคล และหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือแก่สังคมไม่เกิน 5,000 เลขหมาย เป็นต้น (ข้อ 2 ประกาศ กทช. เรื่อง USO ฉบับที่ 1)

อย่างไรก็ดี ตามประกาศ กทช. เรื่อง USO ฉบับที่ 2 หน้าที่ของผู้ให้บริการได้ถูกขยายเพิ่มเติมออกไป อาทิเช่น นอกจากจะต้องจัดให้มีบริการโทรศัพท์โดยทั่วถึงในระดับชุมชนแล้ว ยังต้องจัดให้มีบริการอินเทอร์เน็ตระดับชุมชนและในหน่วยงานสาธารณะ เช่น สถานศึกษา อีกด้วย ทั้งนี้การจัดให้มีบริการดังกล่าวอาจรวมไปถึงอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ ซอฟต์แวร์ ตลอดจนการจัดให้มีการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อการใช้งานของผู้ใช้บริการ บุคลากรของหน่วยงานสาธารณะนั้นและผู้มารับบริการให้สามารถใช้บริการอินเทอร์เน็ตได้ (ข้อ 5 ประกาศ กทช. เรื่อง USO ฉบับที่ 2)

ผู้ให้บริการที่มีหน้าที่ทำ Universal Service

ผู้รับใบอนุญาตแบบที่สองที่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง และแบบที่สาม มีหน้าที่ต้องจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคมตามที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ผู้รับใบอนุญาตรายใดประสงค์ที่จะดำเนินการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคมให้ยื่นหนังสือแสดงความจำนงต่อคณะกรรมการภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการประกาศแผนปฏิบัติการประจำปี (ข้อ 7 วรรคแรก ประกาศ กทช. เรื่อง USO ฉบับที่ 2)

เมื่อได้ยื่นหนังสือแสดงความจำนงต่อคณะกรรมการแล้วให้ผู้รับใบอนุญาตรายดังกล่าวยื่นแผนการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคมระยะหนึ่งปี หรือตามระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ครบกำหนดให้ยื่นหนังสือแสดงความจำนงต่อคณะกรรมการ โดยสาระสำคัญของแผนการให้บริการต้องมีรายละเอียดอย่างน้อยดังต่อไปนี้ บทสรุปสำหรับผู้บริหาร, แผนการจัดหาและติดตั้ง, ข้อกำหนดทางเทคนิคของโครงข่าย และรายละเอียดการเชื่อมต่อโครงข่าย, ตำแหน่งพิกัดทางภูมิศาสตร์ (เส้นรุ้ง, เส้นแวง) ของจุดติดตั้ง, ประมาณการรายได้ - ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน พร้อมข้อสมมติฐานที่ใช้สำหรับการประมาณการ, รายละเอียดการกำหนดอัตราค่าบริการในพื้นที่เป้าหมาย, รายละเอียดของ

เทคโนโลยีการให้บริการในพื้นที่เป้าหมาย, รายละเอียดแผนการสนับสนุนแก่ผู้มีรายได้น้อย คนพิการ เด็ก คนชรา และผู้ด้อยโอกาสในสังคม, แผนการวิเคราะห์ความเหมาะสมทางการเงินและเศรษฐกิจ และการประเมินความเสี่ยงของการดำเนินงาน, แผนและประมาณการรายละเอียดค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาต่อปี อย่างน้อยสามปี และข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องที่คณะกรรมการร้องขอเพิ่มเติม (ข้อ 8 ประกาศ กทช. เรื่อง USO ฉบับที่ 2)

ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมที่คณะกรรมการมอบหมายให้ดำเนินการ จัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคมตามที่คณะกรรมการกำหนด ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม รวมถึงค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษา โดยไม่สามารถขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุน เป็นระยะเวลา สามปีนับแต่วันที่ตั้งตั้งแล้วเสร็จและสามารถให้บริการได้ (ข้อ 9 ประกาศ กทช. เรื่อง USO ฉบับที่ 2)

นอกจากนี้ ผู้รับใบอนุญาตที่จัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคมมีหน้าที่ต้องรายงานผลการดำเนินงานให้คณะกรรมการทราบทุก ๆ 6 เดือน ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมาย อาจส่งผลให้คณะกรรมการมีคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอน ใบอนุญาตได้ในท้ายที่สุด ทั้งนี้เป็นไปตามกระบวนการในการอุทธรณ์ (ข้อ 8 ประกาศ กทช. เรื่อง USO ฉบับที่ 1)

การจัดทำ USO ผ่านกองทุน

ที่มาของเงินในกองทุน (ข้อ 6 ระเบียบ กทช. ว่าด้วยการบริหารและการจัดสรรเงินกองทุน พัฒนากิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ พ.ศ. 2549)

- 1) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้
- 2) เงินค่าธรรมเนียมที่ กทช. จัดสรรให้ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรร คลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543
- 3) เงินรายได้ที่ได้รับจากการให้บริการโทรคมนาคมของผู้รับใบอนุญาต จัดสรรให้ตาม มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544
- 4) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อสมทบกองทุน
- 5) ดอกผลและรายได้ของกองทุน รวมทั้งผลประโยชน์จากค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ จากการวิจัยและพัฒนาด้านโทรคมนาคม
- 6) เงินและทรัพย์สินอื่นที่ตกเป็นของกองทุน

ทั้งนี้รายได้ตามข้อ (3) ได้มาจาก ผู้รับใบอนุญาตซึ่งไม่สามารถดำเนินการจัดให้มีบริการ โทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคมได้ อันได้แก่ ผู้รับใบอนุญาตรายซึ่งไม่ยื่นหนังสือ

แสดงความจำนงภายในระยะเวลาที่กำหนด (ข้อ 7 วรรคท้าย ประกาศ กทข. เรื่อง USO ฉบับที่ 2) หรือ ยื่นหนังสือแสดงความจำนงแล้ว แต่คณะกรรมการพิจารณาไม่อนุมัติแผนการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคมของผู้รับใบอนุญาตรายนั้น (ข้อ 8 วรรคท้าย ประกาศ กทข. เรื่อง USO ฉบับที่ 2) โดยผู้ประกอบการรายดังกล่าวมีหน้าที่ต้องจัดสรรรายได้เพื่ออุดหนุนให้แก่งกองทุนโดยให้นำส่งรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายของผู้ได้รับใบอนุญาตในการประกอบกิจการที่ได้รับอนุญาต ในอัตราร้อยละ 4 ต่อปี (ข้อ 10 ประกาศ กทข. เรื่อง USO ฉบับที่ 1)

การจัดสรรเงินในกองทุน

เงินจากการจัดสรรรายได้ให้แก่งกองทุน จะนำไปใช้ใน 2 กิจการ กล่าวคือ

1) นำไปใช้ในการจัดทำ Universal Service ในส่วนที่คณะกรรมการมิได้มอบหมายหรือไม่มีผู้รับใบอนุญาตรายใดสามารถจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคมตามเป้าหมายที่คณะกรรมการกำหนดได้ โดยคณะกรรมการจะใช้วิธีการประมูลแข่งขัน (Auction) เพื่อคัดเลือกผู้ประกอบการเพื่อทำหน้าที่จัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคมต่อไป (ข้อ 9.1 ประกาศ กทข. เรื่อง USO ฉบับที่ 1)

2) นำไปใช้ในการวิจัยและพัฒนาด้านโทรคมนาคม และเพื่อการพัฒนาบุคลากรด้านกิจการโทรคมนาคม ตลอดจนดำเนินการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์ด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น (ข้อ 9.2 ประกาศ กทข. เรื่อง USO ฉบับที่ 1)

Universal Service Obligation ตามกฎหมายโทรคมนาคม ในฐานะเครื่องมือในการขจัดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

เมื่อได้พิจารณาถึงแนวคิด หลักการ และรูปแบบของกลไกในการจัดสร้างคามทั่วถึงของนานาอารยประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่าแต่ละประเทศมุ่งที่จะจัดสร้างคามทั่วถึงโดยการกำหนดให้ผู้ให้บริการมีหน้าที่ในการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานอย่างทั่วถึงไปในทุกพื้นที่ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์ เช่น พื้นที่ในชนบท พื้นที่ในส่วนที่ไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน อีกทั้งยังได้มีการกำหนดมาตรฐานในเรื่องคุณภาพของการให้บริการ โดยจะต้องไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ให้บริการมากเกินไปกว่าความจำเป็นแก่กรณี เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ให้บริการ ตลอดจนกำหนดระบบในการกำกับ ดูแล ตรวจสอบ ให้เป็นไปอย่างโปร่งใส และไม่มีการเลือกปฏิบัติ

เห็นได้ว่า การกำหนดหน้าที่ในการจัดสร้างคามทั่วถึงของแต่ละประเทศจะกำหนดไว้เพียงกรอบหน้าที่ในการให้บริการอย่างทั่วถึงไว้เท่านั้น ไม่ได้ระบุรูปแบบของการดำเนินการไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดช่องให้หน่วยงานที่กำกับดูแลสามารถกำหนดรูปแบบให้เหมาะสมตามสภาพทางภูมิศาสตร์ของแต่ละพื้นที่ และเพื่อให้มีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมที่มีการ

เปลี่ยนแปลงไปอีกทั้งยังมีการกำหนดให้สามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้ตามสมควร หากคณะกรรมการที่กำกับดูแลมีมติเห็นสมควรแก่กรณี นอกจากนั้น นานาอารยประเทศยังให้ความสำคัญกับการจัดให้มีบริการอย่างทั่วถึงให้ครอบคลุมไปยังกลุ่มคนบางกลุ่ม เช่น ผู้ที่มีรายได้น้อย ผู้ที่มีความบกพร่องทางร่างกาย ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล โดยกำหนดให้ผู้ให้บริการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึงโดยคำนึงถึง บริการด้านสาธารณสุข ตลอดจนบริการด้านการศึกษาด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลเหล่านั้น

สำหรับรูปแบบที่นานาประเทศยอมรับว่าเป็นวิธีการที่สามารถจัดสร้างความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด ก็คือ การจัดตั้งกองทุน Universal Service ขึ้นมาเพื่อดูแล ซึ่งกองทุนดังกล่าวจะมีระเบียบในการบริหารจัดการอย่างโปร่งใส โดยในบางประเทศ ก็จัดตั้งขึ้นในรูปแบบของบริษัทที่ไม่แสวงหากำไรเพื่อให้เกิดความสะดวกในการบริหารจัดการ ซึ่งกองทุนดังกล่าวมีหน้าที่หลักในการเรียกเก็บเงินจากผู้ให้บริการโทรคมนาคมทุกรายเพื่อนำไปใช้ในการจัดสร้างความสำเร็จในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การจัดให้มีการประมูล หรือการประกวด ระหว่างผู้ให้บริการโทรคมนาคมแต่ละราย ซึ่งถือเป็นวิธีการที่ดี เพราะผู้ให้บริการที่ชนะการประมูล หรือชนะการประกวด ก็จะได้รับหน้าที่ในการให้บริการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึงด้วยความสมัครใจ และสามารถกำหนดทิศทางการจัดสรรได้อย่างเต็มที่ตามหลักการที่กองทุนได้กำหนดไว้

เมื่อพิจารณาถึงขอบเขตในการจัดทำ Universal Service ตามกฎหมายโทรคมนาคมของประเทศไทย แม้ขอบเขตดังกล่าวจะยังห่างไกลภาพอันเป็นอุดมคติของการบริการอย่างทั่วถึง กล่าวคือ มีการเข้าถึงของโทรศัพท์ประจำที่ที่สามารถเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตได้ในทุกครัวเรือน แต่ก็ถือว่าครอบคลุมไปในมิติอันกว้างซึ่งจะช่วยบรรเทาปัญหา Digital Divide ได้ในระดับหนึ่ง ทั้งในแง่ของขอบเขตทางภูมิศาสตร์ ในแง่ของสถานที่ที่มีนัยสำคัญต่อชุมชน เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล ในแง่ของรายได้ เช่น ผู้ใช้บริการที่มีรายได้น้อย และในแง่ของความสามารถในการใช้บริการของผู้ใช้บริการ เช่น ผู้พิการ เด็ก คนชรา โดยพัฒนาการที่น่าชื่นชม คือ ความพยายามในการขยายบริการอินเทอร์เน็ตไปในระดับชุมชนและในหน่วยงานสาธารณะ เช่น สถานศึกษา รวมไปถึงอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ ซอฟต์แวร์ ตลอดจนการจัดให้มีการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อการใช้งานของผู้ใช้บริการ บุคลากรของหน่วยงานสาธารณะนั้น และผู้มารับบริการให้สามารถใช้บริการอินเทอร์เน็ตได้ เนื่องจากอินเทอร์เน็ตเป็นเครื่องมือที่ทรงอิทธิพลที่สุดในการลดปัญหา Digital Divide แม้ยุทธศาสตร์ในช่วงแรกนี้ จะมุ่งเน้นไปในส่วนของการเข้าถึงบริการโทรคมนาคมพื้นฐานในระดับชุมชนและในหน่วยงานสาธารณะเสียก่อนก็ตาม แต่ก็นับว่าเป็นยุทธศาสตร์ที่ถูกต้อง เนื่องจากการนำบริการอินเทอร์เน็ตไปไว้ที่ศูนย์กลางของชุมชน ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปได้มีโอกาสในการเข้าถึงบริการอินเทอร์เน็ตและซอฟต์แวร์ต่าง ๆ พร้อมกับการเรียนรู้วิธีการใช้งานที่ถูกต้องไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งถือเป็นการลดภาวะ Digital Divide ในหลายมิติไปพร้อม ๆ กัน อย่างไรก็ตาม การจัดทำ Universal Service ยังคงจะต้องมีการพัฒนาเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งในแง่

ขอบเขตของบริการและคุณภาพ ทั้งนี้ปัจจัยประการสำคัญที่จะช่วยผลักดันพัฒนาการของ Universal Service ที่สำคัญ ก็คือ แผนปฏิบัติการประจำปี ที่ กทท. จะใช้เป็นเข็มทิศในกำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์ในการดำเนินการเพื่อพัฒนาในแต่ละปี

สำหรับรูปแบบในการจัดสร้างความทั่วถึงของประเทศไทยนั้น มีอยู่ 2 แนวทาง กล่าวคือ การจัดทำผ่านผู้ให้บริการโดยตรง และจัดทำผ่านกองทุน USO ซึ่งถือว่าเป็นแนวทางที่ดีที่เปิดโอกาสให้ผู้ให้บริการมีทางเลือกกว่าตนจะดำเนินการจัดทำ Universal Service เอง หรือจัดทำผ่านกองทุน โดยนำเสนอรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายของผู้ได้รับใบอนุญาตในการประกอบกิจการที่ได้รับอนุญาตในอัตราร้อยละ 4 ต่อปี ในแง่ของภาครัฐเอง ก็ถือเสมือนว่ามีเครื่องมือสองประการในการประกันให้มี Universal Service อันจะส่งผลให้รัฐสามารถวางยุทธศาสตร์ในการพัฒนาได้หลากหลายมากขึ้น อย่างไรก็ดี สิ่งที่สำคัญที่ กทท. จะต้องตระหนัก ก็คือ การกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตจัดให้มีบริการโทรคมนาคมนั้น จะต้องไม่ทำให้เกิดภาระเกินสมควรแก่การลงทุนของผู้รับใบอนุญาต และจะต้องจัดให้มีการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันในระหว่างผู้รับใบอนุญาตที่ประกอบกิจการโทรคมนาคมในลักษณะและประเภทเดียวกัน (มาตรา 17) นอกจากนี้ ในการจัดทำ Universal Service ผ่านกองทุนนั้น สิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึง ก็คือ การบริหารเงินกองทุนอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ และต้องมีการจัดการกองทุนที่มีประสิทธิภาพ โดยหากกระบวนการจัดทำ Universal Service ทั้งสองกระบวนการดำเนินไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ มีการจัดทำ Universal Service ที่มีรูปแบบหลากหลายขึ้น ครอบคลุมพื้นที่มากขึ้น ในราคาที่สามารถจ่ายได้ ในขณะที่เดียวกันก็ไม่ก่อให้เกิดภาระอันเกินสมควรแก่ผู้ให้บริการ ปัญหา Digital Divide ในสังคมไทยย่อมจะลดลงอย่างแน่นอนในอนาคตอันใกล้นี้ ซึ่งจะส่งผลให้ภาวะความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคมปัจจุบันมีระดับลดน้อยลงไปด้วยนั่นเอง

เอกสารอ้างอิง

- ตารางสถิติจำนวนผู้ใช้คอมพิวเตอร์จำแนกตามภาคและเขตการปกครอง พ.ศ. 2553. สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- ตารางสถิติจำนวนครัวเรือนที่มีอุปกรณ์/เครื่องมือเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจำแนกตามภาคและเขตการปกครอง พ.ศ. 2553. สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- ประจวบ ตันดินนท์. (2549). *การจัดทำบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง*. วารสาร กทท. 2549 NTC Annual Review 2006 เล่ม 1/2. คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ.
- พันธ์ศักดิ์ ศรีทรัพย์. (2552). *ดิจิทัล ดีไวด์ – ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร*. วารสาร กทท. 2552 เล่ม 2/2. คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ.
- สุธรรม อยู่ในธรรม และ อรดา เทพยายน. 2550. *การให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง: ความฝันกับความจริง*. วารสาร กทท. 2550 NTC Annual Review 2007 เล่ม 1/2. คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ.

- Directive 2002/22/ EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services.
- European Commission. (2008). *Communication on the second periodic review of the scope of universal service in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/ EC*. 23 September 2008 COM 572 final.
- European Commission. (2005). *Communication on the review of the scope of universal service in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC*, COM (2005)203. 28 May 2005.
- European Commission. (2008). *Communication on the second periodic review of the scope of universal service in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/ EC*. 23 September 2008 COM (2008) 572 final.
- European Commission. (2008). *Communication on the second periodic review of the scope of universal service in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC*. 23 September 2008 COM (2008) 572 final.
- Federal-State Joint Board on Universal Service. (2002). *Report and Order and Second Further Notice of Proposed Rulemaking*. CC Docket Nos 96-45, 98-71, 90-571, 92-237, NSD File No L -00-72, CC Docket Nos 99-200, 95-116, and 98-170, Fcc No 02-329, 17 FCC Rcd 24952 (2002).
- Ian Wandel. (2009). *Telecommunications Law and Regulation*. Oxford.
- ITU/ UNCTAD. (2007). *World Information Society Report 2007: Beyond WSIS*. Geneva June 2007.
- Mehra Bharat, Merkel Cecelia, & Ann Peterson Bishop. (2004). *The Internet for Empowerment of Minority and Marginalized Users*. New Media & Society.
- Metrodological Note on Universal Service Obligations*. 9th October 1998. Note by the ITU Secretariat.
- Milton Mueller. (2001). *Universal service from the bottom up: a study of telephone penetration in Camden*. New Jersey. MIT Press Cambridge. USA.
- Norris, P. (2001). *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge University Press. Cambridge.
- OECD. (2001). *Understanding the Digital Divide*. Paris.
- Richard R. John. (1999). *Theodore N. Vail and the Civic Origins of Universal Service*. Business and Economic History. 28 Winter.

- Rolf H. Weber & Valrie Menoud. (2008). *The information society and the digital divide: Legal strategies to finance global access*. Zurich: Schulthess.
- Universal Service Contribution Methodology. (2006). *Report and Order and Notice of Proposed Rulemaking*. WC Docket No. 06-122, CC Docket No. 96-45 et al., FCC No. 06-94, 21 FCC Rcd 7518(2006).
- ดนุวดีน เจริญ. (2551). *Digital Divide ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูล*. available at http://mba.nida.ac.th/cec/images/stories/cecpic/magazine/02/13_digital_03%20case5.pdf
- Independent Regulators Group. (2003). *Universal Service Designation*. p. 3. available at http://www.irg.eu/streaming/375.pdf?contentId=543060&field=ATTACHED_FILE
- Independent Regulators Group. (2003). *Universal Service Designation*. p. 4. available at http://www.irg.eu/streaming/375.pdf?contentId=543060&field=ATTACHED_FILE
- Independent Regulators Group. (2003). *Universal Service Designation*. p. 4. available at http://www.irg.eu/streaming/375.pdf?contentId=543060&field=ATTACHED_FILE
- Unesco World Report. (2005). *Towards Knowledge Societies*. available at <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001418/141843e.pdf>
- Universal Service Administrative Company. *about USAC: Purpose of the Universal Service Fund*. available at <http://www.usac.org/about/universal-service/purpose-of-fund/>
- Universal Service Administrative Company. *about USAC: Universal Service Fund*. available at <http://www.usac.org/about/universal-service/>
- Universal Service Administrative Company. *about USAC: USAC Overview*. available at <http://www.usac.org/about/usac/>
- Universal Service Administrative Company. *about USAC: High Cost Program*. available at <http://www.usac.org/about/universal-service/fund-programs/fund-programs-hc.aspx>
- Universal Service Administrative Company. *about USAC: Low Income Program*. available at <http://www.usac.org/about/universal-service/fund-programs/fund-programs-li.aspx>

Universal Service Administrative Company. *about USAC: Rural Health Care Program*. available at <http://www.usac.org/about/universal-service/fund-programs/fund-programs-rhc.aspx>

Universal Service Administrative Company. *about USAC: Schools and Libraries Program*. available at <http://www.usac.org/about/universal-service/fund-programs/fund-programs-sl.aspx>

Universal Service Administrative Company. *about USAC: Universal Service Fund Facts*. available at <http://www.usac.org/about/universal-service/fund-facts/fund-facts.aspx>