

แนวทางการกำกับดูแลอัตราค่าบริการโทรศัพท์พื้นฐานในประเทศไทย

จากที่ได้พิจารณาสภาพของตลาดการให้บริการโทรคมนาคมแล้ว จะเห็นได้ว่า สภาพของการผูกขาดในตลาดโทรคมนาคมนั้น อาจไม่ได้มีสภาพดังกล่าวเกิดขึ้นในตลาดการให้บริการทุกประเภท เนื่องจากลักษณะของประเภทบริการแต่ละประเภทยังมีความแตกต่างกันออกไป ซึ่งต้องพิจารณาเป็นกรณีไป เช่น ในตลาดการให้บริการอินเทอร์เน็ต ตลาดอุปกรณ์ นั้น ยังคงมีสภาพของการแข่งขันในตลาดดังกล่าว เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ ส่งผลให้ลักษณะของการกำกับดูแลจึงมีความแตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสม กล่าวคือ หากในสภาพของตลาดมีการแข่งขันอยู่แล้วการเข้าแทรกแซงธุรกิจของภาครัฐก็ไม่มี ความสำคัญและอาจส่งผลเสียต่อการแข่งขันได้ หรืออาจกล่าวได้ว่าหากบริการประเภทใดมีการแข่งขันอยู่แล้ว การกำหนดราคาจะปล่อยให้ เป็นไปตามกลไกตลาด (Market-based) แต่หากบริการประเภทใดไม่สามารถแข่งขันได้เองการกำหนดราคาก็ควรจะเป็นไปตามต้นทุน (Cost-based) ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม

แต่อย่างไรก็ดี ลักษณะของตลาดการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานในประเทศไทย มีลักษณะของการผูกขาดโดยเด็ดขาด กล่าวคือ เนื่องจากสภาพของธุรกิจการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานจะต้องอาศัยโครงข่ายโทรคมนาคมหลักในการประกอบธุรกิจ ซึ่งการลงทุนสร้างหรือให้บริการโครงข่ายหลักนี้เป็นธุรกิจที่ต้องการการลงทุนสูง จึงส่งผลให้การประกอบกิจการดังกล่าว มีความผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) ดังที่ได้อธิบายไว้แล้วในบทที่ 2 ผู้ประกอบการที่มีความสามารถในการประกอบกิจการดังกล่าวจึงมีเพียงไม่กี่รายหรืออาจกล่าวได้ว่ามีเพียงรายเดียว ซึ่งในอดีตคือองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (บริษัท ทศท. จำกัด (มหาชน)) ประกอบกับนโยบายหลักของรัฐบาลไทยในอดีต การให้บริการโทรคมนาคมถือว่าการให้บริการสาธารณะ โดยมีวัตถุประสงค์ของการให้บริการโทรคมนาคมคือ การให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง (Universal service) และสามารถใช้บริการได้ในราคาที่เหมาะสมกับสถานะทางเศรษฐกิจ แนวคิดที่นำมาสนับสนุนนโยบายดังกล่าวก็คือ การอุดหนุน (Subsidy) จากรัฐบาลและการอุดหนุนข้ามภาคบริการ (cross subsidy) ดังที่ได้กล่าวมาตลอดในบทที่ผ่านมาแล้วนั้น

ผลของแนวคิดดังกล่าวประกอบกับลักษณะของการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน จึงส่งผลให้อัตราค่าบริการโทรศัพท์พื้นฐานของประเทศไทยยังคงถูกบิดเบือนข้อมูลและอยู่ในสถานะ

ของการผูกขาด ด้วยเหตุนี้ เมื่อปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540¹ ได้กำหนดให้มีองค์กรอิสระเข้ามาทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม นั่นคือ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) แล้วนั้น นอกจากนี้ด้วยแนวโน้มของตลาดสากลมีทิศทางไปสู่การเปิดเสรีในตลาดการให้บริการซึ่งประเทศไทยต้องดำเนินการดังกล่าวตามพันธกรณีที่มีผลผูกพัน จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่องค์กรกำกับดูแล (กทช.) จะต้องกำหนดนโยบายในการกำกับดูแลในรูปของแผนแม่บทเพื่อรองรับการเปิดเสรีดังกล่าว ทั้งนี้การเปิดเสรีในตลาดยังต้องมีเป้าหมายหลัก คือการเปิดเสรีอย่างเป็นธรรม ซึ่งในส่วนของอัตราค่าบริการโดยเฉพาะในการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานที่มีความผูกขาดมากที่สุด การอุดหนุนจากภาครัฐบาลและการอุดหนุนข้ามภาคบริการ หรือที่เรียกว่า การอุดหนุนไขว้ (cross subsidy) ดังกล่าวถือเป็นอุปสรรคสำคัญสำหรับการแข่งขันที่เป็นธรรม นโยบายประการสำคัญหนึ่งของ กทช. ก็คือ นโยบายการกำกับดูแลอัตราค่าบริการให้อยู่บนพื้นฐานของต้นทุนที่แท้จริง (cost-based) และมีความสมเหตุสมผล (reasonable) ซึ่งปัจจุบัน กทช. ได้มีการประกาศใช้หลักเกณฑ์ว่าด้วยการกำกับดูแลอัตราค่าบริการ (Price regulation) คือ ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเรื่องอัตราขั้นสูงของค่าบริการและการเรียกเก็บเงินค่าบริการล่วงหน้าในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2548 โดยหลักการดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดวิธีการคิด อันมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของการแข่งขันทางราคาอย่างเป็นธรรมและเพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งในบทนี้จะกล่าวถึงรายละเอียดและสภาพของการกำกับดูแลเกี่ยวกับอัตราค่าบริการที่ปรากฏในประเทศไทย กอปรกับการนำหลักการรวมถึงแนวคิดการกำกับดูแลในบทที่ 4 มาวิเคราะห์ร่วมด้วย เพื่อชี้ให้เห็นว่าปัจจุบันกฎหมายการกำกับดูแลของประเทศไทยมีทิศทางอย่างไร

5.1 ลักษณะของตลาดโทรคมนาคมไทย

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในภูมิภาคเดียวกัน ตลาดโทรคมนาคมไทยยังเป็นตลาดที่มีระดับการแข่งขันที่ไม่สามารถเรียกได้ว่าเป็น "การแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ" (effective competition) ได้ เนื่องจากยังเป็นตลาดผูกขาดรายเดียว (monopolistic market)² โดยภาครัฐมาตลอด โดยเฉพาะในกิจการการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานจะเห็นว่าผู้ที่มีอำนาจและสิทธิเด็ดขาดแต่ผู้เดียว คือ องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย แม้ว่าจะได้มีการเปิดให้เอกชนเข้ามามี

¹ มาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

² สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และธรราร รัตนนฤมิตร, "สภาพตลาดโทรคมนาคมในต่างประเทศและประเทศไทย", รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ (มิถุนายน 2545): 13.

ส่วนร่วมในการดำเนินกิจการโทรศัพท์พื้นฐานถึง 2 ราย คือ บริษัท เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (TA) และบริษัท ไทยเทเลโฟนแอนด์เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) (TT&T) แต่ทั้งสองบริษัทเป็นเพียงคู่สัญญาซึ่งดำเนินกิจการในนามของภาครัฐ และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัญญาสัมปทานที่ได้ทำไว้กับคู่สัญญาภาครัฐ นอกจากนี้ ประเทศไทยยังให้ข้อผูกพันในการเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคมในองค์การการค้าโลกไว้ค่อนข้างต่ำ³

ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้กิจการโทรคมนาคมในประเทศไทยมีลักษณะผูกขาดเนื่องมาจากลักษณะพิเศษของตลาดโทรคมนาคมไทย ดังต่อไปนี้

5.1.1 ผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly)

ดังที่ได้อธิบายถึงลักษณะของการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) แล้วในหัวข้อของสาเหตุที่ทำให้ระบบของตลาดล้มเหลว (Market Failure) ในเบื้องต้นจะเห็นได้ว่าตลาดโทรคมนาคมในหลายประเทศรวมถึงประเทศไทย เมื่อมีการผูกขาดโดยธรรมชาติเกิดขึ้นมักเป็นสิ่งที่สังคมยอมรับได้ และรัฐบาลในหลายๆ ประเทศมักจะยอมให้มีการผูกขาดเกิดขึ้น อาจเกิดจากแนวความคิดที่ว่าเมื่อลักษณะของอุตสาหกรรมโทรคมนาคมมีความเฉพาะตัว และเป็นสินค้าประเภทสินค้าสาธารณะ (Public Goods) กอปรกับที่ได้เคยวิเคราะห์แล้วว่าในอดีตมีแนวคิดที่เรียกว่า "Public Utility" โดยมีแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องของการให้บริการสาธารณูปโภคจะเป็นเรื่องที่ตระหนักถึงอรรถประโยชน์ของสาธารณะเป็นสำคัญ ซึ่งจำต้องมีการเข้าแทรกแซงในการกำหนดอัตราค่าบริการโดยรัฐบาล

ด้วยเหตุผลข้างต้น จึงทำให้รัฐบาลมองว่าควรเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะเป็นผู้เข้าดำเนินการเนื่องจากต้องการให้เกิดการประหยัดจากขนาด (Economies of scale) และเพื่อหลีกเลี่ยงการลงทุนซ้ำซ้อน แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการผูกขาดเกิดขึ้นในกิจการโทรคมนาคมย่อมก่อให้เกิดการแทรกแซงโดยรัฐเพื่อป้องกันผู้มีอำนาจเหนือตลาดในการใช้อำนาจผูกขาดเอาเปรียบผู้บริโภคหรือผู้ประกอบการรายย่อย ดังนั้น รัฐบาลจึงมักออกกฎหมายกำหนดให้อำนาจผูกขาดและสิทธิเด็ดขาดในกิจการโทรคมนาคมเป็นของหน่วยงานภาครัฐ⁴

³ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และธรราร รัตนนฤมิตร, "สภาพตลาดโทรคมนาคมในต่างประเทศและประเทศไทย," รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การวิจัยในโครงการ แนวทางการปฏิรูประบบโทรคมนาคมของประเทศไทย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, มิถุนายน 2545. หน้า 13.

⁴ ถิ่นยาพร จันทรเรืองเพ็ญ, การแปรสัญญาสัมปทานกิจการโทรคมนาคมกับการเปิดตลาดโทรคมนาคมของไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีสัญญาร่วมกิจการโทรศัพท์พื้นฐาน. (วิทยานิพนธ์

จึงเห็นได้ว่า จากแนวคิดข้างต้นอัตราค่าบริการในกิจการที่มีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคโดยเฉพาะในกิจการโทรคมนาคมจะต้องอยู่ภายใต้การแทรกแซงโดยรัฐบาล การกำหนดราคาในตลาดจึงทำให้ไม่สามารถเป็นไปตามกลไกตลาดได้ดังเช่นในตลาดที่มีการแข่งขันปกติ (ดังที่วิเคราะห์ถึงกลไกราคาในตลาดลักษณะต่างๆ ในบทที่ 2)

5.1.2 ผู้ขาดโดยกฎหมาย

จากบรรทัดฐานด้านความมั่นคงของชาติ รวมถึงเรื่องอรรถประโยชน์สาธารณะ (Public Utility) ข้างต้น รัฐมักจะมีแนวคิดว่าการประกอบกิจการบางประเภทควรต้องดำเนินการโดยรัฐเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า ประปา รวมถึงกิจการโทรศัพท์ ดังนั้น รัฐจะออกกฎหมายเฉพาะเพื่อให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งของรัฐเท่านั้น มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเรื่องนั้นๆ โดยกำหนดชัดเจนถึงสิทธิเด็ดขาดของหน่วยงาน และห้ามมิให้บุคคลอื่นเข้าดำเนินการในกิจการที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ⁵

สำหรับประเทศไทยก็เช่นกัน กฎหมายได้กำหนดให้อำนาจเด็ดขาดเฉพาะแก่รัฐ

ในการให้บริการโทรคมนาคมเนื่องมาจากแนวคิดและบรรทัดฐานที่ว่ากิจการโทรคมนาคมเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่กระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศ และส่งผลต่อความมั่นคงของชาติและประโยชน์สาธารณะ โดยจะสังเกตได้จากกฎหมายโทรคมนาคมที่สำคัญดังต่อไปนี้⁶

5.1.2.1 พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477

พ.ร.บ. โทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 นับได้ว่าเป็นกฎหมายแม่บททางด้านการให้บริการโทรคมนาคมของไทย ซึ่งกำหนดให้อำนาจผูกขาดและสิทธิเด็ดขาดในกิจการโทรคมนาคมเป็นของภาครัฐไว้อย่างชัดเจน⁷ กล่าวคือ กำหนดให้กิจการโทรเลขโทรศัพท์เป็นอำนาจสิทธิเด็ดขาดของ “กรมไปรษณีย์โทรเลข” แต่เพียงผู้เดียว

ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 24.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24-25.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25-27.

⁷ มาตรา 5 พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477

ลักษณะของ พ.ร.บ. โทรเลขและโทรศัพท์เป็นกฎหมายที่วางรากฐานอยู่บนการให้บริการโทรคมนาคมทางสายเป็นสำคัญ ดังนั้น ลักษณะอำนาจผูกขาดของรัฐในการให้บริการโทรเลขโทรศัพท์จึงรวมถึงการสร้างเครือข่าย เช่น การตั้งที่ทำการ การวางสายเครือข่ายเพื่อการสื่อสารทางโทรเลขโทรศัพท์ด้วย⁸

5.1.2.2 พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497

พ.ร.บ. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 เป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐ คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เพื่อให้บริการโทรคมนาคมในส่วนของกิจการโทรศัพท์และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรศัพท์ โดย พ.ร.บ. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้กำหนดให้อำนาจ สิทธิ และหน้าที่ในส่วนของกิจการโทรศัพท์ที่กฎหมายได้ให้กับกรมไปรษณีย์โทรเลขให้โอนมาเป็นขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย⁹ เท่ากับว่าในการดำเนินกิจการโทรศัพท์นั้นกฎหมายสงวนไว้ให้เป็นสิทธิและหน้าที่ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยแต่เพียงผู้เดียว

แม้ว่ากิจการโทรศัพท์จะเป็นอำนาจผูกขาดและสิทธิเด็ดขาดขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เอกชนก็อาจเข้ามามีบทบาทในการให้บริการโทรศัพท์ เนื่องจากกฎหมายได้ให้อำนาจองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยในการร่วมการงานหรือสมทบกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แห่งกิจการขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย¹⁰ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ พ.ร.บ. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจะเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการโทรศัพท์ในรูปของสัญญาร่วมการงาน หรือที่เรียกกันว่า “สัญญาสัมปทาน” แต่การร่วมการงานดังกล่าวเป็นการดำเนินกิจการในนามของภาครัฐ ดังนั้น แม้ว่าเอกชนสามารถเข้ามาให้บริการโทรคมนาคมแต่อำนาจผูกขาดในกิจการโทรคมนาคมยังคงเป็นของภาครัฐตามกฎหมาย

5.1.2.3 พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519

พ.ร.บ. การสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 เป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐในการให้บริการโทรคมนาคมอีกหน่วยงานหนึ่ง คือ “การสื่อสารแห่งประเทศไทย”

⁸ มาตรา 6 อนุ (1), (2) แห่ง พ.ร.บ. โทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477.

⁹ มาตรา 6 และมาตรา 16 แห่ง พ.ร.บ. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497.

¹⁰ มาตรา 9 อนุ (6) แห่ง พ.ร.บ. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497.

โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม¹¹ ดังนั้น จึงเท่ากับว่า การสื่อสารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการดำเนินกิจการไปรษณีย์และกิจการโทรคมนาคมต่างๆ เว้นแต่ กิจการที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลอื่นไว้เป็นการเฉพาะ เช่น การให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานภายในประเทศ เป็นต้น เนื่องจาก พ.ร.บ. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2477 ได้ให้อำนาจผูกขาดในกิจการโทรศัพท์พื้นฐานไว้แก่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยโดยเฉพาะอยู่แล้ว

นอกจากนี้ กฎหมายได้ให้อำนาจการสื่อสารแห่งประเทศไทยในการร่วมการทำงานกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม¹² อย่างไรก็ตาม การที่เอกชนจะเข้ามาร่วมให้บริการโทรคมนาคมในฐานะผู้รับสัมปทานก็เป็นเพียงการดำเนินการในฐานะที่เป็นคู่สัญญาร่วมการทำงานกับภาครัฐ การให้บริการของเอกชนก็ถือเป็นการดำเนินการในนามของภาครัฐ จึงเท่ากับว่าอำนาจผูกขาดในกิจการโทรคมนาคมเป็นของภาครัฐตามกฎหมาย

ดังนั้น หากพิจารณาจากกฎหมายโทรคมนาคมดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นไม่ว่าจะเป็น พ.ร.บ. โทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477, พ.ร.บ. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 และ พ.ร.บ. การสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 จะเห็นได้ว่ากฎหมายโทรคมนาคมของไทย กำหนดให้อำนาจผูกขาดและสิทธิเด็ดขาดในกิจการโทรคมนาคมไว้แก่ภาครัฐเท่านั้น จึงเป็นการยากที่เอกชนจะเข้ามามีบทบาทในตลาดการให้บริการโทรคมนาคมอย่างเต็มที่หรือเป็นเจ้าของในกิจการโทรคมนาคมเนื่องจากถูกจำกัดภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย

นอกจากนี้ ในส่วนของการกำหนดอัตราค่าบริการของกิจการโทรคมนาคม ดังกล่าวมีบทกฎหมายที่บัญญัติไว้ให้การกำหนดและเปลี่ยนแปลงอัตราค่าบริการต้องเป็นไปโดยความเห็นของคณะรัฐมนตรี¹³ จึงเห็นได้ว่า เมื่อกฎหมายกำหนดให้อัตราค่าบริการขึ้นอยู่กับความเห็นชอบทางการเมืองดังที่ได้วิเคราะห์ไว้โดยละเอียดในหัวข้อของวิวัฒนาการในการกำหนดอัตราค่าบริการในบทที่ 3 ในแง่มุมทางเศรษฐศาสตร์จึงถูกมองข้ามไป เนื่องจากวัตถุประสงค์ของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลาที่แตกต่างกัน

¹¹ มาตรา 7 พ.ร.บ. การสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519.

¹² มาตรา 7 พ.ร.บ. การสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519.

¹³ มาตรา 40 พ.ร.บ. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497, มาตรา 39(3) พ.ร.บ. การสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519.

5.1.3 ผูกขาดโดยสัญญาสัมปทาน¹⁴

สัญญาร่วมการงานด้านกิจการโทรคมนาคม หรือที่เรียกกันว่าสัญญาสัมปทาน นั้น เป็นสัญญาร่วมดำเนินการระหว่างภาครัฐและเอกชนในการให้บริการโทรคมนาคม เนื่องจาก นับแต่อดีตเป็นต้นมากฎหมายได้กำหนดให้กิจการโทรคมนาคมเป็นอำนาจผูกขาดของภาครัฐ เอกชนจึงไม่สามารถให้บริการโทรคมนาคมโดยลำพังได้ แต่เมื่อกระแสความต้องการโทรคมนาคม เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในขณะที่การดำเนินการของภาครัฐไม่สามารถตอบสนองได้เพียงพอ กับความต้องการของประชาชนไม่ว่าจะด้วยเหตุผลข้อจำกัดด้านงบประมาณ การลงทุน เทคโนโลยี หรือด้านทรัพยากรบุคคลก็ตาม รัฐจึงได้เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการ โทรคมนาคมโดยการทำสัญญาร่วมดำเนินการกับภาครัฐหรือที่มักเรียกกันว่า “สัญญาสัมปทาน โทรคมนาคม” นั่นเอง สัญญาสัมปทานจึงเกิดขึ้นภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจผูกขาดแก่ภาครัฐใน การประกอบกิจการโทรคมนาคม¹⁵

ถึงแม้ว่าเอกชนจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมให้บริการโทรคมนาคมในรูปของสัญญา

สัมปทานได้ก็ตาม แต่กิจการโทรคมนาคมก็ยังคงเป็นอำนาจผูกขาดของภาครัฐ เนื่องจากเนื้อหา และเงื่อนไขต่างๆ ของสัญญาสัมปทานยังมีข้อจำกัดซึ่งเป็นอุปสรรคในการดำเนินกิจการของ คู่สัญญาภาคเอกชน เช่น เงื่อนไขที่กำหนดให้เอกชนจะต้องจ่ายค่าส่วนแบ่งรายได้ให้กับภาครัฐ ตลอดอายุสัญญาสัมปทาน, เงื่อนไขที่เอกชนต้องโอนกรรมสิทธิ์ในโครงข่ายโทรคมนาคมของตน ให้กับภาครัฐ ตลอดจนเงื่อนไขที่ห้ามเอกชนลดราคาหรือจัดทำรายการส่งเสริมการตลาดโดยไม่ได้ รับอนุญาตจากคู่สัญญาภาครัฐ เป็นต้น นอกจากนี้ เอกชนคู่สัญญายังคงมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัญญาสัมปทานอย่างเคร่งครัดเนื่องมาจากพื้นฐานของกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐเป็นผู้มีอำนาจผูกขาดในกิจการโทรคมนาคม จึงเห็นได้ว่าเงื่อนไขในสัญญาสัมปทานภายใต้ระบบ ผูกขาดเหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการแข่งขันและการพัฒนาอุตสาหกรรมโทรคมนาคมของ ประเทศ

¹⁴ ธานยาพร จันทร์เรืองเพ็ญ, การแปรสัญญาสัมปทานกิจการโทรคมนาคมกับการเปิด ตลาดโทรคมนาคมของไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีสัญญาร่วมการงานโทรศัพท์พื้นฐาน, (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 27.

¹⁵ มาตรา 9(6) แห่งพ.ร.บ. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497, มาตรา 10(6) แห่งพ.ร.บ. การสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519.

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากตลาดโทรคมนาคมไทยมีลักษณะผูกขาดนับแต่อดีตเป็นต้นมา จึงเกิดความเชื่อที่ว่า การแทรกแซงจากภาครัฐเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อป้องกันผู้ประกอบการซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดเอาเปรียบผู้บริโภค แต่ในความเป็นจริงแล้วการที่รัฐเข้ามาแทรกแซงในตลาดโทรคมนาคมไม่ว่าจะแทรกแซงในฐานะผู้กำกับดูแล (Regulator) หรือในฐานะคู่สัญญาร่วมการทำงานก็ตาม ย่อมก่อให้เกิดข้อจำกัดและอุปสรรคมากมายในการดำเนินกิจการซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อพัฒนาระบบโทรคมนาคมของประเทศ นอกจากนี้ ประชาชนผู้บริโภคนั้นยังไม่ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ เนื่องจากการใช้อำนาจผูกขาดและการแทรกแซงจากภาครัฐทำให้การแข่งขันและราคาไม่เป็นไปตามกลไกตลาดอย่างแท้จริง

5.2 ประเภทตลาดโทรคมนาคมในประเทศไทย

จากหัวข้อที่ 5.1 จะเห็นว่า เป็นการวิเคราะห์ตลาดโทรคมนาคมในประเทศไทยในภาพรวม แต่อย่างไรก็ตาม ภายในตลาดโทรคมนาคมยังประกอบด้วยตลาดการให้บริการประเภทต่างๆ ซึ่งจากที่กล่าวไว้ในบทที่ 2 แล้วว่า ในตลาดโทรคมนาคมนั้นสามารถประกอบไปด้วยลักษณะของตลาดที่มีการแข่งขันแตกต่างกันออกไปโดยขึ้นอยู่กับลักษณะและประเภทของการให้บริการ สำหรับประเทศไทยดังที่ได้วิเคราะห์แล้วว่า ในตลาดการให้บริการโทรคมนาคมนั้นมีความหลากหลายในลักษณะของการแข่งขัน ซึ่งมีทั้งประเภทบริการที่มีลักษณะของตลาดแข่งขันตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด หรือตลาดผูกขาด ซึ่งตัวอย่างที่เห็นได้ชัด กล่าวคือ ในกรณีของบริการโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศและบริการวงจรอินเทอร์เน็ตระหว่างประเทศจะมีลักษณะของการผูกขาดรายเดี่ยว (Monopolistic market) หรือในกรณีของบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Mobile) เป็นตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด (oligopolistic market) เป็นต้น¹⁶

ซึ่งในหัวข้อนี้จะเป็นการศึกษาถึงประเภทของตลาดโทรคมนาคมในประเทศไทย แต่จะเน้นศึกษาถึงลักษณะของการแข่งขันทางด้านราคาเป็นสำคัญ ดังมีรายละเอียดดังนี้

¹⁶ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และธรรพร รัตนนฤมิตศร, "สภาพตลาดโทรคมนาคมในต่างประเทศและประเทศไทย," รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การวิจัยในโครงการ แนวทางการปฏิรูประบบโทรคมนาคมของประเทศไทย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, มิถุนายน 2545. หน้า

5.2.1 ตลาดโทรศัพท์พื้นฐาน (Fixed-line Market)

ตลาดโทรศัพท์พื้นฐานในประเทศไทยเป็นตลาดที่มีผู้ประกอบการอย่างละ 2 ราย ทั้งในเขตกรุงเทพฯ-ปริมณฑล และในเขตภูมิภาค โดยมีองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) และบริษัทเอกชนซึ่งร่วมการงานกับ ทศท. เป็นผู้ให้บริการ อย่างไรก็ตามในตลาดดังกล่าวจะพบการแข่งขันเฉพาะในกิจกรรมด้านการตลาด แต่แทบจะไม่พบการแข่งขันทางราคาเลย ทั้งนี้ เนื่องจากเงื่อนไขในสัญญาร่วมการงานระหว่าง ทศท. และผู้ประกอบการเอกชนมีข้อจำกัดในการแข่งขันทางด้านราคาซึ่งทำให้ไม่มีการปรับอัตราค่าบริการโทรศัพท์ทางไกล (Long distance) ในประเทศมาเป็นระยะเวลาหลายปี

แม้ว่าในปัจจุบัน ทศท. จะเปิดบริการ Y-Tel 1234 โดยใช้เทคโนโลยีเสียงผ่านระบบไอพี (VoIP) ซึ่งมีอัตราค่าบริการต่ำกว่าอัตราค่าบริการโทรศัพท์พื้นฐานโดยทั่วไป บริการดังกล่าวก็ยังเป็นบริการชั่วคราวและยังไม่มีมีการทำการตลาดในวงกว้างนัก สภาพดังกล่าวทำให้อัตราค่าบริการของโทรศัพท์พื้นฐานในประเทศไทย โดยเฉพาะโทรศัพท์ทางไกลในประเทศมีระดับสูงกว่าอัตราค่าบริการของประเทศในภูมิภาคเดียวกัน¹⁷

ตารางที่ 10: เปรียบเทียบอัตราค่าโทรศัพท์ทางไกลภายในประเทศของไทยและประเทศในภูมิภาคเดียวกัน

(บาทต่อนาที)

ระยะทาง (กม.)	ไทย ทศท.	มาเลเซีย Telekom Malaysia	ฟิลิปปินส์ PLDT
น้อยกว่า 50	3	1.35	2.59
51 - 100	6	3.39	
101 - 150	9	9.67	
151 - 200	9		
201 - 350	12		
351 - 500	15		
มากกว่า 500	18		

หมายเหตุ : คิดอัตราแลกเปลี่ยน 1 รिंगิตต่อ 11.28 บาท, 1 เปโซ ต่อ 0.862 บาท

¹⁷ เรื่องเดียวกัน. หน้า 13.

ที่มา : สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และธราธร รัตนนฤมิตร, "สภาพตลาดโทรคมนาคมในต่างประเทศและประเทศไทย," รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การวิจัยในโครงการ แนวทางการปฏิรูประบบโทรคมนาคมของประเทศไทย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, มิถุนายน 2545.

5.2.2 ตลาดโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศ (International Long-distance Market)

ตลาดโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศไปยังประเทศต่างๆ ทั่วโลกเป็นตลาดที่มีผู้ประกอบการรายเดียว คือ การสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) ยกเว้นในกรณีของตลาดโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศไปยังประเทศเพื่อนบ้าน 4 ประเทศที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทย ซึ่งมี ทศท. เป็นผู้ประกอบการรายเดียว ในทางปฏิบัติ แม้ว่ามีการบริการอื่นซึ่งอาจถือเป็นบริการที่แข่งขันกับบริการของ กสท. บ้าง เช่น บริการโทรกลับ (call-back) บริการดังก้าวก็ยังเป็นบริการที่ผิดกฎหมาย และไม่สามารถทำการตลาดในวงกว้างได้ การผูกขาดของ กสท. ทำให้อัตราค่าบริการของโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศของประเทศไทยสูงกว่าอัตราค่าบริการของประเทศในภูมิภาคเดียวกันพอสมควร¹⁸

ตารางที่ 11: เปรียบเทียบอัตราค่าโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศของไทยและประเทศในภูมิภาคเดียวกัน

(บาทต่อนาที)

ประเทศ ปลายทาง	ไทย		มาเลเซีย	ฟิลิปปินส์	สิงคโปร์	ฮ่องกง
	กสท.	Hatari Technology	Telekom Malaysia	PLDT	Singtel	HKIC
อังกฤษ	30	20	22.6	17.15	14.0	27.4
อเมริกา	22	14	22.6		9.3	14.6
ญี่ปุ่น	30	19	33.9		21.4	32.3
ออสเตรเลีย	22	16	22.6		14.3	25.1

หมายเหตุ: คิดอัตราแลกเปลี่ยน 1 ริงกิตต่อ 11.28 บาท, 1 เปโซ ต่อ 0.86 บาท, 1 สิงคโปร์ดอลลาร์ ต่อ 23.77 บาท และ 1 ฮ่องกงดอลลาร์ ต่อ 5.49 บาท

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

¹⁸ เรื่องเดียวกัน. หน้า 14.

5.2.3 ตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Mobile Market)

เป็นตลาดที่มีผู้ประกอบการในภาคเอกชนแข่งกันหลายราย อย่างไรก็ตาม การแข่งขันที่ผ่านมามีส่วนใหญ่มุ่งมิใช่การแข่งขันทางด้านราคา (price competition) แต่เป็นเพียงการแข่งขันด้านการตลาด การแข่งขันด้านคุณภาพและความหลากหลายของการให้บริการโดยผู้ให้บริการพยายามสร้างความแตกต่างด้านผลิตภัณฑ์ (product differentiation) ขึ้นจากการให้บริการด้านต่างๆ เช่น การส่งข้อความขนาดสั้น (SMS) และการใช้อินเทอร์เน็ตผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่ (mobile internet) ตลอดจนการประชาสัมพันธ์เพื่อให้เกิดความภักดีต่อตราสินค้า (brand loyalty) ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการแข่งขันทางราคา นอกจากนี้ผู้ให้บริการยังมีมาตรการส่งเสริมการขาย (Promotion) ต่างๆ ซึ่งมีวิธีคิดอัตราค่าบริการที่ผู้บริโภคไม่สามารถเปรียบเทียบราคากับผู้ให้บริการรายอื่นได้ง่าย¹⁹

5.2.4 ตลาดอินเทอร์เน็ต (Internet Market)

ตลาดอินเทอร์เน็ตเป็นตลาดที่มีการแข่งขันค่อนข้างมากในการให้บริการแก่ผู้ใช้ภายในประเทศ อย่างไรก็ตามตลาดอินเทอร์เน็ตระหว่างประเทศยังคงเป็นตลาดที่ผูกขาดโดยผู้ประกอบการรายเดียว คือ กสท. ในช่วงระหว่างปี 2540-2545 กสท. ได้ปรับอัตราค่าบริการครั้งวงจรมินอินเทอร์เน็ตระหว่างประเทศ (International half circuit) ลงเพียง 2 ครั้ง ในอัตรารวมเพียงร้อยละ 27 ในรอบ 5 ปี หรือโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ 5.5 ต่อปี ซึ่งเป็นอัตราการปรับลดต่ำกว่าอัตราการปรับลดในตลาดที่มีการแข่งขันเป็นอย่างมาก²⁰

จากประเภทของบริการในตลาดโทรคมนาคมไทย จะเห็นได้ว่าในแต่ละประเภทบริการระดับการแข่งขันนั้นไม่เท่ากัน แต่อย่างไรก็ตามก็ยิ่งถือว่าตลาดโทรคมนาคมในประเทศไทยยังคงมีระดับของการแข่งขันที่ไม่มีประสิทธิภาพ อาจเนื่องจากเหตุผลสำคัญคือจำนวนผู้ประกอบการในแต่ละประเภทบริการนั้นมีน้อยรายหรืออาจมีรายเดียวเป็นผู้ผูกขาด ซึ่งอาจสรุปโครงสร้างของตลาดบริการโทรคมนาคมในประเทศไทยได้ดังตารางด้านล่างนี้

¹⁹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 15.

²⁰ เรื่องเดียวกัน. หน้า 19.

ตารางที่ 12: โครงสร้างตลาดบริการโทรคมนาคมในประเทศไทย พ.ศ. 2545

ประเภทของบริการ	จำนวนผู้ประกอบการ (ราย)	รายชื่อผู้ประกอบการ	ส่วนแบ่งตลาด*	หมายเหตุ
โทรศัพท์พื้นฐาน (นครหลวง)	2	1. ทศท. 2. TA	44% 56%	ข้อมูล ณ มี.ย. 2545 ข้อมูล ณ มี.ย. 2545
โทรศัพท์พื้นฐาน (ภูมิภาค)	2	1. ทศท. 2. TT&T	59% 41%	ข้อมูล ณ มี.ย. 2545 ข้อมูล ณ มี.ย. 2545
โทรศัพท์เคลื่อนที่	6	1. AIS 2. TAC 3. DPC 4. TA Orange 5. ทศท. 6. กสท.	60.00% 33.02% 2.68% 4.05% 0.20% 0.05%	ข้อมูล ณ ส.ค. 2545 ข้อมูล ณ ส.ค. 2545 ข้อมูล ณ ส.ค. 2545 ข้อมูล ณ ก.ค. 2545 ข้อมูล ณ ส.ค. 2545 ข้อมูล ณ ส.ค. 2545
โทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศ**				
- ลาวและมาเลเซีย	2	1. ทศท. 2. กสท.	90-99% 1-10%	ข้อมูลเฉลี่ยปี 2545 ข้อมูลเฉลี่ยปี 2545
- พม่าและกัมพูชา	2	1. ทศท. 2. กสท.	80-70% 30-40%	ข้อมูลเฉลี่ยปี 2545 ข้อมูลเฉลี่ยปี 2545
- ประเทศอื่น ยกเว้น 4 ประเทศที่มีพรมแดนติดไทย	1	1. กสท.	100%	ข้อมูล ณ ส.ค. 2545
สื่อสารผ่านดาวเทียม	1	1. อินแซทเทลโลท์	100%	ข้อมูล ณ ส.ค. 2545
เพจเจอร์	4	1. โพลเทค 2. ทศท. 3. แพคคิงส์ 4. อีซีเอส เพจโฟน	39% 28% 25% 8%	ข้อมูล ณ ส.ค. 2545 ส่วนแบ่งตลาดจากโพลลิงค์ 26% และจากเว็ลด์เพจ 2% ซึ่งบริษัทเอกชนทั้งสองรายโอนลูกค้าให้แก่ ทศท. (ข้อมูล ณ ส.ค. 2545) รวมส่วนแบ่งตลาดของอีซีเอสซึ่งโอนลูกค้ามาให้แพคคิงส์ (ข้อมูล ณ ส.ค. 2545) ข้อมูล ณ ส.ค. 2545
อินเทอร์เน็ต (ISP เชิงพาณิชย์)	18	1. อินเทอร์เน็ตประเทศไทย 2. เคเอสซี คอมเมอร์เชียล อินเทอร์เน็ต 3. ซีเอส คอมมิวนิเคชั่น 4. ล็อกซ์เสย์ อินฟอร์เมชัน เซอร์วิส 5. อื่นๆ 14 ราย	30.1% 18.4% 12.9% 10.9% 29.7%	ทั้งสองบริษัทได้ความร่วมมือร่วมกันในปี 2545

หมายเหตุ : * ส่วนแบ่งตลาดของโทรศัพท์พื้นฐาน โทรศัพท์เคลื่อนที่(รวมบริการ pre-paid) สื่อสารผ่านดาวเทียม และเพจเจอร์ พิจารณาจากจำนวนหมายเลขผู้ใช้บริการ ส่วนแบ่งตลาดโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศ พิจารณาจากจำนวนนาทีที่เรียกใช้เฉลี่ยทั้งปี และส่วนแบ่งตลาดบริการอินเทอร์เน็ตพิจารณาจากปริมาณข้อมูลนำเข้า-ส่งออกรวมผ่าน Internet Information Research Center (IIR) ณ วันที่ 28 มีนาคม 2545

** การให้บริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศไปยังลาวและมาเลเซียนั้น ทศท. เปิดให้บริการมานานกว่า 20 ปีจึงมีส่วนแบ่งตลาดสูง ส่วนประเทศพม่าและกัมพูชานั้น ทศท. เปิดให้บริการ 3 ปี จึงมีส่วนแบ่งตลาดสูงพอสมควร ส่วนประเทศอื่นที่นอกเหนือจาก 4 ประเทศที่กล่าวมานั้น กสท. เป็นผู้ให้บริการเพียงรายเดียว แม้ว่า ทศท. จะมีศักยภาพเพียงพอในการให้บริการโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศไปยังประเทศอื่นๆ ก็ตาม มลพิษของรัฐมนตรีที่ผ่านมากำหนดให้ ทศท. และ กสท. แยกกันจดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชนจำกัด และกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยให้บริษัททั้งสองประกอบกิจการตามที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการอยู่เดิมทุกประการเพื่อมิให้มีการลงทุนที่ซ้ำซ้อน ทำให้ ทศท. ไม่สามารถให้บริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศได้

ที่มา: เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และเสาวลักษณ์ ชิวสิทธิยานนท์, "การป้องกันการผูกขาดในตลาดโทรคมนาคม," รายงานการวิจัยในโครงการ แนวทางการปฏิรูประบบโทรคมนาคมของประเทศไทย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, มีนาคม 2546.

5.3 ความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการผูกขาด²¹

จากการแข่งขันที่ไม่มีประสิทธิภาพอันเนื่องมาจากโครงสร้างตลาดหรือกึ่งผูกขาดดังกล่าวทำให้เกิดความสูญเสียต่อระบบเศรษฐกิจ²² เนื่องจากลักษณะของตลาดผูกขาดที่ว่า ผู้มีอำนาจผูกขาดสามารถกำหนดปริมาณการผลิตและราคาสินค้าได้ตามต้องการ หากผู้ผูกขาดกำหนดราคาสินค้าให้สูงขึ้นเกินกว่าราคาที่ควรจะเป็นหรือราคาที่เป็นไปตามกลไกตลาด หรือกรณีทำการผลิตสินค้าในปริมาณที่น้อยกว่าปริมาณสินค้าที่ควรจะมีในตลาดเพื่อให้ตนได้ราคาและกำไรที่สูงขึ้นแล้ว จะเห็นว่าเป็นลักษณะของการกำหนดราคาในตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์ดังที่ได้อธิบายไว้แล้วในบทที่ 3 การกระทำดังกล่าวของผู้มีอำนาจผูกขาดย่อมก่อให้เกิดความสูญเสียในทางเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้²³

(1) ความสูญเสียอันเกิดจากการถ่ายเทเงินของผู้บริโภคในส่วนที่เกินกว่าที่ควรจะเป็นไปสู่ผู้มีอำนาจผูกขาด (Income Transfer or Transfer of Wealth) กล่าวคือ การที่ผู้บริโภคต้องจ่ายเพิ่มขึ้นจากการที่ผู้มีอำนาจผูกขาดลดปริมาณและขึ้นราคาสินค้าในตลาด ซึ่งในตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ผู้บริโภคไม่จำเป็นต้องเสียค่าใช้จ่ายส่วนเกินนี้

²¹ ธันยาพร จันทร์เรืองเพ็ญ, การแปรสัญญาสัมปทานกิจการโทรคมนาคมกับการเปิดตลาดโทรคมนาคมของไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีสัญญาร่วมการงานโทรศัพท์พื้นฐาน, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 28-29.

²² สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และธรรพร รัตนนฤมิตร, "สภาพตลาดโทรคมนาคมในต่างประเทศและประเทศไทย," รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การวิจัยในโครงการ แนวทางการปฏิรูประบบโทรคมนาคมของประเทศไทย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, มิถุนายน 2545. หน้า 20.

²³ สรวิต ลิ้มปริงชี . กฎหมายการแข่งขันทางการค้า : แนวคิดพื้นฐาน เจตนารมณ์และปัญหา (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543): หน้า 25.

(2) การสูญเสียโอกาสของผู้บริโภคในการเลือกซื้อสินค้าตามความต้องการที่แท้จริง (Dead weight welfare loss) กล่าวคือ การที่ผู้มีอำนาจผูกขาดลดปริมาณและขึ้นราคาสินค้า ทำให้ผู้บริโภคส่วนหนึ่งไม่สามารถซื้อสินค้าของผู้มีอำนาจผูกขาดตามความต้องการได้ เนื่องจากราคาสินค้าที่สูงขึ้น หรือเนื่องมาจากความไม่เพียงพอของปริมาณสินค้า ทำให้ผู้บริโภคจำต้องเปลี่ยนไปซื้อสินค้าชนิดอื่นมาทดแทน สินค้าของผู้มีอำนาจผูกขาด แม้ว่าสินค้าที่ซื้อมาทดแทนนั้นอาจจะมีคุณภาพด้อยกว่าหรือมีคุณสมบัติตรงตามความต้องการของผู้ซื้อเสียทีเดียว นอกจากนี้ กรณีดังกล่าวยังเป็นการทำให้ทรัพยากรในสังคมที่มีอยู่จำกัดถูกใช้ไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีทรัพยากรส่วนหนึ่งถูกนำไปผลิตสินค้าทดแทนซึ่งเป็นสินค้าที่ผู้บริโภคอาจไม่มีความต้องการเลยในตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์

(3) การสูญเสียโอกาสที่จะพัฒนาประสิทธิภาพในการผลิตเนื่องจากผู้มีอำนาจผูกขาดไม่ต้องเผชิญกับแรงกดดันอันเกิดจากการแข่งขันในตลาดทำให้ผู้ผูกขาดไม่มีความตื่นตัวที่จะพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตของตนให้สูงขึ้นพร้อมทั้งลดต้นทุนการผลิตให้ต่ำลงมากที่สุดโดยถือว่าถึงอย่างไรผู้บริโภคก็จำเป็นต้องซื้อสินค้าของตน ในทางตรงกันข้ามหากมีการแข่งขันกันเกิดขึ้นในตลาด ย่อมทำให้ผู้ผลิตพัฒนาระบวนการผลิตให้มีประสิทธิภาพและใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าเพื่อให้ต้นทุนการผลิตของตนลดลงและสามารถขายสินค้าได้ในราคาที่ใกล้เคียงกับราคาทุน ตลอดจนพัฒนาคุณภาพสินค้าให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งในที่สุดแล้วผลประโยชน์ย่อมตกอยู่กับผู้บริโภค

จากความสูญเสียข้างต้นจะเห็นได้ว่า ผลกระทบที่สำคัญของผูกขาด นั้นคือ ราคาที่ถูกกำหนดโดยผู้มีอำนาจผูกขาด ซึ่งผลดังกล่าวจะกระทบโดยตรงต่อผู้บริโภคในท้ายที่สุด ดังนั้น จากที่เคยศึกษาถึงกลไกราคาในตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ และผลที่มีผลต่อระบบเศรษฐกิจแล้ว การกำกับดูแลอัตราค่าบริการจึงเป็นสิ่งสำคัญต่อไปที่จะทำให้ระบบการกำหนดอัตราค่าบริการในประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไปในระดับสากลมากขึ้น ซึ่งจะนำมาศึกษาในหัวข้อถัดไปนี้

5.4 แนวทางการกำกับดูแลอัตราค่าบริการโทรศัพท์พื้นฐานในประเทศไทย

ในอดีตที่ผ่านมา รัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจะเป็นผู้กำหนดอัตราค่าบริการสำหรับโทรศัพท์ท้องถิ่นและทางไกลในประเทศ ในขณะที่การสื่อสารแห่งประเทศไทยก็จะเป็นผู้กำหนดอัตราค่าบริการโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศ รัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งนี้จึงมีฐานะเสมือนเป็นหน่วยงานกำกับดูแลควบคู่กับการเป็นผู้ให้บริการ ด้วยเหตุนี้ ทำให้หน่วยงานทั้งสองไม่เกิดแรงจูงใจในการลดต้นทุนการผลิตและปรับอัตราค่าบริการ

ลงตามการพัฒนาของตลาดและเทคโนโลยีที่สูงขึ้น นอกจากนี้ จากแนวความคิดดั้งเดิมในเรื่องของการอุดหนุนไขว้ระหว่างบริการ (cross-subsidy) ยังทำให้โครงสร้างอัตราค่าบริการโทรคมนาคมในประเทศไทยมีความบิดเบือนไปอย่างมาก

ต่อมาเมื่อมีการแต่งตั้งองค์การกำกับดูแล คือ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กทช. เพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทย โดยมีเป้าหมายเพื่อพยายามให้ทิศทางของการให้บริการโทรคมนาคมเกิดการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ทั้งในด้านของผู้ประกอบการและผู้ให้บริการ (ผู้บริโภค) ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายสากลที่มีการยอมรับว่าสถานะของการให้บริการโทรคมนาคมได้เปลี่ยนบทบาทจากที่เป็นอุตสาหกรรมเพื่อสาธารณะมามีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนไปจากสภาพของการผูกขาดเป็นการเปิดเสรีในกิจการดังกล่าว ซึ่งได้เป็นที่มาของเป้าหมายของความตกลงร่วมกันระหว่างประเทศ นั่นคือ การเจรจาภายใต้กรอบขององค์การการค้าโลก หรือ WTO ดังที่ได้กล่าวอธิบายไว้ในบทต้นๆ แล้วนั้น จึงทำให้ประเทศไทยต้องดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีดังกล่าว และการยอมรับทางสากลอันเป็นประโยชน์ในทางระหว่างประเทศต่อไป ด้วยเหตุนี้ กทช. จึงต้องดำเนินการให้บรรลุถึงนโยบายผ่านทางแผนแม่บทเพื่อกำหนดแนวทางการกำหนดกฎเกณฑ์กำกับดูแลต่อไป ซึ่งนโยบายหลักของ กทช. มีดังต่อไปนี้

1. นโยบายการบริหารคลื่นความถี่ จัดสรรอย่างเป็นธรรมและใช้ประโยชน์คลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนและประเทศชาติ
2. นโยบายการออกใบอนุญาต ออกใบอนุญาตโดยให้มีการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมและการป้องกันการผูกขาด
3. นโยบายอินเทอร์เน็ต ออกใบอนุญาตอินเทอร์เน็ตโดยคิดค่าใบอนุญาตต่ำสุดหรือไม่มี
4. นโยบายอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการ กำกับดูแลการประกอบกิจการให้เกิดการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรม เพื่อให้ค่าบริการโทรคมนาคมถูกกว่าประเทศอื่นในเอเชีย และเพื่อให้มีคุณภาพดี
5. นโยบายการเชื่อมต่อโครงข่าย สร้างเงื่อนไขในใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการยอมให้เกิดการเชื่อมโยงโครงข่ายบนพื้นฐานของราคาต้นทุน และคิดค่าเชื่อมโยงเฉพาะส่วนที่ใช้เชื่อมต่อโครงข่ายเท่านั้น

6. นโยบายเลขหมายโทรคมนาคม จัดให้มีเลขหมายโทรคมนาคมเพียงพอสำหรับการขยายงานของโครงข่ายผู้ประกอบการและจัดเลขหมายเฉพาะเพื่อกิจการสาธารณะประโยชน์ ความมั่นคงของประเทศ และการสำรองเลขหมายฉุกเฉิน

7. นโยบายการบริการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึง ให้บริการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึงในเขตทุรกันดาร หมู่บ้านห่างไกล โรงเรียนตามชนบท และตามเกาะภูเขาต่างๆ ให้ได้กว่าร้อยละ 90 ภายในปี 2008

8. นโยบายพัฒนาบุคลากร ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาบุคลากรโดยให้ทุนไปฝึกอบรม สัมมนา ศึกษาต่อ และ/หรือฝึกงานกับองค์กรกำกับดูแลในต่างประเทศ และเน้นเรื่องการทำงานเป็นทีม และความเชี่ยวชาญเฉพาะทางของบุคลากร

9. นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรม ส่งเสริมอุตสาหกรรมให้สามารถแข่งขันในต่างประเทศได้ โดยสนับสนุนให้มีการวิจัยพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ และออกใบอนุญาตรับรองผลิตภัณฑ์ที่จะนำมาเชื่อมต่อกับโครงข่าย

จะเห็นได้ว่า การกำกับดูแลอัตราค่าบริการเป็นหนึ่งในนโยบายของ กทข. ที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งกฎเกณฑ์การกำกับดูแลได้มีการกำหนดไว้เป็นไปตาม พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ที่ให้อำนาจแก่ กทข. ในการกำกับดูแลอัตราค่าบริการโทรคมนาคม โดย กทข. มีหน้าที่ในการกำหนดประเภทและอัตราขั้นสูงของค่าบริการที่ผู้ประกอบการจะเรียกเก็บจากผู้ให้บริการ ทั้งนี้ การกำหนดอัตราขั้นสูงต้องมีวิธีการคำนวณที่ชัดเจน เป็นอัตราที่ยุติธรรมแก่ผู้รับใบอนุญาตและผู้ให้บริการและไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ นอกจากนี้ กทข. ยังสามารถปรับอัตราค่าบริการขั้นสูงให้เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมอีกด้วย อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวยังไม่ได้ระบุถึงแนวทางในการกำกับดูแลในรายละเอียด

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ให้อำนาจแก่ กทข. ในการกำกับดูแลอัตราค่าบริการโทรคมนาคม ในหมวด 7 (มาตรา 55-มาตรา 60) ดังนี้

• กทข. จะกำหนดประเภทและอัตราขั้นสูงของค่าธรรมเนียมและค่าบริการที่ผู้ประกอบการจะเรียกเก็บจากผู้ให้บริการ²⁴ จะเห็นว่า เป็นแนวทางการกำกับดูแลโดยนำหลักของการควบคุมเพดานราคา (Price cap) มาปรับใช้เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นของราคาค่าบริการ เกิด

²⁴ มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544.

การเปลี่ยนแปลงทางราคาตามสภาพของตลาดและเป็นการจำลองกลไกตลาดแข่งขันให้มีมากขึ้น
ซึ่งในรายละเอียดได้อธิบายไว้แล้วในบทที่ 4

แต่อย่างไรก็ตาม ในประกาศของ กทช. รายละเอียดปรากฏตามภาคผนวก 1 ได้
กำหนดทางเลือกให้ผู้ประกอบการบางรายสามารถเลือกที่จะอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์การกำกับดูแล
แบบควบคุมผลตอบแทนการลงทุน หรือ Rate of Return ก็สามารทำได้ ซึ่งเป็นการพยายาม
ผสมผสานทั้งสองหลักเกณฑ์มาปรับใช้ โดยอยู่บนความพร้อมของผู้ประกอบการแต่ละรายที่มี
ความพร้อมแตกต่างกัน

- การกำหนดอัตราขั้นสูงต้องมีวิธีการคำนวณที่ชัดเจนเป็นอัตราที่ยุติธรรมแก่ผู้รับ
ใบอนุญาตและผู้ให้บริการ และต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ²⁵ วัตถุประสงค์หลักของการ
กำหนดอัตราค่าบริการ คือ การส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันที่เสรี และเป็นธรรม ซึ่งจากที่เคยวิเคราะห์
ไว้แล้วว่า อัตราที่ยุติธรรมนั้นตามแนวความคิดและหลักกฎหมายสากลก็คือ อัตราค่าบริการที่
สมเหตุสมผล (reasonable) ดังที่ยกตัวอย่างกรณีพิพาทที่มีคำวินิจฉัยจากคณะลูกขุนจากคดี
Mexico case แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีพิพาทดังกล่าวก็ไม่ได้มีการกำหนดค่านิยามไว้อย่างชัดเจน
เพียงแต่ตีความเป็นนัยหนึ่งว่า ควรจะเป็นอัตราค่าบริการที่สะท้อนถึงต้นทุนที่เกิดขึ้นในการ
ให้บริการ จึงเป็นที่มาของแนวคิดอัตราค่าบริการที่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง (cost based) ต่อมา

- ผู้รับใบอนุญาตแต่ละรายจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการนอกเหนือหรือ
เกินกว่าอัตราขั้นสูงที่คณะกรรมการกำหนดไม่ได้ และต้องไม่เป็นการกำหนดอัตราในลักษณะที่
เป็นการกีดกันทางการค้า ซึ่งจะมีผลเป็นการจำกัดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม โดยจะต้องเรียกเก็บ
จากผู้ให้บริการของตนในอัตราเดียวกันสำหรับบริการโทรคมนาคมลักษณะหรือประเภทเดียวกัน
แต่อย่างไรก็ตาม กทช. อาจกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตลดหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการ
สำหรับการให้บริการข้อมูลข่าวสารและความรู้เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมความรู้ของประชาชนได้
ตามหลักเกณฑ์ที่ กทช. กำหนด²⁶

- อัตราค่าบริการต้องไม่มีลักษณะการกีดกันทางการค้า²⁷ การกำหนด

²⁵ มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544.

²⁶ มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544.

²⁷ มาตรา 57 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544.

หลักเกณฑ์นี้ อาจสะท้อนให้เห็นถึงการเข้ากำกับดูแลในเรื่องที่เกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้า บริการประกอบด้วย โดย กทช. ก็มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในประกาศ กทช. คือ ประกาศ กทช. เรื่อง มาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 ด้วยเช่นกัน

- ผู้รับใบอนุญาตจะเรียกเก็บเงินประกันหรือเงินอื่นที่มีลักษณะเป็นการเรียกเก็บเงินล่วงหน้ามิได้ หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามให้ถือว่าเป็นการก่อความเสียหายร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ²⁸

- ให้เผยแพร่อัตราค่าธรรมเนียมและค่าบริการเป็นการทั่วไปและต้องแจ้งให้ผู้ใช้บริการทุกรายทราบตามวิธีที่ กทช. กำหนด²⁹ วัตถุประสงค์เพื่อการแก้ไขปัญหาความอสมมาตรทางข้อมูล (Asymmetric Information) ซึ่งเป็นปัญหาที่เคยเกิดขึ้นเนื่องจากความไม่เท่าเทียมกันของผู้ประกอบการในส่วนของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประกอบการ ซึ่งสาเหตุประการหนึ่งเกิดจากเมื่อในอดีต การให้บริการมีการผูกขาดโดยผู้ประกอบการรายเดียวหรือน้อยราย ดังนั้น ข้อมูลที่เกิดจากประสบการณ์ต่างๆ ผู้ประกอบการรายเดิมจึงมีมากกว่า อันเป็นอุปสรรคประการหนึ่งสำหรับผู้ประกอบการรายใหม่ที่ต้องการจะเข้าสู่ตลาดการให้บริการนั้นๆ นอกจากนี้ ยังเป็นหลักกฎหมายเพื่อรองรับหลักความโปร่งใส (Transparency) เพื่อส่งเสริมให้ผู้ประกอบการแต่ละรายสามารถแข่งขันได้อย่างเท่าเทียมอีกด้วย

- หากสภาพเศรษฐกิจหรือสังคมมีการเปลี่ยนแปลง หรือมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งที่ทำให้อัตราขั้นสูงของค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการที่ กทช. กำหนด ไม่เหมาะสม ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้รับใบอนุญาต หรือทำให้ผู้ให้บริการต้องรับภาระเกินควรโดยไม่เป็นธรรม กทช. สามารถพิจารณาปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการนั้นให้เหมาะสมได้³⁰ ซึ่งหลักกฎหมายนี้เป็นการกำหนดเพื่อนำเอาหลักการของการปรับสมดุลกับต้นทุน (Rate rebalancing) มาใช้อันเป็นขั้นตอนในการเตรียมความพร้อมสำหรับการกำกับดูแลต่อไป

จากที่กล่าวมาข้างต้น เราอาจตีความได้ว่ากฎหมายเปิดช่องให้ กทช. สามารถ

²⁸ มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

²⁹ มาตรา 59 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

³⁰ มาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

กำกับดูแลอัตราค่าบริการได้ตามหลักการที่ได้ศึกษาวิจัยแล้วนั้น เช่น กรณีการกำกับดูแลโดยการควบคุมเพดานราคา (price cap) กทข. สามารถกำหนดประเภทของตะกร้าบริการ (service basket) พร้อมทั้งกำหนดเพดานอัตราค่าบริการ ในการกำกับดูแลผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดตามมาตรา 53, 56 และ 57 รวมถึงให้มีการปรับอัตราค่าบริการให้สมดุลกับต้นทุน (rate rebalancing) ตามมาตรา 60 โดยมีหลักการดังที่อธิบายไว้แล้วในหัวข้อที่ 3.4 เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาวิจัยผู้เขียนเห็นว่ากรกำกับดูแลอัตราค่าบริการ ในกิจการโทรคมนาคม โดยเฉพาะในส่วนของกาให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานนั้นมีส่วนประกอบของอัตราค่าบริการที่สำคัญประการหนึ่งที่จะต้องพิจารณาให้เห็นพอสังเขป กล่าวคือ ในเรื่องของอัตราค่าตอบแทนการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม (Interconnection charge) จากที่ศึกษาไว้แล้วในบทที่ 3 และบทที่ 4 ว่าปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมถือเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งในระบบการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม โดยถือว่าเป็นกลไกการกำกับดูแลหลักเพื่อส่งเสริมการแข่งขันในอุตสาหกรรมโทรคมนาคม รวมทั้งเป็นส่วนสำคัญที่มีผลกระทบโดยตรงต่อการกำหนดอัตราค่าบริการในกิจการโทรศัพท์พื้นฐาน ดังจะเห็นได้จากประสบการณ์ในอดีตว่าในตลาดที่มีการผูกขาดและไม่เคยมีกฎเกณฑ์กำกับดูแลมาก่อน หากองค์กรกำกับดูแลต้องการส่งเสริมให้มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม หลักเกณฑ์ว่าด้วยการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมถือเป็นเครื่องมือประกันการแข่งขันให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

อนึ่ง เนื่องจากผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใหม่ที่ต้องการเข้าสู่ตลาดมักจำต้องพึ่งพาผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใหญ่เดิมที่อยู่ในตลาดค่อนข้างมาก เพื่อให้ให้บริการลูกค้าของตนเข้าใช้หรือเชื่อมต่อกับโครงข่ายของผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใหญ่ที่มีอยู่ในตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากไม่มีการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมระหว่างผู้ประกอบการโทรคมนาคม ผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใหม่ก็จะไม่สามารถดึงดูดลูกค้าและไม่สามารถทำการตลาดได้ เพราะไม่สามารถประกันได้ว่าการให้บริการของตนสามารถเรียกออก หรือถูกเรียกหรือใช้บริการของอีกโครงข่ายโทรคมนาคมหนึ่งได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อลูกค้าถูกจำกัดในการเรียกหรือสื่อสารให้สามารถใช้บริการได้เฉพาะในโครงข่ายโทรคมนาคมเดียวกัน โดยปกติทั่วไปลูกค้าก็มักจะเลือกใช้บริการของโครงข่ายโทรคมนาคมที่ใหญ่ที่สุดหรือมีจำนวนลูกค้ามากที่สุด ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะเป็นผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายเดิมในตลาด ดังนั้น แนวคิดในเรื่องของการแข่งขันระหว่างโครงข่ายโทรคมนาคมจึงเริ่มมีบทบาทสำคัญที่ถือได้ว่าเป็นอีกส่วนหนึ่งของตลาดโทรคมนาคมที่เริ่มมีการแข่งขันขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม หากไม่มีกฎเกณฑ์ว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อ

โครงข่ายโทรคมนาคมที่มีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพในระบบกฎหมายโทรคมนาคมวงจรของการใช้อำนาจเหนือกว่าของผู้ประกอบการเจ้าของโครงข่ายที่ใหญ่กว่าก็จะเกิดขึ้นอีกครั้ง³¹

ปัจจุบันนี้ ประเด็นปัญหาที่องค์กรกำกับดูแลโทรคมนาคมทั่วโลกประสบมากที่สุด คือ การกำหนดอัตราค่าตอบแทนการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม (Interconnection charge) ซึ่งต้องตอบสนองวัตถุประสงค์หลัก คือ ความเป็นธรรม เท่าเทียม และมีประสิทธิภาพ เพราะอัตราค่าตอบแทนการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นภาระต้นทุนหรือรายจ่ายหลักของผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใหม่ โดยเฉพาะผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่ไม่ได้เป็นเจ้าของโครงข่ายโทรคมนาคม (service-based operator) เช่น ในสหภาพยุโรปนั้น ค่าตอบแทนการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใหม่โดยเฉพาะค่าตอบแทนการเรียกไปยังโครงข่ายโทรคมนาคม (call termination) คิดเป็นสัดส่วนมากกว่า 40% ของรายจ่ายทั้งหมด³² ฉะนั้น โครงสร้างและอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมจึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อความอยู่รอดทางการเงิน (financial viability) ของผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใหม่ที่เพิ่งเข้าสู่ตลาดเลยทีเดียว³³

³¹ ในปี ค.ศ. 1990 ประเด็นเรื่องการกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมเพิ่งเริ่มมีการวางหลักเกณฑ์ควบคุมผู้ประกอบการรายใหญ่ โดยมีเพียง 12 ประเทศที่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและส่งเสริมการแข่งขันระหว่างโครงข่ายโทรคมนาคม ต่อมาหลังจากเริ่มมีการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคม ในราวปี ค.ศ. 1994 จำนวนของประเทศที่กำหนดหลักเกณฑ์การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมมีเพิ่มมากขึ้นเป็น 31 ประเทศและต่อมามีความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ในปี ค.ศ. 1996 จำนวนของประเทศที่มีกฎเกณฑ์ว่าด้วยการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมได้เพิ่มสูงขึ้นเป็น 53 ประเทศ และท้ายสุดจากข้อมูลการสำรวจของ ITU ในปี ค.ศ. 2001 มีจำนวน 101 ประเทศที่มีกฎเกณฑ์เรื่องการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมแล้ว สนใจโปรดดู ITU, Trends in Telecommunication Reform 2000-2001.

³² โปรดดูรายละเอียดในอารัมภบทของ Commission Communication on Interconnection Pricing in a Liberalized Telecommunication Market (98/C 84/03), OJ L, 19.3.98, p. C84/3-11.

³³ จากการข้อมูลการสำรวจของ ITU พบว่าประมาณ 50% ของต้นทุนทั้งหมดของผู้ประกอบการโทรศัพท์ทางไกลในประเทศอเมริกา ได้แก่ ค่าบริการการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่ต้องชำระให้แก่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่ให้บริการโทรคมนาคมท้องถิ่น

ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ค่าตอบแทนการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมจึงถือว่าเป็นปัจจัยหลักที่มีผลกระทบโดยตรงต่อการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมโดยรวม เพราะค่าตอบแทนการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายมีผลอย่างยิ่งต่อการตัดสินใจหรือกลยุทธ์ของผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใหม่ที่มีทางเลือกสองทาง คือ การสร้างโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นของตนเองหรือการเช่าโครงข่ายโทรคมนาคมของผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายเดิมในตลาด (build or buy decision) อันนำไปสู่ทางเลือกด้านนโยบายขององค์กรกำกับดูแลด้วยว่าจะสนับสนุนการพัฒนาโครงข่ายโทรคมนาคมในลักษณะใด คือ จะให้ความสำคัญกับการแข่งขันระหว่างโครงข่ายหรือส่งเสริมการแข่งขันบนโครงข่ายมากกว่ากัน (facility-based or service-based competition)

หากไม่มีองค์กรกำกับดูแลเข้าไปกำกับดูแลในเรื่องอัตราค่าตอบแทนการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม การกำหนดอัตราค่าตอบแทนดังกล่าวอาจจะอยู่ภายใต้ดุลพินิจของผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใหญ่เดิม เพราะผู้ประกอบการโทรคมนาคมเดิมที่เคยผูกขาดการให้บริการในตลาดการโทรคมนาคมในอดีตมักรู้สึกว่าการเปิดเสรีและการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นการรุกล้ำเข้าไปในตลาดของตนหรือเป็นการแย่งลูกค้าของตนทางอ้อม ซึ่งส่งผลกระทบต่อรายได้ที่ตนเองเคยได้รับและการลดลงของรายได้ดังกล่าวอาจสร้างผลกระทบในเชิงลบทางการเงินอย่างมีนัยสำคัญให้กับตนได้ และหากกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเข้าใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมมีความหละหลวมไม่รัดกุม ผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายเดิมก็จะอาศัยช่องว่างดังกล่าวเป็นข้ออ้างเพื่อถ่วงเวลาการมิให้ผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใหม่เชื่อมต่อและเข้าใช้โครงข่ายโทรคมนาคมได้ หรืออาจกำหนดอัตราค่าตอบแทนการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่สูงมากจนผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใหม่ไม่สามารถที่จะสร้างผลกำไรจากการให้บริการได้ และหากจะต้องลงทุนสร้างโครงข่ายโทรคมนาคมเองใหม่ การลงทุนดังกล่าวก็ต้องใช้เวลาและไม่สามารถกระทำได้ง่ายนัก และแม้จะทำได้แต่ก็ไม่มีเหตุผลในเชิงเศรษฐกิจที่จะให้กระทำดังกล่าวเนื่องจากจะเป็นการลงทุนซ้ำซ้อนกับผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายเดิมที่ได้ให้บริการอยู่แล้วและไม่ส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจและดุลการค้าของประเทศในภาพรวมด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่ต้องพึ่งพาเทคโนโลยีโทรคมนาคมจากต่างประเทศ

แต่ในทางกลับกันหากกฎระเบียบกำหนดให้ผู้ให้บริการรายเดิมคิดอัตราการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่ต่ำเกินไปผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายเดิมก็จะมีรายได้ที่ไม่เพียงพอเพื่อมาชดเชยกับสิ่งที่ตนต้องลงทุนไป และยังเป็นการลดแรงจูงใจในการสร้างและลงทุน

ในโครงข่ายโทรคมนาคมเพิ่มเติม เนื่องจากการขอเข้าใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมกับ ผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายอื่นจะสร้างผลประโยชน์ให้ได้มากกว่า ซึ่งก็จะเป็นอุปสรรคต่อการ ขยายและพัฒนากิจการโทรคมนาคมโดยรวมของประเทศในที่สุด³⁴ ดังนั้น องค์กรกำกับดูแลต้อง คำนึงว่าการกำหนดค่าตอบแทนการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมต้องสร้างสมดุลและเป็น ธรรม เพื่อส่งเสริมให้เกิดการใช้และพัฒนาโครงข่ายโทรคมนาคมอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดและ เกิดการแข่งขันที่มีประสิทธิผล

แต่หากพิจารณาในแง่ของผู้บริโภคนั้น หากพิจารณาโดยผิวเผินอาจเห็นว่าอัตรา ค่าใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมนี้ไม่ได้เกี่ยวข้องกับหรือมีผลกระทบโดยตรง แต่ความเป็นจริง มิใช่เช่นนั้น เนื่องจากการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมถือว่าเป็นสินค้าขั้นกลาง (intermediated products) ของบริการที่ผู้บริโภคได้รับ การเชื่อมต่อที่มีคุณภาพไม่ดีย่อมทำให้บริการสุดท้ายที่ ผู้บริโภคได้รับมีคุณภาพที่ย่ำแย่ตามไปด้วย หรือหากอัตราค่าตอบแทนการใช้และเชื่อมต่อ โครงข่ายโทรคมนาคมมีราคาสูงเกินควรก็อาจจะมีผลกระทบต่อราคาของบริการสุดท้ายที่ผู้บริโภค จะต้องชำระในที่สุด เพราะผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่ให้บริการจำเป็นต้องผลักภาระต้นทุนไปยัง ผู้บริโภค จึงกล่าวได้ว่าต้นทุนของค่าตอบแทนการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นต้นทุน ที่ผู้บริโภคต้องแบกรับอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น อัตราค่าบริการเพิ่มสูงขึ้นหรือคุณภาพด้อยลง เป็น ต้น

โดยสรุป วัตถุประสงค์สำคัญหลักของการกำกับดูแลอัตราค่าตอบแทนการใช้และ เชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมคือ เพื่อประกันการพัฒนาระยะยาวของโครงข่ายโทรคมนาคม โดย การสร้างความสมดุลระหว่างการรักษาการแข่งขันและการส่งเสริมการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน และโครงข่ายโทรคมนาคม แต่ประเด็นสำคัญคือ หลักการหรือวิธีการใดที่เหมาะสมในการกำหนด อัตราค่าตอบแทนการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม ซึ่งยังคงเป็นข้อถกเถียงจนกระทั่ง

³⁴ ธรรมชาติทั่วไปคือ ผู้ประกอบการรายใหญ่ในตลาดมักจะกำหนดต้นทุนของการเชื่อมต่อ โครงข่ายโทรคมนาคมไว้ค่อนข้างสูงเพื่อปกป้องตลาดของตนเอง ผู้ประกอบการรายใหม่ที่จะเข้าสู่ ตลาดมักต้องการค่าตอบแทนการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมในอัตราที่ต่ำและบ่อยครั้ง จำเป็นต้องตัดสินใจว่าจะซื้อบริการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมหรือจะสร้างโครงข่าย โทรคมนาคมของตนเอง

ปัจจุบันนี้³⁵ ซึ่งจากที่ได้ศึกษาวิจัยในบทก่อนๆ ได้มีการกล่าวถึงหลักการและทฤษฎีในการกำหนดอัตราค่าตอบแทนการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมในบางส่วน เพื่อให้เห็นว่าการกำกับดูแลอัตราค่าบริการโทรศัพท์พื้นฐานนั้น มีส่วนประกอบที่สำคัญอันควรนำมาพิจารณาร่วมด้วยพอสมควร และปัจจุบัน กทช. ได้ดำเนินการออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับอัตราค่าตอบแทนดังกล่าวแล้ว คือประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 ซึ่งจะกล่าวต่อไปในหัวข้อแนวทางการกำกับดูแลอัตราค่าตอบแทนการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม

5.4.1 แนวทางการกำกับดูแลอัตราค่าตอบแทนการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของประเทศไทย

การประกอบกิจการโทรคมนาคมของไทยในอดีตอยู่ภายใต้ระบบการผูกขาดโดยหน่วยงานของรัฐคือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) ซึ่งมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงคมนาคม การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นไปตามเงื่อนไขในสัญญาที่ได้ตกลงกันภายใต้บริบทของการผูกขาดในลักษณะของส่วนแบ่งรายได้ (revenue sharing) และมีวิธีคิดคำนวณค่าตอบแทนการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายของผู้ประกอบการที่ร่วมการงานไม่เท่าเทียมกัน จึงก่อให้เกิดประเด็นปัญหาทางกฎหมายติดตามมามากมาย ซึ่งต้องติดตามแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวกันต่อไป ต่อมาหลังจากที่รัฐบาลได้มีนโยบายเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมและปฏิรูประบบการกำกับดูแลใหม่ โดยการออกพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 พร้อมวางนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งสองด้วย โดยแต่งตั้งคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) เป็นองค์กรกำกับดูแลอิสระในกิจการโทรคมนาคม (independent regulator)

จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว กทช. จึงกลายเป็นองค์กรที่มีอำนาจกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมแทนหน่วยงานที่มีอำนาจผูกขาดเดิม ซึ่งอำนาจในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมรวมถึงการกำกับดูแลในเรื่องของการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมด้วย อนึ่ง

³⁵ Jashua S. Gans and Stephen P. King, Regulating Interconnection Pricing (2002).

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคมให้อำนาจแก่ กทช. ให้อย่างกว้าง ๆ พร้อมกำหนดหลักการในเรื่องดังกล่าวหลัก ๆ ไว้ดังนี้

- ผู้รับใบอนุญาตที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมมีหน้าที่ให้ผู้รับใบอนุญาตรายอื่นเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของตนกับของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น และผู้รับใบอนุญาตที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมต้องยินยอมให้ผู้รับใบอนุญาตอื่นใช้โครงข่ายโทรคมนาคมของตน โดยคณะกรรมการมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข³⁶
- ในกรณีของการเรียกเก็บค่าตอบแทนการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายนั้น กฎหมายกำหนดกรอบว่าการเรียกเก็บต้องเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมต่อผู้รับใบอนุญาตที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมกับผู้ขอใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม และต้องให้มีความเท่าเทียมกันในระหว่างผู้ขอใช้หรือผู้ขอเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมทุกราย³⁷ ซึ่งเป็นการกำหนดหลักกฎหมายให้สอดคล้องกับที่ได้อธิบายไว้ในบทที่ 3 ที่เกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม และกรณีพิพาทตัวอย่างที่เห็นได้ชัด กล่าวคือ กรณีพิพาทระหว่างสหรัฐอเมริกาและเม็กซิโก
- กทช. จะมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่มีการปฏิเสธไม่ให้ใช้โครงข่ายโทรคมนาคมหรือมีข้อขัดแย้งกันไม่ได้ในการเจรจาทำสัญญาการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม³⁸ กรณีนี้เป็นการให้อำนาจแก่ กทช. เพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ซึ่งในต่างประเทศ เช่น ในประเทศเยอรมัน ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเพื่อเป็นผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการให้บริการโทรคมนาคมโดยเฉพาะเช่นกัน ซึ่งประเทศไทยก็ได้นำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาปรับใช้ โดยปรากฏในประกาศ กทช. ว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 หมวด 4 คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และหมวด 5 กระบวนการระงับข้อพิพาท

³⁶ มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

³⁷ มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

³⁸ มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

- กทช. มีอำนาจพิจารณาสัญญาเกี่ยวกับการใช้หรือการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย กฎหมายกำหนดเงื่อนไขต้องห้ามในลักษณะตามที่กฎหมายกำหนด เช่น (1) ไม่ทำให้ผู้ใช้บริการเสียประโยชน์ (2) ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ แบ่งแยก หรือกีดกันผู้รับใบอนุญาตรายอื่น (3) ข้อกำหนดทางเทคนิค ณ จุดที่มีการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมต้องชัดเจน มีความเป็นไปได้ในทางเทคนิค และไม่ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมเกินสมควร (4) มีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ขอใช้หรือผู้ขอเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม และผู้ให้ใช้หรือผู้ให้เชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่ชัดเจน และ (5) การกำหนดอัตราค่าตอบแทนการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย³⁹
- การเปิดเผยสัญญาการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายเป็นการทั่วไป โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตซึ่งเป็นเจ้าของโครงข่ายโทรคมนาคม⁴⁰
- ผู้รับใบอนุญาตสามารถขอปรับปรุงอัตราค่าตอบแทนการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายต่อ กทช. ได้ ในกรณีที่สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไปหรือมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดที่ทำให้อัตราค่าตอบแทนตามสัญญาไม่เหมาะสมที่ทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบจนสมควร⁴¹

จากกรอบกฎหมายดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่านโยบายการกำกับดูแลการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของไทยต้องเปลี่ยนแปลงไปจากรูปแบบเดิมค่อนข้างมาก เพราะกรอบการกำกับดูแลตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคมประสงค์จะสร้างสถานะของการแข่งขันให้เกิดขึ้นในกิจการโทรคมนาคมและการเปิดตลาดมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางสากลและแนวปฏิบัติของอารยประเทศ โดยให้อำนาจแก่ กทช. ออกกฎหมายลำดับรองเพื่อวางกรอบกำกับดูแลในรายละเอียดต่อไปตามความเหมาะสม

³⁹ มาตรา 27 แห่งพระบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

⁴⁰ มาตรา 29 แห่งพระบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

⁴¹ มาตรา 30 แห่งพระบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

ต่อมาในวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 กทช. ได้ออกประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. 2549⁴² โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์พื้นฐานของการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม (default rules) ไว้เป็นกรอบสำหรับการเจรจาตกลงทำสัญญาการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม แต่ กทช. จะไม่เข้าแทรกแซงการเจรจาต่อรองสัญญาการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม ซึ่งถือว่าเป็นการเจรจาความตกลงเชิงพาณิชย์ (Commercial dealing) กทช. จะเข้าไปแทรกแซงเมื่อได้รับการร้องขอให้เข้าไปวินิจฉัยชี้ขาดและจะตรวจสอบสัญญาตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งกรอบหลักเกณฑ์หลัก ๆ ที่ประกาศฉบับนี้กำหนดไว้ อาทิเช่น การกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตที่เป็นเจ้าของโครงข่ายมีหน้าที่และภาระการพิสูจน์มากกว่าผู้รับใบอนุญาตที่ขอใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม การบังคับเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมและจำกัดเหตุของการปฏิเสธการใช้โครงข่ายโทรคมนาคม หลักการเปิดเผยข้อมูลและใช้ข้อมูลที่ได้มาในระหว่างเจรจาสัญญา จุดเชื่อมต่อและการใช้โครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกร่วมกัน การจัดทำข้อเสนอการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม (RIO) หรือกระบวนการระงับข้อพิพาทโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เป็นต้น

สำหรับประเด็นในเรื่องของค่าตอบแทนการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม นั้น ประกาศฉบับนี้วางอยู่บนหลักความมีอิสระในการทำสัญญา (freedom of contract) อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องของการทำสัญญาระหว่างกัน โดยวางหลักการพื้นฐานว่าผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมมีอิสระในการเจรจาตกลงเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าตอบแทนการใช้หรือการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม แต่หลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวจะต้องมีความโปร่งใส เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติระหว่างผู้รับใบอนุญาตทุกราย ทั้งนี้ อัตราค่าบริการการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมให้เป็นไปตามที่เจรจาตกลงไว้ในสัญญา แต่ต้องเป็นอัตราสะท้อนต้นทุน (cost-oriented basis)

จากบทที่ 3 จะเห็นได้ว่า ในการคิดคำนวณอัตราค่าตอบแทนการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมนั้น มีอยู่หลายวิธีซึ่งทุกวิธีจะเป็นการคิดคำนวณโดยอิงกับต้นทุนที่แท้จริงทั้งหมด แต่ที่แตกต่างกันคือ การพิจารณาว่าจะนำเอาต้นทุนที่แท้จริงใดบ้างมาคิด หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ต้นทุนในการให้บริการใดบ้างที่องค์กรกำกับดูแลจะถือให้เป็นต้นทุนที่แท้จริงในการ

⁴² ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติว่าด้วยการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 123 ตอนพิเศษ 60 ง. หน้า 15-62.

ให้บริการ ที่อนุญาตให้นำมาคิดอัตราค่าบริการต่อไป ในประเด็นดังกล่าวกลายเป็นประเด็นที่สำคัญที่ต้องนำความรู้ทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการพิจารณา เนื่องจากจะต้องคำนึงถึงสภาพของอุตสาหกรรมและระบบเศรษฐกิจในขณะนั้นๆ ด้วย

อนึ่ง กทช. จะเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบวิธีการคำนวณต้นทุน ซึ่งในประกาศฉบับนี้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า กทช. จะยอมรับวิธีการคำนวณแบบต้นทุนส่วนเพิ่มระยะยาว (LRIC) อาทิ วิธีการแบบการคำนวณต้นทุนส่วนเพิ่มเฉลี่ยระยะยาว (LRAIC) ต้นทุนส่วนเพิ่มระยะยาวของส่วนประกอบทั้งหมด (TELRIC) และต้นทุนส่วนเพิ่มระยะยาวของบริการทั้งหมด (TSLRIC) เพราะแนวทางดังกล่าวนี้เป็นแนวทางที่ยอมรับกันทั่วไปในต่างประเทศแล้ว

ทั้งนี้ ผู้รับใบอนุญาตที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมมีหน้าที่ต้องส่งหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณให้ กทช. ให้ความเห็นชอบ และหากมีการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าตอบแทนต้องแจ้งแก่ผู้รับใบอนุญาตที่ขอใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมและ กทช. ทราบล่วงหน้าอย่างน้อยเก้าสิบวัน นอกจากนี้ ผู้รับใบอนุญาตที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมมีหน้าที่ต้องพิจารณาทบทวนอัตราค่าตอบแทนการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมใหม่ทุกปี และหากมีการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าตอบแทนจะต้องแจ้งแก่ผู้รับใบอนุญาตที่ขอใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม และ กทช. ทราบล่วงหน้าอย่างน้อยเก้าสิบวัน พร้อมแสดงหลักฐานหรือสาเหตุที่ทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงค่าตอบแทนดังกล่าว

ดังนั้น จากกรอบของประกาศนี้จะเห็นได้ว่าแนวคิดในการกำหนดอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของไทยเดินตามแนวทางสากลที่ใช้แนวทางอิงต้นทุน (cost-oriented approach) ซึ่งอาจต้องติดตามดูต่อไปในแนวทางปฏิบัติที่ไม่ง่ายในการดำเนินการ โดยเฉพาะในเรื่องการได้มาของต้นทุน การวางหลักเกณฑ์ของระบบบัญชีต้นทุน หรือวิธีการคิดคำนวณต้นทุน เป็นต้น ซึ่งมีอยู่หลากหลายวิธีตามที่ศึกษาไว้ในบทที่ 3 โดยการเลือกนำวิธีใดมาปรับใช้ก็ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละประเทศเป็นกรณีไป แต่จากประสบการณ์ของต่างประเทศเราอาจสามารถนำมาใช้เป็นประโยชน์ได้อย่างดี

นอกจากนี้แล้ว กทช. เองอาจต้องเผชิญกับปัญหาอื่น ๆ หลังจากที่ระบบการเชื่อมต่อโครงข่ายตามประกาศ กทช. เข้าที่เข้าทาง เพราะผู้ประกอบการอาจปรับกลยุทธ์ตามหลักเกณฑ์การเชื่อมต่อโครงข่ายที่ กทช. กำหนด โดยการใช้ช่องว่างของระบบเอง ตัวอย่างเช่น ความสมดุลของอัตราค่าตอบแทนของบริการและโครงข่ายที่แตกต่างกัน อย่างกรณีของโครงข่าย

โทรศัพท์ประจำที่และโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ หรืออัตราค่าตอบแทนที่แตกต่างกันระหว่างโครงข่าย ซึ่งหากมีความไม่สอดคล้องและสัมพันธ์กันระหว่างอัตราค่าตอบแทนที่เกิดจากการให้บริการเรียกถึงโครงข่าย (call termination charge) และ อัตราค่าตอบแทนที่เกิดจากการให้บริการเรียกออกจากโครงข่าย (call origination charge) ย่อมสามารถสร้างความบิดเบือนหรือผลกระทบต่อกลยุทธ์ในการเลือกผู้ใช้บริการที่จะเป็นลูกค้าของโครงข่ายตนได้ เช่น ผู้ประกอบการโทรคมนาคมบางรายจะพยายามหาลูกค้าที่มีพฤติกรรมในการรับโทรศัพท์เข้ามามากกว่าการสร้างโทรศัพท์ออกเพื่อหารายได้จากความไม่เท่าเทียมของอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม หรือรวมทั้งประเด็นความแตกต่างของอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมระหว่างบริการในเขตเมืองและต่างจังหวัด และการเชื่อมต่อกับโครงข่ายโทรคมนาคมยุคใหม่ (next generation network) ด้วยที่มิมีนโยบายด้านอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวเคยเกิดขึ้นแล้วในต่างประเทศและมีแนวทางแก้ไขปัญหาให้ศึกษาต่อไป อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าหากเกิดกรณีเหล่านี้ขึ้นก็ถือว่าเป็นพัฒนาการอีกก้าวของประเด็นปัญหาการกำหนดอัตราค่าตอบแทนการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม ซึ่งกฎระเบียบกำกับดูแลก็ต้องพัฒนาตามไปด้วย

5.4.2 แนวทางการกำกับดูแลอัตราค่าบริการโทรศัพท์พื้นฐานในประเทศไทย

อัตราค่าบริการโทรคมนาคมในประเทศไทยประกอบด้วย การกำหนดจากประเภทของบริการหลักที่สำคัญ ได้แก่ ประเภทของการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน (fixed-line) และประเภทการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (mobile) นอกจากนี้ยังมีบริการประเภทอื่นๆ ซึ่งควบคู่กับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ เช่น บริการส่งข้อความ เป็นต้น

ในอดีตการกำกับดูแลการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จของหน่วยงานจำนวน 2 หน่วยงาน ได้แก่ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งในขณะนั้นสถานะภาพของทั้ง 2 หน่วยงานเป็นทั้งผู้ประกอบการที่มีหน้าที่ให้บริการโทรศัพท์แก่สังคมไทย อีกทั้งยังมีสถานะเป็นองค์กรผู้กำกับดูแลการให้บริการ

โทรคมนาคมในขณะเดียวกัน ดังนั้น ในอดีตแนวทางการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรศัพท์พื้นฐานของประเทศไทย อาจสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้⁴³

- ผู้ประกอบการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน ประกอบด้วยผู้ให้บริการ 3 ราย⁴⁴ ได้แก่

1. บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ให้บริการทั้งในกรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัด (เดิมคือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย แต่ปัจจุบันคือ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน))

2. บริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) (เป็นบริษัทร่วมกิจการของ บมจ. ทศท.) ให้บริการโทรศัพท์นอกเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

3. บริษัท เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)(เป็นบริษัทร่วมกิจการของ บมจ. ทศท.)ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น บริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ให้บริการโทรศัพท์ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

- อัตราค่าบริการโทรศัพท์พื้นฐานประจำที่ (Fixed line)

ในการกำหนดอัตราค่าบริการโทรศัพท์พื้นฐานประเภทโทรศัพท์ประจำที่ (fixed line) นั้น บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) จะเป็นผู้กำหนดแล้วนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ โดย บริษัท ทศท.ฯ ได้กำหนดอัตราค่าบริการ โดยพิจารณาจากปัจจัยต่างๆ ประกอบ ดังต่อไปนี้

1. ต้นทุน (cost) ซึ่งจะพิจารณาดำเนินการโดยอยู่ภายใต้ความคุ้มค่าการลงทุน

⁴³ กรมไปรษณีย์โทรเลข, รายงานการศึกษา เรื่อง การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบริการโทรคมนาคม (คณะทำงานกลุ่มศึกษาเรื่องการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบริการโทรคมนาคม), กันยายน 2547, หน้า 20.

⁴⁴ ปัจจุบันเพิ่มขึ้นอีก 1 ราย คือ บริษัท ทริปเปิ้ลที บรอดแบนด์ จำกัด โดยให้บริการโทรศัพท์ประจำที่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2549

อาจเรียกว่าง่าย ๆ คือ เพื่อให้คุ้มทุน ซึ่งพิจารณาจากข้อมูลต้นทุนในอดีต (Historical Information) โดยใช้วิธีการคำนวณต้นทุนแบบ Fully Distributed Cost: FDC (หรือ Fully Allocated cost: FAC) แล้วจัดสรรส่วนต้นทุนทั้งหมดไปยังการให้บริการประเภทต่างๆ

2. การคิดผลตอบแทนการลงทุน โดยการใช้กฎเกณฑ์การควบคุมผลตอบแทนการลงทุน (Rate-of-Return: ROR)

3. นโยบายของรัฐ ต้องสนองนโยบายแห่งรัฐในการให้บริการโทรศัพท์สาธารณะอย่างทั่วถึง ทั้งนี้ บริษัท ทศท.ฯ ยังคงให้บริการโทรศัพท์สาธารณะในชนบท ซึ่งมีต้นทุนการให้บริการสูง จึงทำให้เกิดการอุดหนุนข้ามภาคบริการ (Cross-subsidy) ขึ้นได้ง่าย เนื่องจากบริษัทฯ อาจมีความจำเป็นที่จะต้องหาแหล่งเงินทุนสำรองเพื่อใช้ในการขยายกิจการต่อไป

4. กรณีของบริษัทร่วมการงานกับบริษัท ทศท.ฯ มีการกำหนดเงื่อนไขส่วนของอัตราค่าบริการที่จะต้องใช้อัตราค่าบริการเดียวกับบริษัทฯ หากต้องการที่จะลดอัตราค่าบริการหรือจัดทำรายการส่งเสริมการขาย บริษัทร่วมการงานจะต้องแจ้งให้ บริษัท ทศท.ฯ ทราบก่อนการดำเนินการ ซึ่งอัตราค่าบริการโทรศัพท์ประจำที่เป็นดังนี้

- การให้บริการภายในท้องถิ่น (Local call) ราคา 3 บาท/ครั้ง

- การให้บริการโทรศัพท์ทางไกลภายในประเทศ (Long distance call)

จะคำนวณค่าบริการตามระยะทาง อัตรานาทีละ 3-18 บาท (3, 6, 9, 12, 15, 18 บาท/นาที)

นอกจากนี้ ในส่วนของอัตราค่าบริการโทรศัพท์พื้นฐานยังอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์การกำกับดูแลหลักในเรื่องของอัตราค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม ที่ กทช. ได้มีการประกาศใช้บังคับแล้ว เรียกว่า “ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเรื่องอัตราขั้นสูงของค่าบริการและการเรียกเก็บเงินค่าบริการล่วงหน้าในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2548” ซึ่งหลักการในการกำหนดอัตราค่าบริการดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคิด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมและเพื่อคุ้มครองผู้ใช้บริการ โดยคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 51(8) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ประกอบกับมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ออกกฎเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งหลักกฎหมายได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้นของบท

หากพิจารณาจากกรอบกฎหมายดังกล่าว จะแสดงให้เห็นว่านโยบายในเรื่องของการกำกับดูแลอัตราค่าบริการจะเน้นถึงการกำหนดอัตราค่าบริการที่ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม มีความโปร่งใส ไม่เลือกปฏิบัติ เกิดความเท่าเทียมกันไม่ว่าจะระหว่างผู้ให้บริการด้วยกันหรือผู้ใช้บริการ และเป็นอัตราค่าบริการที่สมเหตุสมผลมากที่สุด นอกจากนี้ก็ยังคงมีวัตถุประสงค์ในเรื่องของการคุ้มครองผู้ใช้บริการหรือผู้บริโภค ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการสนองตอบนโยบายทางสังคมอีกด้วย

อนึ่ง ตามกฎหมายดังกล่าวยังได้ให้อำนาจแก่ กทช. ในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อวางกรอบและกำหนดโครงสร้างของอัตราค่าบริการโทรคมนาคมเพื่อการกำกับดูแลในรายละเอียดต่อไปโดยพิจารณาให้เป็นไปตามกรอบกฎหมายดังกล่าวต่อไปอีกด้วย ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วว่าปัจจุบัน กทช. ได้มีการประกาศใช้กฎเกณฑ์ที่ชื่อว่า “ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเรื่องอัตราขั้นสูงของค่าบริการและการเรียกเก็บเงินค่าบริการล่วงหน้าในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2548” เรียบร้อยแล้ว ซึ่งกรอบหลักเกณฑ์หลักๆ ที่ประกาศฉบับดังกล่าวได้วางไว้มีดังนี้

- ห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตเรียกเก็บค่าธรรมเนียมนอกเหนือหรือเกินกว่าอัตราขั้นสูงตามที่ กทช. ประกาศกำหนด และต้องไม่เป็นอัตราในลักษณะที่เป็นการกีดกันทางการค้า ซึ่งมีผลเป็นการจำกัดการแข่งขัน โดยจะต้องเรียกเก็บจากผู้ใช้บริการในอัตราเดียวกันสำหรับบริการโทรคมนาคมที่มีลักษณะหรือประเภทเดียวกัน⁴⁵ ซึ่งหลักกฎหมายนี้ได้บัญญัติเพื่อย้ำเจตนารมณ์ของพ.ร.บ.การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 อีกครั้ง
- วิธีการคิดคำนวณและกำหนดอัตราขั้นสูง ผู้รับใบอนุญาตต้องแจ้งข้อมูลตามที่ กทช. กำหนด⁴⁶ และให้ กทช. จัดทำรายงานอัตราค่าตอบแทนการลงทุน (Rate of Return) แนวปฏิบัติเกี่ยวกับหลักการบัญชีต้นทุน (Accounting Cost) วิธีการ

⁴⁵มาตรา 5 แห่งประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องอัตราขั้นสูงของค่าบริการและการเรียกเก็บเงินค่าบริการล่วงหน้าในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549

⁴⁶มาตรา 7 แห่งประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องอัตราขั้นสูงของค่าบริการและการเรียกเก็บเงินค่าบริการล่วงหน้าในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549

กำหนดและคิดคำนวณต้นทุน วิธีการจัดสรรต้นทุน²⁰⁰ ซึ่ง กทช. จะเป็นผู้กำหนด อัตราขั้นสูงของค่าบริการบนพื้นฐานของอัตราค่าตอบแทนการลงทุนดังกล่าว โดยเป็นอัตราที่ยุติธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ แบ่งแยก หรือกีดกันผู้ใช้บริการหรือบุคคล หนึ่งบุคคลใด²⁰¹

- ผู้รับใบอนุญาตอาจยื่นคำขอเพื่อให้ กทช. กำหนดอัตราค่าบริการแบบเพดานราคา (Price cap) ก็ได้ พร้อมจัดทำความคิดเห็นสาธารณะก่อน หาก กทช. เห็นชอบจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและสูตรวิธีคำนวณแบบระบบเพดานราคา และประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไป²⁰²
- การเปลี่ยนแปลงอัตราค่าบริการจะไม่นำมาบังคับใช้กับผู้รับใบอนุญาตที่เลือกใช้ระบบเพดานราคา (Price cap) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าบริการจะต้องไม่ นอกเหนือหรือเกินกว่าอัตราขั้นสูงที่กำหนดไว้²⁰³
- การกำกับดูแลอัตราค่าบริการ กทช. สามารถเข้าไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของประกาศฯ เช่น ไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ แบ่งแยก หรือกีดกันผู้ใช้บริการรายหนึ่งรายใด เป็นต้น²⁰⁴

²⁰⁰ มาตรา 8 แห่งประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องอัตราขั้นสูงของค่าบริการและการเรียกเก็บเงินค่าบริการล่วงหน้าในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549

²⁰¹ มาตรา 9 แห่งประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องอัตราขั้นสูงของค่าบริการและการเรียกเก็บเงินค่าบริการล่วงหน้าในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549

²⁰² มาตรา 10 แห่งประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องอัตราขั้นสูงของค่าบริการและการเรียกเก็บเงินค่าบริการล่วงหน้าในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549

²⁰³ หมวด 2 การเปลี่ยนแปลงอัตราค่าบริการ แห่งประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องอัตราขั้นสูงของค่าบริการและการเรียกเก็บเงินค่าบริการล่วงหน้าในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549

²⁰⁴ หมวด 3 การกำกับดูแลอัตราค่าบริการ แห่งประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องอัตราขั้นสูงของค่าบริการและการเรียกเก็บเงินค่าบริการล่วงหน้าในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549

- ในการทบทวนอัตราค่าบริการจะมีการทบทวนอัตราขั้นสูงของค่าบริการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กทท. ประกาศกำหนดทุก 3 ปี และหากสภาพทางเศรษฐกิจหรือสังคมเปลี่ยนแปลงไป หรือมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดที่ทำให้อัตราขั้นสูงนั้นไม่เหมาะสม กทท. สามารถพิจารณาปรับปรุงใหม่ให้เหมาะสมก็ได้ ประกอบกับการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะด้วย²⁰⁵

จากหลักการของประกาศฯ ข้างต้น ดังที่ได้กล่าวถึงรูปแบบของการกำกับดูแลอัตราค่าบริการที่มีการนำมาใช้ในต่างประเทศ กล่าวคือ

1. การกำกับดูแลโดยควบคุมผลตอบแทนการลงทุน หรือ Rate of Return
2. การกำกับดูแลโดยควบคุมเพดานราคา หรือ Price cap

จะเห็นได้ว่า ในประกาศฯ ได้นำเอาหลักการของทั้ง 2 แนวทางมาผสมผสานกัน เพื่อให้ดำเนินไปตามความเหมาะสมสำหรับประเทศไทย เนื่องจากแนวทางในอดีตประเทศไทย มิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการพิจารณาอัตราค่าบริการ ไม่เคยมีการนำเอาหลักในเรื่องของการพิจารณาข้อมูลทางบัญชีต้นทุนมาเป็นปัจจัยหลักในการคิด ไม่มีการนำเอาหลักในเรื่องของระบบการแบ่งแยกบัญชี ซึ่งส่งผลให้เกิดการสะท้อนให้เห็นถึงต้นทุนที่แท้จริงของการให้บริการแต่ละประเภท เป็นต้น จึงทำให้ไม่สามารถรู้ได้ว่าต้นทุนที่แท้จริงนั้นมีเท่าไรและควรที่จะกำหนดอัตราค่าบริการในระดับใดจึงจะเป็นประโยชน์สำหรับทั้งผู้ให้บริการหรือผู้ประกอบการในแง่ที่อัตราค่าบริการสามารถครอบคลุมถึงต้นทุนที่ตนต้องใช้ในการประกอบการ ซึ่งจะทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจสามารถอยู่ต่อไปได้ในตลาดธุรกิจนี้ ส่วนในแง่ของผู้ใช้บริการหรือผู้บริโภคก็คือได้รับการให้บริการที่มีคุณภาพดีที่อยู่บนราคาที่สมเหตุสมผล

จากหลักเกณฑ์ของการกำกับดูแลโดยควบคุมผลตอบแทนการลงทุน หรือ Rate of Return ที่ได้มีการศึกษาแล้วนั้นจะเห็นได้ว่า หลักการสำคัญของการกำกับดูแลด้วยวิธีนี้ คือการพยายามแก้ปัญหาในส่วนของผู้ประกอบการที่ในอดีตไม่มีความชัดเจนของการแสดงต้นทุนของการให้บริการ มองในแง่ของผู้ประกอบการด้วยกันอุปสรรคนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นอุปสรรคของการมี

²⁰⁵ หมวด 4 การทบทวนอัตราค่าบริการ แห่งประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องอัตราขั้นสูงของค่าบริการและการเรียกเก็บเงินค่าบริการล่วงหน้าในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549

ข้อมูลที่ไม่เท่าเทียมกัน (Asymmetric Information) อันเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งสำหรับตลาดที่ไม่มี การแข่งขัน และหากมองในแง่ผู้บริโภคอาจถือได้ว่าเป็นปัญหาในเชิงเดียวกันแต่ผลต่างกัน กล่าวคือ ผู้บริโภคไม่สามารถรับรู้ได้เลยว่าภาวะที่ตนต้องรับผ่านทางอัตราค่าบริการที่เป็นอยู่นั้นมี ส่วนของต้นทุนที่แท้จริงอยู่จริงหรือไม่ หรือมีในสัดส่วนที่มากเกินไปจนเป็นการผลักราคาของผู้ประกอบการหรือไม่ เป็นต้น การกำกับดูแลโดย ROR นี้มีความต้องการเพื่อจะกำหนดอัตรา ค่าบริการให้ครอบคลุมต้นทุนที่แท้จริงของผู้ประกอบการ จึงต้องมีการจัดทำบัญชีต้นทุน การ จัดสรรต้นทุนสำหรับการคิดคำนวณอัตราค่าตอบแทนการลงทุน

ส่วนในแง่ของการกำกับดูแลโดยเพดานราคา หรือ Price cap จะเห็นได้ว่าเป็น การพยายามเข้ามาเพิ่มความยืดหยุ่นและสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ประกอบการ โดยการกำหนด เพดานการกำหนดอัตราค่าบริการขั้นสูง หรืออาจเรียกง่ายๆ ว่ากำหนดเพดานการปรับอัตรา ค่าบริการให้สามารถเป็นไปโดยอิสระแต่ต้องไม่เกินกว่าเพดานที่กำหนด ซึ่งตรงจุดนี้จะเห็นได้ว่า การกำหนดอัตราค่าบริการจะมีความยืดหยุ่นมากขึ้น ไม่จำเป็นต้องกำหนดตายตัวเหมือนกับการ กำหนดโดยดูจากอัตราค่าตอบแทนการลงทุน ซึ่งหากผู้ประกอบการรายใดมีความสามารถที่จะ ลงทุนหรือประกอบกิจการได้ในต้นทุนที่ต่ำกว่า แต่ประสิทธิภาพยังสามารถแข่งขันกับ ผู้ประกอบการรายอื่นได้ ผู้ประกอบการรายนั้นก็มีความโน้มที่จะเป็นผู้ทำกำไรได้มากกว่ารายอื่น

แต่อย่างไรก็ตาม หากมาพิจารณาให้ลึกลงไปอีก อาจจะได้เห็นได้ว่าการกำกับดูแล โดยการกำหนดเพดานราคานี้ ก็เป็นแนวทางที่จำต้องอาศัยหรืออิงกับพื้นฐานของการกำกับดูแล โดยการควบคุมอัตราค่าตอบแทนการลงทุน เนื่องจากการกำหนดอัตราค่าบริการโดยการกำหนด เพดานราคา ปัจจัยพื้นฐานสำคัญในการพิจารณาว่าในระดับราคาใดตนถึงจะสามารถแข่งขันอยู่ ได้ในตลาด ก็ต้องย้อนกลับมาดูถึงต้นทุนที่แท้จริงของผู้ประกอบการรายนั้นๆ อีกเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ เมื่อประเทศไทยยังเป็นประเทศที่จัดได้ว่าเพิ่งจะเริ่มพยายามเปิดตลาดเสรีในด้านการให้บริการ โดยเฉพาะในตลาดของโทรคมนาคม รากฐานของประเทศไทยยังเป็นสิ่งสำคัญและเป็นสิ่งแรกๆ ที่ จำต้องมีการสร้างขึ้นมา ดังนี้ จึงอาจเป็นสาเหตุหลักที่ประกาศฯ ฉบับดังกล่าวของคณะกรรมการ กิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ พยายามที่จะนำทั้งสองแนวทางมาใช้ควบคู่กันในระยะเริ่มต้นนี้ ซึ่ง โดยความเห็นของผู้เขียนนั้นเห็นว่าเป็นการดีที่ประเทศไทยได้มีจุดเริ่มต้นโดยมีข้อมูลทั้งด้านดีและ ด้านที่ไม่ดีของทั้งสองแนวทางจากประสบการณ์ของประเทศอื่นๆ ซึ่งอาจส่งผลให้ประเทศไทย สามารถดำเนินไปโดยบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างไม่ไร้ทิศทาง

จากการศึกษาวิจัยจะเห็นถึงความแตกต่างอย่างชัดเจนของวิธีการและแนวความคิดในแต่ละประเทศก็จะมีนโยบายในการกำกับดูแลที่ต่างวัตถุประสงค์ออกไป ประกอบกับสภาพของปัจจัยหลายๆ ด้านของประเทศนั้นๆ อาทิ ข้อมูลต่างๆ ที่นำมาประกอบการพิจารณา หรือสภาพทางเศรษฐกิจในอดีตจนถึงปัจจุบัน เป็นต้น ซึ่งการกำกับดูแลด้วยกฎเกณฑ์เหล่านี้ก็มีทั้งข้อดีและข้อเสียจึงอยู่ที่การวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมไปในแต่ละระบบ

แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศไทยเองนั้น จากประกาศของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กทช. ชำงต้น ประกอบกับลักษณะของตลาดโทรคมนาคมของไทย โดยเฉพาะในตลาดการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานนั้น จากอดีตจนถึงปัจจุบันยังคงมีลักษณะของการผูกขาด เนื่องจากผลแห่งสัญญาสัมปทานที่ยังคงมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันตามหลักเกณฑ์ของสัญญาที่มีผลผูกพันคู่สัญญาจนกว่าจะถึงกำหนดหรือมีเหตุแห่งการเลิกสัญญา จึงเป็นเหตุผลหลักที่ทำให้การแข่งขันในตลาดของกิจการโทรศัพท์พื้นฐานยังคงกลายสภาพจากตลาดผูกขาดไปเป็นตลาดที่มีการแข่งขันอย่างเสรีอย่างค่อยเป็นค่อยไป

ตารางที่ 13: กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลอัตราค่าบริการโทรคมนาคมในประเทศไทย

พ.ร.บ. องค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการจัดสรร วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. 2543	พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544	ประกาศ กทช. เรื่อง อัตราขั้นสูงของ ค่าบริการและการเรียกเก็บเงินค่าบริการ ล่วงหน้าในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549	ประกาศ กทช. เรื่อง การใช้และเชื่อมต่อ โครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. 2549
<ul style="list-style-type: none"> ● กำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม (ม.51(8)) ● กำหนดอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม (ม.51(8)) ● กำหนดให้เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการโทรคมนาคม หรือระหว่างผู้ให้บริการโทรคมนาคม (ม. 51(8)) 	<ul style="list-style-type: none"> ● กำหนดประเภทและอัตราขั้นสูงของค่าธรรมเนียมและค่าบริการ (ม.55) ● กำหนดวิธีการคำนวณที่ชัดเจน ยุติธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ (ม.56) ● อัตราค่าบริการต้องไม่กีดกันทางการค้า (ม. 57 วรรคแรก) ● เผยแพร่อัตราค่าธรรมเนียม (ม.59 วรรคแรก) ● ปรับอัตราค่าธรรมเนียมขั้นสูงให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม (ม. 60) 	<ul style="list-style-type: none"> ● ห้ามมิให้เรียกเก็บค่าบริการนอกเหนือหรือเกินกว่าอัตราขั้นสูงและไม่กีดกันทางการค้า ในอัตราเดียวกันสำหรับบริการประเภทเดียวกัน (ม.5) ● ต้องเผยแพร่อัตราค่าบริการเป็นการทั่วไป (ม. 6) ● ส่วนที่ 2 วิธีการคำนวณและกำหนดอัตราขั้นสูง ● หมวด 2 การเปลี่ยนแปลงอัตราค่าบริการ 	<ul style="list-style-type: none"> ● ค่าตอบแทนการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมให้เรียกเก็บตามต้นทุนของส่วนประกอบของโครงข่ายโทรคมนาคมที่แยกส่วนในอัตราสะท้อนต้นทุน (cost-oriented basis) (ม. 20) ● วิธีคำนวณแบบต้นทุนส่วนเพิ่มระยะยาว (LRIC) อาทิ LRAIC, TELRIC และ TSLRIC เป็นวิธีการที่สะท้อนต้นทุนที่ กทช. เห็นชอบ (ม. 20 วรรคสอง) ● ต้องมีการทบทวนอัตราค่าตอบแทน

			<p>ใหม่ทุกปี (ม. 21)</p> <ul style="list-style-type: none">• ต้องเปิดเผยหลักการและวิธีการคิดอย่างชัดเจนและเพียงพอ และแจ้งให้ผู้รับใบอนุญาตรายอื่นทราบด้วย (ม. 22)
--	--	--	---

ที่มา: ผู้เขียน