

บทที่ 2

แนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับข้อห้ามการอุดหนุนไขว้ในบริการโทรคมนาคม

กับบริการแพร่ภาพและกระจายเสียง

2.1 แนวความคิดเบื้องต้น

โดยธรรมชาติแล้ว ผู้ประกอบการที่มีอำนาจแข่งขันในการประกอบธุรกิจในตลาดใดตลาดหนึ่งสูง มักจะเป็นผู้ได้เปรียบคู่แข่งรายอื่นในตลาดเดียวกัน ซึ่งจะสามารถสร้างแรงกดดันด้วยพฤติกรรมต่าง ๆ อย่างไม่เป็นธรรมเพื่อกีดกันหรือลดการแข่งขันจากผู้ประกอบการรายอื่น โดยเฉพาะผู้ประกอบการรายเล็กหรือรายใหม่ หรือ เพื่อเอาเปรียบผู้บริโภคโดยอาศัยอำนาจการผูกขาดสูงในตลาด พฤติกรรมที่ขัดแย้งกับการแข่งขันของผู้มีอำนาจทางการตลาดสูง เช่น การเลือกปฏิบัติ (Discrimination), การร่วมมือหรือฮั้วกัน (Collusion) ระหว่างผู้ประกอบการบางรายหรือทั้งหมดเพื่อเอาเปรียบผู้ใช้บริการด้วยการกำหนดราคาที่ไม่เป็นธรรม, การอาศัยช่องว่างทางเทคนิคหรือความได้เปรียบของตนทำการผูกขาดการใช้อุปกรณ์ที่จำเป็นในการบริการโดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการรายอื่นเข้ามาใช้ได้ เป็นต้น ทั้งนี้ พฤติกรรมที่จำกัดการแข่งขันอีกประการหนึ่งที่สามารถเกิดขึ้นได้ คือ การอุดหนุนไขว้ระหว่างบริการ (Cross subsidy) ที่เป็นกลไกการจัดสรรเงินอุดหนุนที่ปฏิบัติมาช้านานในหลายประเทศโดยเฉพาะในยุคของการผูกขาด เป็นการอุดหนุนไขว้ระหว่างการให้บริการประเภทต่าง ๆ ของผู้ประกอบการที่มีอำนาจผูกขาดซึ่งมักเป็นรายเก่า โดยการนำกำไรส่วนเกินจากบริการหนึ่งมาอุดหนุนบริการหนึ่งซึ่งขาดทุน ที่อาจทำได้หลายกรณี เช่น การอุดหนุนไขว้ระหว่างการบริการต่างประเภท หรือการอุดหนุนไขว้ภายในการให้บริการประเภทเดียวกัน ในกรณีของบริการโทรศัพท์มักจะมีการอุดหนุนไขว้ระหว่างบริการโทรศัพท์ทางไกล และ โทรศัพท์ในท้องถิ่น หรือการอุดหนุนไขว้บริการโทรศัพท์ระหว่างผู้ใช้บริการภาคธุรกิจ และผู้ใช้บริการภาคครัวเรือน เป็นต้น

แนวคิดเกี่ยวกับการอุดหนุนไขว้ สืบเนื่องมาจากแนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการอย่างทั่วถึง (Universal Service) เพราะปัญหาสำคัญในการให้บริการโทรคมนาคมประการหนึ่ง คือ การให้บริการโทรคมนาคมเป็นการให้บริการที่มีต้นทุนคงที่ (Fixed cost) ที่ใช้ในการสร้างเครือข่ายที่สูงมาก โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทที่ห่างไกล ซึ่งทำให้ตลาดมีความสามารถแข่งขันได้ในระบบการให้บริการโทรคมนาคมบางประเภท อันเนื่องมาจากการลดขนาดการผูกขาดโดยธรรมชาติ ถ้ามีการอุดหนุนไขว้ในตลาดที่มีการแข่งขันสูง ก็จะเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อสภาพการแข่งขัน เนื่องจากเป็นการบิดเบือน (distortion) กลไกตลาด จากการที่ผู้ให้บริการอาจนำผลกำไรจากการให้บริการในภาคที่ตนได้กำไรจากการมีสิทธิผูกขาด มาอุดหนุนการให้บริการในภาคที่ตนเองไม่มีประสิทธิภาพในการแข่งขันเพื่อรักษาระดับส่วนแบ่งในตลาด เพื่อให้กิจการนั้นสามารถดำรงอยู่ได้หรือเพื่อรักษาระดับส่วนแบ่งในตลาด ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะส่งผลให้กลไกตลาดไม่

สามารถทำงานได้ดี ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ในบางประเทศได้มีนโยบายให้รัฐเป็นผู้รับภาระในการช่วยอุดหนุน ในขณะที่หลายประเทศเริ่มเปลี่ยนนโยบาย โดยให้ภาคเอกชนที่ให้บริการเข้าช่วยรัฐแบกรับภาระในการอุดหนุนซึ่งอาจคิดตามเปอร์เซ็นต์ของส่วนแบ่งในตลาดที่ภาคเอกชนมีอยู่ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และ ประเทศเยอรมัน¹

การอุดหนุนไขว้ในทางเศรษฐกิจถือว่าเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ และทำให้กลุ่มผู้บริโภคบางกลุ่มต้องจ่ายเงินมากกว่าปกติเพื่อให้ผู้ให้บริการนำไปอุดหนุนในตลาดที่ได้กำไรน้อยกว่า²

การอุดหนุนไขว้ในตลาดการให้บริการโทรคมนาคมกับบริการแพรมภาพและกระจายเสียงจะส่งผลเสียต่อตลาดเพราะจะทำให้เกิดการบิดเบือนเนื่องจากกลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้ดีโดยผู้ให้บริการอาจนำผลกำไรจากการให้บริการในภาคที่ตนได้กำไรมาอุดหนุนการให้บริการในภาคที่ตนเองไม่มีประสิทธิภาพในการแข่งขัน เช่น กรณีที่ ในภาวะตลาดที่มีผู้ให้บริการเพียงผู้เดียวในการบริการส่งสัญญาณไปในท่อนำส่งสัญญาณเดียวกันกับการบริการวีดีโอ เป็นการเปิดประตูสู่พฤติกรรมที่กีดการแข่งขัน 2 ทาง ซึ่งสิ่งที่บริษัทผู้ให้บริการโทรศัพท์รายใหญ่ในประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถใช้ในการกำจัดการแข่งขันออกไป คือ (1) การขายแพคเกจบริการเคเบิลที่มีบริการเสียงและบริการข้อมูล เป็นส่วนรวมของชุด broadband และ (2) การอุดหนุนไขว้ (เช่น การแจ้งอัตราค่าโทรศัพท์ที่ต้องจ่ายไว้ที่ตอนท้ายของใบแจ้งหนี้ เพื่อตัดราคาในการบริการเคเบิลออกไป)³

¹ Carl B. Kress, "The Telekommunikationsgesetz and the Telecommunications Act of 1996 : Toward More Competitive Markets in Telecommunications in Germany and United States", Federal Communications Law Journal, 49 (April, 1997) p 584. อ้างถึงใน อรรถา เทพายน "กรอบแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540) หน้า 37.

² Anthony I. Ogus, Regulation Legal Form and Economic Theory, (London: Clarendon Press, 1996) p.32. อ้างถึงใน เก่งการ รุกัดกุล "กรอบกฎหมายในการกำกับดูแลกิจการพลังงานไฟฟ้ากับมาตรฐานระหว่างประเทศ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544) หน้า, 122.

³ "Something's Gotta Give : Antitrust Consequences of Telephone of Telephone Companies' Entry into Cable Television", Federal Communication Law Journal, 43 Fed. Comm.L.J.215 (April, 1991). Available from: <http://www.lexis.com/reserch> [2003,july]

ในประเทศไทย ปัจจุบันได้มีการพัฒนาการของเทคโนโลยี ที่ทำให้โครงข่ายโทรคมนาคมหรือโครงข่ายการแพร่ภาพและกระจายเสียงสามารถให้บริการโทรศัพท์ บริการด้านเนื้อหา ข้อมูลข่าวสาร หรือ รายการโทรทัศน์ได้ ซึ่งการให้บริการต่างๆ หากผู้ให้บริการเป็นเจ้าของโครงข่ายโทรคมนาคมหรือโครงข่ายการแพร่ภาพและกระจายเสียงรายใหญ่ ที่สามารถใช้ประโยชน์จากประสิทธิภาพของการพัฒนาโครงข่าย โดยไม่ต้องมีค่าใช้จ่ายด้านต้นทุนเพราะใช้ทรัพยากรของคนที่มืออยู่แล้ว หรือ อาจจะมีค่าใช้จ่ายที่ต่ำกว่าผู้ให้บริการรายอื่นที่ไม่มีโครงข่าย เพราะไม่ต้องจ่ายค่าใช้อุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกเพิ่มเติม หรือจ่ายในราคาที่ต่ำ ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับเรื่องความสามารถในการแข่งขันในทางธุรกิจ เพราะผู้ให้บริการของผู้ให้บริการที่มีโครงข่ายสามารถให้บริการในราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริงได้ เพราะต้นทุนที่แท้จริงของบริการอาจจะมีการอุดหนุนโดยค่าบริการที่เกิดจากโครงสร้างพื้นฐานปกติ ทำให้ผู้ประกอบการที่ไม่มีโครงข่ายโทรคมนาคม ไม่สามารถแข่งขันได้ในอัตราค่าบริการที่ต่ำเช่นเดียวกันได้ ซึ่งปัจจุบันในประเทศไทยยังไม่มีหลักเกณฑ์ควบคุมการกระทำได้ดังกล่าวย่างชัดเจน จึงเกิดปัญหาว่าสามารถทำได้หรือไม่ เพียงใด และแนวโน้มการกำหนดกฎเกณฑ์ในอนาคตควรเป็นอย่างไร

2.2 การประกอบกิจการให้บริการโทรคมนาคมกับบริการแพร่ภาพและกระจายเสียง

2.2.1 โครงสร้างตลาดบริการโทรคมนาคมกับบริการแพร่ภาพและกระจายเสียง

(1) บริการโทรคมนาคม

(1.1) คำจำกัดความของการให้บริการโทรคมนาคม

โดยทั่วไประบบการติดต่อสื่อสารประกอบด้วยองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการ คือ

- แหล่งกำเนิดข่าวสารหรือผู้ส่งข่าวสาร (Source) อันเป็นองค์ประกอบที่ก่อให้เกิดข่าวสารและส่งข่าวสารนั้นผ่าน
- ตัวกลางสื่อสัญญาณ (Transmission Medium) เป็นตัวพหะนำพาข่าวสารไปสู่
- ผู้รับข่าวสาร

ระบบการให้บริการโทรคมนาคมมีองค์ประกอบพื้นฐาน 3 ประการข้างต้น เช่นเดียวกับระบบการติดต่อสื่อสาร แม้ว่าจะเป็นระบบการสื่อสารที่มีความสลับซับซ้อน

และใช้เทคโนโลยีสูงเพียงใด ดังนั้น การศึกษาหรือการให้คำจำกัดความการให้บริการโทรคมนาคมจึงมีความจำเป็น ที่จะต้องครอบคลุมลักษณะองค์ประกอบพื้นฐานดังกล่าว

จากการศึกษาเปรียบเทียบทั้งในระดับกฎหมายภายในของรัฐและสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคมพบว่า คำจำกัดความการให้บริการโทรคมนาคมมีลักษณะที่สอดคล้องและใกล้เคียง กับคำจำกัดความตามข้อบังคับการโทรคมนาคมระหว่างประเทศปี ค.ศ. 1988 (International Telecommunication Convention 1988)* ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“การให้บริการโทรคมนาคมหมายถึง การส่ง การแพร่กระจายหรือการรับ เครื่องหมาย สัญญาณ ข้อเขียน ภาพ และเสียง โดยใช้ระบบสายทองแดง คลื่นวิทยุ เส้นใยแก้วนำแสง หรือระบบแม่เหล็กไฟฟ้าอื่นๆ (Telecommunication means a transmission,

* The Telecommunication Authority of Singapore Act 1992

“Telecommunication means a transmission, emission or reception of sign, signals, writing, images, sounds or intelligence of any nature by wire, radio, optical or other electro-magnetic systems whether or not such signs, signals, writing, images, sounds or intelligence have been subjected to rearrangement, computation or other processes by any means in the course of their transmission, emission or reception

- The British Telecommunication Act 1984

“Telecommunication service includes

- a) any service consisting in the conveyance by means of a telecommunication system of
 - (i) speech, music or other sounds
 - (ii) visual images;
 - (iii) signals serving for the impartation (whether as between persons and persons, things and things or persons and things) of any matter otherwise than in the form of sounds or visual images; or
 - (iv) signals serving for the actuation or control of machinery or
- b) any service consisting in the installation, maintenance, adjustment, repair alteration, moving, removal, or replacement of apparatus which is or is to be connected to a telecommunication system (eg.components of an earth satation)

emission or reception of sign, signals, writing, images, sounds or intelligence of any nature by wire, radio, optical or other electro-magnetic systems)”

จากคำจำกัดความดังกล่าว สามารถวิเคราะห์แจกแจง แนวความคิดพื้นฐานของการให้คำจำกัดความการให้บริการโทรคมนาคมได้ดังนี้

1) กระบวนการของการให้บริการโทรคมนาคมจะเริ่มตั้งแต่การส่ง (Transmission) การแพร่กระจาย (Emission) ข่าวนสารข้อมูล และจะสิ้นสุดเมื่อมีการรับ (Reception) ข้อมูลข่าวนสารนั้น

2) คำจำกัดความของข่าวนสารในการให้บริการโทรคมนาคม จะใช้ แนวความคิดเรื่องเครื่องหมาย (concept of signs) เป็นพื้นฐาน ซึ่งแนวความคิดเรื่อง เครื่องหมาย (concept of signs) เป็นแนวความคิดที่ใกล้เคียงกับแนวคิดเรื่องข้อมูล (concept of data) เป็นอย่างมาก จะแตกต่างกันในประเด็นเรื่องลักษณะรูปแบบและความสามารถเข้าใจได้ ของข่าวนสารเท่านั้น กล่าวคือ แนวความคิดเรื่องข้อมูล จะหมายถึงสิ่งใดๆ ที่แสดงให้ทราบถึง ข่าวนสาร (representation of information) แต่แนวความคิดเรื่องเครื่องหมายนั้น นอกจากจะ หมายถึงสิ่งที่แสดงให้ทราบถึงข่าวนสารแล้ว ยังหมายความรวมถึงองค์ประกอบต่างๆ ที่มา ประกอบกัน เพื่อแสดงให้ทราบถึงความหมายของข่าวนสาร (elements which in combination make up such representation) นั้นด้วย⁴ ดังนั้น สิ่งที่สื่อสารในการให้บริการโทรคมนาคม จึง ไม่จำเป็นต้องเป็นข้อความหรือภาษาที่คนสามารถเข้าใจได้ การส่งสัญลักษณ์หรือเครื่องหมาย ใดๆ ที่เข้าใจระหว่างกัน ไม่ว่าจะ เป็นกลุ่มคนที่ใกล้ชิดกัน หรือแม้แต่เครื่องคอมพิวเตอร์ ก็จัดว่า เป็นการส่งข่าวนสารในความหมายของการให้บริการโทรคมนาคมแล้ว

ผลจากการใช้แนวคิดดังกล่าว คำว่า “การให้บริการโทรคมนาคม” ที่ปรากฏในกฎหมายแต่ละประเทศ จึงให้คำจำกัดความที่ครอบคลุมลักษณะรูปแบบของข่าวนสาร ในความหมายอย่างกว้าง คือ “การให้บริการโทรคมนาคมเป็นการส่งหรือรับ เครื่องหมาย สัญญาณ ข้อเขียน ภาพ เสียง หรือข่าวนสารใดๆ”

⁴ Jon Bing, Petter Forsberg and Erik Nygaard, An Exploration of legal Issues in Information and Communication Technologies, Organization for Economic CO-Operation and Development, 1983, p 63. อ้างถึงใน ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, “แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมาย กำกับบริการโทรคมนาคมในประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 93.

3) การสื่อสารสัญญาณในระบบการให้บริการโทรคมนาคมมักครอบคลุมสื่อ 4 รูปแบบ คือ การสื่อสารทางสายทองแดง (wire) การสื่อสารทางคลื่นวิทยุ (wireless) การสื่อสารทางเส้นใยแก้วนำแสง (optical fiber) และการสื่อสารโดยอาศัยแม่เหล็กไฟฟ้าอื่นๆ (electromagnetic systems)

4) เนื่องจากการให้บริการโทรคมนาคมสามารถแยกพิจารณาได้ในฐานะที่เป็นสื่อกลางในการสื่อสาร (mode of delivery) และเกี่ยวข้องกับบริการต่างๆ อีกมากมายที่ถูกเคลื่อนย้ายในเครือข่ายการให้บริการโทรคมนาคม แต่จากการศึกษาพบว่า การให้คำจำกัดความของการให้บริการโทรคมนาคม จะเป็นการพิจารณาแต่เพียงว่า การเคลื่อนย้ายสื่อสารข้อมูลใดๆ อยู่ในรูปแบบที่ใช้การให้บริการโทรคมนาคมเป็นสื่อกลางหรือไม่เท่านั้น กล่าวคือเป็นการควบคุมเฉพาะสื่อกลางและรูปแบบที่ใช้ในการสื่อสาร แต่ไม่รวมไปถึงการควบคุมเนื้อหา (content) ของบริการต่างๆ ว่าจะต้องมีลักษณะเช่นใด ซึ่งการควบคุมเนื้อหาของบริการเหล่านี้ย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายและกฎระเบียบหลักที่ควบคุมเนื้อหาบริการเหล่านี้โดยตรง

(1.2) ลักษณะของตลาดบริการโทรคมนาคม

ตลาดส่วนย่อยต่างๆ ของภาคบริการโทรคมนาคมสามารถจำแนกได้เป็น 4 ตลาดย่อย ดังนี้ คือ

1) การผลิตและขายอุปกรณ์ที่ใช้ในภาคบริการโทรคมนาคม (manufacturing / sales of telecommunication equipment) เช่น อุปกรณ์ปลายทาง ส่วนประกอบต่างๆ และสายสาย

2) ความเป็นเจ้าของและการปฏิบัติดำเนินการให้บริการเครือข่ายโทรคมนาคม (ownership and operation of telecommunication equipment)

3) การให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน (provision and operation of basic telecommunication services) ที่มักจะมีการกำหนดเพื่อแสดงให้เห็นถึงว่าเป็นการให้บริการโทรคมนาคมที่อยู่ในความควบคุมจากรัฐอย่างเข้มงวดและมักถูกผูกขาดการให้บริการโดยผู้ประกอบการรายเดียว หรือ น้อยราย

4) การให้บริการโทรคมนาคมเพิ่มคุณค่า (Provision and operation of value-added telecommunication services) ที่มักจะใช้ในการสื่อความหมายว่าเป็นการให้บริการโทรคมนาคมที่วางอยู่บนพื้นฐานโครงสร้างตลาดที่มีการแข่งขันและถูกควบคุมแทรกแซงจากรัฐในระดับต่ำ

การกำหนดโครงสร้างส่วนย่อยของบริการโทรคมนาคม จะเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจที่เหมาะสม ซึ่งโดยทั่วไป จะมี 2 รูปแบบ คือ ระบบเศรษฐกิจที่ตลาดถูกควบคุมโดยเข้มงวดและจำกัด จำนวนผู้ใช้บริการ กับระบบเศรษฐกิจที่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันเสรี นอกจากนี้ การกำหนดโครงสร้างส่วนย่อยของบริการโทรคมนาคม ยังขึ้นอยู่กับสภาพปัจจัยต่างๆ ทางด้านสังคม การเมือง เทคโนโลยี ของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งมีผลต่อการนำระบบกฎหมาย หรือ แนวความคิดที่เกี่ยวข้องในรูปแบบที่แตกต่างกันมาใช้ด้วย กล่าวคือ หากโครงสร้างใดเป็นโครงสร้างที่ลักษณะผูกขาดโดยผู้ประกอบการเพียงรายเดียว หรือน้อยราย ก็จำเป็นต้องมีกฎระเบียบควบคุมกำกับดูแลการใช้อำนาจในทางที่ผิดของผู้ให้บริการด้วย ขณะที่โครงสร้างตลาดที่ใช้กลไกตลาด หรือมีการแข่งขัน ก็จำเป็นต้องมีกฎระเบียบควบคุมกำกับดูแลการกระทำที่จะเป็นภัยต่อผู้บริโภคและการกระทำที่เป็นอันตรายต่อการแข่งขันของผู้ประกอบการต่างๆ เช่น กฎหมายป้องกันการผูกขาด⁵

ในประเทศเยอรมัน คำจำกัดความของการให้บริการโทรคมนาคม เพิ่มมูลค่าจะมีลักษณะครอบคลุมบริการอย่างกว้าง โดยกำหนดว่า เป็นการให้บริการใดๆ ที่นอกเหนือจากการให้บริการโทรศัพท์ทั่วไป ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกาจะห้คำจำกัดความบริการโทรคมนาคมเพิ่มมูลค่าในลักษณะที่แคบ หรืออีกนัยหนึ่ง คือ ให้คำจำกัดความบริการโทรคมนาคมพื้นฐานค่อนข้างกว้างว่า คือการให้บริการที่เคลื่อนย้ายข้อมูลโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ จากแหล่งกำเนิดข้อมูลไปยังปลายทาง การที่แตกต่างกันเช่นนี้ ขึ้นอยู่กับการแบ่งแยกบริการนั้นวางอยู่บนสมมติฐานที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศเยอรมันมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาไว้ซึ่งการผูกขาดไว้ให้แก่รัฐวิสาหกิจ แต่รัฐวิสาหกิจสามารถให้บริการโทรคมนาคมเพิ่มคุณค่าแข่งขันเอกชนได้ แต่ประเทศสหรัฐอเมริกามีเป้าหมายที่ห้ามผู้ดำเนินการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานดำเนินการในกิจกรรมโทรคมนาคมเพิ่มคุณค่า นอกจากนี้ การกำหนดขอบเขตของบริการนั้นต้องคำนึงถึงจุดเวลาที่ใช้ในการแบ่งด้วย เพราะเมื่อเวลาเปลี่ยนแปลงไป ความเหมาะสมต่างๆ ที่เคยใช้ในการแบ่งย่อมเปลี่ยนแปลงไปด้วย เช่น บรรทัดฐาน นโยบายทางเศรษฐกิจ หรือแนวทางการกำกับดูแล ดังนั้น ขอบเขตระหว่างบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน กับ บริการโทรคมนาคมเพิ่มคุณค่า จึงสามารถเปลี่ยนแปลงได้⁶

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 95.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 107-108.

(2) บริการแพร่ภาพและกระจายเสียง

(2.1) คำจำกัดความของการให้บริการแพร่ภาพและกระจายเสียง

European Communication ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับบริการแพร่ภาพและกระจายเสียงว่า การให้บริการแพร่ภาพและกระจายเสียง หมายถึง การส่งผ่านสัญญาณอย่างต่อเนื่องโดยไม่ถูกรบกวนซึ่งจำเป็นสำหรับการเผยแพร่รายการโทรทัศน์ และรายการวิทยุไปยังที่สาธารณะทั่วไปแต่ไม่ครอบคลุมถึงการเชื่อมต่อที่ให้การสนับสนุนกันระหว่างผู้ประกอบการ⁷ การแพร่ภาพและกระจายเสียงเพื่อส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์เป็นเทคโนโลยีสื่อสารมวลชนประเภทสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (electronics media) ที่มีหลักการพื้นฐานทางเทคโนโลยีร่วมกับวิทยุกระจายเสียง กล่าวคืออาศัยคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้า (electro-magnetic wave) ในการส่งสัญญาณภาพและเสียงออกไปสู่เครื่องรับโทรทัศน์ที่กระจายอยู่ตามพื้นที่ต่างๆ การส่งสัญญาณโทรทัศน์เป็นการใช้คลื่นวิทยุส่งภาพให้ไปปรากฏในที่ไกลๆ คำที่ใช้อย่างเป็นทางการจึงมักใช้ว่า วิทยุโทรทัศน์ หรือ โทรทัศน์ ตามความนิยมของคนทั่วไป เพื่อให้สั้นและแตกต่างจากคำว่า วิทยุ ซึ่งความหมายที่ใช้ทั่วไปหมายถึงวิทยุกระจายเสียง⁸

ภาพรวมด้านวิวัฒนาการของกิจการโทรทัศน์ในยุคต่างๆ

ยุคที่ 1 เป็นยุคเริ่มต้นที่เรียกว่า First Period อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ หรือ ชิ้นส่วนอุปกรณ์ จะเป็นหลอดสุญญากาศ เครื่องมือใหญ่เทอะทะ มีราคาสูง คนที่จะมาใช้และดูแลเครื่องมืออุปกรณ์ต้องใช้ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญและความชำนาญสูง ผู้ดำเนินกิจการจะมีเฉพาะสถานีโทรทัศน์ใหญ่ๆ

ยุคที่ 2 เป็นยุคกลาง ที่เรียกว่า Second Period สารกึ่งตัวนำ ที่เรียกว่า Semiconductor หรือที่ชาวบ้านรู้จักกันติดปากว่า Transistor เข้ามาแทนที่หลอดสุญญากาศ เป็นผลให้ราคาอุปกรณ์ลดลง ความเที่ยงตรงในการใช้งานมีมากขึ้น การดูแลรักษาอุปกรณ์ก็ลดความยุ่งยากลง ผู้ดำเนินกิจการเริ่มเป็นเอกชนหรือเจ้าของธุรกิจขนาดกลางที่สามารถซื้อและใช้อุปกรณ์เหล่านั้นที่เรารู้จักกันดีในชื่อของ Production house

⁷ David Luff, "International Trade Law And Broadband Regulation: Towards Convergence?", p 5. Available from: www.regulateonline.org/2003/2002

⁸ เศรษฐบุตร มฤทจินดา, "การปฏิรูปสื่อโทรทัศน์ไทยและกรอบทางกฎหมาย: ศึกษาโครงสร้างและแนวโน้มของตลาด" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 23-27.

ยุคที่ 3 เป็นยุคปัจจุบันที่เรียกว่า Third Period ยุคของอุปกรณ์ CHIP ELECTRONICS ที่เรียกว่า IC เป็นวงจรรวมสารกึ่งตัวนำจำนวนมากบรรจุลงเป็นแผ่น Chip เพียงแผ่นเดียว เป็นยุคที่ก่อให้เกิดคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคล อุปกรณ์ในกิจการโทรทัศน์ก็มีขนาดและราคาลดลงมาจนประชาชนทั่วไปสามารถหาซื้อเป็นเจ้าของได้ โดยการซื้อกล่องโทรทัศน์ขนาดมือถือ พร้อมทั้งเครื่องคอมพิวเตอร์ที่มีคุณลักษณะตัดต่อรายการได้ โดยลงทุนเครื่องอุปกรณ์ไม่เกิน 500,000 บาท ก็สามารถผลิตรายการโทรทัศน์ด้วยตัวเองได้ ไม่จำเป็นต้องพึ่งสถานีโทรทัศน์หรือบริษัท Product House อีกต่อไป

จากวิวัฒนาการดังกล่าว จึงทำให้เทคโนโลยีโทรทัศน์ มีลักษณะแตกต่างกันในแต่ละยุค ดังนี้⁹

1) การกระจายคลื่นสู่ผู้รับชม (Coverage)

ยุคที่ 1 การกระจายคลื่นจากส่วนกลางแบบกระจายรวมที่เรียกว่า Broadcasting

ยุคที่ 2 เริ่มเข้าสู่ยุคเครือข่ายโทรทัศน์ โทรทัศน์ประจำภูมิภาค โทรทัศน์บอกรับเป็นสมาชิกตามสาย Cable TV โทรทัศน์ผ่านดาวเทียม ซึ่งให้บริการเฉพาะกลุ่มหรือเฉพาะที่เป็นสมาชิกที่เรียกว่า Narrow-casting

ยุคที่ 3 เริ่มเข้าสู่ยุคสื่อสารเฉพาะตัวบุคคล Personal-casting ที่เรียกว่ายุค Free Market offormation เช่น Web TV, Internet TV ฯลฯ¹⁰

2) ระบบการส่ง (Transmission Routes)

ยุคที่ 1 การส่งภาพ-เสียง สู่ผู้ชมโดยใช้ระบบกระจายคลื่นเพียงอย่างเดียว (Limited Terrestrial Waves) โดยอาศัยโทรทัศน์ภาคพื้นดินเพียงอย่างเดียว

ยุคที่ 2 การส่งภาพ-เสียง สู่ผู้ชมโดยอาศัยเทคโนโลยีการส่งดาวเทียม (Directed Broadcasting Satellite) ระบบตามสาย (Wired Services) ร่วมกับการส่งแบบกระจายคลื่น (Terrestrial Waves + DBS และ Terrestrial Waves + CATV) การส่งสัญญาณภาพ-เสียง ผ่านเครือข่าย Internet (Compression Transmission)

ยุคที่ 3 ก้าวสู่ยุค Digital สมบูรณ์แบบ (Total Digitization)

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 85.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 86-90.

3) ระบบแสดงภาพ (Display)

ยุคที่ 1 ผู้รับชมทั่วไป จะรับชมรายการโทรทัศน์ได้ก็ต่อเมื่ออยู่ในเขตบริการของสัญญาณที่รับได้จากเครื่องส่งโทรทัศน์ และจะต้องเป็นโทรทัศน์ในระบบที่ตรงกับสถานีส่ง ซึ่งได้แก่ ระบบ PAL, NTSC หรือ SECAM

ยุคที่ 2 ในยุคของการส่งสัญญาณจากดาวเทียม และสาย (Cable TV) ซึ่งมีรายการหลากหลายจากต่างประเทศ และเอกชนผู้ประกอบการภายในประเทศ เครื่องรับโทรทัศน์จะแปลงโฉมไปเป็น Set-Top-Box โทรทัศน์ที่บ้านเป็นเพียง Monitor รับรายการแบบ Multi-Program บางบริการสามารถดูรายการตามที่ต้องการชมพิเศษได้ (Video Near On Demand)

ยุคที่ 3 ที่เรียกว่า Fully Digital หรือ Totally Digital บริการรับชมโทรทัศน์ที่เพิ่มขึ้น เช่น โทรทัศน์ ความคมชัดสูง HDTV (Built in service)

4) เรื่องการเงิน (Budget)

ยุคที่ 1 รายรับจากผู้ประกอบการโทรทัศน์ในยุคนี้หลายประเทศเก็บค่ารับชมจากประชาชนที่มีเครื่องรับโทรทัศน์ ที่เรียกว่า Taxes/Reception Fees เช่น ประเทศเยอรมัน ประเทศญี่ปุ่น และรายได้จากการโฆษณาสินค้า ค่าเช่าเวลาผลิตรายการ ฯลฯ

ยุคที่ 2 ยุคดาวเทียมกับ Cable TV รายได้นอกจากค่าโฆษณาสินค้าแล้ว ยังมีค่าสมาชิกในการรับชมโดยมีอัตราแตกต่างกันตามประเภท จำนวน รายการ หรือพิเศษเฉพาะรายการที่ต้องการดู ที่เรียกว่า Fee-charging, Reception fees, Member fees

ยุคที่ 3 ซึ่งเป็นยุค Video On Demand เฉพาะตัวบุคคลหรือที่เรียกว่า Personal-casting รายได้-รายรับยังเป็นลักษณะเช่นเดียวกับยุคที่ 2 แต่ค่าบริการพิเศษที่เจาะจงรายการที่ต้องการรับชม จะมีบริการมากขึ้น

5) ลักษณะการให้บริการ (Service Forms)

ยุคที่ 1 ผู้ชมรายการไม่สามารถเลือกรายการรับชมได้ ต้องชมรายการตามผังรายการ และเวลาตามที่ผู้ประกอบการกำหนด เปรียบเสมือนการเข้าไปในร้านอาหารที่แต่ละวันมี Menu อาหารประจำวันจัดเตรียมไว้ให้ ถ้าไม่ถูกปากหรือรับประทานไม่ได้ก็ไม่ต้องทาน เป็นรูปแบบประจำ ผู้ชมเรียกร้องสิ่งที่ต้องการไม่ได้ (Simultaneous, Uniform One Way)

ยุคที่ 2 เริ่มมีรายการหลากหลายให้รับชม เมื่อเป็นสมาชิก Cable TV เช่น UBC อ.ส.ม.ท. มีหลากหลายประเภทรายการ แยกแยะให้ผู้ชมโดยเฉพาะ เช่น ช่อง กีฬา ช่องดนตรี ช่องภาพยนตร์เปรียบเสมือนเราเข้าไปในศูนย์อาหาร ซึ่งอยากทานอะไรก็สามารถเลือกได้หลายๆ ประเภท

ยุคที่ 3 ยุค Digital เป็นยุคที่มีปฏิสัมพันธ์ หรือ Interactive เหมือนเข้าไปในร้านอาหารประเภทอเนกประสงค์ สั่งอาหารทางตามที่เราต้องการได้ทุกประเภท

6) รายการโทรทัศน์ (Programming)

ยุคที่ 1 รายการโทรทัศน์จะถูกกำหนดไว้อย่างเรียบร้อย โดยผู้ชมจะต้องดูรายการเหล่านั้น ถ้าไม่ดูก็ต้องปิดเครื่องหรือเปลี่ยนช่อง

ยุคที่ 2 รายการโทรทัศน์มีหลากหลาย ผู้ชมสามารถเลือกได้หลายประเภทรายการ

ยุคที่ 3 รายการโทรทัศน์ตรงตามที่เราต้องการจะชม

(2.2) ลักษณะของตลาดบริการแพร่ภาพและกระจายเสียง

ลักษณะของตลาดบริการแพร่ภาพและกระจายเสียง สามารถกำหนดได้จากระบบการส่งและรับโทรทัศน์ ซึ่งการส่งสัญญาณภาพและเสียงของโทรทัศน์จากสถานที่แห่งหนึ่ง ไปยังผู้รับที่อยู่อีกสถานที่แห่งหนึ่ง จำแนกเป็นระบบใหญ่ๆ ได้ 2 ระบบ คือ ระบบเปิดและระบบปิด¹¹

1. โทรทัศน์ระบบเปิด (Broadcasting Television) หมายถึงการส่งรายการโทรทัศน์ด้วยคลื่นวิทยุโดยใช้ความถี่ใดความถี่หนึ่ง ความถี่ที่กำหนดแพร่ภาพออกอากาศให้ประชาชนรับชมได้ทั่วไปดังเช่น ในประเทศไทย มีโทรทัศน์ช่อง 3, 5, 7, 9, 11 และ ITV ผู้รับเพียงแต่ใช้เครื่องรับที่เป็นระบบเดียวกับระบบโทรทัศน์ของเครื่องส่ง ก็สามารถรับรายการได้โดยตรง การกำหนดความถี่สำหรับส่งในพื้นที่เดียวหากมีหลายช่องจะกำหนดให้ส่งในลักษณะเว้นช่องเช่น 3, 5, 7, 9, 11 หรือ 2, 4, 6, 8, 10, 12 เพื่อป้องกันมิให้เกิดคลื่นรบกวนกัน

2. โทรทัศน์ระบบปิด เป็นการส่งรายการโทรทัศน์ให้รับชมได้จำกัดเฉพาะพื้นที่ หรือเฉพาะความถี่ที่กำหนด วิธีการส่ง อาจใช้สายต่อสัญญาณจากเครื่องที่เป็นตัว

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 91-95.

ส่งไปยังเครื่องรับต่างๆ เฉพาะเครื่อง ในบางกรณีอาจส่งสัญญาณโดยใช้คลื่นวิทยุส่งออก อากาศเช่นเดียวกับโทรทัศน์ระบบเปิด แต่ใช้คลื่นความถี่เฉพาะให้รับได้เฉพาะโทรทัศน์บาง เครื่องที่กำหนด หรือรับได้เฉพาะในบริเวณที่จำกัดไว้ การรับส่งโทรทัศน์แบบปิดทั้ง 2 วิธีนี้ หาก ทำอยู่ในขอบเขตจำกัด เช่น การส่งรายการทางการศึกษา กระจายไปยังเครื่องรับตามห้องเรียน ต่างของโรงเรียนแต่ละแห่ง หรือการใช้เพื่อรักษาความปลอดภัยเรียกว่า โทรทัศน์วงจรปิด (Closed Circuit TV) หรือ CCTV แต่หากทำในขอบเขตกว้าง เช่นการส่งรายการโทรทัศน์แก่ สมาชิกเพื่อการค้ามักเรียกว่า เคเบิลทีวี (Cable TV) นอกจากนี้ยังมีคำเรียกที่เกี่ยวกับการส่ง สัญญาณโทรทัศน์อีกหลายคำเช่น MATV, SMATV Free TV, Pay TV, CATV, MATV (Master Antenna Television) หมายถึง การส่งสัญญาณโทรทัศน์ไปตามจุดต่างๆ ของอาคาร จำนวน หลายจุด เช่น ตามโรงแรม อาคารสำนักงานต่างๆ โดยใช้สายอากาศร่วมกันเพียงชุดเดียว SMATV (Satellite Master Antenna Television) หมายถึงการรับโทรทัศน์แบบ MATV ที่มี สัญญาณโทรทัศน์ผ่านดาวเทียมเพิ่มเข้าไป Pay TV หมายถึงระบบการส่งรายการโทรทัศน์ให้ รับชมโดยผู้รับจะต้องจ่ายเงิน เช่น Cable TV ทั่วไป การให้ผู้ชมรับภาระค่าใช้จ่ายในการ ดำเนินการจะช่วยให้สามารถลดการโฆษณาสินค้าลงหรืออาจไม่มีการโฆษณาสินค้าเลย CATV (Community Antenna Television หรือ Central Antenna Television) หมายถึงการรับโทรทัศน์ โดยใช้ระบบสายอากาศร่วม เช่นเดียวกับ MATV แต่จะเป็นการส่งสัญญาณออกไปในบริเวณที่ กว้างกว่า เช่น หมู่บ้าน หรือเมือง บางครั้งอาจใช้ในความหมายของ Cable TV

นอกเหนือจากการจำแนกตลาดบริการแพร่ภาพและกระจายเสียง เป็นโทรทัศน์ระบบเปิด และโทรทัศน์ระบบปิด ดังกล่าวแล้ว ยังอาจจำแนกด้วยการส่งสัญญาณ โดยระบบอื่นๆ ได้ เช่น

1) ระบบโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม

ความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีของการสื่อสาร และ โดยเฉพาะการสื่อสารมวลชนประเภทวิทยุโทรทัศน์ ในปัจจุบันมีความเจริญก้าวหน้าถึงขั้นที่ สามารถส่งรายการโทรทัศน์เป็นภาพสีคมชัดและมีรายการที่น่าสนใจหลากหลาย ให้คนรับชม ได้พร้อมกันทั่วโลก ตลอด 24 ชั่วโมง โดยการรับส่งสัญญาณผ่านดาวเทียม (Satellite) หลักของ การสื่อสารผ่านดาวเทียม คือ การส่งคลื่นสัญญาณจากสถานีส่งภาคพื้นดินไปยังดาวเทียม ซึ่งเป็นสถานีรับส่งที่สร้างขึ้นและนำไปลอยไว้ในระดับสูงเหนือพื้นโลก แล้วให้ดาวเทียมทำหน้าที่ ถ่ายทอดสัญญาณกลับมายังพื้นโลก ในลักษณะกระจายเป็นบริเวณกว้าง หรือพุ่งไปยังจุดที่ ต้องการ โดยการควบคุมจากสถานีควบคุมภาคพื้นดิน

2) ระบบโทรทัศน์ผ่านสายเคเบิล

การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีการสื่อสารในช่วงเวลาที่ผ่านมามีส่งผลให้กิจการสื่อสารมวลชนด้านโทรทัศน์เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งด้านเครื่องมืออุปกรณ์ รูปแบบรายการ ปริมาณของข่าวสารที่ถูกส่งออกไป รวมไปถึงวิธีการถ่ายทอดรายการเกี่ยวกับช่องทางการส่งสัญญาณโทรทัศน์ เชื่อว่าในอนาคตจะใช้ ช่องทางสายเคเบิล และไฟเบอร์ออฟติกแพร่หลายมากขึ้น เนื่องจากเป็นช่องทางการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพดีเยี่ยมที่สุด เพราะสัญญาณจะชัดเจน ไม่มีสัญญาณรบกวน ระบบ DTH อาจมีข้อดีในด้านการกระจายให้ครอบคลุมพื้นที่มากมาย แต่จะมีขอบเขตจำกัดในเรื่องคุณภาพ จำนวนช่อง และการรับสัญญาณจากหลายทาง เช่น ในกรณีที่ต้องการรับสัญญาณโทรทัศน์ ทั้งจากสถานีโทรทัศน์ในท้องถิ่น จากดาวเทียมหลาย ๆ ดวง หรือรับจากระบบ Cable TV จะต้องใช้เงินลงทุนสูง ในการติดตั้งระบบสายอากาศ และเครื่องรับสัญญาณที่แตกต่างกัน สำนักงาน หรือผู้ที่อาศัยอยู่ตามตึก อาคารสูง จะไม่สามารถทำเช่นนั้นได้ แต่หากสามารถพัฒนาการรับสัญญาณโทรทัศน์ให้เป็นระบบที่ใช้ ไฟเบอร์ออฟติกส่งสัญญาณระบบ Digital จะสามารถรับสัญญาณโทรทัศน์ได้ นับพันช่อง ซึ่งเมื่อถึงเวลานั้นรูปแบบการรับชมโทรทัศน์ จะเปลี่ยนไป โดยจะมีรายการโทรทัศน์ในลักษณะต่างๆ ให้ประชาชนเลือกชมตามความพอใจ เช่น

1. Basic Channel ช่องสัญญาณรายการจากสถานีปกติ (Free TV) รับได้โดยไม่ใช่เสาอากาศ ช่องรับสัญญาณ แต่ละประเภท 4 ช่อง แยกเป็น ข่าว กีฬาภาพยนตร์บันเทิง 1.3 ช่องรายการทางการศึกษา ศิลปะ วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม สารคดี
2. Premium channel ได้แก่ ช่องสัญญาณรายการพิเศษที่เพิ่มจาก Basic channel เพื่อให้มีโอกาสเลือกชมมากขึ้น
3. Pay - per - view คือช่องสัญญาณสำหรับรายการเฉพาะโดยคิดค่าบริการจากผู้ชมตรงตามจำนวนรายการที่เลือกชม
4. Video on demand ช่องสัญญาณให้สมาชิกเลือกชมตามใจชอบ โดยผ่านรายการให้เลือก (MENU) ที่ปรากฏบนจอโทรทัศน์ และสามารถเลือกชมรายการได้ทันที นอกจากนี้ยังควบคุมการหยุดและการต่อเนื่องรายการได้อีกด้วย
5. Interactive channel เป็นช่องที่ให้สมาชิกโต้ตอบกับสถานีส่งได้ สามารถใช้งานต่างๆ คือ
 - 5.1 Interactive Education คือการเรียนการสอนทางไกลผ่านโทรทัศน์ที่สามารถโต้ตอบกับผู้สอนและแสดงความคิดเห็นได้

5.2 Interactive Entertainment ผู้รับบริการสามารถเลือกภาพหรือเลือกชมรายการในจุดที่ต้องการได้ เช่น ในรายการกีฬา ผู้ชมสามารถเลือกมุมกล้องในรายการถ่ายทอดได้ว่าต้องการในมุมใด

5.3 Opinion Polling ช่องสำหรับการสำรวจแสดงความคิดเห็นผ่าน Remote Control สามารถทราบผลการสำรวจได้ทันที ผู้ชมที่บ้านจึงมีส่วนร่วมในรายการได้

5.4 Shopping service ชมรายการโดยการและเลือกซื้อสินค้าได้จากที่บ้าน¹²

2.2.2 ความสำคัญทางเศรษฐกิจของบริการโทรคมนาคมกับบริการแพรรูปภาพและกระจายเสียง

(1) ความสำคัญของกิจการโทรคมนาคม

บริการโทรคมนาคมถือเป็นอุตสาหกรรมบริการที่เป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของประเทศอย่างหนึ่ง เช่นเดียวกับอุตสาหกรรมด้านพลังงาน ที่ต้องใช้เงินลงทุนและการประกอบการสูงมากทำให้ในระยะเริ่มแรกมีผู้ประกอบการน้อยรายมาก หรือไม่มีเลยที่จะมีความสามารถที่จะลงทุนในกิจการโทรคมนาคมได้ ดังนั้น ในระยะเริ่มแรก รัฐในฐานะผู้มีหน้าที่ต้องพัฒนาความเจริญก้าวหน้าของประเทศ ที่ต้องตอบสนองอุปสงค์ (demand) ของประชาชนในประเทศ และในฐานะผู้ที่มีความสามารถพอในทางการเงินที่จะลงทุน จึงมีหน้าที่ที่จะต้องเข้ามาดำเนินการให้บริการเอง ทำให้เกิดผู้ประกอบการเพียงรายเดียวในตลาดและครองส่วนแบ่งในตลาดในจำนวนที่มากขึ้นหรือทั้งหมด ส่งผลให้ต้นทุนต่อหน่วยมีราคาที่ถูกลง ซึ่งการที่รัฐเป็นผู้ประกอบการอยู่ก่อนแล้วในตลาด ทำให้ได้เปรียบผู้ประกอบการรายใหม่ที่จะเข้ามา เนื่องจากจะสามารถให้บริการได้ครอบคลุมทั่วถึง มีบริการที่หลากหลาย และถูกกว่าผู้ประกอบการรายใหม่ที่จะเข้ามาประกอบกิจการในตลาดนั้น ซึ่งมีภาระการลงทุนที่สูงมากและยังไม่มีส่วนแบ่งในตลาดนั้นเลย และการที่สภาวะของตลาดไม่เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาในตลาดได้ส่งผลให้เกิดการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) และเมื่อรัฐเป็นผู้ที่มีความสามารถในการที่จะลงทุนได้แต่เพียงผู้เดียว จึงทำให้ตลาดนั้นกลายเป็นตลาดที่ผูกขาดโดยรัฐ (State Monopoly)¹³

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 96-101.

¹³ McCarty Tetrault, Telecommunications Regulation Handbook (Washington, DC: The World Bank, 2000), p.1-1

ด้วยกระแสโลกาภิวัตน์ ประเทศต่างๆ ได้มีการเปิดประเทศเพื่อทำการค้าระหว่างกันมากขึ้น การส่งออกและการลงทุนจากต่างประเทศเป็นพลังผลักดันการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจที่สำคัญ ทั้งภาคการเงินก็มีความเชื่อมโยงกับต่างประเทศอย่างมาก จึงมีความจำเป็นในการทำธุรกิจทางการเงินผ่านทางเครือข่ายโทรคมนาคม ซึ่งแสดงถึงความต้องการเครือข่ายโทรคมนาคมที่เพียงพอ และมีประสิทธิภาพมากกว่าในอดีต การติดต่อสื่อสารทั้งภายในและภายนอกประเทศที่สะดวกรวดเร็ว จะทำให้ต้นทุนธุรกรรมของผู้ประกอบการลดลง เสริมสร้างความสามารถในการแข่งขัน นอกจากนี้ ระบบโทรคมนาคมที่ทั่วถึง ยังทำให้การส่งข่าวสารและการเข้าถึงบริการของรัฐเป็นไปอย่างทั่วถึง ไม่ว่าจะเป็นคนในชนบทหรือในเมือง จึงสร้างความเป็นธรรมในการกระจายความเจริญอีกด้วย

จากการศึกษาของธนาคารโลก (World Development Report, 1994: 14-17) พบว่าเมื่อประเทศมีรายได้ต่ำ ความต้องการโครงสร้างพื้นฐานจะมีมากในด้านการชลประทาน ถนน แต่เมื่อประเทศมีรายได้สูงขึ้น ความต้องการโครงสร้างพื้นฐานด้านโทรคมนาคม และไฟฟ้าจะมีสูงขึ้นด้วย แสดงว่าความยืดหยุ่นต่อรายได้ประชาชาติของโครงสร้างพื้นฐานของประเทศหลังมีค่ามากกว่าหนึ่ง¹⁴ ดังนั้น ระบบโทรคมนาคมที่มีประสิทธิภาพและทั่วถึง จึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประเทศต่างๆ เพื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและต้องแข่งขันสูงในตลาดระหว่างประเทศ

การสื่อสารโทรคมนาคมนับวันจะมีผลต่อความเป็นอยู่และมีบทบาทเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของมนุษย์ ระบบโทรคมนาคมเป็นเครื่องมือช่วยสร้างประสิทธิภาพและความปลอดภัยแก่ระบบขนส่ง บริการโทรคมนาคมสามารถจะทดแทนหรือลดการเดินทาง อันจะบรรเทาปัญหาการจราจรและลดต้นทุนทางเศรษฐกิจสังคมและมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งโดยตรงและโดยอ้อม การพยากรณ์และระบบสื่อสารเพื่อการเตือนภัยธรรมชาติล่วงหน้าอย่างทันการจะป้องกันและบรรเทาความสูญเสียของชีวิตและทรัพย์สินเหล่านี้ เป็นต้น ล้วนเป็นสิ่งยืนยันความสำคัญของระบบสื่อสารโทรคมนาคมทั้งสิ้น¹⁵

(2) ความสำคัญของกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียง

กิจการแพร่ภาพและกระจายเสียง หรือ โทรทัศน์เป็นเทคโนโลยีที่มีอายุเพียงประมาณ 60 ปี แต่เป็นสื่อที่ได้รับความนิยมอย่างรวดเร็วและกว้างขวางในทุกๆ ประเทศที่

¹⁴ ฌ็องรูฟงส์ ทองภักดี, "ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services--GATS) และอุตสาหกรรมโทรคมนาคมของไทย", วารสารกฎหมาย 1, 1 (พ.ศ.2539) :14.

¹⁵ McCarty Tetrault, Telecommunications Regulation Handbook, p.1-1.

เทคโนโลยีโทรทัศน์เข้าไปสัมผัสกับประชาชนคนดู ความมหัศจรรย์ของโทรทัศน์ในการนำเอา ภาพและเสียงของผู้คนที่อยู่ห่างไกลมาสู่คนดูในบ้านได้มีส่วนอย่างสำคัญในการขยายการรับรู้ ของมนุษย์เพิ่มขึ้นอีกมิติหนึ่ง มนุษย์สามารถติดต่อกันได้ในเวลาเดียวกันแม้จะอยู่ต่าง สถานที่ เหมือนกับการได้พบเห็นกันจริงๆ ในขณะที่มีการออกอากาศรายการต่างๆ และเมื่อ เทคโนโลยีวิทยุและโทรทัศน์ได้พัฒนาต่อมาจนสามารถบันทึกเทปรายการและมีเครื่องเล่นเทป แกดเซต วีดีโอเทป และแผ่นซีดี ตามบ้าน เราก็สามารถนำเอาเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงมาเก็บ รักษาไว้ได้ในคลังเทปหรือแผ่นซีดี เรื่องราวในอดีตถูกนำมาเปิดฟังหรือฉายดูในปัจจุบัน เหมือนกับกำลังเกิดขึ้นจริง (อีกครั้งหนึ่ง) มนุษย์จึงย้อนอดีตได้ในรูปของเสียงและ ภาพเคลื่อนไหวด้วยเทคโนโลยีวิทยุ/โทรทัศน์ และเทปวิทยุ/โทรทัศน์ หนังสือและสิ่งพิมพ์ก็มี ศักยภาพในเรื่องเก็บบันทึกอดีตได้เช่นเดียวกัน แต่อยู่ในรูปของถ้อยคำในตัวอักษรและภาพนิ่ง

โทรทัศน์เป็นสื่อมวลชนที่มีบทบาทอย่างมากในทางเศรษฐกิจและสังคม ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ด้วยเหตุที่เป็นช่วงของการฟื้นฟูเศรษฐกิจและจิตใจของประชาชน ผู้ร่วมสงครามประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งเป็นระยะที่ระบบทุนนิยมกำลังขยายตัวใน ศูนย์กลางของระบบและแผ่อิทธิพลออกไปในประเทศอดีตอาณานิคมที่เพิ่งได้รับเอกราช ภายหลังสงคราม ลักษณะของการใช้สื่อโทรทัศน์จึงก่อปรดด้วยรายการภาคบันเทิง เช่น ภาพยนตร์ ละคร ดนตรี และการแข่งขันตอบปัญหาชิงรางวัล หรือเกมโชว์และรายการโฆษณา อันเป็นรากฐานของลัทธิบริโภคนิยมสมัยใหม่ โทรทัศน์จึงเป็นส่วนหนึ่งในการสื่อสารของระบบ ทุนนิยม ช่วยส่งเสริมให้กระบวนการกระจายและบริโภคสินค้าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ค่าความต้องการบริโภค หรือค่าอุปสงค์ในอุตสาหกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์ สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. อุปสงค์ของผู้บริโภค หมายถึงความต้องการในการรับฟังหรือรับชม รายการจากสื่อวิทยุโทรทัศน์ ความต้องการนี้จะขึ้นอยู่กับค่าใช้จ่ายในการรับชมและความ น่าสนใจของรายการเป็นสำคัญ คำว่า "ค่าใช้จ่าย" ในที่นี้นั้น หมายถึงถึงค่าใช้จ่ายด้านราคาค่า รับชมรับฟัง และค่าต้นทุนจากการเสียโอกาสในการประกอบกิจกรรมอื่นๆ ด้วย การพิจารณาถึง อุปสงค์ของผู้บริโภคนี้มีความสำคัญต่อการผลิตของผู้ผลิตเป็นอย่างมาก ทั้งผู้ผลิตภาครัฐและ เอกชน เนื่องจากระบบธุรกิจการค้าของอุตสาหกรรมนี้อยู่ที่การพยายามเพิ่มจำนวนผู้ชมให้ ได้มากที่สุดด้วยค่าใช้จ่ายที่ต่ำที่สุด เพื่อวัตถุประสงค์ในการดึงดูดความสนใจจากผู้โฆษณาซึ่ง เป็นแหล่งรายได้ของสถานีเป็นสำคัญ

2. อุปสงค์ของผู้โฆษณา หมายถึง ความต้องการเวลาโฆษณาในรายการ ใดรายการหนึ่งของสถานี เพื่อประโยชน์ในการโฆษณาประชาสัมพันธ์สินค้าหรือบริการ ความ ต้องการของผู้โฆษณานี้ประกอบไปด้วยปัจจัย 2 ประการ คือ ปัจจัยด้านราคา คุณภาพ และ ลักษณะการขาย และปัจจัยในด้านความน่าสนใจและความชักจูงใจของรายการ เพราะสำหรับผู้

โฆษณาซึ่งเป็นเจ้าของสินค้าหรือบริการในอุตสาหกรรมต่างๆ แล้ว การโฆษณานั้นถือเป็นกลยุทธ์ทางการตลาดที่สำคัญยิ่งเท่าๆ กับกลยุทธ์ด้านราคาและลักษณะเฉพาะของสินค้า ฉะนั้นผู้โฆษณาจึงต้องแสวงหาเวลาโฆษณาที่ดีที่สุดและมีคุณภาพที่สุดสำหรับตน ซึ่งคำว่า “เวลาที่ดีและมีคุณภาพที่สุด” สำหรับผู้โฆษณานั้น หมายความว่า ช่วงเวลาที่มีผู้ชมผู้ฟังที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของสินค้าหรือบริการของตนจำนวนมาก ซึ่งจะทำให้งานโฆษณาของตนเป็นที่สนใจแก่คนจำนวนมากได้ มากกว่าการหมายความถึง รายการที่มีคุณประโยชน์แก่ผู้บริโภคอย่างแท้จริง อันถือเป็นความหมายของคำว่า “คุณภาพ” ในเชิงของรัฐมากกว่า

3. อุปสงค์ของรัฐ โดยปกติรัฐจะมีความต้องการในเวลาออกอากาศของสถานี ด้วยเหตุผลหลายประการด้วยกัน ซึ่งภายใต้การจักระบบสื่อในลักษณะบริการสาธารณะนั้น รัฐมักจะหวังใช้ประโยชน์จากสื่อวิทยุโทรทัศน์เพื่อวัตถุประสงค์ในทางสังคมและการศึกษา เป็นสำคัญ¹⁶

กิจการด้านวิทยุโทรทัศน์สะท้อนให้เห็นความเกี่ยวข้องระหว่างรัฐกับประชาชน และการจัดระเบียบทางการเมืองและเศรษฐกิจ การเข้าใจสถานการณ์ของประเทศต้องให้ความสำคัญในข้อเท็จจริงต่างๆ ซึ่งอาจพิจารณาจากถิ่นฐานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะภูมิศาสตร์ ประชาชน เชื้อชาติ ภาษา ศาสนา วัฒนธรรม การเมือง เสรีภาพ เศรษฐกิจ การพัฒนาด้านอุตสาหกรรม ระดับการศึกษา และการอ่านออกเขียนได้ของประชาชน ในระบบการกระจายเสียงของแต่ละประเทศนั้น การเป็นเจ้าของ การควบคุม การรับภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากรายการต่างๆ ย่อมแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศซึ่งขึ้นอยู่กับปรัชญาทางการเมือง การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ระดับการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมและเทคโนโลยี ปัจจัยทางด้านสังคมและวัฒนธรรม อย่างไรก็ตาม โดยหลักสากลเป็นที่ทราบกันดีว่า การกระจายเสียงทางด้านวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์นั้น ปัจจัยทางการเงินและความเชี่ยวชาญเป็นสิ่งสำคัญมาก ดังนั้น ความสามารถของประเทศคือ (1) สามารถซื้อและบำรุงรักษาเครื่องมือต่างๆ (2) มีงบประมาณสำหรับสนับสนุนการดำเนินการ และ (3) สามารถผลิตรายการที่มีคุณภาพ สามารถยกระดับวิชาชีพ และยกระดับสังคมและวัฒนธรรมของประชาชน ซึ่งจะเป็นเครื่องวัดประสิทธิภาพ ความทันสมัยตลอดจนบทบาทในการพัฒนาประเทศ

¹⁶ Peter J.S.Dunnett, The World Television Industry : An Economic Analysis, [Routledge 1990], P.1-59. อ้างถึงใน พรรณศรี พัฒนเกียรติ, “อุตสาหกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์ สภาวะการแข่งขันและมาตรการควบคุม” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542) หน้า 21.

ปัจจุบันรัฐบาลของประเทศต่างๆ ได้สร้างระบบวิทยุและโทรทัศน์ขึ้นมาในเชิงทฤษฎีอำนาจนิยม (Authoritarian) โดยไม่อนุญาตให้เอกชนเป็นเจ้าของวิทยุและโทรทัศน์ หรือดำเนินการด้านวิทยุและโทรทัศน์ โดยเฉพาะประเทศโลกที่สาม ซึ่งประกอบด้วยประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนา ส่วนใหญ่จะใช้วิธีการด้านอำนาจนิยมมากกว่า เหตุผลทางด้านอุดมการณ์ในประเทศซึ่งรัฐสามารถจัดหารายได้เกี่ยวกับการกระจายเสียง รัฐก็จะกลายเป็นเจ้าของวิทยุโทรทัศน์โดยไม่มีเอกชนรายใดเกี่ยวข้อง สาเหตุที่เป็นเช่นนี้อาจจะด้วยเหตุที่รัฐบาลในประเทศโลกที่สามไม่เห็นด้วยที่จะอนุญาตให้เอกชนเป็นเจ้าของวิทยุและโทรทัศน์ด้วยเหตุผลด้านความมั่นคง และ บางประเทศซึ่งอ้างว่าปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยตามแบบยุโรป ก็ยังคงอยากคงไว้ซึ่งสื่อวิทยุและโทรทัศน์ภายใต้การครอบครองของรัฐบาล เพื่อไว้ใช้ประโยชน์ในทางการเมือง ดังนั้น การเมืองของประเทศจึงมีส่วนทั้งที่จะผลักดันหรือเหนี่ยวรั้งระบบการกระจายเสียงของประเทศตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา (ดูตารางที่ 1 ประกอบ)

ตารางที่ 1 รูปแบบการเป็นเจ้าของสื่อในระบบการกระจายเสียงของโลก

รูปแบบการเป็นเจ้าของ (Types of Ownership)	วิทยุ		โทรทัศน์	
	จำนวน	%	จำนวน	%
รัฐบาล (Government)	91	49	63	48
บริษัทสาธารณะ (Public Corporation)	38	21	29	22
เอกชน (Private, Commercial)	36	21	21	16
แบบผสม (Combination of the Above)	19	10	18	14

■ บริษัทสาธารณะ หมายถึง การเป็นเจ้าของโดยบริษัทสาธารณะที่ไม่หวังผลกำไร
 ■ แหล่งข้อมูลจาก Sydney W. Head, World Broadcasting System, A Comparative Analysis, University of Midmy, 1985, p.60

ระบบวิทยุโทรทัศน์ในประเทศโลกที่สามส่วนใหญ่สร้างระบบโดยเลียนแบบมาจากประเทศพัฒนาแล้ว เช่น ใช้รูปแบบของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นระบบที่เป็นสถานีวิทยุและโทรทัศน์เพื่อการค้าและเอกชนเป็นเจ้าของ (Privately – owned Commercial Station) หรือลอกแบบของอังกฤษ ซึ่งเป็นรูปแบบบริการสาธารณะโดยไม่หวังผลกำไร (Britain's Noncommercial Public Service Model) เช่น BBC ของอังกฤษ ซึ่งไม่มีโฆษณาสินค้า หรือลอกเลียนรูปแบบของฝรั่งเศส (The Unitary French System of State – Controlled Broadcasting) สำหรับบาง

ประเทศในเอเชียส่วนใหญ่ระบบวิทยุและโทรทัศน์ จะเป็นระบบแห่งชาติและรัฐบาลควบคุม ส่วนแหล่งรายได้ที่นำมาดำเนินการด้านวิทยุและโทรทัศน์นั้น จะใช้วิธีแบบผสม (Combination) คือมาจากภาษี (Taxes) การเก็บภาษีเครื่องรับวิทยุโทรทัศน์จากประชาชน จากค่าตอบแทนการได้รับอนุญาต (License fees) และจากการโฆษณาสินค้า (Advertising)¹⁷

บริการแพร่ภาพกระจายเสียงสาธารณะ หน่วยงานวิจัยด้านการกระจายเสียงของอังกฤษ (Broadcasting Reserch Unit: BRU) ได้ระบุว่า สื่อกระจายเสียงเพื่อประโยชน์สาธารณะ มีองค์ประกอบ 8 ประการ ดังต่อไปนี้¹⁸

1. สามารถเข้าถึงประชาชนในทุกพื้นที่
2. มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับรสนิยมและความสนใจของทุกคน
3. ให้ความสำคัญกับชนกลุ่มน้อยเป็นพิเศษ
4. มีบทบาทในการสร้างชุมชน และ เอกลักษณ์ของชาติ
5. ปราศจากผลประโยชน์
6. ได้รับเงินอุดหนุนโดยตรงจากสาธารณะ
7. มุ่งผลิตรายการที่มีคุณภาพเป็นสำคัญกว่าความต้องการจำนวนผู้ชม
8. ผู้ผลิตรายการมีเสรีภาพในการนำเสนอ

อย่างไรก็ตาม ในทศวรรษ 1990 พบว่าในหลายประเทศในเอเชีย เริ่มมีแนวโน้มในการอนุญาตให้เอกชนเข้ามามีบทบาทเป็นเจ้าของสื่อวิทยุ และโทรทัศน์และเคเบิลทีวีมากขึ้น เช่นเดียวกับประเทศไทย นับตั้งแต่ พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา เริ่มอนุญาตให้เอกชนเป็นเจ้าของสถานีโทรทัศน์ได้ คือสถานี ไอทีวี ซึ่งเป็นสถานีที่เน้นข่าวและสารคดีไม่ต่ำกว่า 70% ของรายการทั้งหมด นอกจากนี้ยังได้มีการอนุญาตให้เอกชนเป็นเจ้าของเคเบิลทีวี ซึ่งปัจจุบันมี 2

¹⁷ สุรัตน์ เมธิกุล, การปฏิรูปสื่อในยุคสังคมไร้พรมแดน วิเคราะห์สถานการณ์ แนวโน้ม และผลกระทบที่มีต่อการปฏิรูปวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ของไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ.2545), หน้า 8.

¹⁸ คณะผู้วิจัยเรื่องการปฏิรูปสื่อ, "รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง บทสังเคราะห์การปฏิรูปสื่อ (โครงการ "การปฏิรูปสื่อฯ"), มกราคม 2547, หน้า 80.

เครือข่าย คือเครือข่ายเคเบิลทีวีที่ได้รับสัมปทานจากองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) และอีกเครือข่ายหนึ่งคือ เครือข่ายเคเบิลทีวี ที่ได้รับสัมปทานจากกรมประชาสัมพันธ์

การแพร่ภาพและกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ เป็นสื่อมวลชนที่มีบทบาทและอิทธิพลต่อผู้ชมอย่างสูงและได้รับความนิยมมากที่สุดในปัจจุบัน เนื่องจากโทรทัศน์มีคุณสมบัติที่ดีเด่นกว่าสื่อประเภทอื่นในด้านของการให้ความสนุกสนาน และแสดงเรื่องราว ข่าวสารต่างๆ ให้ผู้ชมเข้าใจได้อย่างลึกซึ้งโดยใช้เทคนิคของโทรทัศน์ เทคนิคของภาพยนตร์ตลอดจนศิลปะการแสดงต่างๆ ทำให้โทรทัศน์ถูกนำไปใช้ในกิจการต่างๆ อย่างแพร่หลาย ทั้งด้านการสื่อสารโทรคมนาคม ธุรกิจการค้ารายการโทรทัศน์ที่ออกอากาศในปัจจุบันมีหลายรูปแบบและมีเนื้อหาที่หลากหลาย มุ่งเผยแพร่ความรู้ข่าวสารแก่ประชาชนในทุกๆ ด้าน

2.2.3 แนวโน้มการพัฒนาทางเทคโนโลยีของบริการโทรคมนาคมกับบริการแพร่ภาพและกระจายเสียง

โลกในยุคดิจิทัล (Digital Era) นั้น ได้ทำให้เทคโนโลยีเกิดการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และแม้จะอยู่คนละประเทศ คนละซีกโลก ต่างเผ่าพันธุ์ ต่างภาษา มนุษย์ก็ไม่อาจปฏิเสธการครอบงำทางเทคโนโลยีไปได้ ไม่ว่าจะเป็นโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม และในวันนี้ สถานภาพของการพัฒนากิจการวิทยุโทรทัศน์ก็อยู่ในระดับก้าวเข้าสู่ยุคที่ 3 หรือ 3rd Generation (3G) เจกเช่นเดียวกับกิจการโทรคมนาคม และเมื่อเริ่มต้นปี ค.ศ. 2000 คนในวงการสื่อสารโทรคมนาคม และประชาชนทั่วไปมีการตื่นตัว และตื่นตัวกับเทคโนโลยีของโทรศัพท์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโทรศัพท์มือถือซึ่งก้าวมาสู่ยุคที่ 3 หรือ Generation ที่ 3 ซึ่งโทรศัพท์ไม่เพียงเป็นอุปกรณ์ที่ใช้เฉพาะการติดต่อสื่อสารด้วยเสียงพูดอย่างเดียว แต่เพียบพร้อมด้วยสื่อข้อมูลข่าวสาร หรือ Media หลากหลายชนิดบรรจุอยู่ในเครื่องโทรศัพท์มือถือ เช่นเดียวกับวงการโทรทัศน์ ซึ่งคนไทยรู้จักเครื่องรับโทรทัศน์ และเทคโนโลยีโทรทัศน์มาว่าครึ่งศตวรรษแล้ว การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีโทรทัศน์ก็ก้าวมาสู่ยุคที่ 3 (3G) เช่นเดียวกัน¹⁹

แนวโน้มการพัฒนาทางเทคโนโลยีของกิจการโทรทัศน์ในอนาคตจะมีมากยิ่งขึ้นกว่านี้ จากที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในขณะนี้ว่าระบบดิจิทัล (Digital System) เป็นระบบที่มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพสูงกว่าระบบอนาล็อก (Analog System) ซึ่งเป็นระบบที่ใช้ยาวนาน

¹⁹ Working Group on Internet Governance (WGIG) "Draft WGIG Issue Paper on Telecommunications Infra-structure, Broadband Access, and Convergence with NGN", (2004, July), p.1. Available from: <http://www.wgig.org>

แล้ว จนกลายเป็นความจำเป็นในปัจจุบันที่ต้องมีการนำเอาระบบดิจิทัลเข้ามาประยุกต์ใช้ในระบบและอุปกรณ์ไฟฟ้า วิทยุ อิเล็กทรอนิกส์ และการสื่อสารต่างๆ ทุกประเภท และในกิจการโทรทัศน์ก็เช่นกัน หลังจากที่ได้มีการประยุกต์ใช้ระบบดิจิทัลที่วีผานดาวเทียมมาแล้วในบางประเทศ (รวมทั้งในประเทศไทย) ขณะนี้กำลังมีการพัฒนาและประยุกต์ใช้ระบบดิจิทัลที่วีภาคพื้นดิน (Terrestrial Digital TV) ขึ้นในโลกเช่นกัน เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการพัฒนาและประยุกต์ใช้ระบบดังกล่าวแล้วตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2541 ประเทศอังกฤษได้มีการทดลองระบบดิจิทัลที่วีภาคพื้นดินมาตั้งแต่กลางปี พ.ศ. 2541 ประเทศญี่ปุ่นก็ได้มีการพัฒนาระบบดังกล่าวและเริ่มมีการดำเนินการโครงการนำร่องมาตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2541 ตลอดจนมีการทดลองออกอากาศมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 โดยมีแผนจะเริ่มเปิดให้บริการอย่างเป็นทางการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 และกำหนดให้มีการเลิกใช้ระบบอนาล็อกที่วีภาคพื้นดินทั้งหมดทั่วประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นไป นอกจากนี้ มีบางประเทศซึ่งถึงแม้จะไม่ได้ดำเนินการพัฒนาระบบเองแต่กำลังอยู่ในระหว่างการทดลองออกอากาศดิจิทัลที่วีภาคพื้นดินระบบต่างๆ เพื่อพิจารณาเลือกใช้ระบบที่เหมาะสมที่สุดต่อประเทศของตน เช่น ประเทศสิงคโปร์ ประเทศเกาหลี เป็นต้น²⁰

(1) การหลอมรวมสื่อ (Convergence)

อุตสาหกรรมโทรคมนาคมกำลังก้าวไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ กล่าวคือ มีการรวมตัวเข้าเป็นหนึ่งเดียวกันของเทคโนโลยีต่างๆ ที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า การหลอมรวมสื่อ (Convergence) มันเป็นการรวมตัวของเทคโนโลยีโทรคมนาคม กระจายเสียง และคอมพิวเตอร์ บวกกับแรงขับเคลื่อนอีกประการหนึ่งอันเป็นผลเนื่องมาจากเทคโนโลยีที่เรียกว่า Digitization เป็นการทำให้สัญญาณที่รับส่งสื่อสารถึงกันเป็นสัญญาณดิจิทัลอยู่ในรูปแบบเดียวกัน ผสมกลมกลืนกันได้อย่างง่ายดายและเหมาะสม ซึ่งทำให้เพิ่มขีดความสามารถในการรับส่งข้อมูลข่าวสารอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

การรวมตัวกันของการสร้างข่ายสาย, อาคารสถานที่, เสาร์ับส่งสัญญาณ และสายเคเบิล, การทำงานคู่กันของ hardware และ Software ประกอบกันในการเข้าถึง, ระบบ switch และการส่งสัญญาณ ทุกอย่างรวมเข้าด้วยกัน เพื่อเป็นองค์ประกอบของโครงสร้างพื้นฐาน และสาย Fibre Optic, การสื่อสารไร้สายบนโลก, ระบบดาวเทียม ทั้งหมดนี้เป็นเป็นสิ่งสำคัญของโครงสร้างพื้นฐานที่ทันสมัยที่ต่างรวมตัวเข้าด้วยกัน ซึ่งจะเห็นได้จากการเติบโตของ

²⁰ เศรษฐบุตร มฤทจินดา, "การปฏิรูปสื่อโทรทัศน์ไทยและกรอบทางกฎหมาย: ศึกษาโครงสร้างและแนวโน้มของตลาด" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 102.

การสื่อสารด้วยคอมพิวเตอร์ตั้งแต่กลางปี 1980 และเทคโนโลยีดิจิทัลที่ก่อให้เกิดความต้องการช่องสัญญาณที่มากขึ้นเพื่อให้สามารถส่งสัญญาณที่มีข้อมูลคอมพิวเตอร์ได้เร็วขึ้น โดยที่ค่าใช้จ่ายทั้งหมดได้ถูกรวมเข้าไว้ ซึ่งมีผลต่อความต้องการใหม่นี้ด้วย ภาคเอกชนจึงจำเป็นต้องเพิ่มโอกาส, เพิ่มความเร็วและพัฒนาคุณภาพของโครงข่ายดีขึ้น แต่การพัฒนา Hardware และ Software ของเทคโนโลยีดิจิทัล ได้เร่งให้ Internet คิดค้นความต้องการที่ใหญ่ขึ้นสำหรับการเข้าถึง Broadband โครงสร้างพื้นฐานของข่ายโทรคมนาคมหลัก²¹

(1.1) สภาวะการของการหลอมรวมสื่อ (Convergence)

การหลอมรวมสื่อ (Convergence) และ Digitization มีผลกระทบต่อ การกำกับดูแลโทรคมนาคมอย่างมากด้วยเช่นกัน สัญญาณดิจิทัลเดิมที่แยกกันเป็น 5 แบบ คือ เสียง ภาพ ตัวหนังสือ ข้อมูล และ ออดิโอ/วิดีโอ แยกสัญญาณกันไปแต่ละแบบก็สามารถจะ รวมเข้าเป็นเนื้อเดียวกันไปในรูปแบบของเนื้อหาของสารสนเทศ ทำการแพร่กระจายสัญญาณ และประมวลผลของสัญญาณไปบนทางด่วนสารสนเทศ ส่วนการเก็บสะสมและการแสดงผล ให้กับข้อมูลต่างๆ ทำได้ง่ายดายโดยใช้เครื่องมือเครื่องใช้ทางด้านสารสนเทศด้าน การหลอมรวมสื่อ (Convergence) ทำให้การกำกับดูแลซึ่งเดิมจัดตามประเภทสื่อรับส่งที่เป็นการส่งตาม สายหรือการส่งทางวิทยุต้องเปลี่ยนแปลงไป เดิมการรับส่งสัญญาณโทรศัพท์กระทำโดยใช้แถบ คลื่นแคบๆ จะรับส่งไปตามสายลวดตัวนำ ส่วนการส่งกระจายเสียงเป็นการใช้แถบคลื่นกว้างก็ จะทำการส่งไปโดยทางเดียวโดยส่งทางคลื่นวิทยุ การหลอมรวมสื่อ (Convergence) ทำให้ สามารถรับส่งสัญญาณโทรศัพท์ไปโดยคลื่นวิทยุและส่งสัญญาณกระจายเสียงไปตามสายได้

การกำกับดูแลโทรคมนาคมก็เปลี่ยนไปตามการรวมตัวเข้าเป็นหนึ่ง เดียวกันของเทคโนโลยี ประเทศที่มีความคล่องตัวทางการบริหารก็ปรับตัวเองอย่างรวดเร็ว สามารถตั้งองค์กรเดียวรวมการกำกับดูแลทั้งกิจการโทรคมนาคม กระจายเสียง และ คอมพิวเตอร์เข้าด้วยกัน บางประเทศก็แยกเป็นสองหรือสามองค์กร แยกการกำกับเป็นคนละ ด้าน หรืออาจแยกงานบริหารคลื่นวิทยุออกไปกำกับดูแลเป็นอีกหนึ่งองค์กรก็ได้ ซึ่งเป็นไปตาม ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ การตั้งองค์กรกำกับดูแลจะเป็นแบบองค์กรเดียว หรือหลายองค์กร

²¹ Working Group on Internet Governance (WGIG) "Draft WGIG Issue Paper on Telecommunications Infra-structure, Broadband Access, and Convergence with NGN", (2004, July), p.1. Available from: <http://www.wgig.org>

(1.2) แนวโน้มของ การหลอมรวมสื่อ (Convergence)

การหลอมรวมสื่อ (Convergence) ของเทคโนโลยีของอุตสาหกรรมโทรคมนาคม เนื่องจากการพัฒนาเทคโนโลยีให้ก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วและการนำมาใช้งานอย่างกว้างขวาง แนวโน้มของการรวมตัวของเทคโนโลยีมี 6 ประเภทได้แก่

- การรับส่งสัญญาณโทรศัพท์โดยคลื่นวิทยุ

การรับส่งสัญญาณโทรศัพท์โดยใช้คลื่นวิทยุเป็นการเปลี่ยนอย่างสิ้นเชิงจากเดิมที่เป็นโทรศัพท์ทางสาย ด้วยเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่สามารถรับส่งสัญญาณโทรศัพท์ทางคลื่นวิทยุได้โดยใช้วิทยุย่านไมโครเวฟถ่ายทอดสัญญาณโทรศัพท์ วิทยุติดตามตัว วิทยุระบบ trunked โทรศัพท์มือถือผ่านดาวเทียม โทรศัพท์มือถือแบบพกพา ระบบ PHS และ DECT สุดท้ายระบบที่ใช้แพร่หลายมากที่สุด ได้แก่ โทรศัพท์มือถือระบบเซลลูลาร์

- การรับส่งสัญญาณโทรทัศน์โดยทางสาย

การส่งสัญญาณโทรทัศน์ไปทางสาย เห็นได้อย่างชัดเจนคือ เคเบิลทีวี โดยการใช้ fiber optic เป็นสื่อรับส่ง ใช้ hybrid fiber cable ใช้ video compression, ADSL เป็นต้น

- เทคโนโลยีของเคเบิลทีวี

เทคโนโลยีของระบบเคเบิลทีวีที่ทำให้มีการรวมเข้าหากันของเทคโนโลยี ได้แก่ เคเบิลทีวีผ่านดาวเทียม, community antenna, pay per view, video on demand ที่สำคัญคือ การนำเคเบิลทีวีมาให้บริการโทรศัพท์ที่เรียกว่า Cable telephony

- การส่งรายการทีวีหลายรายการด้วยคลื่นวิทยุและทางดาวเทียม

การส่งรายการทีวีหลายๆ รายการทางคลื่นวิทยุและทางดาวเทียม มีให้เห็นหลายประเภท เช่น multichannel multipoint distribution service (MMDS) และ direct broadcast satellite (DBS)

- การส่งข้อมูลแบบดิจิทัล

การส่งข้อมูลแบบดิจิทัลกระทำโดยอาศัยเคเบิลโมเด็ม dedicate switch, packet switch และ ISDN

- อินเทอร์เน็ต

อินเทอร์เน็ตเป็นระบบที่ทำให้การกำกับดูแลมีเส้นแบ่งเขตที่ไม่ชัดเจน อินเทอร์เน็ตมีการใช้งานที่หลากหลาย เช่น bulletin board systems, online information service, UseNet, e-mail, FTP, IRC, WWW, HTML และ IP phone เป็นต้น

เทคโนโลยี Next Generation Network (NGN) เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาทางเทคโนโลยีในการให้บริการ Internet โดยปัจจุบัน ระบบการต่อสาย (Switch) และระบบการส่งสัญญาณมีความทันสมัย ทุกอย่างเป็นดิจิทัล เกิดการพัฒนาการสื่อสารทาง Internet ผ่านเทคโนโลยีใหม่ ที่ชื่อว่า Next Generation Network (NGN) ที่เป็นเทคโนโลยีล่าสุด มีเอกลักษณ์คือ ให้ประสิทธิภาพที่เหนือกว่าในการส่งบริการทั้งหมดในรูปแบบดิจิทัลรูปแบบเดียว ที่สามารถรวมเข้าไว้ด้วยกันซึ่งเสียง, วิดีโอ, ข้อมูล และเนื้อหาคุณภาพ²²

แนวโน้มดังกล่าว ทำให้เห็นว่า ประเภทต่างๆ ของบริการที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว เกิดจากการที่ การหลอมรวมสื่อ (Convergence) ส่งผลให้เกิดบริการที่เพิ่มมูลค่า (Value Added Service) ทั้งต่อบริการโทรคมนาคมและบริการแพรรูปภาพและกระจายเสียงที่ผู้ให้บริการสามารถจัดหาบริการรูปแบบใหม่ต่างๆ มากมาย ให้แก่ลูกค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งที่เกิดขึ้นและกำลังเป็นที่นิยมอย่างมากคือ ในเรื่องของรูปแบบบริการที่เป็นเนื้อหา (Content) ตลาดบริการข้อมูล Broadband ซึ่งปรากฏว่ามีการคิดค้นบริการใหม่ที่หลากหลาย เกิดการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีในตลาดที่เป็นมูลค่าเพิ่ม (ไม่รวมบริการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตทางสายเคเบิล) ตลาดนี้โดยทั่วไปแล้วแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าอย่างมากของการคิดค้น โดยเฉพาะในเรื่องของเนื้อหาและรูปแบบของบริการ นอกจากนี้ การที่จำกัดบุคคลที่ 3 ในการเข้าถึงเทคโนโลยีการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต ผู้ส่งสัญญาณเคเบิลกำลังสร้างความก้าวหน้าในเทคโนโลยีนี้สำหรับข้อเสนอของตน และมีส่วนที่จะให้มีความก้าวหน้ามากยิ่งขึ้นทำเมื่อผู้ให้บริการเข้าถึงที่เป็นบุคคลที่ 3 ได้รับอนุญาตในการให้บริการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตของเขาบนวิธีการส่งสัญญาณเหล่านั้น²³

(2) ผลที่เกิดขึ้นจาก การหลอมรวมสื่อ (Convergence)

รูปแบบต่างๆ ของบริการที่เกิดขึ้นจากสภาวะการณ์ การหลอมรวมสื่อ (Convergence) ดังที่กล่าวข้างต้น มีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงด้านสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ธุรกิจ ความมั่นคงและประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ

²² Ibid., p.2.

²³ "Communications Convergence of Broadcasting and Telecommunications Services," (Canada: The Legal – rights Satellite Organization, 2003), p.15. Available from: <http://legal-rights.org>

(2.1) ด้านเศรษฐกิจ

การหลอมรวมสื่อ (Convergence) ก่อให้เกิดรูปแบบของบริการทางโทรคมนาคมที่ทันสมัยในรูปแบบต่างๆ เช่น บริการ Internet, บริการ ADSL, บริการข้อมูลระบบสื่อสาร 2 ทาง (Interactive Media Content) เป็นต้น ซึ่งทำให้มีการขยายตัวในการใช้บริการโทรคมนาคม และ หรือ บริการแพรรูปภาพและกระจายเสียง ทำให้เกิดรายได้ และขยายตัวทางเศรษฐกิจ²⁴ และมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการเงิน เช่น การพัฒนาเทคโนโลยี Next Generation Network (NGN) มีข้อบังคับให้มีการเปิดเผยแผนการตลาด ข้อมูลการเงินของโครงข่ายโทรคมนาคมดั้งเดิม ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ในอดีตโครงข่ายเหล่านี้เป็นโครงข่ายที่ยิ่งใหญ่ที่สร้างรายได้จำนวนมากจากการให้บริการทางเสียง และได้อุดหนุนการเข้าถึงที่เป็นส่วนขยายในภาคที่ระบบเศรษฐกิจไม่รองรับจึงไม่เกิดผลกำไร กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นหลังจากการที่มีการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจและเปิดการแข่งขัน ปัจจุบัน รายได้จากบริการทางเสียงยังคงเป็นรายได้ที่แน่นอนของผู้ให้บริการโครงข่ายดั้งเดิม และวิธีการอุดหนุนแบบใหม่ถูกนำไปใช้กับความจำเป็น (เช่น กองทุนเพื่อการให้บริการอย่างทั่วถึง) ของตลาด อย่างไรก็ตาม เงินลงทุนในการส่งสัญญาณทางเสียงผ่าน Internet บน Next Generation Network (NGN) ยังคงเท่ากับ 0 และมีรายได้ จากประเภทของบริการเข้าช่องสัญญาณหรือส่งสัญญาณบนเครือข่ายคอมพิวเตอร์ การพัฒนา Next Generation Network (NGN) ทำให้ผู้ให้บริการโครงข่ายพื้นฐานมีแหล่งทรัพยากรใหม่ในการแข่งขัน ที่แยกต่างหากจากแหล่งรายได้หลักที่มีอยู่ สถานการณ์นี้ จึงมีการกำหนด International Telecommunication Union (ITU) Accounting Rate System ขึ้น เพื่อใช้ในการแบ่งรายได้ที่เกิดจากสัญญาณจากต่างประเทศ ที่เป็นหลักการที่เหมาะสมกับประเทศกำลังพัฒนา ในเรื่องของการได้มาซึ่งรายได้ และเป็นแหล่งสำคัญของค่าเงินที่แข็งตัว ที่อาจจะถูกนำไปลงทุนในการพัฒนาโครงข่าย ในการให้บริการ Internet ที่ต้องมีการเข้าใช้วงจรจำนวนมากในการเชื่อมต่อกับโครงข่ายหลักของ Internet (Internet Backbone) เงินรายได้ก็จะไปสู่ประเทศพัฒนาแล้ว แต่ผลดังกล่าว ผู้ให้บริการโครงข่ายพื้นฐานในประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา เหมือนกัน คือยังคงรับภาระในสิ่งสำคัญ คือ ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งคู่แข่งของเขาไม่ต้องทำ จึงเกิดการชักนำให้มีการปรับแผนธุรกิจในตลาดใหม่และในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของชาติและขยายการเข้าถึงให้มากขึ้น²⁵

²⁴ Official Journal of the European Communities, "Council Resolution of 19 December 2002 on interactive media content in Europe", (2003/C 13/04). Available from: <http://europa.eu.int>[2005, February].

การกระจายตัวในวงกว้างที่เพิ่มขึ้นของเทคโนโลยี ได้มีบทบาทสำคัญต่อ ผลผลิตทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งหน่วยงานที่มีอำนาจของรัฐบาลที่เป็นผู้นำทางเศรษฐกิจของโลกได้ ดำเนินตามนโยบายเศรษฐศาสตร์ขนาดใหญ่ (macro economic policies) ในการสนับสนุนการ เติบโตของเศรษฐกิจและการจ้างงานที่มากขึ้น²⁵

(2.2) ด้านสังคม

การหลอมรวมสื่อ (Convergence) ทำให้เกิดการขยายตัวจากการใช้บริการ ในด้านต่างๆ มากขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มคนรุ่นใหม่ที่มีการนำไปใช้ในชีวิตประจำวัน ทั้งในด้าน การศึกษาที่ได้รับอิทธิพลอย่างมากจากคอมพิวเตอร์, อินเทอร์เน็ต, บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ เพิ่มขึ้น สิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดทักษะ และเกิดจากความจำเป็นในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่กำลัง เปลี่ยนจากการเป็นเพียงผู้รับความรู้ ไปสู่การค้นหา และแก้ปัญหาต่างๆ ทำให้เกิดสังคมแห่ง การเรียนรู้ ที่ได้รับประโยชน์จากกิจการโทรคมนาคมและกิจการแพรรภาพและกระจายเสียง

(2.3) ด้านเทคโนโลยี

การหลอมรวมสื่อ (Convergence) ทำให้เกิดการเพิ่มความรู้ความชำนาญ เฉพาะด้าน การคิดค้นสิ่งใหม่ๆ ขึ้นในภาคเอกชนและภาครัฐ เกิดการเพิ่มขีดความสามารถใน การประยุกต์ ผู้ให้บริการมีความสามารถและศักยภาพในการแข่งขันได้ในระดับต่างประเทศ มี การพัฒนารูปแบบการบริการที่หลากหลาย มีคุณค่า มีคุณภาพที่ดี และราคาที่สมเหตุสมผล สอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้บริการ และ มีการเปลี่ยนแปลงสถาปัตยกรรมของโครงข่าย เช่นกรณีการพัฒนาเทคโนโลยี Next Generation Network (NGN) ทำให้เกิดการพัฒนาด้าน เทคนิค เกิดการสร้างงาน ในการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานของโครงข่าย เกิดการรวมตัวกัน ของผู้ช่วยเหลือต่างๆ ด้านอุปกรณ์และบริการรายการ รวมทั้งการช่วยเหลือจากองค์กรระหว่าง ประเทศ เช่น ITU²⁷

²⁵ Working Group on Internet Governance (WGIG) "Draft WGIG Issue Paper on Telecommunications Infra-structure, Broadband Access, and Convergence with NGN", (2004, July), p.1.

²⁶ John Haring, Jeffrey H. Rohlf & Harry M. Shooshan, "Propelling the Broadband Bandwagon", Prepared for United Kingdom Office of Telecommunications and Office of the E – Envoy, April 30, 2002. Available from: <http://www.ofcom.org.uk>

(2.4) ด้านนโยบายและการกำกับดูแล

การพัฒนาเทคโนโลยี Next Generation Network (NGN) ที่เกิดการผลักดันให้มีการจัดตั้งระบบวิธีทางการเงิน และทางเทคนิค การรวมกันของ IP/NGN ซึ่งนำไปสู่การรวมเข้าด้วยกันของสื่อ การหลอมรวมสื่อ (Convergence) ในโครงข่ายและบริการยิ่งเป็นการผลักดันให้เกิดการจัดทำนโยบายและหลักเกณฑ์การกำกับดูแลในทุกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา โดยการปรับใช้กับสิ่งที่กำลังจัดทำอยู่ โดยการให้ความช่วยเหลือให้มีความรู้ความสามารถ ผ่านการแบ่งปันความรู้ การศึกษา และการอบรม และมีการให้คำแนะนำโดยผู้เชี่ยวชาญ สิ่งเหล่านี้เป็นแรงผลักดันที่มีความสำคัญ

ประเด็นการกำกับดูแลมีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงข่ายใหม่ในอนาคต ซึ่งกำลังอยู่ระหว่างการศึกษาโดยประเทศพัฒนาแล้ว ที่อาจจะเป็นการดีมากที่จะนำไปใช้บังคับเป็นหลักเกณฑ์ใหม่ในประเทศกลุ่ม The Organization for Cooperation and Development (OECD) ไม่รวมประเทศกำลังพัฒนา ด้วยเหตุผลที่การรวบรวมหลักเกณฑ์กำกับดูแลในระดับโลกเป็นสิ่งที่ยาก

ประเทศพัฒนาแล้วได้พยายามรักษาไว้ซึ่งจุดประสงค์ของกฎเกณฑ์ดั้งเดิมให้อยู่ในเรื่องของ Internet เช่น การรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ (national security), ข้อกำหนดการบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement requirements), ความปลอดภัยของสาธารณะ (public safety), การไม่สามารถเข้าถึงได้ (disability access), บริการที่ไว้วางใจได้ (service reliability), และหน้าที่การรายงานผล (reporting obligation), การกู้คืนหลังมีเหตุเสีย (restoration after failure), การเรียกด่วนกรณีฉุกเฉิน (call prioritization in emergency), การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและคุ้มครองผู้บริโภค (privacy and consumer protection), หน้าที่ในการให้บริการอย่างทั่วถึง (universal service obligations), การจัดประเภทของบริการ (service categorization), ผลตอบแทนการส่งสัญญาณระหว่างประเทศ (inter-carrier compensation), การแข่งขัน(การแข่งขัน) และ อื่นๆ ที่กำลังตามมาที่อยู่ระหว่างการพิจารณา ซึ่งกรณีทั้งหมดนี้จะมีขึ้นอย่างแน่นอนในระดับโลก ซึ่งการแก้ไขปัญหาในระดับโลกก็ได้มีการศึกษาค้นคว้าในเรื่องทั้งหมดที่กล่าวมานี้²⁸

²⁷ Working Group on Internet Governance (WGIG) "Draft WGIG Issue Paper on Telecommunications Infra-structure, Broadband Access, and Convergence with NGN", (2004, July), p.1.

²⁸ Ibid.

การกำกับดูแลของรัฐบาลมีผลต่อเทคโนโลยีรูปแบบต่างๆ มากมาย ตัวอย่างเช่น ทั้งผู้ประกอบการเคเบิลทีวี และผู้ประกอบการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อเรียกร้องและเงื่อนไขใบอนุญาต ทั้งสิทธิในการแพร่ภาพโทรทัศน์มาตรฐาน และ โทรทัศน์ที่มีความหมายชั้นสูง (HDTV) ต้องปฏิบัติตามหัวข้อ“use-it-or-lose-it” การกำกับดูแลเหล่านี้ของรัฐ ในการอนุญาต เป็นการสนับสนุนที่มากขึ้น ต่อการเปลี่ยนแปลงในประสิทธิภาพของเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วที่มากขึ้น กรณีของ broadband รัฐบาลประเทศอังกฤษ ได้สั่งห้ามการขายฟวง (Bundle) ของ broadband และสั่งอำนวยความสะดวกในโครงข่ายโทรศัพท์รายใหญ่ โดยมีจุดประสงค์ที่กำหนดเพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงการแข่งขันในเรื่องของ broadband และ สั่งอำนวยความสะดวก ข้อกำหนดนี้ เป็นการทำให้กำไรของผู้ประกอบการรายใหญ่ที่ให้บริการ broadband และสั่งอำนวยความสะดวกถูกบังคับให้แบ่งกำไรในการลงทุนในสิ่งอำนวยความสะดวกนั้นให้กับผู้ให้บริการที่เป็นคู่แข่ง²⁹

รัฐบาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นที่ส่งผลต่อการสื่อสารระหว่างประเทศ นโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ความปลอดภัยแห่งชาติ การลงทุน การกำกับดูแล การแข่งขัน การให้บริการโทรศัพท์ และ Internet อย่างทั่วถึง ทั้งหมดนี้จะมีผลในการพัฒนาโครงสร้างโทรคมนาคมพื้นฐานของโลกได้³⁰

(2.5) ด้านวัฒนธรรม

ความหลากหลายของวัฒนธรรมและภาษาที่แตกต่างกันสามารถแสดงความเป็นเอกลักษณ์ได้ในเนื้อหาของการสื่อสาร 2 ทาง ที่เป็นประโยชน์ในการพัฒนาของวัฒนธรรมที่มีต่อไปในอนาคต เนื้อหาในระบบการสื่อสาร 2 ทางที่คิดค้นขึ้นในประเทศต่างๆ เป็นสิ่งสำคัญและมีการเติบโตอย่างมาก

(2.6) ด้านธุรกิจ

การให้บริการที่หลากหลายและมีคุณภาพสามารถรักษาไว้ซึ่งการเติบโตของธุรกิจ มีการเกิดผู้ประกอบการรายใหม่ ทำให้มีการสร้างงานมากขึ้น และมีการขยายตัวไปยังธุรกิจ

²⁹ John Haring, Jeffrey H. Rohlf & Harry M. Shooshan, “Propelling the Broadband Bandwagon”.

³⁰ Working Group on Internet Governance (WGIG) “Draft WGIG Issue Paper on Telecommunications Infra-structure, Broadband Access, and Convergence with NGN”, (2004, July), p.1.

อื่นที่เกี่ยวข้องจากการได้ประโยชน์ และความสะดวกต่างๆ จากบริการหลากหลายที่เกิดขึ้น นอกเหนือจากการรวมตัวเข้าเป็นหนึ่งทางด้านเทคโนโลยีแล้ว ยังมีการรวมตัวกันด้านตลาดอีกด้วย

(2.7) ด้านความมั่นคงและการเมือง

เกิดการให้บริการที่หลากหลายและมีการให้บริการอย่างทั่วถึง ทำให้การส่งข่าวสารและการเข้าถึงบริการของรัฐเป็นไปอย่างทั่วถึง ไม่ว่าจะเป็นคนในชนบทหรือในเมือง อีกทั้ง ยังช่วยในการพยากรณ์และระบบสื่อสารเพื่อการเตือนภัยธรรมชาติล่วงหน้าอย่างทันการจะป้องกันและบรรเทาความสูญเสียของชีวิตและทรัพย์สิน

(2.8) ด้านประโยชน์สาธารณะ

บริการที่เกิดขึ้นส่งผลต่อการให้บริการอย่างทั่วถึง เป็นการให้ประโยชน์แก่สาธารณะที่สามารถเข้าถึงประชาชนในทุกพื้นที่ มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับบริบทและความสนใจของทุกคนที่มีความต้องการใช้บริการ

(3) ผลกระทบภายนอก (Externality)³¹

ตามหลักทางเศรษฐศาสตร์ โดยปกติแล้วสินค้าและบริการที่ผู้บริโภคซื้อมา จะให้ประโยชน์แก่ผู้บริโภคที่ซื้อสินค้าหรือบริการนั้นเป็นการเฉพาะ โดยไม่กระทบกระเทือนรูปแบบการบริโภคหรือระดับประโยชน์ หรือการตัดสินใจในกระทำของบุคคลอื่นๆ ในทำนองเดียวกัน การกระทำที่ผู้ผลิตตัดสินใจกระทำในกระบวนการผลิตก็กระทบกระเทือนต่อสถานการณ์ (ด้านปริมาณ หรือต้นทุนการผลิต) ของผู้ผลิตผู้หนึ่งเท่านั้น ผลของการตัดสินใจของผู้ผลิตไม่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงหรือกระทบกระเทือนกระบวนการผลิตของผู้ผลิตอื่นๆ หรือรูปแบบการบริโภคของผู้บริโภคอื่นๆ ถ้าระบบเศรษฐกิจมีแต่สินค้าและบริการประเภทนี้ (พร้อมด้วยเงื่อนไขอื่นๆ เกี่ยวกับความสมบูรณ์ของระบบตลาด ซึ่งอาจไม่เกิดขึ้น) แล้วระบบตลาดก็มีความสมบูรณ์และการจัดสรรทรัพยากรก็มีประสิทธิภาพ

ความหมายของผลภายนอก สามารถอธิบายได้ว่า ในหลายกรณีทั้งในด้านการผลิตและด้านการบริโภค มีลักษณะตรงกันข้ามคือ นอกจากจะให้ประโยชน์แก่ผู้บริโภคเอง หรือให้ประโยชน์แก่ผู้ผลิตเองแล้ว การบริโภคของบุคคลหนึ่ง ก็กระทบระดับประโยชน์ของบุคคลอื่น หรือกระบวนการผลิตของผู้ผลิตอื่นๆ ในกรณีเช่นนี้ อาจกล่าวได้ว่า การบริโภคของ

³¹ ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์, ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, พ.ศ. 2525), หน้า 25.

บุคคลนั้นได้ก่อให้เกิดผลภายนอก (externalities or external effects) หรือ spillover or spillover effects* ขึ้น ในด้านการบริโภคหรือในด้านการผลิต ในทำนองเดียวกัน หากการผลิตของผู้ผลิตรายหนึ่งสร้างผลกระทบต่อกระบวนการผลิตของผู้ผลิตรายอื่นๆ หรือการบริโภคของผู้บริโภคแล้ว ก็กล่าวได้ว่าการผลิตของผู้ผลิตรายนั้นสร้างผลภายนอกขึ้นมา ผลภายนอกที่สร้างขึ้นนี้จะต้องกระทบการผลิตหรือการบริโภคของบุคคลอื่นโดยตรง และเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นโดยผู้สร้างผลภายนอกนั้นๆ ไม่ได้ตั้งใจ เป็นผลที่เกิดขึ้นโดยผู้กระทำไม่รู้ตัวและมีได้นำมาคำนึงถึงในกระบวนการตัดสินใจของตน แต่ในสภาพความเป็นจริงในโลกปัจจุบัน การกระทำโดยไม่เจตนาอันเป็นลักษณะพิเศษของผลภายนอกนั้น เน้นความไม่ตั้งใจของผู้กระทำ ไม่ได้หมายถึงความไม่รู้ (ignorance)

ผลภายนอกนั้นมีทั้งเป็นผลดี คือ เพิ่มประโยชน์หรือลดค่าใช้จ่ายของบุคคลที่ถูกกระทบ เรียกว่า ผลดีภายนอก (external benefits or spillover benefits) ผลภายนอกที่ลดประโยชน์หรือเพิ่มค่าใช้จ่ายของบุคคลที่ถูกกระทบ เรียกว่า ผลเสียภายนอก (external costs or spillover costs or external diseconomies)

ปัญหาการจัดการทรัพยากรอันเกิดจากผลภายนอก

- ผลเสียภายนอกกับการจัดการทรัพยากร การพิจารณาค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการผลิตสินค้าหรือบริการ ต้องนับต้นทุนที่ผู้ผลิตต้องเสียเองและที่ทำให้ผู้อื่นต้องพลอยเสียด้วยเนื่องมาจากการผลิตสินค้าหรือบริการ (เช่น โรงงานหนึ่งปล่อยน้ำเสีย ทำให้อีกโรงงานหนึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายในการบำบัดน้ำเสีย) ดังนั้นต้นทุนรวมของการผลิต จึงเป็นต้นทุนสังคม (social cost) ที่หมายถึงผลรวมของมูลค่าของผลเสียภายนอกและต้นทุนเอกชน (private cost) ที่เกิดขึ้นอันนำไปสู่การเกิดผลเสียภายนอก การไม่คำนึงถึงผลเสียภายนอกทำให้ผลิตสินค้าในปริมาณที่เกินปริมาณประสิทธิภาพ

- ผลดีภายนอกกับการจัดการทรัพยากร เมื่อมีผลดีภายนอกเกิดขึ้น แต่ผู้เกี่ยวข้องไม่รู้ว่า มีผลดีภายนอกดังกล่าว หรือไม่คำนึงถึงผลดีภายนอกดังกล่าวในการกำหนดปริมาณที่ตัวเองต้องการบริโภคหรือผลิต จะมีการบริโภคหรือผลิตสินค้านั้นในจำนวนน้อยกว่าปริมาณประสิทธิภาพ ประโยชน์ของสังคมจะเพิ่มขึ้นและประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรก็จะสูงขึ้น เมื่อมีการบริโภค (และมีการผลิต) ในจำนวนที่เพิ่มขึ้น

สาเหตุของการมีผลภายนอกในระบบเศรษฐกิจ

* บางทีเรียกว่าผลข้างเคียง (neighborhood effects)

ความไม่สามารถเรียกเก็บ (nonappropriability) ของผู้ที่สร้างผลดีภายนอกและของผู้ที่ได้รับความเสียหายจากผลเสียภายนอกโดยผ่านกลไกราคาในระบบตลาด กล่าวคือ ผู้สร้างผลดีภายนอกให้แก่บุคคลอื่นโดยไม่ได้ตั้งใจไม่สามารถบังคับให้ผู้ที่ได้รับประโยชน์นั้นชำระค่าสินค้าหรือบริการที่ตัวเองได้สร้างขึ้นมาได้ ในกรณีสินค้าหรือบริการที่สามารถบังคับเรียกเก็บราคาได้ ปริมาณการซื้อขายก็เป็นไปตามระดับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นและต้นทุนการผลิต

การสร้างผลดีภายนอก ถ้าผู้สร้างสามารถเรียกเก็บค่าบริการเท่ากับผลประโยชน์ที่ได้สร้างขึ้นแล้ว ผู้สร้างจะผลิตมากขึ้นจนกระทั่งผลประโยชน์ที่ตนได้รับและบุคคลอื่นได้รับ เท่ากับต้นทุนที่เสียในการผลิตปริมาณนั้น ปัญหาการจัดสรรทรัพยากรก็จะไม่เกิดขึ้น เช่นเดียวกับกรณีสินค้าเอกชนทั้งหลายที่ไม่ได้พัวพันกับผลดีภายนอก ในทำนองเดียวกัน ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากผลเสียภายนอก ก็ไม่สามารถเรียกเก็บค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับตนได้ โดยผ่านกลไกราคาในระบบตลาด เช่นเดียวกับสินค้าเอกชนทั่วไปที่ไม่ได้สร้างผลภายนอก ถ้าหากผู้สร้างผลภายนอกต้องถูกบังคับให้ชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว จะทำให้ตระหนักถึงสิ่งที่สร้างขึ้น และต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายส่วนนี้รวมกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในกระบวนการผลิตหรือการบริโภค เช่นเดียวกับกรณีของสินค้าเอกชนอื่นๆ ที่ไม่ได้สร้างผลเสียภายนอก ปัญหาการจัดสรรก็จะไม่เกิดขึ้น

สภาพที่ไม่สามารถเรียกเก็บนี้ บางทีอ้างได้ว่า เพราะเกิดจากการขาดจากกันระหว่างความขาดแคลนและการเป็นเจ้าของอย่างมีประสิทธิภาพ (divorce of scarcity from effective ownership) โดยมีนัยว่าหากผู้เป็นเจ้าของสินค้าหรือบริการที่สร้างผลดีภายนอก และที่สร้างผลเสียภายนอกหรือผู้เป็นเจ้าของสินค้าหรือบริการหรือสภาพแวดล้อมที่ได้รับความเสียหายจากผลภายนอกที่เกิดขึ้น มีกรรมสิทธิ์ในสิ่งเหล่านั้นอย่างแท้จริงแล้ว สิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนจะมีอยู่ และการบังคับจัดเก็บเป็นสิ่งที่ทำได้

ในสภาพปกติสำหรับสินค้าเอกชนที่ไม่มีปัญหาผลภายนอก เมื่อผู้ขายสินค้าเอกชนดังกล่าวไม่ได้รับค่าตอบแทนในระดับที่พอใจจากผู้ซื้อ เขามีสิทธิกีดกันไม่ให้ผู้ที่ไม่ต้องการซื้อได้รับสินค้าโดยการไม่ยอมขาย การกีดกันจะทำได้ (excludability or possibility of exclusion) ในการบริโภคก็เช่นกัน เมื่อผู้บริโภคซื้อสินค้ามาแล้ว หากไม่ต้องการให้ผู้อื่นได้รับประโยชน์ ก็สามารถกีดกันโดยไม่แบ่งสินค้านั้นให้แก่บุคคลอื่น แต่สถานการณ์เช่นนี้ไม่เกิดขึ้นเมื่อมีผลภายนอกเกิดขึ้น เมื่อผู้สร้างผลดีภายนอกไม่ได้รับค่าตอบแทนจากผลภายนอก เขาก็ไม่สามารถกีดกันผู้ที่ไม่จ่ายค่าตอบแทนตามที่เรียกร้อง จากการใช้ประโยชน์จากผลดีภายนอกนั้นได้ ในทำนองเดียวกัน ผู้ได้รับผลเสียภายนอก ก็ไม่สามารถกีดกัน หรือ ห้ามไม่ให้ผู้สร้างผลเสียภายนอกละเว้นไม่ให้สร้างผลเสียได้ ซึ่งมีการสรุปว่า ความไม่สามารถเรียกเก็บ นั้น ก็คือ การไม่สามารถกีดกันได้ ดังนั้น การที่มีผลภายนอกเกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจนั้น นำไปสู่การจัดสรร

ทรัพยากรที่ขาดประสิทธิภาพ โดยทำให้ต้นทุนทางสังคมไม่เท่ากับต้นทุนเอกชน (ในกรณีผลเสียภายนอก) หรือ ผลประโยชน์สังคม ไม่เท่ากับผลประโยชน์เอกชน (ในกรณีของผลดีภายนอก) ณ จุดที่กำหนดโดยกลไกราคาในระบบตลาด จึงจะเป็นต้องมีการแทรกแซงโดยรัฐในการหาแนวทางที่แก้ไขความเสียหายต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากผลกระทบภายนอก

กรณีทั่วไปเกี่ยวกับความล้มเหลวขององค์กรซึ่งส่งผลให้ผลิตภัณฑ์ไร้ประสิทธิภาพและการตัดสินใจในการบริโภคที่เกี่ยวกับผลประโยชน์และผลกระทบต่อฝ่ายที่ไม่ใช่ฝ่ายที่ผลิต ในทางทฤษฎี เกิดจากความล้มเหลวของผู้ซื้อและผู้ขายที่จะจัดทำบัญชีอย่างสมบูรณ์สำหรับการแลกเปลี่ยนผลที่จะเกิดขึ้นภายหลังการเลือกที่จะผลิตและการบริโภคที่มากเกินไปหรือน้อยเกินไปจากหลักความมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐศาสตร์ และความเป็นอยู่ที่ดีทางเศรษฐศาสตร์ที่มากที่สุด ถ้ามีแนวทางว่าจะนำไปสู่การจัดทำบัญชีอย่างเต็มรูปแบบมากขึ้นสำหรับผลกระทบภายนอกเหล่านี้ (เช่น ทำสิ่งเหล่านั้นให้เป็นรูปร่าง ในการตัดสินใจของพวกเขา) ความเป็นอยู่ที่ดีในทางเศรษฐศาสตร์อาจจะถูกทำให้ดีขึ้น

เมื่อมีผลภายนอกหรือผลกระทบต่อบุคคลภายนอกที่เป็นประโยชน์ ทฤษฎีแนะนำว่าจะมีแนวโน้มไปในทาง “under-allocation” ของทรัพยากรจากจุดที่มีประสิทธิภาพ ในการตัดสินใจในความต้องการและการจัดหาให้ในทางเศรษฐศาสตร์ ไม่มีการคำนึงถึงความไม่เพียงพอของสินค้าที่จะมีการผลิตและมีการบริโภคเพื่อขยายผลประโยชน์นั้นไปยังบุคคลภายนอก ความมีอยู่ของประโยชน์ของการบริโภคที่เป็นผลภายนอกในทางบวกนั้น เป็นการชี้ให้เห็นถึงแนวทางที่เป็นไปได้สำหรับการแทรกแซงของรัฐเพื่อกำกับดูแลสิ่งที่อยู่ในผลประโยชน์นั้นๆ การผลักดันการแทรกแซงที่ถูกสันนิษฐานจะเป็นการก่อให้เกิดการขยายของผลลัพธ์ที่สะท้อนการกำกับดูแลในการยอมรับผลประโยชน์ที่ไม่ได้คำนึงถึง (เช่น ผลประโยชน์ที่ไม่ได้คำนึงถึง (ไม่มีเงื่อนไข) ในการประเมินค่าความต้องการของตลาดและการตัดสินใจในการจัดหา) จึงเรียกได้ว่า ผลภายนอกของการบริโภค มีอยู่อย่างแพร่หลาย และ ไม่ได้ประกอบด้วยพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพด้วยตัวของมันเองที่ประกันการแทรกแซงในการกำกับดูแล³²

การที่มีการพัฒนาเทคโนโลยีด้านโทรคมนาคม และ การแพร่ภาพและกระจายเสียง ที่ส่งผลให้การเพิ่มขีดความสามารถในการรับส่งข้อมูลข่าวสารอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดในปัจจุบัน และจะมีการพัฒนาอย่างยิ่งขึ้นไปในอนาคตนั้น เป็นการแสดงถึงการเกิดผลกระทบภายนอก ที่กล่าวได้ว่าเป็น ผลภายนอกที่เกิดขึ้นกับโครงข่าย (Network Externality) การเกิดการหลอมรวมสื่อ (Convergence) ที่ทำให้เกิดบริการที่มีความหลากหลาย และมี

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 25-42.

ประสิทธิภาพในด้านโทรคมนาคมและการแพร่ภาพกระจายเสียงเป็นอย่างมาก ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าว เป็นลักษณะหนึ่งของหลักการที่เกิดผลกระทบภายนอก

(4) ผลภายนอกที่เกิดขึ้นกับโครงข่าย (Network Externality)

บริการที่เกิดขึ้นในโครงข่ายโทรคมนาคม หรือ โครงข่ายการแพร่ภาพและกระจายเสียงที่สามารถให้บริการแก่ผู้บริโภคนั้นขึ้นอยู่กับจำนวนของลูกค้าที่ได้เลือกใช้บริการนั้นๆ และยังหมายถึงคุณค่าทั้งหมดของบริการที่ได้รับผลกระทบของโครงข่ายตามสัดส่วนของจำนวนของลูกค้า ที่ได้เลือกใช้บริการนั้นๆ ผลที่ตามมาประการหนึ่งของผลกระทบที่เกิดขึ้นกับโครงข่ายคือ การเลือกใช้บริการโดยบุคคลใด ที่มีผลกระทบต่อผู้อื่นที่ใช้บริการ เช่น การใช้บริการโทรศัพท์ครั้งแรก จะเพิ่มประโยชน์ของโทรศัพท์แก่ประชาชนทั่วไปที่อาจจะต้องการโทรหาผู้ใช้ สิ่งนี้คือ ผลกระทบของโครงข่ายคือ ผลภายนอก (Externality) อย่างหนึ่ง และการเกิดขึ้นของผลภายนอกที่เกิดขึ้นกับโครงข่ายถูกใช้ในการพิสูจน์กลยุทธ์ของธุรกิจบางประเภท เช่น Internet เช่น ในปี 1990 บริษัท dot-com ประกอบการภายใต้ความเชื่อที่ว่า เมื่อตลาดใหม่เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของผลกระทบของโครงข่าย บริษัทจะคำนึงถึงการเติบโตของส่วนแบ่งทางการตลาด มากกว่ากำไรที่จะได้รับ เพราะส่วนแบ่งทางการตลาดจะบอกได้ว่า บริษัทสามารถกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคและการตลาด และกำหนดพื้นฐานของการแข่งขันได้ ตัวอย่างที่เห็นได้สำหรับกลยุทธ์นี้ถูกเปลี่ยนแปลงโดย Mirabilis เริ่มต้นทดลองให้บริการ instant messaging ที่ถูกซื้อกิจการโดย AOL (America Online) โดยการให้บริการ ICQ ฟรี โดยมีการกระทำที่ป้องกันการประกอบการระหว่างลูกค้า software กับลูกค้าผลิตภัณฑ์อื่นของเขา จนเขาสามารถครองตลาด instant messaging ได้ เนื่องจากผลกระทบของโครงข่าย ลูกค้า IM ใหม่ได้มูลค่าที่มากกว่าจากการเลือกใช้ระบบของ Mirabilis (และติดต่อกับผู้ใช้ในโครงข่ายขนาดใหญ่ได้) เมื่อเทียบกับการเลือกใช้ระบบอื่น ของคู่แข่ง ผลกระทบเครือข่ายกลายเป็นสิ่งสำคัญหลังจากอัตราค่าสมาชิกที่จ่ายถึงจุดที่น่าเป็นห่วง คือ ณ จุดที่คุณค่าของบริการมากกว่าหรือเท่ากับราคาที่ยจ่ายสำหรับบริการ คุณค่าของบริการถูกตัดสินใจโดยผู้ใช้ ซึ่งเห็นได้ หลังจากจำนวนลูกค้าที่สมัครใช้บริการพอดีกับการรองรับของโครงข่าย ลูกค้าส่วนเพิ่มจะสมัครใช้บริการเมื่อคุณค่าเป็นบวกและมีการกำหนดราคา หลังจากนั้น การติดขัดของสัญญาณก็จะเกิดขึ้นเนื่องจากเครือข่ายแออัดหรือถูกทำให้อึดอัด จนไม่สามารถใช้งานได้ ขณะที่ผู้ใช้จำนวนหนึ่งอยู่ได้จุดที่แออัด เมื่อผู้ใช้เพิ่มขึ้น ก็จะมีการเพิ่มมูลค่าเพิ่มให้ลูกค้าอื่นทุกคน เมื่อบางจุดการเพิ่มมูลค่าให้ผู้ใช้ เกินความจุของระบบที่เป็นอยู่ หลังจากจุดนี้ ผู้ใช้ที่เพิ่มขึ้นถูกลดคุณค่าที่ได้รับโดยผู้ใช้คนอื่น ผู้ใช้ที่เพิ่มขึ้นทำให้ระบบทำงานหนัก จนสัญญาณไม่ว่าง ไม่สามารถต่อสายได้ จุดอันตรายถัดไปคือ เมื่อคุณค่าที่ให้เท่ากับราคาที่ยจ่ายอีกครั้ง โครงข่ายย่อมหยุดการเติบโต ณ จุดนี้ และระบบจำเป็นต้องถูกขยาย จุดที่แออัดอาจจะมากมายกว่าขนาดตลาด ผลกระทบของโครงข่ายมีความผิดพลาด สำหรับขนาดของเศรษฐกิจ ที่เป็นผลจากขนาดของธุรกิจ

ปัจจุบันมีเทคโนโลยีที่กำลังได้รับความนิยมอย่างสูงในการให้บริการโทรคมนาคมของหลาย ๆ ประเทศ คือ บริการ Broadband หรือ เครือข่ายการสื่อสารที่มีความเร็ว และความจุของการส่งผ่านข้อมูลสูง ที่เป็นการแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีโทรคมนาคม ซึ่งรัฐบาลแต่ละประเทศให้ความสนใจอย่างมากในพัฒนาการของ Broadband ที่ถูกจัดว่าเป็นผู้นำมาซึ่งความสำคัญของความหมายทางเศรษฐศาสตร์ในอนาคต³³ ทุกวันนี้ Broadband เป็นความต้องการที่สำคัญมากกว่าเป็นการจัดหาเทคโนโลยี broadband ปัจจุบัน (ก่อนหน้านี้ คือ DSL และ cable modem) ได้ให้ความเร็วในการส่งสัญญาณที่ตอบสนองความต้องการสำหรับการใช้ประโยชน์ใน Broadband ที่เป็นไปได้ทั้งหมด ที่ปัจจุบันมีความมุ่งหมายสำหรับกรณีของการใช้บริการเทคโนโลยี Broadband เป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของความมีประสิทธิภาพที่เป็นไปได้ที่แท้จริง ที่มีการแก้ไขผลกระทบด้านราคาของการเกิดผลกระทบภายนอก ในการบริโภค 3 ประเภท ที่เกิดขึ้นจากความสามารถเชื่อมต่อกับ Broadband ได้ คือ

- 1) เกิดขึ้นจากการบริโภคในความสามารถของผลภายนอก และราคาที่หลากหลาย, ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยที่เกี่ยวข้อง
- 2) เกิดขึ้นจากความคับคั่งของการส่งสัญญาณ และสภาพแวดล้อมความปลอดภัย และประเด็นคุณภาพของชีวิตที่เกี่ยวข้องและ
- 3) เกิดขึ้นจากประโยชน์ของความจุ และการออกแบบการบังคับวงจรการสับเปลี่ยนโครงข่ายของผู้ให้บริการโทรศัพท์ (BT)

เทคโนโลยี Broadband อาจจะทำให้คุณประโยชน์ประเภทที่แตกต่างกันอย่างมากมาย แต่ที่แน่นอน อาจจะไม่จำเป็นต้องมีสิ่งสนับสนุนพิเศษ (Extraordinary Encouragements) ถ้าผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการใช้ Broadband ต้องการใช้บริการเพื่อขยายความพอใจและความสามารถก็ต้องเป็นไปตามข้อจำกัดงบประมาณของเขา ถ้าองค์กรเอกชนหรือองค์กรสาธารณะได้ประโยชน์จากประสิทธิภาพของ Broadband พวกเขาจะได้ผลตอบแทนในทางเศรษฐศาสตร์จากการกระทำนั้น ในส่วนของบริษัทเอกชนสามารถเพิ่มผลกำไรได้³⁴

³³ Wikipedia the free Encycopedia, "Network effect : Network externality"

Available from: <http://www.findword.org/ne/network-externality.html>, [2005, January]

³⁴ John Haring, Jeffrey H. Rohlfs & Harry M. Shooshan, "Propelling the Broadband Bandwagon".

2.2.4 หลักการกำกับดูแล

(1) แนวโน้มในอนาคตและประเด็นปัญหา

- ระหว่างโทรศัพท์และโทรทัศน์

ปัญหาเกิดจาก telephone operator ซึ่งเป็นผู้ให้บริการรายใหญ่จะมาให้บริการทางด้านเนื้อหา ให้บริการวิดีโอ บริการโทรทัศน์ ผู้ให้บริการรายใหญ่เป็นเจ้าของโครงข่ายโทรศัพท์ขนาดมหึมาคงความได้เปรียบต่อผู้ให้บริการรายอื่นมากมาย อาจมีปัญหากับการพัฒนาเทคโนโลยีโครงสร้างพื้นฐาน มีปัญหากับการกำกับดูแลบริการที่รวมเข้าด้วยกัน การกำกับดูแลราคาค่าบริการ และการกำกับดูแลด้านการตลาด

ปัญหาการกำกับดูแล telephone operator ที่ให้บริการที่วิดิทัศน์จะทำงานมากขึ้นเพียงใดจึงจะเหมาะสมและจะมีความสัมพันธ์กับบริการโทรศัพท์เพียงใด จะกำกับดูแลให้เท่ากันกับบริการเคเบิลและบริการอื่นที่แข่งขันกันอยู่ หรือจะสร้างมาตรฐานการกำกับดูแลขึ้นมาใหม่

- ระหว่างเคเบิลทีวีกับโทรศัพท์

ปัญหาการกำกับดูแลการพัฒนากระบบเคเบิลทีวีและการพัฒนาบริการโทรศัพท์ที่กระทำบน cable-base ปัญหาการแข่งขันของ cable telephony

ปัญหาการกำกับดูแล cable telephony ที่จะทำให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม เช่น การห้ามการอุดหนุนข้ามกิจการ หรือห้ามการกระทำที่เป็นการ anti-competitive เป็นต้น

ปัญหาการกำกับดูแลเคเบิลทีวีและโทรศัพท์ทางด้านอัตราค่าบริการ การรวมบริการเข้าด้วยกัน และการให้บริการด้านเนื้อหา

- การรวมกันด้านตลาด

ปัญหาการรวมกิจการกันระหว่าง fixed phone operator กับ mobile phone operator อาจเกิดปัญหาการเลือกปฏิบัติในการเชื่อมต่อระหว่างโครงข่าย การอุดหนุนไขว้กิจการ

ปัญหาการควมรวมของกิจการประเภทเดียวกัน อาจเกิดปัญหาการเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีอำนาจเหนือตลาด หรืออาจทำให้เหลือเพียงผู้ประกอบการรายเดียว ผู้ใช้บริการไม่มีทางเลือก

(2) แนวทางการกำกับดูแลในอนาคต

การกำกับดูแลในยุคที่เทคโนโลยีรวมเข้าหากันหรือในยุค การหลอมรวมสื่อ (Convergence) ในอนาคตนี้เป็นที่แน่นอนว่าเป็นการแข่งขันกันอย่างเสรีของผู้ประกอบการภาคเอกชนจำนวนมาก ตลาดการแข่งขันเปิดกว้างมาก ส่วนใหญ่ไม่มีการจำกัดการเข้าสู่บริการ เปิดแข่งขันเสรีเกือบทุกบริการแบบที่เรียกว่า open entry เส้นแบ่งเขตที่ชัดเจนของบริการบางประเภทจะคาบเกี่ยวกัน ไม่สามารถแบ่งกันอย่างชัดเจน เช่น phone operator ให้บริการวิดีโอทีวีตามสาย cable TV operator ให้บริการโทรศัพท์ ข้อมูลทางสายและทางคลื่นวิทยุ และมีหน่วยงานกำกับดูแลที่เป็นอิสระกำกับดูแลการแข่งขัน

การปรับโครงสร้างภาคโทรคมนาคมต้องแยกส่วนสำคัญออกจากกันให้ชัดเจน โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ด้านนโยบาย ด้านการกำกับดูแล และด้านผู้ให้บริการ จะต้องมีความเป็นอิสระต่อกันและมีความสัมพันธ์กันอย่างเหมาะสม ความชัดเจนของนโยบายช่วยการกำกับดูแลให้ง่ายขึ้น เป็นไปตามกรอบที่กำหนด เช่น นโยบายให้มีการเชื่อมต่อระหว่างโครงข่ายอย่างเป็นธรรมชาติ ไม่มีการเลือกปฏิบัติ ไม่ห้ามการควบรวมไขว้กิจการแต่ห้ามการควบรวมที่ทำให้เหลือเพียงบริการรายเดียวที่ประชาชนไม่มีทางเลือก และห้ามการอุดหนุนข้ามกิจการ เป็นต้น

โครงสร้างของหน่วยงานกำกับดูแลมีความต้องการที่จะให้เป็นหน่วยงานเดียวที่ดูแลทั้งโทรคมนาคม กระจายเสียง/โทรทัศน์ และเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อความเป็นเอกภาพ หากมีหลายหน่วยแยกกันก็จะต้องสร้างกลไกให้ผู้มาติดต่อเกิดเป็น one stop service ให้ได้ บริการที่เป็น การหลอมรวมสื่อ (Convergence) ก็ต้องให้ขอใบอนุญาตหลายๆ ใบในหลายๆ กิจการที่เรียกว่า multiple licenses หรืออาจพิจารณาออกใบอนุญาตเดียวโดยใช้หลัก technology neutral ก็ได้ ซึ่งหมายความว่ากำหนดเป็นกิจการต่างหากออกมาโดยไม่คำนึงว่าจะรับส่งสัญญาณกันด้วยเทคโนโลยีแบบใด

การกำกับดูแลที่ดีที่ใช้กลไกตลาดเป็นหลัก ควรถูกนำมาใช้ รวมทั้งการใช้ regulatory tools ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการกำกับดูแล เช่น

- Public consultative documents การส่งเอกสารเวียนขอข้อคิดเห็นจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
- การทำประชาพิจารณ์ เปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ
- Structured consultative proceedings การทำเอกสารหารือทางโครงสร้าง ส่งแสดงความคิดเห็นเข้ามา

- ใช้ผลลัพธ์จากการวิเคราะห์ หรือข้อคิดเห็นที่ตอบมาจากผู้ที่เกี่ยวข้อง
- ใช้อำนาจตามกฎหมาย ขอบบังคับ ให้ได้มาซึ่งข้อมูลเพื่อใช้ในการกำกับดูแลให้เป็นธรรม ด้านผู้ให้บริการควรปล่อยให้แข่งขันโดยอาศัยกลไกตลาดบนหลักเกณฑ์ที่เป็นธรรมและเท่าเทียมกัน ผู้ให้บริการรายใหญ่ที่มีอำนาจควบคุมตลาดต้องถูกสอดส่องมิให้เอารัดเอาเปรียบผู้ประกอบการรายย่อยสร้างกลไกป้องกันการทำใดๆ ที่เป็นการต่อต้านการแข่งขัน (anti-competitive practice) ปล่อยให้การควบรวมกิจการเป็นไปตามกลไกตลาด

การพัฒนาอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีและ Digitization เป็นแรงผลักดันให้เกิดการ การหลอมรวมสื่อ (Convergence) ของเทคโนโลยีและด้านตลาด การหลอมรวมสื่อ (Convergence) ที่เกิดขึ้นทำให้รูปแบบของกิจการโทรคมนาคมกับกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียง ที่เป็นมาแต่เก่าก่อนต้องเปลี่ยนไปโดยสิ้นเชิง เกิดเป็นบริการใหม่ๆ ที่เป็นแบบอย่างคละเคล้าผสมกันไป การหลอมรวมสื่อ (Convergence) ด้านตลาดก็ทำให้กิจการที่เป็นอิสระจากกันหลายกิจการได้มารวมเข้าด้วยกันทั้งในแนวตั้งและแนวนอน การหลอมรวมสื่อ (Convergence) ของเทคโนโลยีและด้านตลาดก่อให้เกิดปัญหาใหม่ๆ ต่อการกำกับดูแลหลายแง่มุม แนวทางการกำกับดูแลสมัยใหม่ก็หนีไม่พ้นที่จะต้องใช้หลักการกำกับดูแลที่ดี (good governance) มีความคล่องตัวสูง มีนโยบายการแข่งขันที่ชัดเจน และใช้กลไกตลาดเป็นตัวนำ³⁵

2.2.5 การประกอบกิจการโทรคมนาคมกับบริการแพร่ภาพและกระจายเสียงของประเทศไทย

(1) โครงสร้างตลาดโทรคมนาคมและบริการแพร่ภาพและกระจายเสียงของประเทศไทย

1) โครงสร้างตลาดบริการโทรคมนาคม

บริการโทรคมนาคมในประเทศ³⁶ ประกอบด้วย

³⁵ เจริญชัย เรียววิไลสุข, เทคโนโลยี Convergence และแนวทางการกำกับดูแลในอนาคต, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: บริษัท วิสคอมเซ็นเตอร์, 2544), หน้า 17-22.

³⁶ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และธรรพร รัตนนฤมิตรสร, "รายงานวิจัย เรื่อง สภาพตลาดโทรคมนาคมในต่างประเทศและประเทศไทย" การวิจัยในโครงการ "แนวทางปฏิรูประบบโทรคมนาคมของประเทศไทย", สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, มิถุนายน 2545.

1. ตลาดโทรศัพท์พื้นฐาน มีผู้ประกอบการอย่างละ 2 รายทั้งในเขตกรุงเทพฯ - ปริมณฑล และในเขตภูมิภาค โดยมีองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ปัจจุบันแปลงสภาพเป็น บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)) และบริษัทเอกชนซึ่งร่วมการทำงานและร่วมลงทุน กับ บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ให้บริการ

2. ตลาดโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศ มีผู้ประกอบการรายเดียว คือ การสื่อสารแห่งประเทศไทย (ปัจจุบันแปลงสภาพเป็น บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)) และมีบริษัทเอกชนร่วมมือกับ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ในการให้บริการโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศราคาประหยัดด้วยเทคโนโลยี Voice over IP หรือ VOIP

3. ตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่ มีผู้ประกอบการในภาคเอกชนแข่งขันหลายราย คือ

- บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)
- บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)
- บริษัท AIS ผู้รับสัมปทานจาก บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)
- บริษัท DTAC, DPC, TA Orange ผู้รับสัมปทานจาก บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

4. ตลาดอินเทอร์เน็ต เป็นตลาดที่ผูกขาดโดยผู้ประกอบการเพียงรายเดียว คือ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) โดยให้สิทธิแก่ผู้ประกอบการรายย่อยมากมาย

2) โครงสร้างตลาดบริการแพรวภาพและกระจายเสียงของประเทศไทย

โครงสร้างตลาดประกอบด้วยสถานีโทรทัศน์ ผู้ผลิตรายการ บริษัทตัวแทนโฆษณา บริษัทจัดอันดับความนิยมรายการ ผู้ผลิตสินค้า และ กลุ่มผู้บริโภค

นับตั้งแต่ พ.ศ.2535 เป็นต้นมา รัฐเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการสถานีโทรทัศน์ได้มากขึ้น เช่น สถานีโทรทัศน์ ไอทีวี ซึ่งเป็นสถานีที่เน้นข่าวและสารคดี นอกจากนี้ยังมีการอนุญาตให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการเคเบิลทีวี ซึ่งปัจจุบันมี 2 เครือข่าย คือ เครือข่ายเคเบิลทีวีที่ร่วมลงทุนกับองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) และ อีกเครือข่ายหนึ่ง คือ เคเบิลทีวี ซึ่งอยู่ในการกำกับดูแลของกรมประชาสัมพันธ์

โครงสร้างตลาดโทรทัศน์ของประเทศไทย³⁷ แยกเป็น

1. ตลาดบริการโทรทัศน์ภาคปกติ (Free TV) ในระดับชาติ มีอยู่ด้วยกัน 6 สถานี ได้แก่ ช่อง 3 ช่อง 5 ช่อง 7 ช่อง 9 ช่อง 11 และ ไอทีวี

2. โทรทัศน์แบบบอกรับเป็นสมาชิก (Subscription TV หรือ เคเบิลทีวี) มีโครงสร้างแบบทวิลักษณ์ (dualistic) โดยแบ่งผู้ประกอบการออกเป็น 2 กลุ่มอย่างชัดเจน กลุ่มแรก คือ ผู้ประกอบการในระดับชาติที่สามารถให้บริการครอบคลุมทุกพื้นที่ทั่วประเทศ และกลุ่มที่ 2 คือ ผู้ประกอบการท้องถิ่น สำหรับผู้ประกอบการที่สามารถให้บริการครอบคลุมทั่วประเทศ มีผู้ประกอบการเพียงรายเดียวในปัจจุบัน คือ บริษัท ยูไนเต็ด บรอดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ UBC ซึ่งได้รับอนุญาตให้ดำเนินการจากองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) โดยมีบริษัท เทเลคอมเอเชีย จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ผ่านบริษัท เทเลคอมโฮลดิ้ง จำกัด และผู้ประกอบการเคเบิลทีวีอีกกลุ่มหนึ่ง คือผู้ประกอบการเคเบิลทีวีท้องถิ่น ขอบเขตการให้บริการครอบคลุมเฉพาะพื้นที่ในท้องถิ่นเท่านั้น เทคโนโลยีที่ใช้เป็นการส่งสัญญาณผ่านทางสายเคเบิล (Coaxial cable) ปัจจุบันมีให้บริการอยู่ในจังหวัดต่างๆ กว่า 46 จังหวัด

(2) แนวโน้มการพัฒนาทางเทคโนโลยีของประเทศไทย

แนวโน้มการหลอมรวมสื่อ (Convergence) มีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมและการประกอบกิจการโทรคมนาคมและกิจการแพรมภาพและกระจายเสียงของประเทศไทยเป็นอย่างมาก ซึ่งปัจจุบัน ปรากฏว่า ผู้ประกอบการโทรคมนาคมและบริการแพรมภาพกระจายเสียงที่เป็นผู้ประกอบการรายใหญ่และเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐาน ได้มีการคิดค้นและนำเสนอบริการรูปแบบใหม่ที่เกิดจากการ หลอมรวมสื่อ (Convergence) ดังนี้

1. การให้บริการโดย บริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ที่ร่วมกับกลุ่มบริษัท ยูบีซี* ให้บริการรูปแบบใหม่บนทีวีและเครื่องคอมพิวเตอร์ ผ่านเครือข่าย ADSL ที่จะถ่ายทอดรายการบนจอทีวี ด้วยเครือข่าย ADSL (Asymmetric Digital Subscriber Line) พร้อมกันนั้นยูบีซี จะมีการให้บริการใหม่ คือ โทรทัศน์อินเทอร์เน็ตแอกทีฟ UBCi ที่ให้บริการ

³⁷ เศรษฐบุตร มฤตจินดา, "การปฏิรูปสื่อโทรทัศน์ไทยและกรอบทางกฎหมาย: ศึกษาโครงสร้างและแนวโน้มของตลาด", หน้า 23-27.

* เป็นบริษัทที่มีผู้ถือหุ้นใหญ่ คือ กลุ่มบริษัททู

รายการ โดยที่ ทู และ ยูบีซี ร่วมกันให้บริการให้บริการบรอดแบนด์ทีวี บนเครือข่าย ADSL ที่เป็นเทคโนโลยีการรับ-ส่ง ข้อมูลความเร็วสูง

ความร่วมมือระหว่าง ทู กับ ยูบีซี ผ่านเทคโนโลยี บรอดแบนด์ทีวี บนทีวี ในครั้งนี้ เป็นการก้าวเข้าสู่เทคโนโลยียุคใหม่ ผู้ใช้บริการสามารถเลือกรับชมรายการ โทรทัศน์แบบ Interactive ซึ่งจะมีเมนูปรากฏอยู่บนหน้าจอทีวี ให้เลือกได้ตามความต้องการ นอกจากนี้ ยังสามารถท่องโลกอินเทอร์เน็ต เลือกดาวน์โหลดได้อย่างรวดเร็ว ทั้งหมดจะอยู่บนเครือข่ายที่ทูให้บริการสูงถึง 8 Mbps. โดยผู้ให้บริการนี้สามารถดูหนัง ฟังเพลง พร้อมเลือกชมสาระและความบันเทิงที่ตนเองต้องการบนจอ ทีวีได้ตลอด 24 ชม. รวมทั้งเลือกดูรายการโปรดกว่า 100 ช่อง อนึ่ง ทู เปิดให้บริการ hi-speed internet โดยปัจจุบันมีลูกค้าใช้บริการกว่า 150,000 ราย และจะมีการนำเสนอบริการใหม่ๆ ไม่ว่าจะเป็น Turbo on Demand และการให้บริการบรอดแบนด์ทีวีผ่านคอมพิวเตอร์ (พีซี) ที่เป็นการรวบรวม content ให้ผู้บริโภคได้ใช้บริการผ่านทาง hi-speed world.com

นอกจากนี้ บริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ร่วมมือกับ บริษัท บีอีซีไอ คอร์ปอเรชั่น จำกัด และ ไทยทีวีสีช่อง 3 จัดทำรายการใหม่ เรียลลิตี้ ทีวี มาเสนอใน บรอดแบนด์ อินเทอร์เน็ต ผ่านทาง www.hispeedworld.com ให้ลูกค้าของ ทู สามารถเลือกชมรายการของช่อง 3 ได้ตลอดเวลาที่ต้องการ เป็นการใช้คุณค่าของ บรอดแบนด์ อินเทอร์เน็ต จาก ทู เพื่อให้บริการแก่ลูกค้าที่เลือกดูได้มากกว่า สำหรับรายการทีวีที่ทำขึ้นนี้เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของ reality TV ที่ทำให้คนดูได้มีส่วนร่วม ด้วยการส่งข้อความให้คะแนนผ่าน SMS ของโทรศัพท์เคลื่อนที่, โทรศัพท์พื้นฐาน (โทรศัพท์บ้าน) และโทรศัพท์พื้นฐานใช้นอกสถานที่ (พีซีที)

2. การให้บริการโดยการส่งสัญญาณดาวเทียม โดย บมจ. ชินแซทเทลไลท์ ที่ได้มีการกำหนดการยิงดาวเทียมไอพีสตาร์ มูลค่า 15,000 ล้านบาท ในเดือนกุมภาพันธ์ ปี 2547 โดยดาวเทียมดวงใหม่นี้ ชินแซทฯ ได้พัฒนาขึ้นมาเพื่อให้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง และสามารถลดต้นทุนค่าใช้จ่ายช่องสัญญาณได้หลายเท่า โครงการดาวเทียมไอพีสตาร์สามารถการหลอมรวมสื่อ (Convergence) กับธุรกิจในเครือของชินคอร์ปได้ทั้งหมด อาทิ เอไอเอส, ซีเอส ล็อกอินโฟ และสถานีโทรทัศน์ไอทีวี โดย เอไอเอส ได้ร่วมมือกับ ชินแซทเทลไลท์ ให้บริการอินเทอร์เน็ตผ่านดาวเทียมความเร็วสูงภายใต้ชื่อ "Shin Hotspot" โดยติดตั้งอุปกรณ์ไร้สายไวร์เลสแลนดัดภายในอาคาร เช่น สนามบิน, ศูนย์การค้าและโรงแรม เป็นต้น เพื่อให้บริการกับลูกค้าผ่านไปยังจุดต่อเชื่อมเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ซีเอส ล็อกอินโฟ อย่างไรก็ตาม Shin Hotspot สามารถเชื่อมต่อกับเครือข่าย (High-Speed Digital Data on the move) โดยใช้เทคโนโลยี Wireless Lan ร่วมกับระบบดาวเทียมไอพีสตาร์ในการรับส่ง-ข้อมูลจำนวนมาก โดยสามารถใช้กับอุปกรณ์คอมพิวเตอร์แบบพกพา เช่น โน้ตบุ๊ก หรือ พีดีเอ, ปาล์ม, พ็อกเก็ต พีซี ที่

มีอุปกรณ์ Wireless Access Card เพื่อเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตความเร็วสูง และ สถานีโทรทัศน์ ไอทีวี ผู้ให้บริการทางด้านคอนเทนต์ (เนื้อหา) ยังสามารถนำข้อมูลผ่านดาวเทียมไอพีสตาร์มาให้บริการกับลูกค้า ที่มีคอมพิวเตอร์โน้ตบุ๊ก หรือ โทรศัพท์มือถือ สามารถดูหนังฟังเพลง ได้ เหมือนกับดูทีวีแบบปกติ เป็นต้น และ ไอพีสตาร์ ยังสามารถให้บริการอินเทอร์เน็ตในพื้นที่ห่างไกลได้เช่นเดียวกัน หากคู่สายโทรศัพท์ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งครอบคลุมพื้นที่ได้ ขณะเดียวกันศักยภาพของไอพีสตาร์ ยังทำให้ซินแซทเทลไลท์มีแผนพัฒนาบริการ I-Theater คอนเซ็ปต์ที่ให้บริการมีด้วยกัน 2 รูปแบบ คือ 1.ฉายหนังผ่านดาวเทียม 2.หนังที่ถ่ายทอด สามารถเก็บไว้ในเครื่องคอมพิวเตอร์ โดยวิธีการถ่ายทอดภาพยนตร์ผ่านดาวเทียมสามารถแปลงสัญญาณเป็นระบบดิจิตอลถ่ายทอดผ่านมายัง Projector เพื่อถ่ายทอดออกมาผ่านจอภาพยนตร์ โดยวิธีนี้เป็นประโยชน์ต่อผู้สร้างภาพยนตร์ช่วยประหยัดต้นทุนในการซื้อฟิล์ม ประสิทธิภาพของดาวเทียมไอพีสตาร์นอกเหนือจากให้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงสามารถกระจายสัญญาณภาพเสียง ข้อมูล กระจายการติดต่อภายในเครือข่ายองค์กร (VPN) และอื่นๆ ทำให้กลุ่มซินคอร์ปฯ สามารถผสมผสานธุรกิจกลุ่มเข้าด้วยกันอีกทั้งสื่อทางด้านคอนเทนต์ และมีเดีย หลังจากธุรกิจโทรศัพท์เคลื่อนที่ถึงจุดอิ่มตัวรายได้บริการทางด้านวอยซ์ไม่เหมือนในอดีต

นอกจากนี้ โครงการดาวเทียมไอพีสตาร์สามารถนำมาประยุกต์ใช้งานกับเครือข่ายของ เอไอเอส ซึ่งทำให้ เอไอเอส จะเป็น Mobile Service Provider ผู้ให้บริการด้านต่างๆ ที่สามารถเคลื่อนที่ไปกับผู้ใช้บริการได้ทุกสถานที่ เพราะฉะนั้นในบางพื้นที่เครือข่ายไม่สามารถให้บริการได้ทั่วถึงสามารถนำสัญญาณดาวเทียมไอพีสตาร์มาให้บริการกับลูกค้าได้ ดาวเทียม คือสื่อหรือช่องทางชนิดหนึ่งในการกระจายสัญญาณสามารถครอบคลุมพื้นที่ได้มากกว่าระบบสื่อสารประเภทอื่นๆ เพราะฉะนั้นทั้งสองส่วนสามารถนำเข้ามาเชื่อมต่อธุรกิจร่วมกันได้ ดาวเทียมไอพีสตาร์ จัดสร้างขึ้นมาก็เพื่อให้บริการอินเทอร์เน็ตที่มีความเร็วสูง การเปิดให้บริการดาวเทียมไอพีสตาร์จะช่วยให้ต้นทุนในการให้อินเทอร์เน็ตผ่านดาวเทียมของบริษัทต่ำลง และอาจช่วยให้สามารถลดค่าบริการจากเดิมให้ต่ำลงได้อีกเพราะความถี่เพียง 1 ช่องสัญญาณสามารถให้บริการลูกค้าได้เพิ่มขึ้นเกือบ 10 เท่า นักวิเคราะห์จากบริษัทหลักทรัพย์ทริเน็ต จำกัด เปิดเผยต่อว่า โครงการดาวเทียมไอพีสตาร์ สามารถเกื้อหนุนธุรกิจในเครืออาทิ ซีเอส อินเทอร์เน็ต, ซินบอร์ดแบนด์อินเทอร์เน็ต ไอทีวี และ โทรศัพท์มือถือ สามารถผนวกเทคโนโลยีในลักษณะ การหลอมรวมสื่อ (Convergence) เพื่อให้บริการอินเทอร์เน็ตไร้สายความเร็วสูงผ่านดาวเทียมได้มากกว่าผู้ประกอบการรายอื่น

โครงการไอพีทีวี* ขณะนี้จำนวนยอดสมาชิกประเภทบุคคลทั่วไปจำนวนประมาณ 2 พันกว่าราย ซึ่งถือว่าไม่มากนัก ทั้งนี้เป็นเพราะราคาคอมพิวเตอร์และอัตรา

* เปรียบเทียบบริการเคเบิลทีวี กับ IPTV

ค่าบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงมีอัตราค่อนข้างสูงรวมถึงคอนเทนต์ที่น่าสนใจ ทำให้ไม่ได้ รับการตอบรับจากประชาชนทั่วไปเท่าที่ควร แต่หลังจากดาวเทียมไอพีสตาร์เปิดให้บริการแล้ว การดำเนินงานต่างๆ ของไอพีทีวีจะคล่องตัวมากขึ้น ซึ่งการบริการโทรทัศน์จะเป็นแบบ 2 ทาง (Interactive TV) ที่ผู้ชมสามารถตอบสนองหรือค้นหาข้อมูลเพิ่มเติมกับรายการที่ตนดูอยู่ ณ ขณะนั้นๆ และยังไม่นับรวมกับการบริการภาพยนตร์ในลักษณะ เปย์-เปอร์-วิว, วิดีโอ ออน ดีมานด์, เกมส์ อินเตอร์แอคทีฟ ฯลฯ โดยผ่านดาวเทียม จากเดิมที่ผ่านโมเด็ม และ ในอนาคตจะมีการร่วมมือทางธุรกิจระหว่างไอพีสตาร์และไอทีวีอย่างแน่นอน อาทิ การนำเอาคอนเทนต์ที่ แข็งแกร่ง เช่นรายการข่าว เข้าไปผนวกเข้าด้วยกัน แต่ตอนนี้ยังอยู่ในขั้นตอนของการวางแผน เท่านั้น ส่วนการให้บริการของไอพีทีวีเชื่อว่า คงไม่คู่แข่งกับฟรีทีวีในอนาคต เนื่องจากสื่อแต่ละประเภทจะแยกเซ็กเมนต์ของตัวเอง โดยไอพีทีวีถือว่าเป็นนิเวศเดียวตัวหนึ่ง ซึ่งเป็นอีก ทางเลือกของผู้ชมที่ต้องการชมรายการใดรายการหนึ่งหรือบางคอนเทนต์ เป็นการเฉพาะ เท่านั้น ขณะที่สถานีโทรทัศน์ทั่วไป หรือฟรีทีวี ผู้ชมเป็นตลาดรับชมรายการแบบรวมมากกว่า³⁸

การให้บริการในลักษณะดังกล่าวของผู้ประกอบการของไทยที่ยกตัวอย่างข้างต้น อาจถูก มองได้ว่าการอุดหนุนไขว้ระหว่างกิจการโทรคมนาคมกับบริการแพร่ภาพและกระจายเสียง เกิดขึ้น เพราะมีการใช้โครงสร้างพื้นฐานเดียวกัน ที่เกิดจากการรวมตัวเข้าด้วยกันของ เทคโนโลยี ที่สามารถใช้ร่วมกันได้ โดยเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานมีความเกี่ยวข้องกับผู้ให้บริการ หลายประเภทดังกล่าว และเป็นเจ้าของโครงข่ายที่เป็นผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาด โดย อาจจะมีการนำรายได้จากบริการที่ทำกำไรมาชดเชยบริการส่วนที่ขาดทุน นอกจากนี้ ยัง ปรากฏข้อเท็จจริงของการให้บริการที่อาจจะมีการอุดหนุนไขว้ เช่นกรณี การให้บริการของ

บริการเคเบิลทีวีของไทย ขณะนี้ให้บริการโดย บริษัท ยูบีซี เคเบิล เน็ตเวิร์ค จำกัด (มหาชน) ที่น่าจะเป็นคู่แข่งโดยตรงกับไอพีทีวี หากพิจารณาจากเล่นต่างๆ ของบรอดแบนด์ ความเร็วสูงของบริษัท ชินข สามารถทำได้มากกว่ายูบีซี

- ยูบีซี ลักษณะของบริการ คือ นำรายการต่างๆ มาทำเป็นแพ็คเกจ จากนั้นยัง สัญญาขึ้นดาวเทียม และจากดาวเทียมยิงลงตามบ้าน หรือที่เรียกว่าอัปลิงค์ ดาวนลิงค์
- ไอพีสตาร์ ลักษณะของบริการ คือ เป็น กลุ่มประเภท On Demand อย่างเช่น รายการที่ฉายไปแล้ว สามารถดูใหม่ได้ หรือเลือกร้องคาราโอเกะขณะอยู่บ้าน อย่างไรก็ตามไอพีสตาร์มีค่าใช้จ่ายเหมือนกันเพราะต้องใช้จากรับสัญญาณ อุปกรณ์แปลงสัญญาณ คอมพิวเตอร์เพนเทียม 4 และค่าบริการรายเดือน ขึ้นอยู่กับว่า บริษัท ชินข จะกำหนดราคาตรงนี้อย่างไร

³⁸ “โครงการไอพีสตาร์”. แหล่งที่มา: <http://www.thaicom.net>

บริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด ที่เสนอการส่งเสริมการขายให้ ลูกค้าที่ใช้บริการเลขหมาย โทรศัพท์พื้นฐานของทู บริการอินเทอร์เน็ตของบริษัทในเครือ และเป็นสมาชิกยูบีซี สามารถนำ ยอดเงินค่าบริการทั้ง 2 รายงานเป็นส่วนลดในการใช้ค่าบริการโทรศัพท์มือถือ Orange* ได้ ซึ่ง กลุ่มบริการดังกล่าวให้บริการโดยบริษัทที่มีการถือหุ้นโดยผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของโครงสร้าง พื้นฐาน ที่รองรับการให้บริการสำหรับกลุ่มบริการดังกล่าว ซึ่งราคาที่กำหนดขึ้นนั้น อาจจะถูก พิจารณาว่ามีการจัดสรรค่าใช้จ่ายที่มีความเหมาะสมตามหลักเศรษฐศาสตร์ หรือไม่ เพราะเป็น สิ่งสำคัญที่จะมีผลต่อผู้แข่งขันรายอื่น หากการกำหนดค่าใช้จ่ายแต่ละบริการมีการอุดหนุน ทำให้ ได้เปรียบผู้แข่งขันรายอื่นที่ไม่สามารถแข่งขันในต้นทุนที่เท่ากันได้ และอาจจะเป็นการนำ ค่าใช้จ่ายของลูกค้ายกจากบริการหนึ่งไปอุดหนุนอีกบริการหนึ่ง ทำให้ผู้ใช้บริการไม่ได้รับความ เป็นธรรมหรือไม่ได้รับบริการที่ควรได้รับตามมูลค่าที่ได้จ่ายไป ซึ่งกรณีดังกล่าวหากเกิดผลกระทบ ต่อผู้แข่งขันรายอื่นที่ไม่สามารถเข้าสู่ตลาดได้ ย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการแข่งขัน ซึ่ง ปัจจุบันยังคงเป็นปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลว่าควรมีแนวทางการกำกับดูแลการให้บริการ ลักษณะดังกล่าวอย่างไร

2.3 การกำกับดูแลการกำหนดอัตราค่าบริการ (Price Regulation)

ด้วยเหตุที่บริการโทรคมนาคม หรือ บริการแพร่ภาพและกระจายเสียง ที่มี ลักษณะเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติ ทำให้ตลาดมีการแข่งขันไม่สมบูรณ์ อัตราค่าบริการที่ กำหนดโดยผู้ประกอบการรายใหญ่มักอยู่ในระดับที่สูงกว่าในตลาดที่มีการแข่งขันเต็มที่ โดยเฉพาะหากมีการอุดหนุนไขว้ระหว่างบริการ จะทำให้โครงสร้างอัตราค่าบริการมีความ บิดเบือนได้ จึงมีความจำเป็นที่รัฐต้องมีบทบาทในการกำกับดูแลอัตราค่าบริการให้อยู่ในระดับที่ เป็นธรรมต่อผู้บริโภค³⁹

* TA Orange ถือหุ้นโดยกลุ่มบริษัท ทู

³⁹ นิตยา สุนทรสิริพงษ์ และ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การกำกับดูแลอัตราค่าบริการโทรคมนาคม,” สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, มีนาคม 2546, หน้า iii.

2.3.1 หลักการกำหนดอัตราค่าบริการโทรคมนาคม

(1) อัตราค่าบริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน

โดยทั่วไปผู้ให้บริการโทรคมนาคมมักจะถูกควบคุมเพื่อป้องกันปัญหาการใช้อำนาจในทางที่ผิดอันเนื่องมาจากการมีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติของการให้บริการโทรคมนาคมใน 2 แนวทางหลัก คือ

- รัฐจัดตั้งองค์กรวิสาหกิจของตนเองขึ้นโดยมีรัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบายอัตราค่าบริการ
- บริษัทเอกชนเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคม แต่ถูกควบคุมด้วยข้อจำกัดทางด้านราคา เพื่อป้องกันการใช้อำนาจจากการผูกขาดในการหาผลกำไรที่มากเกินไป

จากเหตุผลข้างต้น ทฤษฎีและแนวคิดต่างๆ เกี่ยวกับอัตราค่าบริการจึงถูกสร้างขึ้นเพื่อใช้กับอุตสาหกรรมที่ถูกควบคุมอย่างเข้มงวดต่างๆ เช่น การให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน อย่างไรก็ตาม อัตราค่าบริการได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในทางนโยบายต่างๆ ของรัฐทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยี ดังนั้น นโยบายอัตราค่าบริการในหลายๆ ประเทศ⁴⁰ จึงจำเป็นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระบวนการทางการเมือง ซึ่งโดยทั่วไป สูตรกำหนดกฎระเบียบทางด้านราคาสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

- 1) กฎระเบียบควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุน (Rate-of-Return Regulation)
- 2) กฎระเบียบควบคุมเพดานราคา (Price Cap Regulation)

(2) อัตราค่าบริการโทรคมนาคมเพิ่มคุณค่า

กฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศต่างๆ จะไม่ควบคุมการกำหนดการกำหนดอัตราค่าบริการโทรคมนาคมเพิ่มคุณค่าอย่างเข้มงวด เหมือนการให้บริการ

⁴⁰ ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, “แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกำกับการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 168.

โทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน เนื่องจากการให้บริการโทรคมนาคมเพิ่มคุณค่าเป็นการให้บริการที่มีโครงสร้างตลาดในรูปแบบที่วางอยู่บนกลไกตลาดซึ่งมีการแข่งขันเป็นตัวจักรสำคัญในการควบคุมกำกับดูแลอยู่แล้ว

2.3.2 หลักการกำหนดอัตราค่าบริการแพร์ภาพและกระจายเสียง

พฤติกรรมด้านราคาถือเป็นการกระทำทางธุรกิจประเภทหนึ่งที่สามารถส่งผลกระทบต่อสมภาวะการแข่งขันทั้งในตลาดค่าบริการแพร์ภาพและกระจายเสียงโดยตรง และส่งผลกระทบต่อสมภาวะแข่งขันในตลาดของอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พฤติกรรมด้านราคาของผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดเพราะเหตุที่ผู้โฆษณารายหนึ่งๆ ย่อมจะกำหนดงบประมาณในการโฆษณาผ่านสื่อแต่ละประเภทไว้จำนวนหนึ่งแล้ว ซึ่งโดยทั่วไป ผู้โฆษณาย่อมต้องการให้งานโฆษณาของตนเผยแพร่ผ่านทางสื่อวิทยุโทรทัศน์ที่ได้รับความนิยมสูง มีปริมาณส่วนแบ่งผู้ชมมากหรือเป็นผู้ที่มีสื่ออยู่ในควบคุมอย่างหลากหลาย เพื่อให้สินค้าหรือบริการของตนสามารถเข้าถึงผู้บริโภคได้อย่างสูงสุดในลำดับแรก และพฤติกรรมด้านราคาของผู้ประกอบธุรกิจผู้มีอำนาจเหนือตลาดย่อมจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดราคาของผู้ประกอบการรายอื่นในตลาดด้วย ด้วยเหตุนี้ หากปรากฏว่าผู้ประกอบการที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจสูง หรือมีสถานะเหนือตลาด ใช้ปัจจัยทางด้านราคาเพื่อชักจูงกระบวนการตัดสินใจซื้อเวลาโฆษณา หรือการดำเนินกลยุทธ์ด้านราคาของผู้ประกอบการรายอื่นโดยมิชอบแล้ว พฤติกรรมดังกล่าวย่อมเป็นการไม่ชอบ

พฤติกรรมด้านราคาในอุตสาหกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์และแนวทางการควบคุมในต่างประเทศ ประกอบด้วย

- 1) การขายต่ำกว่าราคาทุน เป็นการตั้งราคาเพื่อวัตถุประสงค์ในการผูกขาดตลาด
- 2) การขายตัดราคา (Predatory Pricing) มีเจตนาในการผูกขาด
- 3) การเลือกปฏิบัติในการกำหนดราคาขายและอัตราส่วนลด ทำให้มีโอกาสด้านการแข่งขันสูงกว่า ถือว่าต้องห้ามตามกฎหมาย
- 4) การขายในอัตรารวม ที่อาจส่งผลกระทบต่อสมภาวะการแข่งขันในอุตสาหกรรมสื่ออื่นได้ ซึ่งเป็นการกระทำที่มีลักษณะ ดังนี้
 - 4.1) การถ่ายโอนอำนาจผูกขาดจากตลาดที่มีการแข่งขันน้อยไปสู่ตลาดที่มีการแข่งขันมากกว่า

- 4.2) การขายพ่วงหรือการขายควบ จะส่งผลต่อตลาดรอง (ถ้าใช้อำนาจทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่า บังคับผู้ซื้อต้องยินยอม⁴¹)

2.3.3 หลักการเลือกปฏิบัติด้านราคา (Price Discrimination)

การเลือกปฏิบัติทางด้านราคา หมายถึง การที่ผู้ผลิตขายสินค้าชนิดเดียวกันให้กับผู้บริโภคแต่ละราย ด้วยราคาที่แตกต่างกัน ในตลาดสินค้าการเลือกปฏิบัติด้านราคาเกิดขึ้นเมื่อผู้ซื้อในตลาดที่ต่างกันต้องซื้อสินค้าหรือบริการที่เหมือนกันในราคาต่างกัน ด้วยเหตุผลอื่นที่ไม่ใช่ต้นทุนการผลิต ไม่สะท้อนปริมาณการซื้อ คุณภาพหรือคุณลักษณะอื่นๆ ของสินค้า การเลือกปฏิบัติด้านราคาจะมีผล ถ้าหากราคาที่ขายให้ลูกค้าไม่สามารถทำกำไรให้เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับการขายสินค้าให้แก่ลูกค้าอื่น

รูปแบบของการเลือกปฏิบัติด้านราคา อาจมีหลายรูปแบบ ซึ่งรวมถึงการกำหนดราคาที่แตกต่างกันสำหรับกลุ่มลูกค้าที่ต่างกัน ในบริเวณที่ต่างกัน และประเภทของผู้ซื้อที่ต่างกัน การกำหนดราคาสินค้าเดียวกันในกรณีที่ต้นทุนในการขนส่งแตกต่างกันก็อาจพิจารณา ได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติด้านราคาเช่นกัน

หลักการเลือกปฏิบัติด้านราคาอาจได้รับการยกเว้นสำหรับธุรกิจที่มีการลงทุนสูง ทำให้มีต้นทุนคงที่สูงในขณะที่ต้นทุนผันแปรต่ำ ในกรณีดังกล่าว ผู้ประกอบการจะไม่สามารถกำหนดราคาสินค้าตามต้นทุนผันแปร ตามหลักการกำหนดราคาสินค้าในตลาดแข่งขันได้ เพราะการกำหนดราคาดังกล่าวมิได้คำนึงถึงต้นทุนคงที่ที่ผู้ประกอบการต้องแบกรับภาระการกำหนดราคาเพื่อที่จะคืนทุนได้นั้นจึงต้องอิงกับ "ความสามารถในการจ่าย (willingness to pay)" ของผู้บริโภคเป็นหลัก กล่าวคือ ผู้บริโภคกลุ่มใดมีรายได้มากก็จะมีความสามารถในการจ่ายสูง สินค้านั้นก็จะมีอัตราค่าบริการที่สูงกว่าผู้บริโภคที่มีความสามารถในการจ่ายน้อยกว่า ทั้งนี้ การเลือกปฏิบัติด้านราคาที่เกิดจากกฎเกณฑ์การกำกับดูแลไม่ถือว่าการละเมิดกฎหมายการแข่งขันทางการค้า กล่าวคือ การให้ส่วนลดแก่ผู้ซื้อสินค้าบางรายไม่ถือว่าการกระทำที่ขัดกับกฎหมาย ยกเว้นในกรณีที่การให้ส่วนลดดังกล่าวผูกโยงกับเงื่อนไขในการกีดกันมิให้ผู้ซื้อขายสินค้าของคู่แข่ง หรือการบังคับซื้อพ่วง⁴²

⁴¹ พรพรรณศรี พัฒนเกียรติ, "อุตสาหกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์ สภาวะการแข่งขันและมาตรการควบคุม" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 103.

⁴² "Price Discrimination (การเลือกปฏิบัติด้านราคา)". Available from: http://www.dit.go.th/songserm/kangkun_l41.html [2005, April].

ในกฎหมายคุ้มครองการแข่งขันของประเทศสหรัฐอเมริกา มีหลักการพื้นฐาน 2 ประการ ในการเรียกร้องให้มีการเลือกปฏิบัติด้านราคา ประการแรก คือ กฎหมายไม่ห้ามความแตกต่างด้านราคาซึ่งสะท้อนความแตกต่างในค่าใช้จ่ายในการผลิต การขาย หรือการขนส่ง และประการที่ 2 ไม่ถือว่าเป็นการละเมิด ถ้าความแตกต่างราคา เป็นผลิตภัณฑ์ที่เชื่อได้ว่าพยายามที่จะให้เป็น "ราคาต่ำที่เท่ากันกับผู้แข่งขัน" การอนุญาตให้มีการใช้ราคาที่แตกต่างกัน เป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงในเวลาใดเวลาหนึ่ง เพื่อการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของตลาด หรือ ราคาของสินค้าที่สามารถซื้อขายในตลาดได้⁴³

การวิเคราะห์กรณีของตลาดผลิตภัณฑ์ที่มีการเลือกปฏิบัติด้านราคาต่อผู้ซื้อที่แตกต่างกัน ในราคาที่ต่างกัน สำหรับผลิตภัณฑ์เดียวกัน ตัวอย่างเช่น ต้องเป็นราคาที่จะไม่ส่งผลกำไรต่อผู้ที่มีสิทธิผูกขาด แต่จะกำหนดราคาที่แตกต่างกันไม่ได้หากทำให้เกิดผลกำไรต่อผู้ที่มีสิทธิผูกขาด ซึ่งผู้ซื้ออาจมีความแตกต่างกันในการที่จะเปลี่ยนบริการอื่น เนื่องจากราคาเพิ่มขึ้นเล็กน้อยแต่มีนัยสำคัญ และ ไม่ใช่แค่ชั่วคราว (small but significant and nontransitory) ถ้าผู้ที่มีสิทธิผูกขาดสามารถระบุและตั้งราคาที่แตกต่างกันต่อผู้ซื้อเหล่านั้น ("ผู้ซื้อที่เป็นเป้าหมาย หรือ "targeted buyers") ซึ่งจะไม่ปฏิเสธการเพิ่มราคาที่เป็นเป้าหมายนั้น โดยการแทนที่ด้วยบริการอื่น ด้วยเหตุที่ราคาเพิ่มขึ้นเล็กน้อยแต่มีนัยสำคัญ และ ไม่ใช่แค่ชั่วคราว สำหรับผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง และถ้าผู้ซื้อรายอื่นๆ ไม่ต้องการซื้อผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องและนำไปขายต่อให้กับผู้ซื้อที่เป็นเป้าหมาย จะทำให้ผู้ที่มีสิทธิผูกขาดจะได้ผลกำไรจากการเพิ่มขึ้นของราคาที่ใช้เลือกปฏิบัติ ในการขายให้แก่ลูกค้ากลุ่มเป้าหมาย สิ่งนี้เป็นการถูกต้องโดยไม่คำนึงว่า การเพิ่มราคาขึ้นโดยปกติจะเป็นสาเหตุให้ การเปลี่ยนบริการที่มีนัยสำคัญแต่ละครั้งที่มีการเพิ่มขึ้นของราคา จะไม่เกิดผลกำไร คณะกรรมการด้านการค้าของประเทศสหรัฐอเมริกาจะพิจารณาถึงตลาดของผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม ที่ประกอบด้วยการใช้บางส่วนหรือใช้โดยกลุ่มของผู้ซื้อผลิตภัณฑ์ ของผู้ที่มีสิทธิผูกขาดจะได้รับผลกำไร และบังคับอย่างแยกแยะอย่างน้อยที่สุดให้การเพิ่มขึ้นของราคาเล็กน้อยแต่มีนัยสำคัญ และ ไม่ใช่แค่ชั่วคราว⁴⁴

การเลือกปฏิบัติด้านราคาด้วยเหตุผลของความแตกต่างด้านภูมิศาสตร์ ที่คิดราคาแตกต่างกันโดยรวมค่าขนส่งสำหรับผลิตภัณฑ์เดียวกันไปยังผู้บริโภคที่อยู่ต่างท้องที่ โดยไม่

⁴³ E. Thomas Sullivan and Jeffrey L. Harrison, Understanding Antitrust and Its Economic Implications Second Edition (New York: Matthew Bender & Company Incorporated, 1997), p.307.

⁴⁴ "Competition Policy in Telecommunications: The Case of the United State of America", Workshop on Competition Policy in Telecommunication, (Geneva: International Telecommunication Union, November 2002), p.V.

เกิดผลกำไรต่อผู้มีสิทธิผูกขาด อย่างไรก็ตาม ถ้าผู้มีสิทธิผูกขาดสามารถระบุ และตั้งราคาที่แตกต่างกันต่อผู้ซื้อในพื้นที่ที่แน่นอน ("ผู้ซื้อกลุ่มเป้าหมาย") ผู้ซึ่งจะไม่ลบล้างราคาที่เพิ่มขึ้นที่เป็นเป้าหมาย โดยการแทนที่ผู้ขายที่ห่างไกลมากกว่า ที่เป็นเหตุให้ มีการเพิ่มราคา "เล็กน้อย แต่ที่มีนัยสำคัญ และไม่ใช่แค่ชั่วคราว" สำหรับผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง และถ้าผู้ซื้ออื่นๆ จะไม่ซื้อผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องและนำไปขายต่อให้แก่ลูกค้ากลุ่มเป้าหมาย จะทำให้ผู้มีสิทธิผูกขาดจะได้รับผลกำไรจากการเพิ่มราคาที่เป็นทางเลือกปฏิบัติ สิ่งนี้เป็นการถูกต้อง แม้ว่าในบริเวณที่มีการเพิ่มราคา ด้วยเหตุที่มีการแทนที่ที่สำคัญ ที่การเพิ่มราคาจะไม่ทำให้เกิดผลกำไร คณะกรรมการด้านการค้าของประเทศสหรัฐฯ จะพิจารณาว่า ตลาดภูมิภาคที่เพิ่มเติมประกอบด้วยบริเวณที่เจาะจงของผู้ซื้อซึ่งผู้มีสิทธิผูกขาดจะได้ผลกำไร และบังคับโดยแยกแยะอย่างน้อยที่สุด ให้การเพิ่มขึ้นของราคา "เล็กน้อยแต่มีนัยสำคัญ และ ไม่เป็นการชั่วคราว" เมื่อตลาดถูกจำกัดความบนพื้นฐานของการเลือกปฏิบัติด้านราคา คณะกรรมการด้านการค้าของประเทศสหรัฐอเมริกาจะรวมเฉพาะการขายที่น่าจะทำได้ หรือ ความสามารถที่น่าจะใช้ได้ในการจัดให้บริการ ในตลาดที่เกี่ยวข้องที่เป็นเหตุให้ การเพิ่มราคา "เล็กน้อยแต่สิ่งมีนัยสำคัญ และไม่เพียงชั่วคราว" ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น⁴⁵

หลักการเลือกปฏิบัติด้านราคาดังกล่าว สามารถปรับใช้กับการกำหนดราคาค่าบริการโทรคมนาคม กับ บริการแพคเกจและกระจายเสียงได้ ด้วยเหตุที่ลักษณะของบริการเป็นธุรกิจที่มีการลงทุนสูง ทำให้มีต้นทุนคงที่สูงในขณะที่ต้นทุนผันแปรต่ำ ที่สามารถเลือกปฏิบัติด้านราคาได้ด้วยเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ คือ ต้นทุนในการให้บริการในแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน พื้นที่ที่มีผู้ประกอบการน้อยรายอาจเกิดจากการที่พื้นที่ดังกล่าวมีผู้ที่อยู่อาศัยเบาบางทำให้ต้นทุนเฉลี่ยในการให้บริการสูงกว่าพื้นที่อื่นๆ อัตราค่าบริการจึงสูงกว่าในพื้นที่อื่นๆ เช่น การให้บริการโทรศัพท์ในหลายประเทศจะคิดค่าบริการสำหรับผู้ให้บริการที่เป็นธุรกิจสูงกว่าผู้ให้บริการที่เป็นครัวเรือนแม้ปริมาณการใช้จะทำเทียมกันเนื่องจากผู้ให้บริการในเชิงธุรกิจมีความสามารถในการจ่ายสูงกว่าผู้ใช้ครัวเรือน ทั้งนี้ ในประเด็นของ การให้บริการโทรคมนาคม และการแพร่ภาพกระจายเสียง ผู้ให้บริการย่อมสามารถกำหนดราคาค่าบริการประเภทเดียวกันในราคาที่แตกต่างกัน ภายใต้เงื่อนไขที่ลูกค้าพึงพอใจ เพราะมีความจำเป็นและเหตุผลในทางเศรษฐศาสตร์ ที่เป็นการให้ประโยชน์ในประสิทธิภาพของโครงข่าย ให้กับลูกค้าโดยอิงกับความความสามารถในการจ่าย ทั้งนี้ การกำหนดราคาที่แตกต่างกันดังกล่าวต้องไม่เป็นการส่งผลให้เกิดกำไรเพิ่มเติม และต้องเป็นราคาที่คู่แข่งสามารถแข่งขันได้ ตามหลักดังกล่าวข้างต้น อย่างไรก็ตาม ต้องมีการควบคุมการมีพฤติกรรมในทางที่ผิด กรณีการใช้ประโยชน์จากราคาที่แตกต่างกันอันจะส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการ และผู้บริโภคด้วย

⁴⁵ Ibid., p. VI.

2.4 ทฤษฎีกฎหมายแข่งขันทางการค้า

“กฎหมายการแข่งขัน” (competitive Law) คือ ระเบียบกฎหมายที่ออกโดยภาครัฐว่าด้วยเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลงใดๆ ระหว่างบริษัทอันเป็นการจำกัดการแข่งขัน (restrict competition) หรือเป็นการใช้อำนาจเหนือตลาดโดยมิชอบ (abuse of dominant position) รวมทั้งความพยายามที่จะครอบงำตลาดด้วยการรวมกิจการ (merger) โดยวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายการแข่งขันของรัฐต่างๆ ล้วนมีเพื่อการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สวัสดิการของรัฐ (national welfare) โดยเป็นหลักประกันว่ากระบวนการแข่งขันจะไม่ถูกบิดเบือน (distort) หรือขัดขวาง (impede) ด้วยการใช้อำนาจครอบงำตลาดโดยมิชอบ โดยกำหนดเป็นข้อห้าม (prohibition) หรือกฎ ระเบียบอื่นใด (regulation) เพื่อบังคับแก่ข้อตกลงอันเป็นการจำกัดการแข่งขัน ระหว่างผู้แข่งขันด้วยกัน ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สวัสดิการ สังคม (social welfare) อย่างไรก็ดี ในหลายๆ ประเทศ เห็นว่าข้อตกลงระหว่างกันดังกล่าว นั้น อาจส่งผลดีแก่การเพิ่มประสิทธิภาพของบริษัทก็เป็นได้ จึงกำหนดข้อยกเว้นให้แก่ข้อตกลงเช่นว่านั้นในบางกรณี ที่เป็นเช่นนี้เพราะหลายๆ ประเทศ มองว่าความมีประสิทธิภาพของวิสาหกิจและเป้าหมายทางสังคมก็มีความสำคัญไม่แพ้กัน ทั้งยังเป็นการสร้างคามยุติธรรมในบทบาทนิติอีกด้วย

กฎหมายแข่งขันทางการค้า (Competition Law) มีรากฐานแนวคิดมาจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่มีเจตนารมณ์ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อส่งเสริม คุ่มครอง รักษา “กลไกตลาด” ของระบบเศรษฐกิจให้ดำเนินไปอย่างปกติ ปราศจากการแทรกแซงจากผู้ประกอบธุรกิจบางราย ด้วยวิธีการอันไม่ชอบธรรม⁴⁶ แนวคิดเบื้องต้นทางเศรษฐศาสตร์ ประกอบด้วย

2.4.1 พฤติกรรมในทางเศรษฐกิจ

พื้นฐานความคิดเกี่ยวกับการกระทำหรือพฤติกรรมในทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วย

1. พฤติกรรมการแสวงหากำไรสูงสุดขององค์กรธุรกิจ: ทุกองค์กรธุรกิจ ต้องการแสวงหากำไรจากการประกอบธุรกิจของตนให้มากที่สุด เพื่อผลตอบแทนจากการที่ได้ลงทุนไป ในการแสวงหากำไรสูงสุดนั้น องค์กรจะต้องพยายามทำให้การผลิตสินค้าของตนมีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งทำได้โดยการแสวงหาวัตถุดิบที่มีราคาถูก การจ้างแรงงานราคาถูก ตลอดจนการพัฒนาและปรับปรุงเทคโนโลยีและกระบวนการผลิตให้มีประสิทธิภาพ

⁴⁶ สรวีศ ลิ้มปรีงษ์, กฎหมายแข่งขันทางการค้า: แนวคิดพื้นฐาน เจตนารมณ์และปัญหา, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม พ.ศ.2543), หน้า 2.

2. พฤติกรรมในทางเศรษฐกิจของผู้บริโภค: ในทางเศรษฐศาสตร์นั้นความต้องการสินค้าหรือ Demand ของผู้บริโภคนั้นหมายความถึง ความต้องการสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งซึ่งผู้บริโภคมีความเต็มใจที่จะซื้อและมีความสามารถที่จะจ่ายเงินซื้อสินค้านั้นได้ Demand นี้จะต้องพิจารณาควบคู่กับราคาสินค้าด้วย และจะเปลี่ยนไปตามระดับราคาของสินค้า⁴⁷

2.4.2 รูปแบบการแข่งขันในตลาด

“ตลาด” เป็นขอบเขตในการซื้อและขายสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งจากผู้ซื้อหรือผู้บริโภคและผู้ขายสามารถติดต่อและทำความตกลงในการแลกเปลี่ยนสินค้ากันได้ ซึ่งขอบเขตของตลาดใดตลาดหนึ่งขึ้นอยู่กับสินค้า (Product) ที่เกี่ยวข้องว่ามีอะไรบ้าง และขึ้นอยู่กับภูมิศาสตร์ (Geography) ว่าตลาดควรมีขอบเขตเพียงใด

รูปแบบหรือโครงสร้างของตลาดแต่ละตลาดมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อการกระทำหรือพฤติกรรมในทางเศรษฐกิจของบุคคลต่างๆ ในตลาด โดยผู้ผลิตอาจจะมีพฤติกรรมอย่างหนึ่งในสภาวะของตลาดรูปแบบหนึ่ง แต่หากสภาวะนั้นเปลี่ยนไป ผู้ผลิตรายนั้นก็อาจจะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของตนตามไปด้วย

ในเชิงทฤษฎีแล้ว ตลาดแบ่งเป็น 2 ด้าน คือ ตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ และ ตลาดที่มีการผูกขาด ซึ่งในความเป็นจริงนั้น มีกรณีที่สภาวะของตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์เกิดขึ้นได้ยาก ซึ่งตลาดจะโน้มเอียงไปทางด้านใดนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ มากมาย ทั้งนี้ รูปแบบของตลาดมีอยู่ 3 แบบที่สำคัญด้วยกัน ดังนี้

1. ตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ (Perfect Competition) ซึ่งตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์นี้ จะมีการเข้าแทรกแซงโดยรัฐในการบังคับตามนโยบายการแข่งขันน้อยมาก หรือไม่มีเลย อย่างไรก็ตาม ไม่มีตลาดใดที่สมบูรณ์ ตลาดจำนวนมากต้องการการแข่งขันที่แท้จริง แต่จะมีการครองตลาดโดยผู้ประกอบการน้อยราย ที่มีอำนาจเหนือตลาด เป็นตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์อันจะก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ เป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่ตลาดที่ล้มเหลว ซึ่งตลาดจะล้มเหลวเมื่อทรัพยากรไม่ได้ถูกจัดสรร หรือถูกจัดสรรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ผลก็คือเกิดความสูญเสียประโยชน์และสูญเสียคุณค่า

2. ตลาดที่มีผู้ขายน้อยราย (Oligopoly) ในตลาดแบบนี้ จะมีผู้ขายอยู่ไม่กี่รายและผู้ขายแต่ละรายจะขายสินค้าในปริมาณที่มากเมื่อเทียบกับปริมาณสินค้าทั้งหมดในตลาด

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-11.

หากผู้ขายรายใดที่มีส่วนแบ่งตลาดในอัตราที่ค่อนข้างสูงลดจำนวนสินค้าของตนก็จะทำให้ปริมาณสินค้าโดยรวมในตลาดลดลงกว่าความต้องการและผู้ขายนั้นก็จะสามารถขึ้นราคาสินค้าได้ อันจะทำให้ผู้ขายรายนั้นได้รับผลกำไรในอัตราที่สูงกว่าระดับปกติ

3. ตลาดผูกขาด (Monopoly Market) เป็นประเภทของตลาดที่ตรงกันข้ามกับตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์โดยสิ้นเชิง ลักษณะทั่วไปในเชิงเศรษฐศาสตร์ของตลาดที่มีการผูกขาด คือ ผู้ขายเพียงรายเดียวสามารถครอบครองส่วนแบ่งตลาดได้ทั้งหมด กำหนดราคาสินค้าในอัตราสูง หรือลดปริมาณสินค้า หรือกระทำการใดที่ลดคุณค่าที่บริโภคควรได้รับ, สินค้าของผู้ผูกขาดมีลักษณะพิเศษจนกระทั่งผู้บริโภคไม่สามารถหาสินค้าอื่นที่มีคุณสมบัติใกล้เคียงกันมาทดแทนได้, มีอุปสรรคในการที่ผู้ขายรายใหม่จะเข้าสู่ตลาดนั้นได้และการออกจากตลาดนั้นก็ทำได้ยากเช่นกัน

2.4.3 การผูกขาดและความสูญเสียในทางเศรษฐกิจ

ตามปกติผู้มีอำนาจผูกขาดจะได้รับผลประโยชน์สูงสุดเมื่อทำการผลิตสินค้าในปริมาณที่น้อยกว่าปริมาณสินค้าที่ควรจะเป็นในตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ เนื่องจากจะทำให้ได้ราคาสูงขึ้นและทำให้ได้รับผลกำไรมากขึ้นด้วย การกระทำดังกล่าวทำให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ ที่สำคัญหลายประการด้วยกัน ดังต่อไปนี้

1. ความสูญเสียจากการถ่ายเทเงินส่วนได้ที่ควรจะเป็นของผู้บริโภคไปสู่ผู้มีอำนาจผูกขาด (Income Transfer or Transfer of Wealth)
2. การที่ผู้มีอำนาจผูกขาดลดปริมาณและขึ้นราคาสินค้า ทำให้มีผู้บริโภคส่วนหนึ่งไม่ได้ซื้อสินค้าที่ผู้มีอำนาจผูกขาดผลิต (Deadweight welfare loss) ทำให้ผู้บริโภคต้องเปลี่ยนไปซื้อสินค้าชนิดอื่นมาทดแทนที่มีคุณภาพด้อยหรือไม่ตรงกับความต้องการ ทำให้ทรัพยากรถูกใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ
3. การสูญเสียโอกาสที่จะพัฒนาประสิทธิภาพในการผลิต เพราะผู้มีอำนาจผูกขาดไม่ต้องเผชิญกับแรงกดดันอันเกิดจากการแข่งขันในตลาดเนื่องจากถึงอย่างไรผู้บริโภคก็จำเป็นต้องซื้อสินค้าของตน ไม่ต้องลงทุนในการพัฒนาประสิทธิภาพธุรกิจของตนนัก เพราะจะทำให้เป็นการลดผลตอบแทน ทำให้สังคมสูญเสียทรัพยากรบางส่วนไปโดยไม่จำเป็น เพราะหากมีการแข่งขันในตลาดแล้วก็จะมีการพัฒนากระบวนการผลิตให้ดีขึ้นและใช้ทรัพยากรส่วนนี้ลดลงด้วย

2.4.4 เจตนารมณ์ของกฎหมายแข่งขันทางการค้า

จากการศึกษากฎหมายแข่งขันทางการค้าของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีพัฒนาการเกี่ยวกับกฎหมายแข่งขันทางการค้าที่น่าสนใจ เพราะเป็นประเทศแรกที่มีการบัญญัติกฎหมายนี้ขึ้นและประกาศใช้มาเป็นเวลานานกว่า 100 ปี ตั้งแต่ปี ค.ศ.1890 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงแนวคิดเกี่ยวกับเจตนารมณ์ของกฎหมายแข่งขันทางการค้า สรุปได้ดังนี้

1. เพื่อป้องกันการถ่ายโอนความมั่งคั่งจากผู้บริโภคไปสู่ผู้มีอำนาจเหนือตลาด (Wealth Transfers) กล่าวคือ เจตนารมณ์ที่ต้องการคุ้มครองผู้บริโภคจากการแสวงหาผลประโยชน์โดยผู้มีอำนาจเหนือตลาดทั้งหลาย ด้วยการควบคุมปริมาณสินค้าในตลาดและขึ้นราคาสินค้าในตลาดและขึ้นราคาสินค้า เกินกว่าราคาที่ควรจะเป็นในตลาดที่มีการแข่งขันปกติ ทำให้ผู้ซื้อสินค้าต้องจ่ายเงินค่าสินค้าเพิ่มจากกรณีปกติ

2. เพื่อคุ้มครองผู้ประกอบการรายย่อย (Protection of Small, independent business) ซึ่งในประวัติศาสตร์เกิดจากความกลัวอำนาจและอิทธิพลของธุรกิจขนาดใหญ่ที่อาจจะเข้ามาแทรกแซงกิจการทางการเมืองหรือมีบทบาทในการกำหนดทิศทางของนโยบายรัฐบาลได้ หากมีกฎหมายการแข่งขันทางการค้าเข้ามาคุ้มครองธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจากการครอบงำของธุรกิจขนาดใหญ่ก็จะป้องกันการขยายอิทธิพลดังกล่าวได้ แม้ในเชิงเศรษฐศาสตร์ ธุรกิจขนาดใหญ่อาจจะก่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจโดยรวมมากกว่าธุรกิจขนาดเล็ก เนื่องจากมีการผลิตที่มีประสิทธิภาพมากกว่า ทำให้ใช้ทรัพยากรของสังคมน้อยกว่า ธุรกิจขนาดเล็ก ในการผลิตสินค้าปริมาณเท่ากัน และอาจจะได้ประโยชน์จาก "การประหยัดเนื่องจากขนาด" (Economy of Scale) โดยมีต้นทุนการผลิตต่อหน่วยต่ำกว่า แต่ผู้ผลิตรายใหญ่ที่มีอำนาจเหนือตลาดมักไม่ส่งผ่านผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจเหล่านี้ไปยังผู้บริโภคด้วยการลดราคาสินค้าให้ต่ำลงตามต้นทุน แต่กลับจะเก็บผลประโยชน์ที่ได้รับไว้สำหรับตนเองมากกว่า

3. เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในเชิงเศรษฐกิจ (Economic Efficiency) เจตนารมณ์ข้อนี้ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของ Chicago School ซึ่งเป็นสำนักความคิดที่นำเอาทฤษฎีและหลักการในทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการสร้างกฎเกณฑ์ทางกฎหมายโดยเฉพาะกฎหมายแข่งขันทางการค้า กล่าวคือ ประสิทธิภาพในเชิงเศรษฐกิจ ประกอบด้วย

- ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร (Allocative Efficiency) คือ ตลาดจะมีประสิทธิภาพสูงสุดก็ต่อเมื่อราคาสินค้าในตลาดเท่ากับต้นทุนในการผลิตสินค้าหน่วยสุดท้าย (Marginal Cost) หรืออีกนัยหนึ่งคือตลาดต้องมีการแข่งขันสมบูรณ์

- ประสิทธิภาพในการผลิต (Productive Efficiency) คือ ผู้ผลิตสามารถผลิตสินค้าในอัตราที่เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับจำนวนวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้านั้น ซึ่งอาจทำได้ด้วยการพัฒนาและปรับปรุงเทคโนโลยีในการผลิต⁴⁸

ดังนั้น กฎหมายแข่งขันทางการค้าจึงมีเจตนารมณ์ในการควบคุมให้การแข่งขันในระบบเศรษฐกิจดำเนินไปโดยมีหลักเกณฑ์ ส่งเสริม และรักษาไว้ซึ่งการแข่งขันทางการค้าและธุรกิจอย่างเสรี ป้องกันการผูกขาดและจัดการปฏิบัติทางการค้าอันไม่เป็นธรรม อันจะเป็นการป้องกันการกระจุกตัวของอำนาจทางเศรษฐกิจ และ เป็นการให้ความคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภคอีกส่วนหนึ่งด้วย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันในแต่ละประเทศอาจรวมอยู่ในกฎหมายฉบับเดียว หรือหลายฉบับก็ได้ ในประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันจะประกอบด้วยกฎหมาย 3 ฉบับ⁴⁹ คือ

1) The Sherman Act of 1890 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการผูกขาดและการจำกัดทางการค้า

2) The Clayton Act of 1914 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันพฤติกรรมทางตลาด ของผู้ประกอบการที่จะทำให้เกิดผลการลดลงของระดับการแข่งขันในตลาดเป็นอย่างมาก หรือพฤติกรรมที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดการผูกขาด

3) The Federal Trade Commission Act of 1914 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันวิธีการที่ไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

เนื้อหาสาระของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขัน

เนื้อหาสาระของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันจะต้องครอบคลุมถึงเนื้อหาในเรื่องต่างๆ ดังนี้⁵⁰

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-34 .

⁴⁹ Walter G Balter, and others, Telecommunications Policy for the 1990s and Beyond, p. 47 อ้างถึงใน สุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, “แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกำกับบริการโทรคมนาคมในประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 170.

- 1) การผูกขาดโดยเอกชน เพื่อป้องกันมิให้เอกชนรายหนึ่งรายใด หรือหลายรายร่วมกันสร้างอำนาจการผูกขาด หรือ พยายามที่จะผูกขาดในตลาดใดตลาดหนึ่ง
- 2) การจำกัดทางการค้า อันจะเป็นผลให้ผู้ประกอบการรายอื่นไม่อาจดำเนินธุรกิจของตนได้อย่างอิสระ
- 3) การประกอบธุรกิจอย่างไม่เป็นธรรม เพื่อเป็นการห้ามมิให้ผู้ประกอบการประกอบธุรกิจในลักษณะที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้อื่น เช่น การเลือกปฏิบัติต่อผู้ประกอบการอื่นอย่างไม่ยุติธรรม, การกำหนดราคาอย่างไม่เหมาะสม, การชักจูงหรือบีบบังคับของคู่แข่งโดยปราศจากเหตุสมควรเพื่อให้หันมาติดต่อกับตน, ดำเนินธุรกิจกับคู่สัญญาของตนโดยกำหนดเงื่อนไขอันเป็นการจำกัดการประกอบธุรกิจของคู่สัญญานั้นอย่างไม่เป็นธรรม, ดำเนินธุรกิจร่วมกับผู้อื่นโดยการใช้อำนาจต่อรองที่เหนือกว่าบีบบังคับอย่างไม่เป็นธรรม

2.5 นโยบายการแข่งขัน (Competition Policy)

2.5.1 ลักษณะทั่วไปของนโยบายการแข่งขัน

(1) คำจำกัดความ

“นโยบายการแข่งขัน” (competition Policy) โดยทั่วไปหมายถึงแนวนโยบายแห่งรัฐ ที่จะส่งเสริมให้มีการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรีโดยอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีขอบเขตที่ค่อนข้างกว้างมาก ประกอบด้วยมาตรการและเครื่องมือใดๆ ที่ดำเนินการโดยภาครัฐ ที่เป็นแนวทางในการกำกับดูแลสถานะของการแข่งขันในตลาดขณะนั้น กฎหมายป้องกันการผูกขาดและกฎหมายแข่งขันจะเป็นองค์ประกอบหนึ่งของนโยบายการแข่งขัน ส่วนองค์ประกอบอื่นจะรวมถึงการดำเนินการ เช่น การปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ การขจัดกฎระเบียบใดๆ ที่สนับสนุนให้เกิดการจำกัดทางการค้า การงดการช่วยเหลือหนุนของภาครัฐแก่บริษัทต่างๆ และยกเลิก นโยบายที่เป็นการเลือกปฏิบัติแก่สินค้าหรือผู้ผลิตต่างชาติ นโยบายการแข่งขันอาจอยู่ในรูปสนธิสัญญาระหว่างประเทศ อาทิ ความตกลงเขตเศรษฐกิจร่วมต่างๆ ก็ได้⁵¹

⁵⁰ ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, “แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกำกับการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 173.

⁵¹ Recharadson (1998) on the objectives of competition law cited in Bernard Hoekman and Peter Holmes, “competition Policy, Developing Countries and the WTO”.

นโยบายการแข่งขันมีความหลากหลายกว่ากฎหมายการแข่งขัน เห็นได้ชัดในระเบียบวาระของ WTO ในประเด็นต่างๆ เช่น นโยบายการแข่งขันในประเด็นที่เกี่ยวกับการค้า การช่วยอุดหนุน การปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา การเข้าสู่ตลาดของภาคบริการ ซึ่งมีเป้าหมายหลักในการแสวงหากฎระเบียบที่เหมาะสมที่สุด ที่จะสามารถนำมาใช้เพื่อกำกับดูแลพฤติกรรมต่างๆ โดยผ่านทางกฎระเบียบภายในและการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้น

(2) หลักทั่วไปของนโยบายการแข่งขัน

เหตุผลที่ต้องมีนโยบายการแข่งขัน คือ เมื่อมีการแข่งขัน ผู้ให้บริการที่แข่งกันจะขายสินค้าหรือให้บริการในราคาที่ถูกลงกว่า มีคุณภาพดีกว่า ผู้บริโภคก็จะมีทางเลือกมากขึ้น ทำให้เกิดประโยชน์แก่ผู้บริโภค ในตลาดที่มีการแข่งขัน ผู้ให้บริการที่ไม่มีอำนาจในตลาดจะไม่สามารถกำหนดเงื่อนไขของตลาดได้ แต่ต้องตอบรับการได้เปรียบของคู่แข่งเพื่อที่จะคงอยู่ในธุรกิจได้ อำนาจเหนือตลาดคือ การมีอำนาจกำหนดหรือคงไว้ซึ่งราคาและเงื่อนไขในการขายสินค้า/บริการ แต่เพียงฝ่ายเดียว

(3) วัตถุประสงค์ของนโยบายการแข่งขัน

โดยพื้นฐาน วัตถุประสงค์หลักของนโยบายการแข่งขันในทุกประเทศจะเป็นการรักษาไว้ซึ่งระดับของการแข่งขัน ระหว่างผู้ประกอบการในตลาดทั้งสินค้าและบริการ อย่างไรก็ตาม นโยบายการแข่งขันจะต้องมีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กันกับวัตถุประสงค์ของนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคมด้วย ซึ่งจะส่งผลให้มีการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพ ทันต่อสถานการณ์เพื่อตัดสินใจได้อย่างยุติธรรม วัตถุประสงค์โดยทั่วไป ได้แก่⁵²

- 1) คัดค้านการผูกขาดจากการใช้อำนาจเหนือตลาดในทางมิชอบ
- 2) ส่งเสริมให้ระบบเศรษฐกิจดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ
- 3) ส่งเสริมการค้าและความร่วมมือภายในสหภาพเศรษฐกิจหรือเขต

การค้าเสรี

⁵² วราภา วรพิชโยทัย, “นโยบายการแข่งขันภายในกรอบขององค์การการค้าโลก : ศึกษากรณี คดี ฟุจิ – โกดัก” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 18.

4) ส่งเสริมเสรีภาพในระบบเศรษฐกิจ การดำเนินการของภาคเอกชน การลดกฎเกณฑ์อันเป็นอุปสรรคต่อการค้า การลงทุน การลดอุปสรรคทางการค้าที่พรมแดน

5) ส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่งการพัฒนาของตลาดเศรษฐกิจ

6) ส่งเสริมประชาธิปไตย อาทิ สร้างความหลากหลายในระบบเศรษฐกิจ

7) สร้างความเชื่อมั่นว่าการดำเนินกิจการค้าจะเป็นไปอย่างบริสุทธิ์

ยุติธรรม

8) ปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและการแข่งขันในเชิงอุตสาหกรรมและการจ้างงาน

9) ลดกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจตลาดเสรี

10) ปกป้องคุ้มครองโอกาสขององค์กรธุรกิจที่มีขนาดเล็กและขนาดกลาง

อย่างไรก็ตาม อาจเกิดความขัดแย้งในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้ เช่น หากมีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนให้เกิดความยุติธรรม และปกป้องโอกาสของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก ก็อาจจะไม่สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ เพื่อความมีประสิทธิภาพของวิสาหกิจขนาดใหญ่ได้ในเวลาเดียวกัน

แม้ว่าการดำเนินการดังกล่าวจะเป็นเรื่องที่ยาก แต่ในช่วง 10 ปี ที่ผ่านมาก็มีแนวโน้มของความพยายาม ที่จะกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายการแข่งขันให้เป็นไปในทางเดียวกัน และเน้นให้เห็นถึงความสำคัญของการมีนโยบายการแข่งขัน ที่จะช่วยส่งเสริมความมีประสิทธิภาพในการรวมตัวของระบบเศรษฐกิจ นอกจากนี้ วัตถุประสงค์ที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน จะทำให้การประสานความร่วมมือในการดำเนินนโยบายในทางระหว่างประเทศ บรรลุผลสำเร็จได้โดยง่ายอีกด้วย

(4) ปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการพัฒนา นโยบายการแข่งขัน⁵³

ปัญหาความกีดกันทางการค้าที่เกิดขึ้น เช่น ระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น เช่น ในภาคอุตสาหกรรมเครื่องยนตร์ และปัญหาการเข้าสู่ตลาดฟิล์มและกระดาษอัดรูป เป็นตัวอย่างหนึ่ง ของแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้ WTO ต้องมีนโยบายการแข่งขัน มากำกับดูแลและแก้ปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว เมื่อ WTO ไม่มีกฎเกณฑ์ใดๆ ที่จะนำมาปรับ

⁵³ เรื่องเดียวกัน , หน้า 20.

ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศสหรัฐ จึงใช้เป็นข้ออ้างในการพยายามที่จะเปลี่ยนแปลง พฤติกรรมของผู้ผลิตและตัวแทนจำหน่ายสินค้าของญี่ปุ่นด้วยตัวเอง สาเหตุที่สหรัฐ กระทำการ ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่านโยบายการแข่งขันเป็นเรื่องสำคัญ และจำเป็นต้องมีการพัฒนา โดยมี ปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการพัฒนา นโยบายการแข่งขัน ดังนี้

1) การเข้าสู่ตลาด (market access)

การขาดกฎเกณฑ์ในเรื่องการแข่งขัน ตลอดจนการบังคับใช้ที่ไม่มี ประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ อาจก่อให้เกิดการบิดเบือนทางการค้าขึ้นได้ เช่น จำกัดการนำเข้า สินค้า (หรือบริการ) และ การลงทุนจากต่างประเทศ ที่ถูกขัดขวางจากอุปสรรคต่างๆ ที่สะท้อน ให้เห็นว่าการขาดกฎเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานและการบังคับใช้ที่ไม่มีประสิทธิภาพเพื่อมาแก้ไข เยียววยาปัญหา เป็นปัจจัยที่มีผลโดยตรงต่อการเข้าสู่ตลาด

2) กลยุทธ์ในเชิงอุตสาหกรรม (industrial strategy)

นโยบายการแข่งขันที่อ่อนแอจะก่อให้เกิดการบิดเบือนทางการค้าได้ เช่น การกำหนดข้อยกเว้นไว้ในกฎหมายการแข่งขันซึ่งอาจทำให้เกิดข้อขัดแย้งทางการค้า เช่น ผลเสียของข้อยกเว้นที่ให้มีการรวมตัวทางธุรกิจเพื่อการส่งออกและนำเข้า จะทำให้เกิดผลทาง เศรษฐกิจคือ ราคาสินค้าส่งออกสูงขึ้น ผู้ได้รับประโยชน์คือประเทศผู้ส่งออก และประเทศผู้ นำเข้าเป็นผู้เสียประโยชน์ หรือ การยกเว้นแก่การรวมตัวกันเพื่อการวิจัยและพัฒนา (R&D) จาก กฎหมายแข่งขัน ซึ่งเท่ากับเป็นการจำกัดการแข่งขันทางหนึ่ง ที่มีผลเช่นเดียวกับการช่วย อุดหนุน ซึ่งจะอำนวยความสะดวกแก่บริษัทภายในประเทศให้สามารถแข่งขันกับต่างชาติได้ โดยง่าย หรือ การผ่อนผันแก่การรวมกิจการของบริษัทขนาดใหญ่ที่ครองตลาดระดับชาติ ส่งผล ให้บริษัทดังกล่าว ประสบผลสำเร็จอย่างมากในการแข่งขันระหว่างประเทศ อันเป็นการต่อต้านคู่แข่ง แข่งขันต่างชาติ

ซึ่งข้อยกเว้นดังกล่าว เป็นการใช้นโยบายการแข่งขันเป็นกลยุทธ์ในเชิง อุตสาหกรรมเพื่อช่วยบริษัทในประเทศ นโยบายดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อประเทศอื่นๆ สภาวะ การแข่งขันจะดีขึ้นได้จากการมีนโยบายการแข่งขันที่เข้มแข็งเป็นหลักประกันแห่งประโยชน์ แห่งชาติ หากทุกประเทศมีนโยบายกำหนดข้อยกเว้นไว้เหมือนกัน ก็จะทำให้สภาวะการแข่งขัน เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ แนวคิดเรื่องนโยบายการแข่งขันในทางระหว่างประเทศจึงมีผู้เห็น ว่า ควรห้ามกำหนดข้อยกเว้นในกรณีที่ไม่สมเหตุสมผลไว้ด้วย

3) มาตรการต่อต้านการทุ่มตลาดและการช่วยอุดหนุน (anti-dumping and countervailing measure and subsidy)

เนื่องจากการใช้กฎระเบียบดังกล่าวเป็นการกระทำโดยปราศจากเหตุผลอันควร และไม่เป็นธรรม หรือมีเจตนาที่ชัดเจนว่าเป็นการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในมากเกินไป จึงเกิดแนวคิดว่าปัญหาการทุ่มตลาดสามารถควบคุมได้โดยใช้นโยบายการแข่งขัน ซึ่งจะส่งผลดีกว่าใช้มาตรการต่อต้านการทุ่มตลาด เพราะในทางปฏิบัติ การใช้มาตรการดังกล่าว ได้กลายเป็นการช่วยเหลือบริษัทภายในในการขัดขวางบริษัทต่างชาติ มากกว่าที่จะเป็นการทำให้การแข่งขันเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4) การผูกขาดโดยรัฐ (government-mandated monopoly)

การที่รัฐมีสิทธิเด็ดขาดในการดำเนินกิจการค้าบางอย่างเป็นการก่อให้เกิดการผูกขาดได้

5) นโยบายการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา

เป็นการให้อำนาจทางการตลาดที่มากเกินไป การปกป้องซึ่งสิทธิทางทรัพย์สินทางปัญญาโดยการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ทรงสิทธิ นำมาซึ่งปัญหาการผูกขาด และจำกัดการเผยแพร่เทคโนโลยีเป็นอย่างมาก จึงมีประเด็นพิจารณาว่า การมีนโยบายการแข่งขันจะช่วยบรรเทาผลเสียหายจากการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่มากเกินไปได้หรือไม่

6) เขตอำนาจรัฐ (jurisdiction)

ปัญหาที่รัฐไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมการแข่งขันของบริษัทที่กระทำการอันเป็นการต่อต้านการแข่งขันได้ เพราะเหตุที่ผู้กระทำอยู่นอกเขตอำนาจ (การบังคับใช้กฎหมายแข่งขันนอกอาณาเขต) ที่เป็นการส่งผลเสียอย่างมากต่อสภาวะการแข่งขันในตลาด

7) นโยบายการแข่งขันระดับชาติ (national competition policy)

ความแตกต่างในนโยบายการแข่งขันระดับชาติ อาจนำมาซึ่งปัญหาความขัดแย้งในการบังคับใช้ เพราะแต่ละประเทศอาจตั้งกฎเกณฑ์ในรายละเอียดแตกต่างกันไป เมื่อเกิดปัญหาที่เกี่ยวกับการแข่งขัน จึงเป็นการยากที่จะพิจารณาว่าจะใช้กฎเกณฑ์ของประเทศใดเป็นเครื่องตัดสินข้อพิพาทที่เกิดขึ้น แนวคิดที่จะสร้างแนวทางร่วมกันในเรื่องนโยบายการแข่งขันทางการค้าที่เป็นสากลจึงเกิดขึ้น เพราะเชื่อว่าจะเป็นการแก้ไขปัญหาค้าได้

2.5.2 พฤติกรรมที่จำกัดหรือต่อต้านการแข่งขัน

(1) ลักษณะทั่วไป

จากการศึกษาของ UNCTAD และนักวิชาการหลายท่าน สรุปได้ว่าพฤติกรรมที่จำกัดหรือต่อต้านการแข่งขัน คือการกระทำต่อไปนี้

1. การร่วมมือกันระหว่างผู้ประกอบการในการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการใดๆ
2. การจำกัดหรือควบคุมการผลิตหรือการตลาด ในสินค้าหรือบริการหนึ่งใด
3. การปฏิเสธไม่ติดต่อกับผู้ประกอบบางราย โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
4. การรวมตัวกับผู้ประกอบการอื่นในลักษณะที่น่าจะทำให้เกิดการผูกขาดตลาดหรือเทคโนโลยีสำหรับสินค้าหรือบริการหนึ่งใด
5. การส่งเสริมให้ซื้อสินค้าหรือบริการของชาติ
6. การเก็บภาษีพิเศษเพื่อต่อต้านการทุ่มตลาด หรือการอุดหนุนสินค้าหรือบริการโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร
7. การบิดเบือนสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา เช่นการขยายเวลาคคุ้มครองเพิ่มเติม จากที่กฎหมายหรือความตกลงระหว่างประเทศกำหนดไว้ หรือการจำกัดสิทธิของผู้รับใบอนุญาตให้ใช้ทรัพย์สินทางปัญญาอย่างไม่เป็นธรรม เช่นให้ขายสินค้าหรือบริการที่ได้รับอนุญาตได้แต่เฉพาะภายในประเทศของผู้รับอนุญาตเท่านั้น
8. การกำหนดให้คู่ค้าหรือผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาในสินค้าหรือบริการใด ต้องซื้อสินค้าหรือบริการ หรือให้สิทธิประโยชน์อื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับสินค้าหรือบริการที่ได้ค้าหรือได้รับอนุญาตเป็นการตอบแทน
9. การกำหนดมาตรฐานสินค้าที่จำกัดอยู่แต่เฉพาะในมือของผู้ประในมือของผู้ประกอบการบางรายซึ่งเป็นส่วนน้อย
10. ความตกลงระหว่างประเทศพิเศษสำหรับสินค้าหรือบริการบางประเภท เช่น กาแฟ การเดินเรือทะเล การขนส่งทางอากาศ
11. การร่วมมือกันระหว่างผู้ประกอบการภายในประเทศ ในการจำกัดไม่ให้ผู้ประกอบการจากต่างประเทศเข้าถึงช่องทางระบายหรือขายสินค้าหรือบริการในประเทศ

(2) ลักษณะที่สำคัญ

1. ความสัมพันธ์ในแนวนอน (Horizontal) คือ ข้อตกลงระหว่างผู้ประกอบการที่อยู่ระดับของการประกอบธุรกิจเดียวกันโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มอำนาจทางการตลาดและผลกำไรให้มากขึ้น ข้อตกลงในลักษณะดังกล่าวมีความเป็นไปได้ที่จะก่อให้เกิดการจำกัดการแข่งขันทางการค้า⁵⁴ ไม่ว่าโดยนัยหรือโดยชัดเจน ระหว่างบริษัทที่เข้าแข่งขันในตลาดสินค้าชนิดเดียวกันหรือเหมือนกัน

2. ความสัมพันธ์ในแนวตั้ง (Vertical) เป็นข้อตกลงระหว่างคู่กรณีซึ่งอยู่คนละลำดับขั้นการผลิต โดยข้อตกลงดังกล่าวมักอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแข่งขันทางการค้าภายในรัฐนั้นๆ และมีความเป็นไปได้ที่จะเป็นการใช้อำนาจเหนือตลาดโดยมิชอบและอยู่ภายใต้หลักแห่งเหตุผล หรือแล้วแต่กรณี

3. การรวมกิจการ เป็นการผูกขาดชนิดหนึ่ง โดยรวมกลุ่มของผู้ประกอบการหลายรายซึ่งเดิมแยกออกจากกัน มาเป็นผู้ประกอบการรายเดียวกัน โดยอาจแยกลักษณะการรวมกิจการออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ การรวมกิจการในแนวนอน การรวมกิจการในแนวตั้ง และ การรวมกิจการแบบหลากหลาย

4. การใช้อำนาจเหนือตลาดโดยมิชอบ (Abuse of Dominant Position) โดยที่ผู้ประกอบการมีส่วนแบ่งในตลาดอย่างมาก สามารถที่จะใช้อำนาจกระทำการอย่างใด ๆ อันเป็นการขัดขวางการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายย่อยอื่นๆ ได้ และทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน

2.5.3 นโยบายการแข่งขันในระดับตลาดโลก (Competition Policy in Global Markets)

(1) การแข่งขันในระบบตลาดโลก

การแข่งขันข้ามพรมแดนได้เพิ่มมากขึ้นในระบบตลาดโลก รัฐบาลของประเทศต่างๆ พยายามหากฎเกณฑ์เพื่อกำกับดูแลปัญหาดังกล่าว การดำเนินนโยบายบาง

⁵⁴ สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, “โครงการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายแข่งขันทางการค้าของสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐเกาหลี ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป และไทย”, ฉบับที่ 1 การศึกษาทางด้านกฎหมาย เสนอต่อกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์, สิงหาคม 2542, หน้า 3:61. (เอกสารตีพิมพ์ เผยแพร่)

ประการ เช่น การลดกฎ ระเบียบต่างๆ ลง (Deregulation) การปฏิรูปองค์กรของรัฐเพื่อให้มี ต้นทุนต่ำลงแต่ประสิทธิภาพสูงขึ้น (Privatization) การลงทุนทางตรง (Direct Investment) เหล่านี้ อาจจะส่งผลกระทบต่อการแข่งขันและควมมีประสิทธิภาพของระบบตลาดได้ จึงเกิด แนวร่วมทางความคิดว่า รัฐบาลควรจะให้ควมสำคัญในเรื่องกลไกตลาดและการแข่งขันให้มากขึ้น

ประเทศในโลกส่วนใหญ่เชื่อว่า การเปิดเสรีทางการค้าจะนำมาซึ่งประโยชน์ สูงสุดแก่ระบบการค้าและการดำเนินธุรกิจในโลก การรวมตัวเพื่อสร้างเขตการค้าเสรีของบรรดา ประเทศผู้นำ มักจะเป็นตัวอย่างให้แก่ประเทศอื่นๆ เช่น การรวมกลุ่มของประเทศในยุโรป ตะวันออก ที่มีประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาทั้งหลายคอยสังเกตการณ์อย่างสนใจ ขณะที่ การค้าเริ่มขยายตัวได้โดยปราศจากอุปสรรค การแข่งขันเริ่มรุนแรงมากขึ้น การพัฒนา กฎหมาย การแข่งขันจึงเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในหลายๆ ระบบเศรษฐกิจ โดยในช่วงทศวรรษที่ 1990 เช่น ประเทศในกลุ่ม OECD ทั้งหมดมีกฎหมายการแข่งขันเป็นของตนเอง โดย 30 ประเทศทั่วโลกมี กฎหมายการแข่งขันใช้ในช่วงนี้ และกลางปี 1996 มากกว่า 20 ประเทศที่มีอยู่ในระยะ เตรียมการ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาดังกล่าว ก็จำกัดอยู่แต่เฉพาะในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือกำลังพัฒนาเท่านั้น

ปัญหาการแข่งขันได้กลายเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งต่อระบบตลาดรวม เพราะ สินค้าและบริการต่างๆ ได้มีการกระจายไปทั่วโลก ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวข้องกับเรื่อง ดังนี้

- การผลิต ซึ่งการผลิตบางชนิดที่ผู้ผลิตสามารถกระจายสินค้าไปยังทุกๆ ประเทศ เช่น การให้บริการอินเทอร์เน็ต (Internet Services) หรือ computer hardware และ software กิจการด้านโทรคมนาคม (Telecommunication) การบริการด้านการบินพลเรือน เป็นต้น

- รูปแบบของการผลิต ที่เกิดขึ้นมากมาย เช่นมีการรวมตัวกันผลิต ระหว่างประเทศ ซึ่งอยู่ในรูปของการที่ผู้ผลิตสินค้าในลำดับขั้นต่างๆ มีการจำหน่ายสินค้าไปยัง หลายๆ ประเทศ รวมตัวกับผู้ผลิตซึ่งเป็นผู้จัดหาทรัพยากรในการผลิตจากแหล่งประเทศที่ถูก ที่สุด พฤติกรรมดังกล่าวอาจเป็นการจำกัดทางการค้า ในแนวตั้ง (vertical restrains) ได้ เช่น เป็นการรวมกิจการ (Merger) การเพิกถอนหรือจำกัดสิทธิ (foreclosures) หรือการจำกัด ปริมาณการขายสินค้าในผู้ผลิตลำดับล่าง

- การดำเนินธุรกิจ มีการพัฒนารูปแบบใหม่ๆ มากมาย เริ่มปรากฏใน ตลาดโลก และเติบโตอย่างรวดเร็ว เช่น การรวมกันเป็นพันธมิตรข้ามชาติ (cross - border alliance) ในรูปแบบต่างๆ เช่น joint venture, licensing และ franchising นอกจากนี้ ยังมีการรวมตัว กันเพื่อการวิจัยและพัฒนา (R&D) และการผลิตเชิงกลยุทธ์ (strategic production) เป็นต้น

- อิทธิพลของการมีอำนาจเหนือตลาด ของบรรดาธุรกิจต่างๆ จึงเริ่มส่งผลต่อการเปิดเสรีทางการค้าทั้งภาคสินค้าและบริการ ในช่วงศตวรรษที่ 1980-1990 เครื่องมือที่จะจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการแต่ฝ่ายเดียว (unilateral) การดำเนินการในระดับภูมิภาค (regional) และระดับพหุภาคี (multilateral) ก็ถูกนำมาใช้เพื่อลดอุปสรรคทางการค้าลง เช่น การดำเนินการในรูปพหุภาคีภายใต้ความตกลงรอบอุรุกวัย (the Uruguay Round Agreements) ซึ่งมีการดำเนินการต่อไปจนกระทั่งได้รับการปฏิบัติการให้เกิดผลสำเร็จ (implement) ในปี 2005⁵⁵

ระบบตลาดรวมจะเน้นถึงการเชื่อมโยงกันของตลาดภายใน ซึ่งจะช่วยให้อุปสรรคทางการค้าและการลงทุนลดลง ผู้ผลิตส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิตภายใน หรือบริษัทข้ามชาติ ต่างก็ตระหนักดีว่าการแข่งขันเริ่มมีมากขึ้น ดังนั้น จึงจำเป็นที่ต้องหาแนวทางที่จะทำให้ตลาดภายในมีการเชื่อมโยงถึงกันได้ ซึ่งได้มีการอธิบายถึง บริษัทข้ามชาติ (multinational firm) มีอยู่ 2 ลักษณะ คือ 1. บริษัทข้ามชาติที่มีการผลิตสินค้าในประเทศหนึ่ง แล้วส่งออกไปยังต่างประเทศ 2. เป็นลักษณะของการตั้งบริษัทสาขา ในต่างประเทศ ซึ่ง ทั้ง 2 ลักษณะ กลายเป็นพื้นฐานสำคัญทางทฤษฎีของบริษัทข้ามชาติ ไปจนถึงทฤษฎีการลงทุนข้ามชาติในปัจจุบัน และยังมีอีกรูปแบบหนึ่งที่กำลังมีความสำคัญมากขึ้น คือ การตั้งบริษัทสาขาในต่างประเทศ (foreign country) และทำการส่งออกสินค้าจากประเทศนั้นเอง ซึ่งทำให้เกิดการแข่งขันที่เพิ่มมากขึ้นในการเข้าสู่ตลาด และการข้ามพรมแดนนั้นเป็นได้ง่าย การแข่งขันจึงทวีความรุนแรงควบคู่ไปกับการเคลื่อนไหวโดยเสรีของเงินทุน ที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (The United Nations Conference on Trade and Development: UNCTAD) ได้ประมาณการค่าของบริษัทสาขาทั่วโลก โดยการนำข้อมูลจากประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา มาเป็นพื้นฐานการคำนวณหาสัดส่วนการลงทุนข้ามชาติในโลก ผลจากการประมาณเห็นได้ว่าปริมาณการค้าของบริษัทสาขามีจำนวนมากกว่าปริมาณการส่งออกซึ่งสินค้าและบริการ และคาดการณ์ว่าสัดส่วนของปริมาณการค้าในรูปของการผลิตระหว่างประเทศจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน

การดำเนินการของ WTO มีความเกี่ยวข้องประเด็นนโยบายการลงทุนและการแข่งขัน กล่าวคือ จากข้อสรุปร่วมจากการประชุมรัฐมนตรี (Ministerial Conference) ที่ประเทศสิงคโปร์เมื่อปี ค.ศ. 1996 ได้ตัดสินใจที่จะจัดตั้งกลุ่มทำงานขึ้น 2 กลุ่ม เพื่อศึกษาดูเป็นการทั่วไปว่าการค้ามีความสัมพันธ์ต่อนโยบายทางด้านการลงทุนและนโยบายทางด้านการ

⁵⁵ วรภา วรพิชโยทัย, "นโยบายการแข่งขันภายในกรอบขององค์การการค้าโลก : ศึกษากรณี คดี ฟุจิ - โกดัก", หน้า 31-38.

แข่งขันอย่างไร โดยมีการประสานงานกับที่ประชุม UNCTAD และขององค์กรระหว่างประเทศ
อื่นๆ กลุ่มทำงานจะประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ เพื่อที่จะสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่
ได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุดและเพื่อให้มั่นใจว่าประเด็นเรื่องการพัฒนาได้ถูกนำมาพิจารณาอยู่
ด้วย

ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันระหว่างนโยบายทางการค้าและการลงทุน
และการแข่งขันนั้นได้มีมานานแล้ว ความตั้งใจอันหนึ่งก็คือการให้มีกฎข้อบังคับที่เกี่ยวกับ
นโยบายทางการค้าการลงทุนและการแข่งขันเคียงข้างกับนโยบายทางการค้าสินค้า ในช่วง
หลายปีที่ผ่านมา GATT และ WTO ได้ประสบกับความสัมพันธ์ดังกล่าวมากขึ้นเรื่อย ๆ
ยกตัวอย่างเช่น การค้าประเภทหนึ่งซึ่งถูกระบุอยู่ภายใต้ General Agreement on Trade in
Services (GATS) คือการให้บริการโดยบริษัทต่างชาติซึ่งจัดตั้งและดำเนินการอยู่ในอีกประเทศ
หนึ่ง เช่น โดยการลงทุนจากต่างชาติ GATT และ GATS ได้กล่าวถึงกฎเกณฑ์เรื่องการผูกขาด
และผู้ให้บริการแบบสิทธิพิเศษเอาไว้ หลักการต่างๆ ได้ถูกวางเอาไว้อย่างแพร่หลายในกฎและ
ข้อผูกพันทางโทรคมนาคม ข้อตกลงทางด้านทรัพย์สินทางปัญญา และบริการได้ยอมรับสิทธิ
ของรัฐบาลที่จะดำเนินการต่อการกระทำที่ไม่ก่อให้เกิดการแข่งขันและสิทธิในการที่จะร่วมมือกัน
จำกัดซึ่งการกระทำเหล่านั้น⁵⁶

(2) นโยบายของภาครัฐ (government policies)

นโยบายภาครัฐและ พฤติกรรมการดำเนินธุรกิจ (business conduct) มีผล
ต่อการกำหนดนโยบายการแข่งขัน ซึ่งประเด็นต่างๆ ที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการแข่งขัน
อาจมีที่มาจากหลายแห่ง ทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งได้แก่ นโยบายของภาครัฐและ
พฤติกรรมการดำเนินธุรกิจหลักที่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับการแข่งขันในตลาด ดังนี้

- นโยบายภาครัฐ ได้แก่
 - การเปิดตลาดสินค้า (market access for trade in goods)

⁵⁶ "Investment, competition, procurement, simpler procedures, Investment and
competition: what role for the WTO?". Available from: <http://www.wto.org> [2005, March]

- การเปิดตลาดการบริการ (market access for services)
- การเยียวยาทางการค้า (trade remedies)
- การลงทุนทางตรงระหว่างประเทศ (FDI)
- การจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ (government procurement)
- การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา (IPR)
- มาตรฐานต่างๆ (standards)
- กฎระเบียบภายใน (regulation)
- การปฏิรูปองค์กร (privatization)
- กฎหมายการแข่งขัน (competition law)

(3) พฤติกรรมการดำเนินธุรกิจของภาครัฐและเอกชน

เมื่อมีการกำหนดนโยบายการแข่งขันแล้ว กฎหมายการแข่งขันก็จะเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้การดำเนินการตามนโยบายนั้นบรรลุผลได้ทางหนึ่ง โดยเนื้อหาจะระบุเป็นการเฉพาะเจาะจงถึงประเด็นเรื่องการแข่งขันที่เกิดจากพฤติกรรมหรือโครงสร้างของการดำเนินธุรกิจ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอาจต้องใช้ควบคู่ไปกับกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับอื่นๆ เป็นต้นว่า กฎหมายว่าด้วยการค้าหรือกฎหมายว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาซึ่งอาจส่งผลต่อพฤติกรรม หรือ โครงสร้างของการดำเนินธุรกิจได้ ซึ่งกฎหมายประเภทนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการแข่งขัน หรือ Competition – related law⁵⁷

(4) นโยบายการแข่งขันในภาคธุรกิจโทรคมนาคม

จากการศึกษานโยบายการแข่งขันในภาคธุรกิจโทรคมนาคมของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่มีบทบาทหลักในด้านกิจการโทรคมนาคมประเทศหนึ่งของโลก สรุปประเด็นสำคัญ ได้ดังนี้

- การเข้าแทรกแซงของรัฐ

ในการบังคับตามนโยบายการแข่งขัน วัตถุประสงค์ของรัฐในการเข้าแทรกแซงการประกอบการในพื้นที่ทางเศรษฐศาสตร์ของตลาดมีเหตุผลที่แตกต่างกัน วัตถุประสงค์หลักของรัฐในการแทรกแซงเป็นการตอบรับตลาดที่ล้มเหลว ในการจำกัดการใช้อำนาจเหนือตลาด

⁵⁷ วราภา วรพิชโยทัย, “นโยบายการแข่งขันภายในกรอบขององค์การการค้าโลก : ศึกษากรณี คดี พูจี – โกดัก”, หน้า 39.

ในทางที่ผิด เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของเศรษฐกิจ ซึ่งกฎหมายการแข่งขันมีความมุ่งหมาย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว โดย ชนิดของการแทรกแซง ตามนโยบายการแข่งขันมีการ บังคับใช้โดยรัฐ ได้ 2 แบบ คือ

(A) การแทรกแซงในพฤติกรรมของบริษัท หรือ กลุ่มบริษัท เช่น การกำกับ ราคาคือตัวอย่างหนึ่งของการแทรกแซงพฤติกรรม หรือ คำสั่งห้ามทำการร่วมมือหรือสมคบกัน หรือทำความตกลงกัน และ คำสั่งให้มีการให้เชื่อมต่อโครงข่าย เป็นต้น

(B) การแทรกแซงในโครงสร้าง ที่มีผลต่อโครงสร้างตลาด เช่น รัฐจะ แทรกแซงในการป้องกันการรวมกิจการของผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใหญ่ในตลาด หรือ ผู้ ให้บริการที่เป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด ต้องจัดการแยกผู้ประกอบการของตนไม่ให้อยู่เป็น องค์กรธุรกิจเดียวกัน หรือ ให้แยกประเภทของการทำธุรกิจให้ชัดเจน

- การให้ความยืดหยุ่น

การแทรกแซงของรัฐโดยทั่วไปจำเป็นต้องมีความยืดหยุ่น และสามารถปรับปรุง กฎเกณฑ์สำหรับกรณีเฉพาะได้ บางครั้งกฎเกณฑ์การแข่งขันกำหนดขึ้นเป็นข้อห้ามโดยตรง ใน บางสถานการณ์ หลักเกณฑ์การแข่งขันที่กำหนดขึ้นโดยมีการพิจารณาในการปรับใช้ เช่น การ เลือกปฏิบัติด้านราคาไม่ใช่ไม่เหมาะสมเสมอไป เพียงเฉพาะการกีดกันการแข่งขันเท่านั้น ที่เป็น ข้อห้าม

นโยบายการแข่งขันถูกนำไปใช้เพื่อเหนี่ยวนำการใช้อำนาจเหนือตลาดในทางที่ ผิดต่อคู่แข่งนอกตลาด อย่างไรก็ตามมีเหตุการณ์ระหว่างการปกป้องการแข่งขันกับ ปัญหา ในทางปฏิบัติ คือการกำกับดูแลอุตสาหกรรมโทรคมนาคมในช่วงการเปลี่ยนแปลงจากการเข้าสู่ การแข่งขัน จนถึงเวลาที่แข่งขันได้แล้ว ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า นโยบายการแข่งขันไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัวที่จะปรับใช้ได้กับทุกสถานการณ์ นโยบายจะถูกใช้อย่างยืดหยุ่นให้เหมาะสมกับ เหตุการณ์และสภาพของตลาด

- ความสัมพันธ์ของนโยบายแข่งขันกับนโยบายโทรคมนาคม

บางประเทศมีทั้งองค์กรด้านการแข่งขันทั่วไป และผู้กำกับดูแลด้าน โทรคมนาคมเฉพาะ การมี 2 องค์กรหรือมากกว่า เป็นสิ่งสำคัญที่ไม่ได้หมายความว่า อุตสาหกรรมต้องถูกแทรกแซงอย่างทับซ้อนหรือไม่สอดคล้องกัน ไม่ใช่ทุกประเทศที่แยกองค์กร กำกับดูแลดังกล่าว เช่น ประเทศนิวซีแลนด์ มีกฎหมายกำกับดูแลการแข่งขันทั่วไป ไม่มีการ กำกับดูแลเฉพาะด้าน ในขณะที่บางประเทศมีการกำกับดูแลเฉพาะด้านแต่ไม่มีกฎหมายแข่งขัน ทั่วไป ไม่ว่ากรณีใด สิ่งสำคัญคือ การกำกับดูแลหรือการบริหารจัดการภาคโทรคมนาคมให้มีความเข้าใจและสามารถเข้าถึงเครื่องมือที่ใช้ในการกำหนดกฎหมายและนโยบายได้

- ผู้กำกับดูแลธุรกิจเฉพาะด้านและองค์กรดูแลด้านการแข่งขันทั่วไป

บทบาทของผู้กำกับดูแลเฉพาะด้านโทรคมนาคม และ องค์กรทั่วไปทางด้านกฎหมายการแข่งขัน สามารถเปรียบเทียบและขัดแย้งกันได้ในหลายๆ ทาง ข้อกำหนดเฉพาะเกี่ยวข้องกับกิจการ ผู้กำกับดูแลทางด้านโทรคมนาคม เช่น ผู้กำกับโทรคมนาคมมักจะเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจ ซึ่งมันจะเป็นข้อกำหนดสำหรับบริษัทที่เกี่ยวข้องในด้านตลาดการให้บริการโทรคมนาคม เช่น การอนุมัติราคาหรือเงื่อนไขและข้อตกลงของการเชื่อมโยงระหว่างผู้ประกอบการ ด้วยข้อกำหนดดังกล่าวได้มีการพิจารณาถึงการบังคับใช้ ผู้กำกับดูแลโทรคมนาคมยังมีอำนาจในการตอบสนองในเรื่องการร้องเรียนโดยเฉพาะ หรือ การแก้ไขปัญหา หรือ พฤติกรรมในอดีตซึ่งแทรกแซงนโยบายโทรคมนาคม ส่วนองค์กรดูแลการแข่งขันตั้งใจที่จะบริหารอำนาจของเขาในการมองย้อนไปข้างหลังและมองภาพรวมในการแก้ไขปัญหา ซึ่งมีผลมาจากกรกระทำโดยองค์กรหรือบริษัทเฉพาะ ซึ่งเป็นอันตรายต่อการแข่งขัน

ลักษณะหรือชนิดของนโยบายของผู้กำกับดูแลเฉพาะยังอาจจะขัดแย้งกับองค์กรดูแลการแข่งขันเหล่านั้นด้วย ผู้กำกับดูแลเฉพาะ จะเกี่ยวข้องหรือสอดคล้องกับสิ่งสำคัญของนโยบายการแข่งขันที่มักมีจุดมุ่งหมายในเรื่องของการแข่งขันด้านอุปกรณและสถานที่ และประสิทธิภาพในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ นโยบายการแข่งขันเป็นเครื่องหมายโดยตรงในการป้องกันผู้มีส่วนได้เสียทางด้านตลาดจากการยุ่งเกี่ยวกับตลาดการแข่งขันของผู้ประกอบการโทรคมนาคม ในทางกลับกัน มักจะเกี่ยวข้องกับสถานการณ์การแข่งขันทางการตลาด เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของสาธารณะอื่นๆ ตัวอย่างของการอนุมัติราคาโดยผู้กำกับดูแลโทรคมนาคม คือ ผู้กำกับดูแลจะสนับสนุนโครงสร้างราคาซึ่งแตกต่างมากๆ จากราคาที่ควรจะใช้บังคับในตลาดการแข่งขัน

ผู้กำกับดูแลโทรคมนาคม จะสนับสนุนการเพิ่มการบริการขั้นต้นของโทรคมนาคมเท่าที่จะทำได้ เช่น ประเภทของการอุดหนุนไขว้ที่หลากหลาย เช่น บริการท้องถิ่นอุดหนุนบริการทางไกล ลูกค้านำบ้านถูกอุดหนุนโดยลูกค้าทางธุรกิจ และลูกค้าชนบทที่อยู่ห่างไกลถูกอุดหนุนโดยลูกค้าเขตนคร เป็นต้น โครงสร้างราคาเหล่านี้ เป็นการพัฒนาในช่วงเวลาของผู้ให้บริการสาธารณะที่เป็นผู้ผูกขาด โครงสร้างเหล่านี้จะไม่สนับสนุนการแข่งขันทางการตลาด ซึ่งมีความต้องการปรับปรุงเพื่อเป็นการพัฒนาการแข่งขัน

- เหตุผลของการกำกับดูแลโทรคมนาคม

องค์กรการแข่งขันในอุตสาหกรรมที่กว้างขวางอาจแสดงบทบาทที่มีประโยชน์ในการมองภาพรวมของอุตสาหกรรมทางด้านโทรคมนาคม อย่างไรก็ตาม มีเหตุผลที่ดีในการก่อตั้งและจัดให้มีผู้กำกับดูแลโทรคมนาคม ด้วยเหตุผลที่สมควรในด้านการแข่งขัน เหตุผลเหล่านั้น มีดังนี้

1. ความต้องการสำหรับความเชี่ยวชาญทางด้านเทคนิคโดยเฉพาะในการพิจารณาแก้ไขปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นจากการผูกขาด เป็นการแข่งขัน (ตัวอย่าง การเชื่อมโยงโครงข่าย, การอุดหนุนไขว้ที่เป็นการกีดกันการแข่งขัน)

2. ความต้องการเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน สำหรับสภาพแวดล้อมการแข่งขันในภาวะฉุกเฉินและไม่ใช่เพียงแค่การแก้ไขปัญหาของการมอຍย้อนไปข้างหลังเพื่อลงโทษพฤติกรรมกีดกันการแข่งขัน หรือ การปรับโครงสร้างใหม่ของอุตสาหกรรม

3. ความต้องการในการใช้นโยบายที่นอกเหนือจากนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันซึ่งมันเห็นได้ว่าสำคัญโดยรัฐบาลแห่งชาติ (ตัวอย่าง นโยบายการให้บริการอย่างทั่วถึง, นโยบายการรักษาความปลอดภัยและการควบคุมแห่งชาติ)

4. ความต้องการในการตรวจสอบและการตัดสินใจในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเชื่อมโยงโครงข่าย (Interconnection)

5. คุณภาพการให้บริการ และการกำหนดตลอดจนการบังคับใช้ข้อกำหนดในสัญญา โดยเฉพาะสำหรับผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาด

ข้อเท็จจริงเหล่านี้ และอื่นๆ ชี้ให้เห็นว่า แม้ว่าองค์กรการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจทั่วไป ที่ยังมีอยู่ แต่ผู้กำกับดูแลโทรคมนาคมสามารถที่จะแสดงบทบาทที่สำคัญได้ โดยการแยกเหตุการณ์ ซึ่งในประเทศอังกฤษ Ofitel มีอำนาจอย่างเด็ดขาดในการจัดการกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายใต้ กฎหมายการแข่งขัน Ofitel ต้องประสานงานกับรัฐมนตรีด้านการค้า ผู้ซึ่งรับผิดชอบการบังคับใช้ตามกฎหมายการแข่งขัน OFTEL ยังต้องรับผิดชอบต่อการบังคับใช้ข้อกำหนดของการค้าที่เป็นธรรมของผู้ใช้สัญญาโทรคมนาคมของประเทศอังกฤษด้วย ซึ่ง Ofitel ได้จัดพิมพ์แนวทางของการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันในภาคธุรกิจโทรคมนาคม พุดถึงหัวข้อ เช่น นิยามการตลาด มาตรการของอำนาจทางการตลาดและการประเมินข้อตกลงและการปฏิบัติ มีการจัดประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาข้อบังคับทางการแข่งขันจากจำนวนของทรัพยากรและเขตอำนาจ และ คาดหวังว่าเครื่องมือมาตรฐานเหล่านี้ จะนำมาใช้ในภาคโทรคมนาคม

- การควบคุมการใช้อุปกรณ์สถานที่จำเป็น (Essential Facilities)

ผู้ประกอบการที่เป็นผู้ครองตลาด ส่วนใหญ่จะเป็นเจ้าของอุปกรณ์สถานที่จำเป็น ซึ่งได้สร้างขึ้นเพื่อใช้ภายใต้กรอบแนวทางของการที่รัฐเป็นเจ้าของรัฐบาลหรือรับประกันการกำกับดูแลอัตราการได้รับผลตอบแทนคืน ในเครือข่ายการตลาดโทรคมนาคม อุปกรณ์ที่จำเป็นอาจรวมถึงสิทธิการเข้าถึงโครงข่ายสาธารณะ โครงสร้างสนับสนุน เช่น เสา และ ท่อ วงจรท้องถิ่น หมายเลขโทรศัพท์ และ คลื่นความถี่ ผู้เข้าแข่งขันรายใหม่ ต้องการเข้าใช้อุปกรณ์

เหล่านี้ เพื่อให้สามารถแข่งขันได้ การจัดหาอุปกรณ์ชิ้นใหม่ที่เหมือนกัน อาจจะเป็นการยุ่งยากทางเทคนิค หรือ มักไม่มีประสิทธิภาพในเชิงเศรษฐกิจ

(5) นโยบายการแข่งขันที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเทคโนโลยี

- ความเกี่ยวข้องกับความตกลงระหว่างประเทศ

นโยบายการแข่งขัน, การเปิดเสรีทางการค้า, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ, และการกำกับดูแล สิ่งเหล่านี้ในภาคโทรคมนาคมมีความเกี่ยวข้องอย่างมากต่อนโยบายและรูปแบบของเทคโนโลยีการสื่อสารข้อมูล Information Communication and Technologies (ICT) รวมทั้ง Internet ที่กำลังมีการพัฒนาในขณะนี้ ซึ่งมีกรอบการทำงานที่เป็นนโยบายของความตกลงหลายประเทศจำนวนมาก สำหรับโทรคมนาคม เช่น เรื่องราวในอดีตที่เจรจาใน ITU, WTO, GATS กรอบการทำงานดังกล่าว มีความเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล ICT ใน 2 แนวทาง คือ

1) ความสัมพันธ์ในทางอ้อม นโยบายโทรคมนาคมที่เป็นความตกลงหลายประเทศนั้น มีผลต่อองค์กรอุตสาหกรรมของตลาดและปริมาณวงจรในสภาพแวดล้อมด้านโทรคมนาคม เช่น โครงข่ายโทรศัพท์สาธารณะ และวงจรเช่าเอกชน และโครงข่าย และการขยายบริการ Internet ที่จำเป็นและมีมากขึ้นซึ่งได้รับผลกระทบ จะมีความยืดหยุ่นหรือมีข้อจำกัดอย่างไร

2) ความสัมพันธ์ทางตรง ในการจัดการและเนื้อหาข้อมูลที่ให้บริการบน Internet หลักเกณฑ์และข้อผูกพันที่ต้องปฏิบัติตาม WTO (GATS, GATT, TRIPS) อาจปรับใช้กับทุกๆ ลำดับชั้น และในต่อไป สามารถเห็นได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการรวบรวมการกำกับดูแลธุรกิจนั้น

ในเงื่อนไขของโครงสร้างพื้นฐานของ Internet และผู้ให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวก, บริการ และการใช้ประโยชน์ ยังไม่มีการแก้ไขปัญหาที่เป็นข้อสงสัย ในด้านความตกลงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรวมตัวกันของเทคโนโลยี และการเคลื่อนไหวของบริการโทรคมนาคมแบบเดิมไปสู่ Internet เช่น VOIP ที่กลายเป็นสิ่งที่แพร่หลายและเป็นศูนย์กลางของโครงสร้างพื้นฐานด้านข้อมูลของโลก

- วัตถุประสงค์ของการกำกับดูแล

นโยบายการแข่งขัน, การเปิดเสรีทางการค้า, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ, และการกำกับดูแล มีการแสดงบทบาทโดยหน่วยงานที่ดูแลในการกำหนดพื้นฐานของกฎหมาย, นโยบาย, การกำกับดูแล เพื่อส่งเสริมสังคมแห่งการให้ข้อมูลและจัดหาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น ในการตอบสนองความต้องการของผู้ใช้ ผู้แสดงบทบาททางด้านเชื่อว่า การแข่งขันเมื่อ

ปรับเปลี่ยนบริการโทรคมนาคมนำไปสู่บริการที่มากกว่าและดีกว่าในราคาถูก ปัจจุบันในบางประเทศ ราคาค่าบริการโทรคมนาคมสูงไปซึ่งเป็นการบังคับการเติบโตของตลาด Internet สภาพตลาดที่ถูกบังคับทำให้เกิดความเป็นไปไม่ได้ในทางเศรษฐศาสตร์สำหรับผู้ให้บริการ Internet (Internet Service Provider) ในการกำหนดจุดเชื่อมต่อ Internet (Internet Access Point หรือ IAP) ในประเทศ ทำให้ผู้ให้บริการ Internet ในประเทศต้องจ่ายค่าเชื่อมต่อในราคาที่สูง ในการที่ต้องไปใช้จุดเชื่อมต่อที่ใกล้ที่สุดในต่างประเทศ

การประสบความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลงจากระบบผูกขาดโทรคมนาคมไปสู่ตลาดที่มีการแข่งขัน ต้องการผู้กำกับดูแลที่มีความเป็นอิสระ และมีประสิทธิภาพ ควบคู่ไปกับระบบการอุทธรณ์ในกระบวนการยุติธรรมที่เป็นผล และมีความยุติธรรม อย่างไรก็ตาม การเปิดเสรี และการแข่งขันนำมาซึ่งความหมายที่ไม่มีวันจบ การพัฒนาของเทคโนโลยีนี้ ในแต่ละประเทศ รัฐบาลจะให้การสนับสนุนและให้คำแนะนำแก่ผู้เกี่ยวข้องในการตัดสินใจและจัดทำตามวัตถุประสงค์ของการแข่งขันของรัฐ ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ เช่น มีวัตถุประสงค์เพื่อการดึงดูดนักลงทุนใหม่, การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของชาติให้ทันสมัย, การสร้างงาน, การพัฒนาการเข้าถึงโครงข่ายอย่างทั่วถึง, การพัฒนาการบริการ, ราคา และทางเลือกสำหรับผู้ให้บริการ, การประมูลเพื่อจัดสรรคลื่นความถี่ระบบ digital ทั้งภายในและระหว่างประเทศ, การส่งเสริมการคิดค้นเทคโนโลยีใหม่ๆ

- เป้าหมายในการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

ระบบของกฎเกณฑ์ มีวัตถุประสงค์ที่ต่างกันได้ ซึ่งอาจจะปฏิบัติอย่างเกิดผล หรือมีข้อโต้เถียง ซึ่งปัจจุบัน มี 2 ระบบที่ได้รับการยอมรับในระหว่างประเทศโดยรัฐ⁵⁸ คือ International Telecom Regulation (ITRs) และ ความตกลงต่างๆ ภายใต้ WTO ที่สำคัญ คือ GATS วัตถุประสงค์ของ ITRs คือ เพื่อพัฒนาโทรคมนาคมและการประกอบกิจการที่มีประสิทธิภาพ ในขณะที่มีประสานกันของการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับโทรคมนาคมทั่วโลก ส่วนวัตถุประสงค์ของความตกลง WTO คือ เพื่อส่งเสริมการเปิดเสรีทางการค้าในตลาดโทรคมนาคมให้มีการแข่งขันระหว่างประเทศที่มากขึ้น ทั้ง 2 เครื่องมือนี้ดังกล่าวเปิดช่องให้มีระบบความร่วมมือหลายฝ่าย สำหรับรัฐที่จะเจรจาจัดทำข้อผูกพันและกำหนดกฎเกณฑ์และรักษาข้อผูกพันนั้นๆ ซึ่งทั้ง 2 หลักการมีเป้าหมายที่นำไปสู่คุณภาพที่ดีขึ้นของบริการแก่ผู้บริโภคเหมือนกัน บางประเทศแสดงให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องระหว่าง ความตกลง ITRs

⁵⁸ Hank Intven and McCarthy Tetrault, Telecommunications Regulation Handbook, (Washington, DC: The World Bank, 2000), pp. 5-1 to 5-5.

และ WTO แต่บางประเทศไม่เห็นด้วย ซึ่งขณะนี้ ITU กำลังศึกษาปัญหาดังกล่าวว่าจะมีการแก้ไข ITRs ได้อย่างไร

นอกจากนี้ นโยบายการแข่งขันนั้น มีส่วนสำคัญที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการค้ำระหว่างประเทศ เพราะมีผลโดยตรงต่อการสนับสนุนให้เกิดการแข่งขัน ในทางกลับกัน มีแนวคิดที่อาจมีเพียงกฎหมายการแข่งขันหรือกฎหมายป้องกันการผูกขาดเท่านั้น โดยไม่มีนโยบายอื่นๆ ที่มีวัตถุประสงค์หรือมีผลต่อการส่งเสริมการแข่งขันในตลาด อย่างไรก็ตามแนวคิดที่พิจารณานโยบายการแข่งขันอย่างแคบนี้ไม่ค่อยได้รับความนิยม เพราะหลายฝ่ายเชื่อว่า จะเป็นการดีกว่าถ้าจะพิจารณาถึงทุกๆ ประเด็นที่มีความสำคัญต่อการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพในตลาดโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา นโยบายการแข่งขันดังกล่าว ยังคงเป็นปัญหาในเรื่องการให้คำนิยามว่า ควรที่จะกำหนดให้มีหรือไม่มีประเด็นใดบ้าง ซึ่งในการกำหนดประเด็นใดๆ นั้นควรที่จะเป็นที่ยอมรับของทุกๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องด้วย

จากที่กล่าวมาทั้งหมด แสดงให้เห็นถึงลักษณะ รูปแบบ โครงสร้างตลาด ความสำคัญ และแนวโน้มของพัฒนาการทางเทคโนโลยีของกิจการโทรคมนาคมกับกิจการแพรรภาพและกระจายเสียง ที่มีการรวมตัวกันของเทคโนโลยีที่ทำให้บริการทั้ง 2 ประเภท แยกกันไม่ออก ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาการกำกับดูแลในกรณีและผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานและมีอำนาจแข่งขันในการประกอบธุรกิจในตลาดใดตลาดหนึ่งสูง อาจจะใช้อำนาจเหนือตลาดในทางที่ผิดกระทำการอุดหนุนไขว้ระหว่างบริการ อันจะส่งผลเสียต่อตลาดเพราะเป็นพฤติกรรมที่เป็นการกีดกันการแข่งขัน ทำให้เกิดการบิดเบือนต่อกลไกตลาดจึงมีความจำเป็นที่ต้องมีการกำกับดูแลโดยรัฐที่ต้องกำหนดกฎเกณฑ์บังคับต่อผู้ประกอบการ ซึ่งได้ทำการศึกษาถึงแนวคิดและบทวิเคราะห์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ หลักการกำกับดูแลการกำหนดอัตราค่าบริการ ทฤษฎีกฎหมายแข่งขันทางการค้า ที่มีความสอดคล้องกับ นโยบายการแข่งขันของรัฐ ที่จะส่งเสริมให้มีการแข่งขันทางการค้า บนพื้นฐานของทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสำหรับการกำกับดูแลสถานะของการแข่งขันในตลาดขณะนั้น ทั้งนี้ เรื่องนโยบายการแข่งขันนั้น เป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในวาระการประชุมระดับระหว่างประเทศ โดยเฉพาะมีความเกี่ยวข้องกับความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ที่เป็นกรอบว่าด้วยกฎและหลักการเกี่ยวกับการค้าบริการระหว่างประเทศ เพื่อให้การค้าบริการระหว่างประเทศมีการขยายตัว ภายใต้เงื่อนไขของความโปร่งใสและการเปิดเสรีแบบก้าวหน้าเป็นลำดับ ระหว่างประเทศภาคีสมาชิกในบริการประเภทต่างๆ รวมทั้งบริการโทรคมนาคม และรวมถึงบริการใด ที่อยู่ในความหมายของบริการโทรคมนาคมด้วย ข้อผูกพันตามความตกลงดังกล่าวได้กำหนดไว้เป็นสาระบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหลักเกณฑ์ข้อห้ามการอุดหนุนไขว้ระหว่างบริการ จะขอเสนอผลการศึกษาวิจัยในบทต่อไป