

บทที่ 4

แนวทางการกำกับดูแลอัตราค่าบริการโทรศัพท์พื้นฐาน

4.1 แนวทางการกำกับดูแลอัตราค่าบริการโทรศัพท์พื้นฐาน

รูปแบบ ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าบริการต่างๆ ได้ถูกพัฒนาขึ้นมาใช้เป็นแนวทางในการควบคุมกำกับดูแลอุตสาหกรรมต่างๆ ที่มีลักษณะผูกขาด เช่น ในกรณีของการให้บริการโทรคมนาคม ดังที่ได้กล่าวในเบื้องต้นแล้วว่าการกำหนดอัตราค่าบริการนั้นถูกนำมาเป็นเครื่องมือในการบรรลุวัตถุประสงค์มากมายทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ดังนั้นรูปแบบ ทฤษฎี และแนวคิดต่างๆ ที่มีการออกแบบมานั้นจึงเป็นส่วนผสมของสัดส่วนความสำคัญของวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน เช่น Rule-based approach มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความแน่นอนและแน่ชัด (stability and certainty) ในขณะที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายต่างๆ ได้ด้วย แต่ในรูปแบบอื่นๆ อาจมีลักษณะที่ต้องใช้ดุลยพินิจไตร่ตรองเป็นรายกรณีไป (Ad hoc and discretionary) เป็นต้น¹ แต่อย่างไรก็ตาม อาจสังเกตได้ว่ากฎเกณฑ์ที่เข้ามาควบคุมอัตราค่าบริการนั้นๆ ไม่ว่าจะในรูปแบบหรือกลไกอย่างไร โดยทั่วไปแล้วมักจะมีวัตถุประสงค์พื้นฐานเพื่อตั้งหรือควบคุมให้ระดับราคาดังกล่าวคล้ายคลึงกับระดับราคาที่เกิดจากตลาดที่มีการแข่งขันให้มากที่สุด²

จากการพิจารณาการกำหนดราคาในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่าการควบคุมอัตราค่าบริการนั้นในปัจจุบันเริ่มมีแนวโน้มที่จะควบคุมในส่วนของปัจจัยหลักที่มีผลต่อต้นทุนประกอบด้วย นั่นคือ การควบคุมกำกับดูแลในส่วนของค่าใช้จ่ายและเชื่อมต่อโครงข่าย (Interconnection charge) ซึ่งผลท้ายสุดของการควบคุมดังกล่าวจะทำให้การกำหนดอัตราค่าบริการมีแนวโน้มที่จะลดต่ำลง และเป็นระดับอัตราค่าบริการที่สะท้อนต้นทุนได้อย่างมี

¹ Hank Invent and McCarthy Tetrault, Telecommunications Regulation Handbook: Module 4, Price Regulation. November 2000, p.5.

² Oftel, Pricing of Telecommunications Service from 1997, p.6 อ้างถึงใน รศ.สุธรรม อยู่ในธรรม, ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ และเฉลิมชัย ก๊กเกียรติกุล, "บทความเรื่อง แนวคิดและหลักการในการกำกับดูแลเรื่องอัตราค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม," หน้า 16, (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

ประสิทธิภาพ นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่าการกำกับในส่วนดังกล่าวเป็นแนวความคิดที่เริ่มมีการยอมรับในการกำกับดูแลส่วนของผู้ประกอบการ ซึ่งผลลัพธ์ของการคิดอัตราค่าใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายของผู้ประกอบการที่มีการตกลงกันได้นั้น จะเป็นตัวเลขหรือระดับของราคาพื้นฐานที่จะนำมาเป็นข้อมูลหลักในการกำหนดอัตราค่าบริการอีกครั้งหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ในบทนี้จะเป็นการกล่าวถึงการกำกับดูแลอัตราค่าบริการในส่วนที่มีผลกระทบต่อผู้บริโภคหรือผู้ใช้บริการ หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งก็คือ รูปแบบของการกำกับดูแลอัตราค่าบริการที่ปรากฏในบทนี้ จะเป็นรูปแบบของการกำกับดูแลอัตราค่าบริการโดยพิจารณาในส่วนของอัตราค่าบริการที่ผู้ประกอบการจะเก็บจากผู้ใช้บริการหรือผู้บริโภค (Retail price) ซึ่งเป็นหน้าที่หลักที่องค์กรกำกับดูแลจะต้องเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดอัตราค่าบริการ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ โดยเป็นไปตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 55 มาตรา 56 มาตรา 57 มาตรา 58 มาตรา 59 และมาตรา 60

โดยทั่วไปแล้วกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมกำกับดูแลอัตราค่าบริการสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบใหญ่ๆ คือ

1. การกำกับดูแลโดยการตั้งราคาตามดุลยพินิจ (Discretionary Price Setting)
2. กำกับดูแลโดยควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุน (Rate-of-Return Regulation)
3. กำกับดูแลโดยควบคุมเพดานราคา (Price Cap Regulation)

อนึ่ง เนื่องจากการกำกับดูแลอัตราค่าบริการนั้นมีผลกระทบต่อปัจจัยหลายด้าน เช่น ด้านสังคม เศรษฐกิจ เป็นต้น ดังนั้นในการที่องค์กรกำกับดูแลจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกำกับดูแลนั้นจำเป็นต้องมีพื้นฐานหรือมาตรฐานของแนวคิดในการพิจารณาซึ่งจากการศึกษาวิจัยอาจพอสรุปหลักการและความคิดพื้นฐานดังปรากฏในหัวข้อถัดไปนี้

4.2 หลักการและความคิดพื้นฐานของการกำกับดูแลอัตราค่าบริการโทรคมนาคม (Philosophy of Price Regulation)³

4.2.1. ความอยู่ได้ของผู้ให้บริการหรือผู้ประกอบการ (Sustainability)

กล่าวคือ การกำกับดูแลอัตราค่าบริการนั้น องค์กรกำกับดูแลจำเป็นต้องพิจารณา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมผู้ให้บริการหรือผู้ประกอบการที่ทำให้ผู้ประกอบการสามารถประกอบธุรกิจโดยยังคงมีรายได้หรือกำไรอย่างเพียงพอที่จะนำไปลงทุนขยายการให้บริการโทรคมนาคมต่อไปในอนาคต

4.2.2. ความยุติธรรม (Equity)

ความเป็นธรรมของราคาจะสัมพันธ์กับกำไรที่ผู้ให้บริการหรือผู้ประกอบการจะได้จากการให้บริการของเขา ซึ่งจะแตกต่างกันระหว่างกลุ่มของผู้บริโภค

4.2.3. ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency)

ในตลาดแข่งขันที่สมบูรณ์ ราคาของสินค้าหรือการให้บริการจะต้องเท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่ม (marginal cost) ของการผลิต ซึ่งราคาจะเป็นผลสะท้อนจากความต้องการสินค้า และ ความมีประสิทธิภาพนั้นจะต้องเป็นการที่ผู้ให้บริการหรือผู้ประกอบการสามารถให้บริการออกมาโดยใช้ทรัพยากร (วัตถุดิบ) ที่น้อยแต่ให้ปริมาณเพียงพอและมีคุณภาพที่ดี

4.3 รูปแบบการกำกับดูแลอัตราค่าบริการโทรศัพท์พื้นฐาน

การให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานนั้นกลายเป็นสิ่งที่มีการกำกับดูแลกันมาอย่างช้านาน ตั้งแต่เริ่มมีการให้บริการโทรศัพท์สาธารณะโดยจะต้องให้บริการอยู่บนหลักเกณฑ์ที่ว่า ผู้ให้บริการ

³ ECICT (Eastern Caribbean Information and Communications Technology Project). Draft Tariff Manual. 4 April 2006. p.8. Available from: www.carana.com/ecict/documents/Draft_Tariff_Manual.pdf.

โทรคมนาคมจะต้องไม่อยู่ภายใต้การอุดหนุนไขว้ข้ามภาคบริการ การให้การอุดหนุนไขว้ข้ามภาคบริการนี้มีความหมายถึงกระบวนการที่ผู้ให้บริการจะกำหนดอัตราค่าบริการที่ไม่สะท้อนต้นทุน ในอดีตที่ผ่านมาผู้ให้บริการหลายรายเคยใช้การอุดหนุนไขว้ที่เป็นเหตุให้เกิดการกำหนดอัตราค่าบริการที่มีลักษณะ ดังนี้

1. ค่าบริการสำหรับการติดตั้งสูง
2. ค่าบริการรายเดือนต่ำ ซึ่งรวมถึงการให้อนุญาตที่จะให้บริการในท้องถิ่นฟรี
3. ค่าบริการภายในพื้นที่ต่ำ
4. ค่าบริการโทรศัพท์ทางไกลสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าบริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศ

จะเห็นได้ว่า สถานการณ์ข้างต้นนี้ก่อให้เกิดลักษณะของการอุดหนุนไขว้ข้ามภาคบริการ ซึ่งเมื่ออัตราค่าติดตั้งสูง เป็นเหตุทำให้ต้นทุนที่จะนำมาลงทุนนั้นต้องเฉลี่ยไปยังผู้บริโภคหรือผู้ให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน แต่อย่างไรก็ตาม ในอีกแง่มุมหนึ่งการอุดหนุนไขว้ก็มีประโยชน์ เช่น ทำให้การให้บริการภายในท้องถิ่นซึ่งมักจะคิดอัตราค่าบริการที่ต่ำกว่าต้นทุน⁴

ด้วยเหตุนี้ การกำกับดูแลในอัตราค่าบริการโทรศัพท์พื้นฐานจึงมีความสำคัญมากขึ้น ซึ่งรูปแบบของการกำกับดูแลจากอดีตจนถึงปัจจุบันได้มีการศึกษาอย่างต่อเนื่อง และมีการพัฒนาโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์และความเหมาะสมเพื่อก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งรูปแบบที่สำคัญๆ มีดังต่อไปนี้

4.3.1 กำกับดูแลโดยการตั้งราคาตามดุลยพินิจ (Discretionary price Setting)

การกำกับดูแลด้วยการตั้งราคาตามดุลยพินิจนี้ถือเป็นการกำกับดูแลแบบดั้งเดิม ในอดีตอัตราค่าบริการโทรคมนาคมในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่รัฐได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจของตนให้เข้ามาดำเนินการให้บริการ มักจะให้ความสำคัญอย่างมากกับการบรรลุนโยบายใดเป้าหมายหนึ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป้าหมายที่เกี่ยวกับความเป็นธรรมทางด้านสังคม แต่เพียงอย่างเดียว แนวทางดังกล่าวจึงมักจะทำให้การกำหนดอัตราค่าบริการกระทำโดย

⁴ ECICT (Eastern Caribbean Information and Communications Technology Project). Draft Tariff Manual. 4 April 2006. pp.11-12. Available from: www.carana.com/ecict/documents/Draft_Tariff_Manual.pdf.

ปราศจากการวิเคราะห์ถึงผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจในแง่มุมต่างๆ อันเกิดจากการนำนโยบายดังกล่าวเข้ามาใช้มาวิเคราะห์ประกอบ

การตั้งอัตราค่าบริการตามดุลยพินิจมักจะมีลักษณะการตั้งอัตราค่าบริการโทรคมนาคมในท้องถิ่นที่ต่ำกว่าต้นทุน ไม่ว่าจะเป็นอัตราค่าบริการ(Service charge) อัตราค่าติดตั้ง (Connection fee) หรืออัตราค่าธรรมเนียมการเป็นสมาชิกรายเดือน (Subscription charge) แต่ในขณะเดียวกันในกิจการการให้บริการโทรคมนาคมทางไกล หรือระหว่างประเทศมักกำหนดอัตราค่าบริการที่สูงกว่าต้นทุนมาก วัตถุประสงค์หลักของการตั้งราคาในรูปแบบนี้ ก็คือ เพื่อให้ผู้บริโภคทุกคนสามารถเข้าถึงการให้บริการโทรคมนาคมได้ โดยผ่านการจัดหาแหล่งเงินทุนด้วยวิธีการอุดหนุนข้ามภาค (Cross-subsidization) กล่าวคือ เป็นการนำรายได้จากการให้บริการโทรคมนาคมทางไกลและระหว่างประเทศมาอุดหนุนค่าใช้จ่ายจากการคิดอัตราค่าบริการโทรคมนาคมในท้องถิ่น นอกจากนี้รูปแบบของการอุดหนุนข้ามภาคที่สำคัญอีกประการหนึ่งได้แก่ การกำหนดอัตราค่าบริการที่ไม่เท่ากันสำหรับสินค้าหรือบริการชนิดเดียวกันระหว่างผู้บริโภคแต่ละกลุ่มซึ่งกลุ่มผู้บริโภคที่ดำเนินธุรกิจ (Business) มักจะถูกกำหนดให้ต้องรับภาระอัตราค่าบริการที่สูงกว่ากลุ่มบุคคลธรรมดาทั่วไป อย่างไรก็ตามวัตถุประสงค์และแนวความคิดของการอุดหนุนข้ามภาคนี้จะไม่มีประสิทธิภาพในตลาดที่มีการแข่งขันเสรี

ทางทฤษฎีที่ให้เหตุผลสนับสนุนการตั้งราคาในรูปแบบนี้ ก็คือ หลักเกณฑ์เรื่อง "คุณค่าของการบริการ" (Value of service principle) กล่าวคือ บริการแต่ละชนิดมีคุณค่าต่อผู้บริโภคแต่ละกลุ่มไม่เท่าเทียมกัน หลักเกณฑ์นี้สันนิษฐานว่าผู้ซื้อสินค้าหรือบริการจะยินยอมชำระราคาในระดับที่มีความสัมพันธ์กับคุณค่า (Value) ที่ตนได้รับจากบริการหรือสินค้านั้นๆ⁵ หากพิจารณาแนวคิดในเรื่องคุณค่าของการบริการในภาคการให้บริการโทรคมนาคมนั้น ได้นำมาใช้โดยการสันนิษฐานในเบื้องต้นว่ากลุ่มบุคคลที่มีความจำเป็นต้องใช้และให้คุณค่าต่อการให้บริการโทรคมนาคมทางไกลหรือระหว่างประเทศสูงมากกว่ามีใช้กลุ่มผู้บริโภคที่เป็นบุคคลธรรมดา แต่ส่วนใหญ่มักเป็นกลุ่มผู้บริโภคที่เป็นบริษัทหรือนักธุรกิจ อีกทั้งบริษัทที่ดำเนินธุรกิจต่างๆ ยังมักจะถูกคิดค่าบริการในอัตราที่สูงกว่ากลุ่มบุคคลธรรมดาทั่วไปที่ใช้บริการชนิดเดียวกันอีกด้วย โดยพิจารณาจากเหตุผลที่ว่า การติดต่อดำเนินธุรกิจย่อมสร้างหรือได้รับคุณค่าจากการใช้

⁵ Hank Invent and McCarthy Tetrault, Telecommunications Regulation

บริการมากกว่าบุคคลธรรมดา ดังนั้น จึงต้องมาพิจารณาต่อไปว่าเป็นการอันสมควรหรือไม่ที่จะคิดค่าบริการโทรคมนาคมทางไกลหรือระหว่างประเทศในอัตราที่สูงกว่าต้นทุนที่แท้จริง

ด้วยเหตุนี้ บ่อยครั้งที่แนวทางการกำหนดอัตราค่าบริการดังกล่าวมักเป็นรูปแบบหนึ่งของเครื่องมือที่ใช้ในการแทรกแซงการดำเนินงานโดยรัฐ ส่งผลให้ผู้ให้บริการหรือผู้ประกอบการซึ่งมักได้แก่รัฐวิสาหกิจที่รัฐจัดตั้งขึ้นมาให้บริการไม่สามารถดำเนินการให้บริการเหมือนหน่วยธุรกิจอื่นๆ และในบางครั้งอัตราค่าบริการโทรคมนาคมยังถูกกำหนดในอัตราที่สูงเพื่อชดเชยการขาดดุลของรัฐบาล โดยมีได้มีการพิจารณาถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจในภาพรวมอีกด้วย

ผลจากการกำหนดราคาในลักษณะดังกล่าวมักจะนำไปสู่ความไม่พอเพียงของบริการ การมีผู้บริโภคที่ต้องการใช้บริการโทรคมนาคมจำนวนมาก คุณภาพบริการที่ต่ำลง และท้ายที่สุดคือการขาดแคลนเงินทุนที่จะขยายเครือข่ายการให้บริการเพื่อให้ครอบคลุมพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศอันเป็นวัตถุประสงค์หลักของการกำหนดราคาในรูปแบบนี้

นอกจากนี้พบว่าในหลายๆ ประเทศองค์กรของรัฐที่ให้บริการมักจะประสบปัญหาการขาดแคลนเงินลงทุนที่จะนำมาใช้ขยายและปรับปรุงเครือข่ายการให้บริการโทรคมนาคม แม้ว่าการให้บริการจะเป็นกิจการที่สามารถทำกำไรได้ แต่สัดส่วนของการนำผลกำไรมาลงทุนขยายและปรับปรุงเครือข่ายอยู่ในอัตราที่ต่ำมาก เนื่องจากเหตุผลที่รัฐจำเป็นต้องนำผลกำไรจากการให้บริการโทรคมนาคมนี้ไปจ่ายในกิจกรรมประเภทอื่นที่รัฐเห็นว่ามีมีความจำเป็นมากกว่าตามแนวคิดเรื่องการอุดหนุนข้ามภาคโดยมิได้คำนึงถึงความจำเป็นในการลงทุนเพิ่มเติมระยะยาว

ดังนั้น จึงมีการวิพากษ์วิจารณ์อยู่บ่อยครั้งว่าแนวทางการกำหนดอัตราค่าบริการในรูปแบบนี้ มักถูกบิดเบือน เพราะโดยทั่วไปแล้วแนวทางการกำหนดอัตราค่าบริการมักขาดความโปร่งใส (Transparency) มิได้อยู่บนหลักการพื้นฐานที่เหมาะสม และไม่มีประสิทธิภาพ เช่น ในกรณีที่ตามความเป็นจริงต้นทุนของการให้บริการโทรคมนาคมอาจมีการเพิ่มสูงขึ้น แต่รัฐอาจพยายามไม่จัดเก็บหรือเปลี่ยนแปลงอัตราค่าบริการให้สูงตามเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาทางการเมืองที่อาจตามมา จึงอาจดำเนินการโดยการให้เงินอุดหนุนแก่ภาคโทรคมนาคมจากเงินภาษี ซึ่งแนวทางดังกล่าวอาจมีผลต่อโครงสร้างพื้นฐานและอุตสาหกรรมโทรคมนาคมรวมทั้งการพัฒนาประเทศด้วย

อนึ่ง อาจสังเกตได้ว่าการกำหนดราคาในรูปแบบนี้ยังมีความไม่สอดคล้องกับแนวโน้มของการบริหารทุนยุคใหม่ที่เน้นการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน อีกทั้งยังขัดต่อพันธกรณีระหว่างประเทศต่างๆ เช่นความตกลงทั่วไปในเรื่องการค้าบริการที่มุ่งเน้นให้อัตราค่าบริการโทรคมนาคมควรวางอยู่บนพื้นฐานของต้นทุนที่แท้จริงอีกด้วย⁶

4.3.2. กำกับดูแลโดยควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุน (Rate of Return: ROR regulation)⁷

การกำกับดูแลในรูปแบบนี้บางครั้งอาจเรียกว่า "Rate-base Regulation" หรือ "Cost-of-service Regulation" หรือ "Cost-plus Regulation" เป็นวิธีแรกๆ ที่นำมาใช้กับการกำกับดูแลอัตราค่าบริการในประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อกำกับดูแลบริษัท AT&T ซึ่งเป็นผู้ประกอบการที่เป็นเอกชน เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจในการผูกขาดของตน นอกจากนี้ยังมีการนำมาใช้เป็นแนวทางการกำกับดูแลแล้วในประเทศแคนาดา สวีเดน และญี่ปุ่นอีกด้วย⁸ โดยลักษณะของกฎเกณฑ์ในรูปแบบนี้มีความแตกต่างกับรูปแบบแรกข้างต้น กล่าวคือ กฎเกณฑ์นี้จะประกันว่า รายได้รวมของผู้ประกอบการจะมากพอครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ (Operating expenditure) และผลตอบแทนของทรัพย์สินที่ลงทุน (return on asset) หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าผู้ประกอบการจะสามารถได้รับผลตอบแทนตามรายได้ขั้นต่ำตามที่กำหนดไว้⁹ กล่าวได้ว่าแนวความคิดนี้จะพิจารณาถึงความสมเหตุสมผลของราคา (reasonableness of price) โดยผ่านการตรวจสอบความสมเหตุสมผลของระดับผลกำไรโดยรวมทั้งหมด (reasonableness of overall profit) ของบริการที่อยู่ในขอบข่ายที่มีการควบคุมกำกับดูแล (regulated services)

⁶ รศ.สุธรรม อญูในธรรม, ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ และเฉลิมชัย ก๊กเกียรติกุล, "บทความเรื่องแนวคิดและหลักการในการกำกับดูแลเรื่องอัตราค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม," หน้า 18, (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

⁸ Ian Alexander and Timothy Irwin. Price cap, Rate of Return Regulation, and the Cost of Capital. Public Policy for the Private Sector Note No.87. World Bank. September 1996. p.1.

⁹ Hank Invent and McCarthy Tetrault, Telecommunications Regulation Handbook: Module 4, Price Regulation. p.6.

ในระยะเริ่มแรกที่มีการนำแนวความคิดนี้มาใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีข้อถกเถียงกันอย่างมากกว่าบรรทัดฐานที่จะนำมาใช้ในการตัดสินความสมเหตุสมผลของระดับของผลกำไรที่ผู้ประกอบการที่มีอำนาจผูกขาดจะได้รับจากการให้บริการ และข้อมูลประเภทใดหรือชนิดใดบ้างที่จะนำมาใช้ประกอบการกำหนดอัตราผลตอบแทน ซึ่งข้อยุติของการถกเถียงนั้นจะต้องเป็นสิ่งที่สามารถยอมรับได้ทั้งในสายตาขององค์กรกำกับดูแลและศาลยุติธรรม (US Supreme Court) แต่ในท้ายที่สุดแล้วศาลยุติธรรมแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาก็มีความเห็นชอบกับการนำแนวความคิดดังกล่าวเข้ามาใช้ในการกำหนดราคาของบริการสาธารณะ¹⁰

หากพิจารณารูปแบบการควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุนนี้ทางทฤษฎี จะเห็นได้ว่าจะเป็นการควบคุมดูแลรายได้และผลกำไรทั้งหมดของผู้ให้บริการในลักษณะที่มุ่งหมายจะสร้างราคาที่เหมาะสมจะเป็นหากปล่อยให้กิจการอยู่ในสภาวะของการแข่งขันตามกลไกตลาด ซึ่งโดยทั่วไปแล้วแนวทางที่รัฐพยายามที่จะประกันผลตอบแทนที่เป็นธรรมและเพียงพอแก่ผู้ประกอบการ นั่นคือ การกำหนดอัตราผลตอบแทนสูงสุดที่อนุญาตให้ผู้ประกอบการสามารถจัดเก็บจากผู้ใช้บริการได้ โดยคำนวณอยู่บนพื้นฐานของต้นทุนการประกอบการ (Operating cost) ต้นทุนของเงินทุน (Cost of capital) ที่ผู้ประกอบการนำมาลงทุน และคำนวณคาดการณ์ถึงระดับความต้องการ (Level of demand) ของจำนวนผู้ใช้บริการ อย่างไรก็ตาม อัตราผลตอบแทนการลงทุนนี้รัฐยังต้องกำหนดให้เป็นอัตราที่สูงพอที่จะเป็นแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการเข้ามาลงทุนขยายกิจการต่อไปในอนาคต แต่จะต้องไม่สูงเกินไปจนเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ที่เกินสมควรกับผู้บริโภค หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการควบคุมราคาโดยการควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุนนี้จะเป็นการประกันว่าผู้ประกอบการจะได้รับรายได้ขั้นต่ำที่เรียกว่า "รายได้จำเป็นจะต้องได้รับ (Revenue requirement)" ซึ่งประกอบด้วยส่วนสำคัญ 2 ส่วนดังนี้ คือ

- 1) ค่าใช้จ่ายที่ตนได้จ่ายไปครบถ้วนตามจำนวนเงิน
- 2) ผลตอบแทนในอัตราที่สมเหตุสมผล (Reasonable profit) กับเงินที่ตนเองได้ลงทุนไป¹¹

¹⁰ รศ. สุธรรม อยู่ในธรรม, ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ และเฉลิมชัย ก๊กเกียรติกุล, "บทความเรื่องแนวคิดและหลักการในการกำกับดูแลเรื่องอัตราค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม," หน้า 19, (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

¹¹ Henk Brands and Evan T. Leo, The law and regulation of Telecommunications

จากหลักเกณฑ์ข้างต้นจะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์สำคัญของการกำกับดูแลโดยการควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุนนั้น คือ การกำหนด "รายได้ที่จำเป็นจะต้องได้รับ (Revenue requirement)" อันเป็นรายได้ขั้นต่ำของผู้ประกอบการที่จะได้รับ และหากผู้ประกอบการสามารถกำหนดรายได้ขั้นต่ำแล้วอัตราราคาของค่าบริการแต่ละชนิดก็จะได้รับการกำหนดตามความเหมาะสมเพื่อที่จะทำให้ผลรวมของรายได้ที่จะได้รับจากการให้บริการทั้งหมดครอบคลุม "รายได้ที่จำเป็นจะต้องได้รับ" ต่อไป ซึ่งขั้นตอนต่างๆ ของการกำกับดูแลตามรูปแบบนี้อาจสรุปได้เป็นหัวข้อ ดังนี้¹²

(1) กำหนดรายการต้นทุนของบริษัทผู้ประกอบการ

โดยหลักการแล้วองค์กรกำกับดูแลจะเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบว่าค่าใช้จ่ายใดบ้างที่สมควรจะนำมากำหนดเป็นต้นทุนที่ผู้ประกอบการจำเป็นในการใช้สำหรับการดำเนินการให้บริการ (Cost establishment) ซึ่งการคัดเลือกข้อมูลนั้นก็จะต้องมีการกำหนดข้อมูลของปีใดปีหนึ่งเพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐาน (Test year) ซึ่งต้นทุนดังกล่าวจะเรียกรวมกันว่า "ฐานอัตราราคา (Rate base)" ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่าหากองค์กรกำกับดูแลพิจารณาเห็นว่าต้นทุนใดมิได้จำเป็นในการดำเนินการก็จะไม่กำหนดไว้ในฐานอัตราราคาและผู้ประกอบการจะนำต้นทุนนั้นๆ มาใช้ในการคำนวณรายได้ที่จำเป็นจะต้องได้รับมิได้

ฐานอัตราราคา (Rate Base) นี้โดยทั่วไปจะรวมต้นทุนสำคัญๆ ได้แก่ ต้นทุนในการดำเนินงาน (Operating cost) เช่นเงินเดือนพนักงาน แต่จะไม่รวมถึงต้นทุนของเงินทุน (Cost of capital) เช่น ดอกเบี้ย เป็นต้น ซึ่งจะพิจารณาเห็นว่าหากผู้ประกอบการไม่ได้รับค่าใช้จ่ายในส่วนนี้คืนก็จะส่งผลให้บริษัทผู้ประกอบการตกอยู่ในภาวะของการขาดทุนและอาจต้องล้มเลิก

Carriers. p.155. อ้างถึงใน รศ.สุธรรม อยู่ในธรรม, ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ และเฉลิมชัย ก๊กเกียรติกุล, "บทความเรื่อง แนวคิดและหลักการในการกำกับดูแลเรื่องอัตราค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม," หน้า 19, (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

¹² รศ.สุธรรม อยู่ในธรรม, ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ และเฉลิมชัย ก๊กเกียรติกุล, "บทความเรื่อง แนวคิดและหลักการในการกำกับดูแลเรื่องอัตราค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม," หน้า 19-21, (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

กิจการไป ในขณะที่เดียวกันองค์กรกำกับดูแลจะต้องอนุญาตให้ผู้ประกอบการได้รับคืนภาษีที่ตนต้องจ่ายไปอีกด้วย

อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติอาจเป็นหน้าที่ที่ค่อนข้างยากในการกำหนดว่ารายการใดจะมีลักษณะเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุน (Capital investment) หรือเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน (Operating expenses) ที่รวมหรือไม่รวมอยู่ในอัตราราคาฐาน (Rate base) ตามลำดับ จึงมักมีการโต้เถียงเกิดขึ้นได้บ่อยครั้ง ซึ่งในการตัดสินใจขององค์กรกำกับดูแลนี้ถือเป็นสิ่งสำคัญที่มีผลต่อการกำหนดราคาอัตราค่าบริการเป็นอย่างมาก

อนึ่ง รายละเอียดในส่วนต้นทุนของบริษัทอันเนื่องมาจากการลงทุนในกิจการโทรคมนาคม ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนในโครงข่ายหรือในส่วนอื่นๆ ต้นทุนที่สำคัญอันหนึ่งที่น่ามาประกอบในการพิจารณาอัตราผลตอบแทนการลงทุน นั่นคือ ต้นทุนของเงินทุน (cost of capital) กล่าวคือ จากที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นว่าฐานอัตราราคานี้จะรวมถึงต้นทุนของเงินทุนด้วย จึงเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าต้นทุนดังกล่าวจะครอบคลุมหรือพิจารณาในหลักเกณฑ์ใด คำว่า "เงินทุน" ในที่นี้เป็นเงินทุนที่มาจากกระแสเงินสดของบริษัท ซึ่งอาจนำมาจากแหล่งเงินทุนต่างๆ หากพิจารณาโดยละเอียดจะเห็นได้ว่าในส่วนของเงินทุนนั้นล้วนแต่มีต้นทุนแฝงอยู่ทั้งสิ้น เช่น เงินทุนที่มาจากการกู้ยืม ผู้ประกอบการก็จำเป็นที่จะต้องชำระดอกเบี้ยเพื่อตอบแทน หรือหากจัดหาเงินทุนโดยการออกขายหุ้นสามัญ หรือหุ้นบุริมสิทธิผู้ประกอบการก็จำเป็นที่จะต้องจ่ายเงินปันผล มิฉะนั้นแล้วก็ไม่มีความจำเป็นที่จะยินยอมให้เงินทุนดังกล่าว ซึ่งอัตราผลตอบแทนดังกล่าวหรือที่เรียกในที่นี่ว่าต้นทุนของเงินทุน (cost of capital) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ อัตราต้นทุนของเงินทุนนั้น จึงเป็นอัตราผลตอบแทนขั้นต่ำที่นักลงทุนเรียกร้องเพื่อที่จะก่อให้เกิดแรงจูงใจในการลงทุนในบริษัทผู้ประกอบการโทรคมนาคมนั้น นอกจากนี้ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาประกอบนั้นคือ อัตราของต้นทุนของเงินทุนในระดับใดที่จะถือได้ว่าเป็นอัตราที่สมเหตุสมผลเพื่อนำมาประกอบการกำหนดอัตราผลตอบแทนการลงทุน และเป็นแนวทางในการกำหนดกฎเกณฑ์มิให้ผู้ประกอบการนำอัตราที่สูงเกินไปมาแสวงหาผลประโยชน์อันทำให้ตนได้รับผลตอบแทนที่สูงเกินกว่าความเป็นจริง หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าอาจเป็นการบิดเบือนทางต้นทุนของผู้ประกอบการได้

อัตราต้นทุนของเงินทุน (Cost of capital) ที่สมเหตุสมผล

สำหรับในตลาดที่มีการแข่งขัน (competitive market) นั้นในทางทฤษฎีแล้วจะ คาดหมายว่าแรงผลักดันจากการแข่งขันจะสร้างแรงกดดันต่อราคาและผลกำไรของผู้ประกอบการ ให้ลดลงจนเท่ากับระดับของต้นทุนของเงินทุน (cost of capital) ในที่สุด ในความเป็นจริงพบว่า อัตราผลตอบแทนตามความเป็นจริงของผู้ประกอบการในแต่ละปีนั้นจะมีค่าที่แตกต่างออกไปจาก ต้นทุนของเงินทุน (cost of capital) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของผลิตภัณฑ์ที่มีการพัฒนาขึ้นมา ใหม่ (innovative product) แต่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปหากตลาดมีการแข่งขันเกิดขึ้นจริงแล้ว ทำให้อัตราผลตอบแทนที่สูงเกินกว่าหรือต่ำกว่าต้นทุนของเงินทุนจะมีการปรับตัวให้มีค่าลดลง จนเท่ากับต้นทุนของเงินทุน

ค่าของต้นทุนของเงินทุน (cost of capital) นั้นสามารถแสดงค่าที่แท้จริงหลังจาก การปรับลดอัตราเงินเฟ้อ (real term) หรือในรูปแบบที่เป็น nominal term ก็ได้ หรืออาจแสดงได้ทั้ง ในรูปแบบของอัตราก่อนภาษี (pre-tax term) หรืออัตราหลังภาษี (post-tax term) ก็ได้ แต่โดย ส่วนใหญ่แล้วองค์กรกำกับดูแลในหลายๆ ประเทศ เช่น ในประเทศอังกฤษ มักจะใช้อัตรา pre-tax nominal cost of capital

ตารางที่ 4 ตัวอย่างอัตราต้นทุนของเงินทุนที่นำมาใช้ในประเทศต่างๆ ในกลุ่มสหภาพยุโรป

Country	Cost of Capital (%) (pre-tax)
Austria	9.34
Belgium	12.88
Denmark	10.85
Finland	Various*
France	10.4
Germany	8
Greece	12.12
Ireland	12**
Italy	13.5
Luxembourg	N/A
Netherlands	10.7-13.4

Portugal	N/A
Spain	12.34
Sweden	15
UK	13.5

* All operators determine their prices by themselves and the return may vary among operators. FICORA then evaluates the reasonableness of the operator's return estimates on a case-by-case basis using the WACC method (evaluation is included in the possible cost orientation investigations concerning the SMP and the charges in question)

** The cost of capital used for the calculation of the ULL charge was 12 per cent up to 31 March 2004. Since April 2004 this has changed to 11.5 per cent.

Source: National NRAs.

วิธีการที่ใช้ในการประเมินต้นทุนของเงินทุนนั้นสามารถกระทำได้ในหลายรูปแบบ แต่โดยทั่วไปแล้วมักจะนิยมคำนวณโดยใช้วิธีการต้นทุนถ่วงเฉลี่ย (Weighted Average Cost of Capital: WACC) ของต้นทุนส่วนทุน (cost of equity) และต้นทุนของหนี้สิน (cost of debt) ของผู้ประกอบการในขณะนั้น ซึ่งแหล่งเงินทุนแต่ละแหล่งนั้นก็จะมีต้นทุนที่ไม่เท่ากัน ดังนั้นในการคำนวณค่าต้นทุนถ่วงเฉลี่ยจึงต้องนำต้นทุนของแต่ละแหล่งเงินทุนแต่ละแหล่งมาเฉลี่ยแบบถ่วงน้ำหนัก

ประเด็นที่พึงพิจารณาในเบื้องต้น คือ ต้นทุนถ่วงเฉลี่ยของผู้ประกอบการนั้นจะพิจารณาจากโครงสร้างเงินทุนของบริษัทผู้ประกอบการที่มีประสิทธิภาพเป็นสำคัญว่าควรจะมีส่วนผสมของหนี้สิน ทุนบุริมสิทธิ หรือส่วนของเจ้าของ (common equity) ในระดับที่เหมาะสมอย่างไร ซึ่งสูตรของการคำนวณต้นทุนถ่วงเฉลี่ยนั้นปรากฏตามตารางด้านล่าง ดังนี้

ตารางที่ 5 แสดงสูตรการคำนวณต้นทุนเงินถั่วเฉลี่ย (Weighted Average Cost of Capital: WACC)

$$\text{WACC pre-tax real} = [D/D+E \times R_d] + [E/D+E \times R_e \times 1/1-t] - i$$

D : market value of the debt

E : market value of equity

R_d : marginal cost of debt

R_e : marginal cost of equity

t : marginal tax rate

i : inflation rate

$$\text{WACC} = W_d K_d (1-T) + W_{ps} + W_s K_s$$

โดย W_d = อัตราส่วนของหนี้สินระยะยาว

K_d = อัตราดอกเบี้ยหนี้สินระยะยาว

W_{ps} = อัตราส่วนของหุ้นบุริมสิทธิ

K_{ps} = อัตราผลตอบแทนของหุ้นบุริมสิทธิ

W_s = สัดส่วนของส่วนหุ้นสามัญและกำไรสะสม

K_s = อัตราผลตอบแทนของส่วนหุ้นสามัญและกำไรสะสม

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบหรือตัวแปรของค่าต่างๆ ที่นำมาประกอบการคิดคำนวณค่าของต้นทุนถั่วเฉลี่ย (Weighted Average Cost of Capital: WACC) นี้ จะเป็นการคำนวณทางด้านการเงิน (Finance) เป็นหลักซึ่งมีรายละเอียดของการวิเคราะห์ข้อมูล เป็นการเฉพาะ เช่น การประเมินต้นทุนของส่วนหุ้น (cost of equity) และการประเมินต้นทุนของส่วนหนี้สิน (cost of debt) เป็นต้น ในที่นี้จึงขอกล่าวเพียงหลักการกว้างๆ ของการคำนวณอัตราต้นทุนของเงินทุน (cost of capital) ซึ่งอัตราที่สมเหตุสมผลนั้นคงต้องอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูล โดยละเอียดต่อไป

ตารางที่ 6 แสดงความแตกต่างขององค์ประกอบที่ใช้ในการคำนวณ WACC ของประเทศต่างๆ

	UK (%)	Netherlands (%)	Denmark (%)
Gearing (g)	30	17	37.5
Risk free rate (R_f)	5.1	4.97	5.1
Beta	1.29	0.84	1.14
ERP	5	7	3.75
Debt premium (DP)	1.75	0.5	1.5
Tax (t)	30	35	30
Cost of Equity (R_E)	11.55	10.85	9.375
Cost of Debt (R_D)	6.85	5.47	6.60
WACC	13.61	14.78	10.84

Source: Europe Economics, Pricing Methodologies for Unbundled Access to the local loop, May 2004

(2) กำหนดฐานมูลค่าของค่าใช้จ่ายในการลงทุนที่ควรได้รับผลตอบแทน

หากผู้ประกอบการได้รับผลตอบแทนเพียงเท่ากับรายจ่ายที่เกิดขึ้นตามอัตราคาราคาฐานแล้ว อาจไม่มีผู้ประกอบการรายใดที่จะยอมลงทุนในสินทรัพย์ที่มีอายุการใช้งานเกินกว่า 1 รอบของการกำหนดผลตอบแทน เนื่องจากลักษณะของการลงทุนในภาคโทรคมนาคมจะมีต้นทุนแบบคงที่ (Fixed cost) ที่เกิดจากสินทรัพย์ถาวรที่มีอายุการใช้งานเกินกว่า 1 รอบของการกำหนดผลตอบแทนในระดับที่สูงมาก ดังนั้น เพื่อให้ผู้ประกอบการได้รับผลตอบแทนที่เหมาะสมกับการลงทุนอย่างสมเหตุสมผล จึงมีการอนุญาตให้ในการคำนวณผลตอบแทนผู้ประกอบการสามารถได้รับผลตอบแทนจากการลงทุน (capital investment) หลังจากการหักค่าเสื่อมราคาสะสมที่เกิดขึ้นก่อนปีที่จะคำนวณผลตอบแทนได้

(3) กำหนดอัตราผลตอบแทน (Rate of Return)

โดยปกติอัตราผลตอบแทนที่เหมาะสมจะกำหนดไว้สำหรับช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ซึ่งมักจะอยู่ในระหว่าง 1-3 ปี ซึ่งอัตราผลตอบแทนนั้นนอกจากจะกำหนดให้เป็นอัตราที่

ผู้ประกอบการสามารถดำเนินกิจการอยู่ได้แล้ว ยังจำเป็นที่จะต้องเป็นอัตราที่สูงเพียงพอที่จะสร้างแรงจูงใจให้มีการนำเงินเข้ามาลงทุนอีกด้วย หรืออาจกล่าวได้ว่าอัตราผลตอบแทนนี้จะต้องเป็นอัตราที่ผู้ประกอบการได้คุ้มกับต้นทุนที่เสียไป และจะต้องรวมถึงผลกำไรที่จะได้รับในอัตราที่ยุติธรรมซึ่งสะท้อนถึงความเสี่ยงที่ผู้ประกอบการได้นำเงินมาลงทุนอีกด้วย แต่อัตราราคาผลตอบแทนนี้ก็สามารถเปลี่ยนแปลงไปได้ตามแต่ละช่วงเวลา

(4) คำนวณรายได้ที่จำเป็นจะต้องได้รับ (Revenue requirement)

ซึ่งสามารถคำนวณได้จากสูตรความสัมพันธ์เบื้องต้น ดังนี้ คือ

$$RR = E + T + d + r(V - D)$$

โดย	RR	คือ รายได้ที่จำเป็นจะต้องได้รับ (Required return)
	E	คือ รายจ่ายในการดำเนินงานของบริษัทตามฐานอัตราราคา (ไม่รวมดอกเบี้ยจ่าย)
	T	คือ ภาษีจ่าย
	d	คือ ค่าเสื่อมราคาประจำปีของสินทรัพย์ทุน (เกิดจากรายจ่ายจากการลงทุน)
	r	คือ อัตราของผลตอบแทนที่เหมาะสม
	V	คือ มูลค่าตามบัญชีของสินทรัพย์ทุน
	D	คือ ค่าเสื่อมราคาสะสมถึงปีก่อนที่จะคำนวณรายได้ของสินทรัพย์ทุน

(5) กำหนดราคาสินค้าหรือบริการ

หลังจากขั้นตอนต่างๆข้างต้นแล้ว ราคาของสินค้าและบริการแต่ละชนิดจะถูกกำหนดขึ้น โดยต้องมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อที่จะให้เกิดรายได้ของบริษัทเมื่อรวมกันแล้วมีมูลค่าเท่ากับ "รายได้ที่จำเป็นจะต้องได้รับ" ซึ่งหากต่ำกว่าผู้ประกอบการก็สามารถที่จะขึ้นราคาได้เพื่อให้ได้รับผลตอบแทนตามที่กฎหมายอนุญาตไว้ แต่หากรายได้ทั้งหมดของบริษัทผู้ประกอบการเกินกว่า "รายได้ที่จำเป็นจะต้องได้รับ" บริษัทผู้ประกอบการจะต้องคืนรายได้ (Refund) ส่วนเกินแก่ผู้บริโภค โดยอาจทำในรูปของการลดอัตราค่าบริการ (Rate cut) ในปีถัดมา เป็นต้น

จากกระบวนการขั้นตอนทั้งหมดของการกำกับดูแลโดยการควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุน (Rate-of-return Regulation) จะเห็นได้ว่ามิได้มีการออกแบบมาเพื่อควบคุมกำหนดให้ราคาสินค้าหรือบริการประเภทใดประเภทหนึ่งมีราคาเท่ากับต้นทุนที่แท้จริงในการผลิตสินค้าหรือบริการโดยเฉพาะ แต่ออกแบบมาเพียงเพื่อควบคุมรายได้จากการขายสินค้าหรือบริการทุกประเภทเมื่อเทียบกับต้นทุนของสินค้าและบริการทั้งหมดเท่านั้น จะเห็นได้จากประสบการณ์ในประเทศอังกฤษ ที่มีการนำรูปแบบของการกำกับดูแลนี้มาใช้ในระยะแรก โดยมีความต้องการอัตราราคาที่อยู่บนอัตราที่ได้รับอนุญาตอย่างเป็นธรรม กล่าวคือ เป็นอัตราที่ตอบแทนต้นทุนของทุน (cost of capital) แต่อย่างไรก็ตาม Averch and Johnson¹³ ได้แสดงให้เห็นว่าการกำหนด ROR บนพื้นฐานของทุนนั้น ก่อให้เกิดการตัดสินใจทางธุรกิจที่บิดเบือนไป กล่าวคือ เป็นการสนับสนุนให้ผู้ประกอบการขยายฐานของต้นทุนเพื่อให้เกิดระดับของกำไรที่เพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแล จะเห็นได้ว่า มิได้มีผลกำไรโดยตรงจากต้นทุน นอกจากนี้ ยังเป็นการกำกับดูแลโดยครอบคลุมธุรกิจทั้งหมดซึ่งมิได้มุ่งตรงไปที่บริการที่เกิดการผูกขาดและที่เป็นประโยชน์สาธารณะโดยตรง ผลคือเป็นการกำกับดูแลที่ไม่ดีทั้งในแง่ของผู้ประกอบการและผู้บริโภค¹⁴ ดังนั้น ในทางปฏิบัติแล้วจึงอาจกล่าวได้ว่าราคาของสินค้าและบริการแต่ละประเภทจะอยู่ระหว่างราคาที่ตั้งตามต้นทุน (Cost-oriented Price) และราคาที่กำหนดโดยดุลยพินิจ (Discretionary Price)¹⁵

อย่างไรก็ดี การกำกับดูแลโดยการควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุนนี้ก็ยังมีทั้งข้อดีและข้อเสียอยู่ในกฎเกณฑ์ซึ่งอาจพิจารณาได้ ดังต่อไปนี้

¹³ Averch, H. and Johnson (1962), cited in Ian Walden and John Angel, 2001: 18.

¹⁴ Ian Walden and John Angel, Telecommunications Law, First edition. Blackstone Press Limited Aldine Place London. United Kingdom. 2001. p. 18.

¹⁵ Hank Intven and McCarthy Tetrault. Telecommunications Regulation Handbook: Module 4. Price Regulation. p. 7.

4.3.2.1 ข้อดีของ Rate-of-return

ข้อดีของการกำกับดูแลอัตราค่าบริการด้วยวิธีนี้คือ ง่ายและไม่ซับซ้อน นั่นคือ การกำหนดกฎเกณฑ์และสูตรในการคำนวณไม่ต้องการเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญเฉพาะทางมาก และสามารถสร้างราคาอัตราค่าบริการที่ยุติธรรม (Just) และสมเหตุสมผล (Reasonable) ในลักษณะที่เป็นรูปธรรมโดยอยู่บนพื้นฐานของต้นทุน (Cost)

4.3.2.2 ข้อเสียของ Rate-of-return

การกำกับดูแลอัตราค่าบริการด้วยวิธีนี้ก็มีข้อจำกัดอันอาจถือเป็นข้อบกพร่องอยู่หลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก คือ วิธีการนี้มักนำไปสู่การบริหารทรัพยากรที่ไม่ได้ประสิทธิภาพ (Inefficient resource utilization) กล่าวคือ หากผลตอบแทนอยู่ในระดับที่ผู้ประกอบการพอใจ ผู้ประกอบการก็จะพยายามลงทุนให้มากที่สุด เพื่อให้ได้รับรายได้และกำไรสูงสุด โดยที่มิได้คำนึงถึงความต้องการในตลาด จึงทำให้การจัดสรรทรัพยากรไม่สะท้อนถึงประโยชน์ของสังคมโดยรวมสูงสุด ในทางกลับกันหากผลตอบแทนอยู่ในระดับต่ำผู้ประกอบการก็จะจำกัดการลงทุนหรือไม่ลงทุนตามการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี จนอาจเกิดผลกระทบที่ไม่ดีต่อผู้บริโภคได้

ประการที่สอง คือ วิธีการนี้มักนำไปใช้ควบคุมผลตอบแทนการลงทุนของผู้ประกอบการแต่ละรายมากกว่าผลตอบแทนในบริการแต่ละประเภท อัตราค่าบริการที่ถูกกำกับดูแลในทางปฏิบัติจึงเป็นอัตราค่าบริการที่อยู่ระหว่างต้นทุนจริงและการกำหนดราคาด้วยดุลยพินิจ ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ผู้ประกอบการมีโอกาสที่จะได้รับกำไรเกินปกติ โดยเฉพาะในกรณีที่ตลาดไม่มีการแข่งขันอย่างเต็มที่

ประการที่สาม คือ ขาดแรงจูงใจที่จะทำให้ผู้ประกอบการลดต้นทุนการผลิต เนื่องจากต้นทุนเกือบทุกประเภทจะถูกนำมาคำนวณเพื่อหาผลตอบแทนที่เหมาะสม ทำให้ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน อีกทั้งจากกระบวนการต่างๆ เป็นประกันว่าผู้ประกอบการจะได้รับผลตอบแทนการลงทุนจากการคำนวณต้นทุนทั้งหมดที่ตนได้ดำเนินการไป และอาจนำไปสู่ความเสื่อมถอยของประสิทธิภาพในการผลิตและขาดการริเริ่มสร้างสรรค์ในการวิจัยและพัฒนา

อนึ่ง การขาดแรงจูงใจนี้เป็นผลที่มีลักษณะตรงข้ามกับผลที่ควรเกิดขึ้นจากตลาดที่มีการแข่งขัน กล่าวคือในตลาดที่มีการแข่งขันนั้น ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 ว่าราคาสินค้าหรือบริการในตลาดที่มีการแข่งขันจะถูกกำหนดโดยปริมาณอุปสงค์และอุปทานรวม ซึ่งส่งผลให้ไม่มีผู้ประกอบการรายใดมีอิทธิพลเหนือตลาดในการกำหนดทิศทางของราคา แต่ผู้ประกอบการเป็นเพียงผู้ที่ต้องรับราคาทีเสนอมา (Price taker) ซึ่งทางเดียวที่ผู้ประกอบการจะเพิ่มปริมาณการผลิตและได้ผลกำไรก็คือ การเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินกิจการเพื่อมีต้นทุนที่ลดลง ดังนั้น เห็นได้ว่าข้อบกพร่องในการขาดแรงจูงใจนี้เป็นประการสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การกำกับดูแลอัตราผลตอบแทนการลงทุนไม่สามารถเลียนแบบลักษณะตลาดที่มีการแข่งขันได้

ประการที่สี่ คือ การบิดเบือนองค์ประกอบของปัจจัยการผลิต ผู้ประกอบการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลมีแนวโน้มที่จะเลือกลงทุนในสินค้าทุน (Capital Goods) มากกว่าการเลือกใช้แรงงานเป็นปัจจัยในการผลิต เนื่องจากการลงทุนในสินค้าทุนสามารถได้รับผลตอบแทนที่แน่นอนได้หลายปี ค่าใช้จ่ายจากสินค้าทุนโดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าเสื่อมราคายังสามารถนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานได้อีกด้วย

ประการที่ห้า คือ การมีต้นทุนในการกำกับดูแล เนื่องจากเพื่อทำให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการและผู้ให้บริการองค์กรกำกับดูแลจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลจำนวนมากเพื่อประกอบการวิเคราะห์และติดตามการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา อาทิ ประเมินถึงต้นทุนทั้งหมดของผู้ประกอบการ การทบทวนข้อมูลต้นทุนของเงินทุน หรืออัตราผลตอบแทนการลงทุน เป็นต้น ซึ่งก็อาจทำให้ต้นทุนการกำกับดูแลเพิ่มขึ้นได้เช่นกัน อีกทั้งอาจมีระดับของการแทรกแซงโดยรัฐค่อนข้างสูง เนื่องจากต้องมีการทบทวนและตรวจสอบรายละเอียดจากองค์กรกำกับดูแลอยู่เสมอ ดังนั้นจึงควรมีการกำหนดกฎระเบียบต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการควบคุมกำกับดูแล

ประการที่หก คือ ไม่เหมาะสมกับแนวคิดเรื่องการนำระบบแข่งขันเข้ามาใช้ เนื่องจากไม่เกิดความยืดหยุ่นทางด้านราคา ทำให้กลไกการกำหนดราคาของผู้ประกอบการไม่สามารถตอบสนองคู่แข่งรายอื่นได้ อีกทั้งการควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุนนี้ยังสามารถก่อให้เกิดการอุดหนุนข้ามภาคบริการได้ง่าย กล่าวคือผู้ประกอบการจะนำผลกำไรในบริการที่ได้รับประกันจากการควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุน ไปอุดหนุนบริการที่ขาดทุน จากการแข่งขันในตลาดที่ไม่มี การควบคุม ซึ่งแนวคิดนี้ไม่สามารถทำให้การกำหนดราคาสามารถสะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงได้

ซึ่งข้อบกพร่องดังกล่าวมีบางส่วนที่ปรากฏตามการพิจารณาคดีของศาลในคดีพิพาทระหว่าง National Rural Telecom Association v. FCC¹⁶ โดยปรากฏในส่วนของ การนำสืบของศาลว่าเหตุใด FCC จึงมีการออกหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าบริการเปลี่ยนจาก ROR มาเป็น Price cap ซึ่งเดิม FCC ได้ออกกฎเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าบริการของผู้ประกอบการให้เป็นไปตามรูปแบบของ ROR¹⁷ โดยจะอยู่บนพื้นฐานของต้นทุนที่เกิดขึ้นโดยตรงจากการประกอบการ ผู้ประกอบการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจึงสามารถเก็บอัตราค่าบริการได้ในระดับที่ไม่สูงกว่าที่จำเป็นกล่าวคือ "...sufficient revenue to cover their costs and achieve a fair return on equity..."

แต่ต่อมาในปี 1980 เริ่มที่จะให้เหตุผลหลักๆ สามประการ ที่ทำให้ FCC กำหนดเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การกำกับดูแลเป็น Price cap ดังนี้

1. ผลของแรงจูงใจในการกำหนดต้นทุนนั้นบิดเบือนไป เนื่องจากผู้ประกอบการพยายามที่จะผลักภาระในต้นทุนให้กับผู้ใช้บริการ แรงจูงใจในการปรับปรุงหรือพัฒนาสิ่งใหม่นั้นน้อยกว่าตอนที่ไม่มี การกำกับดูแล มีแรงจูงใจที่จะนำไปสู่ "gold-plating" กล่าวคือ การใช้อุปกรณ์หรือบริการที่ไม่สามารถอ้างเหตุผลในเชิงเศรษฐศาสตร์ได้อย่างแท้จริง
2. สร้างแรงจูงใจในการถ่ายโอนต้นทุน (cost shifting) ซึ่งอาจจะเป็นอุปสรรคสำคัญในการบรรลุวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลและส่งผลกระทบต่อในแง่ลบหลายประการ กล่าวคือ ผู้ประกอบการบริษัทหนึ่งอาจได้ผลประโยชน์จากการถ่ายโอนต้นทุนจากบริษัทที่มีได้ อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ซึ่งได้รับผลกระทบจากผู้ใช้บริการที่จะลดปริมาณการซื้อบริการลงหากบริษัทให้บริการในราคาที่สูงขึ้น ไปสู่บริษัทที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลที่ซึ่งการเปลี่ยนแปลงราคาสูงขึ้นนั้นมีผลเพียงเล็กน้อยหรือไม่มีเลยต่อปริมาณการซื้อบริการ เนื่องจากอยู่ภายใต้การกำกับดูแลที่ราคาจะปรับไปตามปริมาณของ

¹⁶ National Rural Telecom Ass'n v. FCC 300 U.S. App. D.C. 226 (1993).

¹⁷ FCC. Policy and Rules Concerning Rates for Dominant Carriers, Further Notice of Proposed Rulemaking, 3 FCC Rcd 3195, 3211(1988).

การซื้อ อีกทั้งปริมาณการซื้อดังกล่าวมิได้มีผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงราคา¹⁸

3. ROR คือการบริการจัดการทางต้นทุน ซึ่งต้องการหน่วยงานในการจัดการอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ในการคำนวณและจัดสรรต้นทุนของผู้ประกอบการ

4.3.3 กำกับดูแลโดยการควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุนที่สร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการ (ROR- Incentive Regulation)

เป็นกฎเกณฑ์ที่เกิดขึ้นจากข้อเสนอของประเทศสหรัฐอเมริกา อันเนื่องมาจากข้อบกพร่องของการควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุนที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งตามวิธีนี้เป็นความพยายามเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ปลีกย่อยต่างๆ เพื่อสร้างแรงจูงใจแก่ผู้ประกอบการมากขึ้นกว่ากฎเกณฑ์การควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุนแบบดั้งเดิม อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎระเบียบนี้จะมีรูปแบบที่แตกต่างหลากหลาย แต่กฎระเบียบดังกล่าวมักจะมีลักษณะที่ร่วมกันดังนี้คือ

(1) ผู้ประกอบการมักจะได้รับความยืดหยุ่นในการดำเนินงานมากกว่ากฎระเบียบควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุนแบบดั้งเดิม เช่น การที่ผู้ประกอบการอาจได้รับผลตอบแทนพิเศษหากสามารถลดต้นทุนในการผลิตลง

(2) ผู้ประกอบการมักจะมีส่วนร่วมในการตั้งเป้าหมายของการดำเนินงานร่วมกับองค์กรกำกับดูแล

(3) องค์กรกำกับดูแลอาจจำกัดกิจกรรมใดๆ ของผู้ประกอบการให้บริการ

(4) องค์กรกำกับดูแลอาจกำหนดช่วงของตอบแทนพิเศษหรือบทลงโทษอื่นใดเพื่อจูงใจให้ผู้ประกอบการดำเนินการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงและสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการในการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการ

อย่างไรก็ตาม แม้การใช้วิธีนี้จะช่วยลดข้อจำกัดที่เกิดขึ้นดังกล่าว แต่ปัญหาต่างๆ ของระบบนี้ก็ยังคงมีเหลืออยู่หลายประการ ยิ่งไปกว่านั้นการให้ผลตอบแทนพิเศษแก่ผู้ประกอบการยังอาจก่อให้เกิดความบิดเบือนทางพฤติกรรมของผู้ประกอบการอีกด้วย

¹⁸ อาจพิจารณาประกอบกับหัวข้อที่ 3.3.3 การกำหนดราคาโดยอิงกับอุปสงค์ (Demand-based pricing)

นอกจากนี้ รูปแบบของการกำกับดูแลโดยการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการ ภายใต้กฎเกณฑ์ควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุน ที่มีการบังคับใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีดังต่อไปนี้

4.3.3.1. อัตราผลตอบแทนการลงทุนที่ถูกกำหนดให้อยู่ในช่วงใดช่วงหนึ่ง (Banded Rate-of-Return)

ภายใต้รูปแบบนี้ องค์กรกำกับดูแลจะกำหนดขอบเขตของรายได้ของผู้ประกอบการที่จะได้รับแต่จะต้องไม่เกินกว่าที่ได้รับอนุญาตไว้ตามกฎหมาย และเมื่อใดที่ขอบเขตของรายได้ที่ได้รับการกำหนดนั้นแคบเกินไปก็จะไม่สามารถสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ประกอบการได้ ในขณะเดียวกันหากกำหนดช่วงขอบเขตให้กว้างจะสามารถสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการในการพยายามที่จะลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตได้มากกว่า ตัวอย่างเช่น หากกำหนดอัตราผลตอบแทนไว้ที่ 12% องค์กรกำกับดูแลอาจกำหนดให้ผู้ประกอบการสามารถได้รับผลตอบแทนระหว่าง 10% ถึง 14% แต่เมื่อคำนวณแล้วผลตอบแทนที่ได้จะต้องไม่เกิน 1,000 บาท เป็นต้น

4.3.3.2. Rate Case Moratoria

รูปแบบของกฎเกณฑ์นี้สามารถนำมาใช้ได้โดยรูปแบบของความตกลงที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรกำกับดูแลและผู้ประกอบการที่ที่จะยกเว้นการตรวจสอบรายได้หรือผลตอบแทนของผู้ประกอบการในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งรูปแบบนี้มักจะนำมาใช้ในช่วงเริ่มต้นของการเปลี่ยนผ่านไปสู่การเริ่มต้นใช้รูปแบบการกำกับดูแลโดยการกำหนดเพดานราคา (Price cap Regulation) ต่อไป ซึ่งเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการที่จะลดต้นทุนในการให้บริการลง เพื่อที่จะได้รับผลตอบแทนจากการดำเนินงานมากขึ้น

4.3.3.3. การแบ่งปันผลตอบแทน (Earnings-sharing)

ภายใต้แนวทางนี้ผู้ประกอบการสามารถได้รับผลตอบแทนที่สูงขึ้น แต่อย่างไรก็ตามผลตอบแทนที่ได้รับในช่วงใดช่วงหนึ่งอาจจะต้องมีการนำมาจัดสรรให้ผู้บริโภคด้วย เช่น ผู้ประกอบการจะได้รับผลตอบแทนทั้งหมดหากอัตราผลตอบแทนที่ตนเองได้นั้นไม่เกิน 10% หากผู้ประกอบการได้รับผลตอบแทนระหว่าง 10-14% ผลตอบแทนที่อยู่ในช่วงนี้จะต้องนำมาแบ่งส่วนกันระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภค และผู้ประกอบการไม่สามารถมีผลตอบแทนเกิน 14% ได้

4.3.4. กำกับดูแลโดยกำหนดเพดานราคา (Price Cap)

การกำหนดเพดานอัตราค่าบริการเริ่มมีการใช้กันอย่างแพร่หลายตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1980¹⁹ โดยได้รับการพัฒนาคิดค้นและนำมาใช้เป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษเมื่อปี ค.ศ. 1985 โดยมีสาเหตุส่วนหนึ่งเนื่องมาจากความคิดที่ว่า การกำกับดูแลโดยการควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุนนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการสร้างแรงจูงใจแก่ผู้ประกอบการในการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการโทรคมนาคม อีกทั้งกฎเกณฑ์การควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุนยังสร้างแรงจูงใจให้เกิดการอุดหนุนข้ามภาคในลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์กับการแข่งขันขึ้นอีกด้วย

ในทางปฏิบัติ การกำหนดเพดานอัตราค่าบริการจะจำกัดอยู่เฉพาะบริการที่ยังไม่มีการแข่งขันเต็มที่เท่านั้น โดยการกำกับดูแลด้วยวิธีนี้เป็นการใช้สูตร (Formula) ที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้อย่างแน่นอนโดยองค์กรกำกับดูแลสำหรับช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งในการคำนวณเพื่อกำหนดราคาสูงสุดที่องค์กรกำกับดูแลจะอนุญาตให้ผู้ประกอบการสามารถเรียกเก็บได้จากผู้บริโภค และจะปรับขึ้นราคาได้ในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นเท่าไร สูตรการคำนวณนั้นจะมีการออกแบบมาโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถได้รับการชดเชยผลตอบแทนในส่วนของปัจจัยที่มีผลทำให้ระดับราคาของสินค้าเพิ่มสูงขึ้นและปัจจัยดังกล่าวเป็นปัจจัยที่ไม่อาจควบคุมและหลีกเลี่ยงได้ เช่น อัตราเงินเฟ้อ (Inflation), ภาษีอากร (Tax) เป็นต้น แต่ในขณะเดียวกันสูตรการคำนวณดังกล่าวก็มีการออกแบบมาเพื่อประโยชน์ต่อผู้บริโภคด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ผู้บริโภคสามารถได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาประสิทธิภาพในการผลิตที่เพิ่มสูงขึ้นโดยผ่านการบังคับให้ผู้ประกอบการคิดอัตราค่าบริการลดลงด้วย ดังนั้นหากผู้ประกอบการรายใดสามารถพัฒนาประสิทธิภาพในการดำเนินงานของตนได้มากกว่าเป้าหมายที่องค์กรกำกับดูแลคาดหวังไว้ ผู้ประกอบการรายนั้นก็จะสามารถสร้างผลกำไรจากการดำเนินงานได้เพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลโดยการกำหนดเพดานราคานี้พึงสังเกตในเบื้องต้นว่า สูตรการคำนวณนี้ไม่ได้มีการออกแบบที่จะอนุญาตให้ผู้ประกอบการขึ้นราคาเพื่อชดเชยต้นทุนที่ตนใช้ดำเนินการหรือลงทุนได้ทั้งหมดเหมือนกับการกำกับดูแลโดยการควบคุมอัตราผลตอบแทน

¹⁹ Stephen P. King. Principles of price cap regulation. Infrastructure regulation and market reform. Department of Economics: University of Melbourne. P. 46.

การลงทุน แต่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสร้างกลไกในการกำหนดเพดานราคาอัตราค่าบริการสูงสุดที่สะท้อนปัจจัยภายนอกอันมีผลต่อการเพิ่มหรือลดลงของราคาค่าบริการได้ ซึ่งจากปัจจัยนี้เองที่ทำให้กฎเกณฑ์นี้สามารถสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการในการพยายามพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตเพื่อให้มีต้นทุนการผลิตที่ต่ำลงอันจะคล้ายคลึงกับแรงจูงใจที่เกิดขึ้นจากการแข่งขันในตลาดสมบูรณ์

4.3.4.1. คุณลักษณะของการควบคุมเพดานราคา สามารถสรุปได้ดังนี้

(1) องค์กรกำกับดูแลจะกำหนดเพดานอัตราค่าบริการขั้นสูงที่ผู้ให้บริการสามารถจัดเก็บจากผู้บริโภคได้ แต่ทั้งนี้อาจเลือกที่จะเก็บในอัตราที่ต่ำกว่ากำหนดก็ได้เช่นกัน

(2) เพดานราคาจะกำหนดไว้เป็นหมวดหมู่ในตะกร้าบริการ (Baskets of service) ที่เสนอโดยผู้ให้บริการโทรคมนาคม ซึ่งเพดานราคาจะสะท้อนให้เห็นถึงดัชนีราคาของแต่ละตะกร้าบริการ และเพดานราคาที่แตกต่างกันจะใช้กับแต่ละตะกร้าบริการ

(3) ดัชนีราคาจะมีการปรับเปลี่ยนเป็นระยะๆ โดยอิงกับปัจจัยการปรับเปลี่ยน (Adjustment factors) ที่กำหนดไว้ก่อนล่วงหน้า ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบต่อต้นทุนของผู้ให้บริการ เช่น ดัชนีผู้บริโภค เป็นต้น

(4) โดยหลักการแล้ว การปรับเปลี่ยนตะกร้าบริการ และตารางการวัดน้ำหนักดัชนีจำเป็นต้องมีการทบทวนและเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความเป็นจริงอย่างสม่ำเสมอ เช่น ทุกสามหรือห้าปี เป็นต้น

(5) ในแง่ของการกำกับดูแล การควบคุมเพดานราคาถือว่าเป็นการจำกัดการใช้ดุลพินิจขององค์กรกำกับดูแลและส่งเสริมการแข่งขันด้วย

อนึ่ง ในส่วนข้อดีของการกำกับดูแลโดยการกำหนดเพดานราคา (Price cap) อาจพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

- สร้างแรงจูงใจในการให้บริการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น
- เป็นกระบวนการในการกำกับดูแลที่มีความคล่องตัว
- มีความยืดหยุ่นในการปรับอัตราค่าบริการ

- เป็นการลดการแทรกแซงทางการกำกับดูแลและเป็นการบริหารจัดการในระดับจุลภาค
- อนุญาตให้ผู้บริโภคและผู้ประกอบการได้แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในเชิงของผลิตภาพ
- ปกป้องคุ้มครองผู้บริโภคและผู้ประกอบการรายอื่นในตลาดการแข่งขันเสรี โดยการจำกัดเพดานการเพิ่มราคา
- ป้องกันโอกาสการเกิดการอุดหนุนไขว้ (cross-subsidization)

ในประเทศสหรัฐอเมริกา การกำกับดูแลด้วยการควบคุมเพดานราคานี้ได้มีการเริ่มประยุกต์นำมาใช้ในกิจการโทรศัพท์ทางไกลกับบริษัท AT&T เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1989 โดยได้ยกเลิกกฎระเบียบควบคุมอัตราผลตอบแทน (ROR) แบบเดิม โดย FCC²⁰ ได้อธิบายว่าต้องการที่จะสร้างแรงจูงใจและความยืดหยุ่นของการกำหนดราคาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขันในตลาดโทรศัพท์ทางไกล ป้องกันการอุดหนุนข้ามภาค การกำหนดราคาโดยอาศัยอำนาจผูกขาด และการกำหนดราคาเพื่อทำลายคู่แข่ง ทั้งนี้ ในปัจจุบันมลรัฐส่วนใหญ่ได้ใช้การกำกับดูแลโดยการควบคุมเพดานราคาในกิจการโทรคมนาคมที่อยู่ภายใต้อำนาจของตน เช่น ในมลรัฐ Connecticut, Delaware, Georgia, Illinois, Massachusetts, Michigan, New York, North Carolina, Ohio และ Wisconsin เป็นต้น²¹

แต่อย่างไรก็ตาม การนำเอาหลักการดังกล่าวมาเริ่มใช้ในสหรัฐอเมริกา ก็ปรากฏการโต้แย้งในการนำมาปฏิบัติใช้ ดังปรากฏตามกรณีพิพาทระหว่าง National Rural Telecom Association v. Federal Communications Commission (FCC) and United States of America ซึ่งในกรณีพิพาทนี้ยังมีองค์กรและบริษัทอื่นๆ อีกหลายรายในสหรัฐอเมริกาที่เข้าร่วมอีกด้วย²² นอกจากนี้ยังมีกรณีพิพาทในประเด็นเดียวกันอีก 3 คดีที่ศาลนำมารวมการพิจารณา ได้แก่

²⁰ คณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสารของประเทศสหรัฐอเมริกา

²¹ รศ.สุธรรม อยู่ในธรรม, ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ และเฉลิมชัย กักเกียรติกุล, "บทความเรื่องแนวคิดและหลักการในการกำกับดูแลเรื่องอัตราค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม," หน้า 26, (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

²² America Telephone and Telegraph Company US West Communications Inc, GTE Telephone Operating Companies, Ameritech Operating Companies, Southwestern Bell Telephone Company, Maryland People's counsel, NYNEX Pacific Bell and Nevada

คดีระหว่าง The Organization for the Protection and Advancement of Small Telephone companies v. FCC and United States of America, คดีระหว่าง National Telephone Cooperative Association v. FCC and United States of America, และคดีระหว่าง MCI Telecommunications Corporation v. FCC and United States of America ซึ่งในแต่ละคดีก็จะมีบริษัทหรือผู้ประกอบการจำนวนหลายรายที่เข้าร่วมในคดีต่างๆ เช่นกัน ประเด็นหลักของการพิจารณาจะเป็นเรื่องของผลกระทบที่มีต่อการควบรวมกิจการ (Mergers and Acquisitions) ของผู้ประกอบการ รายละเอียดจะขอนำไปกล่าวในหัวข้อที่ 4.5 เรื่องปัญหาที่เกิดขึ้นในการนำกฎระเบียบควบคุมเพดานราคา (Price cap) มาบังคับใช้ในทางปฏิบัติ

ส่วนในประเทศอังกฤษซึ่งมีประสบการณ์จากการนำเอากฎเกณฑ์กำกับดูแลโดยการควบคุมเพดานราคานี้มาใช้ ได้สร้างประเด็นที่น่าสนใจประการหนึ่ง คือ ในทางปฏิบัติการควบคุมเพดานราคาเมื่อนำมาใช้เพื่อทดแทนกฎเกณฑ์การกำกับดูแลโดยการควบคุมอัตราผลตอบแทนอย่างแท้จริง อธิบายได้ว่าในความเป็นจริงแล้วนั้น OFTEL²³ จะวิเคราะห์ความมีประสิทธิภาพของกฎเกณฑ์การควบคุมเพดานราคาโดยผ่านการตรวจสอบอัตราผลตอบแทน (rate of return) ที่ผู้ประกอบการนั้นได้รับตามความเป็นจริง ซึ่งหากผู้ประกอบการได้รับผลตอบแทนในระดับที่สูงเกินสมควรก็จะมี การปรับเปลี่ยนค่าของตัวแปรในสูตรความสัมพันธ์พื้นฐานของการควบคุมเพดานราคาเพื่อป้องกันมิให้ผู้ประกอบการที่มีอำนาจผูกขาดได้รับกำไรที่มากเกินไป

Bell, BellSouth Corporation, South Central Bell and Southern Bell Telephone and Telegraph Company, ALLTEL Service Corporation Telephone Utilities Exchange Carrier Association, United States Telephone Association, MCI Telecommunications Corporation National Association of Regulatory Utility Commissioners Metropolitan Fiber Systems, Inc., Ad Hoc Telecommunications Users Committee, National Cable Television Association, Inc., International Communications Association, Tele-Communications Association, Telephone and Data Systems, Inc., Public Service Commission of the District of Columbia United Telecommunications, Inc.,

²³ องค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศอังกฤษ

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่ากฎเกณฑ์การควบคุมเพดานราคาก็คือภาพสะท้อนของกฎเกณฑ์การควบคุมอัตราผลตอบแทนนั่นเอง²⁴

นอกจากนี้ ในประเทศอิตาลีก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีการกำหนดให้นำหลักเกณฑ์เรื่องการควบคุมเพดานราคามาใช้ โดยปรากฏใน Resolution no. 171/99 of 28 July 1999 on "the regulation and control of voice telephony prices offered by Telecom Italia as from 1 August 1999" ซึ่งออกตามความใน Resolutions nos. 847/00/CONS of 11 December 2000 on "the Revision of the price cap system values" และ 469/01/CONS "the elements for applying a price cap mechanism for the years 2000-2002"²⁵

4.3.4.2. สูตรการคำนวณพื้นฐานของการควบคุมเพดานราคา

การกำกับดูแลโดยการกำหนดเพดานราคา (Price cap) นี้ อาจมีการคิดคำนวณโดยสูตรได้หลายรูปแบบ ซึ่งในแต่ละรูปแบบนั้นก็มีการเพิ่มตัวเลขที่ใช้แทนค่าต่างๆ ได้ แต่ในรูปแบบที่เบื้องต้นที่สุดนั้น ในสูตรจะอนุญาตให้ผู้ประกอบการสามารถนำปัจจัยอย่างอื่นเข้ามาประกอบการคิดคำนวณ คือ อาจเพิ่มตัวเลขที่แทนค่าของอัตราเงินเฟ้อ (Inflation factor) ในแต่ละปีและผลผลิตภาพในการประกอบการ²⁶ เข้าไปใช้ในสูตรด้วย

โดยทั่วไปแล้วสูตรการคำนวณพื้นฐานของการควบคุมเพดานราคาสามารถแสดงให้เห็นได้โดยสมการพื้นฐานดังนี้ คือ $P=I-X$

โดย P = อัตราเพดานราคาสูงสุดที่ผู้ประกอบการสามารถเพิ่มได้ในปีใดปีหนึ่ง
 I = อัตราเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นในปีนั้นๆ

²⁴ รศ.สุธรรม อยู่ในธรรม, ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ และเฉลิมชัย ก๊กเกียรติกุล, "บทความเรื่องแนวคิดและหลักการในการกำกับดูแลเรื่องอัตราค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม," หน้า 26, (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

²⁵ Official Journal of the Italian Republic, Resolution no. 289/03/CONS "Price cap regulation and control for the voice telephony services offered by Telecom Italia", 22 August 2003.

²⁶ สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย, แผนหลักการสื่อสาร พ.ศ. 2540-2549 (บทสรุปสำหรับผู้บริหาร), สิงหาคม 2540, กระทรวงคมนาคม, หน้า ๗

X = อัตราประสิทธิภาพในการผลิต (Productivity Factor)

จากสูตรพื้นฐานข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การที่ผู้ประกอบการจะสามารถเพิ่มอัตราค่าบริการในปีใดปีหนึ่ง (P) ได้หรือไม่จำนวนเท่าใดนั้น ขึ้นอยู่กับผลต่างของปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบหลัก 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยแรกเกี่ยวกับผลกระทบทางด้านราคาที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของผู้ประกอบการ เช่น การเพิ่มขึ้นของราคาปัจจัยการผลิตอันเนื่องมาจากภาวะเงินเฟ้อ (I) และปัจจัยที่สองเป็นปัจจัยที่เกิดขึ้นกับการเปลี่ยนแปลงประสิทธิภาพในการผลิตของภาคอุตสาหกรรมนั้น ๆ หากมีการดำเนินการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพที่เกิดจากการพัฒนาการด้านเทคโนโลยีซึ่งทำให้มีอุปกรณ์โทรคมนาคมนั้นมีราคาถูกลงในขณะที่สามารถดำเนินงานได้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น จะสังเกตได้ว่าปัจจัยแรกจะเป็นการให้น้ำหนักกับระบบเศรษฐกิจโดยรวมทั้งหมด แต่ปัจจัยที่สองจะให้น้ำหนักกับภาคการโทรคมนาคมโดยเฉพาะ

ตัวอย่างของการนำสูตรการคำนวณไปประยุกต์ใช้ เช่น หากในปี 2540 ราคาค่าบริการโทรคมนาคมเท่ากับ 100 บาท ต่อมาในปี 2541 มีอัตราเงินเฟ้อเท่ากับ 5% ในขณะที่องค์กรกำกับดูแลได้คาดการณ์ว่าค่าประสิทธิภาพการผลิตในภาคการให้บริการโทรคมนาคมจะเพิ่มขึ้น 3% ดังนั้น อัตราค่าบริการที่ผู้ประกอบการได้รับอนุญาตให้สามารถเพิ่มขึ้นได้ คือ $5\% - 3\% = 2\%$ จึงแสดงได้ว่าในปี 2541 อัตราค่าบริการที่ผู้ประกอบการจะเก็บเพิ่มจากผู้บริโภคคือราคาไม่เกิน $100 + (100 \times 2/100) = 102$ บาท จะเห็นได้จากตัวอย่างว่า องค์กรกำกับดูแลให้ค่าปัจจัยประสิทธิภาพในการผลิตมีค่าเท่ากับ 3% ดังนั้น ผู้ประกอบการจึงได้รับแรงจูงใจที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานให้มากกว่า 3% เพื่อให้ตนเองได้รับผลตอบแทนเพิ่มขึ้น

ในเบื้องต้นจะเห็นได้ว่ากฎระเบียบการกำกับดูแลโดยควบคุมเพดานราคานั้น มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อควบคุมราคาในขณะที่ปัจจัยทางด้านเวลาที่มีการแปรเปลี่ยนไป ซึ่งจากสมการข้างต้นจะกำหนดว่าเมื่อเวลาผ่านไปอัตราการผลิตเปลี่ยนแปลงของราคา ณ จุดใดจุดหนึ่งที่ถูกใช้เป็นปีฐานจะเป็นเท่าใด ดังนั้นราคาที่ปีฐานที่กำหนดโดยองค์กรกำกับดูแลจึงเป็นตัวแปรสำคัญที่จะกำหนดราคาในปีฐานดังกล่าวซึ่งจะต้องเป็นราคาที่ทำให้ผู้ประกอบการสามารถได้รับรายได้ที่เพียงพอต่อการดำเนินธุรกิจ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ "รายได้ที่จำเป็นจะต้องได้รับ (Revenue requirement)" นั่นเอง

4.3.4.3. น้ำหนักและดัชนีราคา²⁷ (Weights and Price Indices)

ในความเป็นจริงแล้วปัจจุบันมักไม่มีผู้ประกอบการกิจการโทรคมนาคมรายใดที่มักจะให้บริการเพียงแค่บริการเดียว (Single service) แต่จะให้บริการหลายๆ รูปแบบแตกต่างกันไป ด้วยเหตุนี้ในการนำกฎเกณฑ์ว่าด้วยการควบคุมเพดานราคาเข้ามาใช้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างหรือกำหนดดัชนีราคา (Indices) เพื่อกำหนดราคาค่าบริการที่ผู้ประกอบการจะสามารถคิดจากผู้บริโภคสำหรับบริการต่างๆ ได้ ซึ่งผู้ประกอบการจะต้องรักษารายได้ให้อยู่ในขอบเขตของการควบคุมราคามีให้เกินกว่าดัชนีควบคุมเพดานราคา (Price Cap Index: PCI)

ในการสร้างดัชนีควบคุมเพดานราคานี้ ราคาของสินค้าแต่ละประเภทจะถูกนำมาให้น้ำหนัก (Weight) โดยจะให้น้ำหนักในจำนวนที่มากกว่าบริการที่สร้างรายได้หลักให้แก่ผู้ประกอบการ เพื่อว่าการขึ้นของราคาบริการหลักเพียงเล็กน้อยจะสามารถมีผลกระทบต่อเพดานราคาในระดับที่สูงด้วย ซึ่งการกำหนดน้ำหนักของบริการแต่ละประเภทจะสามารถกระทำได้ 2 วิธี กล่าวคือ การกำหนดน้ำหนักตามสัดส่วนของรายได้ที่บริษัทได้รับจากบริการแต่ละประเภท (Actual Price Index) หรืออาจกำหนดตามสัดส่วนของต้นทุนของการให้บริการแต่ละประเภท

อย่างไรก็ตาม ในทางทฤษฎีแล้วการกำหนดน้ำหนักตามสัดส่วนของต้นทุนนั้น น่าจะเป็นวิธีที่เหมาะสมกว่า แต่วิธีดังกล่าวก็ไม่สามารถทำได้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากการให้บริการโทรคมนาคมประเภทหนึ่งมักจะมีต้นทุนร่วม (Joint cost and Common cost) ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดในหัวข้อต่อไปว่าด้วยเรื่องของต้นทุน กับการให้บริการโทรคมนาคมประเภทอื่นๆ อยู่เสมอ ทำให้การแบ่งแยกต้นทุนของบริการแต่ละประเภทไม่สามารถทำได้อย่างชัดเจน และในการแบ่งแยกต้นทุนร่วมดังกล่าวนี้มักจะขาดหลักเกณฑ์ที่แน่ชัด หรืออาจกล่าวได้ว่าการแบ่งแยกต้นทุนที่เคยเกิดขึ้นนั้นเป็นการแบ่งแยกตามอำเภอใจเสียมากกว่า ดังนั้น วิธีการกำหนดน้ำหนักตามสัดส่วนของรายได้ที่บริษัทได้รับจากบริการแต่ละชนิด (Actual Price Index) จึงเป็นวิธีที่ได้รับความนิยมมากกว่า

²⁷ รศ.สุธรรม อยู่ในธรรม, ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ และเฉลิมชัย ก๊กเกียรติกุล, "บทความเรื่องแนวคิดและหลักการในการกำกับดูแลเรื่องอัตราค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม," หน้า 27-28, (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ตัวอย่างในการสร้างดัชนีควบคุมเพดานราคาสามารถแสดงให้เห็นได้จากบริษัทที่ให้บริการเพียง 2 ประเภทคือ บริการโทรศัพท์ภายในประเทศ (บริการ A) และบริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศ (บริการ B) โดยรายได้จากบริการโทรศัพท์ภายในประเทศคิดเป็นสัดส่วน 75% ของรายได้ทั้งหมดที่เหลืออีก 25% เป็นรายได้ที่เกิดจากการให้บริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศ ดังนั้นอัตราส่วน 75: 25 ก็จะถูกนำมาใช้ในการกำหนดดัชนีเพดานราคา

สมมติให้ตัวแปรทางด้านอัตราเงินเฟ้อและประสิทธิภาพการผลิตในภาคการให้บริการโทรคมนาคมเพิ่มขึ้น 5% และ 3% ตามลำดับเหมือนในตัวอย่างข้างต้น ซึ่งจะทำให้ผู้ประกอบการขึ้นอัตราค่าบริการทั้งหมดได้ไม่เกิน 2% กล่าวคือในปี 2541 ผู้ประกอบการจะขึ้นค่าบริการของบริการ A และ B รวมกันแล้วเกิน 2% ไม่ได้ โดยที่อัตราค่าบริการ A มีน้ำหนักเท่ากับ 0.75 และอัตราค่าบริการ B มีน้ำหนักเท่ากับ 0.25 ตัวอย่างเช่นผู้ประกอบการสามารถที่จะขึ้นอัตราค่าบริการ A 1% และขึ้นอัตราค่าบริการ B 4% จากในปีที่ผ่านมาได้ เนื่องจากผลรวมของอัตราการเพิ่มขึ้นของราคาทั้งหมดเมื่อคำนวณโดยการชั่งน้ำหนักแล้วไม่เกิน 2% กล่าวคือ $(0.75*1\%) + (0.25*4\%) = 1.75\%$ ซึ่งยังไม่เกินเพดานที่กำหนดไว้ 2%

แต่อย่างไรก็ตามหากผู้ประกอบการต้องการจะขึ้นอัตราค่าบริการ A 4% และขึ้นอัตราค่าบริการ B 1% จะไม่สามารถทำได้ เนื่องจากผลรวมของอัตราการเพิ่มขึ้นของราคาทั้งหมดเมื่อคำนวณโดยการชั่งน้ำหนักแล้วจะเท่ากับ $(0.75*4\%) + (0.25*1\%) = 3.25\%$ ซึ่งเกินกว่าเพดานที่กำหนดไว้ 2%

ดังนั้น จากตัวอย่างข้างต้นจึงเป็นที่มาของหลักการพื้นฐานเบื้องต้นของการควบคุมเพดานราคาได้ดังนี้ คือ $API \leq PCI$ ²⁸ โดยที่

API (Actual Price Index) หมายถึงดัชนีผลรวมของอัตราการเพิ่มค่าบริการทั้งหมดตามความเป็นจริง

PCI (Price Cap Index) หมายถึงดัชนีควบคุมเพดานราคา

หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าดัชนีผลรวมของอัตราการเพิ่มค่าบริการทั้งหมดที่ผู้ประกอบการจะกระทำตามความเป็นจริง (API) ซึ่งคำนวณโดยผ่านการให้น้ำหนัก จะต้องไม่เกิน

²⁸ Hank Intven and McCarthy Tetrault, Telecommunications Regulation Handbook: Module 4, Price Regulation. p.12.

กว่าอัตราค่าการเพิ่มที่ได้รับอนุญาตไว้ตามดัชนีควบคุมเพดานราคา (PCI) ซึ่งสามารถคำนวณได้จากสูตร $P = I - X$

4.3.4.4. ตะกร้าบริการ (Service Baskets)²⁹

ภายใต้กฎเกณฑ์การควบคุมเพดานราคา บริการต่าง ๆ มักจะถูกแบ่งออกเป็นหมวดหมู่ต่าง ๆ ซึ่งบริการที่อยู่คนละหมวดหมู่กันจะอยู่ภายใต้ดัชนีควบคุมเพดานราคาในอัตราที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น ตะกร้าบริการที่เกี่ยวกับผู้บริโภคที่เป็นบุคคลธรรมดาทั่วไป (Residential service basket) อาจจะรวมบริการต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อผู้บริโภคที่เป็นบุคคลธรรมดา เช่น ค่าติดตั้งสำหรับการใช้บริการโทรคมนาคมในท้องถิ่น (Local residential connection charge) ค่าธรรมเนียมรายเดือน (Subscription fee) อัตราค่าบริการโทรคมนาคมท้องถิ่น อัตราค่าบริการทางไกลและระหว่างประเทศท้องถิ่น เป็นต้น ในขณะที่อีกตะกร้าบริการหนึ่งได้แก่บริการต่าง ๆ ที่ใช้โดยบริษัทธุรกิจต่าง ๆ

การกำหนดตะกร้าบริการนี้อาจจะเป็นตัวกำหนดข้อจำกัดการเคลื่อนไหวของอัตราค่าบริการทั้งในเชิงสัมบูรณ์และสัมพัทธ์ (Absolute and relative movement)³⁰ ของบริการต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้ตะกร้าบริการเดียวกัน กล่าวคือ ผู้ประกอบการสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงราคาของบริการใดบริการหนึ่งในตะกร้าบริการได้เท่าที่อัตราค่าการเพิ่มค่าบริการทั้งหมดตามความเป็นจริง (API) ยังอยู่ภายในเพดานที่องค์กรกำกับดูแลกำหนดให้อนุญาตไว้ตามดัชนีควบคุมเพดานราคา (PCI) ในการนำระบบการจัดตะกร้าบริการมาใช้นั้น นอกจากจะสร้างความยืดหยุ่น (Flexibility) ในการกำหนดราคาเพิ่มขึ้นแก่ผู้ประกอบการแล้ว ยังป้องกันการมิให้เกิดการอุดหนุนข้ามภาคระหว่างประเภทบริการต่าง ๆ (Cross-subsidization)

อย่างไรก็ตาม หากองค์กรกำกับดูแลเกรงว่าผู้ประกอบการอาจจะขึ้นราคาของบริการใดบริการหนึ่งมากเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริการที่มีน้ำหนักในตะกร้าน้อย ซึ่งแม้ว่าราคาจะเพิ่มสูงขึ้นมากก็ไม่เกิดผลกระทบต่อดัชนีควบคุมเพดานราคา (Price Cap Index) มากนัก

²⁹ Ibid, p.11.

³⁰ รศ.สุธรรม อยู่นิพนธ์, ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ และเฉลิมชัย ก๊กเกียรติกุล, "บทความเรื่องแนวคิดและหลักการในการกำกับดูแลเรื่องอัตราค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม," หน้า 29, (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

องค์กรกำกับดูแลอาจกำหนดเพดานราคาของบริการใดบริการหนึ่งไว้โดยเฉพาะ หรือกำหนดโดยรวม ๆ ว่าไม่อนุญาตให้บริการใดมีราคาเพิ่มขึ้นเกินกว่า Y% ก็ได้

ตัวอย่างเช่น ในประเทศอิตาลี ได้กำหนดตะกร้าบริการออกเป็น 3 ตะกร้าบริการ คือ (1) Access services- involving line rental (i.e. a fixed monthly fee) and line activation fee (i.e. the connection charge) and/or a relocation fee (PSTN and ISDN), (2) switched traffic-based services-including district and inter-district calls และ(3) fixed-to-mobile calls (limited to Telecom Italia's retention charge)³¹ หรือในประเทศสหรัฐอเมริกา FCC ได้กำหนดตะกร้าบริการในการให้บริการ Local telephone exchange ไว้ 4 ตะกร้าบริการ คือ (1) common line services, (2) traffic sensitive services, (3) special access services, and (4) interexchange services³² เป็นต้น จะเห็นได้ว่าในแต่ละประเทศการกำหนดตะกร้าบริการจะแตกต่างกันออกไป

4.3.4.5 การกำหนดค่าประสิทธิภาพการให้บริการ (X Factor)

การกำกับดูแลโดยควบคุมเพดานราคา บางครั้งจะได้รับการรู้จักในรูปของการกำกับดูแลโดยสูตรพื้นฐาน คือ RPI-X³³ ซึ่งได้รับความนิยมเป็นอย่างมากในหลายอุตสาหกรรม รวมถึงอุตสาหกรรมทางด้านโทรคมนาคม ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศสหรัฐอเมริการัฐบาลในหลายๆ มลรัฐปัจจุบันมีการใช้รูปแบบของการกำกับดูแลแบบ Price cap นี้ในการควบคุมดูแลผู้ประกอบการโทรคมนาคมในแต่ละรัฐ ซึ่งรูปแบบของ Price cap นี้จะมีการระบุอัตราเฉลี่ยของราคาที่บริษัทจะสามารถจัดเก็บจากผู้ให้บริการได้ ซึ่งจะมีแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงที่ค่อยๆ ลดลงหลังจากมีการปรับเปลี่ยนในส่วนของอัตราเงินเพื่อ อัตราดังกล่าวนี้เรียกว่า "X factor"

³¹ Official Journal of the Italian Republic, Resolution no. 289/03/CONS "Price cap regulation and control for the voice telephony services offered by Telecom Italia", 22 August 2003.

³² FCC, LEC Price cap Order, 5 FCC Rcd at 6811.

³³ เป็นรูปแบบพื้นฐานของการควบคุมเพดานราคา (Price cap) ในประเทศอังกฤษ ส่วนในประเทศออสเตรเลีย คือ CPI-X และประเทศสหรัฐอเมริกา คือ GNP-PI

ในการเลือกหรือกำหนดอัตรา X factor ที่เหมาะสมนั้นถือได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญที่มีผลต่อความมีประสิทธิภาพและการบรรลุเป้าหมายของแผนการกำกับดูแลแบบเพดานราคาในระยะยาว เนื่องจากหากค่าของอัตรา X factor มีระดับที่ต่ำหรือค่าน้อยเกินไปผู้ประกอบการก็จะได้รับกำไรส่วนเกินและจะส่งผลในทางลบต่อระบบการกำกับดูแล ในทางตรงข้ามหากค่าของอัตราดังกล่าวมีระดับสูงหรือมากเกินไปก็จะส่งผลกระทบต่อความเสถียรภาพทางการเงินของผู้ประกอบการ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าหัวใจสำคัญของการกำกับดูแลแบบเพดานราคา ก็คือ การกำหนดอัตราหรือค่าของ X อันเป็นความท้าทายสำหรับบริษัทผู้ประกอบการที่จะมีขีดความสามารถเพียงพอในการประกอบธุรกิจ

การกำกับดูแลแบบเพดานราคานี้มีเป้าหมายหลักที่จะประยุกต์นำเอากติกาของกลไกการแข่งขันมาใช้ กล่าวคือ ในกลไกของการแข่งขันนั้นโดยตัวของมันเองจะสามารถบังคับให้ผู้ประกอบการหรือผู้เล่นในตลาดจะต้องตระหนักถึงการได้มาของผลผลิตและจะต้องส่งผลประโยชน์ต่อไปยังผู้ใช้บริการซึ่งจะอยู่ในรูปของราคาที่ลดต่ำลง หลังจากที่มีการพิจารณาถึงปัจจัยการผลิตที่เพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น หากสภาพของอุตสาหกรรมโดยรวมมีสถานะของการแข่งขันกัน ราคาของผลผลิตอาจเพิ่มขึ้นในอัตราที่มีค่าเท่ากับอัตราความแตกต่างระหว่างอัตราของการเจริญเติบโตในราคาของปัจจัยการผลิตและอัตรากการเจริญเติบโตของผลผลิต

หากผู้ประกอบการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลมีสถานะเหมือนกับผู้ประกอบการทั่วไปที่อยู่ในระบบการแข่งขัน กฎกติกาที่มีอยู่ในกลไกการแข่งขันอาจจะเข้ามาทดแทนในตลาดการกำกับดูแลได้โดยอยู่ในรูปของการจำกัดอัตราความเจริญเติบโตของราคาสินค้าหรือบริการเทียบกับอัตราเงินเฟ้อในภาพรวม ข้อจำกัดนี้อาจเป็นตัวกำหนดให้ผู้ประกอบการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลต้องตระหนักถึงผลผลิตที่ตนจะได้รับเช่นเดียวกับผู้ประกอบการอื่นทั่วไปและมีการส่งผลประโยชน์จากการผลิตต่อไปถึงผู้ใช้บริการด้วย ซึ่งจะต้องพิจารณาหลังจากมีการปรับอัตราเงินเฟ้อของราคาปัจจัยการผลิตที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้เสียก่อน ดังนั้น ค่าของ X ควรจะมีค่าเป็นศูนย์ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าผลประโยชน์ของผู้ประกอบการที่ถูกกำกับดูแลอยู่ในระดับเดียวกับอัตราความเจริญเติบโตของผลผลิตในอุตสาหกรรม พร้อมกับการเผชิญหน้ากับอัตราเงินเฟ้อเดียวกับที่ผู้ประกอบการอื่นทั่วไปในอุตสาหกรรมที่มีการแข่งขันจะต้องเผชิญด้วยเช่นกัน

โดยทั่วไปแล้วค่าของ X factor นี้ควรที่จะสะท้อนให้เห็นถึง (1) ขอบเขตความสามารถของผู้ประกอบการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลในการเพิ่มผลผลิตได้เร็วกว่าผู้ประกอบการทั่วไปในระบบเศรษฐกิจ และ (2) การเติบโตของราคาปัจจัยการผลิตของ

ผู้ประกอบการที่ถูกกำกับดูแลที่มีการเติบโตน้อยกว่าของผู้ประกอบการทั่วไปที่ต้องเผชิญในระบบเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม หากผู้ประกอบการที่ถูกกำกับดูแลสามารถเติบโตได้เร็วกว่าผู้ประกอบการทั่วไป อันเนื่องมาจากปัจจัยต่างๆ เช่น ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในอุตสาหกรรม หรืออัตราเงินเฟ้อของราคาปัจจัยการผลิตที่ต่ำกว่า เป็นต้น ดังนี้ ผู้ประกอบการที่ถูกกำกับดูแลก็ควรที่จะส่งต่อผลประโยชน์เหล่านี้คืนสู่ผู้ใช้บริการด้วยในรูปของอัตราค่าบริการที่ลดต่ำลง ยกตัวอย่างเช่น อัตราความเจริญเติบโตของผลผลิตประจำปีที่คาดหวังไว้ในอุตสาหกรรมที่ถูกกำกับดูแล คือ 2% และอัตราการเจริญเติบโตที่สอดคล้องกันในตลาดที่มีการแข่งขัน คือ 1% ราคาของปัจจัยการผลิตในอุตสาหกรรมที่ถูกกำกับดูแลซึ่งมีการคาดการณ์ไว้ว่าจะเพิ่มขึ้นในอัตรา 0.5% ทุกปีและอัตราการเจริญเติบโตของราคาปัจจัยการผลิตในตลาดที่มีการแข่งขัน คือ 1.5% ดังนั้น ในการกำหนดค่า X factor ควรจะเป็น 2% โดยมาจากการคำนวณ คือ $(2-1) + (1.5-0.5)\% = 2\%$ ในกรณีเช่นนี้อาจตั้งสมมติฐานได้ว่า

- (1) การให้บริการของผู้ประกอบการที่ถูกกำกับดูแลทั้งหมดอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลแบบเพดานราคา
- (2) ไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอุตสาหกรรม
- (3) บรรยากาศในระบบเศรษฐกิจภายนอกอุตสาหกรรมที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลมีการบรรยากาศของการแข่งขัน และ
- (4) อัตราเงินเฟ้อนอกอุตสาหกรรมไม่ได้รับผลกระทบต่อการกำหนดราคาของผู้ประกอบการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล

อนึ่ง จากข้างต้นจะเห็นได้ว่าเป็นการพิจารณที่ตั้งสมมติฐานโดยอยู่บนหลักเกณฑ์พื้นฐานในการกำหนดค่า X factor แต่อย่างไรก็ตามหากมีกรณีที่ตั้งสมมติฐานมีความแตกต่างออกไปจากแนวปฏิบัติทั่วไปดังกล่าว หลักเกณฑ์ในการกำหนดค่า X factor ก็จะต้องมีความแตกต่างออกไปเช่นกัน ซึ่งการพิจารณาก็จะขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นดังนี้

- (1) กรณีกำกับดูแลเพียงบางประเภทบริการ

ในทางปฏิบัติ การกำกับดูแลอัตราค่าบริการแบบเพดานราคามักจะนำไปใช้กับบางประเภทบริการของผู้ประกอบการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ซึ่งอาจเป็นเพียงกลุ่มย่อยๆ ของบริการทั้งหมด โดยทั่วไปในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมนั้นในบางประเทศอาจมีข้อจำกัดทางกฎหมายหรืออาจเป็นเพราะแนวโน้มในปัจจุบันที่เริ่มมีการผ่อนคลายการกำกับดูแลในบริการที่มีสภาวะของการแข่งขัน แนวปฏิบัติพื้นฐานจึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปเพื่อให้เกิดการบังคับใช้เพียง

เฉพาะกลุ่มย่อยของบางบริการเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก็เป็นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เนื่องมาจากการอาศัยปัจจัยของการผลิตสินค้าร่วมกัน ดังนั้น จึงเป็นไปได้ที่ในทางปฏิบัติการจะวัดอัตราการเจริญเติบโตของผลิตผลและอัตราการเจริญเติบโตของราคาปัจจัยการผลิตจะแยกต่างหากระหว่างบริการที่ถูกกำกับดูแลโดยเพดานราคา กับบริการที่ไม่ถูกกำกับดูแลโดยเพดานราคา ด้วยเหตุนี้ การเปลี่ยนแปลงข้างต้นจึงต้องอิงอยู่กับการวัดอัตราการเจริญเติบโตของผลิตผลและราคาปัจจัยการผลิตที่ใช้ในการดำเนินงานทั้งหมดของผู้ประกอบการต่อไป

แนวทางในการแก้ไขที่สำคัญ ก็คือ การกำหนดค่าของ X factor นั้นควรที่จะมีค่าลดลงเมื่อราคาของบริการที่ไม่ได้ถูกกำกับดูแลเพิ่มสูงขึ้นช้ากว่าส่วนต่างระหว่างอัตราการเจริญเติบโตของราคาปัจจัยการผลิตของผู้ประกอบการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลกับอัตราการเจริญเติบโตของผลิตผล ซึ่งขอบเขตของการลดหรือเพิ่มที่เหมาะสมนั้นจะเป็นสัดส่วนของการกระจายเป็นกลุ่มรายได้โดยรวมของผู้ประกอบการที่ถูกกำกับดูแลที่ได้มาจากการขายหรือให้บริการ

ขอบเขตของการกำหนดปรับค่า X factor ที่เหมาะสมนั้นสามารถแตกต่างกันอย่างมากได้ ตัวอย่างเช่น อัตราการเจริญเติบโตของผลิตผลและราคาปัจจัยการผลิตของอุตสาหกรรมที่ถูกกำกับดูแลรวมถึงอุตสาหกรรมอื่นอย่างที่ได้เคยกำหนดไว้ในตัวอย่างแรก รายได้ครึ่งหนึ่งของผู้ประกอบการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลมาจากการให้บริการในบริการที่ไม่ถูกกำกับดูแลและกลไกการแข่งขันที่กีดกันการเพิ่มขึ้นของราคาในบริการเหล่านั้น ดังนั้น ค่าของ X factor ควรจะเป็น 0.5%

ค่า X factor เท่ากับ 0.5% นี้จะแทนความแตกต่างระหว่างค่า X factor ที่เท่ากับ 2% ในตัวอย่างแรกกับการแก้ไขเพื่อขอบเขตที่จำกัดของการกำกับดูแลบริการบางประเภท ค่าที่แก้ไข (1.5%) นี้เป็นความแตกต่างระหว่าง (1) อัตราการเจริญเติบโตของราคาในบริการที่ไม่ถูกกำกับดูแล (0%) และ (2) ความแตกต่างระหว่างอัตราการเจริญเติบโตของราคาปัจจัยการผลิตของผู้ประกอบการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล (0.5%) และอัตราการเจริญเติบโตของผลิตผล (2%)

(2) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอุตสาหกรรม

การกำกับดูแลอัตราค่าบริการแบบเพดานราคานี้ แยกต่างหากจากอัตราค่าบริการที่ได้รับอนุญาตให้พิจารณาจากต้นทุนที่แท้จริง ดังนั้น จึงก่อให้เกิดแรงจูงใจที่ดีแก่ผู้ประกอบการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลในการที่จะลดต้นทุนการดำเนินการลง ในทางกลับกันการกำกับดูแลแบบควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุน (Rate of Return) จะจำกัดแรงจูงใจในการลดต้นทุนเพราะผู้ประกอบการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจะสามารถได้รับการคืนทุนที่มีประสิทธิภาพอยู่แล้ว ด้วยเหตุนี้ เมื่อการกำกับดูแลโดยเพดานราคามีแนวโน้มที่จะเข้ามาทดแทนการกำกับดูแลแบบอัตราผลตอบแทนการลงทุนในอุตสาหกรรม ผู้ประกอบการจึงมักจะคาดหวังว่าในอนาคตจะสามารถประสบความสำเร็จในการเพิ่มอัตราผลิตผลที่สูงกว่าในอดีตที่ผ่านมาได้ ดังนั้น จึงสามารถประมาณค่าการเพิ่มขึ้นของค่า X factor โดยอิงกับค่าในอดีต พร้อมกับสิ่งที่เรียกว่า "customer productivity dividend (CPD)" ซึ่งโดยหลักการแล้ว CPD นั้นควรที่จะสะท้อนให้เห็นถึงการประมาณค่าในอัตราความเจริญเติบโตของผลิตผลในอุตสาหกรรมที่มีการกำกับดูแลที่ดีที่สุด เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจในการประกอบกิจการในอุตสาหกรรมดังกล่าว

การเสริมสร้างการแข่งขันอาจสามารถทำได้โดยการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอุตสาหกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อมูลค่าที่เหมาะสมที่สุดของค่า X factor ซึ่งผลกระทบของการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นที่มีต่อค่า X factor นั้นอาจจะไม่สามารถเห็นได้อย่างชัดเจน ในอีกแง่หนึ่ง การแข่งขันที่เพิ่มขึ้นสามารถบังคับให้ผู้ประกอบการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นและตระหนักถึงอัตราความเจริญเติบโตของผลิตผล ผลกระทบของการแข่งขันที่เพิ่มมากขึ้นนี้มักจะเป็นตัวแปรทำให้ค่า X factor มีค่าเพิ่มขึ้นด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมิได้กำหนดค่าของ CPD ไว้ นอกจากนี้ ยังมีอีกแง่หนึ่งที่ว่า การแข่งขันที่เพิ่มขึ้นนี้ยังสามารถมีผลต่อการย้ายในส่วนของ การขายจากผู้ประกอบการรายใหญ่ไปยังผู้ประกอบการรายใหม่ได้ ผลของการเปลี่ยนแปลงนี้อาจลดอัตราความเจริญเติบโตของผลิตผลในผู้ประกอบการรายใหญ่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ บ่อยครั้งที่ในระยะสั้นๆ การลดลงของอัตราความเจริญเติบโตของผลิตผลนี้อาจเกินกว่าการลดลงของอัตราความเจริญเติบโตของปัจจัยการผลิต และจะเป็นการนำไปสู่อัตราความเจริญเติบโตของผลิตผลที่ลดลงของผู้ประกอบการรายใหญ่ ผลกระทบดังกล่าวจะทำให้ค่า X factor ลดลง โดยทั่วไปแล้วทิศทางและขอบเขตของการแข่งขันจะสะท้อนถึงการปรับเปลี่ยนค่า X factor เพื่อเป็นการอธิบายถึงการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นอันสะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบจากความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันในรูปของการประมาณค่าโดยสุทธิที่ดีที่สุด

(3) การแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ในระบบเศรษฐกิจ

ดังที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้นว่าหากอุตสาหกรรมอื่นนอกจากอุตสาหกรรมที่มีการกำกับดูแลนั้นอาจไม่มีสภาพของการแข่งขันเกิดขึ้น ในกรณีนี้ผลประโยชน์จากผลิตผลทั้งหมดโดยสุทธิของต้นทุนที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ (unavoidable cost) ที่เพิ่มขึ้นอาจไม่ส่งผลต่อไปยังผู้ใช้บริการในรูปของราคาที่ต่ำลง ดังนั้น อัตราเงินเฟ้อที่เพิ่มขึ้นนอกตลาดอุตสาหกรรมที่มีการกำกับดูแลนั้นอาจเกินกว่าอัตราเงินเฟ้อที่สูงขึ้นในสภาวะที่ตลาดโดยรวมมีการแข่งขัน ในกรณีดังกล่าวนี้ค่า X factor ที่เพิ่มขึ้นอาจเหมาะสมที่จะนำมาเพื่อหักล้างกับขอบเขตของอัตราเงินเฟ้อในเศรษฐกิจโดยรวมเกินกว่าอัตราที่เกิดจากสภาวะแวดล้อมของการแข่งขัน

(4) อัตราเงินเฟ้อของระบบเศรษฐกิจ

เหตุผลของแนวปฏิบัตินี้มีการสันนิษฐานว่าอัตราเงินเฟ้อ คือ อัตราเงินเฟ้อของระบบเศรษฐกิจโดยรวม ไม่ได้มีผลกระทบโดยตรงกับราคาที่กำหนดไว้ในอุตสาหกรรมที่มีการกำกับดูแล แต่ข้อสันนิษฐานนี้อาจไม่เป็นจริงในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบเศรษฐกิจขนาดเล็กและที่กำลังพัฒนา หากผลผลิตที่มีการกำกับดูแลประกอบด้วยกลุ่มขนาดใหญ่ของการผลิตโดยรวมในระบบเศรษฐกิจ ในการกำหนดดังกล่าวแนวปฏิบัติต้องปรับเปลี่ยนโดยพิจารณาอัตราการเปลี่ยนแปลงอัตราเงินเฟ้อของระบบเศรษฐกิจโดยรวมด้วย

การเปลี่ยนแปลงหลักที่จะลดทอนความเชื่อมโยงระหว่างอัตราเงินเฟ้อในระบบเศรษฐกิจกับอัตราเงินเฟ้อที่ได้รับอนุญาตให้เพิ่มขึ้นได้ในอุตสาหกรรมที่มีการกำกับดูแล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มขึ้นเพียง 1% ในอัตราเงินเฟ้อของระบบเศรษฐกิจโดยรวมไม่ควรได้รับการอนุญาตให้เพิ่มขึ้น 1% เต็มของอัตราเงินเฟ้อในอุตสาหกรรมที่มีการกำกับดูแล ความแตกต่างระหว่างอัตราเงินเฟ้อทั้งสองอัตรานั้น คือ อัตราเงินเฟ้อของระบบเศรษฐกิจโดยรวมควรมากกว่าและกว้างกว่าอัตราเงินเฟ้อในอุตสาหกรรมที่มีการกำกับดูแล และความสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ส่วนของรายได้ที่ถูกกำกับดูแลมาจากการขายของสินค้าชั้นกลางในระบบเศรษฐกิจโดยรวมด้วย เพื่อให้เข้าใจได้ดียิ่งขึ้น สมมติว่าอัตราเงินเฟ้อที่กำหนดในอุตสาหกรรมที่มีการกำกับดูแลเพิ่มขึ้นพร้อมกับอัตราเงินเฟ้อของระบบเศรษฐกิจโดยรวมบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน และ

สันนิษฐานว่าอัตราเงินเฟ้อที่เพิ่มสูงขึ้นในอุตสาหกรรมที่มีการกำกับดูแลจะก่อให้เกิดอัตราเงินเฟ้อที่เพิ่มสูงขึ้นในระบบเศรษฐกิจโดยรวมด้วย³⁴

ตารางที่ 7 แสดงการเปรียบเทียบการกำกับดูแลอัตราค่าบริการแบบเพดานราคา (Price cap) ของประเทศสหรัฐอเมริกา, แคนาดา, อังกฤษ และออสเตรเลีย

การกำกับดูแล	สหรัฐอเมริกา	แคนาดา	อังกฤษ	ออสเตรเลีย
1. ลักษณะการกำกับดูแล	Dominant Interexchange	N/A	N/A	N/A
2. สูตรการคิดคำนวณ	1) $PCI_t = PCI_{t-1} [1+w(GNP_PI-X) + dY/R + dZ/R]$ 2) Local Exchange	$PCI_t = PCI_{t-1} [1+inflation_t - X +/- Z]$	$PCI_{t+1} = PCI_t(1+RPI_{t+1} - X_t)$	$PCI_{t+1} = PCI_t(1+CPI_{t+1} - X_t)$
3. ปัจจัยที่นำมาพิจารณาร่วม	$PCI_t = PCI_{t-1} [1+w[(GNP_PI-X-(g/2))/+(1+(g/2))]+dZ/R]$ 1) GDP 2) ประสิทธิภาพ	1) อัตราเงินเฟ้อ 2) ประสิทธิภาพการให้บริการ(X) 3) การเปลี่ยนแปลงต้นทุนจากปัจจัยภายนอก (Z)	1) อัตราการเพิ่มของราคาขายปลีก (RPI) 2) ผลกระทบการผลิตด้านโทรคมนาคม (X)	1) พิจารณาอัตราการเพิ่มของราคาผู้บริโภค (CPI) 2) อัตราการใช้ผลิตภาพของปัจจัยการผลิตรวม (X)
4. การปรับปรุง PCI	ปัจจัยการผลิต 3) ต้นทุน	ปรับปรุงทุกปี	ใช้ Price cap 10 ปีปรับปรุง 5 ครั้ง	ปัจจัยการผลิตรวม (X)
5. การแบ่ง		แบ่งตะกร้าบริการ	1) Retail Price 2)	ใช้ Price cap 6 ปีปรับปรุง 2

³⁴ Jeffrey I. Bernstein and David E.M. Sappington, How to Determine the X in RPI- X Regulation: User's Guide, June 1998.

ประเภท บริการ	ปรับปรุง 3 ปีต่อ ครั้ง 1) AT&T แบ่งเป็น 3 ตะกร้า 1.1 Residence and small Business 1.2 800 service 1.3 High volume Business 2) การให้บริการ ระหว่างรัฐ แบ่งเป็น 4 ตะกร้า 2.1 Connection 2.2 Traffic sensitive 2.3 Trunking 2.4 Interexchange		Interconnection basket	ครั้ง 1) Single basket service 2) Sub-cap 3) Non-cap
------------------	--	--	---------------------------	--

ที่มา : คณะทำงานกลุ่มศึกษาการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบริการโทรคมนาคม, รายงาน
การศึกษาเรื่องการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบริการโทรคมนาคม, กันยายน 2547,
กรมไปรษณีย์โทรเลข, หน้า 25.

4.4 ข้อเปรียบเทียบกฎเกณฑ์การกำกับดูแลอัตราค่าบริการระหว่าง Price cap และ Rate of Return

หากเราพิจารณาเปรียบเทียบกฎเกณฑ์การกำกับดูแลอัตราค่าบริการระหว่างการกำกับดูแลโดยควบคุมเพดานราคา (Price cap) และการกำกับดูแลโดยควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุน (Rate of Return) การควบคุมเพดานราคามีข้อได้เปรียบที่พอสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. การกำหนดเพดานราคาอัตราค่าบริการสูงสุดนั้น สามารถสร้างแรงจูงใจแก่ผู้ประกอบการที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการและเพิ่มการลงทุน เมื่อเทคโนโลยีหรือสภาพแวดล้อมของกิจการโทรคมนาคมได้เปลี่ยนแปลงไป

2. ต้นทุนในการบริการกฎเกณฑ์ที่ต่ำกว่า กล่าวคือ ประการแรก องค์การกำกับดูแลไม่จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลจำนวนมากในการประเมินถึงต้นทุนของผู้ประกอบการทั้งหมด ประการที่สอง บัญญัติที่เป็นตัวแปรในการกำหนดสูตรคำนวณเพดานราคาบางส่วนสามารถจัดหาได้จากองค์กรอื่น ๆ ที่ได้มีการจัดทำเผยแพร่ต่อสาธารณะอยู่แล้ว เช่น อัตราเงินเฟ้อ ดัชนีราคาผู้บริโภค เป็นต้น ประการที่สาม เนื่องจากองค์การกำกับดูแลไม่จำเป็นต้องมีการออกกฎระเบียบต่าง ๆ เป็นจำนวนมากเพื่อดำเนินการตรวจสอบ ทบทวนข้อมูลของผู้ประกอบการในการกำหนดราคา อยู่เสมอ จึงทำให้ลดความยุ่งยาก ซับซ้อนและการแทรกแซงจากรัฐอีกด้วย

3. การกำหนดราคาของผู้ประกอบการมีความยืดหยุ่นมากกว่า เพราะอัตราค่าบริการสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามปัจจัยที่มีผลกระทบสำคัญต่อกิจการโทรคมนาคม

4. เนื่องจากกฎเกณฑ์การควบคุมเพดานราคาได้รับการออกแบบมาเพื่อสร้างกลไกให้เพดานราคาอัตราค่าบริการสูงสุดสะท้อนประสิทธิภาพในการผลิตที่เพิ่มสูงขึ้น กฎเกณฑ์นี้จึงทำให้ผู้บริโภคได้รับผลประโยชน์จากการเพิ่มประสิทธิภาพดังกล่าวด้วย

5. ช่วยลดปัญหาในเรื่องของการอุดหนุนข้ามภาคระหว่างการให้บริการ จึงส่งผลให้ตลาดมีการปิดเป็นน้อยลง

จากประโยชน์และข้อได้เปรียบข้างต้นทำให้ปัจจุบันการกำกับดูแลโดยการควบคุมเพดานราคา (Price cap) นี้ได้รับการยอมรับจากประเทศต่างๆ มากกว่าการกำกับดูแลโดย

การควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุน (Rate of Return) อย่างเช่น สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย เนเธอร์แลนด์ สวิตเซอร์แลนด์ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น เม็กซิโก และอิตาลี เป็นต้น แม้แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการริเริ่มนำการกำกับดูแลโดยการควบคุมเพดานราคามาใช้กับกิจการโทรคมนาคมทางไกลตั้งแต่ในปี ค.ศ. 1989 .

ตารางที่ 8 แสดงภาพเปรียบเทียบระหว่างการควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุน (ROR) กับการควบคุมเพดานราคา (Price cap)

	Rate of return (ROR)	Price cap
Prevent exercise of market power	Yes. The regulated firm can only earn a normal rate of return.	Yes. The CPI-X constraint in the price cap formula prevents the firm from exercising market power (if chosen with care). The firm may exercise market power in prices for individual services, provided that the average price of the basket of services is within the cap. Some regulators impose additional caps on individual services to prevent this.
Technical efficiency	No. The regulator directly controls profits. If the firm lowers costs by becoming more efficiency, and so increases profits, prices will be lowered in the next rate case. The firm will not reap the benefit from reducing costs and so has no incentive to	Yes. Firms are automatically rewarded with higher earnings when they reduce costs or expanding demand (and penalized when costs increase). This encourages efficient behaviour

	do so.	
Allocative efficiency	No. Prices usually based on embedded costs, not forward-looking costs. Prices for individual services need not equal the costs of the service.	Yes. Firms have flexibility to set prices for individual services based on forward-looking costs. It is possible for individual prices to deviate from costs, particularly if the X-factor is set incorrectly.
Dynamic efficiency	No. The firm does not retain any increase in profit from introducing new technology or services, and so has no incentive to do so.	Yes. The firm has incentives to invest efficiently, because it must justify its investment on the profits it expects to earn from the investment (like firms in competitive markets).
Promote competition	No. Does not generally permit pricing flexibility for the firm to set prices to reflect forward-looking costs in response to competition. Compared to price cap regulation, the firm is better able to misreport costs between competitive and non-competitive services, in order to cross-subsidize competitive services.	Yes. The firm is less likely to cross-subsidize services. It is common to group regulated services into separate baskets for less competitive and more competitive services, preventing cross-subsidization. The firm has sufficient pricing flexibility to respond to competitive pressures by setting prices that reflect underlying costs and demand conditions
Minimize	No. Rate proceedings are often	Yes. Price cap proceedings

regulatory costs	lengthy and resource intensive.	are less costly than rate proceedings, and are infrequent (once every 3 to 5 years). Between reviews, regulatory costs are low.
Ensure high service quality	Yes. The higher the net book value of the firm's assets, the greater the return it is permitted to earn. There is a risk that service quality may be higher than efficient levels.	No. Firms have strong incentives to reduce operating costs, which may lead to reduced service quality
Prices competitive with other jurisdictions	No. Prices are generally set with no reference to prices in other jurisdictions.	No. Prices are generally set with no reference to prices in other jurisdictions.
Generate compensatory earnings	Yes. Rate of return regulation ensures that the regulated firm generates sufficient compensatory earnings.	No guarantee. If the X-factor is chosen correctly and the firm performs, the firm should generate sufficient compensatory earnings. A sound price cap penalizes the firm for business mistakes or poor performance.

ที่มา: ICT Regulation Toolkit, www.ictregulationtoolkit.org/en/Section.2156.html

อนึ่ง นอกจากการกำกับดูแลอัตราค่าบริการแบบควบคุมเพดานราคา (Price cap) แล้วนั้น บางประเทศโดยเฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกามีการนำการกำกับดูแลอีกรูปแบบ

หนึ่งมาใช้แทน ได้แก่ การกำกับดูแลแบบ "Revenue cap Regulation"³⁵ กล่าวคือ การกำกับดูแล โดยรูปแบบ Price cap และ Revenue cap นั้นต่างเป็นการกำกับดูแลในรูปแบบที่พยายามเพิ่ม แรงจูงใจ (Incentive Regulation) ให้แก่ผู้ประกอบการเช่นเดียวกัน โดยการเพิ่มผลตอบแทน (Reward) และกำหนดบทลงโทษ (Penalties) เพื่อชักจูงให้บริษัทผู้ให้บริการได้รับผลสำเร็จเป็นที่ น่าพอใจ

หากเปรียบเทียบการกำกับดูแลระหว่าง 2 รูปแบบนี้จะเห็นได้ว่า กรณีของ Price cap ค่าเฉลี่ยการเพิ่มราคาของผู้ประกอบการหรือบริษัทผู้ให้บริการจะถูกจำกัดโดยดัชนีราคา (Price index) ซึ่งโดยหลักการทั่วไปจะรวมถึงค่าอัตราเงินเฟ้อและค่าตอบแทนที่สะท้อนถึงความ เปลี่ยนแปลงของผลิตผลที่ผู้ประกอบการคาดไว้

การกำกับดูแลแบบ Revenue cap นี้จะมีความเหมือนกับ Price cap ตรงที่ องค์การกำกับดูแลจะทำหน้าที่ในการกำหนด I-X index ซึ่งในที่นี้เรียกว่า "Revenue cap index" สำหรับตะกร้าบริการและการอนุญาตให้ผู้ประกอบการเปลี่ยนแปลงราคาภายในตะกร้าจนกว่า เปอร์เซ็นต์ของการเปลี่ยนแปลงรายได้จะไม่เกินกว่าระดับของดัชนี Revenue cap ซึ่งการกำกับ ดูแลแบบนี้จะมีความเหมาะสมมากกว่า Price cap เนื่องจากในกรณีที่ต้นทุนไม่มีการแปรผันกับ ปริมาณของการขาย สำหรับการกำกับดูแลแบบเพดานราคาที่แท้จริง (Pure Price caps) นั้น องค์การกำกับดูแลไม่สามารถที่จะพิจารณาถึงกำไรของผู้ประกอบการได้โดยตรง เนื่องจากการ ควบคุมเพดานราคาลักษณะนี้เป็นกรณีที่เป็นไปได้ยากและไม่ค่อยถูกนำมาใช้ ยกเว้นแต่ในกรณีที่ องค์การกำกับดูแลนั้นถูกจำกัดโดยกฎหมายที่มีให้อำนาจในการพิจารณาด้านต้นทุนและกำหนดราคา กฎเกณฑ์ส่วนใหญ่ของการควบคุมเพดานราคานั้นมักจะอยู่บนพื้นฐานของราคาที่มาจากต้นทุนใน อดีตหรือต้นทุนที่มีการคาดการณ์ไว้แล้ว และกฎเกณฑ์ต้องห้ามมิให้องค์กรกำกับดูแลสามารถ ปรับเปลี่ยนราคาได้บ่อยครั้งตามข้อมูลที่มีการปรับปรุงตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ เช่น ภายใน 4-6 ปี เป็นต้น

³⁵ Mark A. Jamison. Regulation: Price cap and Revenue cap. Public Utility Research Center. University of Florida. October 2005.

4.5 ปัญหาที่เกิดขึ้นในการนำกฎระเบียบควบคุมเพดานราคา (Price cap) มาบังคับใช้ในทางปฏิบัติ

แม้ว่าแนวความคิดพื้นฐานของกฎระเบียบควบคุมเพดานราคานี้จะเรียบง่ายตรงไปตรงมา และไม่ซับซ้อน แต่ก็สร้างปัญหาขึ้นหลาย ๆ ประการต่อการที่จะนำแนวความคิดดังกล่าวมาใช้ในทางปฏิบัติ

ปัญหาประการแรก อาจเริ่มตั้งแต่การกำหนดค่าตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มขึ้นของราคาปัจจัยการผลิตในภาคการให้บริการโทรคมนาคม ในทางทฤษฎีนั้นวิธีการที่ดีที่สุดคงจะหนีไม่พ้นการสร้างดัชนีที่สะท้อนการเพิ่มขึ้นของราคาของปัจจัยการผลิตในภาคการให้บริการโทรคมนาคมขึ้นมาโดยตรง แต่วิธีการดังกล่าวนั้นก็ยุ่งยากในทางปฏิบัติ เสียค่าใช้จ่ายจำนวนมาก ยากแก่การเข้าใจและตรวจสอบโดยบุคคลทั่วไป และอาจจะเป็นที่ถกเถียงในความถูกต้องหรือไม่ได้รับการยอมรับจากบุคคลที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ดังนั้นเพื่อให้แนวคิดเรื่องกฎระเบียบควบคุมเพดานราคาสามารถนำมาใช้ในทางปฏิบัติได้ จึงได้มีการนำดัชนีราคาบางชนิดที่ได้มีการจัดทำและยอมรับกันอยู่แล้วในปัจจุบันเข้ามาใช้เป็นตัวแทนที่ให้ภาพเทียบเคียง (proxy) เช่นในประเทศอังกฤษใช้ Retail Price Index (RPI) ในขณะที่ประเทศสหรัฐใช้ Gross National Product Price Index (GNP-PI) เข้ามาเป็นตัวแทนเทียบเคียง

อย่างไรก็ตามปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาก็คือว่าตัวแทนเทียบเคียงนั้นสามารถสื่อถึงและสอดคล้องกับการเพิ่มขึ้นของราคาปัจจัยการผลิตในภาคการให้บริการโทรคมนาคมมากน้อยเพียงไร ซึ่งปัญหาดังกล่าวก็มีความจำเป็นที่จะต้องมีการแลกได้ แลกเสียกับปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายประการ เช่นความแพร่หลายและการยอมรับของดัชนีดังกล่าวต่อสังคมโดยทั่วไป ความถี่ในการจัดทำและเผยแพร่ดัชนี ความยากง่ายต่อการเข้าใจความหมายของดัชนีสำหรับบุคคลทั่ว ๆ ไป หรือการประหยัดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการคำนวณดัชนี เป็นต้น ซึ่งเมื่อได้ชั่งน้ำหนักผลได้ผลเสียของปัจจัยต่าง ๆ ประกอบแล้วก็อาจจะมีการเลือกใช้ดัชนีตัวแทนที่สอดคล้องกับการเพิ่มขึ้นของราคาปัจจัยการผลิตในภาคการให้บริการโทรคมนาคมในระดับที่ต่ำก็ได้ เช่นการใช้ Retail Price Index ของประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นองค์ประกอบของสินค้าที่นำมาคำนวณดัชนีนั้นแทบจะไม่มีปัจจัยการผลิตในภาคการให้บริการโทรคมนาคมเลย แต่ก็จัดว่าเป็นดัชนีที่ได้รับความเชื่อถือถือว่าสามารถสะท้อนภาพอัตราการเพิ่มขึ้นของราคาโดยรวมในประเทศได้เป็นอย่างดี

ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นอีกประการหนึ่งก็คือ ความยากลำบากในการกำหนดหรือพยากรณ์อัตราประสิทธิภาพในการผลิต (X) ทั้งในเชิงทฤษฎีและในเชิงปฏิบัติ ทำให้บ่อยครั้งที่กระบวนการกำหนดค่าอัตราประสิทธิภาพในการผลิตเป็นในความเป็นจริงแล้วเป็นผลของการเจรจาต่อรองของผู้เล่นฝ่ายต่าง ๆ ที่มีส่วนได้เสียและเกี่ยวข้องในภาคการให้บริการโทรคมนาคม อย่างไรก็ตามแนวทางในการแก้ไขปัญหาเรื่องการกำหนดค่าอัตราประสิทธิภาพในการผลิตนั้นสามารถกระทำโดยผ่านวิธีการเทียบเคียง (benchmark) จากประเทศในกลุ่มที่มีพัฒนาการทางด้านโทรคมนาคมในระดับที่สูงก็ได้

นอกจากนี้ อาจมีปัญหามิในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการปรับใช้วิธีการกำหนดเพดานราคาอีกประการ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีพิพาทระหว่าง บริษัท Worldcom v. Federal Communications Commission (FCC)³⁶ ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งประเด็นปัญหาที่สำคัญอยู่ตรงประเด็นของการเปลี่ยนแปลงราคา ซึ่งเป็นอัตราราคาที่เปลี่ยนแปลงแล้วอยู่นอกเหนือเพดานราคาที่กำหนดไว้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยข้อเท็จจริงอาจพอสรุปได้ดังนี้ บริษัท Worldcom ได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อศาลขอให้มีการทบทวนคำสั่งของ FCC เกี่ยวกับ Immediate Pricing Flexibility ตามการออกรายงานฉบับที่ 5 และคำสั่งในเรื่องของการกำหนดหลักเกณฑ์ "In Re Access Charge Reform, 14 FCC Rcd 14,221 (1999)" เพื่อเป็นการรองรับวัตถุประสงค์ของ The Telecommunication Act 1996³⁷ ซึ่งตามเป้าหมายของการกำกับดูแลของ FCC ในตลาดการให้บริการโทรศัพท์ทางไกลนั้น FCC พยายามที่จะก่อให้เกิดสภาวะของการแข่งขันในตลาดดังกล่าว ซึ่งการแข่งขันสำหรับการให้บริการโทรศัพท์เป้าหมายก็คือ การประกันได้ว่าจะก่อให้เกิดการกำหนดอัตราค่าบริการที่เป็นธรรมและสมเหตุสมผลสำหรับการให้บริการโทรคมนาคม ซึ่งในขณะนั้นตลาดการให้บริการโทรศัพท์ดังกล่าวเกิดสภาวะของการแข่งขันมากขึ้น FCC จึงพยายามที่จะลดบทบาทของการเข้ากำกับดูแลตลาดลง รวมถึงในตลาดของ Interstate Access Services

³⁶ United States Court of Appeals for The District of Columbia Circuit, WorldCom v. Federal Communications Commission: 345 U.S, App. D.C. 70; 238 F.3d 449; U.S.App. LEXIS 1381; 22 Comm. Reg. (P&F) 123. Available from: www.lexisnexis.com.

³⁷ "promote competition and reduce regulation in order to secure lower prices and higher quality services for American telecommunications consumers and encourage the rapid deployment of new telecommunications technologies." Pub. L. No. 104-104, 110 Stat. 56, 56 (Introductory Statement).

ด้วย โดยจะปรากฏหลักการอยู่ในคำสั่งข้างต้นของ FCC (ตามกรณีพิพาทนี้) ประเด็นในการวินิจฉัยนั้นมีที่มาโดยสรุป กล่าวคือ ในการให้บริการ Interstate Access Services ในสหรัฐอเมริกานั้น บริษัทผู้ให้บริการรายใหญ่และเป็นรายเดิม หรือเรียกว่า "Local exchange services: LECs" เป็นผู้ผูกขาดในส่วนของบริการโทรศัพท์ท้องถิ่น ซึ่งในตลาดการให้บริการ Interstate Access Services นั้นจะต้องอาศัยการเชื่อมต่อกับโครงข่ายภายในท้องถิ่นเป็นสำคัญ เพื่อความสมบูรณ์ของการติดต่อสื่อสาร ดังนั้นเมื่อปี 1992 FCC จึงได้เปลี่ยนการกำกับดูแลโดยการกำหนดให้ LECs นั้นจะต้องอนุญาตให้ผู้ประกอบการรายอื่นสามารถเข้าเชื่อมต่อกับโครงข่ายของตนได้ และในส่วนของบริการกำกับดูแลอัตราค่าบริการ FCC ได้เปลี่ยนรูปแบบการกำกับดูแลจากรOR มาเป็น Price cap ซึ่งเป็นการก่อให้เกิดการแข่งขันมากขึ้นในตลาดดังกล่าว เมื่อเป็นเช่นนั้น FCC จึงตระหนักถึงการลดบทบาทการกำกับดูแลให้น้อยลงเพื่อกลับสู่การแข่งขันโดยกลไกตลาดเอง

ด้วยเหตุดังกล่าว ต่อมา FCC จึงออกคำสั่งหนึ่งเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าบริการเพื่อก่อให้เกิดความยืดหยุ่นของการกำหนดราคาเพื่อส่งเสริมการแข่งขันโดยเสรีมากขึ้น ปรากฏว่าบริษัทซึ่งให้บริการ LECs ได้มีการเปลี่ยนแปลงราคาโดยเป็นระดับราคาที่เกินกว่าเพดานราคาที่กำหนดไว้ ผู้ประกอบการรายอื่นนำโดยบริษัท Worldcom จึงเข้าร้องเรียนให้ศาลมีบทพิพากษาคำสั่งดังกล่าว โดยอ้างว่าคำสั่งนั้นก่อให้เกิดการกำหนดอัตราราคาที่ไม่เป็นธรรม และไม่สมเหตุสมผล อีกทั้งการกระทำของ FCC ครั้งนี้เป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และไม่มีคำแนะนำ รวมทั้งขัดต่อกฎหมาย เนื่องจาก FCC ล้มเหลวในการก่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเพียงพอ ซึ่งเป็นการปกป้องผู้บริโภคจากพฤติกรรมกีดกันการแข่งขันอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ศาลได้มีคำวินิจฉัยว่าการกระทำของ FCC ที่ให้เกิดการกำหนดอัตราราคาที่ยืดหยุ่นของบริษัทผู้ให้บริการ LECs รายเดิม ตลอดถึงการเริ่มให้มี collocation, การลดการกำกับดูแล (deregulation) ในบริการใหม่ และการลดอัตราค่าบริการเฉลี่ยให้น้อยลง ไม่เป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และไม่สมเหตุสมผล รวมทั้งไม่ขัดต่อกฎหมาย เนื่องจาก FCC ได้ตัดสินใจดำเนินนโยบายที่สมเหตุสมผลแล้ว ศาลจึงเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวของ FCC ชอบแล้วและปฏิเสธที่จะพิพากษาตามคำร้องขอ

จากตัวอย่างกรณีพิพาทจะเห็นได้ว่าแม้ตามหลักเกณฑ์ของการควบคุมเพดานราคา จะกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงอัตราราคาได้ภายในเพดานราคา แต่ในทางปฏิบัติอาจมีข้อยกเว้นจากเหตุผลที่เป็นการสนองตอบวัตถุประสงค์หลักของการเข้าแทรกแซงตลาดขององค์กร

กำกับดูแล ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นของการวิจัยแล้วว่า การกำกับดูแลอัตราค่าบริการนั้นมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อก่อให้เกิดอัตราค่าบริการที่มีการแข่งขันโดยกลไกตลาดได้เอง ดังเช่นในตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ เมื่อเป็นเช่นนั้นกฎเกณฑ์ใดๆ ที่นำมากำกับดูแลก็ควรที่จะต้องลดบทบาทลง เพื่อกลับสู่ทฤษฎีเดิมที่ว่า สภาวะเศรษฐกิจที่ดีที่สุดคือ สภาวะที่มีการแทรกแซงน้อยที่สุดและเป็นไปตามกลไกตลาดมากที่สุด

อีกคดีตัวอย่างที่น่าสนใจสำหรับการนำเอาหลักการกำกับดูแลโดยควบคุมเพดานราคามาปรับใช้นั้น คือ คดี National Rural Telecom Ass'n v. FCC³⁸ ซึ่งประเด็นของกรณีพิพาทประเด็นหนึ่งโดยสรุป กล่าวคือ ผู้ร้อง (National Rural Telecom) ร้องขอต่อศาลเพื่อพิจารณาทบทวนหลักเกณฑ์ของ FCC ที่กำหนดให้นำการกำกับดูแลอัตราค่าบริการแบบควบคุมเพดานราคา หรือ Price cap มาใช้กับการให้บริการ local telephone exchange (LECs) ผู้ประกอบการดังกล่าวอ้างว่าการนำ Price cap มาใช้ในครั้งนี้มีความไม่เหมาะสมอันเนื่องจากการจำกัดหรือยับยั้งการควบรวมกิจการ (Mergers and Acquisition) ของผู้ประกอบการ แต่อย่างไรก็ตามศาลเห็นว่าการออกหลักเกณฑ์ดังกล่าวของ FCC นั้นมีเหตุผลอันสมควรและมีได้เป็นการทำตามอำเภอใจ อีกทั้ง FCC มิได้มองข้ามหรือไม่คำนึงถึงหลักเกณฑ์เดิมที่เคยมีมาแต่ก่อน

ซึ่งจากการพิจารณาของศาลโดยผู้พิพากษา Williams, Circuit Judge พิจารณาว่าผู้ร้องมิได้กล่าวอ้างถึงการตัดสินใจในเบื้องต้นของการเปลี่ยนแปลงจาก ROR เป็น Price cap แต่ผู้ร้องกล่าวอ้างในส่วนของผลกระทบของการนำมาปรับใช้ กล่าวคือ ในการกล่าวอ้างครั้งนี้เกี่ยวข้องกับคำสั่งในการนำหลัก Price cap มาใช้กับการให้บริการ local telephone exchange (LECs) คือ Policy and Rules Concerning Rates for Dominant Carriers, Second Report and Order, 5 FCC Rcd 6786 (1990) ("LEC Price cap Order"), on reconsideration, 6 FCC Rcd 2637 (1991) ("LEC Reconsideration Order") โดยผู้ร้องและผู้ประกอบการรายย่อยอีกสองบริษัทกล่าวอ้างถึงหลักเกณฑ์ที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการนำ Price cap กับการควบรวมกิจการ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวเกิดจากลักษณะเฉพาะของการใช้ Price cap กับ LECs สองประการ กล่าวคือ ประการแรก หลักเกณฑ์ที่เรียกว่า "all or nothing rule" และ ประการที่สอง หลักเกณฑ์ที่เรียกว่า "permanent choice rule"

³⁸ National Rural Telecom Ass'n v. Federal Communications Commission and United States of America, 300 U.S. App. D.C. 226 (D.C. Cir. 1993).

ภายใต้หลักเกณฑ์ "all or nothing rule"³⁹ กำหนดให้ผู้ประกอบการ LECs จะต้องเลือกที่จะใช้ Price cap โดยบริษัทในเครือทั้งหมดจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลในรูปแบบเดียวกัน เนื่องจาก FCC เกรงว่าหากไม่มีการบังคับให้เป็นเช่นนั้นผู้ประกอบการหรือบริษัทแม่และบริษัทในเครือจะอยู่ภายใต้การกฎเกณฑ์สองระบบซึ่งอาจก่อให้เกิดการถ่ายโอนต้นทุน (cost shifting) จากบริษัทที่อยู่ภายใต้ Price cap ไปยังบริษัทที่ใช้รูปแบบ ROR ซึ่งเป็นข้อที่ FCC ได้ตระหนักถึงอยู่แล้วตั้งแต่ครั้งที่ใช้รูปแบบ ROR ส่วนหลักเกณฑ์ "permanent choice rule" กำหนดให้ LECs ว่าเมื่อเลือกที่จะอยู่ภายใต้ Price cap แล้ว จะต้องไม่กลับไปเลือกใช้รูปแบบ ROR อีก เนื่องจาก FCC เกรงว่าหากเป็นเช่นนั้นบริษัทอาจดำเนินการที่เรียกว่า "game the system" กล่าวคือ บริษัทจะพยายามสะสมทุนจากการใช้ระบบ ROR แล้วจึงค่อยย้อนกลับไปใช้ Price cap เพื่อที่จะสามารถลดต้นทุนให้น้อยลงได้ ซึ่งก่อให้เกิดการถ่ายโอนต้นทุนรูปแบบหนึ่ง ซึ่งทั้งสองหลักเกณฑ์ต่างก็มีเป้าหมายสำคัญคือ การก่อให้เกิดแรงจูงใจในการจัดการต้นทุนซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการกำกับดูแลแบบ Price cap

นอกจากนี้ FCC พบว่าหลักเกณฑ์ข้างต้นนี้ได้มีการนำไปประยุกต์ใช้เป็นหลักเกณฑ์เฉพาะของการควบรวมกิจการ เรียกว่า "forced conversion rule" ซึ่งกำหนดให้กรณีหากบริษัทที่อยู่ภายใต้ ROR และบริษัทที่อยู่ภายใต้ Price cap จะควบรวมกัน บริษัทที่อยู่ภายใต้ ROR จะต้องเปลี่ยนมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลแบบ Price cap ภายในเวลา 1 ปี ซึ่งเป็นการแน่นอนที่บริษัทที่อยู่ภายใต้ Price cap แล้วไม่สามารถที่จะกลับมาใช้ ROR ได้อีกโดยใช้การควบรวมกิจการเป็นเครื่องมือ จะเห็นได้ว่าหากไม่มีกฎเกณฑ์ดังกล่าวการควบรวมกิจการก็จะก่อให้เกิดสถานะสองสถานะที่จะก่อให้เกิดความเสี่ยงในการถ่ายโอนต้นทุน ซึ่งหลักเกณฑ์ "all or nothing rule" เป็นเครื่องมือในการแก้ไข หรืออาจกล่าวได้ว่าการกระทำดังกล่าวมีความเสี่ยงที่จะเกิดสถานการณ์เหล่านั้น แต่มิได้หมายความว่าความเสี่ยงเหล่านั้นเป็นตัวมากำหนดอุปสรรคในการควบรวมกิจการ

ซึ่งในที่สุด ศาลตัดสินว่าการกระทำของ FCC เป็นการกระทำที่ถูกต้องแล้ว และมีได้เป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจและผิดกฎหมาย

จากตัวอย่างคดีดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การนำเอาหลัก Price cap มาใช้อาจต้องพิจารณาถึงการนำมาปฏิบัติจริงอีกด้วย จากแนวคำพิพากษาของศาลในประเด็นดังกล่าวจึงเป็นกรณีในประเทศไทยจำต้องนำมาศึกษาประกอบกับหลักกฎหมายที่มีในปัจจุบัน ซึ่งกรณีของการ

³⁹ LEC Reconsideration Order, 6 FCC Rcd at 2706.

กำกับดูแลอัตราค่าบริการของประเทศไทย ได้มีการออกประกาศของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเรียบร้อยแล้ว รายละเอียดปรากฏอยู่ในบทที่ 5 โดยหลักการให้นำ ROR มาปรับใช้แต่หากผู้ประกอบการรายใดมีความพร้อมที่จะใช้กฎเกณฑ์ Price cap ก็สามารถยื่นความจำนงมาได้ ตรงนี้จึงอาจมีประเด็นของการรวบรวมกิจการดังคดีข้างต้นตามมา เนื่องจากอนุญาตให้ผู้ประกอบการสามารถใช้ได้ทั้ง 2 กฎเกณฑ์ จึงเป็นตัวอย่างการปฏิบัติใช้ที่นำเสนออีกประเด็นหนึ่ง

4.6 ประเด็นทั่วไปที่ควรคำนึงถึงในการควบคุมกำกับดูแลอัตราราคา

1. กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราราคาจะต้องมีการประกันอัตราราคาขั้นสูงที่สมเหตุสมผล (reasonable maximum prices) ในการเข้าถึงการให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานของผู้ใช้บริการทั่วไป (residential consumer access)

โดยทั่วไปแล้วแนวทางการประกันอัตราราคาขั้นสูงสามารถกระทำได้โดยผ่าน 2 แนวทางหลัก ๆ คือแนวทางของกฎระเบียบควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุน (ROR) และแนวทางกฎระเบียบควบคุมเพดานราคา (price cap) ซึ่งความเหมาะสมของการนำแนวทางทั้ง 2 เข้ามาใช้ขึ้นอยู่กับปัจจัยและสภาวะแวดล้อมของตลาดการให้บริการโทรคมนาคมแต่ละแห่งเป็นสำคัญ

กฎระเบียบควบคุมอัตราผลตอบแทน ได้รับการออกแบบมาโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อควบคุมมิให้ผู้ประกอบการที่มีอำนาจผูกขาดใช้อำนาจของตนไปในทางที่ผิดผ่านการกำหนดอัตราค่าบริการที่ทำให้ตนเองได้กำไรอันเกินสมควร แนวทางนี้เหมาะสำหรับการควบคุมผู้ประกอบการที่อยู่ในตลาดที่มีลักษณะค่อนข้างจะมีเสถียรภาพและไม่เปลี่ยนแปลงบ่อย (stable) ในขณะที่กฎระเบียบควบคุมเพดานราคาได้รับการออกแบบมาเพื่อใช้ในช่วงการเปลี่ยนผ่านจากตลาดที่มีการผูกขาดไปสู่ตลาดที่มีการแข่งขัน

นอกจากนี้หากองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลอัตราค่าบริการมีความประสงค์ที่จะนำกฎระเบียบควบคุมอัตราผลตอบแทนเข้ามาใช้นั้นก็มีความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาระบบและกระบวนการในการคำนวณต้นทุนของการให้บริการอย่างละเอียดซึ่งจะต้องสามารถกำหนดถึงต้นทุนในการให้บริการสำหรับบริการแต่ละประเภทโดยเฉพาะอย่างยิ่งบริการที่ความต้องการจะควบคุมได้ ซึ่งการพัฒนาระบบและกระบวนการดังกล่าวนี้ควรมีสอดคล้องกับแนวโน้ม

ความต้องการขององค์กรธุรกิจที่ประสงค์จะทราบต้นทุนของการให้บริการในแต่ละประเภทของตน เป็นเท่าใด ทำกำไรหรือขาดทุนให้กับบริษัทมากน้อยเพียงไร และหากว่าองค์กรกำกับดูแลมีความประสงค์ที่จะนำกฎระเบียบควบคุมเพดานราคาเข้ามาบังคับใช้ กฎระเบียบควบคุมเพดานราคาก็ควรที่จะสามารถวัดอัตราราคาได้ในระดับของบริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานที่ความต้องการจะควบคุม

ประเด็นที่พึงพิจารณาอีกประเด็นหนึ่งก็คือลักษณะที่เป็นพลวัตของประเภทการให้บริการที่จะถูกจัดว่าเป็นบริการขั้นพื้นฐาน กล่าวคือ บริการชนิดใด จะถูกจัดว่าเป็นบริการขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนควรจะต้องสามารถเข้าถึงได้ในราคาที่คนทั่วไปสามารถแบกรับได้นั้นจะปรับเปลี่ยนไปตามยุคสมัย สังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่กำลังเข้าสู่ยุคข่าวสารข้อมูล (information society) ที่ข้อมูลข่าวสารจัดว่าเป็นปัจจัยที่หกของการดำรงชีวิต ดังนั้นในอนาคตรูปแบบของการให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานในสังคมดังกล่าวอาจรวมความถึงบริการที่ในปัจจุบันได้รับการพิจารณาว่าเป็นบริการเสริมหรือบริการเพิ่มคุณค่า (value added service) ด้วยก็ได้ เช่น การให้บริการอินเทอร์เน็ต อาจจัดว่าเป็นสิ่งที่ประชาชนทุกคนควรจะต้องเข้าถึงได้ด้วยราคาที่คนทั่วไปสามารถแบกรับได้ด้วย ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการประเมินอยู่เสมอว่าบริการประเภทใดควรที่จะเพิ่มเข้าไปในกลุ่มบริการขั้นพื้นฐาน หรือบริการใดที่จะต้องถอดถอนออกเนื่องจากเป็นบริการที่ล้าสมัยแล้ว เป็นต้น

2. กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราราคาจะต้องมีการควบคุมราคาขั้นต่ำสำหรับบริการที่อยู่ในตลาดที่มีการแข่งขัน

ตลาดการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันนี้มิได้มีลักษณะที่เป็นตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ แต่เป็นตลาดที่มีลักษณะเฉพาะตัวประเภทหนึ่งซึ่งค่อนข้างไปทางตลาดที่มีการผูกขาดโดยผู้ประกอบการรายใหญ่ที่แต่เดิมเคยเป็นผู้ให้บริการที่ได้รับอำนาจผูกขาดและมีส่วนแบ่งตลาดเกินกว่า 90% ดำเนินการแข่งขันกับผู้ประกอบการรายใหม่เพียง 1 รายหรือ 2 รายซึ่งมีอำนาจทางตลาดที่ไม่เท่าเทียมและแตกต่างกันมาก การควบคุมราคาขั้นต่ำสำหรับบริการที่มีอยู่ในตลาดที่มีการแข่งขันนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้ผู้ประกอบการรายใหญ่ซึ่งมีทุนและสายป่านที่ยาวกว่าคิดอัตราค่าบริการโทรคมนาคมประเภทหนึ่ง ประเภทใดของตนที่อยู่ในตลาดที่มีการแข่งขันให้ต่ำกว่าต้นทุน โดยอาศัยเงินช่วยเหลือหนุนจากบริการที่ตนเองมีอำนาจผูกขาดอยู่ในตลาด เพื่อให้ผู้ประกอบการคู่แข่งต้องถอนตัวออกจากตลาดไปในที่สุด⁴⁰ ซึ่งในการ

⁴⁰ รายละเอียดโปรดดูในเรื่องการแข่งขันในตลาดการให้บริการโทรคมนาคม

ควบคุมอัตราราคาขั้นต่ำนั้นหากองค์กรกำกับดูแลเลือกที่จะใช้กฎระเบียบควบคุมอัตราผลตอบแทนเพื่อควบคุมอัตราราคาขั้นสูง องค์กรกำกับดูแลก็ควรที่จะนำข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนดังกล่าวเข้ามาใช้ในการควบคุมอัตราราคาขั้นต่ำด้วย เพื่อจะได้เกิดความเป็นระบบ และอยู่มาตรฐานเดียวกัน

3. อัตราค่าบริการ (rate structures) ควรจะมีโครงสร้างที่หลากหลายและสอดคล้องกับความต้องการของผู้เล่นต่าง ๆ ในภาคการให้บริการโทรคมนาคม

เนื่องจากโครงข่ายการให้บริการโทรคมนาคมถูกนำมาใช้ในการให้บริการต่าง ๆ มากมายหลายประเภท โดยผู้ให้บริการต่าง ๆ เช่น ผู้ให้บริการโทรคมนาคมเพิ่มคุณค่า (Value added Service Providers) ผู้ให้บริการขายต่อ (Reseller) ผู้ให้บริการที่เป็นหน่วยงานหรือสถาบันต่าง ๆ หน่วยงานธุรกิจ หรือประชาชนทั่วไปที่แต่ละฝ่ายต่างมีรูปแบบการใช้และความต้องการที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้เองทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เล่นแต่ละรายล้วนแต่มีความต้องการในโครงสร้างและรูปแบบของอัตราราคาค่าบริการที่แตกต่างกันออกไปตามความต้องการและผลประโยชน์ของตน และบ่อยครั้งที่ความต้องการที่แตกต่างกันนั้นนำมาซึ่งการขัดแย้งกันของผลประโยชน์ระหว่างผู้เล่นในแต่ละฝ่าย เช่น

ผู้ประกอบการให้บริการที่เป็นผู้ผูกขาดการให้บริการมักจะต้องการให้ผู้บริโภคหรือผู้ให้บริการที่เป็นประชาชนทั่วไปชำระค่าบริการที่มีลักษณะคงที่ (fixed charge) แทนการชำระค่าบริการตามปริมาณการใช้บริการเพื่อลดทอนความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นกับรายได้ของตนซึ่งเกิดขึ้นจากความผันผวนของปริมาณการใช้บริการของผู้บริโภค ซึ่งการเก็บค่าบริการในลักษณะที่คงที่ (fixed charge) ดังกล่าวจะทำให้ผู้ประกอบการมีกระแสของรายได้ที่แน่นอนและสามารถคาดการณ์ได้ (secured and predictable flow of revenue) แต่ในขณะเดียวกันจะเป็นที่สังเกตเห็นได้ว่าผู้ประกอบการดังกล่าวจะไม่ต้องการที่จะเรียกเก็บค่าบริการที่มีลักษณะคงที่กับหน่วยงานหรือธุรกิจที่มีแนวโน้มการใช้บริการค่อนข้างมาก เนื่องจากประสงคที่จะได้รายได้เพิ่มขึ้นจากปริมาณการใช้ที่เพิ่มสูงขึ้นขององค์กรดังกล่าว

หากพิจารณาในมุมมองของผู้บริโภค จะเห็นได้ว่าผู้บริโภคที่มีสถานะต่าง ๆ กันก็มีความต้องการโครงสร้างของอัตราค่าบริการที่แตกต่าง ผู้บริโภคบางส่วนไม่ต้องการจ่ายค่าบริการรายเดือนคงที่ (fixed charged) สำหรับค่าบริการอื่น ๆ ที่ตนเองไม่ได้ใช้ ในขณะที่ผู้บางรายกลับ

ต้องการจะจ่ายค่าบริการแบบคงที่เพื่อที่จะได้มีความมั่นใจว่าตนจะไม่เสียค่าบริการมากไปกว่าปกติหากเดือนใดเดือนหนึ่งตนเองมีความต้องการใช้บริการที่ปริมาณที่เพิ่มสูงขึ้นมากอย่างผิดปกติ

ดังนั้นลักษณะของโครงสร้างอัตราค่าบริการที่ดีควรจะประกอบไปด้วยรูปแบบที่หลากหลายและสามารถสะท้อนความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียในรูปแบบต่าง ๆ ได้ แต่อย่างไรก็ตามประเด็นเรื่องการกำหนดโครงสร้างของอัตราค่าบริการจะต้องมีลักษณะที่ไม่ต้องห้ามตามกฎหมายด้วย เช่นการกำหนดโครงสร้างราคาแบบการขายฟองที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการแข่งขันซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

4. กฎระเบียบควบคุมอัตราค่าบริการในหลาย ๆ ประเทศนั้นจะบังคับใช้ก็แต่เฉพาะผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีอำนาจเหนือผู้ประกอบการรายอื่นเท่านั้น

เช่น ในประเทศอังกฤษนั้นจะควบคุมเฉพาะการให้บริการสาธารณะบางประเภท (Public service) ที่ให้บริการโดยผู้ประกอบการที่มีฐานะเหนือผู้ประกอบการรายอื่น (Dominant operator) ซึ่งได้แก่ British Telecom เท่านั้น แต่จะไม่ควบคุมการกำหนดอัตราค่าบริการของผู้ประกอบการรายอื่นที่เป็นรายย่อย ๆ ทั้งนี้เพราะผู้ประกอบการรายย่อยมักจะกำหนดราคาตามผู้ประกอบการรายใหญ่ ดังนั้น การควบคุมกำกับดูแลผู้ประกอบการรายใหญ่ในตลาดก็เพียงพอที่จะกำหนดราคาในตลาดได้

4.7 องค์การกำกับดูแลอัตราค่าบริการ

องค์การที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลอัตราค่าบริการในกิจการโทรคมนาคมในประเทศต่างๆ สามารถแบ่งออกได้ ดังนี้

4.7.1 กระทรวงหรือหน่วยงานของรัฐบาล (Ministry)

ในหลายประเทศ อาทิ เบลเยียม ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และนิวซีแลนด์ เป็นต้น มองว่าการกำหนดอัตราค่าบริการในกิจการบริการสาธารณะ (Public Utility) เป็นเรื่องนโยบาย (Policy) มากกว่าจะเป็นกฎเกณฑ์ (Regulation) จึงควรเป็นหน้าที่ของรัฐบาลเพราะถือว่าเป็นสัญญาประชาคม (Social contract) ที่รัฐมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ด้วยราคาที่ประชาชนทั่วไปสามารถแบกรับได้ แม้ว่ารัฐอาจให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการหรือประกอบกิจการแทน เพื่อสร้างความมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน แต่การกำหนดอัตราค่าบริการก็ยังคง

เป็นอำนาจของภาครัฐ เพื่อสามารถควบคุมการดำเนินงานของภาคเอกชนมิให้ใช้อำนาจผูกขาดโดยมิชอบ และในขณะเดียวกันก็ประกันว่าประชาชนโดยทั่วไปจะสามารถเข้าถึงและใช้บริการสาธารณะดังกล่าวได้

4.7.2 องค์การกำกับดูแลอิสระกิจการโทรคมนาคม (Independent Telecommunications Regulator)

ในแนวความคิดว่าด้วยการกำกับดูแลนั้น องค์การกำกับดูแลอิสระมักจะมีอำนาจในการกำหนดอัตราค่าบริการ เพราะต้องการที่จะลดการแทรกแซงที่มีชอบของฝ่ายการเมืองออกจากตลาดหรือการประกอบกิจการของภาคเอกชน โดยมองว่าฝ่ายการเมืองควรเป็นเพียงผู้กำหนดนโยบายในภาพรวมเท่านั้น ดังนั้น องค์การกำกับดูแลอิสระควรเป็นองค์กรที่เหมาะสมในการกำหนดอัตราค่าบริการ เนื่องจากมีความเหมาะสมกว่าทางฝ่ายการเมืองและยังเป็นการแยกอำนาจในการกำหนดราคาออกจากกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองด้วย ทำให้การกำหนดราคาเป็นไปตามกลไกและแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ในปัจจุบันแนวความคิดดังกล่าวนี้ค่อนข้างจะได้รับความนิยม ซึ่งประเทศที่ใช้แนวความคิดนี้ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร แคนาดา และอิตาลี เป็นต้น

4.7.3 องค์การกำกับดูแลการแข่งขัน (Competition Authority)

ในบางประเทศ เช่น ประเทศออสเตรเลีย ฟินแลนด์ และโปรตุเกส มอบอำนาจในการกำหนดอัตราค่าบริการแก่องค์การกำกับดูแลการแข่งขัน แม้ว่าในบางประเทศจะมีองค์การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมอิสระอยู่ก็ตาม ซึ่งรูปแบบการแบ่งแยกอำนาจการกำกับดูแลนี้อิงอยู่บนแนวความคิดว่าองค์การกำกับดูแลอิสระควรมีอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์กำกับดูแล โดยควรกำหนดไว้ล่วงหน้าเท่านั้น แต่องค์การกำกับดูแลการแข่งขัน ซึ่งมีอำนาจกำกับดูแลทั่วไปและควรมีอำนาจในการกำกับดูแลเกี่ยวกับการแข่งขัน ซึ่งรวมทั้งการกำหนดอัตราค่าบริการด้วย เพราะมองว่าการกำหนดอัตราค่าบริการเป็นปัจจัยหลักในการส่งเสริมการแข่งขัน

ตารางที่ 9 สรุปตัวอย่างรูปแบบ ขอบเขต และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกำกับดูแลอัตราค่าบริการ⁴¹

Country	Type of regulation	Coverage of Regulation	Regulatory body	Notes
Australia	Price cap	Incumbent PTO only.	Competition authority.	
Austria	Tariff approval	Voice telephony services via a fixed network and leased lines where the supplier has significant market power.	Independent telecommunications regulator	
Belgium	Price cap	Basic voice telephony services under the universal service obligation.	Ministry	
Canada	Price cap or prior approval	Incumbent PTOs only: Utility segment services (local and optional).	Independent telecommunications regulator	
Czech Republic	Price cap	Voice telephony services via fixed network.	Ministry of Finance: domestic voice telephony	

⁴¹ Working Party on Telecommunication and Information Services Policies, Telecommunications Regulations: Institutional Structures and Responsibilities, 25 may 2000, OECD, p. 31-32.

			services,CTO: international voice telephony services.	
Denmark	Price cap	USO services.	Independent telecommunic ations regulator	
Finland	-	-	Competition authority.	No telecommunic ation specific price regulation.
France	Tariff approval, Price cap	Monopoly and USO services.	Ministry	
Germany	Tariff approval	Transmission lines and voice telephony services where the provider has a dominant market position.	Independent telecommunic ations regulator	A carrier must be given an opportunity to state its opinion before a decision.
Greece	Price cap	Incumbent's services.	Independent telecommunic ations regulator	
Hungary	Price cap	Voice telephony service provided on fixed network.	Ministry	
Iceland	-	-	-	No telecommunic

				ation specific price regulation.
Ireland	Price cap for a basket of services.	PSTN and ISCN services.	Independent telecommunications regulator	
Italy	Price cap	Main Telecom Italia network services.	Independent telecommunications regulator	
Japan	Price cap	NTT's local basic services.	Ministry	Notification is required for services, which are not subject to price-cap regulation.
Korea	Tariff approval	KT's local telephone services and SK Telecom's cellular services.	Ministry	Notification is required for services, which are not subject to tariff approval regulation.
Luxembourg	-	-	Independent telecommunications regulator	
Mexico	Price ceiling on baskets.	Providers of telecommunication	Independent telecommunic	

		public networks with significant market power.	communications regulator	
Netherlands	Price cap	PTO's with significant market power regarding tariffs for leased lines and public voice telephony services.	Independent telecommunications regulator	
New Zealand	The Kiwi Share Obligation requirements: Price of residential telephone services shall not increase at a rate faster than the rate of inflation. Residential lines must be priced on a uniform basis.	Telecom New Zealand residential telephone lines.	Ministry (on behalf of the Minister of Finance)	
Norway	Cost-oriented pricing. Incumbent PTO is regulated by a price cap model.	Operators with significant market power.	Independent telecommunications regulator	
Poland	Price ceiling,	Universal	Ministry	

	Tariff approval.	telecommunication services (Price ceiling), International Telecommunication services (Tariff approval).		
Portugal	Price cap	Portugal Telecom PSTN and leased line services.	-Ministry -Independent telecommunication regulator -Competition authority.	Parliament can also establish specific regulation.
Sweden	Cost based pricing, Price cap	Fixed network and for telecommunications network capacity (Cost based pricing), Line rentals (Price cap).	Independent telecommunication regulator	
Spain	Maximum and minimum prices or criteria for setting price.	Basic PTO services.	Independent telecommunication regulator	
Switzerland	Price cap	Essential telecommunication services provided by the holder of the universal service concession.	Ministry	Ministry: The Federal Council.
Turkey	Tariff approval.	Telecommunication services.	Ministry	
United	Price cap.	BT's residential	Independent	

Kingdom		services.	telecommunic ations regulator	
United States	Price cap.	Bell operating companies and GTE (ILECs other than Bell operating companies and GTE can choose between price caps and rate of return regulation).	Independent telecommunic ations regulator	All carrier are required to file tariffs according to the regulatory guidelines established by FCC.

Source: OECD.