

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในระบบการติดต่อสื่อสารปัจจุบันทำให้ผู้ใช้บริการโทรคมนาคมสามารถติดต่อกันได้ในระยะเวลาอันสั้น โครงข่ายโทรคมนาคมที่เชื่อมโยงทั่วประเทศและข้ามประเทศเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการ อย่างไรก็ตาม ผู้ให้บริการโทรคมนาคมรายใดรายหนึ่งย่อมไม่อาจสร้างโครงข่ายโทรคมนาคมของตนเองให้ครอบคลุมทุกพื้นที่และรองรับผู้ใช้บริการทุกรายได้ การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม (interconnection) ทั้งในรูปการใช้โครงข่ายของผู้ประกอบการรายเก่าที่มีโครงข่าย หรือการนำโครงข่ายของผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาต่อเชื่อมเข้ากับโครงข่ายของผู้ประกอบการรายเก่าซึ่งส่งผลให้ผู้ใช้บริการปลายทางของผู้ประกอบการทุกรายสามารถติดต่อสื่อสารถึงกันได้จึงเกิดขึ้น

การกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมระหว่างผู้ประกอบการโทรคมนาคมตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดหลายประการ คือ

1. การกำกับดูแลพฤติกรรมของผู้ประกอบการที่มีโครงข่าย

การติดต่อสื่อสารคมนาคมถือเป็นบริการหนึ่งที่รัฐบาลแต่ละประเทศมีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำให้แก่ประชาชน อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดทางด้านเงินทุนและความสามารถในการพัฒนาทางเทคโนโลยีส่งผลให้ผู้ประกอบการเอกชนเข้ามามีบทบาทในการประกอบกิจการโทรคมนาคมแทนรัฐภายใต้การกำกับดูแลเพื่อดำเนินการให้บริการตอบสนองประโยชน์สาธารณะโดยรัฐ ซึ่งรัฐจะกำกับดูแลพฤติกรรมใดๆ ของผู้ประกอบการที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและระบบเศรษฐกิจซึ่งรวมถึงพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมด้วย

2. การส่งเสริมการแข่งขันทางการค้า

ภายใต้แนวคิดการยกเลิกอำนาจผูกขาดและเปิดเสรีให้มีการแข่งขันในการประกอบกิจการโทรคมนาคม ผู้ครองครองโครงข่ายที่จำเป็นในการเข้าถึงผู้ใช้บริการปลายทางย่อมมีอำนาจในการกีดกันมิให้ผู้ประกอบการแข่งขันอื่นเข้ามาใช้งานหรือเชื่อมต่อเข้ากับโครงข่ายเพื่อให้บริการแข่งขันกับตนเอง รัฐจึงต้องเข้าแทรกแซงเพื่อกำกับดูแลพฤติกรรมดังกล่าว

ในกรณีที่มีการยินยอมให้ใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมย่อมกลายเป็นต้นทุนของผู้ให้บริการ ต้นทุนที่สูงขึ้นย่อมส่งผลต่อความสามารถในการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคม นอกจากนั้น เงื่อนไขที่ระบุใน

สัญญาการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมอาจมีผลเป็นการจำกัดการแข่งขันหรือสนับสนุนการแข่งขันทางการค้าได้ หากผู้ที่เข้ามาเชื่อมต่อโครงข่ายแต่ละรายได้รับการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกัน เช่น กำหนดอัตราค่าเชื่อมต่อแตกต่างกัน กำหนดคุณภาพในการเชื่อมต่อแตกต่างกัน เป็นต้น รัฐจึงต้องเข้ามากำกับดูแลสัญญาการเชื่อมต่อโครงข่าย

3. การคุ้มครองผู้บริโภค

เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมจะถูกนำไปใช้เป็นฐานในการคำนวณอัตราค่าบริการโทรคมนาคมซึ่งเรียกเก็บจากผู้ให้บริการ การคิดอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายที่สูงเกินสมควรย่อมเป็นการดึงเงินจากผู้บริโภคเข้าสู่ผู้ประกอบการอันเป็นปรากฏการณ์การถ่ายโอนความมั่งคั่งที่ขัดต่อการรักษาประโยชน์สาธารณะของรัฐ

ในด้านการประกอบกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทยนั้น ด้วยพันธะกรณีที่ประเทศไทยมีต่อองค์การการค้าโลก (WTO : World Trade Organisation) ผลักดันให้ประเทศไทยต้องเปิดเสรีการประกอบกิจการโทรคมนาคม อย่างไรก็ตาม แม้การแข่งขันอย่างเสรีทางการค้าจะเป็นเป้าหมายในอุดมคติของการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคม ผู้ประกอบการรายใหม่ก็เข้ามาดำเนินการ ย่อมต้องพบอุปสรรคในการแข่งขันกับผู้ประกอบการรายเก่าที่ถือครองตลาดและครอบครองโครงข่ายที่จำเป็นในการเข้าถึงผู้ใช้บริการปลายทางอยู่ เนื่องจากในอดีต การประกอบกิจการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐให้มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ นอกจากนั้น ในการประกอบกิจการของผู้ให้บริการโทรคมนาคม (Service Providers) การสร้างโครงข่ายโทรคมนาคมของตนเองถือเป็นต้นทุนคงที่ (fixed cost) ที่สูงมาก โดยเฉพาะสำหรับผู้ให้บริการรายใหม่ (New Entrants) การสร้างโครงข่ายใหม่เพื่อให้บริการแก่ผู้ใช้บริการในตลาดเล็กดังเช่นตลาดในประเทศไทยอาจมีรายได้ไม่คุ้มค่างบกับเงินลงทุนที่สูญเสียไป ดังนั้น ทางเลือกที่ดีที่สุด คือ การขอใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของตนเองเข้ากับโครงข่ายโทรคมนาคมของผู้ประกอบการรายเก่า (Incumbents) เช่น องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (หรือบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด ในปัจจุบัน) เป็นต้น เพื่อเป็นการลดต้นทุนการสร้างโครงข่ายในระยะแรกของการดำเนินธุรกิจ อย่างไรก็ตาม ภายใต้ข้อสัญญาการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม มีแนวคิดและผลประโยชน์ที่เชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจของประเทศในด้านการแข่งขันทางการค้า และประโยชน์สาธารณะของผู้ใช้บริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากบริการนั้นเป็นการให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน สิ่งเหล่านี้เป็นจุดสำคัญที่รัฐมีหน้าที่ต้องเข้าไปกำกับดูแลกรอบของข้อสัญญาการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม เพื่อให้ข้อสัญญาดังกล่าวเป็นไปอย่างเหมาะสมทางธุรกิจ ไม่ทำลายการแข่งขันทางการค้าในระบบกลไกตลาด และอำนวยประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ใช้บริการต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทและความสำคัญของการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่มีต่อการประกอบกิจการโทรคมนาคม
2. เพื่อศึกษาหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการกำหนดกฎเกณฑ์การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมขององค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมในต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หากฎเกณฑ์การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่เหมาะสมกับตลาดโทรคมนาคมในประเทศไทย

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยมุ่งเน้น 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1. วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักการพื้นฐานที่ใช้ในการกำหนดกฎเกณฑ์การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ
2. กำหนดกฎเกณฑ์การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่เหมาะสมกับตลาดโทรคมนาคมในประเทศไทยโดยมุ่งเน้นเฉพาะกฎเกณฑ์ที่ยังมิได้มีการกล่าวถึงหรือมีการกล่าวถึงแต่ไม่ชัดเจนใน พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544
3. เน้นการกำหนดกฎเกณฑ์กำกับดูแลการเชื่อมต่อเข้ากับโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐาน (Public Switch Telephone Network:PSTN) เป็นหลัก เนื่องจากเป็นตัวหลักของบริการที่รัฐมีหน้าที่จะต้องจัดหาหรือประกันให้มีการให้บริการอย่างทั่วถึงแก่ประชาชน

สมมติฐานของการวิจัย

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดกรอบในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมรวมถึงการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมให้กับคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ มิได้กำหนดรายละเอียดในการกำกับดูแลที่เพียงพอและชัดเจน จึงต้องอาศัยหลักทฤษฎีทางด้านการกำกับดูแลและหลักกฎหมายเศรษฐกิจอันเป็นที่ยอมรับในทางสากลมาวิเคราะห์ปรับใช้เพื่อสร้างทางเลือกในการกำหนดรายละเอียดกฎเกณฑ์การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่เหมาะสมกับตลาดโทรคมนาคมในประเทศไทยให้แก่คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม หมายความว่า การกระทำใดๆ ซึ่งทำให้ผู้ใช้บริการปลายทางของผู้ประกอบการรายหนึ่งสามารถติดต่อสื่อสารกับผู้ใช้บริการปลายทางของผู้ประกอบการอีกรายหนึ่งได้ ทั้งนี้ อาจอยู่ในรูปการที่ผู้ประกอบการรายหนึ่งเข้าไปใช้โครงข่ายของผู้ประกอบการที่มีโครงข่าย หรือการที่ผู้ประกอบการรายหนึ่งนำโครงข่ายของตนเองมาต่อเชื่อมเข้ากับโครงข่ายของผู้ประกอบการที่มีโครงข่ายรายอื่น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทำให้เข้าใจหลักการพื้นฐานอันเป็นที่มาของแนวคิดการกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม และรูปแบบการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมจากประสบการณ์ของต่างประเทศ สามารถนำมาเสนอแนะเป็นกรอบในการกำหนดกฎเกณฑ์การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมในประเทศไทยโดยพิจารณาถึงความเหมาะสมและรูปแบบตลาดในประเทศไทยต่อไป

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเอกสารเพียงอย่างเดียว โดยวิเคราะห์ถึง

1. หลักการพื้นฐานที่ใช้ในการกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม
2. กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้ในการกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม
3. เอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ตำรา เอกสาร สิ่งพิมพ์ และบทความต่างๆ ทั้งภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ เป็นต้น