

บทที่ 3

หลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการประกอบกิจการ

โทรคมนาคมและการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม

3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างทฤษฎีเศรษฐศาสตร์และการกำกับดูแล¹

3.1.1 การผูกขาด (Monopoly) และการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly)

การผูกขาด (Monopoly) เป็นคำที่ใช้อธิบายปรากฏการณ์ที่ผู้ผลิตรายเดียวผลิตสินค้าเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดทั้งหมด การผูกขาดจะเกิดขึ้นเมื่อมีองค์ประกอบดังนี้

- (1) ผู้ประกอบการรายเดียวเป็นผู้ครองตลาดรวมทั้งหมด
- (2) สินค้าที่ขายนั้นมีความแตกต่างจากสินค้าอื่นมากโดยไม่มีสินค้าอื่นใดมาทดแทนได้

¹ ทฤษฎีการกำกับดูแลทางเศรษฐศาสตร์ได้ถูกนำมาใช้ในบริบทของกฎหมายเศรษฐกิจ (Economic Law) ภายใต้แนวความคิดที่ว่า การกำกับดูแลจะถูกนำมาใช้ในฐานะเป็นเครื่องมือหนึ่งของรัฐเพื่อวัตถุประสงค์ในการพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ซึ่งแนวคิดในการนำวัตถุประสงค์ในการพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะมาใช้เป็นเหตุผลในการที่รัฐจะเข้ามากำกับดูแลนี้ ได้มีการพัฒนาและวิเคราะห์อย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน รายละเอียดของแนวความคิดและพัฒนาการของแนวความคิดดังกล่าวโปรดดู Stephen Breyer, Regulation and its reform (Cambridge : Harvard University Press, 1982), A. Ogus, Regulation: Legal form and economic theory (Oxford, 1994), E. Gellhorn and R. J. Pierce, Regulated industries (St. Paul, 1982) และ C. Sustain, After the rights revolution (Cambridge, 1990) เป็นต้น.

(3) มีอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดสูงสำหรับผู้ประกอบการหรือผู้ผลิตสินค้ารายใหม่²

ในมุมมองของการพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้ประกอบการรายหนึ่งเป็นผู้ผูกขาด คือ ผู้ประกอบการดังกล่าวจะจำกัดปริมาณการผลิตที่ออกสู่ตลาดและตั้งราคาขายสินค้าให้สูงกว่าต้นทุนส่วนที่เพิ่มขึ้นจากการผลิตสินค้าเพิ่มขึ้นหนึ่งหน่วย (Marginal Cost) เพื่อให้เกิดกำไรสูงสุดแก่ตนเอง และเพื่อนำกำไรจากสินค้าที่ขายได้ไปอุดหนุนต้นทุนของสินค้าที่ยังขายไม่ได้ พฤติกรรมดังกล่าวส่งผลให้เกิดการลดปริมาณสินค้า การตั้งราคาสูงเกินกว่าต้นทุน และการถ่ายโอนรายได้จากผู้บริโภคมาสู่ผู้ประกอบการอันนำไปสู่ความล้มเหลวของตลาดหากผู้ประกอบการรายใหม่ถูกกีดกันมิให้เข้ามาแข่งขันในธุรกิจดังกล่าว³

²การวิเคราะห์องค์ประกอบเกี่ยวกับการผูกขาดในรายละเอียดทางด้านเศรษฐศาสตร์ สามารถศึกษาเพิ่มเติมจากตำราทางเศรษฐศาสตร์รวมทั้งหนังสือเกี่ยวกับการกำกับดูแล เช่น ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์, ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐ (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์, แก่นสารของเศรษฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532) และ Robert Baldwin and Martin Cave, *Understanding regulation: Theory, strategy, and practice* (New York: Oxford University Press Inc., 1999) เป็นต้น.

³อย่างไรก็ดี นอกเหนือจากการนำประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) มาใช้เป็นเหตุผลในการที่รัฐจะเข้ามากำกับดูแลแล้ว ยังมีเหตุผลอื่นที่นักทฤษฎีนำมาใช้เพื่อผลักดันให้รัฐเข้ามากำกับดูแล เช่น ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group Theories) ซึ่งมองว่า การกำกับดูแลเป็นผลจากความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่มีความแตกต่างกันและระหว่างกลุ่มเหล่านั้นกับรัฐ, ทฤษฎีผลประโยชน์เอกชน (Private Interest Theories) ซึ่งมองว่า พัฒนาการของการกำกับดูแลเกิดจากอิทธิพลของเอกชนที่ต่างแสวงหาผลประโยชน์ของตนเอง ซึ่งแนวคิดนี้ต่อมาได้รับการพัฒนาเป็น ทฤษฎีการยึดจับ (Capture Theory) ที่ได้รับการยอมรับอย่างมากในยุคหลังปี 1970 และเป็นที่มาของแนวคิดในการลดการกำกับดูแลในเวลาต่อมา, ทฤษฎีองค์กร (Institutional Theories) ซึ่งมองว่า โครงสร้างและการจัดการองค์กรรวมถึงกระบวนการทางสังคมมีอิทธิพลต่อรูปแบบการกำกับดูแล รายละเอียดสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จาก M.H. Bernstein, *Regulating business by independent commission* (New York, 1955), G. Wilson, *Interest groups* (Oxford, 1990) P. Self, *Political theories of modern government* (London, 1985), Sam Peltzman, "Towards a more general theory of regulation" *Journal of Law and Economic*, (1976), p. 211., Richard Posner, "Natural monopoly and regulation," 21 *Stanford Law Review*, (1969), p. 548., Richard Posner, *Theories of economic regulation*" 5 *Bell journal of Economics*, (1974), p. 335. และ J. March and J. Olsen, "The new institutionalism: Organisational factors in political life," 78 *American Political Science Review*, (1984), p. 734 เป็นต้น.

แม้การผูกขาดจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะและกลไกตลาดในอดีตกลับมีการยอมรับการผูกขาดในรูปแบบที่เรียกว่า “การผูกขาดโดยธรรมชาติ” (Natural Monopoly) ซึ่งนำเสนอโดย John Stuart Mill ในหนังสือ Principles of Political Economy ในปี ค.ศ. 1909 Mill มองว่าการประหยัดต่อขนาด (Economies of Scale) อาจเกิดขึ้นเพื่อจำกัดจำนวนผู้ประกอบการที่จะสามารถอยู่รอดได้ในตลาดแข่งขันที่ขาดประสิทธิภาพ ซึ่งลักษณะดังกล่าวคือการผูกขาดโดยธรรมชาติอันเกิดขึ้นเนื่องจากสถานการณ์มิใช่เกิดขึ้นโดยกฎหมาย นักเศรษฐศาสตร์ในยุคต่อ ๆ มาได้ขยายความแนวคิดต่อไปว่า การผูกขาดโดยธรรมชาติจะเกิดขึ้นในกรณีที่กระบวนการผลิตขนาดใหญ่ที่กระทำโดยผู้ประกอบการรายเดียวจะก่อให้เกิดต้นทุนที่ต่ำสุดซึ่งต่ำกว่าการปล่อยให้ผู้ประกอบการหลายรายดำเนินการผลิตดังกล่าว ดังนั้นการปล่อยให้ผู้ประกอบการเพียงรายเดียวดำเนินการกระบวนการผลิตย่อมเป็นผลดีแก่ผู้บริโภค เพราะก่อให้เกิดต้นทุนที่ต่ำที่สุดอันจะนำไปสู่ราคาของผลิตภัณฑ์ที่ต่ำและปริมาณผลิตภัณฑ์ที่เพียงพอต่อความต้องการด้วย⁴

3.1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างการกำกับดูแลและการผูกขาดทางเศรษฐศาสตร์

ในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ผู้ประกอบการจะขยายการผลิตออกไปจนถึงจุดที่ราคาของผลผลิตเท่ากับต้นทุนส่วนที่เพิ่มขึ้นจากการผลิตสินค้าเพิ่มขึ้น (incremental cost) ในทางกลับกันผู้ประกอบการในตลาดผูกขาดที่ปราศจากการกำกับดูแลโดยรัฐจะจำกัดการผลิตเพื่อขึ้นราคาสินค้า แม้ในทางทฤษฎีการขึ้นราคาสินค้าหรือการบริการจะทำให้การบริโภคลดลงแต่ผู้ประกอบการผูกขาดยังคงเต็มใจที่จะดำเนินการขายสินค้าในราคาสูงต่อไปตราบเท่าที่ผู้ประกอบ

⁴ Economies of Scale ถูกนำมาใช้เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ที่ต้นทุนของการบริการหรือสินค้า 1 หน่วยจะสูงขึ้นอย่างมากหากการผลิตสินค้าหรือการให้บริการในพื้นที่หนึ่งนั้นกระทำโดยผู้ประกอบการมากกว่า 1 ราย เมื่อนำมาใช้กับการประกอบกิจการโทรคมนาคมจะได้ข้อสรุปว่า การอนุญาตให้บริษัทโทรคมนาคมแห่งหนึ่งผูกขาดการให้บริการภายใต้การกำกับดูแลด้านราคาและกำไรอันก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาด (Economies of Scale) ย่อมดีกว่าการปล่อยให้บริษัทโทรศัพท์หลายรายลงทุนสร้างเครือข่ายสายแยกต่างหากจากกันและนำมาเชื่อมต่อกันในภายหลัง คำจำกัดความจาก Robert Baldwin and Martin Cave, Understanding regulation: Theory, strategy, and practice (New York: Oxford University Press Inc., 1999).

⁴David Lindsay and Philip Williams, “The trade off between competition and efficiency in telecommunications: The Australian experience,” in The law and the market (Sydney : the Federation Press, 1995), p.106.

การยังได้รับกำไรจากสินค้าที่ขายได้ (แม้จะขายได้ในปริมาณน้อยเนื่องจากการขึ้นราคา) ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวถือเป็นการสิ้นเปลืองทางเศรษฐศาสตร์

ในด้านผู้บริโภค ผู้บริโภคย่อมจะเปรียบเทียบราคาสินค้าของผู้ประกอบการผูกขาดกับผู้ประกอบการในตลาดแข่งขันซึ่งมีราคาต่ำกว่าและเลือกที่จะบริโภคสินค้าของผู้ประกอบการแข่งขัน แม้ว่า (1) ผู้บริโภคอาจชื่นชอบสินค้าของผู้ผูกขาดมากกว่า และ (2) เมื่อพิจารณาด้านการใช้ทรัพยากร การผลิตจำนวนมากโดยผู้ประกอบการผูกขาดจะก่อให้เกิดต้นทุนที่ต่ำกว่าการผลิตจำนวนน้อยของผู้ประกอบการในตลาดแข่งขันก็ตาม ด้วยเหตุนี้นักเศรษฐศาสตร์จึงสร้างการกำกับดูแลในตลาดผูกขาดให้อยู่ในรูปการกำหนดราคาให้ใกล้เคียงกับ incremental cost เพื่อชักจูงให้ผู้ผูกขาดโดยธรรมชาติเพิ่มจำนวนผลผลิตจนถึงระดับที่สามารถตอบสนองความต้องการของสังคม

นอกจากนั้นในตลาดผูกขาดผู้ผูกขาดยังขาดแรงจูงใจที่จะรักษาระดับราคาสินค้าให้อยู่ในระดับต่ำ แม้การลดราคาของสินค้าอันจะทำให้สินค้าขายได้เพิ่มขึ้นอาจเป็นทางเลือกหนึ่งของผู้ผูกขาด แต่เนื่องจากผู้ประกอบการผูกขาดมีทางเลือกหลายทาง หากปราศจากการกำกับดูแลจากรัฐหรือแรงผลักดันจากตลาดแข่งขัน ย่อมไม่มีหลักประกันว่าผู้ผูกขาดจะกระทำการรักษาระดับราคาสินค้าให้อยู่ในอัตราต่ำ ด้วยเหตุผลดังกล่าว แนวคิดการกำกับดูแลที่เกิดขึ้นจากมุมมองทางเศรษฐศาสตร์จึงเน้นที่การกำกับดูแลทางด้านราคาและกำไรในกรณีที่ตลาดถูกผูกขาดในลักษณะการผูกขาดโดยธรรมชาติ เนื่องจากในกรณีดังกล่าวไม่อาจอาศัยแรงผลักดันจากตลาดแข่งขันเพื่อรักษาระดับราคาสินค้าให้อยู่ในอัตราต่ำได้

⁵แนวคิดของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการกำกับดูแลที่ได้รับการยอมรับและมีอิทธิพลสูงที่สุดก่อนทศวรรษที่ 1960 มองว่าสภาพความล้มเหลวของตลาดเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้รัฐต้องเข้ามากำกับดูแล ซึ่งตัวอย่างสำคัญของตลาดที่ล้มเหลวคือตลาดที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ สภาพตลาดที่ล้มเหลวดังกล่าวย่อมไม่ก่อให้เกิดสภาวะการณที่เป็นผลดีต่อประโยชน์สาธารณะ เช่น การขึ้นราคาสินค้าและจำกัดปริมาณผลผลิตของผู้ประกอบการ เป็นต้น เมื่อประโยชน์สาธารณะถูกระทบ รัฐจึงต้องอาศัยการกำกับดูแลในบริบทของกฎหมายเศรษฐกิจเข้ามาเยียวยาและพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะนั้น

แนวคิดในการนำสภาพความล้มเหลวของตลาดมาเป็นตัวชี้ว่าประโยชน์สาธารณะถูกระทบนี้ เป็นแนวคิดภายใต้ทฤษฎีการกำกับดูแลคลาสสิก การวิเคราะห์ทฤษฎีดังกล่าวสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จาก A, Kahn, The economics of regulation: Principles and institution (New York, 1970), Richard Posner, "Natural monopoly and its regulation,": 21 Stanford Law Review (1969), p. 548. และ Stephen Breyer, Regulation and its reform (Cambridge : Harvard University Press, 1982) เป็นต้น.

3.1.3 การประกอบกิจการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติ

ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1970 นักทฤษฎีส่วนใหญ่ให้ข้อสรุปว่าโครงข่ายโทรคมนาคมท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาตกอยู่ในความหมายของการผูกขาดโดยธรรมชาติดังที่ได้กล่าวมา ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นนักทฤษฎีมองว่าการแข่งขันจะไม่อาจเกิดขึ้นได้ การกำกับดูแลโดยรัฐหรือการที่รัฐเข้าเป็นเจ้าของการประกอบกิจการโทรคมนาคมจึงเป็นสิ่งที่ถูกบังคับให้ต้องเกิดขึ้นโดยสภาพ แนวคิดดังกล่าวได้รับการโต้แย้งโดย Baumol, Panzar และ Willing ในต้นทศวรรษที่ 1980 นักทฤษฎีทั้งสามมองว่าการผูกขาดโดยธรรมชาติจะก่อให้เกิดการจำกัดการแข่งขันหากผู้ประกอบการแข่งขันรายใหม่ต้องการเข้าสู่ตลาดแบบจู่โจม (hit-and-run entry) อย่างไรก็ตามแนวคิดดังกล่าวไม่อาจนำมาปรับใช้ได้กับการประกอบกิจการโทรคมนาคมเนื่องจากการเข้าสู่ตลาดโทรคมนาคมส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับ “ต้นทุนจมมหาศาล” (high sunk cost) ทำให้ไม่อาจมีการเข้าสู่ตลาดแบบจู่โจมโดยผู้ประกอบการรายใหม่ได้ ดังนั้นการผูกขาดโดยธรรมชาติในการประกอบกิจการโทรคมนาคมจึงมิได้ส่งผลกระทบต่อการแข่งขัน⁶

อย่างไรก็ดี แนวคิดการส่งเสริมการแข่งขันที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980 ส่งผลต่อความเชื่อที่ว่าการแข่งขันย่อมเป็นสิ่งที่ดีต่อกิจการโทรคมนาคมในฐานะเป็นตัวส่งเสริมประสิทธิภาพสูงสุดด้านการวิจัยพัฒนา และการประดิษฐ์คิดค้นผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ รวมถึงโอกาสในการที่ผลิตภัณฑ์ใหม่ดังกล่าวจะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้บริโภคด้วย ดังนั้นแม้ว่าส่วนของโครงข่ายโทรคมนาคมจะตกอยู่ภายใต้บริบทของการผูกขาดโดยธรรมชาติ ประสิทธิภาพสูงสุดจะเป็นตัวผลักดันให้เกิดการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่แม้จะมีต้นทุนการบริการสูงก็ตาม

3.2 ทฤษฎีการกำกับดูแลตลาดโทรคมนาคมและพัฒนาการของทฤษฎี

3.2.1 ความล้มเหลวของตลาด (Market Failure)

หลักการพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์ที่เป็นต้นแบบของแนวคิดในการกำกับดูแลคือการกำกับดูแลถูกสร้างขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหา “ความล้มเหลวของตลาด” ซึ่งสาเหตุความล้มเหลวของตลาดในกรอบอุตสาหกรรมโทรคมนาคมที่ส่งผลให้เกิดแนวคิดในการกำกับดูแลตลาดการประกอบกิจการโทรคมนาคมมี 3 ประการ คือ

⁶Stephen Breyer, Regulation and its reform (Cambridge : Harvard University Press, 1982), p. 291.

(1) สินค้าสาธารณะ (Public Goods)

การให้บริการโทรคมนาคมในอดีตถูกจัดให้อยู่ในรูปแบบหนึ่งของสินค้าสาธารณะแบบไม่บริสุทธิ์ (Impure Public Goods) ซึ่งเป็นสินค้าที่รัฐหรือเอกชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นผู้ที่เข้าไปจัดการผลิต หรือจัดหา หรือทั้งรัฐและเอกชนเป็นผู้จัดหาพร้อม ๆ กันเพราะสินค้าหรือบริการนั้นเป็นสินค้าพื้นฐานที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจ เช่น ระบบสาธารณูปโภคต่างๆ ในกรณีที่รัฐเป็นผู้จัดหา สินค้าชิ้นนั้นจะเป็นสินค้าที่ต้องลงทุนสูง ผู้ผลิตเอกชนไม่พร้อมที่จะดำเนินการ หรือในกรณีที่เอกชนเป็นผู้จัดหาแต่ผู้เดียวย่อมจะก่อให้เกิดการผูกขาด

(2) การผูกขาด

การประกอบการโทรคมนาคมถูกจัดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการผูกขาดโดยธรรมชาติอันเนื่องมาจากรูปแบบการลงทุนขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง และจะต้องทำการผลิตขนาดใหญ่เพื่อให้ต้นทุนต่อหน่วยลดลงอันเป็นรูปแบบหนึ่งของการประหยัดต่อขนาด สภาวะการดังกล่าวทำให้เอกชนผู้ผลิตสินค้าหรือให้บริการเป็นผู้ผูกขาดรายเดียวในตลาดซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการใช้ทรัพยากรที่ขาดประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามการจะปล่อยให้ผู้ผลิตหลายรายโดยแต่ละรายต้องผลิตในปริมาณต่ำ ก็ย่อมทำให้เกิดปัญหาการประกอบการที่ไม่ถึงจุดคุ้มทุนแก่ผู้ประกอบการแต่ละราย

(3) ความไม่สมบูรณ์ของตลาด

ด้วยเหตุที่ระบบตลาดสมบูรณ์เป็นสิ่งที่ทำได้ยากในสภาพความเป็นจริง การจะปล่อยให้กลไกตลาดควบคุมดูแลโดยตัวเองจึงไม่อาจก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภคได้เนื่องจากสินค้าบางประเภทและปัจจัยการผลิตมีการผูกขาด⁷

สมมติฐานหลักทางเศรษฐศาสตร์ตั้งอยู่บนฐานที่ว่า ตลาดที่มีการแข่งขันจะก่อให้เกิดผลผลิตที่มีประสิทธิภาพในลักษณะที่ราคาของผลผลิตเท่ากับต้นทุนส่วนที่เพิ่มขึ้นจากการผลิตสินค้าเพิ่มขึ้นหนึ่งหน่วย (Marginal Cost) ในกรณีที่ราคาของผลผลิตไม่เป็นไปตามลักษณะดังกล่าว แสดงว่าเกิดความล้มเหลวในตลาด ตัวอย่างคลาสสิกของตลาดที่ล้มเหลว ก็คือตลาดที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ

แม้การผูกขาดโดยธรรมชาติจะเกิดขึ้นในกรณีที่การผลิตขนาดใหญ่โดยผู้ประกอบการรายเดียวจะก่อให้เกิดต้นทุนที่ต่ำที่สุดก็ตาม ผู้ประกอบการผูกขาดโดยธรรมชาติที่ประกอบการโดยปราศจากการกำกับดูแลจากหน่วยงานภาครัฐย่อมมีแนวโน้มที่จะลดปริมาณการผลิตและเพิ่มราคาให้สูงกว่าต้นทุนส่วนที่เพิ่มขึ้นได้ ทฤษฎีการกำกับดูแลในยุคแรกจึงเกิดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลผู้ประกอบการโดยเฉพาะในธุรกิจที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติเพื่อ

⁷อรดา เทพายน, “กรอบแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 30-31.

กำหนดกฎเกณฑ์ในการจำกัดการเข้าสู่ตลาดและควบคุมราคาของผลผลิตในกิจการที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ

3.2.2 ทฤษฎีการกำกับดูแลคลาสสิก (Classical Regulation Theory)

ทฤษฎีการกำกับดูแลคลาสสิกหรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า the normative analysis as a positive theory เกิดขึ้นและได้รับการยอมรับสูงสุดในช่วงก่อนทศวรรษที่ 1960 ทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญกับความล้มเหลวของตลาด (Market Failure) อันเป็นปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดการกำกับดูแล องค์การกำกับดูแลจึงมีหน้าที่หลักในการจำกัดการขาดประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นในตลาดที่ล้มเหลวโดยเน้นหนักในการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อจำกัดการเข้าสู่ตลาดและการควบคุมราคาของสินค้าหรือบริการในตลาดที่ล้มเหลว

ทฤษฎีการกำกับดูแลคลาสสิกมองปัญหาที่เกิดขึ้นในตลาดที่ขาดประสิทธิภาพผ่านปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น และวิเคราะห์ว่าการกำกับดูแลจะช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างไร และควรจะทำกำกับดูแลไปในทิศทางใด เช่น ในกรณีที่ตลาดมีการผูกขาดโดยธรรมชาติ ผู้ประกอบการย่อมมีแนวโน้มที่จะขึ้นราคาสินค้าและลดการผลิตลงเพื่อทำกำไรสูงสุดแก่ตนเอง พฤติกรรมดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจผูกขาดที่มีอยู่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดผลเสียต่อผู้บริโภคที่ไม่มีทางเลือกในการหันไปบริโภคสินค้าจากผู้ประกอบการรายอื่น นอกจากนั้นการใช้อำนาจผูกขาดที่มีอยู่โดยมิชอบดังกล่าวทำให้เกิดการถ่ายโอนรายได้จากผู้บริโภคมาสู่ผู้ประกอบการผูกขาดหน้าที่ของรัฐในการกำกับดูแลจึงอยู่ที่การควบคุมพฤติกรรมดังกล่าว⁸

⁸รายละเอียดการวิเคราะห์ทฤษฎีและการนำทฤษฎีการกำกับดูแลไปปรับใช้ใน ตลาดหลายรูปแบบ เช่น ตลาดสาธารณูปโภค ตลาดการให้บริการการบิน เป็นต้น สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จาก Paul L. Joskow and Roger G. Noll, "Regulation in theory and practice: An overview," in *Studies in public regulation*, ed. Gary Fromm (USA: MIT Press, 1981), Stephen Breyer, *Regulation and its reform* (Cambridge : Harvard University Press, 1982) และ Sam Peltzman, "The economic theory of regulation after a decade of deregulation," in *A reader on regulation*, eds. Robert Baldwin, Colin Scott and Christopher Hood (Oxford : Oxford University Press, 1998) เป็นต้น.

3.2.3 การปรับเปลี่ยนแนวคิดการกำกับดูแลคลาสสิกมาสู่การลดการกำกับดูแล (Deregulation) ภายใต้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการกำกับดูแล (The Economic Theory of Regulation)

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการกำกับดูแลปรากฏขึ้นครั้งแรกในงานเขียนของ George Stigler ซึ่งตีพิมพ์ลงในนิตยสาร Bell Journal of Economics and Management Science ในปีค.ศ. 1971⁹ อันเป็นช่วงเวลาที่ยุทธศาสตร์อเมริกาหันมาให้ความสนใจปัญหาการเพิ่มขึ้นของอัตราเงินเฟ้อพร้อมๆ กับการลดทอนความเชื่อมั่นเกี่ยวกับประสิทธิภาพของรัฐบาลในการแทรกแซงกลไกตลาด แนวคิดในการลดการแทรกแซงกลไกตลาดของรัฐโดยการลดการกำกับดูแลจึงกลายเป็นทางเลือกหนึ่งที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพร้อมๆ กับการนำเสนอทฤษฎีใหม่ซึ่งเรียกว่า ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการกำกับดูแล (The Economic Theory of Regulation) ก่อนการนำเสนอทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการกำกับดูแลของ Stigler นักเศรษฐศาสตร์ได้วิเคราะห์นโยบายของรัฐบาลในฐานะเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการแก้ปัญหาอันเกิดจากกลไกตลาด (คือปัญหาความล้มเหลวของตลาด) ตามแนวคิดของทฤษฎีการกำกับดูแลคลาสสิก เช่น ในกรณีที่การแข่งขันสมบูรณ์ไม่อาจเป็นไปได้โดยมีประสิทธิภาพในตลาดโทรคมนาคม รัฐบาลจะต้องเข้าแทรกแซงในฐานะเป็นผู้กำกับดูแลหรือเป็นผู้ดำเนินการเสียเอง ซึ่ง Stigler มองว่าแนวคิดดังกล่าวไม่สอดคล้องกับการกำกับดูแลยุทธศาสตร์การดำเนินการทางธุรกิจของผู้ประกอบการเพื่อให้ตอบสนองกับประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลส่วนใหญ่เกิดจากการ lobby ของกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งผลประโยชน์ที่ธุรกิจจะได้รับจากการกำกับดูแลคือผลที่ได้จากการกีดกันผู้ประกอบการรายใหม่ในการเข้าสู่ตลาดและการแบ่งสรรประโยชน์ในระหว่างผู้ประกอบการพันธมิตร ซึ่งผลประโยชน์ที่ได้รับนั้นคุ้มค่าเพียงพอที่จะจูงใจธุรกิจให้ทุ่มเทกับการ lobby รัฐบาลและองค์กรกำกับดูแลเพื่อจำกัดการแข่งขัน จุดเด่นของทฤษฎีของ Stigler จึงอยู่ที่การผสมผสานการวิเคราะห์พฤติกรรมของมนุษย์โดยอาศัยแนวคิดทางรัฐศาสตร์เข้ากับการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ โดยแนวคิดในทางรัฐศาสตร์ที่ Stigler นำมาใช้มองว่ากลุ่มผลประโยชน์อาจมีอิทธิพลเหนือกระบวนการกำกับดูแลโดยการให้การสนับสนุนทางการเงินหรือการอุดหนุนอื่นใดแก่นักการเมืองหรือผู้มีอำนาจในองค์กรกำกับดูแล

เอกสารซึ่งแสดงทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการกำกับดูแลของ Stigler ดังกล่าวได้ถูกนำมารวบรวมใหม่โดย Posner และทฤษฎีของ Stigler ได้ถูกจัดเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีการยึดจับ (The Capture Theory) ของกลุ่มสำนักความคิด Chicago (Chicago School) ภายใต้อิทธิพลแนวคิดของ George Stigler, Sam Peltzman และ R. Posner ซึ่งชี้ว่า ภายใต้

⁹George Stigler, "The theory of economic regulation," 2 Bell Journal of Economics and Management Science (1971), cited in Stephen Breyer, Regulation and its reform, p. 382.

ใต้ตลาดที่มีการผูกขาดหรือในกรณีที่เกิดความล้มเหลวในการแข่งขันจะเกิดสิ่งที่เรียกว่า กำไรจากการผูกขาด (monopoly profit) ซึ่งเป็นสิ่งที่องค์กรกำกับดูแลมีหน้าที่ต้องกำจัดให้หมดไป ในทางตรงกันข้ามผู้ประกอบการภายใต้การกำกับดูแลดังกล่าวย่อมมีแรงจูงใจที่จะสร้างอรรถิพลเหนือองค์กรกำกับดูแลเพื่อให้ตนเองได้รับประโยชน์จาก “ค่าเช่าทางการกำกับดูแล” (Regulatory Rent) ผลที่ตามมาคือองค์กรกำกับดูแลถูกยึดจับ (capture) ไว้โดยกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นผู้ประกอบการภายใต้การกำกับดูแลนั่นเอง เหตุที่องค์กรกำกับดูแลถูกยึดจับไว้โดยง่ายโดยกลุ่มผู้ประกอบการนั้น เนื่องจากกลุ่มผู้ประกอบการมีผลได้ผลเสียต่อการกำกับดูแลมากกว่าองค์กรกำกับดูแล (กล่าวคือผลได้ผลเสียของผู้ประกอบการเป็นผลได้ผลเสียโดยตรงในทางธุรกิจที่เห็นได้ชัดเจน ในทางตรงกันข้ามผลได้ผลเสียขององค์กรกำกับดูแลคือการพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะ) จึงเป็นแรงจูงใจที่จะผลักดันให้กลุ่มผู้ประกอบการภายใต้การกำกับดูแลกระทำทุกวิถีทางเพื่อสร้างอรรถิพลเหนือองค์กรกำกับดูแล ด้วยเหตุนี้การกำกับดูแลขององค์กรกำกับดูแลจึงเป็นไปเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของหน่วยธุรกิจที่ถูกกำกับดูแลมากกว่าการส่งเสริมประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจหรือประโยชน์สาธารณะ รูปแบบของการกำกับดูแลในมุมมองของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการกำกับดูแลจึงมีลักษณะดังนี้

- (1) กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) ซึ่งมีระบบจัดการที่มีประสิทธิภาพ (เช่น กลุ่มธุรกิจ กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง) จะได้รับประโยชน์จากการกำกับดูแลมากกว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่มีความซับซ้อนและมีขนาดใหญ่ (เช่น กลุ่มผู้บริโภค)

แนวคิดเกี่ยวกับ “ค่าเช่าทางการกำกับดูแล” (Regulatory Rent) พัฒนามาจาก “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” (Economic Rent) ผู้ประกอบการจะได้รับค่าเช่าทางการกำกับดูแลเมื่อผู้ประกอบการดังกล่าวมีอรรถิพลในการกำหนดแนวทางการกำกับดูแลขององค์กรกำกับดูแลส่งผลให้รู้ข้อมูลแนวทางในการกำกับดูแลซึ่งก่อให้เกิดความได้เปรียบผู้ประกอบการอื่น รายละเอียดเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องค่าเช่าทางการกำกับดูแลนี้สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จากงานเขียนของนักทฤษฎีที่ได้รับอรรถิพลจากทฤษฎีการยึดจับ (Capture Theory) ของสำนักความคิด Chicago เช่น Sam Peltzman, “Towards a more general theory of regulation,” 19 *Journal of Law and Economics*, (1976), p. 211., Richard Posner, “Natural monopoly and regulation,” 21 *Stanford Law Review*, (1969), p. 548, W. A. Jordan, “Producer protection, prior market structure and the effects of government regulation,” 15 *Journal of Law and Economics*, (1992), p. 151 เป็นต้น.

(2) นโยบายกำกับดูแลจะเน้นหนักทางด้านการรักษาไว้ซึ่งการจัดสรรค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) ในระหว่างสมาชิกในกลุ่มผลประโยชน์นั้น เมื่อการกำกับดูแลตั้งอยู่บนพื้นฐานการจัดสรรความมั่งคั่งในระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลเหนือองค์การกำกับดูแล นโยบายซึ่งลดความมั่งคั่งดังกล่าวจึงไม่ได้รับการยอมรับอีกต่อไป

เมื่อการกำกับดูแลในมุมมองของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการกำกับดูแลมิใช่สิ่งที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจอีกต่อไป ผลที่ตามมาคือ การเกิดขึ้นของแนวคิดในการลดหรือกำจัดการกำกับดูแลโดยเฉพาะอย่างยิ่งการยกเลิกการกำกับดูแลในด้านการกำหนดจำนวนผู้ประกอบการในตลาด¹⁰

3.2.4 การเปิดเสรี (Liberalisation) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatisation) และการลดการกำกับดูแล (Deregulation)

การเปิดเสรีและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการโลกาภิวัตน์ (Globalisation) ซึ่งก่อให้เกิดปรากฏการณ์ 3 ประการคือ

- (1) การปรับเปลี่ยนรูปแบบการประกอบการทางเศรษฐกิจ (economic activity) ออกจากการควบคุมกำกับดูแลของรัฐซึ่งเป็นที่มาของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่รัฐเป็นเจ้าของและเป็นผู้ควบคุมดูแลอันเป็นจุดเปลี่ยนแปลงของระบบความเป็นเจ้าของ (Ownership) ในอดีต
- (2) การแตกกระบบการกำกับดูแลของรัฐออกเป็นส่วน ๆ และ
- (3) การลดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดทั้งภายในและระหว่างรัฐเพื่อส่งเสริมการเคลื่อนย้ายทุนและสินค้า

ผู้ประกอบการจะได้รับประโยชน์จากค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) ในกรณีที่ผู้ประกอบการนั้นเป็นผู้ควบคุมแหล่งทรัพยากรหรือผลผลิตซึ่งมีราคาต่ำกว่าราคาตลาดปัจจุบัน (Current market price) คำจำกัดความจาก Stephen Breyer, Regulation and its reform, p. 21.

¹⁰ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการกำกับดูแลภายใต้ทฤษฎีการยึดจับนี้ ได้รับการพัฒนาและวิเคราะห์ขยายความต่อมาอย่างต่อเนื่อง รายละเอียดโปรดดู Robert Baldwin and Martin Cave, Understanding regulation: Theory, strategy, and practice (New York: Oxford University Press Inc., 1999) และ Sam Peltzman, "The economic theory of regulation after a decade of deregulation," in A reader on regulation, eds. Robert Baldwin, Colin Scott and Christopher Hood เป็นต้น.

ในอีกมุมมองหนึ่งปรากฏการณ์ทั้งสามคือรูปแบบหนึ่งของการลดการกำกับดูแล (Deregulation) โดยรัฐ แนวคิดดังกล่าวได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายในช่วงทศวรรษที่ 1990 การปฏิรูปกฎเกณฑ์การกำกับดูแลของรัฐกลายเป็นสิ่งที่ต้องให้ความสำคัญในฐานะเป็นองค์ประกอบหนึ่งในการอำนวยความสะดวกแก่ตลาดในยุคโลกาภิวัตน์ (the globalisation of market)¹¹

3.2.5 กฎเกณฑ์การแข่งขัน (Competition Rules)

การลดการกำกับดูแล (Deregulation) ซึ่งมีหลักการในการกำจัดหรือลดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดนำไปสู่การเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการหรือผู้แข่งขันรายใหม่ โดยเฉพาะในกิจการที่การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีเป็นจุดดึงดูดการลงทุนของผู้ประกอบการรายใหม่ดังเช่นกิจการโทรคมนาคม แนวคิดการเปิดเสรีการประกอบกิจการต่างๆ ที่เกิดขึ้นในเวทีระหว่างประเทศในช่วงทศวรรษที่ 1990 ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินทุนและเทคโนโลยีจากประเทศหนึ่งไปยังประเทศอื่นๆ ผวนกับปัจจัยเสริมในการลดอุปสรรคการเข้าสู่ตลาดภายในประเทศซึ่งเกิดจากแนวคิดการลดการกำกับดูแลส่งผลให้ผู้ประกอบการซึ่งเข้ามาแข่งขันในตลาดแต่ละตลาดมีจำนวนเพิ่มขึ้นโดยมิได้จำกัดแต่เฉพาะผู้ประกอบการภายในประเทศเท่านั้น

เมื่อผู้ประกอบการเข้าสู่ตลาดเพิ่มมากขึ้น ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ย่อมคาดหมายว่าจะเกิดตลาดที่มีประสิทธิภาพจากการแข่งขันของผู้ประกอบการในตลาดทั้งหมดโดยรัฐไม่ต้องยื่นมือเข้าไปแทรกแซงอีกต่อไปซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดในการลดการกำกับดูแล (Deregulation)

อย่างไรก็ดีในความเป็นจริงแล้ว ตลาดยังมีได้อยู่ภายใต้การแข่งขันสมบูรณ์ดังเช่นทฤษฎี หากแต่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของผู้ประกอบการแข่งขันบางรายในตลาดซึ่งกระทำการเพื่อลดการแข่งขันและสันคลอนประสิทธิภาพของตลาด เพื่อขจัดหรือลดปัญหาดังกล่าวรัฐจึงต้องหันกลับมากำกับดูแลการแข่งขันของผู้ประกอบการในตลาดอีกครั้งหนึ่ง ภายใต้การปรับเปลี่ยนรูปแบบการกำกับดูแลไปในทิศทางใหม่ซึ่งในทางทฤษฎีมองว่าจะเกิดประสิทธิภาพกว่ารูปแบบการกำกับดูแลแบบเดิม ความเห็นดังกล่าวได้รับการสนับสนุนด้วยแนวคิดที่เรียกว่า การกำกับดูแลอีกครั้งหนึ่ง (Re-regulation) ซึ่งกำกับดูแลผู้ประกอบการในลักษณะการสร้างกฎเกณฑ์การแข่งขัน (Competition Rules)¹²

¹¹สรุปความจาก Sol Picciotto, "Liberalization and democratization : The forum and the hearth in the era of cosmopolitan post-industrial capitalism," 63 Law and Contemporary Problems (Autumn 2000), pp. 157-178.

¹²Ibid.

3.3 ทฤษฎีองค์กร (Institutional Theory) และกระบวนการจัดการองค์กรกำกับดูแล (Institutional Arrangement)

3.3.1 ทฤษฎีองค์กร (Institutional Theory)

แนวคิดของทฤษฎีองค์กร (Institutional Theory) ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่า โครงสร้างและการจัดการองค์กรรวมถึงกระบวนการทางสังคมมีความสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนด กรอบการกำกับดูแล วิวัฒนาการของการกำกับดูแลจึงเกิดจากอิทธิพลที่มีอำนาจมากกว่าความต้องการของปัจเจกชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ตามทฤษฎีการยึดจับ (Capture Theory) ในทางตรงข้ามปัจเจกชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวกลับได้รับอิทธิพลจากกระบวนการทางองค์กรและสังคมมากกว่าอิทธิพลจากความต้องการส่วนบุคคลของปัจเจกชนหรือกลุ่มผลประโยชน์นั้นเองที่จะแสวงหาทางเลือกที่เป็นประโยชน์แก่ตนเองมากที่สุด กรอบการกำกับดูแลจึงมิได้ถูกสร้างขึ้นด้วยอิทธิพลของความต้องการสาธารณะภายใต้แนวคิดการพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะ (public interest) หรือกลุ่มผลประโยชน์ หากแต่เกิดจากกระบวนการจัดการองค์กร (institutional arrangements) และกฎ (rules) ต่าง ๆ โดยแรงผลักดันที่เกิดขึ้นภายในองค์กรกำกับดูแลนั่นเองที่มีผลต่อรูปแบบการกำกับดูแล ปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการกำกับดูแลจึงเกิดจากการบังคับใช้นโยบายสาธารณะโดยองค์กรกำกับดูแลและบุคลากรที่ขาดความโปร่งใสและขาดการตรวจสอบได้

นอกจากนั้น นักสังคมวิทยาได้ขยายแนวคิดของทฤษฎีองค์กรดังกล่าวเพื่อใช้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลกับผู้ถูกกำกับดูแลที่ส่งผลต่อแนวทางการกำกับดูแลว่า ยิ่งองค์กรกำกับดูแลมีความใกล้ชิดกับผู้ถูกกำกับดูแลมากเท่าใด โอกาสที่ผู้ถูกกำกับดูแลจะมีอิทธิพลต่อแนวทางการกำกับดูแลย่อมมีมากขึ้นเท่านั้น นอกจากนี้การแข่งขันในการกำหนดกรอบการกำกับดูแลอาจเกิดขึ้นในระหว่างองค์กรกำกับดูแลภายในประเทศหลายองค์กรที่มี



อำนาจการกำกับดูแลเรื่องเดียวกัน หรือในระหว่างองค์กรกำกับดูแลภายในประเทศและองค์กรระหว่างประเทศที่ควบคุมการกำกับดูแลในระดับระหว่างประเทศ ดังเช่นในกรณีของสหภาพยุโรป เป็นต้น¹³

3.3.2 การนำแนวคิดของทฤษฎีองค์กรมาวิเคราะห์ปัญหาการกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมของประเทศกำลังพัฒนา

แนวคิดของทฤษฎีองค์กรดังกล่าวมีอิทธิพลอย่างมากในการวิเคราะห์ปัญหาขององค์กรกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมในประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากโครงสร้างทางสังคมและทางการเมืองของประเทศกำลังพัฒนาซึ่งขาดความโปร่งใสและขาดการตรวจสอบได้มีส่วนสำคัญในการก่อให้เกิดปรากฏการณ์ต่างๆ ตามที่ทฤษฎีองค์กรได้ตั้งสมมติฐานและอธิบายไว้

นักเศรษฐศาสตร์ได้นำแนวคิดของทฤษฎีองค์กรดังกล่าวมาผนวกเข้ากับการวิเคราะห์ปัญหาการระบอบการจัดการองค์กรในทางเศรษฐศาสตร์และจำแนกปัจจัยหลักที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมในยุคการผูกขาดโดยธรรมชาติและขัดขวางนโยบายการส่งเสริมการแข่งขันในประเทศกำลังพัฒนารวมทั้งวิเคราะห์รูปแบบการกำกับดูแลที่ควรจะเป็นได้ดังนี้

¹³ทฤษฎีองค์กรแนวใหม่นี้เกิดขึ้นจากแนวความคิดที่หลากหลายแต่ตั้งอยู่บนพื้นฐานเดียวกันคือ ความคลางแคลงใจที่มีต่อแนวคิดของทฤษฎีอื่นๆ ซึ่งมักให้ความสำคัญกับปัจเจกชนแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่มององค์ประกอบอื่นๆ ในทางสังคมประกอบด้วย ดังนั้น ในมุมมองของทฤษฎีองค์กรซึ่งมีรากฐานมาจากแนวความคิดทางสังคมศาสตร์ จึงให้ความสำคัญกับปัญหาที่เรียกว่า principal-agent problems ซึ่งใช้อธิบายปรากฏการณ์ที่เจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการซึ่งได้รับคัดเลือกมาต้องเผชิญกับปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายหรือกฎระเบียบข้อบังคับใดๆ ของรัฐซึ่งอำนาจในการบังคับใช้หรือการมีคำสั่งให้มีการบังคับใช้นั้นตกอยู่ในมือของคณะกรรมการหรือกลุ่มบุคคลที่ขาดความโปร่งใสและขาดการตรวจสอบได้ แนวความคิดนี้ได้รับการวิเคราะห์โดยนักทฤษฎีทางสังคมศาสตร์จำนวนมาก เช่น M.D. McCubbins, R.G. Noll and B.R. Weingast, "Administrative procedures and policy: Administrative arrangements and the political control of agencies," 3 Journal of Law and Economic Organisation, (1987), p. 243, R.L. Caver, M.D. McCubbins and B.R. Weingast, "Theory of political control and agency discretion," 33 American Journal of Political Science, (1989), p.588 เป็นต้น ส่วนภาพรวมอย่างกว้างของทฤษฎีที่เกี่ยวข้องทั้งหมดสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จาก Robert Baldwin and Martin Cave, Understanding regulation: Theory, strategy, and practice, (New York: Oxford University Press Inc., 1999).

3.3.2.1 ปัญหาด้านระบบบัญชีและกระบวนการตรวจสอบบัญชี

หลักการกำกับดูแลคลาสสิกซึ่งนำมาใช้กำกับดูแลผู้ประกอบการโทรคมนาคมในยุคการผูกขาดโดยธรรมชาตินั้นให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลทางด้านราคาของผู้ประกอบการผูกขาดโดยธรรมชาติดังกล่าว ดังนั้นระบบการตรวจสอบบัญชีต้นทุนการประกอบการโทรคมนาคมจึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการกำกับดูแล นอกจากนี้ในกรณีที่รัฐต้องการปรับเปลี่ยนนโยบายมาสู่การส่งเสริมการแข่งขันในตลาดการประกอบการโทรคมนาคมของประเทศกำลังพัฒนา ระบบการตรวจสอบและค้นหาต้นทุนในการประกอบการโทรคมนาคมที่มีประสิทธิภาพก็ยังคงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการกำกับดูแลทางด้านราคาของผู้ประกอบการแข่งขัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาด

ปัญหาประการหนึ่งที่เกิดขึ้นในการกำกับดูแลผู้ประกอบการโทรคมนาคมในประเทศกำลังพัฒนาคือ การขาดแคลนระบบบัญชีที่เหมาะสมรวมทั้งระบบการจัดการและกระบวนการตรวจสอบบัญชีที่มีประสิทธิภาพ สาเหตุของการขาดแคลนระบบการตรวจสอบบัญชีที่มีประสิทธิภาพนั้นเนื่องมาจากปัญหาความยุ่งยากทั้งทางการเมืองและสังคมในการสร้างแรงจูงใจแก่ผู้ตรวจสอบบัญชีที่จะลดปัญหาการคอร์รัปชัน ปัญหาเทคโนโลยีที่ล้าหลังในระบบตรวจสอบบัญชีของรัฐ (เช่นการไม่นำคอมพิวเตอร์เข้ามาใช้ในระบบ) ทำให้การค้นหาต้นทุนที่ไม่จำเป็นหรือไม่มีประโยชน์และการประเมินต้นทุนที่แท้จริงกระทำได้ยาก นอกจากนี้การลงโทษผู้กระทำผิดในความผิดเกี่ยวกับการปรับแต่งหรือปลอมแปลงเอกสารทางธุรกิจ (เช่นผู้ประกอบการที่กระทำการบิดเบือนต้นทุนการประกอบการที่บันทึกลงในเอกสาร) ขาดประสิทธิภาพหรือมีกระบวนการยุ่งยากทำให้ไม่อาจนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผลกระทบที่การตรวจสอบมีต่ออำนาจการจูงใจนั้นแตกต่างกันไปตามรูปแบบการตรวจสอบที่แตกต่างกัน การตรวจสอบความพยายามในการพัฒนาประสิทธิภาพ (Monitoring of effort) ของผู้ประกอบการเป็นรูปแบบหนึ่งที่ทำให้องค์กรกำกับดูแลสามารถลดค่าเช่าทางข้อมูลและนำไปสู่อำนาจการจูงใจที่สูงกว่าได้ ในทางกลับกันการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพทางเทคโนโลยีน้อยจะนำไปสู่อำนาจการจูงใจที่ต่ำกว่า

ในทางปฏิบัติองค์กรกำกับดูแลไม่อาจสืบทราบต้นทุนที่แท้จริงของการประกอบการได้ทั้งหมด เนื่องจากผู้ประกอบการอาจมีการตกแต่งต้นทุนให้สูงกว่าความเป็นจริง (cost padding) เช่น โดยการกระทำการบิดเบือนทางการเงินซึ่งทำให้ต้นทุนเพิ่มสูงขึ้นด้วยการตั้งค่าใช้จ่ายที่ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง

ระบบการตรวจสอบบัญชีที่ไม่มีความสามารถในการตรวจสอบการตกแต่งต้นทุนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางเลือกที่จะสร้างอำนาจการจูงใจที่สูงขึ้น ในกรณีที่ประเทศนั้นไม่มีระบบการตรวจสอบบัญชี ทางแก้ประการเดียวในการสร้างแรงจูงใจคือสัญญาที่กำหนดราคาคงที่ไว้ (fixed cost) ซึ่งสัญญาลักษณะนี้อาจเป็นทางเลือกทางเดียวที่จะป้องกันการตกแต่งต้นทุนให้สูงอย่างไม่จำกัดของผู้ประกอบการ ระบบการตรวจสอบบัญชีที่ขาดประสิทธิภาพ (ซึ่งเกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาเป็นส่วนใหญ่) ทำให้เกิดแนวคิดในการนำกลไกกำหนดราคาคงที่ (fixed-

price mechanism) มาใช้ในประเทศที่มีต้นทุนเงินกองทุนสาธารณะสูง โดยในกรณีที่ไม้อาจหา ระบบบัญชีที่สมเหตุสมผลได้ (reasonable accounting) การกำกับดูแลทางด้านราคาแบบ price cap เป็นทางเลือกประการเดียวที่จะนำมาใช้ได้

นอกจากนี้องค์กรกำกับดูแลอาจเลือกที่จะพัฒนาปรับปรุงระบบการตรวจสอบ บัญชีโดยส่งเสริมให้ผู้ประกอบการมีการเปิดเผยข้อมูลอย่างซื่อสัตย์และเสริมสร้างทัศนคติในการ ประกอบธุรกิจอย่างซื่อตรง¹⁴

3.3.2.2 ปัญหาคอร์ปชั่น

การแพร่หลายของคอร์ปชั่นเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ปรากฏชัดในรูปแบบการบริหาร ของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดจากการย้ายไปเข้าข้างอีกฝ่ายหนึ่ง (side transfer) มีต้นทุนต่ำ

ปรากฏการณ์ side transfer จะเกิดขึ้นเมื่อบุคคล 2 ฝ่าย เช่นผู้ประกอบการ และผู้สอบบัญชีหรือผู้ประมวลและผู้ดำเนินการประมวลตกลงที่จะกระทำการย้ายไปเข้าข้างอีกฝ่าย หนึ่งในการติดต่อสัมพันธ์กันเป็นการส่วนตัว บุคคลทั้ง 2 ฝ่ายจะคำนึงถึงต้นทุนในการที่จะถูก จับได้และความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเสียหายทางอ้อมซึ่งมีประสิทธิภาพน้อยกว่าตัวเงิน ซึ่งต้นทุน ของ side transfer ในประเทศกำลังพัฒนาจะต่ำกว่าในประเทศพัฒนาแล้วเนื่องจากการทำ side transfer ถูกจับได้ยากกว่า ยิ่งกว่านั้นปทัสฐานทางสังคม (social norms) ในประเทศกำลัง พัฒนายังยอมรับการทำ side transfer ในบางรูปแบบ (เช่นในกรณีที่การทำ side transfer เกิดขึ้นในกลุ่มครอบครัว) ด้วยเหตุผลดังกล่าวการกำจัดปัญหาการคอร์ปชั่นในประเทศกำลัง พัฒนาจึงเป็นไปได้ยาก

บทบาทสำคัญขององค์กรกำกับดูแลคือการเชื่อมโยงช่องว่างทางข้อมูลระหว่างตัว แทนผู้มีอำนาจตัดสินใจแทนประชาชนกับผู้ประกอบการภายใต้การกำกับดูแล อย่างไรก็ตามปัญหา ที่เกิดขึ้นคือการทำที่ผู้ประกอบการเข้าไปมีอิทธิพลเหนือองค์กรกำกับดูแล การรวมหัวกันระหว่าง องค์กรกำกับดูแลและผู้ประกอบการจะเกิดขึ้นเมื่อผลประโยชน์ที่ได้จากการกระทำร่วมกันนั้นมีมูลค่า สูง ต้นทุนการตักตวงระหว่างองค์กรกำกับดูแลและผู้ประกอบการต่ำ และองค์กรกำกับดูแลขาด แรงจูงใจที่จะไม่กระทำการฮั้วกับบริษัท

ผลประโยชน์ที่ได้จากการกระทำร่วมกันสามารถคำนวณออกมาได้เป็นค่าเช่าทาง ข้อมูล (information rent) ซึ่งผู้ประกอบการที่มีประสิทธิภาพจะได้รับ สิบบนขั้นสูงสุดซึ่งผู้ ประกอบการเต็มใจที่จะจ่ายให้แก่องค์กรกำกับดูแลถือเป็นผลประโยชน์อย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตามมูลค่า ของผลประโยชน์นี้จะถูกลดทอนโดยราคาของการถ่ายโอนภายใน (the price of internal cost) อันได้แก่ต้นทุนของการถูกจับได้และความต้องการที่จะโอนผ่านผลประโยชน์ที่มีใช้ตัวเงิน

¹⁴สรุปความจาก Paulina Beato and Jean-Jacques Laffont, "Competition in public utilities in developing countries," Sustainable Developing Department, Inter-American Developing Bank : Technical Papers Series (IFM 127) (February 2002), pp. 1-20.

การป้องกันมิให้ผู้ประกอบการสร้างอิทธิพลเหนือองค์กรกำกับดูแลสามารถกระทำได้โดยการจ่ายเงินตอบแทนองค์กรกำกับดูแลสูงกว่าคุณค่าที่ถูกลดลงของผลประโยชน์ (the discounted value of the stake) ในการร่วมมือกันระหว่างผู้ประกอบการและองค์กรกำกับดูแล ซึ่งการป้องกันในรูปแบบนี้เรียกว่าการจำกัดโดยพิสูจน์การกระทำร่วมกัน (the collusion-proof constraint)

การกำกับดูแลที่จะป้องกันอิทธิพลของผู้ประกอบการดังกล่าวคือการกำหนด the collusion-proof constraint ในอัตราต้นทุนที่ต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ซึ่งในกรณีนี้รวมถึงการปรับเปลี่ยนรูปแบบการกำกับดูแลอันจะนำไปสู่การลดผลประโยชน์ของการกระทำร่วมกันและการปรับปรุงระบบการตรวจสอบเพื่อเพิ่มต้นทุนในการย้ายข้างไปเข้ากับอีกฝ่ายหนึ่ง

อย่างไรก็ดีปัจจัยสำคัญที่พบในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งเป็นแรงผลักดันให้เกิดการกระทำร่วมกันระหว่างองค์กรกำกับดูแลและผู้ประกอบการและเป็นอุปสรรคต่อการทำ collusion-proof constraint ประกอบด้วย

1. ต้นทุนการถ่ายโอนภายในที่ต่ำกว่าอันเนื่องมาจากระบบการตรวจสอบพฤติกรรมกรรมการกระทำผิดไม่เพียงพอ
2. ผลประโยชน์ที่จะจูงใจขององค์กรกำกับดูแลมิให้กระทำการร่วมกับบริษัทเป็นต้นทุนสูง
3. การสร้างผลประโยชน์ในข้อ 2 กระทำได้ยาก¹⁵

3.3.2.3 การขาดประสิทธิภาพของตลาดทุนและการขาดความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ

ปัญหาการขาดประสิทธิภาพของตลาดทุนประกอบกับการขาดความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยหนึ่งซึ่งสร้างปัญหาให้แก่การกำกับดูแลและนโยบายการแข่งขันของประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดความยุ่งยากในการกักเงินลงทุนและการจูงใจนักลงทุนต่างประเทศอันส่งผลให้นโยบายการแข่งขันโดยทั่วไปและการกำกับดูแลสถาบันการเงินไร้ประโยชน์ ปัญหาการลงทุนจะเกิดขึ้นเมื่อสถาบันการเงินขาดประสิทธิภาพทำให้การกักเงินเป็นต้นทุนที่สูงหรือไม่อาจเป็นไปได้ในทางธุรกิจ¹⁶

3.3.2.4 ปัญหาการควบคุมทางองค์กรของรัฐบาล (a constitutional control of the government) และความสามารถในการวางนโยบายระยะยาว

การขาดแคลนระบบการตรวจสอบแบบ checks and balances ซึ่งกระทำโดยกระบวนการทางประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพ (เช่น ศาลสูง องค์กรตรวจสอบของรัฐบาล องค์กรอิสระ เป็นต้น) ของประเทศกำลังพัฒนา ทำให้รัฐบาลถูกรอบงำจากกลุ่มผลประโยชน์ และมีแนวโน้มที่จะดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มที่สนับสนุนได้ง่าย การขาดแคลนความเป็นประชาธิปไตยทางการเมืองและการขาดประสิทธิภาพในการดำเนินการของสถาบันการเมือง

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

ก่อให้เกิดความไม่มั่นใจในอนาคตของการกำกับดูแลแก่ผู้ประกอบการที่ต้องการเข้าสู่ตลาดโทรคมนาคมมากขึ้น นอกจากนี้การขาดประสิทธิภาพและความไม่มั่นคงของสถาบันการเมืองยังทำให้นโยบายระยะยาวขององค์กรกำกับดูแลขาดความน่าเชื่อถือตามไปด้วย

รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาต้องประสบปัญหาการขาดความเชื่อถือจากผู้ประกอบการที่มีต่อกฎเกณฑ์การกำกับดูแลและระยะยาวมากกว่ารัฐบาลในประเทศพัฒนาแล้ว

แม้ผู้ประกอบการจะได้รับแรงจูงใจในการลงทุนจากรัฐในระยะแรกก็ตามผู้ประกอบการยังคงกังวลว่าหากได้รับเอาประโยชน์จากแรงจูงใจดังกล่าวในเวลานี้อาจนำไปสู่การเรียกร้องจากรัฐมากขึ้นในอนาคต ความไม่มีประสิทธิภาพอันเกิดจากการขาดการดำเนินการที่เหมาะสมของรัฐทำให้คุณค่าของแรงจูงใจที่รัฐสร้างขึ้นนั้นลดลง ซึ่งการขาดความสามารถในการดำเนินการของรัฐนั้นอาจเป็นผลมาจากความสัมพันธ์ที่รัฐมีต่อผู้ประกอบการ

องค์กรกำกับดูแลในประเทศกำลังพัฒนาจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาเพื่อเพิ่มความสามารถในการสร้างแรงจูงใจอย่างสูงแก่ผู้ประกอบการโดยอาศัยอำนาจการดำเนินการขององค์กรกำกับดูแลนั่นเอง เช่น การกำหนดกรอบราคาขั้นสูงและขั้นต่ำซึ่งประสบผลสำเร็จในประเทศตะวันตกอาจเป็นทางเลือกที่ดูรูปแบบหนึ่งในการสร้างแรงจูงใจอย่างสูงแก่ผู้ประกอบการอย่างไรก็ดี การกำหนดกรอบราคาในรูปแบบนี้จะต้องอาศัยความมีประสิทธิภาพของรัฐในการเจรจาต่อรองหลายครั้งกับผู้ประกอบการเพื่อกำหนดกรอบราคาและปรับเปลี่ยนกรอบราคานั้นในขณะที่การกำกับดูแลอัตราผลตอบแทนที่เป็นธรรมอาจไม่ต้องอาศัยการเจรจาต่อรองหลายครั้งอันเป็นการลดต้นทุนแก่รัฐ¹⁷

3.3.2.5 ความอ่อนแอของหลักธรรมาภิบาล (rule of law)

ความอ่อนแอของหลักธรรมาภิบาล (rule of law) เป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งของประเทศกำลังพัฒนาซึ่งส่งผลให้กระบวนการบังคับใช้กฎหมายและสัญญาไม่เข้มงวดก่อให้เกิดความลำเอียงในการบังคับการให้เป็นไปตามสัญญาในระหว่างคู่สัญญากันเอง หรือนำไปสู่การเจรจาใหม่นับครั้งไม่ถ้วน

ปัญหาดังกล่าวส่งผลให้กระบวนการเปิดเสรีและการลดการกำกับดูแลในการประกอบการโทรคมนาคมของประเทศกำลังพัฒนาไม่เพียงพอที่จะจูงใจนักลงทุนต่างชาติหรือผู้ประกอบการแข่งขันรายใหม่ให้เข้าสู่ตลาดการประกอบการโทรคมนาคมได้

การขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎเกณฑ์การกำกับดูแลของประเทศกำลังพัฒนาเกิดจากสาเหตุ 2 ประการ คือ

1. การบังคับใช้เป็นต้นทุนที่สูงและ
2. การบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพจะลดลงเมื่อเงินกองทุนสาธารณะมีต้นทุนสูง

ความอ่อนแอของอำนาจต่อรองในการเจรจาต่อรองยังนำไปสู่ความต้องการการเอาใจใส่และการลงทุนในกระบวนการบังคับใช้กฎเกณฑ์การกำกับดูแลมากขึ้น นอกจากนี้การ

¹⁷ Ibid.

คอร์ปชั่นในกลไกการกำกับดูแลและกลไกการบังคับใช้ทำให้ต้องลดการบังคับใช้กฎหมายการกำกับดูแลให้น้อยลง¹⁸

3.3.2.6 ปัญหาการแข่งขันในการกำหนดกรอบการกำกับดูแลระหว่างองค์กรกำกับดูแลการแข่งขันทั่วไปและองค์กรกำกับดูแลเฉพาะด้านการประกอบบริการโทรคมนาคม

จากการศึกษากรณีตัวอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศนิวซีแลนด์และออสเตรเลียซึ่งนำรูปแบบการจัดการองค์กรกำกับดูแลมาปรับใช้แตกต่างกันพบว่าการกำกับดูแลแบบผ่อนปรนไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบบริการโทรคมนาคม กล่าวคือ

ในประเทศนิวซีแลนด์เลือกใช้กฎหมายการแข่งขันทั่วไปซึ่งบังคับใช้โดยศาลและองค์กรกำกับดูแลการแข่งขันทางอุตสาหกรรมในการกำกับดูแลการประกอบบริการโทรคมนาคม นอกจากนั้นยังส่งเสริมให้มีการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) ของผู้ประกอบบริการโดยคณะกรรมการ (councils) ที่ประกอบด้วยผู้มีส่วนร่วมในอุตสาหกรรมนั้นๆ ดำเนินการเจรจาต่อรองเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำกับดูแล

จุดอ่อนที่สำคัญคือ การกำกับดูแลรูปแบบนี้ไม่เพียงพอที่จะลดทอนการใช้อำนาจเหนือตลาดในทางมิชอบในการประกอบบริการโทรคมนาคมได้ ด้วยรูปแบบเฉพาะของการประกอบบริการโทรคมนาคมที่มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วและใช้เทคนิคสูงส่งผลให้การพิสูจน์ว่าผู้ประกอบบริการมีอำนาจเหนือตลาดและใช้อำนาจนั้นในทางมิชอบเป็นไปได้ยากเมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล

จากปัญหาดังกล่าวการรวมองค์กรด้านนโยบายการแข่งขันและการกำกับดูแลเป็นองค์กรเดียวจึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่เหมาะสมดังที่ปรากฏในประเทศออสเตรเลียซึ่งการกำกับดูแลตกอยู่ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการแข่งขันและผู้บริโภคแห่งออสเตรเลีย (the Australian Competition and Consumer Commission: ACCC) อันเป็นองค์กรกำกับดูแลอุตสาหกรรมโดยรวมของรัฐบาลสหรัฐ (a federal multi-sectoral agency) ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1995 รับผิดชอบด้านความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์ การคุ้มครองผู้บริโภค การรวมธุรกิจ (mergers) พฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดทางการค้า (restrictive trade practices) และการเข้าถึง (access) นอกจากนั้น ACCC ยังยึดเอาอำนาจสำคัญบางส่วนขององค์กรกำกับดูแลเฉพาะด้านต่างๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการแข่งขันในรูปแบบกว้างๆ มารวมไว้ที่ ACCC โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายของ ACCC ด้วยเหตุนี้อำนาจการกำกับดูแลการประกอบบริการโทรคมนาคมขององค์กรกำกับดูแลเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการแข่งขันจึงถูกโอนไปยัง ACCC ด้วย

เป็นที่น่าสังเกตว่าการรวมองค์กรกำกับดูแลของออสเตรเลียเป็นการรวมองค์กรกำกับดูแลและการแข่งขันในระดับสหพันธรัฐซึ่งแตกต่างจากในสหรัฐอเมริกาซึ่งการกำกับดูแล

¹⁸Ibid.

อุตสาหกรรมโดยรวมกระทำในระดับมลรัฐ โดยมีองค์กรกำกับดูแลเฉพาะด้านในระดับสหพันธรัฐ และแยกนโยบายการแข่งขันออกไปอีกส่วนหนึ่ง

เมื่อเปรียบเทียบรูปแบบการจัดการองค์กรดังกล่าวกับระบบการจัดการของประเทศกำลังพัฒนาแล้วจะพบว่าปัญหาหลักที่ประเทศกำลังพัฒนาประสบคือการขาดแคลนบุคลากรที่จะดำเนินงานในองค์กรรวมด้านการกำกับดูแลดังกล่าว นอกจากนั้นการพิจารณาโครงสร้างขององค์กรกำกับดูแลยังต้องคำนึงถึงการแทรกแซงทางการเมืองและรูปแบบเฉพาะของอุตสาหกรรมด้วย ซึ่งในกรณีดังกล่าวการจัดการองค์กรจะต้องตั้งอยู่บนฐานความพยายามในการประสานความขัดแย้งของสิ่งที่แตกต่างกันให้ลงตัว คือ ความขัดแย้งในนโยบายระหว่างองค์กรกำกับดูแลการแข่งขันและองค์กรกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมและความร่วมมือระหว่างองค์กรทั้งสอง ความขัดแย้งระหว่างการสร้างและการจำกัดการแข่งขันขององค์กรกำกับดูแลต่างองค์กร ความขัดแย้งระหว่างการกำกับดูแลโดยองค์กรท้องถิ่นและองค์กรกลาง ความขัดแย้งระหว่างการคอร์ปชั่นในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ ความขัดแย้งระหว่างผู้เชี่ยวชาญทางอุตสาหกรรมเฉพาะทางและการจัดสรรทรัพยากรบุคลากรในระหว่างองค์กร และการลดความเสี่ยงในความล้มเหลวของการกำกับดูแลโดยอาศัยความร่วมมือในระหว่างองค์กร เป็นต้น¹⁹

3.4 ความสัมพันธ์ระหว่างทฤษฎีเศรษฐศาสตร์และการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม

3.4.1 Network Economies หรือ Network Externalities ภายใต้นโยบายการผูกขาด

แนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่นักเศรษฐศาสตร์ของบริษัท AT&T นำมาใช้อธิบายความสำคัญของการเชื่อมโยงโครงข่ายโทรคมนาคมเพื่อให้เกิดการบรรลุวัตถุประสงค์ในการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ใช้ปลายทาง และอธิบายความจำเป็นที่รัฐควรจะยินยอมให้การประกอบการโทรคมนาคมดำเนินการโดยระบบประกอบการเบลล์ คือ เศรษฐศาสตร์โครงข่าย (Network Economics)

เศรษฐศาสตร์โครงข่ายกล่าวถึงปรากฏการณ์ที่การเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้ใช้บริการรายใหม่ในโครงข่ายโทรคมนาคมก่อให้เกิดอรรถประโยชน์เพิ่มขึ้นแก่ผู้ใช้บริการรายเดิม กล่าวคือ เมื่อมีผู้ใช้บริการรายใหม่เข้ามาร่วมใช้โครงข่ายโทรคมนาคมเพิ่มขึ้น 1 ราย ผู้ใช้บริการรายเดิมทั้งหมดจะได้รับประโยชน์จากจำนวนการเชื่อมต่อกับผู้ใช้ปลายทางที่เพิ่มขึ้น

¹⁹ Ibid.

เมื่ออรรถประโยชน์ดังกล่าวจะเกิดขึ้นเมื่อมีการติดต่อกันในโครงข่าย เศรษฐศาสตร์โครงข่ายจึงสรุปว่า การประกอบการโทรคมนาคมควรกระทำโดยผู้ประกอบการเพียงรายเดียวเพื่อให้เกิดอรรถประโยชน์ในการติดต่อผ่านโครงข่ายหลักด้วยต้นทุนที่ต่ำสุดโดยการลงทุนสร้างโครงข่ายของผู้ประกอบการรายเดียว²⁰

3.4.2 Network Externalities กับ การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมภายใต้นโยบายการแข่งขัน

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มองการตัดสินใจทางเศรษฐศาสตร์ในฐานะความพยายามของผู้ตัดสินใจที่จะเพิ่มประโยชน์สุทธิที่เขาคาดหวังว่าจะได้จากการตัดสินใจของตนเอง หากประโยชน์และต้นทุนที่เกิดขึ้นแก่ผู้ตัดสินใจกระทบต่อประโยชน์และต้นทุนที่เกิดขึ้นต่อสังคมถือว่าการตัดสินใจของปัจเจกชนนั้นมีผลต่อการเพิ่มพูนประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นเมื่อปัจเจกชนรายใดก่อการตัดสินใจที่เพิ่มผลประโยชน์แก่ตนเองย่อมสร้างผลประโยชน์โดยรวมให้เกิดแก่สังคมด้วย อย่างไรก็ตามก็อาจมีกรณีที่ต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจของปัจเจกชนมิได้กระทบหรือแสดงต้นทุนและประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่สังคมโดยรวมทั้งหมด ในกรณีดังกล่าวถึงว่าความแตกต่างระหว่างต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับผู้ตัดสินใจและต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับสังคมก่อให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “ผลภายนอก” (externality) ซึ่งผลภายนอกดังกล่าวทำให้การตัดสินใจของปัจเจกชนแตกต่างจากการตัดสินใจที่จะเพิ่มผลประโยชน์โดยรวมแก่สังคม

²⁰ แนวความคิด Network Externalities นี้เกิดจากการขยายหลัก Externalities ทางเศรษฐศาสตร์ที่มีอยู่เดิมนำมาปรับใช้กับสภาพและลักษณะการประกอบการโทรคมนาคมหลัก Externalities ใช้อธิบายและวิเคราะห์ปรากฏการณ์ที่การตัดสินใจของปัจเจกชนรายหนึ่งส่งผลกระทบต่อประโยชน์และต้นทุนที่เกิดขึ้นต่อสังคมส่วนรวม รายละเอียดการวิเคราะห์หลัก externalities สามารถศึกษาเพิ่มเติมจาก J.H. Rohlfs, “A theory of interdependent demand for a communications service,” 5 *Bell Journal of Economics and Management Science*, (1974), p. 16, David Lindsey and Philip Williams, “The trade-off between competition and efficiency in telecommunications : The Australian experience,” in *The law and the market* (Sydney: the Federation Press, 1995) และ Nicholas Economides, “The economics of network,” 14 *International Journal of Industrial organisation* (March, 1996), p. 1-35 เป็นต้น.

ในกรอบของการประกอบการโทรคมนาคม การตัดสินใจของปัจเจกชนในลักษณะความต้องการที่จะเข้าถึงโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นสิ่งที่เพิ่มพูนผลประโยชน์ภายนอกให้สูงขึ้น การตัดสินใจเชื่อมต่อโครงข่ายก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งกับผู้ตัดสินใจและสมาชิกรายอื่นผู้ใช้โครงข่ายที่จะสามารถติดต่อกับผู้เข้ามาใช้โครงข่ายรายใหม่ “ผลภายนอกของโครงข่าย” (Network Externalities) จึงกลายเป็นเหตุผลสำคัญเบื้องหลังแนวคิดการเชื่อมต่อโครงข่าย ซึ่งผู้ใช้โครงข่ายแต่ละรายจะได้รับประโยชน์โดยการเข้าถึงโครงข่ายขนาดใหญ่ที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ด้วยเหตุดังกล่าวโครงข่ายแต่ละรายจึงต้องหาทางเข้าถึงผู้ใช้บริการของผู้ประกอบการแข่งขันโดยการเชื่อมต่อเข้ากับโครงข่ายของผู้ประกอบการแข่งขันรายอื่น

เมื่อการเชื่อมต่อโครงข่ายเป็นสิ่งจำเป็นต่อการเพิ่มประโยชน์แก่สังคม ปัญหาทางเศรษฐศาสตร์ที่ตามมาคือความพยายามในการประสานประโยชน์ของผู้ประกอบการทั้ง 2 รายที่เข้าเชื่อมต่อกันในด้านอัตราค่าเชื่อมต่อ ด้วยเหตุนี้การกำกับดูแลในยุคแรกๆ ซึ่งได้รับอิทธิพลจากแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์จึงมุ่งเน้นที่การกำกับดูแลด้านต้นทุนและอัตราค่าเชื่อมต่อผ่านกฎเกณฑ์ทางด้านราคา (Pricing Rule) ภายใต้สมมติฐานว่าผู้ประกอบการจะยินยอมให้มีการเข้าถึงโครงข่ายของตนก็ต่อเมื่อการเข้าถึงดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลประโยชน์หรือกำไรแก่ตนเอง²¹

3.5 ทฤษฎีการกำกับดูแลทางด้านราคา

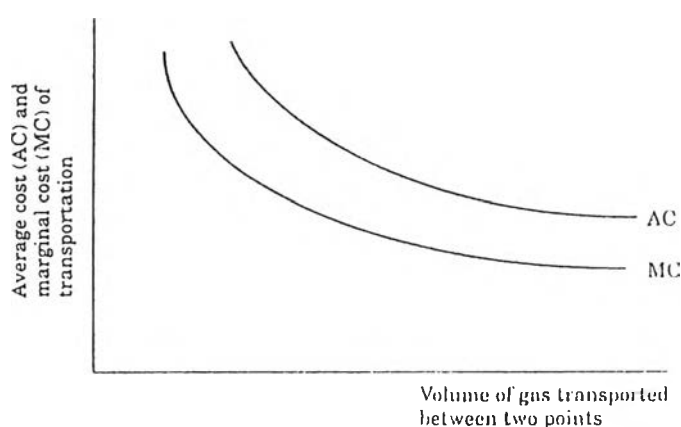
การกำกับดูแลทางด้านราคามีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคม นับตั้งแต่ยุคผู้ประกอบการผูกขาดโดยธรรมชาติในยุคแรก การกำกับดูแลทางด้านราคาได้ถูกนำมาใช้เพื่อกำหนดกรอบโครงสร้างด้านอัตราค่าบริการโทรคมนาคมเพื่อมิให้ผู้ประกอบการแสวงหากำไรที่เรียกว่า กำไรจากการผูกขาด (monopoly profit) ต่อมาเมื่อการกำกับดูแลได้พัฒนาจากการกำกับดูแลผู้ประกอบการผูกขาดโดยธรรมชาติมาสู่การส่งเสริมการแข่งขัน การกำกับดูแลทางด้านราคาได้ถูกปรับเปลี่ยนรูปแบบให้สอดคล้องกับทิศทางใหม่ในการกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคม กล่าวคือ ภายใต้นโยบายส่งเสริมการแข่งขันองค์กรกำกับดูแลได้นำการกำกับดูแลทางด้านราคามาใช้เป็นเครื่องมือควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบการครองตลาด (ซึ่งแปรรูปมาจากผู้ประกอบการผูกขาดโดยธรรมชาติเดิม) เพื่อมิให้อาศัยความได้เปรียบในฐานะผู้ประกอบการรายเดิมกำหนดอัตราค่าบริการโทรคมนาคมในลักษณะที่ก่อให้เกิดการขัดขวางหรือจำกัดการแข่งขันในตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่เรียกเก็บจากผู้ประกอบการแข่งขัน (ซึ่งถือว่าเป็นการให้บริการประเภท

²¹ David Lindsay and Philip Williams, “The trade-off between competition and efficiency in telecommunications: The Australian experience,” pp. 113.

หนึ่งแก่ผู้ประกอบการแข่งขัน)สูงกว่าต้นทุนที่แท้จริงเพื่อสร้างต้นทุนแก่ผู้ประกอบการแข่งขัน อันส่งผลให้ผู้ประกอบการแข่งขันมีต้นทุนการประกอบการสูงกว่าผู้ประกอบการครองตลาดรายเดิม และไม่อาจแข่งขันทางด้านราคากับผู้ประกอบการครองตลาดรายเดิมได้

3.5.1 การกำกับดูแลผู้ประกอบการผูกขาดโดยธรรมชาติทางด้านราคา

รูปภาพที่ 2 กราฟแสดงต้นทุนโดยเฉลี่ย (Average Cost) และต้นทุนส่วนเพิ่ม (Marginal Cost) ในตลาดที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ



ที่มา Robert Baldwin and Martin Cave, *Understanding Regulation Theory, Strategy, and Practice*, p. 204.

การผูกขาดโดยธรรมชาติเกิดขึ้นในกรณีที่ผู้ประกอบการรายเดียวสามารถผลิตสินค้าตอบสนองต่อความต้องการของตลาดได้ในต้นทุนที่ต่ำกว่าการผลิตสินค้าโดยผู้ประกอบการหลายราย ในกรณีที่ผู้ประกอบการผูกขาดโดยธรรมชาติดังกล่าวผลิตสินค้าหรือให้บริการเพียงอย่างเดียว ต้นทุนโดยเฉลี่ยในการผลิตต่อหน่วยจะลดลงอย่างต่อเนื่องเมื่อมีการผลิตสินค้าเพิ่มขึ้น ซึ่งแสดงโดยกราฟเส้น AC นอกจากนี้ต้นทุนส่วนที่เพิ่มขึ้นจากการผลิตสินค้าเพิ่มขึ้นหนึ่งหน่วย (Marginal Cost) นอกจากจะลดลงแล้วยังต่ำกว่าต้นทุนโดยเฉลี่ยในการผลิตต่อหน่วยด้วย (แสดงโดยกราฟเส้น MC) ในกรณีการประกอบการโทรคมนาคม สาเหตุที่ต้นทุนต่อการผลิตหนึ่งหน่วยลดลงอธิบายได้จากหลักเศรษฐศาสตร์ 3 ประการ คือ

(1) economies of density ซึ่งอธิบายว่า การติดตั้งโครงข่ายโทรศัพท์โครงข่ายหลักของผู้ประกอบการเพียงรายเดียวให้เชื่อมต่อไปยังผู้ใช้บริการปลายทางทุกรายจะมีต้นทุนที่ต่ำกว่าการปล่อยให้ผู้ประกอบการ 2 รายสร้างโครงข่าย 2 โครงข่ายเพื่อรองรับผู้ใช้บริการคนละครั้ง โดยต้นทุนของโครงข่ายในการต่อโทรศัพท์แต่ละครั้ง (connection) จะลดลงเมื่ออัตราความหนาแน่นของการใช้บริการโครงข่ายนั้นเพิ่มมากขึ้น

(2) economies of scale ซึ่งอธิบายว่า การให้บริการเพิ่มขึ้น (increased output) จะทำให้ต้นทุนในการให้บริการต่อหน่วย (unit costs) ลดลง เหตุผลดังกล่าวนี้ทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่ไม่อาจแข่งขันกับผู้ประกอบการรายเก่าที่มีการให้บริการโทรคมนาคมขนาดใหญ่ (large scale production) อยู่ก่อนแล้ว เนื่องจากผู้ประกอบการรายใหม่จะมีต้นทุนสูงกว่าผู้ประกอบการรายเก่าในกรณีที่ไม่อาจให้บริการจำนวนมากเทียบเท่าหรือมากกว่าผู้ประกอบการรายเดิมเพื่อลดต้นทุนในการให้บริการต่อหน่วยลง

(3) economies of scope ซึ่งอธิบายว่า การที่ผู้ประกอบการ 1 รายให้บริการหลากหลายรูปแบบบนโครงข่ายเดียวจะก่อให้เกิดต้นทุนที่ต่ำกว่าการให้บริการหลากหลายรูปแบบโดยผู้ประกอบการหลายราย หลักการ economies of scope นี้ส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพย์สินอย่างมีประสิทธิภาพโดยการใช้โครงข่ายหลักที่มีอยู่เป็นวัตถุดิบในการให้บริการหลากหลายรูปแบบ

economies of scope อาจเกิดขึ้นได้ในรูปแบบการให้บริการที่มีการรวมกัน 3 รูปแบบ ดังนี้

(1) การรวมกันในแนวนอน (economies of horizontal integration) เช่น การให้บริการโทรศัพท์และการรับส่งข้อมูล (telephony and data)

(2) การรวมกันในแนวตั้งภายในโครงข่าย (economies of vertical integration within the network) เช่น การให้บริการโทรศัพท์ภายในท้องถิ่นและโทรศัพท์ทางไกล (local and long distance)

(3) การรวมกันในแนวตั้งนอกเหนือโครงข่าย (economies of vertical integration beyond the network) เช่น การผลิตข้อมูลและการเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าว (information production and distribution)

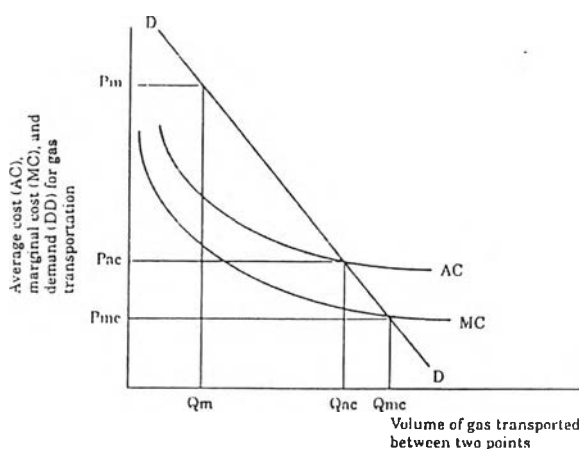
เมื่อ economies of density และ economies of scale ชี้ให้เห็นถึงประสิทธิภาพของผู้ประกอบการรายเดียวในการให้บริการโทรคมนาคมแก่ผู้ใช้บริการทั้งหมดและ economies of scope ชี้ให้เห็นถึงประสิทธิภาพของผู้ประกอบการรายเดียวที่จะให้บริการหลากหลายรูปแบบ บทสรุปของการปรับใช้หลักการทั้งสาม คือการผูกขาดการประกอบการโดยผู้ประกอบการรายเดียว

ปัญหาที่ตามมาจากการผูกขาดโดยธรรมชาติคือ การกำหนดราคาที่เหมาะสมและตอบสนองต่อต้นทุนที่แท้จริงเพื่อมิให้เกิดกำไรจากการผูกขาด (monopoly profit) ซึ่งเป็นจุดเดียวที่องค์กรกำกับดูแลในยุคการผูกขาดโดยธรรมชาติต้องการเข้าไปควบคุม

ในการกำกับดูแลผู้ประกอบการผูกขาดโดยธรรมชาติทางด้านราคานี้ ปัญหาที่องค์กรกำกับดูแลต้องพิจารณาในขั้นแรกมี 2 ประการคือ ในกรณีที่ปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรกำกับดูแล ผู้ประกอบการจะตั้งราคาอย่างไร และในกรณีที่องค์กรกำกับดูแลต้องการเข้าไปแทรกแซงการกำหนดราคาดังกล่าว ราคาใดจึงจะเป็นอัตราที่เหมาะสมที่องค์กรกำกับดูแลต้องการ

การคำนวณราคาของผู้ประกอบการผูกขาดโดยธรรมชาติจะเรียกเก็บจากผู้บริโภคเพื่อตอบคำถามข้อแรกนั้น สามารถกระทำได้โดยการสร้างเส้นอุปสงค์ (demand curve) ขึ้นบนกราฟแสดงต้นทุนของผู้ประกอบการผูกขาดโดยธรรมชาติที่แสดงให้เห็นความเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์ที่มีต่อราคาของบริการโทรคมนาคม ในกรณีที่ราคาค่าบริการเพิ่มสูงขึ้น การใช้บริการของผู้บริโภคย่อมลดลง ในทางกลับกันหากราคาค่าบริการโทรคมนาคมลดลง การใช้บริการของผู้บริโภคย่อมเพิ่มสูงขึ้น

รูปภาพที่ 3 กราฟแสดงจุดตัดระหว่างเส้นกราฟอุปสงค์ (Demand Curve) กับเส้นกราฟต้นทุนโดยเฉลี่ย (Average Cost) และเส้นกราฟต้นทุนส่วนเพิ่ม (Marginal Cost)



ที่มา Robert Baldwin and Martin Cave, *Understanding Regulation Theory, Strategy, and Practice*, p. 206.

ตามทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ในตลาดที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ ผู้ประกอบการจะตั้งอัตราค่าบริการที่เรียกเก็บจากผู้บริโภคในอัตราสูงซึ่งอยู่เหนือระดับอัตราต้นทุนโดยเฉลี่ยของการประกอบการ (average cost) เพื่อให้เกิดกำไรในอัตราสูงที่เรียกว่า monopoly profit ลักษณะดังกล่าวนี้ในทางเศรษฐศาสตร์ถือเป็นปรากฏการณ์ในการถ่ายโอนความมั่งคั่ง (a transfer of wealth) จากผู้บริโภคมาสู่ผู้ประกอบการ (หรือผู้ถือหุ้นของผู้ประกอบการนั่นเอง)

ปรากฏการณ์การถ่ายโอนความมั่งคั่งนี้เป็นสิ่งที่องค์กรกำกับดูแลซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะต้องเข้าไปแทรกแซงเพื่อให้ผู้ประกอบการผูกขาดโดย

ธรรมชาติตั้งราคาค่าบริการที่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงและไม่สูงเกินสมควรอันนำไปสู่ประเด็นปัญหาที่สองว่า ราคาใดจึงจะเป็นอัตราที่เหมาะสมที่องค์กรกำกับดูแลต้องการ

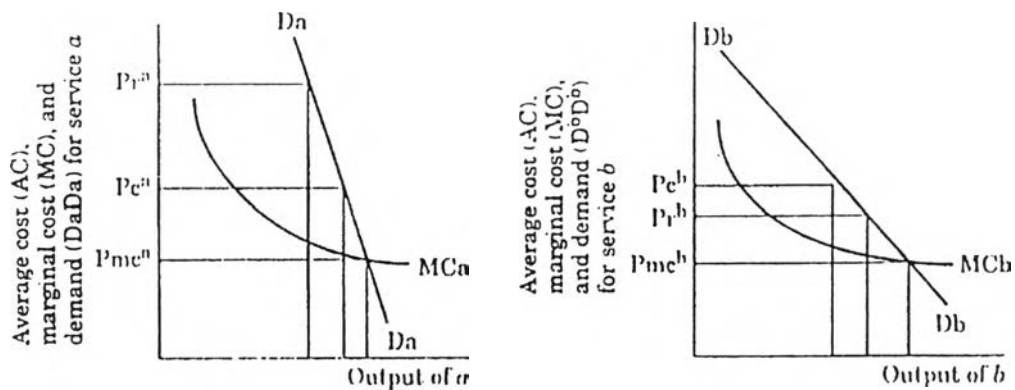
ในทางทฤษฎี ราคาที่เหมาะสมทางเศรษฐศาสตร์ของสินค้าและบริการ คือราคา ณ จุดตัดระหว่างเส้นกราฟอุปสงค์และเส้นกราฟต้นทุนส่วนเพิ่ม (marginal cost) (จุด P_{mc}) ซึ่งจุดตัดดังกล่าวเป็นจุดที่ผู้ประกอบการได้ขยายการผลิต (output) มาจนถึงปริมาณสุดท้าย (final unit of output) ที่ผู้บริโภคเต็มใจที่จะจ่ายเงินสำหรับต้นทุนส่วนเพิ่มในการผลิตสินค้าดังกล่าว

อย่างไรก็ดี หากค่าบริการโทรคมนาคมถูกกำหนดในอัตรา ณ จุด P_{mc} ผู้ประกอบการย่อมไม่ได้รับการคืนทุนสำหรับอัตราต้นทุนเฉลี่ยของบริการดังกล่าว (ซึ่งสูงกว่าต้นทุนส่วนเพิ่ม) อันจะส่งผลให้ผู้ประกอบการขาดทุนในระยะยาว

ในกรณีที่ผู้ประกอบการเป็นองค์กรของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ การขาดทุนดังกล่าวจะได้รับการอุดหนุนจากเงินภาษีที่รัฐเรียกเก็บ ในทางตรงข้ามหากผู้ประกอบการเป็นผู้ประกอบการเอกชนที่ไม่อาจแสวงหาการอุดหนุนทางการเงินในรูปแบบอื่นมาอุดหนุนการขาดทุนดังกล่าว ปรากฏการณ์การขาดทุนในระยะยาวจะส่งผลให้ผู้ประกอบการต้องออกจากตลาดไปในที่สุด การหลีกเลี่ยงการขาดทุนในระยะยาวดังกล่าวกระทำได้โดยการเพิ่มราคาค่าบริการโดยกำหนดราคา ณ จุดตัดระหว่างเส้นกราฟอุปสงค์และเส้นกราฟต้นทุนเฉลี่ย (average cost) (จุด P_{ac}) ซึ่งเป็นราคาที่เหมาะสมและสามารถประสานประโยชน์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลและผู้ประกอบการได้ เนื่องจากเป็นระดับราคาที่ต่ำกว่าราคาผูกขาด (monopoly price) ขณะเดียวกันก็สูงกว่าราคา ณ จุดต้นทุนส่วนเพิ่ม

อย่างไรก็ดี ปัญหาสำคัญที่ตามมาคือ ผู้ประกอบการผูกขาดส่วนใหญ่มักผลิตสินค้าหรือให้บริการหลากหลายประเภทรวมกัน (ภายใต้แนวคิด economies of scale และ economies of scope) ซึ่งทำให้กระบวนการคำนวณต้นทุนของสินค้าและบริการแต่ละประเภทแยกต่างหากจากกันยุ่งยากซับซ้อนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการคำนวณอัตราต้นทุนโดยเฉลี่ยของสินค้าและบริการแต่ละประเภทที่มีการใช้วัตถุดิบ (input) ร่วมกัน (เช่น อุปกรณ์ในการผลิต) ซึ่งจะต้องจัดสรรต้นทุนของวัตถุดิบร่วมนั้นแยกออกมาเป็นต้นทุนของสินค้าและบริการแต่ละประเภทอันเป็นไปได้ยาก แม้การกำหนดต้นทุนส่วนเพิ่มในกรณีของสินค้าและบริการแต่ละอย่างดังกล่าวอาจทำได้ (โดยการประเมินอัตราการผลิตเพิ่มขึ้นของต้นทุนทั้งหมดร่วมกับอัตราการเพิ่มขึ้นของวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้าหรือบริการแต่ละประเภท) ก็ตาม การกำหนดราคาเท่ากับจุดตัดของต้นทุนส่วนเพิ่มและอุปสงค์ย่อมก่อให้เกิดการขาดทุนระยะยาวแก่ผู้ประกอบการ

รูปภาพที่ 4 กราฟเปรียบเทียบสินค้า 2 ประเภทที่มีความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่างกัน



ที่มา Robert Baldwin and Martin Cave, *Understanding Regulation Theory, Strategy, and Practice*, p. 208.

ทางแก้อย่างง่าย ๆ คือการกำหนดราคาซึ่งเท่ากับอัตราส่วนเพิ่มของสินค้าหรือบริการแต่ละประเภท (an equal proportionate mark up on each service) ซึ่งแสดงโดยจุด P_c^a และ P_c^b ลักษณะการกำหนดราคาดังกล่าวมีความใกล้เคียงกับการกำหนดราคาโดยอาศัยจุดตัดระหว่างเส้นกราฟอุปสงค์และเส้นกราฟต้นทุนเฉลี่ย นอกจากนี้ในบางกรณีอาจมีการกำหนดราคาอัตราส่วนเพิ่มให้สูงกว่าต้นทุนส่วนเพิ่มของสินค้าหรือบริการแต่ละประเภท ซึ่งแปรผันไปตามระดับอุปสงค์ของสินค้าหรือบริการแต่ละประเภทด้วย (ซึ่งแสดงโดยจุด P_1^a และ P_1^b) การกำหนดราคาในรูปแบบนี้มีชื่อเรียกตามผู้คิดค้นว่า “Ramsey Prices”

ในกรณีของสินค้าและบริการ a ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ที่มีต่อสินค้านั้นมีต่ำ ดังนั้นผู้ประกอบการสามารถกำหนดราคาของสินค้าและบริการได้สูงโดยไม่ส่งผลกระทบต่อปริมาณการบริโภค ในทางตรงกันข้ามสินค้าและบริการ b มีความยืดหยุ่นของอุปสงค์สูง ซึ่งส่งผลให้การตั้งราคาสูงขึ้นจะทำให้ปริมาณการบริโภคลดลงอย่างเห็นได้ชัด

จากการวิเคราะห์ดังกล่าว ข้อเสนอสำหรับองค์กรกำกับดูแลในการกำหนดราคาที่เหมาะสมคือ การกำหนดราคาสำหรับผู้ประกอบการผูกขาดที่ผลิตสินค้าหรือให้บริการหลายอย่างรวมกันนอกจากจะต้องสูงกว่าจุดตัดระหว่างเส้นกราฟต้นทุนส่วนเพิ่มและเส้นกราฟอุปสงค์แล้วยังต้องคำนึงถึงปัจจัยทางด้านอุปสงค์ประกอบด้วย โดยในกรณีที่สินค้าและบริการมีอัตราความยืดหยุ่นของอุปสงค์สูง อัตราราคาสินค้าหรือบริการดังกล่าวควรจะต่ำกว่าจุดตัดระหว่างเส้นกราฟอัตราส่วนเพิ่มของสินค้าหรือบริการกับเส้นกราฟอุปสงค์ ในทางตรงข้าม การกำหนดราคาสำหรับสินค้าและบริการที่มีอัตราความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่ำจะต้องสูงกว่าจุดตัดระหว่างเส้น

กราฟอัตราส่วนเพิ่มของสินค้าหรือบริการกับเส้นกราฟอุปสงค์ เพื่อให้ผู้ประกอบการได้รับการคืนทุนและหลีกเลี่ยงการตั้งราคาสูงเกินสมควรของผู้ประกอบการด้วย²²

3.5.2 การกำกับดูแลด้านราคาเพื่อส่งเสริมการแข่งขัน

เมื่ออิทธิพลของแนวคิดที่มีต่อโครงสร้างตลาดโทรคมนาคมได้ปรับเปลี่ยนจากการผูกขาดโดยธรรมชาติมาสู่การส่งเสริมการแข่งขัน การกำกับดูแลทางด้านราคายังคงเป็นเครื่องมือสำคัญขององค์กรกำกับดูแลในการควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบการครองตลาด(ซึ่งแปรรูปมาจากผู้ประกอบการผูกขาดเดิม)ในการกำหนดราคาสินค้าและบริการโทรคมนาคมต่างๆ อย่างไรก็ตามจุดมุ่งหมายขององค์กรกำกับดูแลในการกำกับดูแลราคาของผู้ประกอบการซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดนอกจากเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคแล้วยังเพิ่มจุดมุ่งหมายในการคุ้มครองผู้ประกอบการแข่งขันเพื่อเป็นการประกันให้เกิดการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมด้วย

3.5.2.1 การกำกับดูแลแบบอัตราผลตอบแทน (Rate of Return Regulation)

การกำกับดูแลทางด้านราคาที่เป็นพื้นฐานเบื้องต้นและได้รับความนิยม (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหรัฐอเมริกา)คือ การกำกับดูแลด้านราคาที่เรียกว่า cost-plus pricing ซึ่งองค์กรกำกับดูแลจะกำหนดราคาของสินค้าและบริการในอัตราที่สามารถคืนทุนในการผลิตซึ่งรวมถึงอัตราผลตอบแทนเงินลงทุนในการประกอบการอันจะทำให้ผู้ประกอบการเต็มใจที่จะพัฒนากิจการด้วย หลักการกำหนดราคาโดยอาศัยการคำนวณผลตอบแทนนี้จึงถูกเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า

²² หลักการกำกับดูแลผู้ประกอบการผูกขาดโดยธรรมชาติทางด้านราคานี้ เป็นหลักการพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับเป็นสากลสำหรับผู้ศึกษาหลักกฎหมายเศรษฐกิจทางการกำกับดูแล และมีการอธิบายไว้ในตำราทุกเล่มที่ใช้ในการศึกษาด้านการกำกับดูแล ตำราที่ได้รับการยอมรับในการนำมาใช้ประกอบการสอนในชั้นเรียน เช่น Robert Baldwin and Martin Cave, *Understanding Regulation Theory, Strategy, and Practice*, (New York: Oxford University Press Inc., 1999) ใช้สำหรับการศึกษาภาพรวมของทฤษฎีนี้, M. Armstrong, S. Cowan and J. Vickers, *Regulatory reform: Economic analysis and British experience* (London, 1994) และ W.W. Shardey, *The theory of natural monopoly* (Cambridge, 1982) และ C.D. Foster, *Privatisation, public ownership and the regulation of natural monopoly* (Oxford, 1992) สำหรับการวิเคราะห์สภาพการผูกขาดโดยธรรมชาติที่มีผลกระทบต่อข้อกำหนดราคา และที่มาของการกำหนดราคาในสภาพตลาดที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ เป็นต้น.

rate of return regulation ในบางกรณีองค์กรกำกับดูแลจะกำหนดให้ผู้ประกอบการตั้งอัตราค่าบริการของบริการแต่ละอย่างในอัตราเท่ากับต้นทุนของบริการนั้น หรือในบางกรณีผู้ประกอบการอาจกำหนดอัตราค่าบริการสูงหรือต่ำกว่าต้นทุนได้โดยองค์กรกำกับดูแลจะคอยควบคุมอัตราค่าบริการโดยรวมทั้งหมด เพื่อให้อัตราค่าบริการภายใต้การกำกับดูแลดังกล่าวเพียงพอคุ้มกับต้นทุนที่สูญเสียไป

อย่างไรก็ดีข้อเสียประการสำคัญของการกำกับดูแลในรูปแบบ rate of return คือ ผู้ประกอบการจะไม่มีแรงจูงใจที่จะดำเนินการผลิตให้มีประสิทธิภาพ เนื่องจากรู้ว่าตนเองจะได้รับการคืนต้นทุนที่เพิ่มขึ้นจากการขึ้นราคาสินค้า ไม่ว่าการเพิ่มขึ้นของต้นทุนในการผลิตนั้นจะเกิดจากการขาดประสิทธิภาพของผู้ประกอบการหรือไม่ก็ตาม ผู้ประกอบการไม่มีส่วนต้องรับผิดชอบแม้ในกรณีที่ต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้นเพราะการขาดประสิทธิภาพของตัวผู้ประกอบการเอง ข้อเสียอีกประการหนึ่งที่ตามมาคือ ผู้ประกอบการอาจมีแรงจูงใจที่จะลงทุนในอุปกรณ์การผลิตหลัก (capital equipment) มากเกินไปโดยไม่จำเป็น (over-investment)

การวิเคราะห์พฤติกรรมของผู้ประกอบการซึ่งลงทุนมากเกินไปจนความจำเป็นนี้สามารถแสดงโดยกรณีสมมติว่า ในกรณีที่องค์กรกำกับดูแลคำนวณ rate of return ในสินทรัพย์ของผู้ประกอบการไว้ในอัตรา 15 เปอร์เซ็นต์ต่อปี ในขณะที่ตามความเป็นจริงแล้วต้นทุนของเงินลงทุนในบริษัทผู้ประกอบการ (ซึ่งผลตอบแทนของเงินลงทุนดังกล่าวจะกระตุ้นให้ลงทุนสร้างสินทรัพย์ของบริษัทให้เพิ่มจำนวนมากขึ้น) อยู่ในอัตราเพียง 10 เปอร์เซ็นต์ต่อปี การคำนวณ rate of return ขององค์กรกำกับดูแลดังกล่าวจะสร้างแรงจูงใจให้ผู้ลงทุนหาทางลงทุนเพิ่มขึ้นในธุรกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปการนำเทคโนโลยีที่ไม่จำเป็นมาใช้หรือการปรับแต่งตัดแปลงอุปกรณ์การผลิตโดยไม่จำเป็น เนื่องจากยิ่งผู้ประกอบการลงทุนมากเท่าใดก็จะได้รับผลตอบแทนการลงทุนในรูป rate of return มากขึ้นเท่านั้น พฤติกรรมของผู้ประกอบการในลักษณะนี้เรียกตามชื่อผู้วิเคราะห์ว่า Averch-Johnson effect

ผลกระทบของ Averch-Johnson effect จะก่อให้เกิดการขาดประสิทธิภาพในการลงทุนเกินความจำเป็นและยังเป็นปัญหาสำคัญแก่องค์กรกำกับดูแล เนื่องจากองค์กรกำกับดูแลไม่อาจประเมินแรงจูงใจดังกล่าวโดยอาศัยเพียงข้อมูลแผนการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่องค์กรกำกับดูแลไม่มีรูปแบบการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการรายอื่นมาเปรียบเทียบหรือผู้ประกอบการรายอื่นนั้นก็มีความแรงจูงใจอย่างเดียวกัน

ข้อเสียทั้งหมดของการกำกับดูแลทางด้านราคาแบบ rate of return นำไปสู่ความเห็นทางวิชาการว่า การกำกับดูแลแบบ rate of return เป็นกลไกการกำกับดูแลที่มีอำนาจการจูงใจต่ำ (low-powered incentive mechanism) กล่าวคือผู้ประกอบการจะได้รับกำไรเพียงน้อยนิดแม้ตนเองจะเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตก็ตาม ปัญหาที่ตามมาคือ องค์กรกำกับดูแลจะใช้รูปแบบการกำกับดูแลทางด้านราคาแบบใดจึงจะสร้างอำนาจการจูงใจสูงแก่ผู้ประกอบการได้ ซึ่ง

คำตอบอย่างง่าย ๆ คือ การกำหนดราคาที่ทำให้ผู้ประกอบการได้รับกำไรในอัตราสูงเมื่อตนเองสามารถพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตได้²³

3.5.2.2 การกำกับดูแลทางด้านราคาแบบ price cap

กลไกการกำกับดูแลทางด้านราคาที่นักวิชาการเชื่อว่าจะสร้างอำนาจการจูงใจสูงเพื่อกระตุ้นให้ผู้ประกอบการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตคือ การกำหนดแนวทางโครงสร้างราคาของสินค้าและบริการในอนาคตโดยกำหนดระยะเวลา เช่น กำหนดให้ราคาจะต้องลดลง 2 เปอร์เซ็นต์ต่อปีโดยไม่จำกัดระยะเวลา ซึ่งผู้ประกอบการที่มีได้รับแรงกดดันจากการแข่งขันในตลาดจะได้รับประโยชน์ด้านกำไรอย่างต่อเนื่องเมื่อสามารถลดต้นทุนการผลิตได้

อย่างไรก็ดีข้อโต้แย้งสำหรับการกำหนดโครงสร้างราคาในระยะยาวโดยไม่จำกัดเวลา คือ การกำหนดราคาต่ำจนเกินไปอาจทำให้ผู้ประกอบการล้มละลาย ในทางตรงข้าม การกำหนดราคาสูงเกินไปอาจทำให้ผู้ประกอบการได้รับกำไรสูงเกินสมควร ซึ่งแนวทางแก้ไขสำหรับองค์กรกำกับดูแลคือ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างราคาทุกๆ ระยะเวลา 4-5 ปี เพื่อให้ผู้ประกอบการได้รับกำไรจากการเพิ่มประสิทธิภาพของการประกอบการในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ขณะเดียวกันองค์กรกำกับดูแลก็จะเข้าแทรกแซงโดยการประเมินโครงสร้างทางด้านราคาใหม่ทุก 4-5 ปี การกำกับดูแลทางด้านราคารูปแบบนี้ เรียกว่า price capping หรือ RPI-X regulation ซึ่งนำมาใช้ครั้งแรกในประเทศอังกฤษ โดยนำมาใช้กับ British Telecom ผู้ประกอบการโทรคมนาคมผูกขาดในปี ค.ศ. 1984

หลักการกำกับดูแลแบบ RPI-X จะนำองค์ประกอบทางด้านอัตราเงินเฟ้อในทางเศรษฐศาสตร์ที่ไม่อาจคาดหมายได้มาใช้พิจารณาด้วย โดยยอมให้ผู้ประกอบการปรับเปลี่ยนอัตราราคาในปีใด ๆ ในจำนวนที่สัมพันธ์กับระดับอัตราเงินเฟ้อโดยรวม ซึ่งระบบ RPI-X มักจะยอมให้ผู้ประกอบการเพิ่มระดับราคาในอัตราที่เท่ากับอัตราเงินเฟ้อในรอบปีก่อน ซึ่งคำนวณได้จากหลักที่เรียกว่า retail price index (RPI) หรือในบางประเทศเรียกว่า consumer price

²³ ตำราสำคัญที่ใช้ในการศึกษาประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกาในการนำรูปแบบการกำกับดูแลแบบอัตราผลตอบแทน (Rate of Return Regulation) มาใช้กับตลาดโทรคมนาคมคือ C.D. Foster, *Privatisation, public ownership and the regulation of natural monopoly* (Oxford, 1992) ส่วนรายละเอียดของทฤษฎี Averch-Johnson Effect สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จาก M. Averch and L. Johnson, "Behaviour of the firm under regulatory constraint," 92 *American Economic Review*, (1962), pp. 1052-1069 และภาพรวมของการกำกับดูแลแบบอัตราผลตอบแทนสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จาก Robert Baldwin and Martin Cave, *Understanding Regulation Theory, Strategy, and Practice* (New York: Oxford University Press Inc., 1999).

index (CPI) ซึ่งเป็นหลักการคำนวณอัตราเงินเฟ้อที่มีประสิทธิภาพและได้รับการยอมรับกันอย่างแพร่หลาย โดยระดับราคาที่สูงขึ้นนั้นจะถูกปรับอีกครั้งโดยค่าอัตราเปอร์เซ็นต์ (X) ที่แสดงถึงอัตราที่แท้จริงของการลดลงของต้นทุนซึ่งองค์กรกำกับดูแลคาดหมายไว้

นอกจากหลักการพื้นฐานของการกำกับดูแลแบบ price cap ดังกล่าวแล้ว รายละเอียดของการกำหนดราคาแบบ price cap ยังแตกต่างกันไปโดยคำนึงถึงประเภท อุตสาหกรรมที่ตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแล และปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ ด้วย

ในการประกอบการโทรคมนาคมซึ่งมีบริการที่หลากหลาย โดยอัตราค่าเข้าถึงโครงข่าย (access charge) คิดเป็นรายเดือนหรือราย 3 เดือน และค่าต่อโทรศัพท์คิดเป็นอัตราต่อนาทีนั้น ผู้ประกอบการภายใต้การกำกับดูแลทางด้านราคาแบบ price cap จะต้องพิสูจน์ให้องค์กรกำกับดูแลเห็นว่า การเพิ่มขึ้นของอัตราค่าบริการที่เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการเมื่อซึ่งนำหนักเทียบเคียงกับการคำนึงถึงอัตราส่วนของรายได้ที่ได้รับจากบริการแต่ละอย่างแล้วนั้นสอดคล้องกับรูปแบบการกำหนดราคาแบบ price cap โดยรวม ซึ่งรายละเอียดที่ผู้ประกอบการต้องพิสูจน์นี้เรียกว่าระบบ ตะกร้าราคา (tariff basket) ในกรณีนี้ผู้ประกอบการจะต้องได้รับอนุญาตจากองค์กรกำกับดูแลก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าบริการเพื่อเป็นการประกันว่าอัตราค่าบริการที่เปลี่ยนแปลงนั้นเป็นไปตามหลักการ price cap

รูปแบบการกำกับดูแลทางด้านราคาแบบ price cap ที่กล่าวมามีจุดเด่นคือ เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการกำหนดอัตราค่าบริการที่ยืดหยุ่นไปตามประเภทของผู้ใช้บริการ เช่น ผู้ใช้บริการที่เป็นบุคคลธรรมดา และองค์กรธุรกิจ โดยผู้ประกอบการสามารถขึ้นราคาค่าบริการที่เรียกเก็บจากผู้บริโภคกลุ่มหนึ่งได้ภายใต้เงื่อนไขว่า ผู้ใช้บริการได้ลดอัตราค่าบริการที่เรียกเก็บจากผู้บริโภคอีกกลุ่มหนึ่งในอัตราส่วนที่เท่าเทียมกันนั้น อย่างไรก็ตาม การขึ้นอัตราค่าบริการที่เรียกเก็บจากผู้บริโภคกลุ่มหนึ่งสูงเกินสมควรอาจเป็นการผลักราคาให้ผู้บริโภคกลุ่มดังกล่าวมากเกินไป ในบางครั้งองค์กรกำกับดูแลจึงต้องใช้การกำกับดูแลทางด้านอื่น ๆ ควบคู่และประกอบกันไป เช่น การตรวจสอบและกำกับดูแลพฤติกรรมของผู้ประกอบการ เป็นต้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในความสมดุลทางด้านราคามากเกินไป

อัตราราคาภายใต้ระบบ price cap นี้มักจะมีการเปลี่ยนแปลงทุกช่วงระยะเวลา 4-5 ปี โดยการกำหนด cap หรือค่าของ X ขององค์กรกำกับดูแลนั้นจะคำนึงถึงความสมดุลระหว่างต้นทุนและรายได้ในช่วงระยะเวลา 4-5 ปีดังกล่าว

ข้อแตกต่างระหว่างการกำหนดราคาแบบ rate of return และการกำหนดราคาแบบ price cap คือ ในการกำหนดราคาแบบ price cap นั้นองค์กรกำกับดูแลจะไม่กำหนดในอัตราที่ผู้ประกอบการจะสามารถคืนทุนทั้งหมดที่เกิดขึ้นในอดีตได้ หากแต่องค์กรกำกับดูแลจะประมาณการต้นทุนในอนาคตและกำหนดอัตราราคาที่คาดว่าจะคืนทุนดังกล่าวได้ ซึ่งหากผู้ประกอบการภายใต้การกำกับดูแลสามารถเพิ่มประสิทธิภาพของการประกอบการอันทำให้ต้นทุนลดลงต่ำกว่าที่องค์กรกำกับดูแลประมาณการไว้เท่าใด ผู้ประกอบการก็จะได้รับกำไรมากขึ้นเท่านั้น ในทางกลับกัน หากผู้ประกอบการขาดประสิทธิภาพในการผลิต กำไรของผู้ประกอบการก็จะลดลงเรื่อยๆ

อัตราราคา price cap ซึ่งกำหนดสำหรับช่วงระยะเวลาต่อไปจะเกิดจากการคำนวณระดับอัตรากำไรที่ผู้ประกอบการได้รับในช่วงเวลาที่มีการบังคับใช้อัตรา price cap อัตราใหม่นั้น ในกรณีที่ต้องศรัทธากำกับดูแลเห็นว่า ผู้ประกอบการได้รับกำไรส่วนเกิน (excess profits) องค์กรกำกับดูแลย่อมต้องปรับอัตรา price cap ในช่วงระยะเวลาถัดไปใน 2 รูปแบบ รูปแบบแรก คือ ปรับ price cap เพียงครั้งเดียวเพื่อให้ราคาของบริการกลับเข้าสู่สภาวะที่ราคาตั้งอยู่บนฐานต้นทุน ซึ่งเรียกการปรับ price cap แบบนี้ว่า a once-and-for-all adjustment หรือ Po adjustment หรือในรูปแบบที่สอง ค่อยๆ ปรับ price cap ในช่วงระยะเวลาต่อไปเพื่อลดกำไรส่วนเกินแบบค่อยเป็นค่อยไป

จากลักษณะการกำหนด price cap ดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า กำไรที่ผู้ประกอบการจะได้รับอันเนื่องมาจากการประหยัดต้นทุนในกรอบของ price cap นี้ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบ 2 ประการคือ จำนวนปีที่ price cap นั้นมีการบังคับใช้ก่อนที่จะมีการปรับปรุง cap ใหม่ และการตัดสินใจขององค์กรกำกับดูแลในเวลาสิ้นสุดของช่วงระยะเวลาการบังคับใช้ price cap ช่วงหนึ่งว่า ในระดับกำไรเท่าใดที่จะถือว่าผู้ประกอบการได้รับกำไรส่วนเกินอันจะนำมาใช้เป็นองค์ประกอบในการกำหนด cap ของช่วงระยะเวลาต่อไป

กระบวนการในการกำหนด caps เริ่มต้นจากการที่องค์กรกำกับดูแลกำหนดแบบการเงินของการประกอบการของผู้ประกอบการที่ประสงค์จะกำกับดูแล (a financial model of the firm's regulated activities) ซึ่งโดยทั่วไป จะไม่นำการประกอบการในต่างประเทศหรือการประกอบการที่อยู่นอกเหนือการกำกับดูแลมารวมพิจารณาด้วย

พื้นฐานของแบบการเงินดังกล่าวซึ่งในระยะแรกนำมาใช้กับการประกอบการที่มีการผูกขาดประกอบด้วย

1. การประมาณการณ์อุปสงค์ของผลผลิตของผู้ประกอบการซึ่งกำหนดโดยองค์ประกอบต่างๆ เช่น ความเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นต้น เพื่อหารายได้ของการประกอบการ

2. การประมาณการณ์ต้นทุนของผู้ประกอบการภายใต้การกำกับดูแลโดยตั้งอยู่บนฐานระดับอัตราผลผลิตที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้นทุนดังกล่าวจะประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายของการประกอบการ (operating expenditure หรือ Opex) และต้นทุนของทุนผู้ประกอบการ (capital costs) ซึ่งประกอบด้วย ค่าเสื่อมราคาและอัตราผลตอบแทนที่สามารถนำมาคำนวณได้ของมูลค่าทรัพย์สินที่ลงทุนไปในธุรกิจที่ตกอยู่ภายใต้กำกับดูแล ซึ่งทรัพย์สินเหล่านี้ ในบางส่วนจะถูกยกไปใช้กับการคำนวณ caps ในช่วงระยะเวลาใหม่ และบางส่วนจะกลายเป็นค่าใช้จ่ายของทุน (capital expenditure หรือ Capex) ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาของ price cap หลังจากนั้น องค์กรกำกับดูแลจะเลือกระดับราคา (ค่า X) ซึ่งทำให้ต้นทุนทั้งหมดดังกล่าวที่ได้จากข้อ 2. สอดคล้องกับรายได้ที่ได้จากข้อ 1.

ในกรณีที่ผู้ประกอบการภายใต้การกำกับดูแลแบบ price cap ต้องเผชิญกับการแข่งขันโดยผู้ประกอบการรายอื่น การประมาณการณ์อุปสงค์ของสินค้าของผู้ประกอบการภายใต้การกำกับดูแลจะมีความซับซ้อนยุ่งยากยิ่งขึ้น เนื่องจากอุปสงค์จะต้องขึ้นอยู่กับยุทธศาสตร์ทางการค้าของผู้ประกอบการแข่งขันด้วย ซึ่งนอกจากองค์กรกำกับดูแลจะต้องประมาณการณ์ผลผลิต

โดยรวมทั้งหมดแล้ว จะต้องประมาณการณีส่วแบ่งตลาดของผู้ประกอบการภายใต้การกำกับดูแลด้วย

ในการกำหนดอัตราราคาแบบ price cap สำหรับผู้ประกอบการในตลาดที่มีการแข่งขันนั้น องค์ประกอบที่มีความยืดหยุ่นประกอบด้วย

1. องค์ประกอบด้านอุปสงค์ คือ ความเติบโตของรายได้ประชาชาติหรือความเติบโตของการดำเนินการทางเศรษฐกิจทั่วไปในช่วงระยะเวลาของการกำกับดูแล และยุทธศาสตร์ทางการค้าของผู้ประกอบการแข่งขันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดราคาและพฤติกรรมการลงทุนซึ่งจะเป็นตัวกำหนดส่วนแบ่งตลาดของผู้ประกอบการภายใต้การกำกับดูแล

2. องค์ประกอบด้านต้นทุน คือ ระดับค่าใช้จ่ายของการประกอบการในช่วงระยะเวลาของการกำกับดูแล ซึ่งขึ้นอยู่กับการประเมินกรอบของประสิทธิภาพการประหยัดของการประกอบการที่ตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลนั้น

อัตราค่าใช้จ่ายของทุนของผู้ประกอบการที่จะต้องกำหนดในช่วงระยะเวลาของการกำกับดูแลขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่า มีอัตราการเพิ่มขึ้นของผลผลิตเท่าใด และจำเป็นจะต้องใช้การลงทุนรูปแบบใดจึงจะก่อให้เกิดผลผลิตส่วนเพิ่ม (extra output)

องค์ประกอบอื่นๆ ซึ่งจะต้องนำมาใช้ในการคำนวณต้นทุนจะมีองค์ประกอบเช่นเดียวกับการกำกับดูแลผู้ประกอบการผูกขาดคือ มูลค่าของทรัพย์สินที่ต่อเนื่องมาจากช่วงระยะเวลาของการกำกับดูแลช่วงก่อนซึ่งผู้ประกอบการสามารถที่จะเรียกคืนอัตราผลตอบแทนนั้นได้อัตราโดยประมาณของค่าเสื่อมราคาในช่วงระยะเวลาของการกำกับดูแลปัจจุบัน และต้นทุนของทุนของผู้ประกอบการหรือมูลค่าอัตราผลตอบแทนรายปีโดยเฉลี่ยที่ผู้ลงทุนในการประกอบการภายใต้การกำกับดูแลเรียกร้องเพื่อประกันผลตอบแทนอันเกิดจากการลงทุนของตนเอง²⁴

²⁴รายละเอียดที่มาในการนำเสนอรูปแบบการกำกับดูแลทางด้านราคาแบบ price cap ต่อรัฐบาลอังกฤษและแนวคิดเริ่มต้นของการกำกับดูแลรูปแบบนี้ สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จากหนังสือของ Professor Littlechild ซึ่งเป็นผู้นำเสนอทฤษฎีนี้ต่อรัฐบาลอังกฤษ S.C. Littlechild, *Regulation of British Telecommunication's profitability* (London, 1983) จากนั้นได้มีผู้วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบการกำกับดูแลทางด้านราคาแบบ rate of return และ price cap ไว้ใน C. Lister, "Price-Cap versus rate of return regulation," 5 *Journal of Regulatory Economics*, (1993), p.25 และตำราในยุคต่อๆ มาได้ให้ความสำคัญในการวิเคราะห์ค่า X ใน cap โดยเสนอแนวทางในการกำหนดค่า X ไว้หลายรูปแบบ เช่น Robert Baldwin and Martin Cave, *Understanding Regulation Theory, Strategy, and Practice*, (New York: Oxford University Press Inc., 1999) และ William H. Melody, "Price regulation and its implications," in *Telecom reform : Principle, policies and regulatory practices*, ed. William H. Melody (Denmark : Stougaard Jensen, 1997), pp. 167-186.

3.5.2.3 หลักการในการวิเคราะห์ต้นทุน (Cost Analysis)

ในการกำกับดูแลทางด้านราคาไม่ว่ารูปแบบ rate of return หรือ price cap ก็ตาม สิ่งสำคัญที่สุดที่องค์กรกำกับดูแลจะต้องคำนึงถึงคือ หลักการที่จะนำมาใช้ในการคำนวณหาต้นทุน (cost) เพื่อเป็นฐานในการกำหนดอัตราค่าบริการภายใต้การกำกับดูแลต่อไป หลักการคำนวณต้นทุนที่มีประสิทธิภาพย่อมก่อให้เกิดการกำกับดูแลทางด้านราคาที่เหมาะสมกับสภาพต้นทุนที่แท้จริงของการประกอบการโทรคมนาคม อันจะส่งผลให้การกำกับดูแลผู้ประกอบการครองตลาดในด้านการกำหนดอัตราค่าบริการโทรคมนาคมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

หลักการพื้นฐานของการวิเคราะห์ต้นทุนคือ การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตของการประกอบการหรือบริการเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่งกับต้นทุนที่จำเป็นในการสร้างผลผลิตดังกล่าว อย่างไรก็ดี เนื่องจากการประกอบการโทรคมนาคมมีลักษณะเฉพาะ คือ มีการให้บริการที่หลากหลายรูปแบบโดยอาศัยโครงข่ายโทรคมนาคมเดียว การวิเคราะห์ต้นทุนของบริการแต่ละอย่างจึงมีความซับซ้อนยุ่งยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจำแนกต้นทุนของบริการแต่ละอย่างออกต่างหากจากกันโดยเด็ดขาดนั้นแทบไม่มีทางจะทำได้ในปฏิบัติ นอกจากนี้ การแบ่งแยกต้นทุนของบริการแต่ละอย่างจะต้องอาศัยการศึกษาเพิ่มเติมถึงความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนด้วยเพื่อใช้เป็นฐานในการจัดสรรต้นทุนข้ามประเภทการบริการทุกอย่างที่ก่อให้เกิดต้นทุนนั้น ๆ ขึ้นมา

แนวคิดพื้นฐาน 3 ประการที่ถูกนำมาใช้เพื่อวิเคราะห์ต้นทุนการประกอบการโทรคมนาคม ประกอบด้วย

(1) หลักการวิเคราะห์ต้นทุนทางบัญชี (Accounting Cost Analysis)

การวิเคราะห์ต้นทุนโดยอาศัยหลักการทางบัญชีเน้นถึงการจัดเก็บข้อมูลทางด้านต้นทุนที่แท้จริง (actual cost) ที่เกิดขึ้นในการประกอบการ (ซึ่งรวมถึงการคำนวณและจำแนกต้นทุนต่าง ๆ) ประกอบกับการกำหนดกฎเกณฑ์ในการประเมินค่าใช้จ่ายของการประกอบการและการจัดการการลงทุนในทรัพย์สินแต่ละอย่างโดยคำนึงถึงอายุการใช้งานของทรัพย์สินนั้น ๆ

ในการประเมินต้นทุนที่แท้จริงในช่วงปีนั้น หลักการวิเคราะห์ต้นทุนทางบัญชีจะตั้งสมมติฐานขึ้นมาหลายประการ ซึ่งสมมติฐานที่สำคัญคือ การประกอบธุรกิจคือการคำนึงถึงอนาคต (business is a going concern) กล่าวคือ ผู้ประกอบการจะยังคงดำเนินธุรกิจต่อไปโดยใช้สินทรัพย์ที่ตนเองได้ลงทุนไปแล้วก่อนหน้านี้ ซึ่งข้อมูลทางบัญชีของผู้ประกอบการที่มีอยู่ในปัจจุบันจะแสดงถึงข้อมูลการตัดสินใจทางธุรกิจที่ก่อให้เกิดต้นทุนในรอบปีบัญชีปัจจุบันนั้น โดยการตัดสินใจดังกล่าวอาจเกิดขึ้นในอดีตหรือในรอบปีบัญชีนั้นเอง หลักการทางบัญชีจะตั้งสมมติฐานว่า ผู้ประกอบการจะยังคงใช้สินทรัพย์ในการผลิตเพื่อผลิตผลผลิตและรายได้ออกมาในปีถัดไป ดังนั้นต้นทุนในการลงทุนสร้างอุปกรณ์ต่าง ๆ ในโครงข่ายโทรคมนาคม เช่น อุปกรณ์สลับสาย เคเบิล จึงสามารถกระจายไปเป็นต้นทุนในปีถัด ๆ ไปได้

หลักการสำคัญของการคำนวณต้นทุนทางบัญชีจึงเน้นที่การบันทึกข้อมูลในอดีต ซึ่งส่งผลกระทบต่อต้นทุนและรายได้ในรอบระยะเวลาบัญชีปัจจุบันภายใต้สมมติฐานว่า ผู้ประกอบการคาดหวังจะดำเนินธุรกิจต่อไปเรื่อยๆ โดยในกรณีที่ผู้ประกอบการเพิ่งเริ่มดำเนินธุรกิจหรือจะหยุดดำเนินธุรกิจจะมีหลักการวิเคราะห์ต้นทุนทางบัญชีแยกต่างหากออกไป

(2) หลักการวิเคราะห์ต้นทุนทางวิศวกรรม (Engineering Cost Analysis)

หลักการวิเคราะห์ต้นทุนทางวิศวกรรมจะคำนึงถึงการตัดสินใจของผู้ประกอบการ (management decision) ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตซึ่งตรงข้ามกับหลักการวิเคราะห์ต้นทุนทางบัญชี ซึ่งคำนึงถึงการตัดสินใจของผู้ประกอบการที่เกิดขึ้นในอดีต การวิเคราะห์ต้นทุนทางวิศวกรรมจะคิดหาหนทางที่เป็นไปได้ในการผลิตสินค้าชนิดหนึ่งภายใต้ความต้องการที่จะค้นหาหนทางที่ดีที่สุดในการผลิตสินค้าดังกล่าวนั้น ซึ่งหนทางในการวิเคราะห์อาจมีรูปแบบที่หลากหลาย เริ่มจากการประเมินต้นทุนในการเพิ่มความสามารถในการส่งข้อมูล (transmission capacity) โดยการใช้เคเบิล คลื่นความถี่วิทยุ หรือดาวเทียม เป็นต้น ไปจนถึงการออกแบบระบบอุปกรณ์สลับสายที่มีความสามารถสูงแต่ต้นทุนต่ำ เป็นต้น

หลักการสำคัญของการวิเคราะห์ต้นทุนทางวิศวกรรมคือ การวิเคราะห์และประเมินหนทางหลายๆ หนทางที่เหมาะสมที่สุดในการลดต้นทุน เพื่อให้ได้ต้นทุนที่ดีที่สุด (optimal cost)

(3) หลักการวิเคราะห์ต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ (Economics Cost Analysis)

หลักการวิเคราะห์ต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์คำนึงถึงวิธีการที่ดีที่สุดในการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐศาสตร์ในสังคม ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ถูกสร้างขึ้นเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ที่ทรัพยากรดังกล่าวจะถูกจัดสรรใช้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้ระบบตลาด (market system) โดยวัตถุประสงค์หลักของการวิเคราะห์ต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์คือ การหาโครงสร้างต้นทุนของการใช้ทรัพยากรในสังคมที่มีจำกัดและขาดแคลนที่จะตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้ดีที่สุด²⁵

²⁵รายละเอียดแนวคิดพื้นฐานในการวิเคราะห์ต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบการโทรคมนาคมสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จาก William H. Melody, "Network cost analysis : Concepts and methods," in Telecom reform : Principle, policies and regulatory practices, ed. William H. Melody (Denmark : Stougaard Jensen, 1997), pp. 215-225.

3.5.2.4 การกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมโดยอาศัยการวิเคราะห์ต้นทุน

การวิเคราะห์ต้นทุนที่ใช้ในการกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมในยุคแรกนั้น อาศัยการวิเคราะห์ต้นทุนที่แน่นอน (actual cost) จากข้อมูลในรูปแบบบันทึกทางบัญชีเป็นหลัก โดยนำการวิเคราะห์ต้นทุนทางวิศวกรรมมาใช้บ้างในบางกรณีใน 2 ลักษณะ ลักษณะแรกคือ การศึกษาธรรมชาติของต้นทุน (nature of cost) ในการออกแบบและการจัดการการลงทุนในโครงข่าย local exchange ซึ่งข้อมูลที่ได้จะนำมาใช้ในการแบ่งสรรต้นทุนที่เกิดจากการลงทุนดังกล่าว รวมถึงการประเมินต้นทุนที่จะเกิดขึ้นต่อไปจากการลงทุนในอนาคต ลักษณะที่สองคือ การประมาณการต้นทุนเพิ่มเติม (additional cost) ในอนาคตอันเนื่องมาจากการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาใช้เพิ่มเติมเพื่อเตรียมพร้อมในการให้บริการโทรคมนาคมในอนาคต

การวิเคราะห์ต้นทุนทางวิศวกรรมสำหรับการประกอบการโทรคมนาคมทั้ง 2 กรณีนี้ มักจะได้มูลค่าของต้นทุนต่ำกว่าการวิเคราะห์ต้นทุนโดยอาศัยหลักการทางบัญชี เนื่องจาก การวิเคราะห์ต้นทุนทางวิศวกรรมมองว่า การพัฒนาทางเทคโนโลยีจะทำให้ต้นทุนต่ำลง อย่างไรก็ตามก็ดีหลักการดังกล่าวมักนำมาใช้เพื่อประเมินต้นทุนที่ต่ำลงในบริการที่มีการแข่งขันเท่านั้น มิได้นำมาใช้กับบริการที่มีการผูกขาด

หลักการวิเคราะห์ต้นทุนที่มักนำมาใช้เป็นฐานในการกำกับดูแลด้านราคาขององค์กรกำกับดูแลคือการวิเคราะห์ต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ อย่างไรก็ตามก็ดีการวิเคราะห์ต้นทุนส่วนเพิ่มที่ละหน่วย (marginal cost) นั้นไม่เหมาะสมและตอบสนองต่อทางปฏิบัติในการประกอบการโทรคมนาคม เนื่องจากผู้ประกอบการโทรคมนาคมย่อมจะผลิตสินค้าและบริการที่หลากหลายและเพิ่มจำนวนครั้งละมากๆ ดังนั้น ต้นทุนที่นำมาใช้จึงต้องเปลี่ยนเป็นต้นทุนส่วนเพิ่ม (incremental cost) ซึ่งเป็นต้นทุนส่วนเพิ่มที่เกิดจากการผลิตสินค้าเพิ่มขึ้นโดยรวม

หลักการคำนวณต้นทุนทั้งหมดที่กล่าวมาได้ถูกนำมาใช้เพื่อการคำนวณต้นทุนของบริการโทรคมนาคมต่างๆ ซึ่งองค์กรกำกับดูแลจะนำมาใช้เป็นฐานในการกำกับดูแลอัตราค่าบริการโทรคมนาคมของผู้ประกอบการต่อไป²⁶

²⁶Ibid, pp. 225-246.

3.5.3 การกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมทางด้านราคา

อัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมถือเป็นราคาในรูปแบบหนึ่งที่ใช้สำหรับการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการกำกับดูแลทางด้านราคาจึงถูกนำมาปรับใช้กับการกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม อย่างไรก็ตาม หลักการพื้นฐานดังกล่าวได้มีการปรับเปลี่ยนเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดการส่งเสริมการแข่งขันและการเข้าถึงโครงข่ายโดยผู้ประกอบการแข่งขันด้วย

3.5.3.1 การกำกับดูแลอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม

ต้นทุนสำคัญที่เกิดขึ้นกับผู้ประกอบการแข่งขันในชั้นแรกคือ ต้นทุนในการขอเชื่อมต่อเข้ากับโครงข่ายของผู้ประกอบการครองตลาดรายเดิม เพื่อให้ผู้ใช้บริการของผู้ประกอบการรายใหม่สามารถติดต่อกับผู้ใช้บริการของผู้ประกอบการรายเก่าได้ ซึ่งผู้ประกอบการครองตลาดรายเดิมมีแรงจูงใจ 2 ประการที่จะคิดราคาค่าเชื่อมต่อ (access charge) ในอัตราสูง แรงจูงใจประการแรกคือ การสร้างกำไรผูกขาดให้เพิ่มมากขึ้น และแรงจูงใจประการที่สองเกิดขึ้นในกรณีที่ผู้ประกอบการรายเดิมซึ่งเป็นเจ้าของโครงข่ายให้บริการแข่งขันกับผู้ประกอบการรายใหม่ ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการรายเดิมมีแรงจูงใจที่จะตั้งราคาค่าเชื่อมต่อโครงข่ายในอัตราสูงเพื่อสร้างต้นทุนแก่ผู้ประกอบการแข่งขันรายใหม่ อันเป็นการบีบให้ผู้ประกอบการแข่งขันต้องออกจากตลาด

เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการตั้งราคาค่าเชื่อมต่อสูงเกินสมควรของผู้ประกอบการ องค์กรกำกับดูแลจึงต้องเข้าแทรกแซงในการกำหนดราคาดังกล่าว โดยการกำหนดรายละเอียดด้านราคาสำหรับการใช้ส่วนต่างๆ ของโครงข่ายแยกเป็นกรณีไป หรือการจำกัดรายได้ทั้งหมดที่ผู้ประกอบการรายเดิมจะได้รับจากการเรียกเก็บค่าใช้โครงข่ายเพียงเท่าที่ผู้ประกอบการรายเดิมจะได้รับการคืนทุนเท่านั้น ซึ่งการกำกับดูแลด้านราคาในลักษณะนี้จะต้องอาศัยการวิเคราะห์รายละเอียดของต้นทุนที่เกิดขึ้นในการดำเนินการโครงข่ายด้วย

ปัญหาการกำกับดูแลอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมกลายเป็นประเด็นหลักในการกำกับดูแลภายใต้แนวคิดการส่งเสริมการแข่งขันในการประกอบการโทรคมนาคม มิใช่แต่เฉพาะประเด็นการเข้าถึงโครงข่ายของผู้ประกอบการรายเดิมโดยผู้ประกอบการแข่งขันรายใหม่เท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงประเด็นการกำกับดูแลผู้ประกอบการแข่งขันรายใหม่ดังกล่าวมิให้อาศัยประโยชน์จากการที่รัฐกำกับดูแลผู้ประกอบการรายเก่าที่ครองตลาดอยู่มากเกินไปด้วย

โดยทั่วไปแล้ว อัตราค่าเข้าถึงโครงข่ายโทรคมนาคมของผู้ประกอบการผูกขาดจะถูกกำหนดไว้ให้ต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริงโดยนำรายได้จากรัตราค่าบริการในการต่อโทรศัพท์แต่ละครั้งมาทดแทนรายได้อัตราค่าเข้าถึงโครงข่ายที่สูญเสียไป ในกรณีนี้ผู้ประกอบการแข่งขันรายใหม่อาจอาศัยช่องทางดังกล่าวให้บริการแก่ผู้บริโภคโดยยังคงให้ผู้บริโภคใช้โครงข่ายของผู้ประกอบการรายเดิมในการต่อและรับโทรศัพท์เพื่อผลกระทบต้นทุนของการใช้โครงข่าย (ซึ่งสูงกว่าต้นทุนการให้บริการของผู้ประกอบการรายใหม่) ไปยังผู้ประกอบการรายเดิมซึ่งเป็นเจ้าของโครงข่าย ผู้ประกอบการแข่งขันรายใหม่จะให้บริการแก่ผู้บริโภคในลักษณะการนำเสนอบริการใหม่ๆ สำหรับการติดต่อทางโทรศัพท์ทางไกลและระหว่างประเทศเท่านั้น

พฤติกรรมของผู้ประกอบการแข่งขันรายใหม่ซึ่งเลือกที่จะให้บริการเฉพาะในตลาดบริการโทรคมนาคมที่จะสร้างกำไรให้แก่ตนเองเท่านั้นนี้เรียกว่า ปรากฏการณ์ cream skimming (ถึงแม้ว่าการให้บริการดังกล่าวจะมีประสิทธิภาพทางเศรษฐศาสตร์น้อยกว่าการให้บริการในรูปแบบเดียวกันของผู้ประกอบการรายเก่าก็ตาม) ซึ่งเป็นสิ่งที่องค์กรกำกับดูแลจะต้องเข้าไปควบคุมมิให้เกิดขึ้น

การกำกับดูแลรูปแบบหนึ่งที่จะใช้ป้องกันปรากฏการณ์ cream skimming ดังกล่าวคือ การอนุญาตให้ผู้ประกอบการเจ้าของโครงข่ายเรียกเก็บอัตราค่าเข้าถึงโครงข่ายในอัตราซึ่งพิเคราะห์ถึงความไม่สมดุลย์ในโครงสร้างอัตราค่าบริการระหว่างผู้ประกอบการแข่งขันและผู้ประกอบการเจ้าของโครงข่ายด้วย กล่าวคือ ผู้ประกอบการเจ้าของโครงข่ายควรมีสถานะเรียกเก็บค่าผลตอบแทนในการต่อโทรศัพท์แต่ละครั้ง (call termination) ซึ่งอัตราค่าต่อโทรศัพท์ดังกล่าวนอกจากจะต้องรวมต้นทุนของการต่อโทรศัพท์แล้วยังต้องรวมถึงกำไรอื่น ๆ ที่ผู้ประกอบการเจ้าของโครงข่ายควรจะได้รับในกรณีที่ได้ให้บริการต่อโทรศัพท์แก่ผู้ใช้บริการในอัตราค่าบริการปลีกโดยตรง ซึ่งกำไรดังกล่าวนี้เป็นสิ่งจำเป็นในการอุดหนุนบริการอื่น เช่น อุดหนุนต้นทุนของการเข้าถึงโครงข่าย แนวคิดการกำหนดอัตราค่าเข้าถึงโครงข่าย (access charge) ในลักษณะดังกล่าวนี้เรียกว่า Efficient Component Pricing Rule หรือ ECPR

การกำหนดอัตราค่าเข้าถึงโครงข่ายแบบ ECPR นี้ได้รับการนำเสนอครั้งแรกโดย Robert Willig จึงได้รับชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งตามชื่อผู้คิดค้นว่า Boumol-Willig Rule หรือ the parity pricing principle ซึ่งมีหลักการพื้นฐานในการอนุญาตให้ผู้ประกอบการสามารถนำค่าเสียโอกาสในการให้บริการแก่ผู้ใช้บริการในบริเวณที่ให้บริการโดยผู้ประกอบการแข่งขันมารวมคำนวณในการกำหนดอัตราค่าเข้าถึงโครงข่ายได้

หลักการนี้วิเคราะห์ว่า หากอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายเป็นไปตามหลัก ECPR ผู้ประกอบการแข่งขันจะได้รับกำไรจากการประกอบการเฉพาะในกรณีที่ต้นทุนในการให้บริการของตนเองนั้นต่ำกว่าต้นทุนในการให้บริการของผู้ประกอบการรายเก่า ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการแข่งขันที่จะเข้ามาสู่ตลาดต้องพัฒนาประสิทธิภาพของการประกอบการให้ดีกว่าผู้ประกอบการรายเก่าเท่านั้นจึงจะสามารถเข้ามาแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมได้²⁷

3.5.3.2 การวิเคราะห์ต้นทุนเพื่อกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม

สาเหตุที่การคำนวณต้นทุนการบริการและการกำหนดอัตราค่าบริการโทรคมนาคมมีความสำคัญต่อการกำหนดต้นทุนและอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายนั้น เนื่องจากการให้เชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของโครงข่ายย่อมถือเป็นการให้บริการประเภทหนึ่ง (คือบริการโครงข่าย) ในรูปแบบการให้บริการค้าส่ง (wholesale services) โดยผู้ประกอบการแข่งขันที่เข้ามาขอเชื่อมต่อโครงข่ายได้นำบริการที่อาศัยโครงข่ายดังกล่าวไปขายต่อในรูปแบบบริการค้าปลีก (retail services) แก่ผู้บริโภคอีกชั้นหนึ่ง ด้วยเหตุดังกล่าวหลักการคำนวณต้นทุนการบริการและการกำหนดอัตราค่าบริการทางโทรคมนาคมจึงเป็นหลักพื้นฐานที่นำมาใช้กับการกำหนดอัตราค่าเข้าถึงโครงข่าย (access charge) ด้วย อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลอัตราค่าเข้าถึงโครงข่ายจะมีความซับซ้อนมากกว่าหลักการคำนวณต้นทุนโดยทั่วไปเนื่องจากต้องมีการจำแนกต้นทุนของโครงข่ายแต่ละจุดที่ผู้ประกอบการแข่งขันอาจเข้าไปขอเชื่อมต่อได้ด้วย

หลักการจำแนกต้นทุนและประโยชน์ที่ได้จากการร่วมกันใช้งานโครงข่ายในแต่ละจุดระหว่างผู้ประกอบการเจ้าของโครงข่ายและผู้ประกอบการแข่งขันนั้นมีพื้นฐานจากแนวคิดในการจัดสรรต้นทุนของโครงข่าย local exchange ในระหว่างบริการต่างๆ ที่ใช้งานโครงข่ายนั้น ซึ่งต้นทุนของโครงข่าย local exchange ส่วนใหญ่ (เช่น โครงข่าย subscriber loop และระบบอุปกรณ์สลับสายท้องถิ่น) นับเป็นต้นทุนหลักที่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมเจ้าของโครงข่ายและผู้ประกอบการแข่งขันซึ่งเข้ามาขอเชื่อมต่อใช้งานโครงข่ายนั้นจะต้องคำนึงถึง หลักการจำแนกต้นทุนการใช้งานโครงข่ายที่มีต่อบริการบริการหนึ่งนั้นอาศัยหลักทางเศรษฐศาสตร์ที่เรียกว่า economic cost causation ซึ่งสร้างกระบวนการจัดสรรต้นทุนในระหว่างบริการที่ใช้งานโครงข่ายนั้นโดยคำนึงว่าการใช้งานโครงข่ายของบริการต่างๆ กันนั้นมีส่วนก่อให้เกิดต้นทุนรวม (common

²⁷ หลักการกำกับดูแลอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมนี้ ได้มีการวิเคราะห์ไว้อย่างละเอียดใน M. Armstrong, S. Cowan and J Vickers, *Regulatory reform*, (London, 1994) โดย Baldwin และ Cave ได้สรุปภาพรวมของการกำกับดูแลอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมไว้อีกครั้งใน Robert Baldwin and Martin Cave, *Understanding Regulation Theory, Strategy, and Practice* (New York: Oxford University Press Inc., 1999).

cost) ในการใช้งานโครงข่ายนั้นอย่างน้อยแค่ไหนเพียงใด ตัวอย่างกระบวนการจัดสรรต้นทุนในระหว่างบริการที่ใช้งานโครงข่ายภายใต้หลัก economic cost causation สามารถอธิบายได้ด้วยตัวอย่างดังนี้

ผู้ประกอบการโทรคมนาคมได้ให้บริการ 2 ประเภทบนโครงข่ายโทรคมนาคม คือ บริการ ก และบริการ ข ในกรณีที่ผู้ประกอบการให้บริการ ก และ ข แยกต่างหากจากกัน ต้นทุนในการให้บริการ ก จะอยู่ในอัตรา 10 บาท ในขณะที่บริการ ข มีต้นทุนในการให้บริการ 20 บาท อย่างไรก็ตามหากผู้ให้บริการได้ให้บริการ ก และ ข ร่วมกันไปบนโครงข่ายเดียวที่รองรับบริการได้หลายหลายรูปแบบ ต้นทุนของบริการร่วม ก และ ข จะมีอัตราเพียง 25 บาท (ซึ่งเมื่อแบ่งส่วนต้นทุนแล้วแต่ละบริการจะมีต้นทุน 12.50 บาท) ในกรณีนี้แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่เรียกว่า stand-alone supply ได้ถูกนำมาใช้เพื่อชี้ว่าบริการใดเป็นบริการที่ก่อให้เกิดต้นทุนร่วมและเป็นบริการที่ได้รับประโยชน์มากกว่าในกรณีที่มีบริการอื่นมาร่วมเฉลี่ยต้นทุนในลักษณะ common supply option ซึ่งในกรณีตัวอย่างจะเห็นได้ว่า บริการ ข คือบริการที่ได้รับประโยชน์จากการที่มีบริการ ก มาร่วมเฉลี่ยต้นทุนด้วย เนื่องจากหากผู้ประกอบการให้บริการ ข เพียงอย่างเดียว ต้นทุนของบริการ ข จะสูงถึง 20 บาท ในขณะที่เมื่อมีบริการ ก เข้ามาร่วมเฉลี่ยต้นทุนการบริการออกไป ต้นทุนเฉลี่ยของบริการ ข จะลดลงเหลือเพียง 12.50 บาท (ซึ่งสามารถแปลค่าออกมาเป็นผลประโยชน์ที่บริการ ข ได้รับจากการเฉลี่ยต้นทุนร่วม คือ 7.50 บาท) ในทางตรงข้าม บริการ ก เป็นบริการที่เสียประโยชน์จากการที่ต้องเข้าไปเฉลี่ยต้นทุนการบริการร่วมกับบริการ ข โดยอัตราค่าเสียประโยชน์ของบริการ ก อยู่ที่ 2.50 บาท (คือผลต่างระหว่างต้นทุนในการให้บริการ ก เพียงอย่างเดียว กับต้นทุนเฉลี่ยในการให้บริการ ก และ ข ร่วมกัน)

ต้นทุนที่เกิดขึ้นนี้ย่อมส่งผลถึงการตัดสินใจของผู้บริโภคที่จะเลือกใช้บริการ กล่าวคือ หากผู้บริโภคที่ใช้บริการ ก อยู่มีทางเลือกกว่าจะใช้บริการ ก ที่ผู้ประกอบการให้บริการเดี่ยวบนโครงข่าย หรือใช้บริการ ก ที่ผู้ประกอบการนำไปรวมกับบริการ ข ในลักษณะ common multi-service supply arrangement ผู้บริโภคย่อมเลือกใช้บริการ ก ที่ผู้ประกอบการให้บริการเดี่ยว อย่างไรก็ตาม ภายใต้บริการโครงข่าย local exchange ผู้ประกอบการเจ้าของโครงข่ายจะไม่เปิดโอกาสให้ผู้บริโภค (ซึ่งรวมถึงผู้ประกอบการแข่งขันที่เข้ามาขอเชื่อมต่อโครงข่าย) มีทางเลือกที่จะเลือกใช้แต่บริการ ก เพียงบริการเดียว ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้คือที่มาของการอุดหนุนข้ามประเภทบริการโดยผู้ประกอบการผูกขาดในอดีต

นอกเหนือจากหลักการจำแนกต้นทุนของบริการต่างประเภทที่ใช้งานบนโครงข่ายโทรคมนาคมแล้ว หลักการต่อไปที่นำมาใช้กำหนดต้นทุนของผู้ประกอบการในการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมคือ หลักการคิดต้นทุนส่วนเพิ่มระยะยาว Long-Run Incremental Cost (LRIC)

จากข้อโต้แย้งของนักเศรษฐศาสตร์ว่า ต้นทุนที่เหมาะสมในการคำนวณต้นทุนการประกอบการโทรคมนาคมคือ ต้นทุนส่วนเพิ่ม (Incremental Cost) เนื่องจากการประกอบการโทรคมนาคมจะมีอัตราการเพิ่มขึ้นของบริการ (output) ในอัตราที่มากกว่า 1 หน่วยการ

ผลิตและในขนาดการผลิตที่หลากหลายแตกต่างกัน การนำหลักการของต้นทุนส่วนเพิ่มที่ละหน่วย (Marginal Cost) มาใช้จึงไม่สอดคล้องกับทางปฏิบัติจริง นอกจากนั้นแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์พื้นฐานซึ่งกำหนดต้นทุนของการประกอบการในระยะสั้นก็ไม่สอดคล้องกับรูปแบบการประกอบการโทรคมนาคมที่มีการใช้งานโครงข่ายในระยะยาว จึงเกิดหลักการคำนวณต้นทุนแบบ LRIC ขึ้น

หลักการคิดต้นทุนส่วนเพิ่มระยะยาว LRIC นี้เป็นการคำนวณต้นทุนทางตรงต่อหน่วยที่สัมพันธ์กับการใช้งานส่วนประกอบของโครงข่ายส่วนใดส่วนหนึ่งภายใต้รูปแบบการใช้งานโครงข่ายของผู้ประกอบการรายเก่าที่มีอยู่ในปัจจุบันอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดในทางเทคโนโลยี โดยต้นทุนต่อหน่วยนี้ สามารถคำนวณได้จากการแบ่งต้นทุนรวมที่ได้จากการประมาณการใช้งานโดยรวมของส่วนประกอบของโครงข่ายนั้น

ในการคำนวณต้นทุนแบบ LRIC นั้น สิ่งที่ต้องคำนึงถึงประกอบด้วย

(1) การกำหนดส่วนเพิ่มของผลผลิตหรือบริการ (output increment)

ในการกำหนดส่วนเพิ่มของผลผลิตหรือบริการนี้ จะต้องคำนึงถึงปริมาณของผลผลิตที่สันนิษฐานว่าจะเพิ่มขึ้นจากปริมาณผลผลิตมาตรฐานที่ผู้ประกอบการจะผลิตได้ตามปกติ ในบางกรณีส่วนเพิ่มผลผลิตนี้อาจคำนวณได้จากการคาดคะเนอัตราการเติบโตของผลผลิตที่ได้จากบริการโทรคมนาคมแต่ละบริการหรือบริการโทรคมนาคมทั้งหมดโดยรวมในช่วงระยะเวลาหนึ่งในอนาคต เช่น ในระยะเวลาหนึ่งถึงสามปีข้างหน้า

(2) การเลือกแหล่งที่มาของข้อมูล (data sources)

การคำนวณต้นทุนแบบ LRIC นี้เปิดโอกาสให้ผู้คำนวณเลือกแหล่งที่มาของข้อมูลได้หลากหลาย ทั้งข้อมูลบันทึกการประมาณการทางบัญชีและการจัดการ (accounting and management information forecast) ข้อมูลการประมาณการทางวิศวกรรม (engineering forecast) และข้อมูลการประมาณการทางเศรษฐศาสตร์ (economic forecast) โดยผู้คำนวณอาจเลือกแหล่งข้อมูลแหล่งใดแหล่งหนึ่งหรือหลายแหล่งรวมกันในการคำนวณ LRIC ซึ่งทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการเลือกแหล่งที่มาของข้อมูล อย่างไรก็ตาม การให้อิสระแก่องค์กรกำกับดูแลในการเลือกแหล่งที่มาของข้อมูลมากเกินไปอาจหมายถึงการให้ดุลพินิจแก่องค์กรกำกับดูแลอย่างกว้างขวางเกินไป ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความลำเอียงในการเลือกแหล่งข้อมูลซึ่งส่งผลกระทบต่อผลการคำนวณต้นทุนแบบ LRIC ได้

(3) การกำหนดช่วงเวลาในการคำนวณ incremental cost

โดยทั่วไปแล้ว การคำนวณต้นทุนแบบ incremental cost นี้จะไม่อาศัยข้อมูลทางบัญชีและการจัดการที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนในอดีต เว้นแต่ในกรณีที่ไม้อาจหลีกเลี่ยงได้จะใช้ช่วงเวลาใกล้เคียงกับปัจจุบันที่สุด

(4) การเลือกองค์ประกอบของต้นทุน (the elements of cost)

องค์ประกอบของต้นทุนที่จะนำมารวมในการคำนวณแบบ LRIC (เช่น ต้นทุนในการดูแลรักษาโครงข่าย ต้นทุนการตลาดและการจัดการ ต้นทุนการค้นคว้าวิจัยและพัฒนา) เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่ต้องคำนึงถึง ในทางปฏิบัติ องค์ประกอบของต้นทุนที่จะนำมารวมคำนวณแบบ

LRIC นั้นมักเป็นต้นทุนที่ปรากฏอยู่ในบันทึกทางบัญชีและการจัดการ (the accounting and management record)

ตัวอย่างการนำหลักการคำนวณต้นทุนแบบ LRIC มาใช้ในการกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมคือ การกำกับดูแลของคณะกรรมการการสื่อสารแห่งสหรัฐของสหรัฐอเมริกา (the Federal Communications Commission:FCC) ภายใต้ พ.ร.บ. โทรคมนาคม ค.ศ. 1996 ซึ่งเปิดให้มีการแข่งขันในการให้บริการ local exchange

FCC ได้ออกคำสั่งเพื่อบังคับการให้เป็นไปตาม พ.ร.บ.โทรคมนาคม ค.ศ. 1996 นำหลัก LRIC มาใช้ภายใต้ชื่อ Total Element Long-Run Incremental Cost (TELRIC) โดยวางหลักการให้ผู้ประกอบการแข่งขันรายใหม่ (new entrants) จ่ายค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมและอุปกรณ์ส่วนต่างๆ ของโครงข่ายภายใต้หลักการคำนวณต้นทุนของผู้ประกอบการเจ้าของโครงข่ายแบบ TELRIC บวกด้วยต้นทุนร่วมและต้นทุนทั่วไปที่เกิดจากการใช้งานโครงข่ายในอัตราส่วนที่สมเหตุสมผล (a reasonable share of forward-looking joint and common costs)

ในทางปฏิบัติ การคำนวณต้นทุนของผู้ประกอบการ Local Exchange Carriers (LECs) โดย FCC นั้น มิได้คำนึงการประมาณการต้นทุนของผู้ประกอบการในช่วงระยะเวลาในอนาคต หรือประมาณการต้นทุนที่เกิดขึ้นในอนาคตของส่วนต่างๆ ของโครงข่ายแต่อย่างใด การใช้คำว่า forward-looking มีนัยเพียงการประเมินต้นทุนของส่วนต่างๆ ของโครงข่ายในปัจจุบันใหม่เท่านั้น

สาเหตุที่ FCC ใช้หลัก forward-looking cost แทนหลักต้นทุนที่แน่นอน (actual costs) เนื่องจาก FCC พิจารณาแล้วว่า ผู้ประกอบการแข่งขันรายใหม่ควรจะต้องรับภาระต้นทุนที่เกิดขึ้นเฉพาะจากการตัดสินใจโดยคำนึงถึงการใช้งานโครงข่ายในอนาคตของ LECs เท่านั้น โดยผู้ประกอบการแข่งขันรายใหม่ไม่ควรจะต้องรับภาระต้นทุนที่เกิดจากการตัดสินใจในอดีตของ LECs ในการใช้งานโครงข่ายดังกล่าว ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ LECs กำหนดต้นทุนการใช้งานโครงข่ายภายใต้เทคโนโลยีแบบเก่าลงในบันทึกทางบัญชี (ซึ่งสูงกว่าต้นทุนในการใช้งานโครงข่ายภายใต้เทคโนโลยีปัจจุบันที่มีประสิทธิภาพมากกว่าทำให้ต้นทุนในปัจจุบันลดลง) ผู้ประกอบการแข่งขันรายใหม่ไม่จำเป็นต้องรับภาระต้นทุนตามที่ระบุในบันทึกทางบัญชี (ภายใต้เทคโนโลยีแบบเก่า) ของ LECs นั้น²⁸

²⁸รายละเอียดและตัวอย่างเพิ่มเติมในการวิเคราะห์ต้นทุนนี้ สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จาก William H. Melody, "Network cost analysis : Concepts and methods," in Telecom reform : Principle, policies and regulatory practices, ed. William H. Melody, pp. 233-245.

3.6 การกำกับดูแลภายใต้นโยบายการส่งเสริมการแข่งขัน

3.6.1 โครงสร้างของการประกอบการโทรคมนาคมภายใต้การกำกับดูแล

โครงสร้างของการประกอบการโทรคมนาคมเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึงในการกำหนดนโยบายการแข่งขันและการกำกับดูแล เมื่อพิจารณาตลาดการประกอบการโทรคมนาคมแล้วการประกอบการโทรศัพท์ทางไกลถูกจัดเป็นการประกอบการที่มีแนวโน้มจะแข่งขันได้ (potentially competitive) ในขณะที่การประกอบการโทรศัพท์ local loop ถูกจัดเป็นการประกอบการผูกขาดโดยธรรมชาติซึ่งต้องตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลแต่เป็นการกำกับดูแลรูปแบบใหม่

โครงสร้างตลาดของอุตสาหกรรมโทรคมนาคมภายใต้การกำกับดูแลอาจแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ คือ

1. การประกอบการที่ไม่มีการรวมกันในแนวดิ่ง (Vertical Disintegration)

การประกอบการในรูปแบบนี้จะเกิดขึ้นในกรณีผู้ประกอบการที่ครอบครองสาธารณูปโภคคอขวด (bottleneck facilities) ไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐให้ประกอบการแข่งขันในบริการที่ใช้สาธารณูปโภคคอขวดนั้นเป็นวัตถุดิบในการให้บริการโทรคมนาคม เช่น บริษัทโทรศัพท์ท้องถิ่นที่เป็นเจ้าของ local loop จะไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบการแข่งขันในโทรศัพท์ทางไกลซึ่งต้องอาศัย local loop นั้นในการเข้าถึงผู้ใช้บริการปลายทาง

2. การประกอบการที่มีการรวมกันในแนวดิ่ง (Vertical Integration)

ในกรณีนี้ผู้ประกอบการที่ครอบครองสาธารณูปโภคคอขวดจะได้รับอนุญาตให้ประกอบการแข่งขันในบริการที่ใช้สาธารณูปโภคคอขวดนั้นเป็นวัตถุดิบในการให้บริการโทรคมนาคม

3. การแข่งขันในการประกอบการโครงสร้างพื้นฐาน (Competition in infrastructures)

ในรูปแบบนี้การแข่งขันจะเกิดขึ้นในระหว่างผู้ประกอบการที่มีการรวมกันในแนวดิ่งโดยผู้ประกอบการแต่ละรายครอบครองสาธารณูปโภคคอขวดและให้บริการที่ใช้สาธารณูปโภคคอขวดนั้น²⁹

การเลือกรูปแบบในการกำกับดูแลโครงสร้างตลาดต่างลักษณะของรัฐนั้นจะต้องอาศัยแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการวิเคราะห์ซึ่งน้ำหนัก ได้แก่

²⁹Paulina Beato and Jean-Jacques Laffont, "Competition in public utilities in developing countries," pp. 1-20.

1. Economies of Scope

การเปรียบเทียบระหว่างรูปแบบที่ 1 และ 2 จะตั้งอยู่บนฐานการเปรียบเทียบแนวคิด Economies of Scope (ซึ่งจะเกิดขึ้นในการประกอบการที่มีการรวมกันในแนวดิ่ง) กับปัญหาที่จะเกิดขึ้นหากองค์ร่ำกักับดูแลปล่อยให้เกิดการรวมกันในแนวดิ่งดังกล่าว

2. Transaction Cost

การประกอบการที่ไม่มีการรวมกันในแนวดิ่งจะก่อให้เกิด transaction cost ที่สูงกว่าอันเนื่องมาจากปัญหาสัญญาการขอใช้สาธารณูปโภคขอขวดในระหว่างผู้ประกอบการเจ้าของสาธารณูปโภคขอขวดนั้นกับผู้ประกอบการที่ใช้สาธารณูปโภคดังกล่าวที่บังคับไม่ได้และการขาดแรงจูงใจที่จะเจรจาต่อรองกัน

3. ต้นทุนคงที่ (Fixed Cost)

การเปรียบเทียบระหว่างรูปแบบที่ 2 และ 3 จะพิจารณาซึ่งนำหน้าระหว่างต้นทุนคงที่ที่จะเกิดขึ้นในการแข่งขันกับประโยชน์ที่จะได้รับจากการแข่งขันนั้น³⁰

ในประเทศกำลังพัฒนาการซึ่งนำหน้าดังกล่าวจะประสบปัญหาอันเนื่องมาจากต้นทุนที่สูงของเงินกองทุนสาธารณะซึ่งทำให้ต้นทุนคงที่ในการสร้างโครงข่ายซ้ำในรูปแบบที่ 3 และค่าเช่าทางข้อมูล (information rents) อันเนื่องมาจากการกักับดูแลผู้ประกอบการผูกขาดสาธารณูปโภคในรูปแบบที่ 2 มีความแพง (expensive) ในทางเศรษฐศาสตร์ทั้งคู่

การนำแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์มาใช้วิเคราะห์จะมีความซับซ้อนมากขึ้นในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมซึ่งการประกอบการที่ไม่มีการรวมกันในแนวดิ่งทำให้การส่งเสริมการแข่งขันในตลาดการประกอบการที่มีการรวมกันในแนวดิ่งเช่นโทรศัพท์ท้องถิ่นและโทรศัพท์ทางไกลล่าช้าลง ดังนั้นการประกอบการที่ไม่มีการรวมกันในแนวดิ่งอาจเป็นสิ่งที่ไม่ควรเกิดขึ้นในตลาดโทรคมนาคม

³⁰ Economies of Scope จะเกิดขึ้นเมื่อการให้บริการหลายอย่างโดยผู้ประกอบการรายเดียวจะก่อให้เกิดการประหยัดในทางเศรษฐศาสตร์มากกว่าการปล่อยให้ผู้ประกอบการหลายรายให้บริการที่แตกต่างกันหลายอย่าง คำจำกัดความจาก Stephen Breyer, Regulation and its reform (Cambridge : Harvard University Press, 1982)

³⁰ Ibid.

นอกจากนั้นยังมีแนวคิดอีกประการหนึ่งที่ได้รับการเสนอขึ้นมาแก้ปัญหารูปแบบตลาดดังกล่าวคือการมีผู้ประกอบการภายใต้การกำกับดูแลรายเดียวเป็นเจ้าของโครงข่ายหรือการเป็นเจ้าของสาธารณูปโภคค่อขวตร่วมกันของผู้ใช้สาธารณูปโภคนั้นโดยมีการทำความตกลงระหว่างกันในการใช้สาธารณูปโภคดังกล่าว ปัญหาที่จะต้องชี้แจงให้นักเปรียบเทียบในกรณีนี้คือการขาดประสิทธิภาพในการกำกับดูแลกับปัญหา free rider ในกรณีที่รัฐบาลเข้ามาเป็นเจ้าของร่วม ซึ่งในประเทศที่การกำกับดูแลอาจถูกครอบงำด้วยอิทธิพลได้ง่ายนั้นการเป็นเจ้าของร่วมจะได้รับความนิยมมากกว่าแม้ว่าจะขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ตาม³¹

3.6.2 การส่งเสริมการแข่งขันด้วยอัตราค่าเข้าถึงโครงข่าย (pricing access)

(1.) การประกอบการที่ไม่มีการรวมตัวกันในแนวดิ่ง

ในตลาดการประกอบการที่ไม่มีการรวมกันแนวดิ่ง (vertical disintegration) ซึ่งสินค้าหน่วยสุดท้ายผลิตโดยผู้ประกอบการในตลาดแข่งขัน ณ ราคาต้นทุนส่วนเพิ่มสุดท้ายที่ละหน่วยคงที่ (constant marginal cost) นั้น ทฤษฎี Ramsey prices อธิบายว่าการเพิ่มอัตราค่าเข้าถึงโครงข่ายให้สูงกว่าต้นทุนส่วนเพิ่มที่ละหน่วยของการเข้าถึงโครงข่ายดังกล่าว ควรจะได้สัดส่วนกับความยืดหยุ่นของอุปสงค์ที่มีต่ออัตราราคาของการใช้งานโครงข่ายนั้น การกำหนดราคาในลักษณะนี้อาจกระทำในรูปแบบ price caps โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานข้อมูลทางด้านอุปสงค์การใช้งานโครงข่ายนั้นซึ่งได้จากผู้ประกอบการที่ใช้งานโครงข่ายดังกล่าว โดยอัตราประโยชน์ที่เกิดขึ้นในโครงข่ายสามารถสรุปได้จากข้อมูลด้านอุปสงค์ในการเข้าถึงโครงข่ายในฐานะที่การเข้าถึงเป็นสินค้าสุดท้ายสำหรับการใช้งานโครงข่าย

ในประเทศกำลังพัฒนาอาจประสบปัญหาด้านความถูกต้องของข้อมูลด้านอุปสงค์ เนื่องจากระบบการตรวจสอบมีการคอร์รัปชันได้ง่าย นอกจากนั้นอาจเกิดการเลือกปฏิบัติด้านราคาโดยการชักนำของกลุ่มผลประโยชน์ ด้วยเหตุดังกล่าวทฤษฎีราคา Ramsey จึงควรตั้งอยู่บนฐานการใช้งานโครงข่ายอย่างกว้างซึ่งไม่ต้องอาศัยการตรวจสอบอย่างเข้มงวดและการกำหนดราคาควรอยู่ในลักษณะการกำหนดกรอบราคาขั้นสูงและขั้นต่ำ

นอกจากนั้นปัญหาอีกประการหนึ่งที่ประสบในประเทศกำลังพัฒนาคือการใช้อำนาจตลาดของผู้ประกอบการที่ใช้งานโครงข่ายนั้นซึ่งต้องอาศัยการกำกับดูแลและนโยบายจาก

³¹ ปรากฏการณ์ free rider คือ ปรากฏการณ์ที่บุคคลอื่นนอกเหนือจากบุคคลที่ใช้ทรัพยากรใด ๆ เป็นผู้รับภาระต้นทุนในการใช้ทรัพยากรนั้นแทนผู้ใช้ ส่งผลให้ผู้ใช้ทรัพยากรกลายเป็น free rider ที่ไม่ต้องจ่ายค่าใช้ทรัพยากรดังกล่าว คำจำกัดความจาก Stephen Breyer, Regulation and its reform (Cambridge : Harvard University Press, 1982)

³¹ Ibid.

องค์กรกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ ในกรณีที่มีการทำสัญญาระยะยาวระหว่างผู้ประกอบการโครงข่ายและผู้ใช้งานโครงข่าย มีความเป็นไปได้สูงที่ผู้ประกอบการโครงข่ายจะเข้าถึงเอาภิการของผู้ใช้งานโครงข่ายนั้นไว้เป็นของตนเองอันก่อให้เกิดความไม่มั่นใจแก่นักลงทุนซึ่งเข้ามาลงทุนในลักษณะผู้ใช้งานโครงข่าย³²

(2.) การเข้าถึงทางเดียวในรูปแบบการประกอบการที่มีการรวมกันในแนวดิ่ง (one way access with vertical integration)

รูปแบบการประกอบการที่มีการรวมกันในแนวดิ่ง สามารถแยกพิจารณาเป็น 2 กรณี คือ

กรณีแรก ผู้ประกอบการแข่งขันซึ่งเข้ามาขอเชื่อมต่อใช้งานโครงข่ายให้บริการที่ไม่อาจทดแทนกันได้กับบริการที่ให้โดยผู้ประกอบการครองตลาดรายเก่าซึ่งเป็นเจ้าของโครงข่าย (เช่น โทรศัพท์เคลื่อนที่กับโทรศัพท์พื้นฐาน) การกำกับดูแลการเข้าถึงดังกล่าวควรเป็นไปในลักษณะเดียวกับบริการผู้ใช้ปลายทาง เนื่องจากผู้ประกอบการครองตลาดรายเก่าจะเต็มใจที่จะให้ผู้ประกอบการแข่งขันในบริการที่ไม่กระทบต่อบริการของตนเองเข้าถึงโครงข่ายของตนโดยการเชื่อมต่อ

กรณีที่สอง ผู้ประกอบการแข่งขันซึ่งเข้ามาขอเชื่อมต่อใช้งานโครงข่ายให้บริการที่ทดแทนกันได้กับบริการที่ให้โดยผู้ประกอบการครองตลาดซึ่งเป็นเจ้าของโครงข่าย ในกรณีดังกล่าวหลักการกำหนดราคาค่าบริการโทรคมนาคมแบบ Ramsey Prices ซึ่งว่าอัตราค่าเข้าถึงโครงข่ายจะต้องสูงเพียงพอที่จะหลีกเลี่ยงการขาดประสิทธิภาพอันเกิดจากการที่ผู้ประกอบการแข่งขันเลือกที่จะขอเชื่อมต่อและให้บริการเฉพาะบริการที่มีต้นทุนต่ำเพื่อให้ผู้ประกอบการเจ้าของโครงข่ายแบกรับภาระบริการที่มีต้นทุนในการใช้โครงข่ายสูง และอัตราค่าเข้าถึงโครงข่าย ดังกล่าวจะต้องเป็นไปเพื่อสร้างสมดุลในการคืนทุนแก่ผู้ประกอบการครองตลาดรายเก่า³³

³² Ibid.

³³ Ibid.

(3.) การเข้าถึงสองทางสำหรับการแข่งขันในการประกอบการโครงสร้างพื้นฐาน (two way access for competition in infrastructure)

ในกรณีที่มีการแข่งขันในโครงสร้างพื้นฐานของการประกอบการโทรคมนาคมมักจะมีการลดการกำกับดูแลในราคาสุดท้าย (final prices) อันนำไปสู่ปัญหาว่าจะกำกับดูแลอัตราค่าเข้าถึงโครงข่ายอย่างไร เช่น การใช้หลัก bill-and-keep doctrine¹ กับ การประกอบการอินเทอร์เน็ตซึ่งเรียกเก็บค่าเชื่อมต่อโครงข่ายในอัตรา 0 กำลังได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากในสหรัฐอเมริกา

กล่าวโดยสรุปการกำกับดูแลอัตราค่าเข้าถึงโครงข่ายเป็นสิ่งจำเป็นเนื่องจากผู้ประกอบการที่มีโครงข่ายสามารถอาศัยอัตราค่าเข้าถึงโครงข่ายเพื่อหลอกลวงดึงเงินจากผู้บริโภค (การคิดอัตราค่าเข้าถึงโครงข่ายสูงย่อมทำให้ราคาค่าบริการสุดท้ายที่เรียกเก็บจากผู้บริโภคสูงตามไปด้วย) และกีดกันการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการ ซึ่งแนวคิดการกำกับดูแลที่ได้รับการเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวคือหลัก bill-and-keep doctrine เนื่องจากเป็นหลักที่ง่ายและเป็นหลักที่ส่งเสริมการแข่งขันด้านราคาค่าบริการสุดท้ายที่เรียกเก็บจากผู้บริโภคด้วย

อย่างไรก็ดีปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปคือโครงข่ายอาจประสบปัญหาทางด้านเทคนิคอันเนื่องมาจากการใช้งานมากเกินไปความสามารถของโครงข่าย ซึ่งในกรณีนี้ชี้ให้เห็นว่านโยบายการแข่งขันด้านโครงข่ายจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาโครงข่ายด้วย

ความล้มเหลวในการประกันการแข่งขันที่เป็นธรรมย่อมนำไปสู่ความล่าช้าในการสร้างการแข่งขันรวมทั้งนำไปสู่แนวคิดการผูกขาดภายใต้การกำกับดูแลเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาโครงข่ายซึ่งเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นในอดีตด้วย

¹ Bill-and-keep doctrine เป็นหลักการคิดอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายในกรณีที่ผู้ประกอบการแต่ละรายต่างก็ใช้งานและขอเชื่อมต่อเข้ากับโครงข่ายของผู้ประกอบการฝ่ายตรงข้าม ซึ่งผู้ประกอบการดังกล่าวจะไม่คิดอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายระหว่างกัน อย่างไรก็ตาม หลักการนี้จะเป็นที่ยอมรับในระหว่างผู้ประกอบการที่ต่างก็ใช้งานโครงข่ายของฝ่ายตรงข้ามเฉพาะในกรณีที่ปริมาณการใช้งานโครงข่ายของผู้ใช้บริการของตนใกล้เคียงกับปริมาณการใช้งานโครงข่ายของผู้ใช้บริการของผู้ประกอบการฝ่ายตรงข้ามเท่านั้น อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมจาก Jean-Jacques Laffont, *Competition in telecommunications* (London : The MIT Press, 2000) ซึ่งวิเคราะห์การนำหลักการนี้มาใช้ในตลาดโทรคมนาคมปัจจุบันไว้อย่างละเอียด.

3.6.3 ความพร้อมของตลาดในการเปิดให้มีการแข่งขัน

การสร้างนโยบายการแข่งขันขององค์กรกำกับดูแลที่เหมาะสมกับตลาดจะต้องคำนึงว่าตลาดนั้นมีโอกาสที่จะแข่งขันได้หรือไม่ ซึ่งจะต้องพิจารณาองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

1. การมีผู้ประกอบการหรือผู้ที่คาดว่าจะเข้าสู่ตลาดในจำนวนที่เพียงพอ
2. ผู้ประกอบการดังกล่าวจะต้องไม่เข้าทำสัญญารวมตัวกันดำเนินธุรกิจ (collusive side contracts)
3. ในกรณีที่ผู้ประกอบการรายใดเริ่มมีอำนาจเหนือตลาดอันเป็นผลจากการพัฒนาเทคโนโลยี ผู้ประกอบการดังกล่าวจะต้องไม่ใช้อำนาจเหนือตลาดนั้นไปในทางมิชอบ³⁴

3.6.4 อุปสรรคของนโยบายการกำกับดูแลเพื่อส่งเสริมการแข่งขันในประเทศกำลังพัฒนา

ปัญหาหลักที่พบในประเทศกำลังพัฒนาคือการขาดแคลนการมีส่วนร่วมและการจูงใจนักลงทุนท้องถิ่นหรือนักลงทุนต่างชาติในการสร้างโครงข่ายที่มีปัญหาเงินจมเป็นระยะเวลานาน นอกจากนี้ปัญหาล่าช้าหรือต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว คือ ปัญหาการตรวจสอบ การแข่งขันในการกำกับดูแลและการคอร์รัปชัน การดำเนินการขององค์กรกำกับดูแล ความอ่อนแอในหลักธรรมาภิบาล และการจำกัดทางการเงิน ทำให้นโยบายการแข่งขันประสบความสำเร็จได้ยากขึ้น

นอกจากนั้นในกรณีที่ปัจจัยภายนอกอื่นได้แก่ การพัฒนาทางเทคโนโลยีที่ก่อให้เกิดการกระจุกตัวและการค้าระหว่างประเทศไม่มีกำลังมากพอที่จะกดดันให้เกิดการแข่งขัน ปัญหาสำคัญที่สุดที่องค์กรกำกับดูแลจะต้องเผชิญคือการตัดสินใจว่าอัตราผลตอบแทนการลงทุน (rate of return) เท่าใดที่นักลงทุนพอใจและจะจูงใจให้เกิดการลงทุนสูงสุด โดยนโยบายการแข่งขันมีหน้าที่ที่จะต้องประกันอัตราดังกล่าวมิให้สูงเกินสมควร ซึ่งในทางปฏิบัติการทำสัญญาสัมปทานโดยการกำหนดอัตราผลตอบแทนไว้ในสัญญาเป็นวิธีทางที่ง่ายที่สุด หากแต่ไม่อาจตอบสนองนโยบายการแข่งขันในการประกอบกิจการสาธารณูปโภคได้

ในยุคของการเปิดเสรีนโยบายการแข่งขันควรจะนำมาใช้กับตลาดที่อาจแข่งขันได้ ซึ่งมีการลดการกำกับดูแลในตลาดดังกล่าว เช่น ตลาดการประกอบการโทรศัพท์ทางไกล การส่งเสริมนโยบายการแข่งขันนี้เป็นตัวจูงใจให้เกิดการลงทุนในกิจการดังกล่าว

³⁴Paulina Beato and Jean-Jacques Laffont, "Competition in public utilities in developing countries," pp. 1-20.

ประเทศกำลังพัฒนาต้องนำกฎการควบและรวมบริษัทที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน ปราศจากการใช้ดุลยพินิจ และสามารถปรับเปลี่ยนให้เข้ากับโครงสร้างตลาดที่เปลี่ยนแปลงไปได้ มาบังคับใช้

เป็นที่น่าสังเกตว่านโยบายการแข่งขันของสหรัฐอเมริกาอาจไม่สามารถนำมาใช้ได้กับประเทศกำลังพัฒนาด้วยอุปสรรคด้านปัญหาในการจัดการองค์กรกำกับดูแล การกำหนดกฎเกณฑ์ที่เรียบง่ายและโปร่งใสเพื่อป้องกันการรวมกิจการและการใช้อำนาจตลาดไปในทางมิชอบ เพื่อให้การบังคับใช้นโยบายการแข่งขันเกิดประสิทธิภาพเป็นสิ่งที่กระทำได้ยากในประเทศกำลังพัฒนาด้วยปัจจัยหลายประการ คือ การขาดแคลนบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ และปัญหาการคอร์รัปชันและการรับสินบนจากกลุ่มผลประโยชน์³⁵

3.7 กฎเกณฑ์การกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมภายใต้ นโยบายการส่งเสริมการแข่งขัน

ภายใต้ยุคส่งเสริมการแข่งขันซึ่งมีปัจจัยใหม่ทางด้านอุปทานโทรคมนาคม (Supply Side of Telecommunications) คือ การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีอันนำไปสู่การนำเสนอรูปแบบการบริการที่หลากหลายแก่ผู้บริโภค แนวคิดเศรษฐศาสตร์โครงข่ายโทรคมนาคมได้รับการพัฒนาต่อไปว่า ผู้ใช้บริการรายหนึ่งมีได้ติดต่อกับผู้ใช้บริการรายอื่นที่อยู่ในโครงข่ายเดียวกันนั้นทุกราย และการติดต่อถึงกันของผู้ใช้บริการแต่ละรายอาจมีได้ต้องการรูปแบบหรือเทคโนโลยีในการส่งผ่านข้อมูลที่เหมือนกัน ผู้ใช้บริการรายหนึ่งอาจต้องการติดต่อด้วยเสียง (voice) ในขณะที่รายอื่นอาจต้องการติดต่อด้วยเสียงและข้อมูล (data) ซึ่งการใช้โครงข่ายการให้บริการที่แตกต่างกันย่อมให้บริการในรูปแบบที่เหมาะสมต่อความต้องการของผู้ใช้บริการประหยัด และหลากหลายกว่าการให้บริการโดยอาศัยโครงข่ายเดียว แนวคิดดังกล่าวผลักดันให้ผู้ประกอบการแข่งขันรายใหม่สร้างโครงข่ายเพื่อนำเสนอบริการใหม่ๆ เป็นทางเลือกแก่ผู้บริโภค

อย่างไรก็ดี หลัก network externality ซึ่งย้ำว่าการเพิ่มจำนวนผู้ใช้บริการที่ใช้ งานโครงข่ายโทรคมนาคมซึ่งสามารถเชื่อมต่อกันได้ย่อมก่อให้เกิดมูลค่าในทางเศรษฐศาสตร์ยังคงเป็นหลักการสำคัญ ดังนั้นวิถีทางที่จะส่งเสริมหลัก network externality คือการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม

ในกรณีที่กลไกตลาดแข่งขันเริ่มทำงานเนื่องจากผู้ประกอบการรายใหม่และผู้ประกอบการรายเก่ามีโครงข่ายของตนเองเพื่อใช้ในการเข้าถึงผู้ใช้บริการปลายทางทำให้ผู้ประกอบการทั้งสองรายต่างมีอำนาจในการเจรจาต่อรองเชื่อมต่อโครงข่าย รัฐสามารถปรับเปลี่ยนทิศทางการกำกับดูแลไปสู่การลดการกำกับดูแลได้ อย่างไรก็ตาม ภายใต้อำนาจต่อรองและขนาดของโครงข่ายที่แตกต่างกันอาจส่งผลให้ผู้ประกอบการรายหนึ่งไม่ยินยอมให้มีการเชื่อมต่อโครง

³⁵ Ibid.

ขายหรือไม่อาจตกลงกันในรายละเอียดความตกลงเชื่อมต่อโครงข่ายได้ ซึ่งรัฐจำเป็นจะต้องเข้าไปแทรกแซงพฤติกรรมของผู้ประกอบการดังกล่าว

กฎเกณฑ์การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมภายใต้ยุคส่งเสริมการแข่งขันสามารถแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ คือ

1. กฎเกณฑ์ในทางสารบัญญัติ และ
2. กฎเกณฑ์ในทางวิธีบัญญัติ

3.7.1 กฎเกณฑ์ในทางสารบัญญัติ

ภายใต้นโยบายส่งเสริมการแข่งขัน องค์กรกำกับดูแลจะต้องสร้างกฎเกณฑ์ในทางสารบัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบการในการทำธุรกรรมการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมในประเด็นดังนี้

3.7.1.1 การกำหนดหน้ในการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมแก่ผู้ประกอบการ

ในทางทฤษฎีผู้ประกอบการซึ่งครองตลาดเท่านั้นที่มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมโดยปราศจากอิทธิพลของการแข่งขันในตลาด ส่วนผู้ประกอบการซึ่งมิได้ครองตลาดย่อมไม่อาจตั้งราคาหรือกระทำการใด ๆ โดยปราศจากอิทธิพลของตลาดได้ ดังนั้นการกำกับดูแลในยุคส่งเสริมการแข่งขันจึงต้องกำหนดหน้าที่แก่ผู้ประกอบการซึ่งครองตลาดที่จะต้องยอมให้ผู้ประกอบการอื่นเข้าเชื่อมต่อเข้ากับโครงข่ายโทรคมนาคมของตนอย่างไรก็ดีเมื่อจำนวนผู้ประกอบการโทรคมนาคมในตลาดเพิ่มมากขึ้น แนวโน้มการกำกับดูแลย่อมปรับเปลี่ยนไปในลักษณะการกำกับดูแลผู้ประกอบการที่อยู่ในตลาดทั้งหมดมากขึ้น³⁶

3.7.1.2 การควบคุมธุรกรรมการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม

ในการควบคุมธุรกรรมการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมหลักการพื้นฐานที่องค์กรกำกับดูแลจะต้องพิจารณาประกอบด้วย

3.7.1.2.1 หลักความโปร่งใส (Transparency)

ความโปร่งใสในธุรกรรมความตกลงเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมคือการเปิดเผยความตกลงเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมต่อสาธารณะให้องค์กรกำกับดูแลและบุคคลทั่วไป

³⁶Hank Intven, Jeremy Oliver and Edgardo Sepulveda, “Module 3 : Interconnection” in Telecommunications regulation handbook, ed Hank Intven (Canada : infoDev, 2000), pp. 6-9.

สามารถเข้าถึงได้ การเปิดเผยดังกล่าวก่อให้เกิดผลดีแก่รัฐในการควบคุมพฤติกรรมผู้ประกอบการในตลาดที่จะตรวจสอบและเปรียบเทียบอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม รวมทั้งรายละเอียดและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ปรากฏในสัญญาระหว่างผู้ประกอบการแต่ละราย อันเป็นการป้องกันการเลือกปฏิบัติของผู้ประกอบการครองตลาดที่มีต่อผู้ประกอบการรายอื่นซึ่งเข้ามาเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมด้วย นอกจากนี้การเปิดเผยความตกลงเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมยังมีส่วนช่วยให้เกิดมาตรฐานความตกลงในการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมด้วย

3.7.1.2.2 การกำหนดกรอบเวลา (Timelines)

หากองค์กรกำกับดูแลมิได้เข้าแทรกแซงในการกำหนดกรอบเวลาที่ผู้ประกอบการใช้ในการเจรจาต่อรองเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม ผู้ประกอบการอาจอาศัยเทคนิคการเจรจาต่อรองเพื่อหลีกเลี่ยงการบรรลุผลการเจรจาที่ทำให้ตนเสียเปรียบ เวลาที่เสียไปในการเจรจาต่อรองย่อมกลายเป็นต้นทุนทางธุรกิจอันนำไปสู่ความได้เปรียบเสียเปรียบในการประกอบการแข่งขันในตลาด

3.7.1.2.3 การไม่เลือกปฏิบัติและการพิทักษ์การแข่งขัน

(Non-discrimination and Competitive Safeguards)

หลักการไม่เลือกปฏิบัติจำแนกได้ใน 2 รูปแบบ คือ

(1) การบังคับให้ผู้ประกอบการครองตลาดกำหนดข้อกำหนดเงื่อนไขและอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่ปราศจากการเลือกปฏิบัติในระหว่างผู้ประกอบการรายอื่นที่เข้ามาขอเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมทุกราย

(2) คุณภาพของโครงข่ายโทรคมนาคมที่ให้บริการแก่ผู้ประกอบการรายอื่นซึ่งเข้ามาขอเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมนั้นจะต้องเท่าเทียมกับคุณภาพที่ใช้ในการให้บริการของผู้ประกอบการครองตลาดหรือผู้ประกอบการในเครือของผู้ประกอบการครองตลาดนั่นเอง

ส่วนการพิทักษ์การแข่งขันมีหลักการในการควบคุมการอุดหนุนทางด้านต้นทุนข้ามบริการเป็นหลัก เพื่อป้องกันมิให้ผู้ประกอบการนำกำไรที่ได้จากการประกอบกิจการหนึ่งไปอุดหนุนการประกอบกิจการอื่นทำให้กิจการที่ได้รับการอุดหนุนนั้นได้เปรียบผู้ประกอบการแข่งขันอื่น ซึ่งรูปแบบที่องค์กรกำกับดูแลใช้ในการพิทักษ์การแข่งขันนั้นมักอยู่ในรูปการกำหนดให้ผู้ประกอบการจัดทำบัญชีแยกประเภท (Separate Accounting) ระหว่างการประกอบกิจการแต่ละประเภทโดยเฉพาะกิจการในตลาดที่มีการผูกขาดและกิจการในตลาดที่มีการแข่งขัน

3.7.1.2.4 การกำหนดต้นทุนที่เหมาะสม (Cost Orientation)

เหตุที่รัฐต้องเข้าแทรกแซงในการกำหนดต้นทุนการประกอบการแก่ผู้ประกอบการครองตลาดเนื่องจากหากปราศจากการกำหนดต้นทุนการบริการมาตรฐานที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมแล้ว ผู้ประกอบการครองตลาดย่อมมีแนวโน้มที่จะกำหนดค่าเชื่อมต่อปลายทาง (Terminal Calls) ในอัตราสูงกว่าต้นทุนที่แท้จริง ผลที่ตามมาจากการกำหนดอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมโดยใช้ฐานการคำนวณจากต้นทุนที่สูงเกินจริง คือ

- ปัญหาการกีดกันการเข้าสู่ตลาดและการส่งเสริมการแข่งขัน
- ผู้ใช้บริการของผู้ประกอบการซึ่งเข้ามาขอเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมย่อมต้องเสียค่าบริการในอัตราที่สูงเกินสมควร
- รายได้จากการเรียกเก็บค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่สูงเกินสมควรจะถูกผู้ประกอบการครองตลาดนำไปใช้อุดหนุนการขาดทุนของตนในด้านอื่น เช่น การขาดทุนอันเป็นผลมาจากการตั้งราคาจำกัดคู่แข่งให้ออกไปจากตลาด (Predatory Pricing)³⁷

3.7.1.3 ประเด็นด้านเทคนิคและระบบปฏิบัติการโครงข่ายโทรคมนาคม (Technical and Operational Issues)

การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นการเชื่อมต่อระบบปฏิบัติการโครงข่ายซึ่งต้องอาศัยความรู้เฉพาะทางด้านวิศวกรรมโครงข่ายโทรคมนาคมหรือประเด็นทางเทคนิค การกำกับดูแลจึงต้องพิจารณาองค์ประกอบด้านเทคนิคและระบบปฏิบัติการของโครงข่ายเพื่อให้เข้าใจถึงรูปแบบและข้อจำกัดทางด้านเทคนิคอันจะทำให้กำหนดรูปแบบการกำกับดูแลได้เหมาะสมยิ่งขึ้น สิ่งที่ต้องคร่ำครึกำกับดูแลจะต้องพิจารณาประกอบด้วย

3.7.1.3.1 จุดเชื่อมต่อ (Points of Interconnection)

ในทางวิศวกรรมโครงข่ายโทรคมนาคม จุดในการเชื่อมต่อโครงข่ายในหนึ่งโครงข่ายโทรคมนาคมมีได้หลายจุดขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการใช้งาน ซึ่งจุดเชื่อมต่อที่แตกต่างกันย่อมนำไปสู่ต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการประกอบที่แตกต่างกัน ดังนั้นผู้ประกอบการเจ้าของโครงข่ายจึงมีแนวโน้มที่จะกำหนดจุดเชื่อมต่อที่ก่อให้เกิดต้นทุนสูงแก่ผู้ประกอบการแข่งขันซึ่งเข้ามาขอเชื่อมต่ออันเป็นพฤติกรรมทำลายการแข่งขันอย่างหนึ่ง หรือในอีกทางหนึ่งผู้ประกอบการเจ้าของโครงข่ายอาจกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคในการเชื่อมต่อที่สูงเกินกว่ามาตรฐานจริงเพื่อสร้างต้นทุนแก่ผู้ประกอบการแข่งขัน ซึ่งหากองค์กรกำกับดูแลมีความรู้ความเข้าใจทางด้านเทคนิคย่อมสามารถเข้าแทรกแซงกำหนดจุดเชื่อมต่อและมาตรฐานทางเทคนิคที่เป็นธรรมอันเป็นการป้องกันมิให้ผู้ประกอบการซึ่งเป็นเจ้าของโครงข่ายโทรคมนาคมทำลายการแข่งขันโดยอ้างปัญหาทางด้านเทคนิคของโครงข่ายโทรคมนาคม

3.7.1.3.2 ความเท่าเทียมในการกดเลขหมายและสิทธิของผู้ใช้บริการในการเลือกใช้โครงข่าย (Dialing Parity and Pre-selection)

เงื่อนไขหนึ่งของตลาดแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ คือ การประกันสิทธิของผู้ใช้บริการปลายทางที่จะเข้าสู่บริการของผู้ประกอบการแข่งขันรายใหม่ได้สะดวกและเท่าเทียมกับการเข้าสู่บริการของผู้ประกอบการรายเก่าในตลาด ภายใต้หลักการเข้าถึงอย่างเท่าเทียมกัน (Equal Access) กล่าวคือในการติดต่อเข้าสู่โครงข่ายของผู้ประกอบการแข่งขันรายใหม่ ผู้ใช้บริการไม่จำเป็นต้องกดเลขหมายเพิ่มเติมจากเลขหมายซึ่งเคยใช้ติดต่อกับโครงข่ายของผู้ประกอบ

³⁷ Ibid.

การรายเก่าในตลาด นอกจากนี้ผู้ใช้บริการยังจะต้องมีสิทธิในการเลือกใช้โครงข่ายโทรคมนาคมของผู้ประกอบการรายใดตามความพอใจของผู้ใช้บริการ ซึ่งเทคโนโลยีโทรคมนาคมในปัจจุบันสามารถรองรับรูปแบบในการเลือกใช้โครงข่ายโทรคมนาคมได้ 2 ทาง คือ

(1) การเลือกโครงข่ายในแต่ละครั้งของการโทรศัพท์ (Call-by-call customer selection)

ในรูปแบบนี้ผู้ใช้บริการสามารถเลือกโครงข่ายโทรคมนาคมที่ตนต้องการใช้ในการโทรศัพท์แต่ละครั้งโดยการกดรหัสสั้น ๆ เพื่อเลือกโครงข่ายและผู้ให้บริการ แล้วจึงตามด้วยเลขหมายโทรศัพท์ที่ตนต้องการติดต่อ

(2) การเลือกผู้ให้บริการไว้ก่อน (Operator pre-selection)

ในรูปแบบนี้ผู้ใช้บริการสามารถเลือกผู้ให้บริการที่ตนต้องการใช้โครงข่ายไว้ก่อนสำหรับการโทรศัพท์ทุกครั้ง เมื่อผู้ใช้บริการกดเลขหมายที่ตนต้องการติดต่อ ระบบปฏิบัติการโครงข่ายจะเลือกใช้โครงข่ายของผู้ให้บริการที่ผู้ใช้บริการเลือกไว้โดยอัตโนมัติ

3.7.1.3.3 การเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ (Access to Infrastructure)

สิ่งอำนวยความสะดวกในที่นี้คืออุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในโครงข่ายโทรคมนาคม เช่น เสา อุปกรณ์สลับสาย เป็นต้น การใช้อุปกรณ์เหล่านี้ร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการรายเก่าและผู้ประกอบการรายใหม่ย่อมเป็นการลดต้นทุนการประกอบการซึ่งเป็นอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่อย่างหนึ่ง องค์กรกำกับดูแลจึงมีหน้าที่ในการกำหนดให้ผู้ประกอบการรายเก่าต้องยินยอมให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาใช้สิ่งอำนวยความสะดวกในโครงข่ายของตนโดยได้รับค่าตอบแทนตามสมควรตราบเท่าที่การใช้นั้นจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบการปฏิบัติการโครงข่าย

3.7.1.3.4 มาตรฐานการบริการเชื่อมต่อโครงข่าย (Quality of Interconnection Service)

การที่ผู้ประกอบการเจ้าของโครงข่ายยินยอมให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมมิได้เป็นหลักประกันว่าผู้ประกอบการเจ้าของโครงข่ายจะให้บริการในมาตรฐานเดียวกับบริการของตนเอง ดังนั้นองค์กรกำกับดูแลจึงต้องเข้าแทรกแซงในการกำหนดให้ผู้ประกอบการเจ้าของโครงข่ายให้บริการการเชื่อมต่อในมาตรฐานเดียวกับบริการของตนเองเพื่อป้องกันพฤติกรรมการทำลายการแข่งขันของผู้ประกอบการเจ้าของโครงข่าย³⁸

³⁸ Ibid.

3.7.2 กฎเกณฑ์ในทางวิธีสบัญญัติ

ในการกำหนดกฎเกณฑ์ซึ่งควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบการให้ต้องกระทำการหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดนั้น องค์กรกำกับดูแลจะต้องตัดสินใจในชั้นแรกก่อนว่าจะกำหนดกฎเกณฑ์การกำกับดูแลไว้ล่วงหน้าเป็นการทั่วไปสำหรับผู้ประกอบการทุกราย (ex-ante regulation) หรือในชั้นแรกจะให้เสรีภาพในการกระทำใดๆ ซึ่งรวมถึงการเจรจาตกลงเชื่อมต่อโครงข่ายแก่ผู้ประกอบการทุกราย หลังจากนั้นจึงจะกำกับดูแลและลงโทษผู้ประกอบการใดๆ ที่กระทำการอันเป็นการจำกัดการแข่งขันเมื่อมีการกระทำนั้นเกิดขึ้น ที่เรียกว่า ex-post regulation

ในกรณีที่องค์กรกำกับดูแลได้เลือกที่จะเข้าแทรกแซงธุรกรรมความตกลงเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมในระหว่างผู้ประกอบการ โดยเฉพาะเมื่อเลือกที่จะใช้รูปแบบการกำกับดูแลแบบการกำหนดแนวทางการกำกับดูแลไว้เป็นการล่วงหน้า (ex ante regulation) ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปคือวิธีการบังคับใช้กฎเกณฑ์การกำกับดูแลดังกล่าว การบังคับใช้ในกรณีนี้รวมถึงการที่ผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้สัญญาหรือคาดว่าจะเป็นผู้เข้าทำความตกลงเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมภายใต้การกำกับดูแลของรัฐร้องขอให้รัฐเข้าแทรกแซงธุรกรรมดังกล่าวด้วย ในการบังคับใช้กฎเกณฑ์การกำกับดูแล องค์กรกำกับดูแลจะต้องพิจารณา ดังนี้

3.7.2.1 กระบวนการระงับข้อพิพาท (Dispute Resolution)

เมื่อผู้ประกอบการให้บริการโทรคมนาคมประสบความล้มเหลวในกระบวนการเจรจาต่อรองเพื่อทำความตกลงเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม หรือเมื่อมีข้อพิพาทอันเกิดขึ้นจากความตกลงเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมดังกล่าวโดยคู่สัญญามีความเห็นต่างกันในกรณีความตกลง ย่อมเป็นหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลในฐานะตัวแทนของรัฐที่จะเข้าแทรกแซงโดยการจัดการกระบวนการระงับข้อพิพาทที่เป็นธรรมแก่คู่สัญญาทุกฝ่าย

เนื่องจากความตกลงเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นประเด็นสำคัญในการสร้างมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์แก่การประกอบกิจการโทรคมนาคมรวมถึงกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการติดต่อสื่อสาร กระบวนการระงับข้อพิพาทดังกล่าวจึงควรมีรูปแบบพิเศษเฉพาะซึ่งรวดเร็วกว่ากระบวนการระงับข้อพิพาทด้านอื่น อีกทั้งต้องประกอบด้วยผู้มีความรู้ความชำนาญเฉพาะทางด้านโทรคมนาคม นอกจากนั้นยังต้องอาศัยความร่วมมือต่อไปในระยะยาวเนื่องจากความตกลงเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมมีลักษณะที่ปรับเปลี่ยนได้ยืดหยุ่นตลอดเวลาโดยผลของการพัฒนาทางเทคโนโลยีโทรคมนาคม หลักการพื้นฐานในกระบวนการระงับข้อพิพาทจึงต้องประกอบด้วย

- ความเป็นอิสระขององค์กรระงับข้อพิพาท ซึ่งรวมถึงกระบวนการระงับข้อพิพาทโดยทางอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) และกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) ด้วย
- ความชัดเจนของจุดยืนและเป้าหมายในการระงับข้อพิพาท
- ความเป็นธรรมของกระบวนการระงับข้อพิพาท
- ความรู้ความชำนาญเฉพาะทางด้านโทรคมนาคมของผู้ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาท
- ความรวดเร็วของกระบวนการระงับข้อพิพาท³⁹

3.7.2.2 กระบวนการอุทธรณ์คำตัดสิน

ในกรณีที่การระงับข้อพิพาทเกิดขึ้นจากการแทรกแซงของรัฐ ผู้ประกอบการซึ่งไม่พอใจคำตัดสินอันเกิดจากการแทรกแซงของรัฐดังกล่าวย่อมมีสิทธิอุทธรณ์คำตัดสินนั้นสู่องค์กรของรัฐในชั้นที่เหนือกว่าองค์กรผู้ทำคำตัดสิน ข้อดีของกระบวนการอุทธรณ์คำตัดสินคือการเปิดโอกาสให้มีการพิจารณาทบทวนคำตัดสินเพื่อให้เกิดคำตัดสินที่เป็นธรรมและเหมาะสมที่สุด ในทางกลับกันกระบวนการอุทธรณ์คำตัดสินก็อาจก่อให้เกิดความล่าช้าในสายตาของผู้ประกอบการได้⁴⁰

3.8 การนำกฎหมายป้องกันการผูกขาดและส่งเสริมการแข่งขันมาใช้ในฐานะทางเลือกหนึ่งควบคู่ไปกับการกำกับดูแล

นอกเหนือจากแนวคิดการกำกับดูแลดังกล่าว กฎหมายป้องกันการผูกขาดอันเป็นรูปแบบการแทรกแซงอย่างหนึ่งที่กำหนดขึ้นเพื่อรักษาสภาพการแข่งขันในตลาดถูกนำมาใช้ในในฐานะทางเลือกอีกทางหนึ่ง อย่างไรก็ตามกฎหมายป้องกันการผูกขาดมีหลักเกณฑ์และกระบวนการในการบังคับใช้แตกต่างจากแนวคิดการกำกับดูแล กล่าวคือกฎหมายป้องกันการผูกขาดพยายามที่จะสร้างและรักษาสภาพการแข่งขันในตลาดมากกว่าการแก้ไขปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในตลาดแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ ด้วยเหตุนี้กฎหมายป้องกันการผูกขาดจึงมุ่งใช้บทบัญญัติทั่วไปที่ห้ามการกระทำการเฉพาะอย่างของผู้ประกอบการ การบังคับใช้บทบัญญัติดังกล่าวตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าตลาดแข่งขันที่มีประสิทธิภาพจะก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพอันนำไปสู่ผลผลิตที่มีประสิทธิภาพและการประดิษฐ์คิดค้นใหม่ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวกฎหมายป้องกัน

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

การผูกขาดจึงต้องจัดพฤติกรรมต่าง ๆ ของผู้ประกอบการที่ขัดขวางมิให้กลไกตลาดแข่งขันทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบตลาดในความเป็นจริงจะพบว่ากฎหมายป้องกันการผูกขาดไม่อาจปรับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพกับตลาดที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ กล่าวคือหากกฎหมายป้องกันการผูกขาดส่งเสริมให้มีการแข่งขันโดยผู้ประกอบการรายใหม่กับผู้ประกอบการผูกขาดเดิม ผู้ประกอบการเล็ก ๆ รายใหม่ย่อมมีต้นทุนการผลิตที่สูงกว่าผู้ประกอบการผูกขาดรายใหญ่อันจะส่งผลให้ราคาสินค้าของผู้ประกอบการรายใหม่สูงกว่าผู้ประกอบการผูกขาด ยิ่งกว่านั้นข้อได้เปรียบด้านราคาดังกล่าวจะชักจูงให้ผู้ประกอบการผูกขาดลดราคาสินค้าเพื่อดึงดูดผู้บริโภคจนผู้ประกอบการรายใหม่ไม่อาจแข่งขันได้ ดังนั้นตลาดแข่งขันสมบูรณ์ที่มีประสิทธิภาพในทฤษฎีของกฎหมายป้องกันการผูกขาดจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้⁴¹

จากปัญหาดังกล่าวทำให้กฎหมายป้องกันการผูกขาดถูกนำมาใช้ในฐานะเป็นตัวสนับสนุนการกำกับดูแลมากกว่าการบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดแต่เพียงอย่างเดียว ตัวอย่างที่เห็นชัดเจนคือการปรับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดเพื่อควบคุมการประกอบกิจการโทรคมนาคมในสหรัฐอเมริกา เช่น การนำหลัก Essential Facility Doctrine เข้ามาปรับใช้กับการประกอบกิจการโทรคมนาคม

หลัก Essential Facility Doctrine ได้ถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกโดยศาลสูงของสหรัฐในคดี United States v. Terminal Railroad Association of St. Louis⁴² ในปี ค.ศ. 1912 ข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวสรุปได้ว่า สมาคมผู้ประกอบการรถไฟ เป็นผู้ควบคุมเส้นทางรถไฟและสิ่งอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงมลรัฐ St. Louis โดยทางรถไฟในทุกเส้นทาง รวมถึงการควบคุมสะพาน สถานีรถไฟ และรางรถไฟ ถูกฟ้องว่าได้กระทำการละเมิดต่อทบบัญญัติแห่งกฎหมายป้องกันการผูกขาด โดยเรียกเก็บอัตราค่าบริการผูกขาดซึ่งทำลายการแข่งขันจากผู้ประกอบการที่มีได้เป็นสมาชิกของสมาคม

ในการพิจารณาออกคำสั่งบังคับให้สมาคมเปิดให้ผู้ประกอบการที่มีได้เป็นสมาชิกสามารถเข้าถึง (access) และใช้สิ่งอำนวยความสะดวก (facility) ทั้งหมด ศาลได้สร้างหลักในการพิจารณาว่าสิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าวเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น (essential facility) ซึ่งศาลจะกำหนดหน้าที่ให้ผู้ครอบครองต้องอนุญาตให้มีการเข้าถึงไว้ 2 ประการคือ

(1) การที่ผู้ประกอบการแข่งขันหรือผู้ประกอบการที่มีได้เป็นสมาชิกของสมาคมจะสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าวของตนเองเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ในทางพหุติและ

⁴¹อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมจาก Stephen Breyer, Regulation and its reform, p. 156-161.

⁴²United States v. Terminal Railroad Association of St. Louis, 224 U.S. 383 (1912).

(2) การที่ผู้ประกอบการแข่งขันจะสามารถเข้าถึงมลรัฐ St. Louis ได้จำเป็นจะต้องมีการผ่านสิ่งอำนวยความสะดวกซึ่งสมาคมมีอำนาจควบคุมอยู่นั้น

หลัก Essential Facility Doctrine ซึ่งศาลสูงสร้างขึ้นนี้ ได้รับการพัฒนาและขยายความต่อมาโดยศาลต่างๆ ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งหลักการพื้นฐานปัจจุบันในการกำหนดว่าสิ่งใดถือเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นนี้ได้มีการปรับเปลี่ยนให้ลดความเข้มงวดลง ศาลในยุคหลังจะพิเคราะห์ข้อเท็จจริงว่าสิ่งนั้นเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นก็ต่อเมื่อผู้ประกอบการแข่งขันซึ่งต้องการสิทธิในการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกนั้นไม่อาจสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าวขึ้นใหม่ภายใต้ต้นทุนที่สมเหตุสมผล นอกจากนี้ ในการพิเคราะห์สิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น ศาลยังอาจอาศัยข้อเท็จจริงอื่นๆ ประกอบด้วย เช่น สิ่งอำนวยความสะดวกอาจถือเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นหากผู้ประกอบการผูกขาดที่ครอบครองสิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าวสามารถควบคุมตลาดล่างหรือตลาดการผลิตในระดับอื่นโดยอาศัยความได้เปรียบอันเกิดจากการครอบครองสิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าว ซึ่งทฤษฎีการพิเคราะห์สิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นโดยอาศัยข้อเท็จจริงในกรณีนี้ เรียกอีกอย่างว่า หลักสิ่งอำนวยความสะดวกคอขวด (the bottleneck facility doctrine) ในบางกรณีศาลจะพิเคราะห์ถึงข้อเท็จจริงว่าการปฏิเสธไม่ให้มีการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อต้นทุนของผู้ประกอบการแข่งขันและประโยชน์ของผู้บริโภคหรือไม่ประกอบกันด้วย

ศาลล่างได้นำหลัก Essential Facility Doctrine มาปรับใช้กับการประกอบการโทรคมนาคมเป็นครั้งแรกในคดี MCI Communications Corporation v AT&T⁴³ เมื่อปี ค.ศ. 1983 ซึ่งศาลต้องพิจารณาในประเด็นว่า บริษัท AT&T จำเป็นจะต้องเปิดให้ผู้ประกอบการแข่งขันเข้าถึงตลาดโทรศัพท์ทางไกลและตลาดโทรศัพท์ท้องถิ่นหรือไม่ ซึ่งศาลได้กำหนดข้อเท็จจริง 4 ประการที่ใช้ในการพิเคราะห์ว่าโครงข่ายโทรศัพท์ของบริษัท AT&T เป็นสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นหรือไม่ว่า

(1) ผู้ประกอบการผูกขาดจะต้องเป็นผู้มีอำนาจควบคุมเหนือสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นนั้น

(2) ผู้ประกอบการแข่งขันไม่อาจสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกนั้นขึ้นใหม่โดยอาศัยทรัพยากรและค่าใช้จ่ายที่สมเหตุสมผล

(3) ผู้ประกอบการผูกขาดได้ปฏิเสธที่จะให้ผู้ประกอบการแข่งขันเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าว และ

(4) ผู้ประกอบการผูกขาดนั้นสามารถอนุญาตให้มีการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าวได้อย่างสมเหตุสมผล

⁴³MCI Communications Corporation v AT&T, 708 F2d 1081 (7th Cir 1983).

ในคดีนี้ แม้ศาลจะชี้ขาดว่าโครงข่ายโทรศัพท์ทางไกลมิใช่สิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น แต่บริษัท MCI ก็ประสบความสำเร็จในการพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าโครงข่ายโทรศัพท์ภายในท้องถิ่นเป็นโครงข่ายหรือสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นในการเข้าถึงผู้ใช้บริการปลายทาง โดยหลักการพิเคราะห์สิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นสำหรับตลาดการประกอบการโทรคมนาคม ได้รับการยึดถือปฏิบัติต่อมาจนถึงปัจจุบัน⁴⁴



⁴⁴ Marissa A. Piropato, “Open Access and the Essential Facilities Doctrine: Promoting Competition and Innovation,” *The University of Chicago Legal Forum* (2000): 380-381.