



กฎหมายและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ โทรคมนาคม

2.1 ความนำ

สิทธิในการติดต่อสื่อสาร ( right to communication ) เป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนอันจะพึงมีพึงได้จากรัฐ การให้บริการ โทรคมนาคมก็เช่นเดียวกันในทางกฎหมายระหว่างประเทศจัดว่าเป็นหน้าที่โดยพื้นฐานของรัฐที่จะต้องสนองสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวให้กับประชาชน แต่ในความเป็นจริงแล้วการให้บริการ โทรคมนาคมมิได้มีประโยชน์แค่เพียงเป็นการตอบสนองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์เท่านั้น<sup>1</sup> แต่ระบบการให้บริการ โทรคมนาคมยังเป็นตัวจักรที่สำคัญต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครองของประเทศ ดังนั้นผลประโยชน์ที่ได้รับจากการมีระบบการให้บริการ โทรคมนาคมที่ดีจึงมิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะในภาคการให้บริการ โทรคมนาคมเท่านั้น แต่จะกระจายและส่งผลกระทบต่อการพัฒนาความมีประสิทธิภาพการผลิต การจัดสรรและแบ่งปันทรัพยากรที่หายากต่าง ๆ ต่อระบบอื่น ๆ ของประเทศอีกด้วย

จากบทบาทที่สำคัญของการให้บริการ โทรคมนาคมดังกล่าว นับว่าเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้หลาย ๆ ประเทศเริ่มมีการแก้ไขปรับปรุงนโยบาย กฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ โทรคมนาคม เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพ สังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีปัจจุบันและแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

<sup>1</sup> สุธรรม อยู่ในธรรม และศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ , "กฎหมายโทรคมนาคมะปฏิสัมพันธ์ของกฎหมายเศรษฐกิจและเทคโนโลยี" , วารสารวันสื่อสารแห่งชาติ พ.ศ.2537 , (กรมไปรษณีย์โทรเลข, 2537), หน้า 204

ในการเปลี่ยนแปลงนโยบายและบทบาทของรัฐในการให้บริการโทรคมนาคมดังกล่าวพบว่ากฎหมายเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ไม่อาจละเลยได้ เพราะกฎหมายนอกจากจะเป็นสิ่งที่สะท้อนลักษณะทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและเทคโนโลยีของแต่ละรัฐแล้ว กฎหมายยังเป็นสิ่งที่กำหนดกรอบและเครื่องมือในการดำเนินนโยบายของรัฐอีกด้วย ดังนั้นการมีกฎหมายที่เหมาะสม ย่อมส่งเสริมและสนับสนุนให้รัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และเทคโนโลยีได้อย่างดี <sup>2</sup>

ลักษณะเด่นของกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมประการหนึ่งได้แก่ การให้บริการโทรคมนาคมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับศาสตร์ในลักษณะสหสาขา ( multidiscipline ) ดังนั้นส่วนผสมของหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคมจึงประกอบไปด้วยเหตุผลในเชิงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์และโดยเฉพาะอย่างยิ่งนิติศาสตร์ จากเหตุผลข้างต้นเมื่อปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งได้เปลี่ยนแปลงไป หลักเกณฑ์ บรรทัดฐานและวิธีการที่สอดคล้องอยู่ในกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย

ในบทนี้ผู้เขียนจะแยกการศึกษาวิจัยออกเป็น 5 ส่วนเพื่อแสดงให้เห็นถึงภาพรวมของปฏิสัมพันธ์ระหว่างสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและเทคโนโลยี ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้นจากความเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อแนวความคิด บรรทัดฐาน และวิธีการที่ใช้ในกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคม

- ส่วนที่ 1 จะศึกษากรอบแนวความคิดกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคม ตลอดจนบทบาทของกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นกฎหมายเศรษฐกิจประเภทหนึ่งด้วย
- ส่วนที่ 2 จะศึกษาแนวความคิดและโครงสร้างการให้บริการโทรคมนาคมในอดีต ในส่วนนี้ผู้เขียนจะแสดงให้เห็นถึงแนวความคิด บรรทัดฐาน และวิธีการที่ใช้ในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในอดีต
- ส่วนที่ 3 จะศึกษาความเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ตลอดจนวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคของกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมที่วางอยู่บนพื้นฐานของแนวความคิดและวิธีการในอดีต

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 204

- ส่วนที่ 4 จะศึกษาแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงของ โครงสร้างและกฎระเบียบ ในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม
- ส่วนที่ 5 จะศึกษาความเปลี่ยนแปลงของแนวความคิด บรรทัดฐานและวิธีการของกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมในปัจจุบันซึ่งได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสภาพปัจจัยต่าง ๆ ในปัจจุบัน

## 2.2 กรอบแนวความคิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคม

ในการศึกษากรอบแนวความคิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคมนี้ ผู้เขียนจะแยกการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน เพื่อแสดงให้เห็นภาพรวมของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคมว่ามีปฏิสัมพันธ์ บทบาทและผลกระทบต่อปัจจัยอื่น ๆ อย่างไรบ้าง ดังนี้

- ส่วนที่ 1 จะศึกษาเกี่ยวกับภาพรวมปฏิสัมพันธ์ (interaction) ระหว่างกฎหมาย เศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีว่ามีลักษณะความสัมพันธ์กันเช่นไร
- ส่วนที่ 2 จะศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะกฎหมาย เศรษฐกิจ

### 2.2.1 ภาพรวมปฏิสัมพันธ์ (interaction) ระหว่างกฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี

ดังได้กล่าวในเบื้องต้นแล้วว่าการให้บริการโทรคมนาคมสามารถถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ในการพัฒนาประเทศได้ในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรม ในขณะที่เดียวกันการให้บริการโทรคมนาคมโดยตัวของมันเองก็มีธรรมชาติและลักษณะที่เกี่ยวข้องกับศาสตร์หลายสาขา ไม่ว่าจะเป็นวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์และโดยเฉพาะอย่างยิ่งนิติศาสตร์

การให้บริการโทรคมนาคมจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับศาสตร์ในลักษณะสหสาขา (multidiscipline) ดังนั้นในการศึกษากรอบแนวความคิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ

โทรคมนาคมจึงเป็นสิ่งที่ไม่สามารถพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ แยกออกจากกันได้โดยเด็ดขาด เพราะปัจจัยต่าง ๆ แต่ละปัจจัยนั้นมีผลกระทบซึ่งกันและกัน กล่าวคือปัจจัยหนึ่งจะเป็นตัวกำหนดและจำกัดโครงสร้างของปัจจัยอื่น ๆ ในขณะที่เดียวกันปัจจัยที่ถูกกำหนดและจำกัดโดยปัจจัยอื่น ๆ นั้นก็จะย้อนกลับมากำหนดและจำกัดโครงสร้างของปัจจัยดังกล่าวเช่นเดียวกัน

การศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างศาสตร์แขนงต่าง ๆ ที่มีต่อกันแม้จะมีใช้ของใหม่ในวงการศึกษาของผู้ศึกษาความสัมพันธ์ของศาสตร์แขนงต่าง ๆ แต่การศึกษาค้นคว้าอย่างเป็นระบบซึ่งมองถึงผลในด้านต่าง ๆ พร้อมกันทั้งหมดและการประเมินถึงผลของปฏิสัมพันธ์ที่มีต่อระบบกลับเฟื่องจะมีขึ้นในระยะเวลาไม่นานนี้เอง นอกจากนั้นเนื่องจากการศึกษาวิจัยดังกล่าวต้องการความร่วมมือและความพยายามร่วมกันระหว่างนักวิชาการแขนงต่าง ๆ จึงทำให้หย่อนความแข็งแกร่งในด้านวิธีการและความสมบูรณ์ทางทฤษฎีตลอดจนความครบถ้วนของข้อมูลอันเป็นสิ่งสำคัญทางวิชาการลงไปบ้าง<sup>3</sup>

การศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างกฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีนั้นจะวางอยู่บนข้อสมมุติฐานเบื้องต้นที่ว่า ปัจจัยต่าง ๆ มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งอาจเป็นสาเหตุทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในปัจจัยอื่น ๆ ด้วย ดังนั้นการแก้ไขปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่งจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อปัจจัยเหล่านี้ด้วย<sup>4</sup>

จากปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการที่จะอธิบายปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นทั้งหมดจำเป็นต้องแสดงความเชื่อมโยงของปัจจัยต่าง ๆ ค่อนข้างมาก ดังนั้นการศึกษาในส่วนนี้ผู้เขียนใคร่ขอกกล่าวโดยสังเขปให้เห็นถึงแต่เพียงปฏิสัมพันธ์ของปัจจัยต่าง ๆ โดยใช้กฎหมายเป็นหลักในการพิจารณา

โดยเบื้องต้นแล้วปฏิสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายและศาสตร์แขนงต่าง ๆ นั่นก็คือ กฎหมายถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายต่าง ๆ ทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ

<sup>3</sup> Emmanule G. Mesthene , ความเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี:ผลกระทบต่อมนุษย์และสังคม , แปลโดย ชัดติกา กรวรรณสุต (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ , 2530) , หน้า 1.

<sup>4</sup> ศศิวิมล เกษมศรี , กรอบและกลไกของกฎหมายในการคุ้มครองเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ในประเทศไทย , (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2534) , หน้า 60

การเมืองและเทคโนโลยี ในแง่มุมมองกฎหมายจึงเป็นทั้งเครื่องมือในการส่งเสริม ชักนำและจำกัด ปล่อยให้ต่าง ๆ ให้ดำเนินไปตามนโยบายที่รัฐได้วางไว้ แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายก็เป็นกรอบของการกำหนดนโยบายดังกล่าวด้วย บทบาทของกฎหมายประการนี้เป็นสิ่งจำกัดขอบเขตนโยบายของรัฐมิให้เปลี่ยนแปลงนโยบายในเรื่องหนึ่งเรื่องใดได้อย่างง่ายดายและตามอำเภอใจอันจะก่อให้เกิดความไม่แน่นอนของการบังคับใช้กฎหมายซึ่งจะส่งผลเสียต่อการดำเนินการที่ต่อเนื่องทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและเทคโนโลยี ดังนั้นจากบทบาทของกฎหมายที่มีต่อปล่อยให้ต่าง ๆ ดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงอยู่เสมอในการบัญญัติและบังคับใช้กฎหมาย เพราะหากกฎหมายดี การใช้กฎหมายดีความเป็นธรรมและการส่งเสริมปล่อยให้ต่าง ๆ ก็จะไปดีตามไปด้วย หากกฎหมายไม่ดีการใช้กฎหมายบกพร่องกฎหมายก็จะเป็นอุปสรรคในการพัฒนาของปล่อยให้ต่าง ๆ และอุปสรรคนี้ร้ายแรงกว่าการมีนโยบายไม่ดีเพราะนโยบายยังอาจเปลี่ยนแปลงได้ง่ายตามเจ้าของนโยบาย แต่กฎหมายเมื่อเป็นกฎหมายแล้วเปลี่ยนยาก มีผลใช้ทั่วไปและตลอดไปจนกว่าจะถูกลบเลิก<sup>5</sup>

แต่เดิมนั้นนักกฎหมายส่วนใหญ่ต่างให้ความสำคัญกับหน้าที่และบทบาทของกฎหมาย (function of law) ในฐานะที่เป็นข้อบังคับความประพฤติของสมาชิกในสังคมให้ดำเนินไปตามรูปแบบที่สังคมต้องการประการหนึ่ง กับในฐานะที่เป็นเครื่องวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างสมาชิกในสังคมอีกประการหนึ่ง<sup>6</sup> ซึ่งบทบาทหน้าที่ของกฎหมายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางสังคมนี้มีลักษณะที่ต้องคำนึงถึงเป็นอย่างมากประการหนึ่งคือ วัตถุประสงค์และเป้าหมายดังกล่าวจะต้องกำหนดไว้โดยเฉพาะเจาะจง ในกฎหมายหรือนโยบาย มิฉะนั้นแล้วการบรรลุเป้าหมายจะไม่

<sup>5</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "วิกฤตการณ์ความล้มเหลวของกฎหมายไทย: การพัฒนาที่ก้าวไม่ทันการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ", จุฬาลงกรณ์วารสาร 1 (เมษายน - มิถุนายน), หน้า 68

<sup>6</sup> Vilhelm Aubert, "Researches in the Sociology of law", American Behavioral Scientist 7 (December 1963) อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และวิฑิต รัชชดาตะนันท์, "การแก้ไขปัญหาลังคมและเศรษฐกิจด้วยกฎหมาย : ปัญหาเรื่องความยากจน", เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2533), หน้า 649

สามารถเกิดขึ้นได้เลย<sup>7</sup> ดังนั้นหากพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคม การบรรลุเป้าหมายทางสังคมจึงเป็นเป้าหมายที่ต้องกำหนดไว้อย่างแข็งขันในกฎหมาย<sup>8</sup> เช่น การให้บริการอย่างทั่วถึง (universal service) ทั้งในเมืองและชนบททางไกลความเจริญ หรือความมั่นใจว่าประเทศจะมีระบบการให้บริการโทรคมนาคมใช้ในยามที่จำเป็น ประสบภัยพิบัติ จากอุทกภัย วาตภัย หรือในภาวะที่เกิดสงคราม ดังตัวอย่างเช่น

section 6 (1) ของ The Telecommunication Authority of Singapore Act 1992 ซึ่งบัญญัติว่า

" องค์การควบคุมกำกับดูแลมีพันธะที่จะต้อง

ก) เพื่อประกันว่าประเทศสิงคโปร์จะมีการให้บริการโทรคมนาคมทั้งในประเทศ และระหว่างประเทศที่ดีและเพียงพอ ... "

มาตรา 8 ของ The Telecommunications Business Law 1984 ประเทศญี่ปุ่นซึ่งบัญญัติว่า

" 1) เมื่อมีภัยพิบัติธรรมชาติ อุบัติเหตุหรือเหตุฉุกเฉินอื่น ๆ เกิดขึ้น หรือคุกคามที่จะเกิดขึ้น ผู้ให้บริการโทรคมนาคมจะต้องให้ความสำคัญเร่งด่วนแก่การสื่อสารซึ่งมีข่าวสารอันจำเป็น เพื่อการป้องกันหรือเพื่อการบรรเทาทุกข์ที่เกิดจากเหตุการณ์นั้น เพื่อช่วยธำรงไว้ซึ่งการขนส่ง การสื่อสาร หรือการจ่ายกำลังไฟฟ้า หรือเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

<sup>7</sup> Robin Davey , "The Role of Regulation in Strategic Development of Telecommunications" , paper presented to ASIA Telecom 93 , P 7.

<sup>8</sup> Ibid., p 6-7

<sup>9</sup> section 6 "It shall be the function and duty of the Authority

a) to secure that there are provided throughout

Singapore ... good and sufficient domestic and

international telecommunication ... "

บทบัญญัติให้ใช้บังคับกับการสื่อสารในกรณีเร่งด่วนเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชน  
 ดั้งบัญญัติไว้ในกฎกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้องด้วย

2) ในกรณีดังกล่าวในวรรคก่อน หากจำเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมอาจพักกิจการ  
 โทรคมนาคมของตนบางส่วน การพักกิจกรรมจะต้องสอดคล้องกับมาตรฐานซึ่งกำหนดไว้ใน  
 กฎกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้อง

แต่ในสังคมปัจจุบันซึ่งสลับซับซ้อนขึ้นทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองนั้น รัฐจะ  
 จำกัดบทบาทของตนอยู่อย่างในยุคก่อนย่อมไม่ได้ บทบาทของรัฐในยุคนี้จึงเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว  
 การเข้าแทรกแซงของรัฐในกิจกรรมต่าง ๆ ในสังคมซึ่งแต่เดิมรัฐไม่เคยเกี่ยวข้องเลยก็เพิ่มขึ้นเป็น  
 เกาตามตัว<sup>10</sup> ลัทธิการแทรกแซงของรัฐ (interventionism) ในทางเศรษฐกิจ สังคมและ  
 การเมืองนี้เองทำให้บทบาทและหน้าที่ของกฎหมายที่มีต่อสังคมเปลี่ยนแปลงไปด้วย<sup>11</sup> เพราะใน  
 การเข้าแทรกแซงของรัฐในกิจกรรมต่าง ๆ อย่างกว้างขวางที่ว่ามานี้รัฐจะทำได้ก็แต่โดยอาศัย  
 อำนาจที่กฎหมายให้ไว้ตามแนวความคิดว่าด้วยกฎหมายเศรษฐกิจ (law economic) ซึ่งมองว่าทั้ง  
 รัฐและปัจเจกชนต่างมีสิทธิ และหน้าที่เหมือนกันในฐานะที่เป็นผู้เล่น (player) ในตลาด ถ้าเมื่อ  
 เป็นเช่นนี้จึงถือว่ารัฐจะกระทำการได้ก็ย่อมมีผลกระทบต่อตลาดและสังคมเสมอ ด้วยเหตุนี้บทบาท  
 และหน้าที่ของกฎหมายจึงขยายกว้างออกไปจากเดิมอีกมาก กล่าวคือนอกจากจะกำหนดความ  
 ประพฤติของบุคคลในเรื่องสำคัญ ๆ โดยเฉพาะในทางอาญาอันเป็นบทบาทควบคุมสังคมอย่างแคบ  
 เหมือนแต่เดิมแล้ว รัฐยังอาจขยายขอบเขตการดำเนินการออกไปเพื่อผลประโยชน์ของสังคมอื่น ๆ  
 อีกได้ เช่น เพื่อรักษาสมดุลของตลาดและสังคม โดยเหตุนี้เราจึงเห็นได้ว่าปริมาณกฎหมายทาง

<sup>10</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และวิจิต รัชชดาตะนันท์ , "การแก้ไขปัญหาลังคมและเศรษฐกิจ  
 ด้วยกฎหมาย: ปัญหาเรื่องความยากจน" , เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายกับการเปลี่ยนแปลง  
 ของสังคม , (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2533) , หน้า 649

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 650

เศรษฐกิจและสังคมได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว<sup>12</sup>

หากพิจารณาบทบาทและปฏิสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับเศรษฐกิจ เราอาจแยกบทบาทดังกล่าวของกฎหมายออกได้ 4 บทบาท คือ

1) ควบคุม (to control) ซึ่งบทบาทนี้รัฐมักจะอ้างเหตุผลผลการเข้าแทรกแซงในทางเศรษฐกิจรูปแบบหนึ่งว่าเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน (public interest) ซึ่งบทบาทของกฎหมายในลักษณะนี้มันมักจะเพิ่มค่าใช้จ่ายให้กับธุรกิจ ดังนั้นรูปแบบและบทบาทของกฎหมายในลักษณะควบคุมรัฐจึงควรจัดประเภทอย่างระมัดระวัง

2) ตรวจสอบ (to supervise) เป็นการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจที่มีความเข้มเข้มน้อยกว่าการควบคุม

3) เอื้ออำนวย (to facilitate) เป็นบทบาทของรัฐที่ออกกฎหมายเพื่อแทรกแซงในเชิงเกื้อหนุนทางเศรษฐกิจ

4) สนับสนุน (to promote) เป็นบทบาทของรัฐที่ออกกฎหมายโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐสนับสนุนกิจกรรมบางประเภทในทางเศรษฐกิจได้

การจะใช้บทบาทใดของกฎหมายกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะ สภาพ สภาวะ และนโยบายของรัฐ ที่มีต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้น ๆ เป็นสำคัญ

ส่วนการศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี กับศาสตร์แขนงต่าง ๆ นั้นค่อนข้างจะเป็นเรื่องใหม่ที่สุดในบรรดาศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างศาสตร์แขนงต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงการนิติศาสตร์ ดังนั้นการแสดงให้เห็นผลกระทบและปฏิสัมพันธ์อย่างชัดเจนในทางทฤษฎีระหว่างวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและศาสตร์แขนงต่าง ๆ จึงเป็นงานที่ค่อนข้างลำบาก

ในทางทฤษฎีนโยบายและแผนว่าด้วยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ควรเป็นส่วนสำคัญของนโยบายในการพัฒนาประเทศ แต่ในหลายประเทศความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายเทคโนโลยีและการตอบสนองเป้าหมายทางสังคมและเศรษฐกิจจะไม่ปรากฏให้เห็นเป็นที่เด่นชัดและบางครั้งไม่มีอยู่เลย ในทางอุดมคตินี้ผู้กำหนดนโยบายควรจะสามารถพิจารณาผลของนโยบายทดแทนรวมทั้ง

<sup>12</sup> สุธรรม อยู่ไธธรรม และศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ , "กฎหมายโทรคมนาคมปฏิสัมพันธ์ของกฎหมาย เศรษฐกิจและเทคโนโลยี" , หน้า 206



นโยบายเทคโนโลยีในแง่ของการตอบสนองต่อเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของประเทศ เช่นผลผลิตและการขยายตัวของการทำงาน อย่างไรก็ตามเราอาจอ้างได้ว่าการขาดกรอบทางเศรษฐกิจมหภาคอย่างเป็นระบบได้เป็นตัวขัดขวางการรวมเอาตัวแปรด้านเทคโนโลยีเข้ามาไว้ในแผนพัฒนาอย่างเหมาะสมมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน <sup>13</sup>

การตัดสินใจด้านเทคโนโลยีของปัจเจกชนได้รับอิทธิพลจากนโยบายของรัฐบาลหลายประการ นโยบายบางอย่างได้วางไว้สำหรับเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เช่นนั้น แต่สำหรับนโยบายอื่นหลายอย่างมีผลที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้ตั้งใจตามมา อย่างในกรณีของเป้าหมายต่าง ๆ นั้น นโยบายเหล่านั้นบางอย่างเป็นส่วนช่วยส่งเสริม ขณะที่บางอย่างก่อให้เกิดการแข่งขันหรือแม้กระทั่งการขัดขวางด้วยซ้ำไป <sup>14</sup>

จากการศึกษาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและหน่วยงานอื่น ๆ แสดงให้เห็นว่า ผลร่วมกันของนโยบายเทคโนโลยีโดยผ่านกฎหมายทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือมีอิทธิพลทางอ้อมโดยผ่านนโยบายรูปอื่น ๆ เช่นนโยบายว่าด้วยค่าจ้างและราคา สินเชื่อ นวัตกรรมนำเข้าและโควต้า เงินอุดหนุนการส่งออก อัตราดอกเบี้ยและอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา การยกเว้นภาษีหรือมาตรฐานของคุณภาพมักจะมีผลต่อการเลือกใช้และพัฒนาการทางด้านเทคโนโลยีทั้งสิ้น <sup>15</sup>

แต่ไม่ว่านโยบายโดยผ่านกฎหมายต่าง ๆ ของรัฐบาลจะมีผลกระทบและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของเทคโนโลยีเท่านั้น ในขณะที่เดียวกันการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีก็จะไปส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และท้ายที่สุดกฎหมายด้วยเช่นกัน ซึ่งปฏิสัมพันธ์ในแง่นี้จะเห็นได้ชัดเจนอย่างยิ่งในระบบการให้บริการโทรคมนาคม กล่าวคือพัฒนาการของเทคโนโลยีทางด้านโทรคมนาคมที่รุดหน้าอย่างรวดเร็วได้ก่อ

<sup>13</sup> Advisory Committee on Technology , International labour Organisation , เทคโนโลยีเพื่อสนองจุดมุ่งหมายทางสังคมของประเทศกำลังพัฒนา , แปลโดยแสวง จงสุจริตธรรม (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ , 2533) หน้า 56 - 57

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 34

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 34

ให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างสังคม ระบบเศรษฐกิจ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงในแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่เคยใช้กับการให้บริการโทรคมนาคมในอดีตของประเทศต่าง ๆ และท้ายที่สุดเป็นแรงผลักดันประการสำคัญในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจแสดงให้เห็นปฏิสัมพันธ์โดยสังเขปได้ดังนี้คือ โดยทั่วไปแล้วเทคโนโลยีมีผลกระทบโดยตรงต่อค่านิยมด้วยการทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นในทางเลือกที่มีอยู่แล้ว กล่าวได้ว่าการที่เทคโนโลยีได้สร้างโอกาสใหม่ ๆ ขึ้นมาทั้งในด้านสังคมและเศรษฐกิจย่อมก่อให้เกิดการเรียกร้องให้มีการจัดระเบียบสังคมใหม่ เพื่อให้สามารถบรรลุโอกาสใหม่ ๆ ที่เทคโนโลยีได้ให้ไว้ แต่การจัดระเบียบใหม่ที่ว่ามีได้เกิดขึ้นมาจากความว่างเปล่า หากจะต้องเติบโตขึ้นเคียงข้างหรือเข้ามาแทนที่โครงสร้างสังคมและเศรษฐกิจเดิมที่มีอยู่ อันย่อมก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างโครงสร้างทั้งสอง และผลสุดท้ายเพื่อการประนีประนอมความขัดแย้งดังกล่าวก็จะก่อให้เกิดแรงผลักดันในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่แต่เดิม เพื่อก่อให้เกิดความชอบธรรม (legitimacy) ในการแบ่งปันความมั่งคั่ง (wealth) และอำนาจ (power) เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจใหม่ <sup>16</sup>

โดยสรุปแล้ว ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกฎหมาย เศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีจะก่อให้เกิดผลกระทบซึ่งกันและกันทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ดังนั้นการแก้ไขปัญหาหรือมีเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงในปัจจุบันใดปัจจัยหนึ่งจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นในปัจจุบันอื่น ๆ ทั้งหมดด้วย

### 2.2.2 การให้บริการโทรคมนาคมในฐานะกฎหมายเศรษฐกิจ

กฎหมายเศรษฐกิจเป็นกฎหมายที่วางอยู่บนพื้นฐานของการตอบปัญหาการแบ่งกันเป็นส่วนทรัพย์สินที่หายากทางเศรษฐกิจ ดังนั้นบรรทัดฐานทางด้านความยุติธรรมทางเศรษฐกิจ (the norms of welfare economies) จึงได้ถูกนำมาใช้เพื่อเป็นแนวทางชี้ว่าองค์กรของรัฐควรจะมีบทบาทและกระทำการเช่นไร เพื่อที่จะสนับสนุนให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพของ

<sup>16</sup> สุธรรม อยู่ในธรรม และศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ , "กฎหมายโทรคมนาคมะปฏิสัมพันธ์ของกฎหมาย เศรษฐกิจและเทคโนโลยี" , หน้า 207

อุตสาหกรรมต่าง ๆ <sup>17</sup> ซึ่งในปัจจุบันมีความเชื่อถือกันโดยทั่วไปว่าการแข่งขันโดยผ่านกลไกตลาดจะนำไปสู่ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรที่หายากในทางเศรษฐกิจได้ดีที่สุด <sup>18</sup>

ในอดีตการให้บริการโทรคมนาคมมักจะได้รับการพิจารณาเป็นเพียงการให้บริการที่รัฐมุ่งดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางด้านสังคมเท่านั้น แต่ในปัจจุบันการให้บริการโทรคมนาคมยังถูกยอมรับว่าเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย ขณะเดียวกันการให้บริการโทรคมนาคมในตัวเองก็ได้รับการพิจารณาว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจ การค้าซึ่งมีมูลค่ามหาศาลและก่อให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่องอย่างมากมาย ดังนั้นในปัจจุบันเป้าหมายอย่างกว้างของนโยบายโทรคมนาคมจึงมีความพยายามที่จะหาส่วนผสมที่เหมาะสมและสมดุลระหว่างเป้าหมายทางสังคมกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจ เหมือนดังเช่นที่ The Chief of the Common Carrier Bureau ประเทศสหรัฐอเมริกาได้กล่าวเน้นย้ำไว้ในการตีความจุดมุ่งหมายของ The Telecommunication Act 1934 ไว้ว่า " หากตั้งคำถามว่าจุดมุ่งหมายหลักของกฎหมายโทรคมนาคมของเรานั้น มีไว้เพื่อประกันและสร้างผลลัพธ์อันมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจหรือมีไว้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางสังคม คำตอบนั้นเป็นที่แน่นอนว่าเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทั้ง 2 ประการ" <sup>19</sup>

จากลักษณะดังกล่าวข้างต้นย่อมแสดงให้เห็นว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคมมีลักษณะเป็นกฎหมายทางเศรษฐกิจประเภทหนึ่ง เพราะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งปันปันส่วนทรัพยากรที่หายากในทางเศรษฐกิจและเป็นกฎหมายที่มีผลกระทบโดยตรงต่อกิจกรรม

<sup>17</sup> John T. Wenders , "The Economic Theory of Regulation and the US Telecoms Industry" , Telecommunications Policy 12 (March 1988), P 16

<sup>18</sup> Walter G. Bolter , James W. McConaughy and Fred J. Kelsey , "Telecommunications Policy for 1990s and Beyond" (Armonk , New York , London , England : M.E. Sharp Inc. , 1990) , P 23

<sup>19</sup> Ibid., P 96

ในทางเศรษฐกิจ ดังนั้นวัตถุประสงค์ของนโยบายโทรคมนาคมในหลาย ๆ ประเทศจึงเริ่มที่จะให้ความสำคัญกับทฤษฎีและการวิเคราะห์ในทางเศรษฐศาสตร์มากขึ้น<sup>20</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายที่มีต่อกิจกรรมในทางเศรษฐกิจ เพราะกฎระเบียบที่ควบคุม การให้บริการโทรคมนาคมนอกจากจะมีผลกระทบโดยตรงต่อภาคการให้บริการโทรคมนาคมซึ่งมี มูลค่ามหาศาลแล้วยังก่อให้เกิดผลกระทบโดยอ้อมต่อธุรกิจต่าง ๆ ในประเทศอย่างมากมายอีกด้วย จากเหตุผลเบื้องต้นดังกล่าวมาแล้ว ทฤษฎีและแนวความคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการ กฎหมายเศรษฐกิจจึงมีความจำเป็นที่จะต้องสอดแทรกเข้าไปในกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคม อีกด้วย

ทฤษฎีแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเศรษฐกิจนั้นสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 กลุ่ม ใหญ่ ๆ ดังนี้คือ<sup>21</sup>

1) ทฤษฎีผลประโยชน์สาธารณะ (public interest theory) ทฤษฎีนี้กล่าวว่า เหตุผลสำหรับการควบคุมโดยใช้วิธีการออกกฎระเบียบของรัฐ ก็เพื่อที่จะหลบหลีกจากภาวะความ ล้มเหลวของกลไกตลาด (market failure) หรือปกป้องผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นเนื่องจากความไม่ สมบูรณ์ของตลาด (market imperfection) เช่น เมื่ออุตสาหกรรมใดมีลักษณะเป็นการผูกขาด โดยธรรมชาติ (natural monopoly) ดังนั้นทฤษฎีนี้จึงมีข้อสันนิษฐานเบื้องต้นว่าเป้าหมาย ของการออกกฎระเบียบ เพื่อการควบคุมกำกับดูแลมีเพื่อกระตุ้นการแข่งขันให้เกิดขึ้นในตลาด<sup>22</sup> เมื่อกลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้ดี

ปัญหาที่สำคัญของวิธีการนี้คือ วิธีการใดจะเป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการออกกฎระเบียบเพื่อ ประกันให้กลไกตลาดเกิดขึ้น นักทฤษฎีที่เหมาะสมระหว่างการแข่งขันของรัฐกับการดำเนิน

<sup>20</sup> Ibid., P 94

<sup>21</sup> John T. Wenders , "The Economic Theory of Regulation and the US Telecoms Industry" , P 17

<sup>22</sup> Ibid., P 17

ไปตามกลไกตลาดจะเป็นเช่นไร<sup>23</sup> ซึ่งบทบาทที่เหมาะสมของรัฐในการเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจที่มีพื้นฐานทางด้านกลไกตลาดนั้น เป็นคำถามที่ไม่สามารถตอบได้อย่างง่ายดายตายัก<sup>24</sup> จากการศึกษาวิจัยพบว่าในระบบเศรษฐกิจที่มีพื้นฐานทางกลไกตลาดนั้น เมื่อพิจารณาถึงว่ารัฐควรจะมีบทบาทเพียงไรจะต้องคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้เป็นหลัก คือ

(1) เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นว่าแนวทางใดจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมระหว่างการเข้าแทรกแซง โดยรัฐกับแนวทางที่วางอยู่บนพื้นฐานของกลไกตลาด รัฐจะต้องเลือกแนวทางที่วางอยู่บนพื้นฐานของกลไกตลาด<sup>25</sup> การเข้าแทรกแซงของรัฐควรเกิดขึ้นเมื่อตลาดมีความไม่สมบูรณ์หรือล้มเหลวเท่านั้น<sup>26</sup> ทั้งนี้เนื่องจากการเข้าแทรกแซงของรัฐ (โดยผ่านกฎระเบียบข้อบังคับ) และกลไกตลาดล้วนแต่เป็นระบบที่ไม่สมบูรณ์ทั้งสิ้น ดังนั้นหากสังคมจำเป็นต้องเลือกระหว่างความไม่สมบูรณ์ของทั้ง 2 สิ่ง ความไม่สมบูรณ์ทางด้านกลไกตลาดย่อมเป็นสิ่งที่น่าพึงปรารถนามากกว่า<sup>27</sup>

(2) บทบาทที่ชอบธรรม สำหรับการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐนั้นเมื่ออยู่ชัดเจน รัฐควรจะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้วางกฎเกณฑ์ (rule maker) ผู้รักษาความสงบเรียบร้อย (policeman) และผู้ตัดสิน (judge) เท่านั้น นอกจากนี้กฎระเบียบของรัฐควรจะสร้างแรงจูงใจเพื่อโน้มน้าวให้เกิดการนำกลไกตลาดเข้ามาใช้ให้มากที่สุด แต่เมื่อใดที่กลไกตลาดทำหน้าที่

<sup>23</sup> Walter G. Bolter and others , " Telecommunications Policy for 1990s and Beyond", P 25

<sup>24</sup> Ibid., P 30

<sup>25</sup> Ibid., P 32

<sup>26</sup> Ibid., P 30

<sup>27</sup> Cento Velyanovski , The Economic of law an Introductory Text , (The Institute of Economic Affairs Publishing , 1990), P 85

ได้ไม่ดี การใช้นโยบายการเข้าแทรกแซงโดยวิธีการใด ๆ ย่อมต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป <sup>28</sup>

2) ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ของกฎระเบียบ (the economic theory of regulation) <sup>29</sup> ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่ค่อนข้างใหม่แต่ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน ทฤษฎีนี้มีความเชื่อว่ากฎระเบียบข้อบังคับของรัฐเป็นกลไกทางด้านราคาอันยิ่งใหญ่ (law as a "Giant Pricing Machine") เมื่อกฎระเบียบให้สิทธิหรือกำหนดหน้าที่ให้แก่สิ่งใด กฎระเบียบย่อมกำหนดพฤติกรรมของสิ่งนั้นด้วยว่า "จะมีราคาที่แพงขึ้นหรือถูกลง" <sup>30</sup> กล่าวคือกฎระเบียบของรัฐจะก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นหรือการลดต้นทุนในการทำกิจกรรมสิ่งใดสิ่งหนึ่งก็ได้ กฎหมายจึงเป็นเครื่อง โน้มน้าวระบบเศรษฐกิจและสังคมให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐวางไว้ได้ เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วกฎระเบียบข้อบังคับของรัฐจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการเลือกรูปแบบและวิธีการดำเนินธุรกิจของปัจเจกชน โดยผ่านการคิดคำนวณถึงภาระ (cost) และผลประโยชน์ (benefit) ที่จะได้รับจากนัยของกฎระเบียบข้อบังคับนั้น ๆ ในข้อนี้แสดงให้เห็นว่ากฎระเบียบข้อบังคับของรัฐอาจก่อให้เกิดผลในการบิดเบือนทางเศรษฐกิจได้

จากลักษณะของกฎระเบียบข้อบังคับของรัฐในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญแห่งทางเลือก กฎระเบียบข้อบังคับจึงต้องมีลักษณะที่โปร่งใส (transparency) และก่อให้เกิดความรับผิดชอบที่สามารถสอบทานได้ (accountability) เพื่อก่อให้เกิดความแน่นอน ชัดเจน ในการคำนวณถึงทางเลือกเพื่อประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

<sup>28</sup> Walter G. Bolter and others , Telecommunications Policy for 1990s and Beyond , P 32

<sup>29</sup> John T. Wenders , "The Economic Theory of Regulation and the US Telecoms Industry" , P 17

<sup>30</sup> Cento Velyanovski , The Economic of law an Introductory Text , P 39

นอกจากนี้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ของกฎระเบียบยังพิจารณาว่า การจัดสรรทรัพยากรที่หายากนั้น ไม่ใช่หมายความว่า เป็นการตัดสินว่าใครควรได้หรือไม่ควรได้ แต่เป็นเรื่องการประนีประนอมผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ที่ขัดแย้งกัน<sup>31</sup> ระหว่างผู้เล่น (player) หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในระบบ เป็นการสร้างสมดุลในการแบ่งปันทรัพยากรเหล่านั้นแก่กลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็งหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่อ่อนแอ<sup>32</sup>

ระบบการให้บริการโทรคมนาคมก็เช่นเดียวกัน เนื่องจากมีผู้เล่นเพิ่มมากขึ้นกว่าในอดีตอย่างมากไม่ว่าจะเป็นภายในประเทศ เช่น รัฐบาล เอกชนผู้ให้บริการ ผู้บริโภค หรือในระดับระหว่างประเทศทั้งในรูปแบบทวิภาคีและพหุภาคี ซึ่งผู้เล่นแต่ละรายล้วนแต่มีบทบาทหน้าที่ ผลประโยชน์ที่แตกต่างกันและไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งจากความสัมพันธ์และผลประโยชน์ที่แตกต่างกันนี้ ได้ส่งผลให้ผู้เล่นในระบบโทรคมนาคมล้วนแต่มีคุณค่า แนวคิด ทักษะคติ ตลอดจนวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันด้วย ปัญหาที่เกิดขึ้นคือรัฐ (โดยผ่านกฎระเบียบ) จะแบ่งปันทรัพยากรและสร้างสมดุลอย่างไร ซึ่งคำตอบย่อมขึ้นกับคุณค่า แนวความคิด วัตถุประสงค์ นโยบายและระดับการพัฒนาของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ

ดังนั้นเมื่อเราพิจารณาว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคมเป็นกฎหมายเศรษฐกิจ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ได้กล่าวถึงเบื้องต้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการพิจารณาและแทรกสอดอยู่ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

<sup>31</sup> Ibid., P 31

<sup>32</sup> John T. Wenders , "The Economic Theory of Regulation and the US Telecoms Industry" , P 17

## 2.3 แนวความคิดและโครงสร้างการให้บริการโทรคมนาคมในอดีต

### 2.3.1 แนวความคิดและบรรทัดฐานในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม

ลักษณะเด่นของแนวความคิดและบรรทัดฐานที่ใช้ในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมประการหนึ่งคือ แนวความคิดและบรรทัดฐานดังกล่าวมีลักษณะเป็นแนวความคิดในเชิงสหสาขาที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเป็นแนวทางในการบรรลุเป้าหมายในทางสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี ดังนั้นการเข้าสู่ปัญหาหรือการวิเคราะห์กฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมจึงไม่ควรมองอย่างกฎหมายแท้ ๆ (legallistic) แต่ต้องพยายามประเมินผลกระทบทางด้านสังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยีให้มากขึ้นด้วย

จากการศึกษาวิจัยพบว่าแนวความคิดและบรรทัดฐาน (criteria) ที่ใช้ในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศต่าง ๆ ในอดีต ส่วนใหญ่จะใช้แนวความคิดและบรรทัดฐานที่คล้ายคลึงกัน แต่จะแตกต่างกันในแง่ของการให้ความสำคัญ (priority) และวิธีการที่ใช้เพื่อให้บรรลุบรรทัดฐานต่าง ๆ ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลที่แตกต่างกันในทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง ตลอดจนการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีของแต่ละประเทศ แต่อย่างไรก็ตามสามารถสรุปแนวความคิดและบรรทัดฐานที่อยู่เบื้องหลังการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในอดีตของประเทศต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้คือ

#### 1) แนวความคิดและบรรทัดฐานที่เน้นความสำคัญทางด้านสังคม (social priority)

แต่เดิมการให้บริการโทรคมนาคมมักถูกพิจารณาว่าเป็นเรื่องของความจำเป็นทางด้านสังคม (social necessity)<sup>33</sup> ดังนั้นการให้บริการโทรคมนาคมจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการให้บริการพื้นฐานที่รัฐจำเป็นต้องจัดหาให้มีขึ้นเพื่อสนองตอบความต้องการส่วนรวม

<sup>33</sup> Milton Mueller , "Universal Service in Telephone History : A Reconstruction" , Telecommunications Policy 17 (July 1993) , P 354



ของประชาชน ผลจากแนวความคิดและบรรทัดฐาน เช่นว่านี้เองกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคมในหลาย ๆ ประเทศจึงมักจะเล็งต่อความสำคัญของการให้บริการโทรคมนาคมในแง่มุมมองด้านเศรษฐกิจและหากมีความจำเป็นต้องมีการแลกได้แลกเสีย (trade off) ระหว่างผลประโยชน์ทางด้านสังคมกับเศรษฐกิจแล้ว ผลประโยชน์ทางด้านสังคมจะต้องได้รับการพิจารณาเป็นอันดับแรก

จากแนวความคิดพื้นฐานนี้เองได้นำไปสู่แนวความคิดบรรทัดฐานอื่น ๆ อีกมากมายในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมเพื่อตอบสนองต่อแนวความคิดและบรรทัดฐานที่เน้นความสำคัญทางสังคม ดังนี้คือ

### 1.1 แนวความคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ ( public service )

การพิจารณาว่าการให้บริการโทรคมนาคมเป็นการให้บริการสาธารณะนั้นวางอยู่บนข้อสมมุติฐานเบื้องต้นว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จำเป็นต้องจัดหาการให้บริการโทรคมนาคมเพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนรวมของประชาชน ไม่ว่าจะจัดหาให้มีขึ้นโดยองค์กรของรัฐเองหรือโดยเอกชน

เมื่อพิจารณาการให้บริการโทรคมนาคมเป็นการให้บริการสาธารณะ หลักเกณฑ์และบรรทัดฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะจึงย่อมนำมาประยุกต์ใช้กับการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้<sup>34</sup> และหลักเกณฑ์เหล่านี้เป็นหลักการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางสังคม ดังนั้นหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้จึงจำเป็นต้องบัญญัติไว้อย่างแจ้งชัดในกฎหมาย

<sup>34</sup> สุธรรม อยู่ในธรรม และศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐรัฐ , กฎหมายโทรคมนาคม:ปฏิสัมพันธ์ของกฎหมายเศรษฐกิจ และเทคโนโลยี , หน้า 207

ก) หลักความต่อเนื่องของการให้บริการสาธารณะ หมายความว่า การให้บริการสาธารณะเป็นการสนองตอบความต้องการส่วนรวมของประชาชนที่เรียกย่อ ๆ ว่า "ประโยชน์สาธารณะ" ทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ดังนั้นการให้บริการสาธารณะในรัฐและท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ และจะต้องกระทำอย่างต่อเนื่องกันตลอดเวลา โดยไม่มีการชะงักงัน เพราะถ้าชะงักงันลงประชาชนจะเดือดร้อนระส่ำระสาย<sup>35</sup>

ข) หลักการปรับปรุงบริการสาธารณะอยู่เสมอ หมายความว่า การให้บริการสาธารณะต้องมีการพัฒนาให้ทันกับความต้องการส่วนรวมของประชาชนเสมอ ผู้ให้บริการสาธารณะไม่ว่าจะโดยรัฐหรือเอกชนมีหน้าที่ต้องพัฒนาหรือยุบเลิกบริการสาธารณะเพื่อความเหมาะสม นอกจากนั้นในระดับเอกชนผู้รับบริการก็ต้องยอมรับการเปลี่ยนแปลงราคาค่าบริการซึ่งจะนำมาใช้ปรับปรุงบริการด้วย<sup>36</sup>

ค) หลักความเสมอภาคและเป็นกลางในบริการสาธารณะ<sup>37</sup> หมายความว่า ทุกคนมีความเสมอภาคกันในเรื่องเกี่ยวกับการได้รับบริการสาธารณะจะเลือกปฏิบัติกับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไม่ได้

ง) หลักผลประโยชน์ส่วนรวม หมายความว่า การให้บริการสาธารณะเป็นการให้บริการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ ดังนั้นกิจกรรมเหล่านี้จะได้รับอำนาจพิเศษบางประการที่จะลดทอนขอบเขตสิทธิของปัจเจกชนเพื่อจะทำได้สามารถบรรลุผลในการให้บริการสาธารณะได้

<sup>35</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, สัญญาทางปกครองฝรั่งเศส, (อัครสาเนา), หน้า 29

<sup>36</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 30

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 31

## 1.2 แนวความคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการให้บริการอย่างทั่วถึง (universal service)

แนวความคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการให้บริการอย่างทั่วถึง ( universal service ) เป็นหนึ่งในบรรทัดฐานที่มีกฎอ้างถึงในนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคมมากที่สุดบรรทัดฐานหนึ่ง<sup>38</sup> แนวความคิดดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้ครั้งแรกในรายงานประจำปี 1907 ของบริษัท AT & T โดย Theodore Vail<sup>39</sup> โดยมีความมุ่งหมายหลักอยู่ที่การใช้โทรศัพท์เพื่อวัตถุประสงค์ทางสังคม<sup>40</sup> เพื่อให้โทรศัพท์เป็นเครื่องใช้ประจำบ้านที่มีเครือข่ายเชื่อมโยงกันทั่วทั้งประเทศและเป็นบริการที่ทุกคนจะได้รับไม่ว่าจะอยู่ในชนบทห่างไกล ความเจริญ หรือว่าในตัวเมือง และไม่ว่าผู้ใช้บริการจะมีรายได้สูงหรือรายได้ต่ำเพียงใด แนวความคิดนี้ได้แสดงให้เห็นไว้อย่างชัดเจนใน Section 201 ของ Communications Act of 1934 ของประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>41</sup> ว่า

" เพื่อที่จะทำให้ประชาชนชาวสหรัฐอเมริกาทุกคนเข้าถึงการให้บริการโทรคมนาคมที่มีเครือข่ายแพร่กระจายไปทั่วประเทศและทั่วโลกอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพในราคาที่เหมาะสม ทั้งในระบบการให้บริการโทรคมนาคมที่ใช้สายและระบบที่ใช้วิทยุเป็นสื่อ (to make available,

<sup>38</sup> Milton Mueller , "Universal Service in Telephone History : A Reconstruction" , P 352

<sup>39</sup> Ibid., P 353

<sup>40</sup> Herbert S. Dordick , "The Origins of Universal Service : History as a Determinant of Telecommunications Policy" , Telecommunications Policy 14 (June 1990) : P 230

<sup>41</sup> Milton Mueller , " Universal Service in Telephone History : A Reconstruction" , P 354

so far as possible , to all the people of the United States a rapid , efficient , nation-wide , and world-wide wire and radio-communication service with adequate facilities at reasonable charges.....) <sup>42</sup>

ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของ การให้บริการโทรคมนาคมคือ การให้บริการโทรคมนาคม เป็นบริการที่มีต้นทุนคงที่ (fixed cost) ที่ใช้ในการสร้างเครือข่ายเพื่อให้บริการสูงมาก โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทต่างไกล ดังนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องหาวิธีการใดเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการ ให้บริการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึงในทุกพื้นที่

ในขณะที่เดียวกันเมื่อแนวความคิดเรื่องการให้บริการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึงเป็นแนวคิด เพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ทางสังคม การจัดหาบริการจึงต้องมีลักษณะที่ไม่เป็นการหากำไรสูงสุด (non-profit maximization) และในบางครั้งต้องยอมขาดทุนเพื่อให้คนทั่วไปสามารถใช้ บริการโทรคมนาคมในอัตราที่เหมาะสมได้ ดังนั้นแนวคิดดั้งเดิมของการให้บริการโทรคมนาคมจึง ผูกติดอยู่กับเรื่องการบริหารการช่วยอุดหนุนจากรัฐ (subsidy management) <sup>43</sup> และแนวคิด เรื่องการอุดหนุนข้ามภาค (cross-subsidization) ระหว่างผู้ใช้บริการ ลักษณะการให้บริการ และพื้นที่ในการให้บริการเพื่อตอบคำถามว่าผู้ใดบ้างควรจะเป็นผู้รับภาระในค่าใช้จ่ายดังกล่าว

<sup>42</sup> The Communications Act of 1994 , as amended , 47 U.S.C.

Section 201 , cited by Walter G. Bolter , James W. McConnavghey and Fred J. Kelsey , Telecommunications Policy for the 1990s and Beyond , P 83

<sup>43</sup> สุธรรม อยู่ในธรรม และศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ , "กฎหมายโทรคมนาคมระบิวัดกัน ของกฎหมาย เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี" , หน้า 208

ดังนั้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการให้บริการอย่างทั่วถึงรัฐจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงองค์ประกอบ 2 ประการ คือสิทธิในการเข้าถึงเครือข่าย (right to access) และสิทธิในการใช้บริการ (right to use) ซึ่งนำไปสู่ยุทธศาสตร์การคิดค่าธรรมเนียมในการเข้าถึงเครือข่าย และอัตราในการใช้บริการ

แต่อย่างไรก็ตามความเข้าใจในความหมายและขอบเขตของการให้บริการอย่างทั่วถึงก็ยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ว่า การให้บริการอย่างทั่วถึงมีความหมายและขอบเขตกว้างขวางเพียงใด<sup>44</sup> เช่นการให้บริการอย่างทั่วถึงนั้นหมายความว่า ทุก ๆ คนควรมีสิทธิในการเข้าถึงการให้บริการทางด้านโทรคมนาคมทุกชนิดหรือเฉพาะบริการพื้นฐานโดยทั่ว ๆ ไป เช่นการให้บริการโทรศัพท์และสิทธิในการเข้าถึงเครือข่ายของทุก ๆ คนควรจะเก็บค่าบริการเท่าใดจึงจะ "เหมาะสม" ควรจะเก็บค่าบริการในราคาเดียวกันไม่ว่าบุคคลผู้นั้นจะอยู่ในท้องที่ห่างไกลหรืออยู่ในตัวเมืองหรือไม่ ถ้าไม่เท่ากันจะเก็บอัตราค่าบริการเท่าใด ซึ่งคำตอบของปัญหาเหล่านี้ย่อมขึ้นกับแนวความคิดของวัตถุประสงค์ นโยบาย และระดับการพัฒนาของแต่ละประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และคำจำกัดความของการให้บริการอย่างทั่วถึงย่อมเป็นตัวกำหนดยุทธวิธี (strategy) ในการคำนวณอัตราค่าบริการในแง่ที่ว่าบริการใดบ้างที่ควรมีอัตราค่าบริการที่เหมาะสมกับการบรรลุเป้าหมายทางสังคม<sup>45</sup>

### 1.3 แนวความคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการอุดหนุนข้ามภาค (cross-subsidization)

แนวความคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการอุดหนุนข้ามภาคนี้เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นเพื่อบรรลุ

<sup>44</sup> Jill Hills , " Universal Service : Liberalization and Privatization of Telecommunication " , Telecommunications Policy 13 (June 1980) , P 130

<sup>45</sup> สุธรรม อยู่ในธรรม และศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ , "กฎหมายโทรคมนาคมะปฏิสัมพันธ์ของกฎหมาย เศรษฐกิจและเทคโนโลยี" , หน้า 208

วัตถุประสงค์ เป้าหมาย นโยบายของการให้บริการโทรคมนาคมในทางสังคม และเป็นแนวความคิดที่สืบเนื่องมาจากแนวคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการให้บริการอย่างทั่วถึง กล่าวคือเมื่อการให้บริการโทรคมนาคมเป็นการให้บริการที่มีต้นทุนคงที่ (fixed cost) ที่ใช้ในการสร้างเครือข่าย เพื่อให้บริการสูงมาก ในขณะที่เดียวกันเครือข่ายเหล่านั้นก็ถูกใช้โดยผู้ใช้บริการที่แตกต่างกันหลาย และมีปริมาณการใช้ที่ไม่เท่ากัน ดังนั้นปัญหาที่ใครจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายและในสัดส่วนเท่าใด สำหรับเครือข่ายที่มีอยู่แล้วหรือเครือข่ายที่กำลังจะขยายออกไป<sup>46</sup> เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์การให้บริการอย่างทั่วถึง และคำตอบของคำถามเหล่านี้มักจะมีแนวโน้มที่อยู่ในรูปแบบเดียวกัน คือการอุดหนุนข้ามภาค (cross-subsidization)<sup>47</sup> ระหว่างบริการ ผู้ใช้บริการ และขอบเขตพื้นที่ในการให้บริการในเครือข่ายการให้บริการโทรคมนาคม อย่างไรก็ตาม รูปแบบวิธีการและรายละเอียดขึ้นอยู่กับคุณค่า (value) ที่ใช้ในการตัดสินใจของแต่ละประเทศอันถูกกำหนดไปด้วยปัจจัยทางด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยีและวัฒนธรรมของประเทศเหล่านั้น โดยทั่วไปรูปแบบของการอุดหนุนข้ามภาคจะเกิดขึ้นระหว่างการให้บริการโทรศัพท์ทางไกลกับการให้บริการโทรศัพท์ในท้องถิ่น (local service) เนื่องจากรัฐพิจารณาเห็นว่าผู้ให้บริการโทรศัพท์ทางไกลมักจะเป็นบริษัทใหญ่ ๆ อันมีผลกำไรมากควรจะได้รับภาระค่าใช้จ่ายในส่วนของการขยายในท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการให้บริการอย่างทั่วถึงแก่ผู้รับบริการที่เป็นประชาชนทั่ว ๆ ไป

2) แนวความคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ (natural monopoly)

การผูกขาดโดยธรรมชาติเป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อขนาดประสิทธิภาพสำหรับการผลิตสินค้าจำนวนหนึ่ง เป็นขนาดที่ใหญ่กว่าปริมาณที่ผู้บริโภคต้องการจะซื้อ ในกรณีนี้ต้นทุนของผู้ผลิตจะลดลงเรื่อย ๆ เมื่อผู้ผลิตขยายปริมาณการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้นของผู้บริโภค ใน

<sup>46</sup> Jill Hills , " Universal Service : Liberalization and Privatization of Telecommunication , P 130

<sup>47</sup> Ibid., P 131

สภาพเช่นนี้ผู้ผลิตรายแรกในตลาดจึงสามารถขยายปริมาณการผลิตตามความต้องการของตลาด โดยที่ผู้ผลิตรายใหม่ ๆ ไม่สามารถผลิตแข่งขันด้วยต้นทุนที่เท่ากันได้ ในที่สุดผู้ผลิตรายแรกจะอยู่ในตลาดที่มีลักษณะผูกขาดและมีอิทธิพลที่จะกำหนดราคาได้ ดังนั้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภค และเพื่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพใกล้เคียงกับสภาพที่พึงจะเกิดขึ้นในกรณีที่มีการแข่งขันกันก็ต้องมีรัฐบาลยื่นมือเข้ามาแทรกแซงการทำงานของระบบตลาด อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไม่อาจจะสร้างภาวะการแข่งขันในตลาดที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติโดยการเพิ่มจำนวนผู้ผลิตให้มากขึ้นในตลาดนี้ ทั้งนี้เพราะการแข่งขันระหว่างผู้ผลิตหลาย ๆ รายจะนำภาวะการขาดประสิทธิภาพมาสู่ตลาด อันสืบเนื่องมาจากการไม่ได้รับประโยชน์จากผลของการประหยัดจากขนาด (economies of scale) <sup>48</sup> การเข้าแทรกแซงของรัฐจึงออกมาในรูปของการออกกฎหมายที่ข้อยังคับเพื่อควบคุมการดำเนินงานของกิจการ และกฎหมายที่ตั้งกล่าวว่าจะประกันอำนาจผูกขาดในการประกอบกิจการดังกล่าวให้แก่ผู้ประกอบการรายเดียว (ซึ่งมักจะเป็นองค์กรของรัฐ) หรือให้สัมปทานกับผู้ประกอบการเพียงน้อยราย ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากกิจการประเภทให้บริการทางด้านสาธารณูปโภค (public utility) ต่าง ๆ ที่มีการควบคุมและสร้างอำนาจผูกขาดในการให้บริการก็มาจากเหตุผลที่กิจการนั้นมีลักษณะเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาตินั่นเอง <sup>49</sup>

การให้บริการโทรคมนาคมก็เช่นเดียวกัน เป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ เพราะเป็นกิจการที่ต้องใช้เงินทุนสูง โดยเฉพาะในการสร้างเครือข่ายจึงจำเป็นต้องอาศัยฐานผู้บริโภคที่สูงเพื่อให้เกิดการประหยัดจากขนาดและคุ้มค่ากับการลงทุน ในอดีตกลุ่มบริษัท Bell Operating Companies <sup>50</sup> ได้ใช้เหตุผลนี้เพื่อรักษาอำนาจการผูกขาดในการให้บริการของตนไว้ โดยกล่าวว่า "เครือข่ายในการให้บริการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดย

<sup>48</sup> ไกรยุทธ ธีรตยาสินันท์ , ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐ , (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิชย์ , 2525) , หน้า 22

<sup>49</sup> John T. Wenders , "Unnatural Monopoly in Telecommunications" Telecommunications Policy 17 , (January/February 1992) , P 13

<sup>50</sup> กลุ่มบริษัท Bell Operating Companies เป็นกลุ่มผู้ประกอบการให้บริการโทรคมนาคมในเครือของบริษัท AT & T ซึ่งเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ที่สุดในสหรัฐอเมริกา

ธรรมชาติและการประหยัดจากขนาดอย่างน้อยก็ในระดับของระบบสื่อสาร" <sup>51</sup> จากเหตุผลดังกล่าวหลาย ๆ ประเทศจึงมักประกันอำนาจผูกขาดการให้บริการ โทรคมนาคมแก่องค์กรหนึ่งองค์กรใดซึ่งมักจะเป็นองค์กรของรัฐ เช่น ประเทศเดนมาร์กกำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจผูกขาดแต่เพียงผู้เดียวในการก่อตั้งและให้บริการ โทรเลขและโทรศัพท์ ( The Government has a monopoly on establishing and operating telegraph and telephone service) <sup>52</sup>

อย่างไรก็ดีลักษณะความมากน้อยของการผูกขาดโดยธรรมชาติย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามประเภทของกิจการ และไม่จำเป็นว่าในกิจการนั้น ๆ จะต้องมีลักษณะเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติในทุกขั้นตอน ลักษณะข้างต้นสามารถเห็นได้ชัดเจนในการให้บริการ โทรคมนาคม กล่าวคือลักษณะของการผูกขาดโดยธรรมชาติจะเกิดในระดับการให้บริการโทรศัพท์ในท้องถิ่น (local telephone service) แต่จะไม่เกิดในขั้นตอนการผลิตอุปกรณ์โทรคมนาคม (customer premises equipment) <sup>53</sup>

3 แนวความคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการให้บริการ โทรคมนาคมในฐานะเป็นเรื่องของโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ในการพัฒนาประเทศ  
การให้บริการ โทรคมนาคมนอกจากจะเป็นการให้บริการเพื่อตอบสนองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์แล้วนั้น การให้บริการ โทรคมนาคมยังก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากมายต่อรัฐและประชาชนของตนไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ทางสังคมหรือผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจการเมือง และวัฒนธรรมทั้งในทางตรงและทางอ้อม นโยบายโทรคมนาคม ( telecommunication policy ) ในหลาย ๆ ประเทศจึงมีความมุ่งหมายที่จะใช้ประโยชน์จากการให้บริการ โทรคมนาคม

<sup>51</sup> Walter G. Bolter and others , Telecommunications Policy for the 1990s and Beyond , P.25

<sup>52</sup> Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) , " Telecommunication Network-Based Service : Policy Implications " , 1989 , P.131

<sup>53</sup> Ibid., P 38



เพื่อเป็นเครื่องมือในการปรับปรุงแก้ไข พัฒนา สังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรมและการบริหารงานของรัฐบาล จากผลประโยชน์ดังกล่าวเครือข่ายในการให้บริการโทรคมนาคมจึงมักจะถูกพิจารณาในฐานะที่เป็นเรื่องของ โครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ

เมื่อการให้บริการโทรคมนาคมถูกพิจารณาว่าเป็นเรื่องของ โครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ บทบาทของรัฐที่ให้ความสำคัญแก่นวัตกรรมจึงมักมีกฎระเบียบที่เข้มงวดเน้นการควบคุม (control) มากกว่าการกำกับดูแลและการส่งเสริม และรัฐมักจะอ้างเหตุผลนี้ในการคงไว้ซึ่งการควบคุม<sup>54</sup> เช่น The 1989 Telecommunications Installation Act ของประเทศเยอรมัน ได้ประกันอำนาจผูกขาดแก่รัฐแต่เพียงผู้เดียวที่จะดำเนินการจัดหาเครือข่ายการให้บริการโทรคมนาคม ( The Act establishes an exclusive right for the state to provide the physical transmission infrastructure )<sup>55</sup> หรือประเทศเดนมาร์กที่กำหนดอำนาจผูกขาดในการก่อตั้งและดำเนินการให้บริการโทรเลขและโทรศัพท์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประกันความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและสร้างควมมีประสิทธิภาพของเครือข่ายการให้บริการโทรคมนาคม<sup>56</sup> นอกจากนี้การลงทุนในการสร้างเครือข่ายในการให้บริการโทรคมนาคมเป็นการลงทุนที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง (capital intensive) และในอดีตการสะสมทุนในภาคเอกชนยังไม่มีบทบาทมากพอในการลงทุนโครงการที่ต้องใช้ทุนมหาศาล ดังนั้นการลงทุนสร้างเครือข่ายในการให้บริการโทรคมนาคมจึงมักจะต้องอาศัยรัฐ (โดยผ่านองค์กรของรัฐ) เป็นตัวหลักในการลงทุนและรัฐมักจะกำหนดให้เครือข่ายในการให้บริการโทรคมนาคมเป็นระบบที่ขาดไว้เจ้าของ กล่าวคือถือว่าเป็นเจ้าของ (public ownership)<sup>57</sup> และกลไกควบคุมใน

<sup>54</sup> สุธรรม อยู่ในธรรม , การโทรคมนาคมกับการกำกับดูแล , หน้า 2

<sup>55</sup> Study on Current Telecommunications Regulation in The Member States , Final Report to the Commission of the European Communities DG XIII/D , September 1992 , p. 4-4

<sup>56</sup> Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), Telecommunication Network-Based Services : Policy Implications , p.131

<sup>57</sup> สุธรรม อยู่ในธรรม และศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, "กฎหมายโทรคมนาคม: บริสัมพันธ์ของกฎหมาย เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี" , หน้า 209

เรื่องการเป็นเจ้าของ โดยส่วนรวมยังถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือที่สำคัญของนโยบายโทรคมนาคมที่จะป้องกันการเข้ามาแข่งขันและประกอบกิจการในธุรกิจการให้บริการโทรคมนาคมของบริษัทต่างชาติอีกด้วย<sup>58</sup>

#### 4 แนวความคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นเรื่องความมั่นคงของรัฐ

ความมั่นคงของรัฐเป็นบรรทัดฐานประการหนึ่งที่สำคัญมากในอดีตอันเนื่องมาจากลักษณะของการให้บริการโทรคมนาคมที่มีความรวดเร็วและโอนย้ายข้อมูลได้ในปริมาณมาก ประกอบกับสภาพสังคมระหว่างประเทศในอดีตโลกยังอยู่ในภาวะของการแก่งแย่งครอบงำทางด้านวัฒนธรรมทางการเมืองระหว่างลัทธิเศรษฐกิจทุนนิยมและลัทธิคอมมิวนิสต์<sup>59</sup> แต่ในปัจจุบันบรรทัดฐานด้านความมั่นคงนี้ได้ลดความสำคัญลงไปอย่างมาก บทบาทของรัฐบาลที่เน้นบรรทัดฐานนี้เป็นหลักมักจะกำหนดให้การให้บริการโทรคมนาคมและการวางแผนพัฒนาอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลอย่างเคร่งครัดโดยไม่แยกประเภทของการบริการและการกระทำดังกล่าวมักจะเป็นอุปสรรคในการกระจายหรือแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการให้บริการโทรคมนาคมสู่เอกชน หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการโทรคมนาคมในแนวความคิดเช่นนี้มักจะสร้างอำนาจผูกขาดและตัดตอนการแข่งขันในการให้บริการโทรคมนาคม สิทธิของผู้บริโภคที่ดีเช่นสิทธิในการมีไว้ในครอบครองซึ่งอุปกรณ์โทรคมนาคม การให้เสรีภาพแก่การไหลเวียนของข้อมูลที่ดี มักจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองภายใต้ระบบกฎหมายที่เน้น

<sup>58</sup> R. Brian Woodrow , "Trade in Telecommunication and Data Services : A Constitutional Analysis" , in Electronic Highways for World Trade : Issues in Telecommunication and Data Services , ed. Peter Robinson , Karl P. Sanvant and Vishwas P. Govitrikar (Boulder , San Francisco , London : Westview Press , 1989) , P 37

<sup>59</sup> สุธรรม อยู่ในธรรม และศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ , "กฎหมายโทรคมนาคมะปฏิสัมพันธ์ของกฎหมาย เศรษฐกิจและเทคโนโลยี" , หน้า 209

ความมั่นคงเป็นหลัก แต่ในบางประเทศที่ถือว่าความมั่นคงไม่ใช่ส่วนประกอบหลักมักจะมีกฎหมายปกป้องสิทธิของผู้บริโภคและการไหลเวียนของข้อมูลไว้อย่างเต็มที่<sup>๕๐</sup> เช่น The Freedom of Information Act 1966 ของประเทศสหรัฐอเมริกา

5 แนวความคิดและบรรทัดฐานในการใช้การให้บริการโทรคมนาคมเพื่อวัตถุประสงค์ในการบรรลุนโยบายทางด้านวัฒนธรรม สังคม และเศรษฐกิจ

นโยบายโทรคมนาคม (telecommunication policy) ในหลาย ๆ ประเทศนั้นมุ่งหมายที่จะใช้ประโยชน์จากการให้บริการโทรคมนาคม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์นโยบายทางด้านวัฒนธรรม สังคม และเศรษฐกิจ ดังนั้นการพิจารณาทุกเกณฑ์ในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม จึงต้องคำนึงถึงองค์ประกอบของนโยบายดังกล่าวด้วย

ตัวอย่างเช่น นโยบายของประเทศไทยที่ต้องการให้เครื่องโทรศัพท์เป็นเครื่องใช้ประจำบ้าน (household equipment) ซึ่งเป็นรากฐานของหลักแนวคิดการให้บริการอย่างทั่วถึง แต่ไม่สนับสนุนให้เครื่องโทรเลขได้รับการพัฒนาในแนวเดียวกัน รัฐที่เน้นองค์ประกอบนี้มากจะรักษาการตัดสินใจเอาไว้กับองค์กรของรัฐ (เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาในยุคเริ่มแรกของการพัฒนาการให้บริการโทรคมนาคม) และมักจะอ้างเป็นเหตุผลสำคัญในการเข้าแทรกแซงเพื่อกำหนดทิศทางและลักษณะการให้บริการโทรคมนาคม เช่นการให้บริการราคาพิเศษแก่กลุ่มชนที่ห่างไกล การตัดสินใจให้ทรัพยากร (โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเงินลงทุน) สนับสนุนกิจการลักษณะใดลักษณะหนึ่งเป็นพิเศษเพื่อช่วยอุดหนุนข้ามภาค (cross subsidy) ในบางครั้งการพัฒนาการให้บริการโทรคมนาคมเพื่อธุรกิจอาจต้องหยุดยั้งหรือเลื่อนออกไป แม้ว่าจะมีแรงจูงใจด้านกำไรและผลตอบแทน แต่รัฐเลือกนโยบายสังคมเข้าแทรกแซงการพัฒนาและเลือกให้ทรัพยากรอันจำกัดเหล่านั้นเพื่อสนองวัตถุประสงค์ทางด้านวัฒนธรรมและนโยบายสังคมมากกว่า<sup>๕๑</sup>

<sup>๕๐</sup> สุธรรม อยู่ในธรรม , การโทรคมนาคมกับการกำกับดูแล , วารสารวันสื่อสารแห่งชาติ พ.ศ. 2525 , (กรมไปรษณีย์โทรเลข , 2535) , หน้า 3

<sup>๕๑</sup> เรืองเดียวกัน , หน้า 3-4

นอกจากนี้ยังพบว่า ในหลาย ๆ ประเทศนั้นการตั้งราคาค่าบริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศไว้สูงมาก นอกจากจะมีวัตถุประสงค์เพื่อนำผลกำไรมาอุดหนุนการให้บริการโทรศัพท์ภายในประเทศแล้วยังมีวัตถุประสงค์เพื่อหาเงินตราต่างประเทศเข้ารัฐและป้องกันการชำระเงินตราต่างประเทศของตนให้กับประเทศอื่นด้วย <sup>62</sup> ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการคิดอัตราค่าบริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศอีกด้วย

### 2.3.2 โครงสร้างและกฎระเบียบการให้บริการโทรคมนาคมในอดีต

โครงสร้างและกฎระเบียบ ที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศต่าง ๆ ในอดีตนั้นจะถูกกำหนดจากแนวคิดบรรทัดฐานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคมที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และจากการที่แต่ละประเทศใช้บรรทัดฐานและแนวคิดที่คล้ายคลึงกัน โดยจะแตกต่างกันก็เพียงการให้ลำดับความสำคัญของแนวคิดบรรทัดฐานต่าง ๆ เท่านั้น โครงสร้างและกฎระเบียบที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศต่าง ๆ จึงย่อมมีลักษณะคล้ายคลึงกันด้วย

การศึกษาวิจัยในหัวข้อนี้จะแยกการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน คือ

- ก. โครงสร้างระบบการให้บริการโทรคมนาคมในอดีต
- ข. กฎระเบียบที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในอดีต

#### ก) โครงสร้างระบบการให้บริการโทรคมนาคมในอดีต

1 การให้บริการโทรคมนาคมในรูปแบบต่าง ๆ เป็นการให้บริการที่มีลักษณะผูกขาดโดยผู้ประกอบการรายเดียวหรือน้อยราย

จากการศึกษาวิจัยพบว่าโดยทั่วไปลักษณะโครงสร้างของการให้บริการโทรคมนาคมใน

<sup>62</sup> International Telecommunication Union , World Telecommunication Development Report 1994 : World Telecommunication Indicators (1994) ,P 27

บริการทุกรูปแบบของประเทศต่าง ๆ จะมีลักษณะเป็นกิจการที่สร้างอำนาจผูกขาดไว้กับผู้ให้บริการรายเดียว (monopoly) หรือผู้ให้บริการน้อยราย (oligopoly) ทั้งนี้เป็นผลจากบรรทัดฐานที่ใช้ในการให้บริการโทรคมนาคมหลายอันที่สนับสนุนเหตุผลที่ว่า " การสร้างอำนาจผูกขาดให้กับผู้ประกอบการรายเดียวหรือน้อยรายจะนำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบรรลุเป้าหมายของการประกอบการให้บริการโทรคมนาคมมากที่สุด" ซึ่งบรรทัดฐานดังกล่าวได้แก่

- แนวความคิดและบรรทัดฐานการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นกิจการที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ
- แนวความคิดและบรรทัดฐานการให้บริการอย่างทั่วถึงซึ่งถูกนำไปเชื่อมโยงกับนโยบาย " ระบบเดียว นโยบายเดียว "
- แนวความคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการอุดหนุนข้ามภาค เนื่องจาก การผูกขาดโดยผู้ประกอบการรายเดียวย่อมเป็นการง่ายต่อการโยกย้ายทรัพยากรระหว่างการให้บริการรูปแบบต่าง ๆ
- แนวความคิดและบรรทัดฐานเรื่องความมั่นคงของชาติ

จากเหตุผลที่กล่าวข้างต้นเห็นได้ว่าในอดีตกฎระเบียบที่ควบคุมการให้บริการโทรคมนาคมของแต่ละประเทศจะกำหนดให้การให้บริการโทรคมนาคมเป็นบริการที่มีลักษณะผูกขาดทั้งสิ้น แต่อย่างไรก็ดีรูปแบบการผูกขาดของการให้บริการโทรคมนาคมในแต่ละประเทศก็มีรูปแบบที่แตกต่างหลากหลายกันไป<sup>๑๓</sup>

จากการศึกษาวิจัยพบว่า โดยทั่วไปรูปแบบการผูกขาดอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. การผูกขาดโดยเอกชน เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา
2. การผูกขาดโดยรัฐ กรณีรัฐมักจะจัดตั้งองค์กรของตนขึ้นมาเพื่อประกอบการให้บริการ แนวทางนี้เป็นแนวทางที่นิยมใช้กันอย่างกว้างขวางในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

การแบ่งรูปแบบของการผูกขาดการให้บริการโทรคมนาคมออกเป็น 2 ประเภทนี้ยังสื่อถึงรูปแบบลักษณะของกฎเกณฑ์ ข้อบังคับที่จะนำมาใช้ควบคุมกำกับดูแลระบบการให้บริการโทรคมนาคม

<sup>๑๓</sup> Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD),

Telecommunications : Pressures and Policies for Change , 1983 , P 29

ที่แตกต่างกันด้วย แม้ว่าวัตถุประสงค์ของการควบคุมกำกับดูแลในเบื้องต้นจะเป็นการป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ผิด (misuse of power) จากการที่รัฐประกันอำนาจผูกขาดให้ทั้ง 2 องค์กรเหมือนกัน

2 การให้บริการโทรคมนาคมมักจะ เป็นกิจการที่สงวนไว้ให้รัฐแต่เพียงผู้เดียวที่สามารถประกอบการให้บริการได้

แม้ว่าได้กล่าวในเบื้องต้นว่ารูปแบบการผูกขาดในการให้บริการโทรคมนาคม แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ การผูกขาดโดยรัฐและการผูกขาดโดยเอกชน แต่จากการศึกษาวิจัยพบว่าประเทศส่วนใหญ่จะประกันอำนาจผูกขาดไว้ให้กับรัฐ จะมีเพียงไม่กี่ประเทศเท่านั้นที่ยินยอมให้เกิดการผูกขาดโดยเอกชน ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวคิดและบรรทัดฐานต่าง ๆ ดังนี้คือ

- แนวความคิดและบรรทัดฐานที่เน้นความสำคัญทางด้านสังคมที่พิจารณาการให้บริการโทรคมนาคมเป็นการให้บริการพื้นฐานอย่างหนึ่งต่อประชาชนในรัฐ ดังนั้นรัฐจึงเป็นผู้ที่มีหน้าที่และเหมาะสมที่สุดที่จะให้การบริการโทรคมนาคม
- แนวความคิดการให้บริการโดยไม่มุ่งหากำไรสูงสุด แนวความคิดนี้รัฐจำเป็นต้องให้บริการแม้ว่าจะขาดทุน จึงเป็นการยากที่จะหาเอกชนมาให้บริการได้
- แนวความคิดการให้บริการอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะในที่ห่างไกลและมีการติดต่อสื่อสารในปริมาณที่ต่ำ ไม่คุ้มต่อการลงทุนโดยเอกชน รัฐจึงเป็นผู้เหมาะสมที่สุดในการให้บริการ
- แนวความคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นเรื่องของ โครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ
- แนวความคิดและบรรทัดฐานในการใช้การให้บริการโทรคมนาคมเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ นโยบายทางด้านวัฒนธรรม สังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งจะเป็นการง่ายกว่าถ้าให้รัฐเป็นผู้ประกอบการเอง
- แนวความคิดเรื่องความมั่นคงของชาติ

นอกจากบรรทัดฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องข้างต้น รูปแบบการผูกขาดโดยรัฐยังได้รับการสนับสนุนจากความเชื่อที่สำคัญว่าการผูกขาดโดยรัฐย่อมมีผลร็อยน้อยกว่าการผูกขาดโดยเอกชนอีกด้วย

ข) กฎระเบียบควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในอดีต

กฎระเบียบควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในอดีตนั้น มักมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อควบคุมป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ผิด (misuse of power) จากการศึกษาที่รัฐประกันอำนาจผูกขาดให้กับผู้ประกอบการให้บริการโทรคมนาคม แต่อย่างไรก็ตามเมื่อรูปแบบขององค์กรที่ได้รับอำนาจผูกขาดแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ ลักษณะของกฎระเบียบที่ควบคุมกำกับดูแลจึงสามารถแยกได้ใน 2 ลักษณะด้วยเช่นกันคือ

1. กฎระเบียบที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมโดยเอกชนในอดีต รูปแบบของกฎระเบียบในกรณีนี้ รัฐจะออกกฎหมายมาควบคุมการให้บริการของเอกชนโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำกับดูแลทางด้านราคา(price) อัตราการได้รับผลตอบแทนจากการลงทุน (rate of return) เพื่อป้องกันการบรรลุดูฤกษ์ประสงค์ทางด้านสังคม ตัวอย่างของกฎหมายในรูปแบบนี้อาจเห็นได้จาก "Public Utility Regulations" ของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยในแต่ละรัฐจะมีการแต่งตั้ง "Public Utility Commission" ของตนขึ้นมาควบคุมกำกับดูแลการให้บริการสาธารณะในรัฐของตน

ลักษณะของ "Public Utility Regulations" นี้จะเป็นกฎระเบียบที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการสาธารณะโดยทั่ว ๆ ไป โดยมีวัตถุประสงค์หลักในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการควบคุมทางเศรษฐกิจ (economic control)<sup>64</sup> และเพื่อป้องกันผู้บริโภคจากศักยภาพของธุรกิจที่สามารถจะใช้อำนาจการผูกขาดไปในทางที่ผิด โดยผู้ควบคุมกำกับดูแล (regulator) ตาม Public Utility Regulations นี้มีหน้าที่จะต้องสนับสนุนให้เกิดประสิทธิภาพในการประกอบการทางธุรกิจ และป้องกันการกระจายรายได้ที่รับมาจากการให้บริการซึ่งจะถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Walter G Bolter, James W Mc Connaughey and Fred J Kelsey, "Telecommunications Policy for the 1990s and Beyond, (New York : M. E Sharpe Inc, 1990), P 32

<sup>65</sup> Ibid., P 42

## 2 กฎระเบียบควบคุมกำกับดูแลการให้บริการ โทรคมนาคม โดยองค์กรของรัฐ

ในอดีต

การผูกขาดโดยรัฐ (โดยผ่านองค์กรของรัฐ) รัฐมักจะสันนิษฐานโดยเบื้องต้นว่าองค์กรของตนเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภคและกระทำการให้บริการเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมอยู่แล้ว ดังนั้นจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายใดมาควบคุมการตัดสินใจและการดำเนินการให้บริการ ผลจึงเสมือนว่าองค์กรของรัฐที่ประกอบบริการให้บริการ โทรคมนาคมเป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลตนเอง ในขณะที่เดียวกันก็เป็นผู้ให้บริการหรือผู้ถูกควบคุมกำกับดูแลเองด้วย ดังนั้นในประเทศเหล่านี้จึงมักมีเพียงกฎหมายที่ออกมาโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสงวนอำนาจผูกขาดไว้ให้กับรัฐและเพื่อจัดตั้งองค์กรของรัฐที่จะมาให้บริการ โทรคมนาคมเท่านั้น แต่จะไม่มีกฎหมายที่ออกมาเพื่อควบคุมกำกับดูแลการให้บริการ โทรคมนาคมในลักษณะที่เป็นเนื้อหาสาระ (substantive provision) ของการให้บริการ โทรคมนาคมเลย

### 2.4 การเปลี่ยนแปลงแนวความคิดและ โครงสร้างการให้บริการ โทรคมนาคม

#### 2.4.1 แรงแผ่นดินที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจและสังคม

ดังได้กล่าวถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างกฎหมาย สังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยีในหัวข้อ 2.2.1 แล้วนั้นว่า การเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันได้ปัจจัยหนึ่งย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อปัจจัยอื่น ๆ กฎหมายควบคุมกำกับดูแลการให้บริการ โทรคมนาคมเป็นตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวได้อย่างชัดเจน การศึกษาในหัวข้อนี้จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจและสังคม อันส่งผลกระทบและสร้างแรงผลักดันที่นำไปสู่การก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างและกฎระเบียบที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการ โทรคมนาคม



### ก. การเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี

ในระหว่าง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคม ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากมาย การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่ออย่างมากต่อความจำเป็นที่จะต้องทบทวนแนวความคิดรากฐานทั้งในทางเศรษฐศาสตร์ สังคมและท้ายที่สุดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคม แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าโดยปลักย่อยแล้วการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคมจะเกิดขึ้นในปริมาณมากมาย และหลากหลาย การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสามารถสรุปได้ในลักษณะใหญ่ ๆ 2 ประการคือ<sup>๑๑</sup>

1 การย่อส่วน (miniaturization)

2 การเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบดิจิทัล (digitalization)

#### 1. การย่อส่วน (miniaturization)

การย่อส่วนนี้สื่อความหมายถึงการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีใน 3 แง่มุมคือ ความจุ (capacity) ขนาด (size) และต้นทุน (cost) ของอุปกรณ์การสื่อสารโทรคมนาคม (terminal equipments) และระบบการให้บริการโทรคมนาคม (telecommunication systems)

การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่ส่งผลให้เกิดการย่อส่วนนี้ เกิดจากแรงผลักดันหลักในพัฒนาการทางด้านไมโครอิเล็กทรอนิกส์ (microelectronics) ซึ่งส่งผลให้แผงวงจรรวม (integrated circuits) เพียงชิ้นเดียวสามารถบรรจุส่วนประกอบทางด้านอิเล็กทรอนิกส์ได้จำนวนมากมาย ในขณะเดียวกันแรงผลักดันหลักทางด้านเทคโนโลยีอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการย่อส่วนนี้คือ พัฒนาการของเคเบิลใยแก้ว (optical fibre) ที่จะนำเข้ามาแทนที่สายเคเบิล

---

<sup>๑๑</sup> The Thailand Development Research Institute , Future Directions of the Communications Authority of Thailand , submitted to the Communications Authority of Thailand , (September 1993) , Appendix B : Communications Technology Development , p. B-1

ที่ใช้โลหะเป็นตัวนำ ซึ่งทำให้สามารถส่งข้อมูลข่าวสารได้ในปริมาณมาก รวดเร็ว และมีความผิดพลาดน้อยลง<sup>67</sup>

กล่าวโดยสรุป ผลโดยทั่วไปที่เกิดจากเทคโนโลยีการย่อส่วนคือ อุปกรณ์และระบบการให้บริการโทรคมนาคมมีขนาดเล็กลง, มีความสามารถที่เพิ่มขึ้น, ลดทอนระดับการใช้พลังงานและท้ายที่สุดช่วยลดต้นทุนในการลงทุนและบำรุงรักษา<sup>68</sup>

## 2. การเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบดิจิทัล (digitalization)

ในอดีตระบบการสื่อสารโทรคมนาคมไม่จำเป็นการสื่อสารสัญญาณ (transmission) การสลับสาย (switching) หรืออุปกรณ์ปลายทาง (terminal equipment) จะใช้ระบบการสื่อสารสัญญาณแบบอนาล็อก (analog) ในขณะที่เทคโนโลยีด้านคอมพิวเตอร์จะใช้ระบบการประมวลผลแบบดิจิทัล (digital) ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงจากระบบอนาล็อกของระบบการสื่อสารโทรคมนาคมไปสู่ระบบดิจิทัลนั้นย่อมไม่ได้หมายความว่าจะสามารถนำไมโครอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาใช้กับระบบการให้บริการโทรคมนาคมอันเป็นการเพิ่มความจุ (capacity) ให้กับระบบเท่านั้นแต่ยังช่วยลดทอนการบิดเบือนและการถูกรบกวนของสัญญาณ (signal distortion and interference) ที่มีสาเหตุมาจากระบบการสื่อสารสัญญาณที่ไม่สมบูรณ์และการถูกรบกวนจากสิ่งแวดล้อมได้อีกด้วย<sup>69</sup>

ในขณะเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบดิจิทัลยังส่งผลสำคัญต่อการให้บริการโทรคมนาคมที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือเครือข่ายในการให้บริการโทรคมนาคม (telecommunication network) จะสามารถให้บริการการสื่อสารโทรคมนาคมอย่างอื่นนอกจากเสียง (voice) เช่น ข้อมูล (data) ภาพ (image) ในเวลาเดียวกันได้อีกด้วย

<sup>67</sup> Ibid., P. B-1-2

<sup>68</sup> Ibid., P. B-2

<sup>69</sup> Ibid., p. B-3

### 3. ผลกระทบโดยทั่วไปจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีการย่อส่วนและการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบดิจิทัล

จากความเปลี่ยนแปลงหลักทางด้านเทคโนโลยี 2 ประการดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดผลกระทบเชื่อมโยงอย่างมากมายต่อปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ซึ่งนำไปสู่การทบทวนกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เป็นรากฐานระบบกฎหมายที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมว่ามีความเหมาะสม และควรจะเปลี่ยนแปลงหรือไม่เพียงไร ผลกระทบดังกล่าวนั้นสามารถสรุปนัยสำคัญได้ดังนี้<sup>70</sup>

1. ระบบการให้บริการสื่อสาร โทรคมนาคมและเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ เป็นสิ่งที่ไม่อาจแยกออกจากกันได้ในปัจจุบัน

ในปัจจุบันนี้เทคโนโลยีด้านซอฟต์แวร์ (software technology) และคอมพิวเตอร์ นับเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของระบบการสลับสาย (switching systems) และยังคงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมและบริหารเครือข่ายการให้บริการโทรคมนาคมอีกด้วย โดยอาจกล่าวได้ว่าระบบสลับสายแบบดิจิทัลสมัยใหม่ (modern digital switching systems) นั้นในความเป็นจริงก็คือ ระบบคอมพิวเตอร์ที่มีความสามารถสูงรูปแบบหนึ่ง

ในอีกแง่มุมหนึ่งนั้น เทคโนโลยีการให้บริการโทรคมนาคมก็เป็นส่วนหนึ่งของระบบคอมพิวเตอร์ที่ใช้ในการเชื่อมโยงข้อมูล ข่าวสารต่าง ๆ ระหว่างคอมพิวเตอร์ด้วยกันให้สามารถสื่อสารถึงกันและกันได้

การรวมตัวดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาความไม่แน่นอนของขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายระหว่างกฎหมายที่ควบคุมกำกับดูแลกิจกรรมการให้บริการโทรคมนาคมและกฎหมายที่ควบคุมกิจกรรมคอมพิวเตอร์<sup>71</sup> นอกจากนี้การรวมตัวระหว่างโทรคมนาคมกับคอมพิวเตอร์ยังทำให้บริการ (service) สามารถที่จะผลิตและถูกบริโภคได้โดยไม่จำเป็นที่ผู้ผลิตและผู้บริโภคจะต้องอยู่ในสถานที่และเวลาเดียวกัน ซึ่งนำไปสู่แนวความคิดและบรรทัดฐานการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นการค้าบริการ (trade in service)<sup>72</sup>

<sup>70</sup> Ibid., p. B-3-6

<sup>71</sup> ดูรายละเอียดในหัวข้อ 2.4.2 ข้อ 2

<sup>72</sup> ดูรายละเอียดในหัวข้อ 2.6 ข้อ 5

2. เครือข่ายอัจฉริยะ (intelligence of networks) และอุปกรณ์อัจฉริยะ (intelligence of terminals) มีการเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว

การนำระบบเครือข่ายแบบดิจิทัล (digital network , digital switching and digital transmission) ซึ่งควบคุมการทำงานโดยคอมพิวเตอร์สมัยใหม่เข้ามาใช้นั้น ทำให้สามารถรับและส่งข่าวสารข้อมูลในรูปแบบต่าง ๆ ได้อย่างมากมายไม่ว่าจะเป็นเสียง ข้อมูลหรือภาพ ซึ่งส่งผลให้เกิดการพัฒนาของเครื่องรับปลายทาง (terminal) ที่จะมาตอบสนองบริการที่เกิดขึ้นใหม่เหล่านั้น

3. อุปกรณ์ปลายทางและเครือข่ายการให้บริการโทรคมนาคมของเอกชนมีประสิทธิภาพ ความสามารถและมีความรวดเร็วในการปฏิบัติงานสูงขึ้น ในขณะที่มีขนาดเล็กลง และสามารถให้บริการตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคที่หลากหลายได้ภายในเครื่องเดียวกัน
4. การรวมตัวระหว่างการให้บริการโทรคมนาคมและการแพร่ภาพกระจายเสียง ( broadcasting )

การรวมตัวดังกล่าวทำให้ข้อจำกัดในอดีตที่ การให้บริการโทรคมนาคมไม่สามารถให้บริการการติดต่อข่าวสารข้อมูลหลายจุดได้ในเวลาเดียวกันสามารถทำได้ในเวลาปัจจุบัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสำคัญให้ต้องคำนึงถึงกฎระเบียบที่เคยแบ่งแยกการควบคุมระหว่างกิจการทั้งสองเสียใหม่ เช่น การให้บริการวีดีโอตามสั่ง (vedio on demand) จะถือว่าเป็นการให้บริการโทรคมนาคมหรือเป็นการให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียง

5. ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐศาสตร์เครือข่าย (network economics)

การเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ระบบดิจิทัลของระบบเครือข่ายโทรคมนาคม ช่วยพัฒนาความเฉลียวฉลาด ประสิทธิภาพ ตลอดจนเพิ่มความจุให้กับเครือข่าย ขณะเดียวกันการย่อส่วนก็ยังช่วยลดต้นทุนในการให้บริการและค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาให้ต่ำลงอีกด้วย นอกจากนี้ต้นทุนทางด้านเทคโนโลยีและต้นทุนในการลงทุนสร้างระบบเครือข่ายก็ลดลงอย่างรวดเร็ว

จากความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐศาสตร์ เครือข่ายส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญดังนี้คือ

5.1 ความสำคัญที่ลดลงขององค์ประกอบด้านระยะทางเมื่อเทียบกับความสำคัญขององค์ประกอบด้านเวลา กล่าวคือแต่เดิมความจุของเครือข่ายเป็นข้อจำกัดที่สำคัญในการสื่อสารโทรคมนาคม ดังนั้นต้นทุนจึงแปรผันตามระยะทางค่อนข้างมาก แต่ในปัจจุบันความเชื่อมโยงระหว่างต้นทุนที่ลดต่ำลงของแถบคลื่นส่งสัญญาณ (bandwidth) ที่ส่งผ่านทางเคเบิลใยแก้ว (optical fibre) หรือดาวเทียม (satellite) กับการนำเทคโนโลยีในการใช้แถบคลื่นส่งสัญญาณที่สามารถบรรจุข้อมูลได้มากขึ้นในเวลาเดียวกัน เช่น Digital Circuit Multiplication Equipment (DCME) มาใช้ร่วมกันทำให้ต้นทุนที่แปรผันตามระยะทางได้ลดลงอย่างมาก

5.2 ต้นทุนที่ลดต่ำลงมากของอุปกรณ์ปลายทาง แต่มีประสิทธิภาพและความสามารถสูงขึ้นสามารถให้บริการได้อย่างหลากหลาย ทำให้เกิดการใช้อย่างแพร่หลายในหมู่ผู้บริโภคทั่วไปทั้งธุรกิจขนาดใหญ่และขนาดเล็ก เป็นสิ่งที่ช่วยกระตุ้นให้เกิดความต้องการในการขยายเครือข่าย ในการให้บริการโทรคมนาคมเป็นอย่างมาก

5.3 ความสำคัญที่ลดลงของลักษณะการผูกขาดโดยธรรมชาติในกิจการโทรคมนาคม

#### ข. การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ

ในอดีตการให้บริการโทรคมนาคมมักจะได้รับพิจารณาในฐานะที่เป็นเพียงการให้บริการพื้นฐานต่อสาธารณชนเท่านั้น แต่ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการให้บริการโทรคมนาคมนั้นนอกจากจะเป็นการให้บริการพื้นฐานต่อสาธารณชนแล้วยังเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้ก้าวหน้าและมีความมั่นคงอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากเหตุผลในการปรับปรุงโครงสร้างระบบการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศสมาชิก ITU ต่าง ๆ มักจะเกิดจากเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจเป็นประการสำคัญ เช่น เพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (economic stabilization) ความมีประสิทธิภาพ (efficiency) ความ

สามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ (international competitiveness) และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ<sup>73</sup>

จากปฏิสัมพันธ์ (interaction) ของการให้บริการโทรคมนาคมกับเศรษฐกิจย่อมสื่อให้เห็นถึงว่าหากแนวความคิดพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจ หรือ โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจได้เปลี่ยนแปลงไป ย่อมก่อให้เกิดแรงผลักดันที่จำต้องพิจารณาทบทวน โครงสร้างและกฎระเบียบที่ควบคุมกำกับดูแลระบบการให้บริการโทรคมนาคมด้วยเช่นกัน

แรงผลักดันทางด้านเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใน โครงสร้างและกฎระเบียบที่ใช้ในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม โดยพื้นฐานแล้วเกิดจากเหตุผลหลัก 2 ประการ คือ

1. การเพิ่มบทบาทของแนวคิดพื้นฐานและทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ต่อระบบการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม

การเพิ่มบทบาทของแนวคิดพื้นฐานและทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์นั้นเกิดจากการยอมรับความสำคัญที่เพิ่มขึ้นของบทบาทการให้บริการโทรคมนาคมต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งหมายความว่า การวางนโยบายและกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ ในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมจะวางอยู่บนพื้นฐานทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์และการวิเคราะห์ทางเทคนิคเพิ่มขึ้น<sup>74</sup> ไม่ว่าจะเป็นการค้นหาแนวทางที่เหมาะสมในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม การวิเคราะห์ผลกระทบอันเกิดจากการออกกฎระเบียบ หรือแม้แต่การกำหนดหรือตีความคำจำกัดความตามกฎระเบียบข้อบังคับ

<sup>73</sup> International Telecommunication Union , Restructuring of Telecommunications in Developing Countries , (Genera : May, 1992) , P 51-54

<sup>74</sup> Walter G. Bolter and others, Telecommunications Policy for the 1990s and Beyond , P 24

## 2. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจในปัจจุบันสามารถพิจารณาได้ใน 2 ระดับคือ ระดับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจภายในประเทศ และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

### 2.1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศ

ปัจจุบันโครงสร้างทางเศรษฐกิจในหลาย ๆ ประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว (developed country) กำลังเคลื่อนย้ายตัวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจภาคบริการ (service economy) ในระบบเศรษฐกิจภาคบริการนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องให้ระบบการให้บริการ โทรคมนาคมที่มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และมีบริการที่ยืดหยุ่นหลากหลาย เพื่อประโยชน์ในการค้าบริการต่าง ๆ โดยส่งผ่านระบบการให้บริการโทรคมนาคม เช่น การให้บริการธนาคาร การให้บริการท่องเที่ยว

ในโครงสร้างทางเศรษฐกิจเช่นนี้การให้บริการโทรคมนาคมนับว่าเป็นหัวใจสำคัญในฐานะที่เป็นรูปแบบของการเป็นพาหะ (mode of delivery) เพื่อดำเนินการให้บริการต่าง ๆ ไปยังผู้รับบริการ ดังนั้นการเข้าถึง (access) เครือข่ายการให้บริการโทรคมนาคมด้วยความเท่าเทียมกัน และอัตราที่เหมาะสมจะเป็นต้นทุนประการหนึ่งในการประกอบธุรกิจการให้บริการต่าง ๆ ที่สำคัญมาก ขณะเดียวกันโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ซับซ้อนยิ่งขึ้นก็ต้องการระบบการให้บริการโทรคมนาคมเพื่อใช้ติดต่อกันภายในระหว่างบริษัทในเครือหรือกลุ่มผู้ใกล้ชิด (closer group) ซึ่งส่งผลให้แต่ละบริษัทธุรกิจพัฒนาเครือข่ายและบริการของตนขึ้นใช้ภายในกิจกรรมของตนเองมากยิ่งขึ้น

การเกิดขึ้นของโครงสร้างระบบเศรษฐกิจบริการ และการพัฒนาเครือข่ายภายในของบริษัทต่าง ๆ ก่อให้เกิดแรงผลักดันหลักที่สำคัญประการหนึ่งในการที่จะต้องมีกรอบทบทวนกฎเกณฑ์และแนวความคิดในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม

## 2.2 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

จากความพยายามระดับระหว่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีที่สนับสนุนการขยายตัวในทางการค้าระหว่างประเทศภายใต้ระบบการค้าเสรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariff and Trade : GATT) ทำให้การไหลเวียนของสินค้าเป็นไปอย่างปราศจากพรมแดน นับว่าเป็นแรงกระตุ้นประการสำคัญให้บริษัทต่าง ๆ มีการโยกย้ายฐานการผลิตไปตามแหล่งต่าง ๆ ทั่วโลก โดยอาศัยหลักพิจารณาทางด้านความได้เปรียบเปรียบเทียบ (comparative advantage) กล่าวคือบริษัทส่วนใหญ่จะพิจารณาทำเลที่ตั้งโรงงานผลิตสินค้าโดยคำนึงถึงข้อดีทางด้านเศรษฐกิจของจุดนั้นเป็นสำคัญ โดยไม่ได้คิดว่าการผลิตนั้นจะอยู่ในเขตแดนของประเทศใด และอาจกระจายจุดการผลิตไปยังทำเลที่เหมาะสม ผลิต่ออุปกรณ์แต่ละชนิดในทำเลที่ต่างกัน หรือมอบหมายให้ผู้ผลิตต่างชาติรับช่วงผลิตอุปกรณ์บางส่วนแทนได้<sup>75</sup> ดังนั้นเป็นที่แน่ชัดว่าในหลาย ๆ บริษัทข้ามชาติที่มีการโยกย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศต่าง ๆ การไหลเวียนของกระแสข้อมูลข้ามพรมแดน (transborder data flows) เป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งยวด เช่น เพื่อการบริการทางด้านการเงิน การจัดจำหน่าย การตลาด การบัญชีและการวิจัยพัฒนา<sup>76</sup>

นอกจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ในแง่การโยกย้ายฐานการผลิตที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจในแต่ละประเทศเกิดความเชื่อมโยงกันแล้ว การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจภายในประเทศไปสู่ระบบเศรษฐกิจภาคบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วได้ทำให้เกิดพยายามที่จะขยายตลาดทางการค้าบริการ (trade in service) ออกไปสู่ประเทศต่าง ๆ เพื่อทดแทนความเสียหายเปรียบทางการค้าสินค้าที่กำลังเสียความได้เปรียบเปรียบเทียบลงไปทุกที

<sup>75</sup> เคนอิจิ โอมูเอะ , ธุรกิจไร้พรมแดน , แปลโดย สันติ ตั้งรพีนากร (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ Global Brain Publication , 2533) , หน้า 45

<sup>76</sup> Karl P. Sauvart , "Services and Data Service", in Electronic Highways for World Trade : Issues in Telecommunication and Data Services , ed. Peter Robinson , Karl P. Sauvart and Vishwas P Govitrikar , 1989, P 5



การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศในแง่มุมต่าง ๆ นั้นก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีที่สำคัญต่อระบบการให้บริการโทรคมนาคม เช่น " อนุสัญญาโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ( International Telecommunication Convention ) " ซึ่งได้ก่อตั้งสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ( International Telecommunication Union ) ขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรที่ดำเนินการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศต่าง ๆ ในการใช้ระบบการให้บริการโทรคมนาคมให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด " ปฏิญญาว่าด้วยการไหลเวียนของกระแสข้อมูลข้ามพรมแดน ( Declaration on Transborder Data flow ) " ขององค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา ( Organization for Economic Cooperation and Developments : OECD ) โดยมีจุดประสงค์ที่จะป้องกันมิให้ประเทศสมาชิกทำการใด ๆ ในอนาคตที่เป็นอุปสรรคต่อการไหลเวียนของกระแสข้อมูลข้ามประเทศ และ " ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ ( General Agreement on Trade in Services : GATS ) " ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการเปิดตลาดทางการค้าบริการในกลุ่มประเทศสมาชิก และที่สำคัญการให้บริการโทรคมนาคมก็เป็นสาขาบริการหนึ่งของข้อตกลงนี้ด้วย

ความร่วมมือตามสนธิสัญญาต่าง ๆ ข้างต้นนับว่าเป็นแรงผลักดันที่สำคัญในการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อโครงสร้าง และแนวทางการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมภายในประเทศต่าง ๆ เป็นอย่างมากอีกด้วย ในฐานะที่เป็นพันธกรณีซึ่งประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามสนธิสัญญาต่าง ๆ

#### ค. การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมไปสู่สังคมข่าวสารข้อมูล ( information society ) นับว่าเป็นแรงผลักดันที่สำคัญประการหนึ่งที่เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อระบบการให้บริการโทรคมนาคม เพราะแกนหลักของสังคมข่าวสารข้อมูลนั้นวางอยู่บนพื้นฐานกระบวนการผลิตและคุณค่าของข่าวสารข้อมูล เครื่องมือของการให้บริการโทรคมนาคมจึงเป็นส่วนประกอบที่สำคัญในฐานะที่เป็นวิธีการในการเข้าถึงและส่งข้อมูล และเมื่อการให้บริการโทรคมนาคมจัดว่าเป็นรูปแบบที่สำคัญที่สุดเพื่อการเข้าถึงข้อมูลและข่าวสารในสังคมข่าวสารข้อมูล สิทธิพื้นฐานต่าง ๆ ที่ได้รับรอง ในฐานะที่เป็นมนุษย์ที่ทุกคนพึงมีพึงได้ เช่น สิทธิในการศึกษา สิทธิในการที่จะได้รับการ

รักษาพยาบาล ย่อมขยายไปถึงสิทธิที่จะได้รับการประกันเงินโอนไขการเข้าถึง (access) เครือข่าย การให้บริการโทรคมนาคมอีกด้วย

#### 2.4.2 ปัญหาและอุปสรรคของโครงสร้างและกฎระเบียบควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมที่วางอยู่บนโครงสร้างแนวความคิดและปัจจัยต่าง ๆ ในอดีต

##### 1. สภาพปัญหา

ปัญหาทางกระบวนการตัดสินใจประเด็นสำคัญของรัฐบาลในหลาย ๆ ประเทศโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาที่มีองค์กรของรัฐเป็นผู้ผูกขาดการให้บริการโทรคมนาคมในรูปแบบต่าง ๆ แต่เพียงผู้เดียว คือ ทำอย่างไรจึงจะบรรลุการขยายตัวของบริการโทรศัพท์พื้นฐานไปสู่บริเวณต่าง ๆ ในประเทศของตนได้อย่างทั่วถึง<sup>77</sup> ในขณะที่ปริมาณความต้องการใช้โทรศัพท์พื้นฐานและบริการโทรคมนาคมที่สลบซับซ้อนได้เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว จนรัฐไม่สามารถสนองตอบความต้องการเหล่านั้นได้ทัน นอกจากนี้บริการโทรศัพท์พื้นฐานที่มีจำนวนเพียงเล็กน้อยก็ยังมีคุณภาพที่ย่ำแย่อีกด้วย<sup>78</sup> แม้ว่ามีเหตุผลมากมายหลายประการต่อคำถามที่ว่า ทำไมพัฒนาการของการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศเหล่านั้น ถึงล้มเหลวต่อการสนองตอบความต้องการที่เพิ่มสูงมากขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ<sup>79</sup> แต่อย่างไรก็ดีสามารถสรุปเหตุผลโดยทั่วไปได้ดังนี้ คือ

<sup>77</sup> The Advisory Group on Telecommunication Policy , International Telecommunication Union (ITU) , The Changing Telecommunication Environment : Policy Considerations for the Members of the ITU , (Geneva : February 1989) , P 7

<sup>78</sup> The Independent Commission for World-Wide Telecommunications Development , International Telecommunication Union (ITU) , Missing Link , P 17

<sup>79</sup> International Telecommunication Union , World Telecommunication Development Report 1994 : World Telecommunication Indicators , P 79

### 1.1) การขาดแคลนเงินลงทุน

ในหลาย ๆ ประเทศองค์กรของรัฐที่ให้บริการ โทรคมนาคมมักจะประสบปัญหาการขาดแคลนเงินลงทุนที่จะนำมาใช้ขยายและปรับปรุงเครือข่ายการให้บริการ โทรคมนาคม เนื่องจากบ่อยครั้งที่การลงทุนดังกล่าวจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนในสัดส่วนที่สูงมาก เมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติของประเทศนั้น ๆ <sup>80</sup> แต่อย่างไรก็ดีจากการศึกษาวิจัยพบว่า แม้ว่าการให้บริการ โทรคมนาคมของรัฐในหลาย ๆ ประเทศจะเป็นกิจการที่สามารถทำกำไรได้ แต่สัดส่วนของการนำผลกำไรมาลงทุนขยายปรับปรุงเครือข่ายอยู่ในอัตราที่ต่ำมาก <sup>81</sup> ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลที่ว่า รัฐจำเป็นต้องนำผลกำไรจากการให้บริการ โทรคมนาคมไปใช้จ่ายในกิจกรรมประเภทอื่น <sup>82</sup> ที่รัฐเห็นว่าจะมีความจำเป็นมากกว่าตามแนวคิดเรื่องการอุดหนุนข้ามภาคนั้นเอง

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่น่าไปสู่การขาดแคลนเงินลงทุนก็คือ การขยายและปรับปรุงเครือข่ายจำเป็นต้องใช้เงินสกุลต่างประเทศจำนวนมาก ในขณะที่รัฐมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องเงินสำรองระหว่างประเทศ <sup>83</sup> ดังนั้นในหลาย ๆ ประเทศรัฐบาลจึงมักออกกฎระเบียบเพื่อควบคุมการใช้จ่ายและกักเงินตราต่างประเทศขององค์กรของรัฐต่าง ๆ อันนำไปสู่ความยากลำบากในการจัดหาอุปกรณ์โทรคมนาคมต่าง ๆ

<sup>80</sup> The Independent Commission for World-Wide Telecommunications, ITU , Missing Link , P 18

<sup>81</sup> Ibid., P 18

<sup>82</sup> International Telecommunication Union, World Telecommunication Development 1994 : World Telecommunication Indicators , , P 7

<sup>83</sup> The Independent Commission for World-Wild Telecommunication , International Telecommunication Union , Missing Link , P 19

## 1.2 ข้อจำกัดทางด้านองค์กร

ในหลาย ๆ ประเทศการให้บริการโทรคมนาคมทุกรูปแบบมักถูกผูกขาดการให้บริการโดยองค์กรของรัฐ ซึ่งมีโครงสร้างและขนบธรรมเนียมประเพณีในการปฏิบัติงานที่ประกอบไปด้วยกฎระเบียบที่เข้มงวดจุกจิก (แต่ไม่ควบคุมคุณภาพของการให้บริการ) ซึ่งยังผลให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานและการตัดสินใจ อีกทั้งยังถูกแทรกแซงทางการเมืองได้โดยง่าย ทำให้เกิดความไม่แน่นอนในแนวทางการดำเนินงานขององค์กร อัตรารายได้ที่ต่ำก็ยังไม่สร้างแรงจูงใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพของพนักงาน<sup>84</sup> นอกจากนี้ยังขาดระบบความรับผิดชอบที่สามารถสอบทานได้ (accountability) ในกระบวนการตัดสินใจและดำเนินงานอีกด้วย

## 1.3 การขาดความร่วมมือที่เพียงพอของภาคเอกชน

แม้ว่ารัฐจะขาดแคลนเงินลงทุนเพื่อขยาย และปรับปรุงเครือข่ายในการให้บริการโทรคมนาคมที่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ แต่รัฐก็ยังคงสงวนอำนาจในการให้บริการโทรคมนาคมไว้กับตนเองแต่ผู้เดียว ทั้งที่มีวิธีการเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนมากมายหลายวิธี เช่น การร่วมลงทุน การให้สัมปทาน หรือการจ้างบริษัทเอกชนให้มาประกอบการให้บริการในนามรัฐ<sup>85</sup> ซึ่งทั้งนี้อุปสรรคขัดขวางที่สำคัญมีได้แก่ การผูกขาดอำนาจตามกฎหมายไว้ให้แก่รัฐแต่เพียงผู้เดียวที่สามารถประกอบการให้บริการโทรคมนาคมในทุกรูปแบบได้

## 2. อุปสรรคของกฎระเบียบที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมที่วางอยู่บนโครงสร้าง แนวคิดและปัจจัยต่าง ๆ ในอดีต

กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคมเป็นกฎระเบียบที่ถูกแทรกสอดไปด้วยแนวความคิดในเชิงสหสาขา ดังนั้นเมื่อปัจจัยทางด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจ สังคมเปลี่ยนแปลงไป กฎระเบียบดังกล่าวจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย มิฉะนั้นกฎระเบียบย่อมจะ

<sup>84</sup> International Telecommunication Union , World Telecommunication Development 1994 : World Telecommunication Indicators , P 79

<sup>85</sup> Ibid., P 79

เป็นอุปสรรคขัดขวางความเจริญและพัฒนาการของระบบการให้บริการโทรคมนาคม

จากการศึกษาในส่วนแรงผลักดันที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจและสังคมได้แสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต่อปัจจัยพื้นฐานต่าง ๆ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ ก่อให้เกิดความไม่เหมาะสมในการใช้กฎระเบียบควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมที่วางอยู่บนโครงสร้าง แนวคิดและปัจจัยต่าง ๆ ในอดีตมากมาย ดังสามารถสรุปปัญหาสำคัญ ๆ ได้ดังนี้คือ

### 2.1. ปัญหาขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่แน่นอน

ในอดีตพัฒนาการของเทคโนโลยีการให้บริการโทรคมนาคมมีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างช้า<sup>86</sup> จึงมีลักษณะการให้บริการพื้นฐานเพียงไม่มากนัก แต่ในกลางทศวรรษ 1950 พัฒนาการของเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคมกลับเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มีบริการที่หลากหลาย โดยมีสาเหตุหลักจากการรวมตัวระหว่างเทคโนโลยีด้านการสื่อสารโทรคมนาคมกับเทคโนโลยีด้านคอมพิวเตอร์<sup>87</sup> การรวมตัวดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบที่สำคัญต่อกฎระเบียบที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมประการหนึ่งคือ ในหลายประเทศกิจกรรมทางด้านการให้บริการด้านคอมพิวเตอร์เป็นกิจกรรมที่มีการแทรกแซงจากรัฐค่อนข้างน้อย และมักใช้กลไกตลาดเป็นตัวควบคุมระบบ ในขณะที่การให้บริการโทรคมนาคมเป็นบริการที่มีการควบคุมอย่างเข้มงวดจากรัฐ เป็นระบบที่ถูกผูกขาดโดยผู้ให้บริการรายเดียว ดังนั้นการรวมตัวระหว่างการให้บริการด้านคอมพิวเตอร์กับการให้บริการโทรคมนาคมจึงก่อให้เกิดปัญหาว่า บริการใหม่ ๆ ที่เกิดจากการรวมตัวดังกล่าวนี้จะอยู่ในขอบเขตของการให้บริการในลักษณะใด จะเป็นบริการที่ถูกผูกขาดการให้บริการและถูกควบคุมโดยกฎระเบียบที่เคร่งครัด หรือจะเป็นบริการที่ปล่อยให้กลไกตลาดเป็นตัวจักรสำคัญในการควบคุมกำกับดูแล และปัญหาที่สำคัญที่สุดคือจะใช้มาตรฐานใดเป็นบรรทัดฐานในการแบ่งขอบเขตระหว่างบริการที่จะถูกควบคุมโดยเข้มงวดและบริการที่ไม่ควรถูกควบคุม

<sup>86</sup> The Independent Commission for World-Wide Telecommunication , International Telecommunication Union , Missing Link , P 29

<sup>87</sup> Ibid., P 29

คุม ในขณะที่การทับซ้อนกัน (overlap) ระหว่างบริการทั้งสอง ได้สร้างความคลุมเครือและยากลำบากในการแบ่งแยกตลาดเป็นอย่างยิ่ง <sup>88</sup>

การแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นบรรทัดฐานที่ใช้ในแต่ละประเทศย่อมแตกต่างกัน บางประเทศใช้แนวทางการตัดสินใจโดยจัดให้บริการที่เกิดขึ้นใหม่เป็นบริการโทรคมนาคมและถูกผูกขาดโดยผู้ให้บริการที่มีอำนาจทั้งหมด ส่วนในบางประเทศก็บัญญัติหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่งแยกขึ้นมา เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการออก "Inquiry II" เพื่อจำแนกประเภทบริการออกเป็นการให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน (basic service) และการให้บริการโทรคมนาคมเสริมคุณค่า (enhanced service) <sup>89</sup> เพื่อแบ่งขอบเขตระหว่างบริการที่จะถูกควบคุมและบริการที่ไม่ถูกควบคุม โดยให้ความหมายการให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานว่าเป็นบริการที่ส่งข้อมูลข่าวสารจากแหล่งกำเนิดไปสู่ปลายทางโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงข้อมูลข่าวสารนั้น (basic services were limited to the transport of information unchanged from source to destination) <sup>90</sup> และการให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานจะเป็นบริการที่ถูกควบคุมโดยรัฐ <sup>91</sup> ในขณะที่การให้บริการโทรคมนาคมเสริมคุณค่า (enhanced service) เป็นบริการอื่นใดที่นอกเหนือจากการให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานและจะเป็นการให้บริการที่ไม่ถูกควบคุม <sup>92</sup> กล่าวคือ ปล่อยให้กลไกตลาดเป็นตัวควบคุมระบบ

<sup>88</sup> Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD) "Telecommunication Network Based Services : Policy Implications", 1989, P 36

<sup>89</sup> R J Horrocks , and R.W.A.Scarr , Future Trends in Telecommunications , (John Wiley & Sons Ltd, 1993) , P 371

<sup>90</sup> Ibid., P 371

<sup>91</sup> Ibid., P 371

<sup>92</sup> Ibid., P 371

## 2.2. ปัญหาแนวความคิดบรรทัดฐานที่ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจและ เทคโนโลยีในปัจจุบัน

แนวความคิดบรรทัดฐานที่สอดคล้องแทรกในกฎระเบียบควบคุมกำกับดูแลการให้บริการ โทรคมนาคมนั้นเป็นบรรทัดฐานและแนวคิดที่เกิดจากผสมผสานสภาพทางด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจ และสังคมเป็นสำคัญ ดังนั้นเมื่อสภาพปัจจัยต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไปย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อ แนวคิดและบรรทัดฐานเหล่านั้นด้วย ซึ่งผลกระทบดังกล่าวสามารถแสดงให้เห็นได้ดังนี้ คือ

### 1. แนวความคิดและบรรทัดฐานที่เน้นความสำคัญทางด้านสังคม

ในอดีตการให้บริการ โทรคมนาคมมักเน้นความสำคัญหลักอยู่ที่ เป็นบริการที่ตอบสนองความ จำเป็นพื้นฐานต่อสังคม แต่ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไปว่าการให้บริการ โทรคมนาคมเป็น พื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจ และอัตราค่าบริการ โทรคมนาคมยังเป็นต้นทุนการ ประกอบการของธุรกิจต่าง ๆ ประเภทหนึ่งด้วย ดังนั้นแนวความคิดและบรรทัดฐานที่เน้นความ สำคัญทางด้านสังคมเป็นหลัก โดยปราศจากการพิจารณาทางด้านเศรษฐกิจย่อมไม่เหมาะสมกับสภาพ ลักษณะของ โครงสร้างทางสังคมและ เศรษฐกิจในปัจจุบัน

#### 1.1. แนวความคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับบริการสาธารณะและการ ให้บริการอย่างทั่วถึง

ในขณะที่เดิมนั้นการให้บริการ โทรคมนาคมถูกจำกัดอยู่เพียงการให้บริการเพียงไม่กี่ ประเภท แต่ในปัจจุบันการรวมตัวของ เทคโนโลยีด้านการสื่อสาร โทรคมนาคมกับเทคโนโลยี คอมพิวเตอร์ก่อให้เกิดบริการที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น ดังนั้นการพิจารณาว่าการให้บริการ โทรคมนาคมทุกประเภทจำเป็นต้องมีลักษณะ เป็นการให้บริการสาธารณะและต้องให้บริการอย่างทั่ว ถึงย่อมไม่ใช่บรรทัดฐานที่เหมาะสมอีกต่อไปแล้ว สมควรที่จะมีการแบ่งแยกค่าบริการใดมีลักษณะ เป็นบริการสาธารณะที่ยังจำเป็นต้องให้บริการอย่างทั่วถึง และบริการใดที่ไม่มีลักษณะเป็นบริการ สาธารณะอันไม่จำเป็นต้องเป็นการให้บริการที่ต้องบรรลুবรรทัดฐานการให้บริการอย่างทั่วถึง

#### 1.2. แนวความคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการอุดหนุนข้ามภาค

เมื่ออัตราค่าบริการเป็นต้นทุนที่สำคัญประการหนึ่งของการประกอบการธุรกิจ ธุรกิจ ต่าง ๆ จึงย่อมต้องการอัตราค่าบริการที่สะท้อนต้นทุนของการให้บริการ แนวความคิดการอุดหนุน ข้ามภาคที่เก็บค่าบริการรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งสูงกว่าต้นทุนการให้บริการมาก โดยมีวัตถุประสงค์

เพื่อนำไปอุดหนุนบริการสาธารณะอื่น ๆ ที่ขาดทุน จึงไม่สอดคล้องกับนโยบายที่รัฐจะให้การให้บริการ โทรคมนาคมเป็นรากฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้นวิธีการหาทุนเพื่ออุดหนุนบริการที่ขาดทุนจึงจำเป็นต้องหารูปแบบที่เหมาะสมต่อสภาพเศรษฐกิจและแนวความคิดใหม่ที่แทรกสอดเข้ามาในการให้บริการโทรคมนาคม

นอกจากปัญหาด้านต้นทุนแล้วความสามารถที่จะมีการแข่งขันได้ในระบบการให้บริการ โทรคมนาคมอันเนื่องจากการลดขนาดการผูกขาดโดยธรรมชาติ ยังเป็นสาเหตุให้ต้องมีการทบทวนรูปแบบเกี่ยวกับการอุดหนุนเข้ามาภาคอีกด้วย เพราะการอุดหนุนเข้ามาภาคเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อสภาพการแข่งขัน เนื่องจากผู้ให้บริการอาจนำผลกำไรจากการให้บริการในภาคที่ตนเองได้กำไรมาอุดหนุนการให้บริการในภาคที่ตนเองไม่มีประสิทธิภาพในการแข่งขัน เพื่อให้กิจการนั้นสามารถดำรงอยู่ได้

## 2. แนวความคิดและบรรทัดฐานการผูกขาดโดยธรรมชาติ

จากพัฒนาการทางด้านเทคโนโลยีที่ส่งผลให้ต้นทุนของการลงทุน การดำเนินการให้บริการ การบำรุงรักษาลดลงเป็นอย่างมากได้สร้างผลกระทบต่อลักษณะทาง เศรษฐศาสตร์ เครือข่ายของการให้บริการ โทรคมนาคมเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือเมื่อปริมาณทุนที่ต้องใช้ลงทุนในกิจการลดน้อยลงฐานผู้บริโภคที่จำเป็นต่อจุดคุ้มทุนของการลงทุนในการให้บริการ โทรคมนาคมก็ไม่จำเป็นต้องมีปริมาณมากเท่าในอดีต ดังนั้นย่อมเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการรายใหม่สามารถเข้ามาประกอบการแข่งขันได้มากขึ้น แม้จะไม่ถึงกับเป็นการแข่งขันเสรีก็ตาม การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ย่อมนำไปสู่ความไม่สมเหตุสมผลของการสร้างอำนาจผูกขาดให้กับผู้ประกอบการ โทรคมนาคมเพียงรายเดียวโดยอาศัยเหตุผลหลักจากลักษณะของการให้บริการ โทรคมนาคมที่เป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติเหมือนในอดีตอีกต่อไป

## 3. แนวความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ

จากพัฒนาการที่ก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและความจำเป็นที่จะต้องมีการติดต่อสื่อสารระหว่างประเทศมากขึ้นอันเป็นผลมาจากโลกาภิวัตน์ (Globalization) ประกอบกับการสิ้นสุดของสงครามเย็น ย่อมไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการ โทรคมนาคมอย่างเข้มงวดเพื่อเหตุผลทางด้านความมั่นคงของรัฐอีกต่อไป



## 2.5 แนวโน้มความเปลี่ยนแปลงของ โครงสร้างและกฎระเบียบควบคุมกำกับดูแลการให้บริการ โทรคมนาคม

จากความเปลี่ยนแปลงของปัจจัยพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ โทรคมนาคมดังกล่าวมาข้างต้นนั้น ได้ส่งผลกระทบต่อ โครงสร้างและกฎระเบียบที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการ โทรคมนาคมเป็นอย่างมาก ในหัวข้อนี้จะเป็นการศึกษาถึงผลกระทบของความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับ โครงสร้างและกฎระเบียบที่ใช้ในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการ โทรคมนาคม โดยการศึกษาจะพุ่งเล็งถึงภาพกว้างของความเปลี่ยนแปลงและแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายที่ควบคุมการให้บริการ โทรคมนาคมในบทต่อไป

การศึกษาวิจัยแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงของ โครงสร้างและกฎระเบียบควบคุมกำกับดูแลการให้บริการ โทรคมนาคมมีวัตถุประสงค์ เพื่อแสดงภาพรวมของปฏิสัมพันธ์ในภาคการให้บริการ โทรคมนาคมทั้งระบบ การศึกษาวิจัยจึงขอแยกหัวข้อการศึกษาออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับภายในประเทศและระดับระหว่างประเทศ เนื่องจากเหตุผลที่ว่า การให้บริการ โทรคมนาคมนั้นนอกจากจะเป็นการติดต่อสื่อสารของกลุ่มคนระดับภายในประเทศแล้ว ยังเป็นการเชื่อมโยงการติดต่อสื่อสารระหว่างประเทศต่าง ๆ ในโลกอีกด้วย และความสัมพันธ์ดังกล่าวยังมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ที่มีผลกระทบซึ่งกันและกัน กล่าวคือแนวโน้มของความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระดับภายในประเทศ ย่อมเป็นเหตุให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในระดับระหว่างประเทศ ในขณะที่เดียวกันความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระดับระหว่างประเทศย่อมเป็นเหตุให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในระดับภายในประเทศ เช่นกันอีกด้วย

### 2.5.1 แนวโน้มและความเปลี่ยนแปลงระดับภายในประเทศ

ระหว่างทศวรรษ 1970 ได้เกิดแนวความคิดที่ตระหนักถึงบทบาทความสำคัญที่เพิ่มสูงขึ้นของการให้บริการ โทรคมนาคมต่อระบบเศรษฐกิจทั้งหมดของประเทศ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของการให้บริการ โทรคมนาคมในการพัฒนาเทคโนโลยีข่าวสารข้อมูล (information technology) และการพัฒนาการให้บริการ โทรคมนาคมเพิ่มคุณค่าต่าง ๆ (value added

services)<sup>93</sup> แนวคิดข้างต้นนี้เริ่มมีความสำคัญและมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งในทศวรรษ 1980 จึงนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของความเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงของกฎเกณฑ์ที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม<sup>94</sup>

จากการศึกษาวิจัยพบว่าประเด็นหลักของแนวทางการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกฎระเบียบที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมมุ่งไปสู่เป้าหมายหลัก 3 ประการดังนี้ คือ<sup>95</sup>

- 1) กระตุ้นให้เกิดการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพของการให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานและการให้บริการโทรคมนาคมเพิ่มคุณค่า
- 2) การดึงดูดเงินลงทุนจำนวนมากที่ต้องใช้ในการปรับปรุงและขยายเครือข่ายการให้บริการโทรคมนาคม
- 3) การสร้างระบบและกระบวนการที่มีประสิทธิภาพในการกำหนดนโยบาย และบัญญัติกฎระเบียบควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม เพื่อสนองตอบและดำเนินไปในแนวทางเดียวกับแผนการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศ

เป็นที่น่าสังเกตว่าในประเทศต่าง ๆ นั้น การพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์นอกจากจะมุ่งไปสู่การบรรลุเป้าหมายหลักทั้ง 3 ประการข้างต้นแล้ว แนวทางในการบรรลุเป้าหมายก็ยังมีลักษณะร่วมที่คล้ายคลึงกันจะแตกต่างกันก็เพียงแต่รายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น ดังสามารถแสดงรายละเอียดได้ดังนี้

<sup>93</sup> R.J.Horrocks, and R.W.A.Scarr , Future Trends in Telecommunications , P 369

<sup>94</sup> Ibid., P 365

<sup>95</sup> The Advisory Group on Telecommunication Policy , ITU , The Changing Telecommunication Environment : Policy Consideration for the Members of the ITU , P 21

## 1. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกฎระเบียบเพื่อบรรลุเป้าหมายกระตุ้นให้เกิดการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพของการให้บริการโทรคมนาคม

แต่เดิมนั้นการให้บริการโทรคมนาคมจะเป็นกิจการที่มีลักษณะการผูกขาดโดยธรรมชาติ และมีการให้บริการที่ไม่หลากหลาย ดังนั้นวิธีการที่จะบรรลุการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพที่สุดก็คือการผูกขาดการให้บริการโดยผู้ประกอบการรายเดียว แต่พัฒนาการทางด้านเทคโนโลยีที่ช่วยลดต้นทุนการประกอบการและสร้างบริการใหม่ ๆ ขึ้นมามากมาย ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องทบทวนวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมายการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดเสียใหม่

จากความเชื่อพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์โดยทั่วไปนั้นเห็นว่า การแข่งขันโดยอาศัยกลไกตลาดเป็นวิธีการที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดแก่การจัดสรรทรัพยากร ดังนั้นเมื่อเทคโนโลยีใหม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐศาสตร์เครือข่ายของการให้บริการโทรคมนาคม ในลักษณะที่สามารถเพิ่มจำนวนผู้ประกอบการให้บริการโทรคมนาคมได้มากขึ้นโดยไม่เกิดภาวะการสูญเสียทางเศรษฐกิจจากการประหยัดจากขนาด นโยบายโทรคมนาคมของประเทศต่าง ๆ จึงเริ่มให้ความสนใจต่อการนำแนวความคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการแข่งขันเข้ามาใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคมมากขึ้น เช่น ประเทศอังกฤษได้นำนโยบายการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการ 2 ราย (Duopoly Policy) เข้ามาใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน โดยให้ใบอนุญาตแก่บริษัท Mercury เข้ามาประกอบการแข่งขันกับบริษัท British Telecom ที่แต่เดิมผูกขาดการให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานแต่เพียงผู้เดียว

การนำแนวความคิดเรื่องการแข่งขันเข้ามาใช้ในระบบการให้บริการโทรคมนาคมนั้นก่อให้เกิดผลกระทบที่สำคัญ คือมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและลักษณะของกฎระเบียบที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม ในขณะที่มีผู้เล่นที่เพิ่มมากขึ้นในระบบการให้บริการโทรคมนาคม

### 1.1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและลักษณะของกฎระเบียบที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและลักษณะของกฎระเบียบที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมอันเป็นผลจากการนำแนวความคิดเรื่องการแข่งขันเข้ามาใช้ในระบบการให้บริการโทรคมนาคมนั้นจากการศึกษาวิจัยพบว่า รูปแบบของความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสามารถสรุปได้ใน 3 ลักษณะ คือ

### ก. การเปิดเสรี (liberalization)

การนำแนวคิดเรื่องการแข่งขันเข้ามาใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคมนั้นจำเป็นต้องมีการยกเลิกกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้ามาประกอบการ (barrier to entry) ของผู้ประกอบการรายใหม่ที่แต่เดิมได้กำหนดไว้เพื่อประกันอำนาจผูกขาดของผู้ประกอบการในอดีต ดังนั้นกระบวนการเปิดเสรีในภาคการให้บริการโทรคมนาคมจึงสื่อถึงการผ่อนคลายหรือยกเลิกของข้อบังคับใด ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เบื้องต้นเพื่อประกันอำนาจผูกขาดอันเป็นการจำกัดการเข้ามาประกอบการให้บริการในภาคหนึ่งภาคใด (segment) ของผู้ประกอบการให้บริการโทรคมนาคมรายใหม่<sup>96</sup>

### ข. การลดกฎเกณฑ์ (deregulation)

การนำระบบการแข่งขันเข้ามาใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคมย่อมหมายถึง การเพิ่มบทบาทของระบบกลไกตลาดในการควบคุมกำกับดูแลระบบการให้บริการโทรคมนาคมด้วย การเพิ่มบทบาทของกลไกตลาดย่อมสื่อถึงนัยที่ว่ารัฐจำเป็นต้องลดระดับของการแทรกแซง เพื่อให้กลไกตลาดสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด รัฐจะเข้าแทรกแซงได้ก็แต่เฉพาะเพื่อประกันว่าตลาดยังคงมีการแข่งขันอยู่เท่านั้น จากเหตุผลดังกล่าวการนำแนวคิดเรื่องการแข่งขันมาใช้ในระบบการให้บริการโทรคมนาคมจึงย่อมนำไปสู่การลดกฎเกณฑ์ด้วย ดังนั้นการลดกฎเกณฑ์จึงย่อมหมายถึงการยกเลิกหรือลดทอนระดับของการควบคุม โดยกฎระเบียบที่อุตสาหกรรมหรือบริษัทใด ๆ ถูกควบคุมอยู่ เช่น การควบคุมราคาหรือมาตรฐาน<sup>97</sup> และถ้าหากกฎเกณฑ์ดังกล่าวเป็นกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการเข้ามาประกอบกิจการของผู้ประกอบการรายใหม่ด้วยแล้วการลดกฎเกณฑ์ดังกล่าวก็อาจเรียกว่าเป็นการเปิดเสรีไปด้วยก็ได้<sup>98</sup> แต่อย่างไรก็ตามต้องพึงเข้าใจว่าแนวความคิดเรื่องการเปิดเสรีและการลดกฎเกณฑ์เป็นแนวคิดที่แยกออกจากกันแต่อาจเกี่ยวเนื่องกันได้<sup>99</sup>

<sup>96</sup> Sushil K. Bhattacharyya , and Vishal Sabherwal , "TELECOM Privatization : A Panacea for Developing Economies ?" , P 1

<sup>97</sup> Ibid., P 1

<sup>98</sup> Ibid., P 1

<sup>99</sup> Ibid., P 1

### ค. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกฎเกณฑ์ (re-regulation)

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกฎเกณฑ์สามารถแสดงนัยได้ใน 2 ลักษณะ คือ การเปลี่ยนแปลงในตัวกฎระเบียบ แนวความคิด และวิธีการที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคมโดยตรง และการเปลี่ยนแปลงของระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคม

#### 1. การเปลี่ยนแปลงในตัวกฎระเบียบ แนวความคิด และวิธีการที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับการให้บริการโทรคมนาคม

การนำแนวความคิดและบรรทัดฐานเรื่องการแข่งขันเข้ามาใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคม ได้ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างของกฎระเบียบที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมเป็นอย่างมาก กล่าวคือแต่เดิมโครงสร้างของการให้บริการโทรคมนาคมวางอยู่บนพื้นฐานของการผูกขาดโดยผู้ประกอบการรายเดียว ดังนั้นวิธีการ (means) ที่เลือกใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายและบรรทัดฐานอื่น ๆ ไม่ว่าจะในทางสังคมหรือทางเศรษฐกิจย่อมเป็นวิธีการที่สอดคล้องกับลักษณะของการมีผู้ประกอบการรายเดียว เช่น วิธีการเพื่อบรรลุเป้าหมายตามบรรทัดฐานการให้บริการอย่างทั่วถึงนั้นจะใช้รูปแบบบรรทัดฐานของการอุดหนุนเข้ามาภาคโดยตรง กล่าวคือจะเป็นการโยกย้ายทรัพยากรระหว่างการให้บริการที่มีกำไรมาสู่การให้บริการที่ขาดทุนภายในองค์กรของผู้ประกอบการโดยตรงเลยเนื่องจากมีผู้ให้บริการเพียงรายเดียว แต่เมื่อนำแนวความคิดเรื่องการแข่งขันเข้ามาใช้ การป้องกันการอุดหนุนเข้ามาภาคของผู้ประกอบการแต่ละรายเป็นเงื่อนไขที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะหากไม่มีการป้องกันและควบคุม ผู้ประกอบการอาจนำผลกำไรจากการให้บริการที่ตนเองได้กำไรมาอุดหนุนการให้บริการที่ตนเองไม่มีประสิทธิภาพในการแข่งขันเพื่อให้กิจการนั้นสามารถดำรงอยู่ได้ ซึ่งจัดว่าเป็นการสร้างภาวะการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมและขาดประสิทธิภาพให้เกิดขึ้น ดังนั้นเมื่อมีการนำระบบการแข่งขันเข้ามาจึงส่งผลต่อรูปแบบและแนวทางการนำบรรทัดฐานการอุดหนุนเข้ามาภาคเข้ามาใช้เพื่อเป็นวิธีการในการบรรลุเป้าหมายการให้บริการอย่างทั่วถึงในหลาย ๆ ประเทศรูปแบบของการบรรลุเป้าหมายการให้บริการอย่างทั่วถึงได้ถูกบรรลุด้วยวิธีการอื่น ๆ เช่น การนำวิธีการเก็บเงินค่าธรรมเนียมจากผู้ประกอบการแต่ละรายมาตั้งเป็นเงินกองทุนเพื่อนำมาอุดหนุนการให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานเพื่อให้สามารถให้บริการอย่างทั่วถึงได้

นอกจากผลกระทบต่อวิธีการที่จะนำมาใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายต่าง ๆ จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงไปแล้ว การนำบรรทัดฐานเรื่องการแข่งขันเข้ามาใช้ยังส่งผลกระทบต่อระดับความเข้มงวดของโครงสร้างกฎระเบียบด้วย กล่าวคือโครงสร้างของกฎระเบียบที่มีลักษณะควบคุมอย่างเข้มงวดก็จำเป็นต้องลดระดับของความเข้มงวดลง บทบาทของรัฐที่เคยมีลักษณะเป็นการควบคุมอย่างเข้มงวดก็จะลดลง เหลือเพียงกำกับดูแลเพื่อประกันให้เกิดการแข่งขันขึ้นในระบบเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาวิจัยพบว่า แนวโน้มของภาคการให้บริการโทรคมนาคมจะนำแนวความคิดเรื่องการแข่งขันและเปิดกว้างการมีส่วนร่วมของเอกชนมากขึ้น ในขณะที่ลดระดับความเข้มงวดของกฎเกณฑ์ที่ควบคุมลง แต่การกระทำดังกล่าวไม่เป็นการประกันว่าจะปรับปรุงระบบการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศให้ดีขึ้นได้ แม้ว่าโดยทั่วไปแล้วประเทศที่อยู่ในแนวโน้มดังกล่าวจะมีระบบการโทรคมนาคมที่ดีกว่า<sup>100</sup>

## 2. การเปลี่ยนแปลงของระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคม

การนำแนวคิดเรื่องการแข่งขันเข้ามาใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคมนั้น นอกจากจะมีผลกระทบกับกฎระเบียบที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมโดยตรงแล้วยังก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบกฎหมายทั้งระบบที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคมด้วย กล่าวคือการนำระบบกลไกตลาดเข้ามาใช้นั้นแม้ว่าจะช่วยให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น แต่กลไกตลาดเพียงประการเดียวก็ไม่สามารถรับประกันถึงผลกระทบที่จะเกิดกับสังคมทั้งหมดได้ เนื่องจากการให้บริการโทรคมนาคมแทรกสอดไปด้วยเป้าหมายทั้งทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ ดังนั้น อะไรที่ต่อบริษัทผู้ประกอบการให้บริการ ย่อมไม่สามารถถือว่าเป็นสิ่งที่ต่อระบบการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศได้ เพราะผู้ให้บริการอาจจะคำนึงถึงแต่เพียงการสร้างผลกำไรสูงสุดให้กับบริษัทเท่านั้น เมื่อรัฐนำระบบกลไกตลาดเข้ามาใช้และลดระดับความเข้มงวดของกฎเกณฑ์ที่เคยมีลงไปรัฐก็จำเป็นต้องนำกฎหมายอื่น ๆ เข้ามาสู่ระบบการให้บริการโทรคมนาคม

<sup>100</sup> Norman R. Nicholls , " Adaption of the Regulatory Sector to New Political and Market Realities " , P 10

ด้วย เพื่อสร้างการถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกันกับแนวคิดเรื่องการแข่งขัน กล่าวคือรัฐต้องคำนึงถึงกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคที่มีวัตถุประสงค์คุ้มครองผู้บริโภคจากการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือป้องกันการกระทำใด ๆ ที่เป็นการเอาเปรียบเอาเปรียบผู้บริโภคของผู้ประกอบการ นอกจากนี้กฎหมายป้องกันการผูกขาดและป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมก็ยังเป็นสิ่งที่ไม่สามารถละเลยได้ เนื่องจากเป็นกลไกหลักที่จำต้องมีไว้เพื่อประกันว่าในระบบการให้บริการ โทรคมนาคมจะดำเนินไปด้วยกลไกตลาดที่มีการแข่งขันกันอย่างแท้จริง

## 1.2 การเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้เล่นในภาคการให้บริการ โทรคมนาคม

การนำความคิดเรื่องการแข่งขันเข้ามาใช้ในภาคการให้บริการ โทรคมนาคมนั้น ทำให้มีจำนวนผู้เล่น (player) ในระบบเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือนอกจากองค์กรของรัฐที่ประกอบการให้บริการ โทรคมนาคมแล้วยังประกอบไปด้วยผู้ให้บริการที่เป็นเอกชน ผู้บริโภค และองค์กรระดับระหว่างประเทศต่าง ๆ อีกด้วย ซึ่งผู้เล่นแต่ละรายล้วนแต่มีบทบาท หน้าที่ที่แตกต่างและไม่เท่าเทียมกัน ความสัมพันธ์ที่ต่างกัันส่งผลให้ผู้เล่นแต่ละรายในภาคการให้บริการ โทรคมนาคมมีคุณค่า แนวคิด ทักษะคติตลอดจนวัตถุประสงค์ที่ต่างกัันอีกด้วย เช่นผู้ให้บริการที่เป็นองค์กรของรัฐมักมีคุณค่าและทัศนคติที่พิจารณาการให้บริการ โทรคมนาคมในฐานะที่เป็นการให้บริการพื้นฐาน โดยทั่วไปแก่ประชาชน การให้บริการ โทรคมนาคมจึงไม่ควรเป็นการค้าหากำไร อีกทั้งเพื่อป้องกันความมั่นคงของประเทศและปกป้องวัตถุประสงค์ทางด้านสังคม รัฐก็ควรประกอบกิจการนี้เองและควรป้องกันการครอบงำจากต่างชาติ ในขณะที่ผู้ให้บริการ โทรคมนาคมที่เป็นเอกชนมักมีคุณค่าและทัศนคติที่ว่าการให้บริการ โทรคมนาคมเป็นการค้าบริการประเภทหนึ่งซึ่งรัฐกำกับดูแลมากขึ้นเท่าใดก็ยิ่ง เป็นผล เสี่ยงต่อการพัฒนาในภาค โทรคมนาคมมากยิ่งขึ้นเท่านั้น ส่วนคุณค่าและทัศนคติของผู้บริโภคนั้นมักจะ ไม่ให้ความสำคัญว่าผู้ใดควรเป็นผู้ให้บริการ โทรคมนาคม แต่ผู้บริโภคต้องการการให้บริการที่ทั่วถึง มีคุณภาพที่ดี รวดเร็วและค่าบริการที่ถูกลง

จากทัศนคติ และคุณค่าของผู้เล่นฝ่ายต่าง ๆ ดังที่ยกตัวอย่างไว้ข้างต้นนี้ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าผู้เล่นแต่ละฝ่ายล้วนแต่มีแนวคิด ทักษะคติ และผลประโยชน์ที่ต่างกัันและในบางครั้งก็ขัดแย้งกันเอง ดังนั้นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นคือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ โทรคมนาคมจะประนีประนอม ประสานผลประโยชน์และกำหนดบทบาทของผู้เล่นแต่ละฝ่ายอย่างไร

2. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกฎระเบียบเพื่อบรรลุเป้าหมายการดึงดูดเงินลงทุนจำนวนมากที่ต้องใช้ในการปรับปรุงและขยายเครือข่ายการให้บริการโทรคมนาคม

ความตระหนักถึงบทบาทที่เพิ่มขึ้นทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของการให้บริการโทรคมนาคมทำให้หลาย ๆ ประเทศเกิดความตื่นตัวที่จะพัฒนา ขยาย และปรับปรุงเครือข่ายการให้บริการโทรคมนาคมเพื่อตอบสนองต่อความต้องการที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในประเทศของตน อย่างไรก็ตามแม้ว่าพัฒนาการทางด้านเทคโนโลยีจะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการวางเครือข่ายลงไปตามแต่การลงทุนทางด้านโทรคมนาคมก็ยังจัดว่าเป็นการลงทุนที่ใช้ทุนเข้มข้นอยู่ดี ปัญหาที่เกิดขึ้นในหลาย ๆ ประเทศปัญหาหลักประการหนึ่ง ได้แก่ รัฐบาลแคลนเงินลงทุนที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาปรับปรุงและขยายเครือข่ายการให้บริการโทรคมนาคม ดังนั้นการหาแหล่งเงินทุนจึงนับว่าเป็นเป้าหมายหลักประการหนึ่งที่รัฐจำต้องหาวิธีการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

จากการศึกษาวิจัยพบว่าวิธีการที่หลาย ๆ ประเทศใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายนี้ ได้แก่ การเพิ่มบทบาทของการมีส่วนร่วมในภาคเอกชน โดยคาดหมายว่าการมีส่วนร่วมที่เพิ่มมากขึ้นของเอกชนต่อระบบการให้บริการโทรคมนาคมจะเป็นวิธีการที่สามารถระดมเงินลงทุนจำนวนมากได้ โดยทั่วไปวิธีการเพิ่มการมีส่วนร่วมของเอกชนได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของผู้ให้บริการโทรคมนาคมใน 2 ลักษณะใหญ่คือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทที่รัฐยังมีอำนาจควบคุมดูแลอยู่อย่างเต็มที่ (corporatization) และการแปรรูปไปสู่ภาคเอกชน (privatization)

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายองค์กรของรัฐที่ให้บริการโทรคมนาคมเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้ผู้ให้บริการโทรคมนาคมของรัฐสามารถมีอิสระในการบริหารงานและอิสระทางการเงินจากรัฐบาล ซึ่งวัตถุประสงค์โดยเบื้องต้นมักจะเป็นการให้อิสระที่เพิ่มมากขึ้นในการระดมทุนหรือกำหนดอัตราค่าจ้างแรงงาน<sup>101</sup> เพื่อให้ใกล้เคียงกับการดำเนินงานของเอกชน จากเหตุผลข้างต้นผู้เขียนจึงเห็นว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทนั้นเป็นรูปแบบหนึ่งของการเพิ่มบทบาทของการมีส่วนร่วมในเอกชนด้วย เนื่อง

<sup>101</sup> International Telecommunication Union , World Telecommunication Development Report 1994 : World Telecommunication Indicators ,



จากว่าความมีอิสระทางด้านการบริหารและการเงินย่อมสื่อถึงอิสระในการระดมทุนจากประชาชน โดยทั่วไปเพื่อนำมาใช้ในการปรับปรุงพัฒนาเครือข่ายการให้บริการโทรคมนาคมด้วย และโดยทั่วไปขั้นตอนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทมักจะเป็นขั้นตอนเบื้องต้นเพื่อปูทางไปสู่การแปรรูปไปสู่ภาคเอกชนด้วย <sup>102</sup>

การแปรรูปไปสู่ภาคเอกชนเป็นการโอนความเป็นเจ้าของ (ownership) ขององค์กร ผู้ให้บริการจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชนโดยที่อาจไม่เกี่ยวข้องกับการโอนอำนาจการควบคุมบริหารเลยก็ได้ <sup>103</sup> การโอนความเป็นเจ้าของไปสู่ภาคเอกชนนับว่าเป็นวิธีการระดมเงินทุนเพื่อใช้ในการขยายและปรับปรุงเครือข่ายการให้บริการโทรคมนาคมที่หลาย ๆ ประเทศนำมาใช้อย่างได้ผล เช่น กลุ่มประเทศละตินอเมริกา <sup>104</sup>

จากการศึกษาวิจัยพบว่าวิธีการดึงดูดเงินลงทุน โดยใช้รูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทและการแปรรูปไปสู่ภาคเอกชนก่อให้เกิดผลกระทบที่สำคัญต่อกฎระเบียบที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมก็คือ ในอดีตหลายประเทศที่มีองค์กรของรัฐเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมรัฐมักไม่มีกฎหมายควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรที่ให้บริการ เพราะรัฐจะสันนิษฐานว่าองค์กรของตนเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภคและกระทำการให้บริการเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมอยู่แล้ว ในขณะที่เดียวกันรัฐก็สามารถเข้าแทรกแซงแนวทางการดำเนินงานขององค์กรได้โดยตรง ดังนั้นเมื่อรูปแบบขององค์กรที่ให้บริการโทรคมนาคมเปลี่ยนแปลงไปรัฐจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนรูปแบบลักษณะของกฎระเบียบที่ควบคุมกำกับดูแลผู้ให้บริการโทรคมนาคมด้วย กล่าวคือเมื่อแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทหรือแปรรูปไปสู่ภาคเอกชนแล้วรัฐก็ไม่สามารถเข้าควบคุมผู้ให้

<sup>102</sup> Ibid., P 52

<sup>103</sup> Sushil k. Bhattacharyya , and Vishal Sabherwal , " TELECOM Privatization : A Panacea for Developing Economies ? " , P 1

<sup>104</sup> Peter R. Scherer, "Perspective on Telecommunications Restructuring" , in East-Asian Economic Development : Role of Telecommunications and Information Technology ,(Korea : Korea Information Society Development Institute (KISDI), 1992) , P 117

บริการได้โดยตรง รัฐจึงมีความจำเป็นต้องตั้งระบบการให้บริการโทรคมนาคมเข้าสู่การควบคุมโดยกฎระเบียบ (regulatory regime) แทนการควบคุมกำกับดูแลโดยการแทรกแซงโดยตรงจากเหตุผลข้างต้นในหลาย ๆ ประเทศเมื่อรัฐจะทำการแปรรูปเป็นบริษัทหรือแปรรูปไปสู่ภาคเอกชน รัฐจึงต้องแก้ไขหรือบัญญัติกฎหมายโทรคมนาคมใหม่ เพื่อให้มีกฎหมายที่ควบคุมการให้บริการโทรคมนาคมในลักษณะที่เป็นบทสาระบัญญัติ (substantive provisions) ที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้ให้บริการโทรคมนาคมอีกด้วย

3. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกฎระเบียบเพื่อบรรลุเป้าหมายการสร้างระบบและกระบวนการที่มีประสิทธิภาพในการกำหนดนโยบายและบัญญัติกฎระเบียบควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมเพื่อสนองตอบและดำเนินไปในแนวทางเดียวกับแผนการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศ

เป้าหมายในหัวข้อนี้เป็นเป้าหมายที่มีปฏิสัมพันธ์กับวิธีการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวมาข้างต้น 2 เป้าหมาย กล่าวคือวิธีการที่นำมาใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพและเป้าหมายการดึงดูดเงินลงทุนจำนวนมากย่อมเป็นตัวกำหนดรูปแบบวิธีการ และกลไกที่เหมาะสมในการบรรลุเป้าหมายการสร้างกระบวนการที่มีประสิทธิภาพเพื่อกำหนดนโยบายและบัญญัติกฎระเบียบควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม ดังนั้นในการศึกษาวิธีการเพื่อบรรลุเป้าหมายนี้จึงจำเป็นต้องอาศัยข้อเท็จจริงพื้นฐานจากเป้าหมาย 2 ประการข้างต้นมาเป็นตัวแบบศึกษาด้วย

### 3.1 การแบ่งแยกระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ควบคุมกำกับดูแล

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กรที่ให้บริการโทรคมนาคมจากองค์กรของรัฐไปสู่รูปแบบที่มีแนวโน้มไปสู่การเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนย่อมเท่าเทียมกับการลดภาระของรัฐในการให้บริการโทรคมนาคมลงไป แต่อย่างไรก็ดีเมื่อรัฐลดบทบาทในฐานะผู้ให้บริการลงไปย่อมแสดงถึงการเพิ่มขึ้นของบทบาทการควบคุมกำกับดูแลผู้ให้บริการเอกชนเพื่อให้ดำเนินการให้บริการอย่างสอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับวัตถุประสงค์ทางนโยบายของรัฐ<sup>105</sup> เพราะเนื่องจากการที่

<sup>105</sup> Patricia K. Mc Cormick, "Telecommunications Privatization Issues : The Jamaica Experience", Telecommunications Policy 17 (March 1993) , P 148

รัฐมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้รับภาระในการให้บริการแทนรัฐไม่ได้หมายความว่า รัฐจะปราศจากอำนาจควบคุมและไกล่เกลี่ยปัญหาข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น แต่ในความเป็นจริงแล้วการกระทำข้างต้นนำมาซึ่งความรับผิดชอบอันใหญ่หลวงของรัฐที่จะต้องสร้างกฎเกณฑ์ในการควบคุมกำกับดูแลผู้ให้บริการเอกชน<sup>106</sup>

ในขณะเดียวกันการนำแนวความคิดเรื่องการแข่งขันเข้ามาใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคมซึ่งนำมาสู่ผลของการเพิ่มขึ้นของผู้เล่นในภาคการให้บริการโทรคมนาคมที่มีคุณค่าทัศนคติ ผลประโยชน์ที่แตกต่างหลากหลายและขัดแย้งกันนั้น การที่รัฐจะสวมบทบาทของผู้เล่นหลาย ๆ ฝ่าย เช่น เป็นผู้ให้บริการพร้อมกับเป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลเองย่อมเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสมเพราะบทบาทเหล่านี้มีลักษณะที่ขัดกันทางผลประโยชน์ (conflict of interest) ซึ่งจะนำไปสู่รูปแบบการสร้างและประกันผลประโยชน์ที่ไม่เป็นธรรม

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นการแบ่งแยกบทบาทระหว่างผู้ให้บริการและผู้ควบคุมกำกับดูแลจึงเป็นวิธีการที่ถูกนำมาใช้ในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในหลาย ๆ ประเทศ ดังเช่น Commission Directive 90/388/EEC ได้วางหลักเกณฑ์เป็นแนวทางให้รัฐสมาชิกดำเนินการแบ่งแยกระหว่างหน่วยงานควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมและหน่วยงานที่ประกอบกรให้บริการโทรคมนาคม

### 3.2 การแย่งแย่งหน้าที่ของผู้กำกับดูแล

แนวทางในการควบคุมกำกับดูแลภาคการให้บริการโทรคมนาคม จะประกอบไปด้วย 2 ขั้นตอน ที่มีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน<sup>107</sup> คือ

- 1) ขั้นตอนในการกำหนดนโยบาย (policy) รวมทั้งการกำหนดวิธีการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว
- 2) ขั้นตอนในการบริหารเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่ได้วางไว้

<sup>106</sup> Ibid., P 148

<sup>107</sup> Bob Horton , "Telecommunication Privatization Experiences: Development in Australia" , Paper presented at Symposium on Telecommunication Privatization Experiences , Bangkok , 7-9 December 1993 , P 4

ขั้นตอนแรก เกี่ยวข้องกับการกำหนดประเด็นต่าง ๆ ในภาคการให้บริการโทรคมนาคมระดับมหภาค (macro) และวางระบบกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การสนองตอบวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เหล่านั้น เช่น โครงสร้างตลาดของภาคการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศจะมีลักษณะเช่นไร ผูกขาดโดยรัฐหรือยินยอมให้เอกชนเข้ามาดำเนินการให้บริการได้ ถ้ายอมให้เอกชนเข้ามาดำเนินการได้จะให้เข้ามาโดยเสรีหรือต้องขออนุญาต ถ้าจะขออนุญาตจะต้องกระทำผ่านองค์กรใดและมีวิธีการเช่นไร เป็นต้น

ขั้นตอนการวางนโยบายโทรคมนาคมนี้จะเห็นว่าเนื่องจากนโยบายโทรคมนาคมเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศ ดังนั้นการวางนโยบายจึงจำเป็นต้องสอดคล้องไปในทางเดียวกันกับนโยบายโดยรวมของประเทศด้วย

ขั้นตอนที่สอง เกี่ยวข้องกับการบริหารและกระบวนการตัดสินใจในการควบคุมปฏิบัติตามกฎระเบียบต่าง ๆ ให้ตรงตามนโยบายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ในขั้นตอนแรก ซึ่งสามารถเรียกขั้นตอนนี้ว่าเป็นกระบวนการพิจารณาและตัดสินใจ (consideration/decision process)

จากขั้นตอนทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าแต่ละขั้นตอนมีความต้องการเจ้าหน้าที่ที่มีวิสัยทัศน์ (vision) ที่แตกต่างกัน กล่าวคือผู้กำหนดนโยบายจำเป็นต้องอาศัยผู้ที่มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลและมองนโยบายในลักษณะที่เป็นภาพรวม<sup>108</sup> เชื่อมโยงไปถึงนโยบายเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศด้วย ในขณะที่ขั้นตอนกระบวนการพิจารณาและตัดสินใจซึ่งมักเรียกว่าผู้ควบคุมกำกับดูแลจะไม่สามารถมองภาพรวมทั้งระบบได้ และการวินิจฉัย ตัดสินใจก็จะพิจารณาเป็นรายกรณีไป<sup>109</sup> จากเหตุผลข้างต้นในหลาย ๆ ประเทศจึงมีการแบ่งหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลของรัฐออกเป็น 2 องค์กร คือ

1) องค์กรที่วางนโยบายทำหน้าที่วางนโยบายโทรคมนาคม ซึ่งจากการศึกษาวิจัยพบว่าในปัจจุบันรัฐมีแนวโน้มที่จะเข้ามามีบทบาทในการจัดทำนโยบายโทรคมนาคมแห่งชาติมากยิ่งขึ้น

<sup>108</sup> Christine Ogan , "Communications Policy Options in an Era of Rapid Technological Change", Telecommunications Policy 16 , (September/October, 1992) , P 575

<sup>109</sup> Ibid., P 575

2) องค์การควบคุมกำกับดูแลทำหน้าที่พิจารณาและตัดสินใจเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายที่ได้วางไว้ ซึ่งจากการศึกษาวิจัยพบว่าในปัจจุบันรัฐมีแนวโน้มที่จะจัดตั้งองค์กรอิสระ (independent regulatory agency) ขึ้นมาทำหน้าที่ดังกล่าว

### 2.5.2 ความเปลี่ยนแปลงระดับระหว่างประเทศ

จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศในลักษณะที่เรียกกันทั่วไปว่าโลกาภิวัตน์ (Globalization) ทำให้เกิดความเชื่อมโยงที่ใกล้ชิดและแนบแน่นของเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่าง ๆ ในโลก โครงสร้างเศรษฐกิจลักษณะเช่นนี้ต้องการอาศัยระบบการสื่อสารโทรคมนาคมที่สามารถเชื่อมโยงประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้อย่างสะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก่อให้เกิดความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศทั้งในรูปแบบทวิภาคีและพหุภาคี อันเป็นแรงผลักดันที่สำคัญประการหนึ่งในการก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกฎระเบียบที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมภายในประเทศต่าง ๆ ด้วยการศึกษาคความเปลี่ยนแปลงระดับระหว่างประเทศนี้ผู้เขียนใคร่ขอกกล่าวถึงเฉพาะความร่วมมือระหว่างประเทศในลักษณะพหุภาคีที่สำคัญ ๆ เท่านั้นคือ อนุสัญญาโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Convention) ปฏิญญาว่าด้วยการไหลเวียนของกระแสข้อมูลข้ามพรมแดน (Declaration on Transborder Data Flow) และข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services)

#### 1. อนุสัญญาโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Convention)

การให้บริการโทรคมนาคมเป็นการให้บริการสื่อสารในลักษณะที่มีการสื่อสารอย่างน้อย 2 ทาง กล่าวคือผู้ส่งทางหนึ่งและผู้รับอีกทางหนึ่ง แต่เนื่องจากมาตรฐานทางเทคนิคของอุปกรณ์ทางโทรคมนาคมมีมากมายหลายมาตรฐาน ดังนั้นหากไม่สามารถหามาตรฐานกลางระหว่างประเทศต่าง ๆ ขึ้นมาได้ก็ย่อมไม่สามารถทำการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้รับและผู้ส่งได้ จากเหตุผลข้างต้นในปี 1932 ประเทศต่าง ๆ จึงได้มีการร่วมมือจัดทำอนุสัญญาโทรคมนาคมระหว่างประเทศขึ้นเพื่อจัดตั้งสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Union) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวางกฎเกณฑ์ทางเทคนิคอย่างกว้าง ๆ เพื่อกำหนดมาตรฐานทาง

เทคนิคเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมโดยออกข้อแนะนำ (Recommendations) ที่มีการปรับปรุงและแก้ไขทุก 5 ปี และข้อแนะนำดังกล่าวประเทศต่าง ๆ สามารถนำไปปฏิบัติได้โดยมีต้องลงนามเนื่องจากเหตุผลที่ว่าข้อแนะนำเหล่านี้มีผลผูกพันรัฐภาคีสมาชิกให้ปฏิบัติตามด้วยความจำเป็นและผลประโยชน์ร่วมกันในการติดต่อสื่อสารโทรคมนาคม (not legal binding but technical binding) <sup>110</sup> ผลกระทบที่สำคัญของข้อแนะนำที่มีต่อกฎระเบียบการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศก็คือ การกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคของการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศจำเป็นจะต้องสอดคล้องกับข้อแนะนำดังกล่าวด้วย

## 2. ปฏิญญาว่าด้วยการไหลเวียนของกระแสข้อมูลข้ามพรมแดน (Declaration on Transborder Data Flow)

ปัจจุบันโครงสร้างทางเศรษฐกิจในหลายประเทศโดยเฉพาะกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วกำลังเคลื่อนย้ายตัวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจภาคบริการ ประกอบกับความสำคัญที่เพิ่มขึ้นของการค้าบริการระหว่างประเทศซึ่งจำเป็นต้องอาศัยระบบการโทรคมนาคมที่มีประสิทธิภาพเพื่อรับและส่งข้อมูลต่าง ๆ เช่น การให้บริการธนาคาร การให้บริการท่องเที่ยว

นอกจากนี้ผลจากความพยายามในระดับระหว่างประเทศต่าง ๆ ได้ทำให้การไหลเวียนของสินค้าเป็นไปอย่างปราศจากพรมแดน ซึ่งทำให้บริษัทต่าง ๆ มีการโยกย้ายฐานการผลิตไปตามแหล่งต่าง ๆ โดยอาศัยหลักความได้เปรียบเปรียบเทียบทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการติดต่อสื่อสารข้อมูลกันขึ้นระหว่างบริษัทในเครือที่ตั้งอยู่ในประเทศต่าง ๆ

จากเหตุผลหลัก 2 ประการข้างต้น จึงเกิดความพยายามที่จะสร้างความร่วมมือ เพื่อประกันการไหลเวียนของกระแสข้อมูลระหว่างประเทศให้สามารถเคลื่อนย้ายได้โดยสะดวก และไม่ถูกจำกัดไม่ว่าโดยวิธีการใด ๆ จากรัฐใดรัฐหนึ่ง ดังนั้น ในปี 1985 องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development : OECD) จึงได้รับรองปฏิญญาว่าด้วยการไหลเวียนของกระแสข้อมูลข้าม

<sup>110</sup> จันทรลักษณ์ โชติรัตนติลก, "ปัญหาในกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการสื่อสารโทรคมนาคม และผลกระทบต่อกฎหมายที่เกี่ยวกับการสื่อสารโทรคมนาคมของประเทศไทย", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 12

พรมแดน<sup>111</sup> เพื่อป้องกันมิให้ประเทศสมาชิกกระทำการใด ๆ ในอนาคตที่จะเป็นอุปสรรคต่อการไหลเวียนของกระแสข้อมูลข้ามพรมแดน

ผลกระทบของปฏิญานี้ต่อภาคการให้บริการ โทรคมนาคมในประเทศนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นผลกระทบในลักษณะผลกระทบทางอ้อม กล่าวคือปฏิญานี้ดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบริการ หรือข้อมูลที่ถูกระบุจัดส่งในภาคการให้บริการ โทรคมนาคม ดังนั้นย่อมนำไปสู่การขยายตัวของการติดต่อสื่อสารทาง โทรคมนาคมระหว่างประเทศ และย่อมสร้างความสลับซับซ้อนที่เพิ่มมากขึ้นของบริการที่ถูกระบุจัดส่ง โดยการให้บริการ โทรคมนาคม ซึ่งย่อมต้องการกฎระเบียบภายในประเทศที่สามารถควบคุมกำกับดูแลการให้บริการดังกล่าวได้อย่างเหมาะสมและทั่วถึงด้วย

### 3. ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ ( General Agreement on Trade in Services )

ในอดีตโครงสร้างของระบบการค้าระหว่างประเทศจะอยู่ในรูปแบบของการค้าสินค้า (trade in goods) เท่านั้น เพราะเป็นสิ่งที่จับต้องและสามารถเคลื่อนย้ายได้ ในขณะที่การให้บริการ (services) ต่าง ๆ จะไม่อยู่ในขอบเขตของการค้าระหว่างประเทศเลย เนื่องจากลักษณะของการให้บริการจำเป็นจะต้องบริโภคทันทีที่มีการผลิตและไม่สามารถเก็บรักษาไว้เพื่อใช้ในอนาคตได้ ตลอดจนลักษณะของการให้บริการหลายประเภทผู้ใช้บริการจำเป็นต้องไปหาผู้ให้บริการเพื่อที่จะได้รับบริการนั้น เช่น การให้บริการทางการเงินของธนาคาร ผู้ฝากหรือผู้ถอนเงินจำเป็นจะต้องไปที่เคาน์เตอร์ของธนาคารเพื่อใช้บริการต่าง ๆ เหล่านั้น แต่พัฒนาการทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในปัจจุบันได้ช่วยลดทอนอุปสรรคทางกายภาพเหล่านี้ของบริการ กล่าวคือทำให้บริการหลายประเภทสามารถเก็บไว้เพื่อใช้ในอนาคตหรือผู้ให้บริการและผู้รับบริการสามารถอยู่คนละแห่งกันได้ เช่นบริการให้คำปรึกษากฎหมาย ผู้ให้บริการกับผู้รับบริการอาจติดต่อสื่อสารกันได้โดยผ่านทางโทรศัพท์ จากบทบาทของเทคโนโลยีสารสนเทศดังกล่าวในการลดทอนอุปสรรคทางกายภาพของการให้บริการ ทำให้เกิดประเด็นโต้เถียงกันในลักษณะโครงสร้างของการค้าระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือการค้าบริการระหว่างประเทศเริ่มเข้ามามีบทบาทในเวทีการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น ซึ่งได้ส่งผลให้เกิดการทบทวนกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่

<sup>111</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 138

ควบคุมการค้าระหว่างประเทศว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด ต่อการค้าบริการระหว่างประเทศ เพราะลักษณะ (nature) ของบริการและสินค้าแตกต่างกันเป็นอย่างมาก กฎเกณฑ์ที่ใช้ควบคุมสินค้าจึงย่อมไม่เหมาะสมที่จะใช้ควบคุมการให้บริการ ปัญหาดังกล่าวได้นำไปสู่การเจรจาระดับพหุภาคีเพื่อสร้างกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่จะใช้เพื่อควบคุมการให้บริการระหว่างประเทศโดยเฉพาะขึ้น และผลจากการเจรจาดังกล่าวจึงเป็นต้นกำเนิดของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services : GATS)

วัตถุประสงค์หลักของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการได้แก่ การมุ่งให้มีการขยายการค้าบริการภายใต้เงื่อนไขของความเปิดเผยและเปิดเสรีตามลำดับ เพื่อเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศคู่ค้าและเพื่อประเทศกำลังพัฒนา<sup>112</sup> โดยอยู่ภายใต้หลักการ 8 ประการดังต่อไปนี้ คือ

- 1) หลักความโปร่งใส (Transparency)
- 2) หลักการเปิดเสรีตามลำดับ (Progressive Liberalization)
- 3) หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment)
- 4) หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความเอื้อยั้งและหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Most Favoured Nation Treatment / Non-Discrimination)
- 5) หลักการเข้าสู่ตลาด (Market Access)
- 6) หลักการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประเทศกำลังพัฒนา (Increasing Participation of Developing Countries)
- 7) หลักการคุ้มกันและข้อยกเว้น (Safeguard and Exception)
- 8) หลักสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย (Regulatory Situation)

การให้บริการโทรคมนาคมเป็นการค้าบริการประเภทหนึ่งที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับข้อตกลงซึ่งในส่วนของบริการโทรคมนาคมมีหลักการที่น่าสนใจคือ เรื่องของหลักการเข้าสู่ตลาดที่

<sup>112</sup> สุธรรม อยู่ในธรรม , การเจรจาเรื่องโทรคมนาคมภายใต้การเจรจาอนุภูมิภาค, วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 14 (มีนาคม 2535) , หน้า 89



เน้นถึงการอนุญาตให้ผู้ให้บริการที่เป็นชาวต่างชาติเข้ามาให้บริการในประเทศได้โดยการจัดตั้งสำนักงานตัวแทนและนายหน้าอื่น ๆ นอกจากนี้หลักการที่นำให้ความสนใจอีกประการหนึ่ง ก็คือ หลักการประติบัติเยี่ยงคนชาติที่ต้องการให้ประเทศภาคีให้การปฏิบัติที่เท่าเทียมกันแก่การบริการหรือผู้ให้บริการต่างชาติที่ผ่านพรมแดนหรือข้ามไปอยู่ในตลาดประเทศภาคีนั้นแล้ว<sup>113</sup>

ผลกระทบของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการสาขาโทรคมนาคมต่อภาคการให้บริการโทรคมนาคมนั้น ได้แก่ความจำเป็นที่รัฐจะต้องเปิดตลาดการให้บริการโทรคมนาคมที่รัฐเคยสงวนไว้ให้กับผู้ประกอบการที่มีสัญชาติของตนให้กับผู้ประกอบการต่างชาติที่เป็นภาคีด้วยการให้สิทธิและหน้าที่ที่เท่าเทียมกันกับคนในชาติของตนเอง กฎระเบียบต่าง ๆ ของรัฐที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมที่เคยพิจารณาการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นเพียงการให้บริการสาธารณะ ก็จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยน โดยให้ความสำคัญกับบรรทัดฐานการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นการค้าบริการประเภทหนึ่งมากขึ้น

## 2.6 แนวความคิดและบรรทัดฐานที่ใช้ในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในปัจจุบัน

จากการศึกษาสภาพปัจจัยต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปทางด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจ และสังคมดังได้กล่าวมาข้างต้น พบว่าการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่าง ๆ ได้ส่งผลให้บทบาทของรัฐ (โดยผ่านกฎหมาย) ในหลาย ๆ ประเทศเริ่มเปลี่ยนแปลงไปโดยยอมให้การให้บริการโทรคมนาคมเกิดขึ้นในระดับความสัมพันธ์รูปอื่น ๆ อันแตกต่างจากที่เคยเป็นมาในอดีต เช่น เปลี่ยนจากสถานะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับผู้ใช้สาธารณะ (public) เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการ (provider) กับผู้รับบริการ (user) เปลี่ยนบทบาทของรัฐบาลในฐานะผู้ให้บริการ (provider) เป็นผู้ควบคุมกำกับดูแล (regulator) และหรือยอมให้มีผู้ให้บริการหลายราย (multiple provider) โดยรัฐทำหน้าที่เป็นผู้รักษาผลประโยชน์ระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการ แต่เมื่อความสัมพันธ์และสถานะของความสัมพันธ์ของกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคมได้พัฒนารูปแบบ (redefine) ไป รัฐจึงมักจะต้องนำแนวความคิดและบรรทัดฐาน

<sup>113</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 89

(criteria) ใหม่ ๆ มาใช้ ตลอดจนจัดลำดับความสำคัญ (priority) ของแนวความคิด และบรรทัดฐานนั้นใหม่อีกด้วย<sup>114</sup> นอกจากนี้แม้ว่าในบางกรณีกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมในปัจจุบันจะยังคงใช้บรรทัดฐานและแนวความคิดที่มีอยู่แต่เดิม แต่จากความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันต่าง ๆ ยังส่งผลให้วิธีการที่จะบรรลุบรรทัดฐานต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากอีกด้วย เพื่อหามาตรการที่เหมาะสมเพื่อรักษาการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการให้บริการโทรคมนาคม ซึ่งจากการศึกษาวิจัยสามารถสรุปแนวความคิดและบรรทัดฐานที่อยู่เบื้องหลังการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในปัจจุบันได้ดังนี้คือ

1. แนวความคิดและบรรทัดฐานที่เน้นหาสมดุลของเป้าหมายทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ

ในอดีตการให้บริการโทรคมนาคมมักจะได้รับพิจารณาเป็นเพียงบริการที่รัฐมุ่งดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางด้านสังคมเท่านั้น แต่ในปัจจุบันการให้บริการโทรคมนาคมยังถูกยอมรับว่าเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้อัตราค่าบริการโทรคมนาคมยังเป็นต้นทุนการประกอบการของธุรกิจประเภทต่าง ๆ อีกด้วย ขณะเดียวกันการให้บริการโทรคมนาคมในตัวเองก็ได้รับการพิจารณาว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจการค้าซึ่งมีมูลค่ามหาศาลและก่อให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่องอย่างมากมาย ดังนั้นในปัจจุบันเป้าหมายอย่างกว้างของนโยบายโทรคมนาคมจึงมีความพยายามที่จะหาส่วนผสมที่เหมาะสมและสมดุลระหว่างเป้าหมายทางสังคมกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจ ดังนั้นแนวความคิดและบรรทัดฐานที่เน้นความสำคัญทางด้านสังคมเป็นหลักโดยปราศจากการพิจารณาทางด้านเศรษฐกิจย่อมไม่เหมาะสมกับสภาพลักษณะของโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน

นอกจากนี้การเพิ่มการมีส่วนร่วมของเอกชนในภาคการให้บริการโทรคมนาคมยังส่งผลให้รัฐจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการต่าง ๆ ที่เคยใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางสังคมที่เคยมีแต่เดิมดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

<sup>114</sup> สุธรรม อัญญาธรรม , "การโทรคมนาคมกับการกำกับดูแล" , หน้า 1

### 1.1 แนวความคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ ( public service )

ในอดีตการบรรลุวัตถุประสงค์ของแนวความคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะจะกระทำโดยเน้นบทบาทของรัฐ (โดยผ่านองค์กรของรัฐ) ในการให้บริการโทรคมนาคม แต่เมื่อรัฐเปลี่ยนแปลงบทบาทของตนจากฐานะผู้ให้บริการไปสู่ผู้ควบคุมกำกับดูแลและยินยอมให้เอกชนเข้ามาประกอบการให้บริการโทรคมนาคมแทนรัฐ รัฐจึงจำเป็นต้องกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อป้องกันการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวไว้อย่างแข็งขันในกฎหมาย มิฉะนั้นแล้ววัตถุประสงค์เหล่านั้นจะไม่สามารถบรรลุตามความต้องการได้เลย เช่น

#### 1. การบรรลุหลักความต่อเนื่องของการให้บริการสาธารณะ

หลักเกณฑ์นี้อาจพิจารณาตัวอย่างได้จากมาตรา 18 ของ The Telecommunications Business Law 1984 ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการพักหยุดทำธุรกิจและขยับเลิกนิติบุคคลที่ประกอบการให้บริการโทรคมนาคมไว้ว่า

- มาตรา 18 (1) ผู้ให้บริการโทรคมนาคมประเภทที่ 1 จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมก่อนพักหรือหยุดธุรกิจโทรคมนาคมของตนบางส่วนหรือทั้งหมด
- (2) การอนุญาตให้พักธุรกิจการให้บริการโทรคมนาคมตามวรรคก่อนจะต้องมีระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี
- (3) มติให้ขยับเลิกนิติบุคคลผู้ให้บริการโทรคมนาคมประเภทที่ 1 หรือความเห็นชอบใด ๆ เพื่อการดังกล่าวของสมาชิกทั้งหมดแห่งนิติบุคคลนั้น จะไม่มีผลหากไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม
- (4) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมจะต้องให้การอนุญาตตามวรรค (1) ช่างต้นหรือให้ความเห็นชอบตามวรรคก่อน เว้นแต่จะเห็นว่าการพักหรือการหยุดธุรกิจประเภทที่ 1 หรือการขยับเลิกนิติบุคคลนั้นอาจเป็นผลเสีย

อย่างมากต่อผลประโยชน์ของประชาชน <sup>115</sup>

2. การบรรลุหลักการปรับปรุงบริการสาธารณะอยู่เสมอ

หลักเกณฑ์นี้อาจพิจารณาตัวอย่างได้จาก มาตรา 36 ของ The Telecommunications Business Law 1984 ประเทศญี่ปุ่น ในเรื่องคำสั่งให้ปรับปรุงกิจกรรมทางธุรกิจ ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 36 (1) เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมเห็นว่า เงื่อนไขการให้บริการรวมทั้งค่าบริการ และหลักเกณฑ์อื่นใดของบริการโทรคมนาคมมีลักษณะไม่เหมาะสมอย่างมาก อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม และเป็นผลเสียต่อผลประโยชน์ของผู้ใช้บริการ อาจออกคำสั่งให้ผู้ให้บริการโทรคมนาคมประเภทที่ 1 ที่เกี่ยวข้องยื่นคำขออนุญาตในระยะเวลาอันเหมาะสม ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมกำหนด เพื่อขอรับความเห็นชอบในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอัตราค่าบริการที่ได้รับความเห็นชอบก่อนแล้ว..

3. การบรรลุหลักความเสมอภาคและความเป็นกลางในบริการสาธารณะ

หลักเกณฑ์นี้อาจพิจารณาตัวอย่างได้จาก มาตรา 7 ของ The Telecommunications Business Law 1984 ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 7 "ผู้ให้บริการโทรคมนาคมจะให้บริการโทรคมนาคมในลักษณะแบ่งแยก กีดกัน ไม่ยุติธรรมมิได้"

<sup>115</sup> การให้บริการธุรกิจโทรคมนาคมประเภทที่ 1 คือ ธุรกิจซึ่งจัดให้มีบริการโทรคมนาคม โดยการก่อตั้งเครื่องอุปกรณ์วงจรโทรคมนาคม (ซึ่งหมายถึงเครื่องอุปกรณ์สายสื่อสารสัญญาณที่ต่อระหว่างจุดส่งและจุดรับ เครื่องอุปกรณ์ชุมสายที่ติดตั้งเป็นหน่วยร่วมและแยกออกไม่ได้จากเครื่องอุปกรณ์สายสื่อสารสัญญาณ และเครื่องอื่น ๆ อันเป็นส่วนประกอบของเครื่องอุปกรณ์เหล่านี้

#### 4. การบรรลุหลักผลประโยชน์ส่วนรวม

หลักเกณฑ์นี้อาจพิจารณาตัวอย่างได้จากมาตรา 78 และ 79 ของ The Telecommunications Business Law ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งบัญญัติว่า

- มาตรา 78 (1) ผู้ให้บริการโทรคมนาคมประเภทที่ 1, เมื่อเป็นการจำเป็นและหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะใช้ที่ดิน ฯลฯ ของผู้อื่นเพื่อจุดประสงค์ที่กำหนดไว้ข้างล่างนี้, อาจใช้ที่ดิน ฯลฯ นั้นเป็นการชั่วคราวได้ หากการใช้ดังกล่าวไม่รบกวนการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ฯลฯ อย่างรุนแรง อย่างไรก็ตามในกรณีของสิ่งปลูกสร้าง หรือโครงสร้างอื่น การใช้จะต้องจำกัดอยู่เฉพาะเพื่อการคำนวณทางสายเท่านั้น
- i) การก่อตั้งลานเก็บพัสดุสำหรับเก็บรักษาวัสดุ เครื่องจักรกล และกองหิน กองดิน อันจำเป็นสำหรับการติดตั้งทางสาย
  - ii) การก่อตั้งทางสายหรือเครื่องอุปกรณ์โทรคมนาคมอื่นอันจำเป็นเพื่อรักษาไว้ซึ่งการสื่อสารอันจำเป็น ในกรณีภัยพิบัติธรรมชาติ อุบัติเหตุ หรือเหตุฉุกเฉินอื่นเกิดขึ้น หรือมีเหตุผลจำเป็นอย่างอื่น
  - iii) การตั้งหลักหมุดทางการสำรวจที่ดิน

- มาตรา 79 (1) ผู้ให้บริการโทรคมนาคมประเภทที่ 1 อาจเข้าไปในที่ดินของผู้อื่นได้ เมื่อเป็นการจำเป็นเพื่อการสำรวจ การสอบสวนที่ต้องกระทำในที่ดิน หรือการติดตั้งทางสาย

#### 1.2 แนวความคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการให้บริการอย่างทั่วถึง

ในอดีตการให้บริการโทรคมนาคมถูกจำกัดอยู่เพียงแค่การให้บริการไม่กี่ชนิดแต่ในปัจจุบันการรวมตัวของเทคโนโลยีด้านการสื่อสารโทรคมนาคมกับเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ก่อให้เกิดบริการที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น ดังนั้นการพิจารณาว่าการให้บริการโทรคมนาคมทุกประเภทจำเป็นต้องมีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะและต้องให้บริการอย่างทั่วถึง ย่อมไม่ใช่บรรทัดฐานที่เหมาะสมอีกต่อไป กฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมในปัจจุบันจึงพยายามที่จะแบ่งแยกการให้บริการ

โทรคมนาคมออกเป็นการให้บริการ โทรคมนาคมขั้นพื้นฐานและการให้บริการ โทรคมนาคมเพิ่มคุณค่า โดยให้แต่เพียงเฉพาะการให้บริการ โทรคมนาคมขั้นพื้นฐานเป็นการให้บริการที่จำเป็นต้องให้บริการ อย่างทั่วถึงเท่านั้น

### 1.3 แนวความคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการอุดหนุนข้ามภาค

เมื่ออัตราค่าบริการเป็นต้นทุนที่สำคัญประการหนึ่งของการประกอบการธุรกิจ ธุรกิจต่าง ๆ จึงย่อมต้องการอัตราค่าบริการที่สะท้อนต้นทุนของการให้บริการ แนวความคิดการอุดหนุนข้ามภาคที่เก็บค่าบริการรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งสูงกว่าต้นทุนการให้บริการมากโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปอุดหนุนบริการสาธารณะอื่น ๆ ที่ขาดทุนจึงไม่สอดคล้องกับนโยบายที่รัฐจะให้การให้บริการ โทรคมนาคมเป็นรากฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้นวิธีการหาทุนเพื่ออุดหนุนบริการที่ขาดทุนจึงจำเป็นต้องหารูปแบบที่เหมาะสมต่อสภาพเศรษฐกิจ และแนวความคิดใหม่ที่แทรกสอดเข้ามาในการให้บริการ โทรคมนาคม

นอกจากปัญหาข้างต้นแล้วความสามารถที่จะมีการแข่งขันได้ในระบบการให้บริการ โทรคมนาคมอันเนื่องจากการลดขนาดการผูกขาดโดยธรรมชาติยังเป็นสาเหตุให้ต้องมีการทบทวนรูปแบบเกี่ยวกับการอุดหนุนข้ามภาคอีกด้วย เพราะการอุดหนุนข้ามภาคเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อสภาพการแข่งขัน เนื่องจากผู้ให้บริการอาจนำผลกำไรจากการให้บริการในภาคที่ตนเองได้กำไรมาอุดหนุนการให้บริการในภาคที่ตนเองไม่มีประสิทธิภาพในการแข่งขันเพื่อให้งานนั้นสามารถ ดำรงอยู่ได้

จากการศึกษาวิจัยพบว่าหลายประเทศ เช่นในบางมลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ใช้วิธีการจัดตั้งกองทุน " การให้บริการ โทรคมนาคมอย่างทั่วถึง ( Universal Service Fund ) " เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการให้บริการ โทรคมนาคมขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง ในทุกพื้นที่

### 2. แนวความคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการให้บริการ โทรคมนาคมในฐานะที่เป็นกิจการที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ (natural monopoly)

ระหว่าง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ โทรคมนาคม ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากมาย เทคโนโลยีดังกล่าวส่งผลให้ความสามารถของอุปกรณ์และระบบ โทรคมนาคมได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างมหาศาล ในขณะที่ขนาดและต้นทุนการประกอบการได้ลดลงอย่างมาก จากความเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีดังกล่าวก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้าน

เศรษฐศาสตร์ เครือข่ายที่ช่วยลดต้นทุนทางด้านเทคโนโลยี ต้นทุนในการลงทุนสร้างระบบเครือข่าย และช่วยลดค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาให้ต่ำลงด้วย <sup>116</sup> จากผลข้างต้นทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่สามารถเข้ามาประกอบการแข่งขัน ในธุรกิจการให้บริการโทรคมนาคมได้มากขึ้น เพราะจำนวนของผู้บริโภคที่จะก่อให้เกิดการประหยัดจากขนาดไม่จำเป็นต้องมีปริมาณมากเท่าในอดีต ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าแนวคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นกิจการที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติได้ลดความสำคัญลงไปอย่างมากเมื่อเทียบกับในอดีต

3. แนวความคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคม ในฐานะเป็นเรื่องของโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าค่าใช้จ่ายในการได้มาซึ่งเทคโนโลยีมีมูลค่าน้อยลง และสังคมสามารถรับ (absorb) เทคโนโลยีต่าง ๆ ได้รวดเร็วขึ้นประกอบกับระบบการบริหารธุรกิจการเงินสมัยใหม่ (modern capital management) ได้พัฒนาไปอย่างรวดเร็วมาก ปัจจัยทั้ง 2 ประการนี้ได้ช่วยเปิดทางให้การให้บริการโทรคมนาคมโดยภาคเอกชนสามารถเข้ามาทดแทนระบบการขาดไร้เจ้าของได้ <sup>117</sup> กล่าวคือแม้ว่าการให้บริการโทรคมนาคมจะถูกพิจารณาว่าเป็นการให้บริการโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาประเทศก็ไม่จำเป็นว่าเครือข่ายต้องมีลักษณะที่ถือว่าส่วนรวมเป็นเจ้าของ แนวคิดเรื่องการเป็นเจ้าของโดยภาคเอกชน (private ownership) จึงได้เริ่มเข้ามาแทนที่ความคิดเดิม ดังนั้นกฎหมายโทรคมนาคมสมัยใหม่จึงพยายามสร้างความเป็นเจ้าของโดยภาคเอกชนและสร้างกลไกที่จะกระจายผลประโยชน์ไปยังภาคเอกชนหรือผู้บริโภคอื่น ๆ อีกด้วย <sup>118</sup> โดยผ่านการควบคุมกำกับดูแลด้วยกฎระเบียบและข้อบังคับ แนวคิดดังกล่าว

<sup>116</sup> The Thailand Development Research Institute, Future Direction of the Communications Authority of Thailand, Appendix B : Communications Technology Development, p. B-5

<sup>117</sup> สุธรรม อยู่ในธรรม และศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, "กฎหมายโทรคมนาคม : ปฏิสัมพันธ์ของกฎหมาย เศรษฐกิจและเทคโนโลยี", หน้า 209

<sup>118</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 209

ได้ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ของรัฐกับประชาชนในประเทศ จากเดิมที่รัฐเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมแต่เพียงผู้เดียวก็เริ่มที่จะมีการอนุญาตให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมพร้อม ๆ กับรัฐได้<sup>119</sup>

4. แนวความคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นเรื่องความมั่นคงของรัฐ

จากพัฒนาการที่ก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและความจำเป็นที่จะต้องมีการติดต่อสื่อสารระหว่างประเทศมากขึ้นอันเป็นผลมาจากโลกาภิวัตน์ (Globalization) ประกอบกับกระแสสุดขั้วของสงครามเย็นยอมทำให้ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมอย่างเข้มงวดเพื่อเหตุผลทางด้านความมั่นคงของรัฐอีกต่อไป

5. แนวความคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นการค้าบริการ (trade in service)

แนวความคิดเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นการค้าบริการจัดว่าเป็นแนวความคิดและบรรทัดฐานใหม่ที่มีต่อการให้บริการโทรคมนาคม โดยพิจารณาว่าการให้บริการโทรคมนาคมเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจในภาคการค้าและบริการ แนวความคิดนี้ได้รับแรงผลักดันมากในเวทีต่าง ๆ ทั้งระดับภายในประเทศและระดับระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ซึ่งกำหนดให้บริการโทรคมนาคมเป็นการค้าบริการประเภทหนึ่งที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับข้อตกลงดังกล่าว

โดยทั่วไปการให้บริการจะมีลักษณะที่สำคัญ คือ เป็นสิ่งที่ไม่สามารถจับต้องได้ (intangible) ไม่สามารถเก็บรักษาไว้ได้ (non-storable) และจะถูกผลิตขึ้นมาในเวลาและสถานที่เดียวกับการบริโภคบริการเท่านั้น<sup>120</sup> แต่ในปัจจุบันการรวมตัวของคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีทางการสื่อสารโทรคมนาคมได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงลักษณะพื้นฐานของการ

<sup>119</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 209

<sup>120</sup> Karl P. Sauvant , "Services and Data Services", in Electronic Highways for World Trade : Issues in Telecommunication and Data Services , ed. Peter Robinson and others , P 4



ให้บริการดังกล่าวไป กล่าวคือในปัจจุบันการให้บริการข้อมูล (data services) สามารถกระทำได้ในชั่วพริบตาและสามารถเชื่อมโยงการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลที่อยู่ห่างโดยระยะทางได้โดยผ่านระบบการสื่อสารโทรคมนาคม จากผลของวิวัฒนาการนี้ทำให้บริการบางอย่างโดยเฉพาะอย่างยิ่งบริการที่วางอยู่บนพื้นฐานของข่าวสารข้อมูล (information-intensive services) สามารถผลิตและบริโภคได้โดยไม่จำเป็นที่ผู้ผลิตและผู้บริโภคจะต้องอยู่ในสถานที่และเวลาเดียวกัน<sup>121</sup> เช่น การให้บริการทางธนาคาร (banking services) จากลักษณะพิเศษของการให้บริการโทรคมนาคมที่มีต่อการให้บริการต่าง ๆ โดยทั่วไปนี้ทำให้แนวความคิดเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นการให้บริการสาธารณะแต่เพียงอย่างเดียว เริ่มเปลี่ยนแปลงไป การให้บริการโทรคมนาคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้บริการทางด้านข่าวสารข้อมูล (data services) จึงจัดว่าเป็นบริการที่เป็นแกนกลาง (core service) ของการให้บริการรูปแบบต่าง ๆ อีกด้วย<sup>122</sup> เช่น การธนาคาร การท่องเที่ยว การให้คำปรึกษาทางกฎหมาย

ผลจากการนำแนวความคิดและบรรทัดฐานในเรื่องการค้าบริการเข้ามาใช้ในระบบกฎหมายที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบกฎหมายหลัก ๆ 3 ประการดังต่อไปนี้

1. การแบ่งแยกการพิจารณาองค์ประกอบของการให้บริการโทรคมนาคมตามหน้าที่ในการดำเนินงานของกระบวนการติดต่อสื่อสาร กล่าวคือการแยกพิจารณาโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นสื่อกลางในการติดต่อสื่อสาร (mode of delivery) และในฐานะที่เป็นการให้บริการการติดต่อสื่อสาร (service) นัยของการแบ่งแยกดังกล่าวคือกฎระเบียบและแนวคิดที่ใช้ในการควบคุมกำกับดูแลองค์ประกอบทั้ง 2 นี้จะต้องแยกออกจากกันและมีความแตกต่างกันด้วย เช่น ประเทศญี่ปุ่นแบ่งแยกผู้ให้บริการออกเป็น 2 ประเภทคือธุรกิจการให้บริการโทรคมนาคมประเภท

<sup>121</sup> Ibid., P 5

<sup>122</sup> G. Russell Pipe, "International Views on the Tradeability of Telecommunications", in Electronic Highways for World Trade : Issues in Telecommunication and Data Services, ed. Peter Robinson and others, P 121

ที่ 1 (Type I) ซึ่งมีเครือข่ายการให้บริการของตนเองและอยู่ภายใต้กฎระเบียบที่เข้มงวด และธุรกิจการให้บริการโทรคมนาคมประเภทที่ 2 (Type II) ซึ่งให้บริการโทรคมนาคมโดยอาศัยเครือข่ายของผู้ให้บริการประเภทที่ 1 จะไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมที่เข้มงวด<sup>123</sup>

### 1.1. การให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นสื่อกลาง (mode of delivery)

#### ในการติดต่อสื่อสาร

การพิจารณาการให้บริการโทรคมนาคมในแง่นี้ หมายความว่าถึงเครือข่าย (network) ที่ใช้ในการให้บริการโทรคมนาคมเท่านั้นแต่ไม่รวมถึงบริการต่าง ๆ ที่ให้ในเครือข่ายโทรคมนาคม กล่าวคือ จะพิจารณาว่าเครือข่ายโทรคมนาคมเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ที่สำคัญของประเทศ ดังนั้นหลักเกณฑ์ที่จะนำมาใช้จึงย่อมต้องสะท้อนลักษณะของเครือข่ายในการให้บริการโทรคมนาคม เช่นบรรทัดฐานในการพิจารณาโทรคมนาคมในฐานะเป็นโครงสร้างพื้นฐาน บรรทัดฐานการผูกขาดโดยธรรมชาติ

### 1.2. การโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นการให้บริการ (service)

ในแง่นี้จะพิจารณาเฉพาะบริการที่ส่งผ่านเครือข่าย การควบคุมกำกับดูแลในส่วนนี้จึงเป็นการควบคุมบริการมิใช่เครือข่าย ดังนั้นหลักเกณฑ์ที่จะใช้ควบคุมกำกับดูแลในส่วนนี้จึงสอดคล้องกับลักษณะของกฎเกณฑ์ที่ควบคุมการค้าบริการ เช่น การควบคุมคุณภาพการให้บริการ

2. การนำกฎเกณฑ์ที่ใช้ควบคุมบริการมาเป็นพื้นฐานในการควบคุมกำกับดูแลบริการที่ส่งผ่านเครือข่ายโทรคมนาคม ซึ่งจะมีลักษณะที่ไม่เหมือนกับกฎเกณฑ์ที่ใช้ควบคุมการซื้อขายสินค้าทั่วไป เพราะการค้าสินค้า (trade in goods) นั้น ผู้บริโภคสามารถดูแลผลประโยชน์ตนเองได้

<sup>123</sup> R. Brian Woodrow, "Trade in Telecommunication and Data Services : A Constitutional Analysis" in Electronic Highways for World Trade : Issues in Telecommunication and Data Services, ed. Peter Robinson and others, P.26

เมื่อมีปัญหาผู้ทำการค้าจะต้องดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลเอง<sup>124</sup> ส่วนการค้าบริการนั้น เนื่องจากบริการเป็นสิ่งที่ไม่สามารถมองเห็นหรือจับต้องได้ กฎเกณฑ์ที่ควบคุมจึงจำเป็นต้องประกอบด้วย 3 ส่วน คือ ผู้ให้บริการ ผู้รับบริการ และคุณภาพของตัวบริการ<sup>125</sup>

3. แนวคิดที่ใช้ในการควบคุมการค้าบริการนั้นมักจะวางอยู่บนพื้นฐานแนวความคิดของระบบกลไกตลาด ดังนั้นการที่รัฐจะเข้าแทรกแซงก็เพื่อรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภคและเป็นผู้ดูแลระบบการแข่งขันในตลาดให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพเท่านั้น<sup>126</sup>

#### 6. แนวความคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการแข่งขัน (competition)

แต่เดิมนั้นการให้บริการโทรคมนาคมมักจะเป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยผู้ประกอบการรายเดียว (monopoly) หรือน้อยราย (oligopoly) และสิทธิผูกขาดมักจะตกอยู่กับองค์กรของรัฐ เนื่องจากเหตุผลหลายประการ เช่นการให้บริการโทรคมนาคมมีลักษณะเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติ เป็นเรื่องการให้บริการสาธารณะ หรือแม้แต่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การให้บริการอย่างทั่วถึง แต่จากพัฒนาการทางเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสารโทรคมนาคมในปัจจุบันได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐศาสตร์เครือข่าย (network economics) ไปในทางที่ช่วยลดต้นทุนต่าง ๆ ในการประกอบการและสามารถลดลักษณะการผูกขาดโดยธรรมชาติของการให้บริการโทรคมนาคมไปอย่างมาก ส่งผลให้สามารถเพิ่มจำนวนผู้ประกอบการให้บริการโทรคมนาคมได้มากขึ้น โดยไม่เกิดภาวะการสูญเสียทางเศรษฐกิจจากการประหยัดจากขนาด ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงแนวคิดและบรรทัดฐานในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมที่ได้เริ่มให้

<sup>124</sup> สุธรรม อยู่ในธรรม , ถอดเทปคำบรรยายการสัมมนาด้านบริการสื่อสาร ครั้งที่ 4 , จัดโดยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ร่วมกับ การสื่อสารแห่งประเทศไทย , ณ โรงแรมสยาม ซิตี้ , 12 ธันวาคม 2534 , หน้า 7

<sup>125</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 7

<sup>126</sup> สุธรรม อยู่ในธรรม และศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ , "กฎหมายโทรคมนาคม : ปฏิสัมพันธ์ของกฎหมาย เศรษฐกิจและเทคโนโลยี" , หน้า 209

ความสำคัญเพิ่มมากขึ้นกับวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจและการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์<sup>127</sup> ทำให้นโยบายโทรคมนาคมของประเทศต่าง ๆ เริ่มให้ความสนใจต่อการนำแนวคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการแข่งขันเข้ามาใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคม

การนำแนวความคิด และบรรทัดฐานเกี่ยวกับการแข่งขันเข้ามาใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคมนั้น ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อทดแทนกฎระเบียบและข้อบังคับเก่า ๆ ที่เคยใช้อยู่ แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้การแข่งขันเป็นเครื่องมือรูปแบบหนึ่งในการควบคุมกำกับดูแลระบบการให้บริการโทรคมนาคมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของชาติที่ได้วางไว้<sup>128</sup> ดังคำกล่าวของ The Chief of the Common Carrier Bureau ประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ.1977 ที่ว่า

" การแข่งขันในภาคการให้บริการโทรคมนาคมเป็นวิธีการที่ดีกว่าการผูกขาดที่ใช้มาในอดีต เนื่องจากก่อให้เกิดการกระตุ้นและการพัฒนาคิดค้นทางด้านเทคโนโลยี พัฒนารูปแบบการให้บริการใหม่ ๆ พัฒนาประสิทธิภาพในการให้บริการ และยังคงควบคุมอัตราค่าบริการหรือเงื่อนไขต่าง ๆ ในการเสนอบริการโทรคมนาคมให้กับสาธารณะชนอีกด้วย " <sup>129</sup>

แต่เนื่องจากวัตถุประสงค์ของนโยบายโทรคมนาคมในประเทศต่าง ๆ นั้นได้ถูกแทรกสอดไปด้วยวัตถุประสงค์ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม การนำแนวคิดเรื่องการแข่งขันเข้ามาใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคมซึ่งมีความเชื่อว่าจะเป็นวิธีการที่ช่วยทำให้เกิดประสิทธิภาพทางด้านเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้นนั้นก็ไม่สามารถช่วยให้บรรลุเป้าหมายทางด้านสังคมได้ ดังนั้นการหาสมดุลระหว่างการบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจโดยผ่านการแข่งขันกับการบรรลุเป้าหมายทางด้านสังคมจึงเป็นสิ่งที่สำคัญมากและย่อมแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ

<sup>127</sup> Walter G. Bolter and others , Telecommunications Policy for the 1990s and Beyond , P 99

<sup>128</sup> Advisory Group on Telecommunication Policy , International Telecommunication (ITU) , The Changing Telecommunication Environment : Policy Considerations for the Members of the ITU , P 16

<sup>129</sup> Walter G. Bolter and others , Telecommunications Policy for the 1990s and Beyond , P 96

การแข่งขันสื่อถึงการมีคู่แข่งในบริการเดียวกัน แต่การมีผู้ประกอบการหลาย ๆ ราย ไม่ได้ประกันการมีการแข่งขัน ถ้าผู้ประกอบการเหล่านั้นมีพฤติกรรมแบบเดียวกันหรือโดยกฎเกณฑ์ของสภาพแวดล้อมของตลาด เช่น ถ้าผู้ประกอบการรายหนึ่งเพิ่มราคาค่าบริการรายอื่นก็เพิ่มตามด้วย ในภาวะเช่นนี้แม้ว่าจะมีผู้ประกอบการ 20 ราย 4 ราย หรือ 2 ราย การแข่งขันก็ไม่เกิดขึ้น แต่ในทางตรงกันข้ามการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพไม่จำเป็นต้องมีผู้ประกอบการคู่แข่ง "ที่มีตัวมีตน" ประกอบกิจการอยู่ด้วยก็ได้ ถ้าตราบดีที่ผู้ประกอบการคู่แข่งมีโอกาสเกิดขึ้น ได้ทุกเวลาทุกขณะในตลาดบริการหรือสินค้าอื่น ๆ ก็ถือได้ว่าตลาดนั้นเป็น "ตลาดที่สามารถมีการแข่งขันเกิดขึ้นได้ (contestable market)" กล่าวคือ การมีผู้ประกอบการมารายไม่ได้ประกันการแข่งขันที่มีประสิทธิผลเสมอไปนั้นใด การมีผู้ประกอบการรายเดียวก็ไม่ได้ประกันว่า "การผูกขาดจะกระทำได้อย่างสมบูรณ์" ฉะนั้น <sup>130</sup>

ดังนั้นเมื่อกล่าวถึงแนวคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการแข่งขัน ปัญหาที่ติดตามมากก็คือ "จะมีการแข่งขันในรูปแบบใดและมากน้อยเท่าใด" ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของกิจการต่าง ๆ เหล่านั้นและนโยบายของรัฐเป็นสำคัญ จากการศึกษาวิจัยพบว่ารูปแบบและระดับของการแข่งขันที่เกิดขึ้นในระบบการให้บริการโทรคมนาคมสามารถแบ่งได้ 3 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ

1. การแข่งขันโดยผู้ประกอบการน้อยราย (oligopoly) เป็นการแข่งขันในรูปแบบที่มีผู้ประกอบการสินค้าชนิดเดียวกันอยู่เพียง 2-3 รายเท่านั้น แต่ละรายมีส่วนแบ่งตลาดเป็นจำนวนมาก สาเหตุของการแข่งขันในรูปแบบนี้เกิดขึ้นเพราะการประกอบกิจการต้องใช้ทุนจำนวนมาก หรือมีเหตุผลจำกัดทางด้านเทคโนโลยี หรือมีข้อจำกัดทางด้านทรัพยากร <sup>131</sup> ตัวอย่างของการให้บริการโทรคมนาคมที่มีลักษณะการแข่งขันในรูปแบบนี้ คือ การให้บริการโทรศัพท์ทางไกล

<sup>130</sup> ไกรยุทธ ชีวทยาสินธ์ , "การแข่งขัน การผูกขาด และผลประโยชน์ของผู้บริโภค: บทเรียนจากซีพี" , จุฬาลงกรณ์วารสาร 3 ( กรกฎาคม - กันยายน 2534 ) , หน้า 79-80

<sup>131</sup> มังกร ชัยพันธุ์ , เอกสารประกอบวิชาเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ : 5 ธันวาคม 2531) , (อัสสัมชัญ) , หน้า 46

(long-distance telephone service) ของประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>132</sup> แต่อย่างไรก็ดีจากผลในอดีตของการให้บริการโทรคมนาคมที่ผูกขาดโดยผู้ประกอบการรายเดียวทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่มีอุปสรรคอย่างมากในการเข้ามาให้บริการ<sup>133</sup> ผลพวงเหล่านี้ปรากฏอย่างชัดเจนในภาคการให้บริการโทรศัพท์ทางไกลของสหรัฐอเมริกาเช่นเดียวกัน กล่าวคือแม้ว่าการให้บริการโทรศัพท์ทางไกลจะเป็นตลาดที่มีผู้ประกอบการน้อยราย แต่จะมีผู้ประกอบการรายหนึ่งซึ่งเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีส่วนแบ่งตลาดมากกว่าและเป็นผู้ประกอบการที่มีฐานะเหนือผู้ประกอบการรายอื่น (dominant firm) ซึ่งเป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดราคาค่าบริการมากกว่าผู้ประกอบการรายอื่น ดังจะเห็นได้จาก บริษัท MCI และผู้ให้บริการโทรศัพท์ทางไกลรายอื่น ๆ จะปรับเปลี่ยนโครงสร้างอัตราค่าบริการตามบริษัท AT & T ซึ่งเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีฐานะเหนือผู้ประกอบการรายอื่น (dominant firm) อยู่เสมอ<sup>134</sup> การควบคุมกำกับดูแลอัตราค่าบริการในโครงสร้างตลาดที่มีผู้ประกอบการที่มีฐานะเหนือผู้อื่น กฎเกณฑ์ที่เหมาะสมจะมีได้มุ่งเน้นควบคุมกำกับดูแลแต่เพียงเรื่องอิสรภาพในการขึ้นราคาของค่าบริการแต่เพียงประการเดียวเท่านั้น และจะต้องพิจารณาเรื่องการตัดราคา โดยใช้การตั้งราคาต่ำเป็นพิเศษ (predatory pricing) และการกีดกันการแข่งขันต่อผู้ประกอบการรายอื่นเป็นสำคัญอีกด้วย<sup>135</sup>

## 2) การแข่งขันในรูปแบบตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด (monopolistic competition)

การแข่งขันในรูปแบบนี้จะมีลักษณะเป็นตลาดที่มีภาวะการแข่งขันอยู่ระหว่างการแข่งขันอย่างสมบูรณ์กับการผูกขาดอย่างสมบูรณ์ กล่าวคือเป็นตลาดที่ผู้ประกอบการเริ่มมีอำนาจเหนือราคาสินค้าที่ตนขายอยู่บ้างแต่ไม่มากนักและมีระดับที่น้อยกว่าตลาดที่มีการแข่งขันโดยผู้ประกอบการน้อยราย สินค้าของการแข่งขันรูปแบบนี้จะ เป็นสินค้าที่แตกต่างกันในความนิยมของผู้ซื้อ แต่สินค้าเหล่านี้จะเป็น

<sup>132</sup> John R.Haring and Dennis L.Weisman, " Dominance, Non-dominance and the Public Interest in Telecommunication Regulation", Telecommunications Policy 17 (March 1993), P 98

<sup>133</sup> Walter G Bolter and others, "Telecommunications Policy for the 1990s and Beyond, P 15

<sup>134</sup> Ibid., P 20

<sup>135</sup> ดูรายละเอียดในบทที่ 3 หัวข้อ 3.3.2.3

สินค้าที่ทดแทนกันได้<sup>136</sup> ตัวอย่างของการให้บริการโทรคมนาคมที่มีลักษณะการแข่งขันรูปแบบนี้คือ โทรศัพท์ที่ติดตั้งตามบ้านกับโทรศัพท์เคลื่อนที่

3) การแข่งขันสมบูรณ์ (perfect competition) การแข่งขันในรูปแบบนี้จะเป็นการแข่งขันที่มีผู้ประกอบการหลายรายและแต่ละรายไม่มีอิทธิพลต่อตลาด ไม่มีผู้ประกอบการคนใดมีอำนาจควบคุมการกำหนดราคาตามที่ตนเองต้องการได้ ราคาจะอิงอยู่กับอุปสงค์และอุปทานในตลาด ตัวอย่างของการให้บริการโทรคมนาคมที่มีลักษณะการแข่งขันในรูปแบบนี้คือ อุปกรณ์เครื่องใช้โทรคมนาคม

จากลักษณะของการแข่งขันทั้ง 3 รูปแบบข้างต้น สันนิษฐานว่ากฎระเบียบต่าง ๆ ที่รัฐออกมาเพื่อประกันการแข่งขันในรูปแบบต่าง ๆ นั้น จะต้องมีความแตกต่างกันไปตามสภาพของการแข่งขันด้วย เพราะการแข่งขันในแต่ละรูปแบบมีข้อดี ข้อเสีย และรูปแบบที่รัฐพึงแทรกแซงเพื่อประกันการแข่งขันที่แตกต่างกัน ดังนั้นนโยบายโทรคมนาคมของรัฐในการที่จะกำหนดรูปแบบของการแข่งขันในแต่ละส่วนของการให้บริการโทรคมนาคมจึงมีความสำคัญมาก เพราะเป็นปัจจัยกำหนดรูปแบบของกฎระเบียบที่จะนำมาใช้ในการควบคุมกำกับดูแล

โดยทั่วไปแล้วกฎระเบียบที่จะก่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมนั้น ควรจะประกอบไปด้วยเงื่อนไขสำคัญ 3 ประการ<sup>137</sup> คือ

- 1) ความโปร่งใสของการตัดสินใจ (transparency of decision)
- 2) เงื่อนไขที่เหมือนกันในการอนุญาตให้ผู้ประกอบการแต่ละรายเข้ามาให้บริการ
- 3) ต้องหลีกเลี่ยงและป้องกันการอุดหนุนข้ามภาคของผู้ประกอบการแต่ละราย เงื่อนไขประการนี้เป็นเงื่อนไขที่สำคัญอย่างยิ่งในการนำแนวคิดและบรรทัดฐานเรื่องการแข่งขันเข้ามาใช้ เพราะการอุดหนุนข้ามภาคมักจะนำมาสู่ความไม่มีประสิทธิภาพของการจัดสรรทรัพยากรที่หายากตามกลไกตลาด เนื่องจากหากไม่มีการป้องกันและควบคุมแล้วผู้ประกอบการให้บริการอาจจะนำผลกำไรจากการให้บริการ ในภาคที่ตนเองได้กำไรมาอุดหนุนการให้บริการในภาคที่ตนเองไม่มีประสิทธิภาพในการแข่งขันเพื่อให้กิจการนั้นสามารถดำรงอยู่ได้

<sup>136</sup> มังกร ชัยพันธ์, เอกสารประกอบวิชาเศรษฐศาสตร์ จุลภาค 2, หน้า 48

<sup>137</sup> Bruno Lasserre, "A Perspective from a National Regulator",

วิธีการป้องกันการอุดหนุนข้ามภาค โดยทั่วไปสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 วิธีคือ

1) การแบ่งแยกทางโครงสร้าง (structure separation) ของผู้ให้บริการ กล่าวคือแนวทางนี้จะแยกบริษัทออกเป็นบริษัทลูก (subsidiaries)<sup>138</sup> ในแต่ละการให้บริการ วิธีการนี้ เป็นที่นิยมใช้ในการควบคุมกำกับดูแลและวางนโยบายของประเทศสหรัฐอเมริกา

2) การแบ่งแยกต้นทุน (cost separate) แนวทางนี้จะเป็นการแบ่งแยกทางบัญชีของผู้ให้บริการในการให้บริการต่าง ๆ เช่น Article 24 of the LOT law on telecommunication (No. 31/1987) ประเทศสเปน กำหนดให้ผู้ให้บริการโทรคมนาคมแก่สาธารณะต้องแยกบัญชีให้ชัดเจนระหว่างบริการที่ผูกขาดกับบริการที่มีการแข่งขัน ( the operator must establish separate accounts to distinguish monopoly activities from competitive services )<sup>139</sup>

การนำแนวบรรทัดฐานเกี่ยวกับการแข่งขันมาใช้ในการให้บริการโทรคมนาคมนั้น ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาต่อระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดเสรี (liberalization) โดยการลดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคมอันเป็นอุปสรรคต่อการเข้ามาประกอบการให้บริการ (barrier to entry) ของผู้ให้บริการรายใหม่ ซึ่งมักทำให้ต้องมีการจัดระบบของกฎระเบียบที่ควบคุมการให้บริการโทรคมนาคมใหม่ (re-regulation) ตลอดจนลดกฎเกณฑ์ (deregulation) ที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการในเรื่องต่าง ๆ และท้ายที่สุดจะนำไปสู่ผลของการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ของรัฐกับประชาชนภายในประเทศจากเดิมที่รัฐเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมแต่เพียงผู้เดียวก็เริ่มที่จะมีการอนุญาตให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมพร้อม ๆ กับรัฐได้ ในขณะที่เดียวกันองค์กรของรัฐที่เคยให้บริการโทรคมนาคมแต่เพียงผู้เดียวก็จำเป็นต้องมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปสู่บริษัทจำกัดหรือแปรรูปไปสู่ภาคเอกชนเพื่อที่จะสร้างความสามารถในการแข่งขันกับเอกชน

<sup>138</sup> Sanford V. Berg and Dennis L. Weisman , "A Guide to Cross-Subsidization and Price Predation : Ten Myths" , Telecommunication Policy 16 (August 1992) , P 447

<sup>139</sup> Study on Current Telecommunications Regulation in the Member States , p. 4-35