

## บทที่ 7

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### กฎเกณฑ์การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม

#### ที่เหมาะสมกับตลาดโทรคมนาคมในประเทศไทย

### 7.1 การกำหนดแนวทางการกำกับดูแลโดยยึดหลักการบริหารทางด้านอุปสงค์ (Demand Side Management) และยึดหลักการบริหารทางด้านอุปทาน (Supply side Management)

จากการศึกษาทฤษฎีและตัวอย่างของการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมและการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของสหรัฐอเมริกาและอังกฤษแล้วจะเห็นว่าแนวทางการกำกับดูแลสามารถจำแนกได้เป็นการกำกับดูแลโดยยึดหลักการบริหารทางด้านอุปสงค์ (Demand Side of Telecommunications) และการกำกับดูแลโดยยึดหลักการบริหารทางด้านอุปทาน (Supply Side of Telecommunications)

#### 7.1.1 การกำกับดูแลโดยยึดหลักการบริหารทางด้านอุปสงค์และการบริหารทางด้านอุปทานโทรคมนาคมในสหรัฐอเมริกา

การกำกับดูแลของสหรัฐอเมริกาในยุคแรกคำนึงถึง การส่งเสริมโครงข่ายโทรคมนาคมของประเทศเพื่อให้ประชาชนทุกคนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและการกระจายประโยชน์ดังกล่าวไปสู่ท้องถิ่นที่ห่างไกล โดยพิเคราะห์ว่า หากปล่อยให้เป็นไปตามกลไกตลาด บริการโทรศัพท์พื้นฐานย่อมเข้าถึงเฉพาะในบริเวณที่มีการกระจุกตัวของผู้ใช้บริการ เนื่องจากการสร้างโครงข่ายเพื่อเชื่อมโยงผู้ใช้บริการในท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกลย่อมนำไปสู่ต้นทุนมหาศาลแก่ผู้ประกอบการอันนำไปสู่อัตราค่าบริการสูงซึ่งไม่ดึงดูดให้ผู้บริโภคเข้ามาใช้บริการ ซึ่งในตลาดแข่งขัน ผู้ประกอบการที่มุ่งแสวงหากำไรในทางธุรกิจย่อมไม่เสี่ยงที่จะลงทุนดังกล่าว ผลที่ตามมาคือ ประชาชนในท้องถิ่นห่างไกลจะไม่มีโอกาสเข้าถึงบริการโทรศัพท์พื้นฐานได้เลย แนวคิดดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของหลักการบริหารทางด้านอุปสงค์โทรคมนาคม (คือเน้นความสำคัญของประชาชนในท้องถิ่นห่างไกล) ยิ่งกว่าการบริหารทางด้านอุปทานโทรคมนาคม

(คือ การนำเสนอบริการทางโทรคมนาคมด้วยเทคโนโลยีใหม่ๆ แก่ผู้ใช้บริการในพื้นที่ที่มีการกระจุกตัวของผู้ใช้บริการ) อิทธิพลของการคำนึงถึงอุปสงค์ทางโทรคมนาคมส่งผลให้แนวทางการกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของสหรัฐอเมริกาในยุคนี้ เน้นการกำกับดูแลทางด้านต้นทุนและอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายอย่างเข้มงวดเป็นหลัก โดยอาศัยมาตรการอื่นๆ ในการควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบการครองตลาดรายเก่า (คือบริษัท AT&T) ในรูปแบบ Asymmetrical Regulation เช่น การกำหนดหนี้ของบริษัท AT&T ในการที่จะต้องยินยอมให้ผู้ประกอบการแข่งขันเข้าเชื่อมต่อเข้ากับโครงข่ายของตนประกอบกัน เพื่อส่งเสริมให้การกำกับดูแลโดยยึดหลักการบริหารทางด้านอุปสงค์โทรคมนาคมมีความแข็งแกร่งยิ่งขึ้น

การกำกับดูแลโดยยึดหลักการบริหารทางด้านอุปทานได้เริ่มเข้ามามีบทบาทอย่างจริงจังเหนือแนวทางการกำกับดูแลของสหรัฐอเมริกาหลังจากการบังคับใช้ พ.ร.บ. โทรคมนาคม ค.ศ. 1996 ซึ่งสะท้อนแนวคิดอุปทานทางด้านโทรคมนาคมอย่างชัดเจนด้วยการส่งเสริมให้มีการสร้างโครงข่ายสาธารณูปโภคพื้นฐาน (building facility based network) ขึ้นมาแข่งขันและเชื่อมต่อกัน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่า สหรัฐอเมริกามีเหตุผลที่เหมาะสมและชัดเจนในการปรับเปลี่ยนแนวทางการกำกับดูแลโดยยึดหลักการบริหารทางด้านอุปสงค์โทรคมนาคม มาสู่การยึดหลักการบริหารทางด้านอุปทานโทรคมนาคม กล่าวคือ

1. การกำกับดูแลโดยยึดหลักการบริหารทางด้านอุปสงค์สัมฤทธิ์ผลในระดับที่ประเทศมีอัตราเฉลี่ยของความหนาแน่นของโทรศัพท์ต่อประชากรเพิ่มสูงขึ้น
2. รัฐได้กำกับดูแลบริษัท AT&T ในฐานะผู้ประกอบการรายเก่าครองตลาดมาอย่างหนักในช่วงทศวรรษที่ 1980 ถึงต้นทศวรรษที่ 1990 และประสบความสำเร็จในการบังคับแยกบริษัท AT&T ออกเป็นผู้ประกอบการย่อย เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการแข่งขันรายใหม่เข้าสู่ตลาดได้
3. กฎเกณฑ์การกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโดยเน้นการกำกับดูแลทางด้านต้นทุนและอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายอย่างหนักได้รับการพัฒนามาจนถึงจุดที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมผู้ประกอบการและสามารถปรับเปลี่ยนมาสู่แนวทางการกำกับดูแลโดยยึดหลักการบริหารทางด้านอุปทานได้
4. สภาพและขนาดของตลาดโทรคมนาคมเป็นตลาดขนาดใหญ่ ทำให้การสร้างโครงข่ายหลายโครงข่าย (หรือการใส่อุปทานทางโทรคมนาคมเข้าไปในตลาด) ไม่ก่อให้เกิดการสิ้นเปลือง (wasteful) และผู้ประกอบการแข่งขันรายใหม่สามารถแสวงหากำไรได้จากการกระทำดังกล่าวโดยไม่เกิดภาวะที่เรียกว่า over supply หรือ อุปทานล้นตลาด อันเกิดจากการใส่อุปทานเข้าสู่ตลาดมากเกินไปจนไม่สอดคล้องสมดุลกับอุปสงค์ที่มีอยู่ในตลาด

### 7.1.2 การกำกับดูแลโดยยึดหลักการบริหารทางด้านอุปสงค์และการบริหารทางด้านอุปทานโทรคมนาคมในอังกฤษ

ในยุคการผูกขาดโดยบริษัท BT ในฐานะรัฐวิสาหกิจและยุคต่อมาคือการผูกขาดโดยผู้ประกอบการหลายราย (Duopoly Period) อังกฤษได้เลือกที่จะกำหนดแนวทางการกำกับดูแลโดยยึดหลักการบริหารทางด้านอุปสงค์เป็นหลักเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา โดยเน้นการกำกับดูแลทางด้านต้นทุนและอัตราค่าเชื่อมต่อเป็นหลัก และอาศัยมาตรการควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบการครองตลาดรายเก่า (หรือผู้มีอำนาจเหนือตลาด) ในลักษณะ Asymmetrical Regulation เช่น การกำหนดหน้าที่ในการประกันการเข้าถึงโครงข่ายของผู้ประกอบการแข่งขันรายใหม่โดยผู้ประกอบการรายเก่าประกอบกันเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา หากแต่ Asymmetrical Regulation ของอังกฤษจะนำมาใช้ผ่านเงื่อนไขที่กำหนดลงไว้ในใบอนุญาตที่ออกให้แก่ผู้ประกอบการเป็นหลัก แม้จะมีการกล่าวถึงการกำกับดูแลโดยยึดหลักการบริหารทางด้านอุปทานอยู่บ้างใน พ.ร.บ. โทรคมนาคม ค.ศ. 1984 ในทางปฏิบัติ การกำกับดูแลของ OFTEL ยังมุ่งเน้นนโยบายการกำกับดูแลเพื่อให้เกิดบริการโทรคมนาคมพื้นฐานแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงซึ่งเป็นแนวคิดหลักของการกำกับดูแลโดยยึดหลักการบริหารทางด้านอุปสงค์โทรคมนาคม

การกำกับดูแลโดยยึดหลักการบริหารทางด้านอุปทานโทรคมนาคมได้เริ่มเข้ามามีบทบาทแทนที่การบริหารทางด้านอุปสงค์โทรคมนาคมในช่วงทศวรรษที่ 1990 อันเนื่องมาจากปัจจัย 2 ประการคือ

1. อิทธิพลของนโยบายทางด้านโทรคมนาคมของสหภาพยุโรปซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักในการสร้างความแข็งแกร่งในตลาดโทรคมนาคมของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปเพื่อการแข่งขันกับตลาดอื่นนอกสหภาพยุโรป และการส่งเสริมความหลากหลายในการให้บริการโทรคมนาคม

2. อิทธิพลจากสภาพตลาดภายในของอังกฤษเองที่ถึงแม้จะเป็นตลาดที่มีขนาดเล็กกว่าสหรัฐอเมริกาก็ตาม การเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายย่อยจำนวนมากประกอบกับการรวมกันทางเทคโนโลยีอันส่งผลให้เกิดการประกอบการที่มีการรวมกันในแนวดิ่งและแนวราบผลักดันให้รัฐต้องนำแนวทางการกำกับดูแลโดยยึดหลักการบริหารทางด้านอุปทานมาใช้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

เมื่อวิเคราะห์ถึงที่มาของการปรับเปลี่ยนแนวทางการกำกับดูแลจากการยึดหลักการบริหารทางด้านอุปสงค์โทรคมนาคมมาสู่การยึดหลักการบริหารทางด้านอุปทานโทรคมนาคมเปรียบเทียบระหว่างสหรัฐอเมริกาและอังกฤษแล้ว มีข้อน่าสังเกตว่า สหรัฐอเมริกามีแนวทางและเหตุผลที่ชัดเจนรวมทั้งสภาพตลาดที่เอื้ออำนวยในการปรับเปลี่ยนแนวคิดจากการบริหารทางด้านอุปสงค์โทรคมนาคมมาสู่อุปทานโทรคมนาคม จึงมีความเสี่ยงต่อปัญหาการเกิดอุปทานล้นตลาดน้อย ในขณะที่อังกฤษมีตลาดขนาดเล็กกว่า แต่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนทิศทางการกำกับดูแลจากการยึดหลักการบริหารทางด้านอุปสงค์โทรคมนาคมมาสู่อุปทานทางโทรคมนาคมเนื่องจากแรงผลักดัน

ด้านภายนอกที่เข้ามามีบทบาทเหนือนโยบายของรัฐเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม อังกฤษได้อำศัยองค์การกำกับดูแล (คือ OFTEL) ซึ่งได้รับการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากในยุคหลังปี ค.ศ. 1990 ทำให้การกำกับดูแลโดยยึดหลักการบริหารทางด้านอุปทานสามารถควบคุมอุปทานทางโทรคมนาคมและกำกับการแข่งขันได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จหรือล้มเหลวของอังกฤษจากการปรับเปลี่ยนทิศทางการกำกับดูแลดังกล่าวยังต้องอาศัยระยะเวลาในการศึกษาวิเคราะห์หาบทสรุปต่อไป

## 7.2 ผลของแนวทางการกำกับดูแลโดยยึดหลักการบริหารทางด้านอุปสงค์หรืออุปทานทางโทรคมนาคมที่มีต่อการกำกับการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม

อิทธิพลของอุปสงค์ทางโทรคมนาคมและอุปทานทางโทรคมนาคมที่รัฐเลือกนำมาใช้เป็นหลักในการกำหนดแนวทางการกำกับดูแลย่อมส่งผลถึงรูปแบบการกำกับการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่มีความแตกต่างกันในรายละเอียด กล่าวคือ

การกำกับดูแลโดยยึดหลักการบริหารทางด้านอุปสงค์จะเน้นแนวคิด network externality คือ การมีโครงข่ายหลักที่สามารถติดต่อและเข้าถึงผู้ใช้บริการปลายทางโดยการเพิ่มจำนวนผู้ใช้ปลายทางขึ้นเรื่อยๆ จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่โครงข่ายและผู้ใช้งานโครงข่าย ซึ่งผู้ใช้บริการปลายทางนี้รวมถึงผู้ใช้บริการในท้องถิ่นห่างไกล ทำให้แนวคิดดังกล่าวได้รับการขยายไปสู่แนวคิดในการให้บริการอย่างทั่วถึง (Universal Services) ด้วย

กฎเกณฑ์การเชื่อมต่อโครงข่ายจึงเน้นให้ผู้ประกอบการรายใหม่สามารถได้รับสิทธิในการเข้าถึงโครงข่ายของผู้ประกอบการครองตลาดรายเก่า หรือในทางตรงกันข้าม กำหนดให้เป็นหนี้หรือหน้าที่ของผู้ประกอบการครองตลาดรายเก่าที่จะต้องจัดให้มีการเข้าถึงโครงข่ายของตนเอง โดยใช้ประกอบกับการกำกับดูแลทางด้านต้นทุนและอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายอย่างเข้มงวด เพื่อมิให้มีการเรียกเก็บอัตราค่าเชื่อมต่อสูงเกินไปจนส่งผลต่ออัตราค่าบริการของผู้ประกอบการแข่งขันที่เรียกเก็บจากผู้ให้บริการปลายทาง ในขณะเดียวกัน องค์กรกำกับดูแลจะนำมาตรการเสริมอื่นๆ ในรูปแบบ Asymmetrical Regulation มาใช้ประกอบกัน เช่น การกำหนดให้มีการแยกต้นทุนของส่วนต่างๆ ของโครงข่าย (Unbundled Network Element) การสร้างความเท่าเทียมในการกดเลขหมายของผู้ให้บริการปลายทาง (Dialing Parity) การกำหนดให้ผู้ประกอบการเจ้าของโครงข่ายต้องยอมให้มีการเชื่อมต่อ ณ จุดทุกจุดที่มีความเป็นไปได้ในทางเทคนิค การประกันสิทธิของผู้ใช้บริการในการเลือกผู้ให้บริการและการเปลี่ยนผู้ให้บริการโดยคงเลขหมายเดิม (Pre-Selection and Number Portability) เป็นต้น

ในทางตรงข้าม การกำกับดูแลโดยยึดหลักการบริหารทางด้านอุปทานจะเน้นแนวคิดการให้บริการที่หลากหลายโดยผู้ประกอบการที่หลากหลายซึ่งอาศัยโครงข่ายที่แตกต่างกัน จึงส่งเสริมให้ผู้ประกอบการแข่งขันสร้างโครงข่ายหลายโครงข่าย (คือการใส่อุปทานเข้าไปใน

ตลาด) เพื่อกระตุ้นให้ตลาดเกิดการแข่งขันและกลไกตลาดทำงาน ซึ่งเมื่อกลไกตลาดทำงานแล้วองค์กรกำกับดูแลสามารถลดการกำกับดูแลพฤติกรรมของผู้ประกอบการตลาดรายเก่าทั้งทางด้านการควบคุมต้นทุนและอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่าย รวมทั้งพฤติกรรมอื่นๆ ในลักษณะ Behavioral Regulation ลงแล้วแทนที่ด้วยการกำกับดูแลทางโครงสร้างตลาดโทรคมนาคมโดยรวม (Structural Regulation)

การกำกับดูแลในลักษณะนี้ เหมาะสมกับสภาพตลาดที่มีขนาดใหญ่เอื้อต่อการสร้างโครงข่ายใหม่โดยไม่ทำให้ผู้ประกอบการขาดทุน และมีอุปสงค์ทางโทรคมนาคมที่มากพอจะรองรับอุปทานทางโทรคมนาคมที่ใส่เข้าไปในตลาดได้ทำให้ไม่เกิดภาวะอุปทานล้นตลาดอันจะนำไปสู่ปัญหาความล้มละลายของผู้ประกอบการ

### 7.3 สภาพตลาดโทรคมนาคมของไทยและปัญหาในการกำกับดูแลตลาด

เมื่อพิจารณาถึงสภาพตลาดโทรคมนาคมของประเทศไทยและปัญหาในการกำกับดูแลตลาดแล้วพบว่า มีลักษณะดังนี้

1. อัตราความหนาแน่นของโทรศัพท์ต่อประชากรทั่วประเทศ (Teledensity) ยังมีอัตราต่ำแตกต่างกับตลาดโทรคมนาคมของสหรัฐอเมริกาและอังกฤษที่บริการโทรศัพท์พื้นฐานประสบความสำเร็จในการเข้าถึงผู้บริโภค กล่าวคือ อัตราความหนาแน่นของโทรศัพท์ต่อประชากรทั่วประเทศของไทยอยู่ที่ 9.23% ในขณะที่ของสหรัฐอเมริกาอยู่ที่ 69.97% และอังกฤษอยู่ที่ 58.86<sup>1</sup>

2. เมื่ออัตราผู้ใช้บริการคืออุปสงค์ทางโทรคมนาคมของประเทศไทยในปัจจุบันยังอยู่ในระดับจำกัด อันเนื่องมาจากอัตราความหนาแน่นของโทรศัพท์ต่อประชากรทั่วประเทศอยู่ในระดับต่ำ การใส่อุปทานทางโทรคมนาคมเข้าไปมากเกินไปอาจก่อให้เกิดภาวะอุปทานล้นตลาด ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาความล้มละลายของผู้ประกอบการตามมา ซึ่งท้ายที่สุดจะส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งประชาชนโดยรวมทั้งประเทศในลักษณะปรากฏการณ์ Moral Hazard

<sup>1</sup>International Telecommunications Union, 'Yearbook of statistic: telecommunication services chronological time series 1991-2000,' (Switzerland, December 2001), pp. 160, 169-170.

ในทางทฤษฎี Moral Hazard คือ ปรากฏการณ์ที่บุคคลอื่นซึ่งมิใช่ผู้ซื้อสินค้าต้องรับภาระค่าสินค้าของการซื้อดังกล่าว เมื่อนำมาปรับใช้ในกรอบมุมมองทางเศรษฐกิจอย่างกว้าง คือ ปรากฏการณ์ที่ความล้มละลายของอุปทาน (ผู้ประกอบการ) ส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและประชาชนทั่วทั้งประเทศ (คือ ประชาชนหรือบุคคลอื่นต้องแบกรับต้นทุนความเสียหายนั้น)

3. ประเทศไทยไม่มีปัจจัยภายนอกที่เน้นการพัฒนาและขยายฐานการประกอบการโทรคมนาคมไปแข่งขันกับต่างประเทศอย่างชัดเจนเป็นหลักดังเช่นนโยบายของสหภาพยุโรป

4. ตลาดของประเทศไทยมีขนาดเล็กทำให้การสร้างโครงข่ายหลายโครงข่ายโดยผู้ประกอบการต่างรายก่อให้เกิดการสิ้นเปลืองและไม่สอดคล้องกับหลัก network externality

5. ประเทศไทยยังขาดองค์กรกำกับดูแลที่มีความรู้ความสามารถในการกำกับดูแลทางโครงสร้างซึ่งอยู่ภายใต้หลักการยึดหลักการบริหารทางด้านอุปทาน เนื่องจาก กทช. ที่จะจัดตั้งขึ้นยังเป็นหน่วยงานใหม่ ต้องอาศัยระยะเวลาในการพัฒนาบุคลากรและประสิทธิภาพในการกำกับดูแลรวมทั้งการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างของตลาดและสภาพของอุปทานเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแล อันเนื่องมาจากปัญหาข้อมูลในการกำกับดูแลเดิมตกอยู่ในมือ ทศท. ทั้งหมด นอกจากนี้การนำหน่วยงานกำกับดูแลตลาดทั่วไปทางด้านการแข่งขันมากำกับดูแลตลาดโทรคมนาคมซึ่งเป็นตลาดที่มีลักษณะเฉพาะอาจไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากองค์กรกำกับดูแลตลาดทั่วไปไม่เข้าใจสภาพตลาดโทรคมนาคมอย่างชัดเจน

6. แม้การกำกับดูแลทางโครงสร้างจะมีข้อดีในการลดต้นทุนการกำกับดูแลเนื่องจากเป็นการลดการกำกับดูแลในชั้นแรก หากองค์กรกำกับดูแลขาดประสิทธิภาพในการกำกับดูแลทางโครงสร้างแล้ว ย่อมก่อให้เกิดต้นทุนสูงในการศึกษาและแสวงหาแนวทางการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพเช่นกัน

#### 7.4 แนวทางการกำกับดูแลที่กำหนดไว้โดยกฎหมายจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลและกฎหมายโทรคมนาคม

ที่มาของการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมเกิดจากบทบัญญัติมาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้เป็นประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น ๆ รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ซึ่งให้เห็นถึงการเน้นความสำคัญของอุปสงค์ทางโทรคมนาคมที่มาก่อนอุปทานทางโทรคมนาคม ซึ่งสอดคล้องกับสภาพตลาดโทรคมนาคมของประเทศไทยที่ยังต้องการการส่งเสริมให้ประชาชนทั่วประเทศ (โดยเฉพาะประชาชนในท้องถิ่นห่างไกล) สามารถเข้าถึงบริการโทรศัพท์พื้นฐานเพื่อเพิ่มอัตราความหนาแน่นของโทรศัพท์ต่อประชากรของประเทศ ซึ่งแนวคิดนี้ได้รับการสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนอีกครั้ง

ในบทบัญญัติมาตรา 17 แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ ซึ่งกล่าวถึงการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง<sup>1</sup>

นอกจากนั้นในหมวด 2 ว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมยังเปิดให้มีทางเลือกสำหรับผู้ประกอบการแข่งขันที่จะเลือกเข้าถึงโครงข่ายโทรคมนาคมของผู้ประกอบการที่มีโครงข่ายโดยวิธีการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม โดยมีหลักการกำกับดูแลผู้ประกอบการที่มีโครงข่ายอย่างเข้มงวดกว่าผู้ประกอบการแข่งขัน แสดงให้เห็นถึงการกำกับดูแลแบบ Asymmetrical Regulation อย่างชัดเจน ลักษณะการกำกับดูแลดังกล่าวสอดคล้องกับแนวทางการกำกับดูแลโดยยึดหลักการบริหารทางด้านอุปสงค์มากกว่าการกำกับดูแลโดยยึดหลักการบริหารทางด้านอุปทาน

## 7.5 ข้อเสนอแนะ : กฎเกณฑ์การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่เหมาะสมกับตลาดโทรคมนาคมในประเทศไทย

เมื่อพิจารณาถึงสภาพตลาด ข้อจำกัดในการกำกับดูแล และกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน กฎเกณฑ์การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่เหมาะสมกับตลาดโทรคมนาคมในประเทศไทยจะต้องอยู่ภายใต้แนวคิดการกำกับดูแลที่คำนึงถึงอุปสงค์ทางโทรคมนาคมเป็นหลัก โดยเน้นรายละเอียดทางการกำกับดูแลอัตราต้นทุนและค่าเชื่อมต่อโครงข่ายอย่างเข้มงวด เพื่อให้ผู้ประกอบการรายใหม่สามารถเข้าถึงโครงข่ายของผู้ประกอบการรายเก่าที่มีโครงข่ายโดยจ่ายอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายที่สะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริง เสริมด้วยการกำกับดูแล

---

<sup>1</sup> พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ มาตรา 17 วรรคแรก บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการมีหน้าที่จัดให้มีการบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง และให้มีอำนาจกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องจัดให้มีการบริการโทรคมนาคมดังต่อไปนี้ด้วย

(1) จัดให้มีบริการโทรคมนาคมในพื้นที่ชนบท หรือพื้นที่ที่มีผลตอบแทนการลงทุนต่ำ หรือท้องที่หนึ่งท้องที่ใดที่ยังไม่มีผู้ให้บริการหรือมีแต่ไม่ทั่วถึงหรือไม่เพียงพอแก่ความต้องการของผู้ใช้บริการในท้องที่นั้น

(2) จัดให้มีบริการโทรคมนาคมสำหรับสถานศึกษา ศาสนสถาน สถานพยาบาล และหน่วยงานอื่นที่ให้ความช่วยเหลือแก่สังคม

(3) จัดให้มีบริการโทรคมนาคมสาธารณะในบางลักษณะหรือบางประเภทตามที่คณะกรรมการกำหนดแก่ผู้มีรายได้น้อย

(4) จัดให้มีการให้บริการอำนวยความสะดวกในการใช้บริการโทรคมนาคมสาธารณะสำหรับคนพิการ เด็ก คนชรา และผู้ด้อยโอกาสในสังคม”

พฤติกรรม (Behavioral Regulation) ของผู้ประกอบการครองตลาดรายเก่าที่มีโครงข่ายเป็นหลัก ซึ่งเป็นลักษณะการกำกับดูแลแบบ Asymmetrical Regulation โดยมีรายละเอียดของกฎเกณฑ์การกำกับดูแลดังนี้

### 7.5.1 การกำกับดูแลการคำนวณต้นทุนของอัตราค่าเชื่อมต่อตามหลัก LRIC

การอาศัยหลักการคำนวณต้นทุนของอัตราค่าเชื่อมต่อตามหลักต้นทุนส่วนเพิ่มระยะยาว (Long-Run Incremental Cost) เป็นหลักที่เหมาะสมสำหรับการกำกับดูแลในปัจจุบัน เนื่องจากหลักการดังกล่าวอาศัยการคำนวณต้นทุนทางตรงต่อหน่วยที่สัมพันธ์กับการใช้งานส่วนประกอบของโครงข่ายส่วนใดส่วนหนึ่งภายใต้รูปแบบการใช้งานโครงข่ายที่มีอยู่ในปัจจุบันของผู้ประกอบการรายเก่าอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดในทางเทคโนโลยี โดยต้นทุนต่อหน่วยนี้สามารถคำนวณได้จากการแบ่งต้นทุนรวมที่ได้จากการประมาณการใช้งานโดยรวมของส่วนประกอบของโครงข่ายนั้น

จุดเด่นของการคำนวณต้นทุนของอัตราค่าเชื่อมต่อตามหลัก LRIC คือ

1. หลัก LRIC สามารถแก้ปัญหาการคำนวณต้นทุนในอดีตสูงอันเนื่องมาจากการใช้เทคโนโลยีแบบเก่า โดยหลัก LRIC จะคำนวณต้นทุนส่วนเพิ่มระยะยาวของส่วนต่างๆ บนโครงข่ายบนฐานของต้นทุนที่เกิดจากกระบวนการใช้งานที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในทางวิศวกรรม โดยอาศัยการประมาณการรูปแบบการใช้งานส่วนต่างๆ ของโครงข่ายที่ควรจะเป็น ประกอบกับหลักการคิดค่าเสื่อมราคา<sup>\*</sup>

2. การคำนวณโดยอาศัยประสิทธิภาพทางเทคโนโลยีในปัจจุบันจะกระตุ้นให้ผู้ประกอบการที่มีโครงข่ายพัฒนาประสิทธิภาพของโครงข่ายให้สอดคล้องกับสภาพเทคโนโลยีเพื่อลดต้นทุนการประกอบการให้สอดคล้องกับต้นทุนที่องค์กรกำกับดูแลประมาณการ<sup>†</sup> เนื่องจากผู้ประกอบการที่มีโครงข่ายไม่สามารถนำ Historical Cost ซึ่งเกิดจากการใช้เทคโนโลยีแบบเก่าทำให้มีอัตราสูงมารวมคำนวณเป็นต้นทุนภายใต้หลัก LRIC ได้<sup>\*\*</sup>

ในการคำนวณต้นทุนแบบ LRIC นั้น สิ่งที่ต้องคำนึงถึงประกอบด้วย

(1) การกำหนดส่วนเพิ่มของผลผลิตหรือบริการ (output increment)

---

<sup>\*</sup>จุดเด่นดังกล่าวทำให้รูปแบบการคำนวณต้นทุนแบบ LRIC ถูกนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาการคำนวณอัตราค่าเชื่อมต่อโดยอาศัยหลักการคำนวณต้นทุนในอดีต (Historical Cost) ซึ่งทำให้ได้ต้นทุนสูงเนื่องจากคำนวณจากฐานเทคโนโลยีแบบเก่าในอดีต

<sup>\*\*</sup>การกำกับดูแลลักษณะนี้ จึงถือเป็นการกำกับดูแลที่มีอำนาจการจูงใจสูงกว่าการกำกับดูแลโดยคำนวณอัตราค่าเชื่อมต่อจากต้นทุนในอดีต ซึ่งไม่จูงใจให้ผู้ประกอบการพัฒนาประสิทธิภาพโครงข่ายเพื่อลดต้นทุน



ในการกำหนดส่วนเพิ่มของผลผลิตหรือบริการนี้ จะต้องคำนึงถึงปริมาณของผลผลิตที่สันนิษฐานว่าจะเพิ่มขึ้นจากปริมาณผลผลิตมาตรฐานที่ผู้ประกอบการจะผลิตได้ตามปกติ ในบางกรณีส่วนเพิ่มผลผลิตนี้อาจคำนวณได้จากการคาดคะเนอัตราการเติบโตของผลผลิตที่ได้จากบริการโทรคมนาคมแต่ละบริการหรือบริการโทรคมนาคมทั้งหมดโดยรวมในช่วงระยะเวลาหนึ่งในอนาคต เช่น ในระยะเวลาหนึ่งถึงสามปีข้างหน้า

(2) การเลือกแหล่งที่มาของข้อมูล (data sources)

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

(3) การกำหนดช่วงเวลาในการคำนวณ incremental cost

โดยทั่วไปแล้ว การคำนวณต้นทุนแบบ incremental cost นี้จะไม่อาศัยข้อมูลทางบัญชีและการจัดการที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนในอดีต เว้นแต่ในกรณีที่ไม้อาจหลีกเลี่ยงได้จะใช้ช่วงเวลาใกล้เคียงกับปัจจุบันที่สุด

(4) การเลือกองค์ประกอบของต้นทุน (the elements of cost)

องค์ประกอบของต้นทุนที่จะนำมารวมในการคำนวณแบบ LRIC (เช่น ต้นทุนในการดูแลรักษาโครงข่าย ต้นทุนการตลาดและการจัดการ ต้นทุนการค้นคว้าวิจัยและพัฒนา) เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่ต้องคำนึงถึง ซึ่งองค์ประกอบของต้นทุนที่จะนำมารวมคำนวณแบบ LRIC นั้นควรจะเป็นต้นทุนที่ปรากฏอยู่ในบันทึกทางบัญชีและการจัดการ (the accounting and management record)

นอกจากนั้น กทช. จะต้องกำหนดให้มีการจำแนกต้นทุนออกตามส่วนต่างๆ ของโครงข่ายเท่าที่ผู้ประกอบการแข่งขันได้ใช้งานจริงเท่านั้น ตามหลัก Unbundled Network Elements

### 7.5.2 การกำกับดูแลทางด้านพฤติกรรม (Behavioral Regulation) ของผู้ประกอบการครองตลาดรายเก่าที่มีโครงข่ายเป็นหลักในลักษณะ Asymmetrical Regulation

นอกเหนือจากการกำกับดูแลทางด้านอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายซึ่งต้องตั้งอยู่บนฐานของต้นทุน (Cost-based Regulation) กทช. จะต้องนำมาตรการเสริมเพื่อควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบการที่มีโครงข่ายมาใช้บังคับเพื่อเสริมให้มาตรการกำกับดูแลทางด้านราคามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งมาตรการเสริมทั้งหมดนี้สามารถนำไปกำหนดลงไว้เป็นเงื่อนไขในใบอนุญาตซึ่งออกตามมาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ ในลักษณะเดียวกับประเทศอังกฤษ คือ

1. การกำหนดให้ผู้ประกอบการที่มีโครงข่ายนำส่งและชี้แจงรายละเอียดต้นทุนของการเชื่อมต่อโครงข่าย (Information Disclosure) เพื่อพิสูจน์ว่าอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายที่เรียกเก็บนั้นตั้งอยู่บนต้นทุนที่ กทช. ยอมให้นำมาใช้เป็นฐานในการกำหนดอัตราค่าเชื่อมต่อ
2. การกำหนดให้ผู้ประกอบการที่มีโครงข่ายนำส่งเอกสารอธิบายและจำแนกส่วนต่างๆ ของโครงข่าย รวมทั้งแสดงจุดที่เป็นไปได้ทางเทคนิคในการเชื่อมต่อโครงข่าย พร้อมทั้งแสดงว่าการกำหนดต้นทุนและอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายได้มีการจำแนกต้นทุนของส่วนต่างๆ ของโครงข่ายออกมาเท่าที่มีการใช้งานจริง ตามหลัก Unbundled Network Elements
3. การกำหนดให้ผู้ประกอบการที่มีโครงข่ายประกันประสิทธิภาพของโครงข่ายในระดับเดียวกับประสิทธิภาพที่ใช้ในการให้บริการของตนเอง
4. การกำหนดให้ผู้ประกอบการที่มีโครงข่ายประกันความเท่าเทียมกันในการกดเลขหมายของผู้ใช้บริการปลายทางของผู้ประกอบการแข่งขัน กล่าวคือ จำนวนเลขหมายที่ผู้ใช้บริการปลายทางของผู้ประกอบการแข่งขันกดเพื่อเรียกใช้งานโครงข่ายจะต้องเท่ากับจำนวนเลขหมายที่ผู้ใช้บริการปลายทางของผู้ประกอบการที่มีโครงข่ายกดเพื่อเรียกใช้งานโครงข่าย ตามหลัก Dialing Parity
5. การกำหนดให้ผู้ประกอบการที่มีโครงข่ายประกันสิทธิของผู้ใช้บริการปลายทางที่จะสามารถเลือกเปลี่ยนผู้ให้บริการรายใดๆ บนโครงข่ายได้ ตามหลัก Pre-Selection โดยสามารถคงเลขหมายเดิมของตนเองไว้แม้เปลี่ยนผู้ให้บริการ ตามหลัก Number Portability
6. การกำหนดให้ผู้ประกอบการที่มีโครงข่ายต้องยินยอมให้ผู้ประกอบการแข่งขันเข้าใช้อุปกรณ์ต่างๆ ของโครงข่ายหรือที่มีความจำเป็นต่อการเชื่อมต่อโครงข่าย ตามหลัก Access to Infrastructure

### 7.5.3 การกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลตลาดโทรคมนาคมระหว่าง กทช. และคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

เนื่องจากตลาดโทรคมนาคมถือเป็นตลาดบริการอันเป็นธุรกิจภายใต้อำนาจการกำกับดูแลของกฎหมายทั่วไปคือ พ.ร.บ.การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ส่งผลให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีฐานะเป็นองค์กรกำกับดูแลตลาดการประกอบการโทรคมนาคมตามบทกฎหมายทั่วไปด้วย

พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะในการกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมมิได้วางกรอบการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่าง กทช. ในฐานะองค์กรกำกับดูแลตลาดเฉพาะและคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าในฐานะองค์กรกำกับดูแลทั่วไปไว้อย่างชัดเจนแต่อย่างใด บทบัญญัติในมาตรา 21 แห่ง พ.ร.บ.การประกอบกิจการฯ วางหลักเกณฑ์ในลักษณะกำหนดกรอบที่ กทช.จะเข้ามามีอำนาจกำกับดูแลตลาดโทรคมนาคมในประเด็นที่เกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าด้วยมาตรการเฉพาะได้ก็ต่อเมื่อเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ การอุดหนุนการบริการ การถือครองธุรกิจให้บริการประเภทเดียวกัน การใช้อำนาจทางการตลาดที่ไม่เป็นธรรม พฤติกรรมกีดกันการแข่งขัน และการคุ้มครองผู้ประกอบการรายย่อยเท่านั้น โดยการกำกับดูแลของ กทช. นี้จะอยู่ในลักษณะเป็นมาตรการการกำกับดูแลเสริมจากกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า

การบัญญัติกฎหมายในลักษณะนี้ส่งผลให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ายังคงเข้ามามีบทบาทในฐานะเป็นองค์กรกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมอีกองค์กรหนึ่งนอกเหนือจาก กทช. ซึ่งอาจก่อให้เกิดความสับสนในการกำหนดกรอบการกำกับดูแลได้

ทางแก้ไขที่เหมาะสมคือ การทำความเข้าใจในระหว่างองค์กรกำกับดูแลทั้งสององค์กร กำหนดให้ กทช. เป็นองค์กรกำกับดูแลเฉพาะที่มีอำนาจเต็มในการกำกับดูแลตลาดการ

พ.ร.บ.การประกอบกิจการฯ มาตรา 21 บัญญัติว่า “การประกอบกิจการโทรคมนาคม นอกจากต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าแล้ว ให้คณะกรรมการกำหนดมาตรการเฉพาะตามลักษณะการประกอบกิจการโทรคมนาคมมิให้ผู้รับใบอนุญาตกระทำการอย่างใดอันเป็นการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการกิจการโทรคมนาคมในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) การอุดหนุนการบริการ
- (2) การถือครองธุรกิจให้บริการประเภทเดียวกัน
- (3) การใช้อำนาจทางการตลาดที่ไม่เป็นธรรม
- (4) พฤติกรรมกีดกันการแข่งขัน
- (5) การคุ้มครองผู้ประกอบการรายย่อย”

ประกอบการโทรคมนาคม โดยในกรณีที่มีประเด็นเกี่ยวข้องกับกฎหมายการแข่งขันทางการค้าให้ กทช. หรือและขอความเห็นจากคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าและนำความเห็นดังกล่าวมาสรุปกำหนดเป็นกรอบการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมของ กทช. ต่อไป

#### 7.5.4 การกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมในระหว่างที่ยังมิได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

ความล่าช้าในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล คือ กทช. ตาม พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543 เพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลตลาดโทรคมนาคมตามกรอบที่กำหนดไว้โดยพ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2544 นับเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งในการบังคับใช้กฎเกณฑ์การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม

จากปัญหาการขาดไร้อัตรากำกับดูแลซึ่งได้กล่าวมาในข้อ 7.4.1.1 จึงมีข้อพิจารณาว่า จะสามารถนำบทเฉพาะกาล มาตรา 80 แห่ง พ.ร.บ.องค์กรฯ ซึ่งระบุอำนาจของหน่วยงานของรัฐในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมในระหว่างที่การแต่งตั้ง กทช. ยังไม่แล้วเสร็จ มาบังคับใช้ได้แค่ไหน เพียงใด

มาตรา 80 แห่งพ.ร.บ.องค์กรฯ ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นใดที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลหรือควบคุมการประกอบกิจการโทรคมนาคมตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม กฎหมายว่าด้วยโทรเลขและโทรศัพท์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติจนถึงวันพ้นกำหนดเวลา 30 วันนับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานกรรมการ กทช. และกรรมการ กทช. ภายใต้เงื่อนไขว่า จะกระทำการ 3 ประการดังต่อไปนี้ไม่ได้ คือ พิจารณาจัดสรรคลื่นความถี่ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการ หรืออนุญาตให้ประกอบกิจการเพิ่มเติม

การจะนำมาตรา 80 มาปรับใช้เพื่อแสวงหาคำสั่งที่จะทำหน้าที่กำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมและบังคับใช้กฎเกณฑ์การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมในระหว่างที่การแต่งตั้ง กทช. ยังไม่แล้วเสร็จมีข้อวิเคราะห์ ดังนี้

1. กฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคมที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันคือ พ.ร.บ.วิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมแต่อย่างใด

2. กฎหมายว่าด้วยโทรเลขและโทรศัพท์คือ พ.ร.บ.โทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ.2477 ซึ่งกล่าวถึงอำนาจผูกขาดของรัฐในการดำเนินการโทรเลขและโทรศัพท์ และเป็นที่มาของการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมผ่านข้อสัญญาความร่วมมือกันได้ถูกยกเลิกไปโดยมาตรา 3 แห่งพ.ร.บ.การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

3. เมื่อกฎหมายตามข้อ 1. และ 2. ไม่อาจนำมาปรับใช้เพื่อระบุงค์กรที่จะทำหน้าที่กำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม จึงต้องพิจารณากฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเป็นลำดับต่อไป ซึ่งได้แก่ พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และพ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา 24 แห่งพ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้ “กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน ส่งเสริมพัฒนา และดำเนินกิจการเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร การอุดมศึกษา และการสถิติ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร”

เมื่อพิจารณาคำว่า “ดำเนินกิจการเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร” แล้วจะเห็นว่าเป็นคำที่มีความหมายอย่างกว้าง ซึ่งกินความรวมถึงการดำเนินการกำกับดูแลการสื่อสารด้วย

พจนานุกรมได้ระบุความหมายของคำว่า “สื่อสาร” และ “โทรคมนาคม” ไว้ว่า “สื่อสาร” หมายถึง นำหนังสือหรือข้อความของฝ่ายหนึ่งส่งให้อีกฝ่ายหนึ่ง<sup>2</sup> ส่วน “โทรคมนาคม” หมายถึง การสื่อสารโดยอาศัยระบบสายวิทยุ หรือระบบแม่เหล็กไฟฟ้า<sup>3</sup> ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการโทรคมนาคมถือเป็นส่วนหนึ่งของการสื่อสารซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศด้วย เมื่อการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการโทรคมนาคมอย่างหนึ่ง การกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมย่อมถือเป็นการกำกับดูแลการโทรคมนาคมซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการสื่อสารด้วยเช่นกัน

4. การกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม มิใช่การพิจารณาจัดสรรคลื่นความถี่ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการ หรืออนุญาตให้ประกอบกิจการเพิ่มเติม จึงไม่เป็นการต้องห้ามมาตรา 80 แห่ง พ.ร.บ. องค์กรฯ

5. มาตรา 20 แห่งพ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 กำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภา หรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรืออนุมัติ อำนาจหน้าที่ของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจึงกระทำผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

เมื่อพิจารณาการตีความและเหตุผลทั้งหมดประกอบกัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศจึงมีอำนาจในการกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมจนถึงวันพ้นกำหนด 30 วันนับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานกรรมการ กทช.

<sup>2</sup> พจนานุกรม ฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ. 2530 (กรุงเทพมหานคร:บริษัท สำนักพิมพ์ วัฒนาพานิช จำกัด, 2534), หน้า 539.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 265.

และกรรมการ กทช. โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 80 แห่งพ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ประกอบ มาตรา 24 แห่งพ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ประกอบมาตรา มาตรา 20 แห่งพ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.ระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545

## 7.6 ข้อจำกัดของการกำกับดูแลตามข้อเสนอแนะ

แม้การกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมโดยยึดหลักการบริหารทาง ด้านอุปสงค์โทรคมนาคมจะมีข้อดีและเหมาะสมกับสภาพตลาดในประเทศไทยดังที่ได้กล่าวมา การกำกับดูแลให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดอาจกระทำได้อีกอันเนื่องมาจากข้อจำกัด ดังนี้

1. ข้อจำกัดทางด้านข้อมูลขององค์กรกำกับดูแลซึ่งจะนำมาใช้ในการคำนวณต้นทุนของอัตราค่าเชื่อมต่อตามหลัก LRIC เช่น การประมาณการประสิทธิภาพทางเทคโนโลยี ของอุปกรณ์บนโครงข่าย การหาต้นทุนของอุปกรณ์หรือส่วนต่างๆ ของโครงข่าย ซึ่งข้อจำกัดนี้ อาจแก้ไขได้โดยการพัฒนาประสิทธิภาพในการค้นหาข้อมูลขององค์กรกำกับดูแล หรือใช้ข้อมูล ของผู้ประกอบการหลายรายนำมาเปรียบเทียบกัน อย่างไรก็ดี การนำข้อมูลของผู้ประกอบการ ต่างรายมาเปรียบเทียบกันจะต้องคำนึงถึงลักษณะทางเทคโนโลยีที่มีความคล้ายคลึงหรือใกล้เคียง กันด้วย

2. การกำกับดูแลพฤติกรรมของผู้ประกอบการในรายละเอียดมากเกินไปอาจทำ ให้ต้นทุนการกำกับดูแลสูง อย่างไรก็ดี องค์กรกำกับดูแลสามารถปรับลดความเข้มงวดของการ กำกับดูแลได้ตามลักษณะพฤติกรรมของผู้ประกอบการ และในกรณีที่สภาพตลาดเปลี่ยนแปลง ไปสู่สถานะที่เหมาะสมจะกำกับดูแลโดยยึดหลักการบริหารทางด้านอุปทาน องค์กรกำกับดูแล สามารถลดการกำกับดูแลได้

## 7.7 การปรับเปลี่ยนแนวทางการกำกับดูแลในอนาคต

เนื่องจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ตั้งอยู่บนฐานของสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นใน ปัจจุบันโดยอาศัยข้อมูลของโครงข่ายและการเชื่อมต่อโครงข่ายเท่าที่ได้รับการเปิดเผยโดยผู้ ประกอบการโทรคมนาคมต่างๆ เท่านั้น แนวทางกฎเกณฑ์การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม ภายใต้ข้อเสนอแนะจึงเป็นเพียงการนำเสนอกฎเกณฑ์ที่ควรจะเป็นในปัจจุบันหรือในระยะเริ่มต้น ของการกำกับดูแลโดย กทช. ภายใต้ข้อมูลเท่าที่ได้รับการเปิดเผยโดยผู้ประกอบการโทร คมนาคมต่างๆ ในปัจจุบัน

ในอนาคตซึ่งสภาพตลาดได้มีการปรับเปลี่ยนไป เช่น มีอัตราความหนาแน่น ของโทรศัพท์ต่อประชากรทั่วประเทศเพิ่มสูงขึ้น และตลาดพร้อมที่จะรับอุปทานเพิ่มมากขึ้น รวม

ทั้งข้อมูลที่ได้รับการเปิดเผยจากผู้ประกอบการโทรคมนาคมต่างๆ มีความชัดเจนในรายละเอียดยิ่งขึ้น กทช. ย่อมสามารถปรับเปลี่ยนมาสู่แนวทางการกำกับดูแลโดยยึดหลักการบริหารทางอุปทานโทรคมนาคมได้ซึ่งจะทำให้ลักษณะรูปแบบและรายละเอียดในการกำกับดูแลเปลี่ยนแปลงไป ดังที่ได้อธิบายไว้ในข้อ 7.2 ซึ่งจะต้องมีการศึกษากันต่อไปในอนาคต