

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

จากลักษณะเฉพาะของการให้บริการโทรคมนาคมที่ถือว่าเป็นธุรกิจที่มีลักษณะของการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) มีเพียงผู้ประกอบการรายเดียวหรือน้อยรายในการให้บริการ ด้วยเหตุนี้ปัญหาประการสำคัญที่มีผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ใช้บริการโดยตรง นั่นคือ ปัญหาของการที่ผู้ประกอบการเหล่านั้นมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงในอัตราค่าบริการ ซึ่งในอดีตกลไกของการตรวจสอบอัตราค่าบริการนั้นมักจะมี ความผูกพันกับความเห็นทางด้านการเมืองเป็นส่วนสำคัญ ดังเห็นได้จากหลักกฎหมายเดิมที่มีการกำหนดให้กรณีผู้ประกอบการจะเปลี่ยนแปลงอัตราค่าบริการจะต้องมีการเสนอเพื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อนที่จะมีการประกาศบังคับใช้ ซึ่งจากการศึกษาวิจัยหลักเกณฑ์ของการกำหนดหรือวิธีการคิดคำนวณอัตราค่าบริการในอัตราสุดท้ายที่มีการเสนอนั้น ไม่สามารถทราบได้ว่าการคำนวณอัตราค่าบริการดังกล่าวมีการนำหลักเกณฑ์หรือวิธีการใดมาเป็นเครื่องมือในการกำหนด หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นการกำกับดูแลอัตราค่าบริการแบบการตั้งราคาตามดุลยพินิจ (Discretionary price Setting)

เมื่อปัจจุบันแนวโน้มของการให้บริการโทรคมนาคมมีความเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก เหตุผลประการสำคัญประการหนึ่งอาจเป็นสาเหตุที่มากจากการรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่ไม่เคยหยุดนิ่ง กอปรกับแนวทางปฏิบัติของนานาประเทศที่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในการเจรจาภายใต้กรอบขององค์การการค้าโลก (WTO) ซึ่งในส่วนของการค้าบริการที่สำคัญได้มีการเจรจาข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการโทรคมนาคม หรือ GATS ซึ่งเป้าหมายสำคัญของความตกลงดังกล่าวก็เพื่อการเปิดเสรีในตลาดการให้บริการโทรคมนาคม จึงเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของการเปลี่ยนแปลงทิศทางในตลาดการให้บริการโทรคมนาคม ซึ่งหลักสำคัญของการเจรจาก็เพื่อความบรรลุวัตถุประสงค์ในการแข่งขันโดยเสรี เป็นธรรม และมีความโปร่งใส ทฤษฎีหรือแนวคิดดั้งเดิมจึงเริ่มถูกหักล้างด้วยแนวคิดและทฤษฎีใหม่ๆ การแทรกแซงตลาดการให้บริการโดยองค์การกำกับดูแลที่เป็นอิสระจึงเกิดขึ้น โดยรัฐบาลในแต่ละประเทศจะออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์มาควบคุมการให้บริการของเอกชนโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำกับดูแลทางด้านราคา (price) อัตราการการได้รับผลตอบแทนการลงทุน (Rate of

Return) เพื่อประกันการบรรลุมูลวัตถุประสงค์ทางด้านสังคม (social)¹ จะเห็นได้ว่า การควบคุมอัตราค่าบริการนั้นจะมีปรากฏในทุกระดับของการให้บริการ อาทิ การควบคุมในระดับบริการค้าปลีก (retail) ระดับบริการค้าส่ง (wholesale) การควบคุมในส่วนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม (Interconnection) หรือทั้ง 3 ระดับรวมกัน ซึ่งในแต่ละระดับนั้นจะตระหนักถึงกระบวนการที่เหมาะสมสำหรับประกันว่าผู้ประกอบการรายเดิมจะถูกควบคุมในขณะที่มีแรงจูงใจให้การให้บริการและทำให้เกิดความมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจด้วย แต่ก็เป็นการยากที่จะทำให้เกิดความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของผู้บริโภค ผู้ประกอบการรายใหม่ และผู้ประกอบการรายเดิม² แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดหลักเกณฑ์และวิธีการที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น ปัญหาที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้สำหรับการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎระเบียบต่างๆ นั้น ก็คือ การตีความกฎระเบียบเหล่านั้นให้ตรงกับเจตนารมณ์และเป้าหมายหลักที่องค์กรกำกับดูแลมุ่งจะแก้ไข โดยเฉพาะในกฎระเบียบว่าด้วยการกำกับดูแลอัตราค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม ซึ่งจากแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ราคาของสินค้าหรือบริการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมสูงสุดนั้น ควรเป็นราคาที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามกลไกของตลาด กล่าวคือ มีการเปลี่ยนแปลงไปตามความสัมพันธ์ของปริมาณอุปสงค์ (Demand) และอุปทาน (Supply) อันจะก่อให้เกิดการแข่งขันในตลาดที่เสรีและเป็นธรรมตามมา แต่เมื่อตลาดการให้บริการโทรคมนาคมมีลักษณะของตลาดผูกขาด การเปลี่ยนแปลงของราคาหรืออัตราค่าบริการดังกล่าวจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน (ในการศึกษาวิจัยนี้กล่าวเฉพาะการให้บริการโทรศัพท์ประจำที่ (Fixed line))

จุดเริ่มต้นในการศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการในการคำนวณอัตราค่าบริการในกิจการโทรคมนาคมที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดจึงเกิดขึ้น ซึ่งเป้าหมายสำคัญของการกำกับดูแลอัตราค่าบริการที่สำคัญ นั่นคือ ต้องเป็นอัตราค่าบริการที่ ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม เป็นอัตราค่าบริการที่สมเหตุสมผล และมีความโปร่งใส อย่างไรก็ตาม การกำหนดราคาหรืออัตราค่าบริการนั้นมีแนวทางหลักๆ อาจแบ่งได้เป็น 3 แนวทาง กล่าวคือ

¹ อรดา เทพยายน, กรอบแนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 37.

² Ian Walden and John Angel, Telecommunications Law, First edition (United Kingdom: Blackstone Press Limited Aldine Place London, 2001), p. 11.

1. การกำหนดราคาโดยอิงกับกลไกตลาด (Market-based pricing)
2. การกำหนดราคาโดยอิงกับต้นทุน (Cost-based pricing)
3. การกำหนดราคาโดยอิงกับอุปสงค์ (Demand-based pricing)

ความพยายามที่จะหาหลักเกณฑ์และวิธีการที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดจึงต้องอาศัยความผสมผสานระหว่างศาสตร์หลายแขนงโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านเศรษฐศาสตร์ ซึ่งทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ให้ความสำคัญกับการคิดราคาโดยอยู่บนพื้นฐานของต้นทุนที่แท้จริง (Cost-based) ซึ่งการค้นหาต้นทุนที่แท้จริงของธุรกิจการให้บริการโทรคมนาคมนั้นมีความสลับซับซ้อนมากกว่าธุรกิจอื่นๆ อยู่มาก เนื่องจากต้นทุนดังกล่าวมีส่วนของทางด้านเทคโนโลยีที่สลับซับซ้อนเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งการพิจารณาด้านทุนหลักๆ นั้นเริ่มจากการพิจารณาว่าต้นทุนในอดีต (Historical cost) หรือ ต้นทุนที่เกิดขึ้นจริง (Current cost) จะเป็นต้นทุนที่ครอบคลุมเพื่อให้ผู้ประกอบการอยู่รอดได้ในธุรกิจและผู้ให้บริการก็ไม่ต้องรับภาระที่เกินกว่าความเป็นจริง ซึ่งแนวโน้มของการพิจารณาด้านทุนจะเป็นไปในแนวทางของการพิจารณาด้านทุนแบบมองไปข้างหน้า (Forward-looking cost) ซึ่งเป็นการคาดการณ์โดยพิจารณาจากต้นทุนที่เกิดขึ้นจริง ณ ปัจจุบันไปจนถึงอนาคตว่าปริมาณการให้บริการและการใช้บริการในปัจจุบันอาจส่งผลให้ต้นทุนนั้นมีระดับที่ลดลง เนื่องจากการพัฒนาทางเทคโนโลยีที่ทำให้ต้นทุนในการประกอบการลดลง ทั้งนี้แนวความคิดในการพิจารณาว่าอัตราค่าบริการนั้นควรที่จะเป็นอัตราที่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงนั้น อาจถือได้ว่ามีที่ยืนยันจากการพิจารณาของคณะลูกขุน (Panel) ในกรณีพิพาทที่ได้รับความสนใจจากนานาประเทศ นั่นคือ คดี US-Mexico ซึ่งเป็นการพิพาทระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศเม็กซิโก (Telmex) ในการพิจารณาดังกล่าวคณะลูกขุนได้มีการพิจารณาถึงความซับซ้อนประการสำคัญเกี่ยวกับเรื่องของการคิดอัตราค่าตอบแทนการใช้และเชื่อมต่อโครงข่าย (Interconnection charge) ระหว่างประเทศ โดยสรุปคืออัตราค่าตอบแทนดังกล่าวควรอยู่บนต้นทุนที่เกิดจากการให้บริการการใช้และเชื่อมต่อโครงข่าย หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นอัตราค่าบริการที่มาจากต้นทุนที่แท้จริง แม้ว่าการพิจารณาในคดีดังกล่าวจะเป็นการพิจารณาในเรื่องของการเชื่อมต่อโครงข่าย แต่หลักการหรือการตีความดังกล่าวได้รับการยอมรับเป็นแนวทางการปฏิบัติสากลในระหว่างประเทศสมาชิก ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าการกำหนดอัตราค่าบริการในกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ จึงควรเป็นอัตราที่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง (Cost-based)

จากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และแนวปฏิบัติสากลประกอบกัน จึงเป็นแนวทางของการกำหนดรูปแบบในการกำกับดูแลอัตราค่าบริการในกิจการโทรคมนาคมโดยมุ่งเน้นในเรื่องของการกำกับดูแลส่วนของต้นทุนที่แท้จริงของผู้ประกอบการ ดังนี้

รูปแบบแรก กล่าวคือ การกำกับดูแลในรูปแบบของการควบคุมอัตรา

ผลตอบแทนการลงทุน (Rate of Return) ซึ่งเริ่มมีการนำมาใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรก โดยกฎเกณฑ์ดังกล่าวมีหลักสำคัญเพื่อการประกันว่ารายได้รวมของผู้ประกอบการจะมากพอครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ (Operating expenditure) และผลตอบแทนของทรัพย์สินที่ลงทุน (Return on asset) หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าสามารถตอบแทนรายได้ขั้นต่ำตามที่ผู้ประกอบการกำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตาม รูปแบบการกำกับดูแลนี้มีข้อดีที่ว่าเป็นการกำกับดูแลที่ไม่ซับซ้อน แต่ยังคงมีข้อบกพร่องที่สำคัญนั่นคือ ไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการพัฒนาทางเทคโนโลยีขาดแรงจูงใจที่ผู้ประกอบการจะลดต้นทุนลงซึ่งข้อนี้เป็นประการสำคัญที่องค์กรกำกับดูแลมุ่งเน้น

รูปแบบที่สอง เป็นการกำกับดูแลโดยการควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุนที่สร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการ (Rate of Return Incentive Regulation) เป็นกฎเกณฑ์ที่เกิดขึ้นจากข้อเสนอของประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อพยายามที่จะแก้ไขข้อบกพร่องของการกำกับดูแลในรูปแบบแรก โดยการกำหนดแรงจูงใจในรูปของผลตอบแทน (Reward) ที่กระตุ้นให้ผู้ประกอบการมีความยืดหยุ่นในการดำเนินงาน เช่น หากผู้ประกอบการสามารถลดต้นทุนในการผลิตลงได้ก็อาจได้รับผลตอบแทนที่มากขึ้น เป็นต้น และกำหนดบทลงโทษ (Penalty) อื่นๆ ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงและสร้างแรงจูงใจแก่ผู้ประกอบการในการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการ แต่ถึงกระนั้น วิธีการเพิ่มแรงจูงใจเหล่านี้ก็อาจมีผลลัพธ์ในทางลบนั่นคือ ก่อให้เกิดความบิดเบือนทางพฤติกรรมของผู้ประกอบการได้

รูปแบบที่สาม คือ การกำกับดูแลโดยการควบคุมเพดานราคา (Price cap) การกำหนดเพดานอัตราค่าบริการนี้เริ่มมีการใช้กันอย่างแพร่หลายตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1980 โดยได้รับการคิดค้นและพัฒนามาใช้เป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษเมื่อปี ค.ศ. 1985 สิ่งสำคัญที่สร้างแรงผลักดันให้เกิดการคิดค้นเนื่องมาจากความไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอของการกำกับดูแลรูปแบบของการควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุน หรือ ROR ที่จะสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการในการปรับปรุงคุณภาพของบริการ และยังคงก่อให้เกิดแรงจูงใจในการอุดหนุนข้ามภาคบริการ (Cross subsidy) อันเป็นปฏิปักษ์ต่อการแข่งขันอีกด้วย การกำหนดเพดานราคา หรือ Price cap นี้เป็นการกำกับดูแลด้วยวิธีการใช้สูตร (Formula) ในการคิดคำนวณที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้อย่างแน่นอนโดยองค์กรกำกับดูแลสำหรับช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งเพื่อกำหนดราคาสูงสุดที่องค์กรกำกับดูแลจะอนุญาตให้ผู้ประกอบการสามารถเรียกเก็บได้จากผู้ใช้บริการ และจะปรับราคาขึ้นได้ในเวลาที่กำหนด เช่น อัตราเงินเฟ้อ (Inflation) อัตราภาษีอากร (Tax) เป็นต้น ซึ่งสูตรการคำนวณพื้นฐาน คือ $P=I-X$

โดย P = อัตราผลตอบแทนราคาสูงสุดที่ผู้ประกอบการสามารถเพิ่มได้ในปีใดปีหนึ่ง

I = อัตราเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นในปีนั้นๆ

X = อัตราประสิทธิภาพในการผลิต (Productivity Factor)

จะเห็นได้ว่า การกำหนดผลตอบแทนราคาดังกล่าวมิได้เป็นการกำหนดตายตัวในการปรับเปลี่ยนอัตราราคา จึงถือได้ว่าเป็นการสร้างความยืดหยุ่นในการปรับอัตราค่าบริการ ด้วยเหตุนี้จึงกลายเป็นแรงจูงใจสำหรับผู้ประกอบการที่จะให้บริการที่มีประสิทธิภาพและพยายามที่จะลดต้นทุนลงเพื่อให้ได้ส่วนต่างกำไรมากที่สุดเท่าที่ตนจะสามารถทำได้ในความเห็นส่วนตัว ผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดผลตอบแทนราคาดังกล่าวคล้ายเป็นการจำลองสภาวะของการแข่งขันในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ที่ปล่อยให้กลไกตลาดเป็นตัวผลักดันการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการเอง เกิดการแข่งขันทางด้านราคาและประสิทธิภาพของบริการ เพียงแต่การแข่งขันดังกล่าวยังคงอยู่ภายใต้กรอบการควบคุมดูแลขององค์กรกำกับดูแลโดยการกำหนดผลตอบแทนราคาไว้คล้ายเป็นกติกาที่จำกัดมิให้ผู้ประกอบการดำเนินกิจการนอกกติกาที่กำหนด

แต่อย่างไรก็ตาม แม้การกำกับดูแลด้วยการควบคุมผลตอบแทนราคานี้จะสร้างแรงจูงใจและมีความยืดหยุ่นในการแข่งขัน แต่วิธีการในการกำหนดผลตอบแทนราคาดังกล่าวก็ยังคงมีข้อบกพร่องที่สำคัญนั่นคือ ภาระหน้าที่อันหนักหน่วงขององค์กรกำกับดูแลที่จะพิจารณากำหนดสูตรการคำนวณโดยมีระยะเวลาที่ต้องทบทวนเปลี่ยนแปลงตามเวลาที่กำหนด อีกทั้งข้อมูลสำหรับการแทนค่าในตัวแปรต่างๆ ยังเป็นข้อมูลที่มีความสลับซับซ้อนยากที่จะกำหนดได้ในระยะเวลาอันสั้น เนื่องจากบางข้อมูลในตัวแปรดังกล่าวจะต้องอาศัยข้อมูลในเชิงสถิติและในเชิงวิเคราะห์อย่างมาก เช่น ค่าประสิทธิภาพการให้บริการ (X factor = Productivity Factor) หรือค่าอัตราเงินเฟ้อ (I = Inflation) เป็นต้น นอกจากนี้ หากพิจารณาให้ละเอียดจะพบได้ว่าการควบคุมผลตอบแทนราคานั้นมีรากฐานมาจากการควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุนด้วยเช่นกัน ซึ่งส่วนใหญ่จะเห็นได้ว่าประเทศที่มีการพัฒนาศึกษารูปแบบการกำกับดูแลอัตราค่าบริการมักจะเริ่มต้นจากการใช้การควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุนมาก่อน

แม้ว่าการกำกับดูแลอัตราค่าบริการดังที่กล่าวมาจะเป็นทางเลือกหรือเครื่องมือที่จะนำมาใช้ได้หลายรูปแบบ แต่การเลือกใช้เครื่องมือเหล่านั้นสิ่งสำคัญก็คือ การเลือกใช้เครื่องมือที่สามารถนำมาแก้ไขปัญหาได้อย่างตรงประเด็น เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกันการเลือกรูปแบบการกำกับดูแลอัตราค่าบริการในกิจการโทรศัพท์พื้นฐานของแต่ละประเทศนั้น จำเป็นต้องมีความแตกต่างกันออกไปตามความต่างของระบบรวมถึงความเหมาะสมที่จะนำไป

ปฏิบัติได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งจากการศึกษาวิจัยพบว่าการกำกับดูแลอัตราค่าบริการในโทรศัพท์พื้นฐานในหลายประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกาและอังกฤษเลือกใช้การควบคุมเพดานราคา (Price cap) เป็นต้น สำหรับประเทศไทยนั้น ปัจจุบันคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลออกมาบังคับใช้ที่มีความเกี่ยวข้อง กล่าวคือ ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 และประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องอัตราขั้นสูงของค่าบริการและการเรียกเก็บเงินค่าบริการล่วงหน้าในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 ซึ่งในการกำกับดูแลในส่วนดังกล่าวอาจพอสรุปโดยสังเขปได้ดังนี้

6.1.1 การกำกับดูแลอัตราค่าบริการตอบแทนการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมในประเทศไทย

วัตถุประสงค์หลักขององค์กรกำกับดูแลในการวางกรอบการกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมคือ การส่งเสริมและสนับสนุนการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม ซึ่งหัวใจหลักสำคัญประการหนึ่งคือการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม เพราะจะเป็นการประกันให้ผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใหม่สามารถเข้าสู่ตลาดได้โดยไม่เสียเปรียบผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายเดิมในตลาดที่มีอำนาจเหนือตลาดเพื่อให้แข่งขันได้อย่างเท่าเทียมกันภายใต้บริบทของตลาดและการแข่งขันที่ไม่เท่าเทียมกัน จะเห็นได้ว่า เป็นการเข้ากำกับดูแลในส่วนของอัตราค่าบริการที่ผู้ประกอบการเรียกเก็บจากผู้ประกอบการอีกรายหนึ่ง สำหรับตอบแทนการเข้าใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม

ประเด็นที่สำคัญประการหนึ่งในการวางกรอบการกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมคือ การกำหนดอัตราค่าบริการตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม ซึ่งการแทรกแซงขององค์กรกำกับดูแลในเรื่องนี้นับว่ามีความยุ่งยากและสลับซับซ้อน ทฤษฎีและเครื่องมือในการกำหนดอัตราค่าบริการตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมจะมีหลากหลายมุมมองและแนวทาง แต่อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศใด ๆ จะเลือกนำแนวทางหรือทฤษฎีใดมาใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลนั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองหรือเทคโนโลยีแล้วยังขึ้นอยู่กับความพร้อมของข้อมูล และทรัพยากรที่มีอยู่ขององค์กรกำกับดูแลด้วย

แนวทางแรก ของการกำหนดค่าตอบแทน คือ วิธี FDC ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวทางที่ได้รับความนิยมเป็นอย่างมากในอดีต เนื่องจากเป็นแนวทางที่ง่ายในทางปฏิบัติ ข้อมูลที่จำเป็นต้องให้สามารถหาได้จากข้อมูลทางการเงินและการบัญชีของผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่ต้องมีการจัดทำเป็นประจำทุกปีอยู่แล้ว องค์กรกำกับดูแลสามารถกระทำเพียงแค่กำหนดระบบและรูปแบบการบัญชีสำหรับผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายต่าง ๆ ให้แสดงข้อมูลที่เป็นมาตรฐานและสะท้อนข้อมูลที่องค์กรกำกับดูแลมีความต้องการเพื่อให้ผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายต่าง ๆ จัดส่งข้อมูลมาให้เพื่อใช้ในการตรวจสอบ ตัวอย่างเช่น FCC ได้พัฒนาระบบ Uniform System Account (USOA) ผู้ประกอบการโทรคมนาคมต้องจัดหาข้อมูลด้วยระบบ FCC's Automated Reporting Management Information System (ARMIS)³ แต่การจัดสรรต้นทุนดังกล่าวนั้นมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นรูปแบบที่ไม่สะท้อนประสิทธิภาพในเชิงเศรษฐกิจ ประกอบกับข้อบกพร่องที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ไม่เหมาะสมกับสภาพตลาดที่มีการแข่งขัน เนื่องจากเป็นแนวทางที่เชื่อให้ผู้ประกอบการโทรคมนาคมสามารถทำการจัดสรรต้นทุนในเชิงที่สร้างการอุดหนุนข้ามภาคระหว่างบริการที่อยู่ในตลาดที่มีการแข่งขันกับบริการที่อยู่ในตลาดที่ตนเองผูกขาดได้ง่าย จากเหตุผลดังกล่าวทำให้หลาย ๆ ประเทศจึงได้ปรับปรุงนโยบายการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมโดยยกเลิกแนวทางตามวิธี FDC อาทิ สหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ เดนมาร์ก สวีเดน และสหราชอาณาจักร⁴ เพื่อเริ่มหาแนวทางใหม่ ๆ ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

แต่อย่างไรก็ตาม ข้อดีของระบบ FDC ที่ง่ายในการนำมาปฏิบัติและช่วยประกันว่าผู้ประกอบการโทรคมนาคมจะได้รับเงินลงทุนไปในโครงข่ายโทรคมนาคมของตนเองคืนอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยแล้ว จึงได้รับความนิยมจากประเทศที่ต้องการเร่งขยายโครงข่ายโทรคมนาคมหรือขาดความพร้อมทางด้านข้อมูลและทรัพยากรในการกำกับดูแลในฐานะที่เป็นวิธีการชั่วคราวก่อนพัฒนาไปยังแนวทางอื่นที่เหมาะสมกว่า เช่น คณะกรรมการกิจการสื่อสารแทนซาเนีย (Tanzanian Communications Commission) ใช้วิธีการแบบ FDC เป็นอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมชั่วคราวจนกระทั่งวิธีการแบบ LRIC สามารถพัฒนาและใช้งานได้จริงในทางปฏิบัติ

จากการเปิดเสรีในภาคโทรคมนาคมที่ส่งเสริมให้มีผู้ประกอบการโทรคมนาคมราย

³ สนใจโปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ <http://www.fcc.gov/ccb/armis/>

⁴ โปรดดู Commission of the European Communities Recommendation C (97)-3148 on Interconnection Pricing, Table 1.

ใหม่เข้ามาให้ดำเนินการในตลาดเพิ่มขึ้น และการนำแนวคิดเรื่องความมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาใช้ในการวิเคราะห์ผลดีผลเสียที่เกิดขึ้นกับสังคมโดยรวมในการกำหนดต้นทุนและค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมจึงส่งผลให้หลาย ๆ ประเทศเริ่มนำแนวทางการคิดอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมในรูปแบบใหม่เข้ามาใช้ เช่น แนวคิด ECPR²¹⁰ ที่มีข้อดีในแง่ที่ช่วยลดแรงจูงใจของผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายเดิมในการขัดขวางมิให้ผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใหม่เข้ามาแข่งขันโดยผ่านการเชื่อมต่อโครงข่ายของตน เนื่องจากตามแนวทาง ECPR นั้นจะรวมต้นทุนเสียโอกาสของผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายเดิมจากการที่มีผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใหม่มาขอเชื่อมต่อโครงข่ายด้วย

อย่างไรก็ตาม ECPR ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นวิธีการที่ปกป้องผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายเดิมมากเกินไป อีกทั้งผู้บริโภคก็ไม่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากราคาค่าบริการที่ลดลง อีกทั้งรูปแบบของ ECPR ยังสามารถนำไปสู่การกำหนดค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่เป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างบริการประเภทต่าง ๆ ได้อีกด้วย จึงทำให้หลาย ๆ ประเทศมิได้มีการนำแนวคิดของ ECPR มาใช้ในทางปฏิบัติอย่างจริงจังแต่ประการใด

การกำหนดค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมโดยอิงกับต้นทุนนับว่าเป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่ได้รับการพัฒนาและเป็นที่ยอมรับอย่างมากในปัจจุบัน แต่ด้วยคำที่เรียบง่ายและตรงไปตรงมานั้นก็ก่อให้เกิดประเด็นข้อถกเถียงมากมาย ทั้งนี้เนื่องจากต้นทุนและสิ่งที่เหมาะสมที่ควรจะมีรวมอยู่ในต้นทุนและลักษณะของต้นทุนที่มีประสิทธิภาพนั้นหากพิจารณาจากมุมมองทางด้านการบัญชี มุมมองด้านเศรษฐศาสตร์ หรือมุมมองทางด้านวิศวกรรมศาสตร์นั้นจะมีความแตกต่างกันในหลักการและแนวปฏิบัติ

นอกจากนี้ วิธีการกำหนดค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายแบบ FL-LRIC ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นแนวคิดการกำหนดต้นทุนที่มีประสิทธิภาพที่สุดอย่างหนึ่ง ประเด็นที่ยุ้งยากคือว่าต้นทุนส่วนเพิ่มสามารถกำหนดและวัดประเมินได้หลายวิธีก็อปกับการคำนวณนั้นจะต้องอิงอยู่กับข้อสมมุติฐานและข้อมูลที่นำมาใช้อ้างอิงเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ประเด็นที่ปฏิเสธ

²¹⁰ สนใจโปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ ศุภวัฒน์ วัฒนธนปติ และเฉลิมชัย ก๊กเกียรติกุล, "หลักและทฤษฎีการกำกับดูแลอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม," วารสาร กทช. ๒๕๔๙, คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ 2549, หน้า 154-163.

ไม่ได้คือว่า อะไรเป็นมาตรการหรือมาตรฐานที่เหมาะสม ดังนั้น องค์กรกำกับดูแลในประเทศต่าง ๆ ได้พยายามที่จะคิดค้นวิธีการต่าง ๆ ที่อิงอยู่บนพื้นฐานของ FL-LRIC เพื่อกำหนดมาตรฐานในการวิเคราะห์ให้เหมาะสมกับเจตนารมณ์ของตนยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น FCC ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลของประเทศสหรัฐอเมริกาได้พัฒนาวิธีการ TELRIC ที่จะกำหนดต้นทุนของการสร้างส่วนประกอบและการทำงานของโครงข่ายโดยรวมที่จำเป็นในการให้บริการหนึ่งบริการใดหรือบางส่วนของบริการในระยะยาว ทั้งนี้ มีหลายประเทศได้รับแนวทางดังกล่าวไปปรับใช้ เช่น คณะกรรมการแข่งขันและผู้บริโภคของออสเตรเลีย (Australia Competition and Consumer Commission) ก็ได้เดินตามแนวทางดังกล่าวด้วย ส่วนสหภาพยุโรปได้พัฒนาวิธี LRAIC ซึ่งในหลักการแล้วจะมีความคล้ายคลึงกับวิธีการ TELRIC ประเด็นที่แตกต่างคือหลักโดยเฉลี่ยที่คาดการณ์การแบ่งต้นทุนโดยรวมของกราฟฟิกสำหรับผู้ประกอบการที่ขอเชื่อมต่อและผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใหญ่ โดยพิจารณาจากความต้องการโดยรวม แทนที่จะจัดสรรต้นทุนเฉพาะของผู้ประกอบการแต่ละราย

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศกำลังพัฒนาหลาย ๆ ประเทศได้ยอมรับมาตรฐาน LRIC เช่นกัน เช่น องค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของโคลัมเบีย (Columbian Comision de Regulacion de Telecomunicaciones: CRT) ใช้วิธีการแบบ TELRIC²¹¹ หรือองค์กรกำกับดูแลของแอฟริกาใต้ (South African Telecommunications Regulatory Authority: SATRA)²¹² ใช้วิธีการแบบ FL-LRIC แต่ก็เพิ่มหลักการห้ามเรียกเก็บค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายจากอัตราค่าบริการขายปลีกที่เกี่ยวข้องสูงเกินไปหรือต้นทุนที่จัดสรรอย่างเต็มที่²¹³

จากการศึกษาวิจัยพบว่า ในทางปฏิบัติแล้วความแตกต่างระหว่างวิธีการต้นทุนแบบมองไปข้างหน้าแบบต่าง ๆ มีความสำคัญน้อยมากสำหรับองค์กรกำกับดูแล เมื่อเปรียบเทียบกับปัญหาอื่น เช่น คุณภาพของข้อมูลและเครื่องมือการวิเคราะห์ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการ อีกทั้งการศึกษาต้นทุนยังต้องอิงอยู่กับข้อมูลต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ซึ่งข้อมูลดังกล่าวนั้นมักจะอยู่ในความครอบครองของผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใหญ่เสียเป็นส่วนมาก อีกทั้งผู้ประกอบการ

²¹¹ CRT, Políticas Generales y Estrategias para Establecer un Regimen Unificado de Interconexión (RUDI), July 2000.

²¹² SATRA ได้ถูกยุบเลิกกลายเป็น ICASA

²¹³ South Africa Department of Communications, General Notice 1259, 15 March 200, Interconnection Guidelines in Terms of Section 96(6) of the Telecommunications Act of 1996.

ดังกล่าวก็มักจะเก็บรักษาข้อมูลทางการเงินไว้เป็นความลับอีกด้วย ทำให้องค์กรกำกับดูแลมีความยากลำบากในการที่จะตัดสินใจว่าตัวแบบ หรือค่าตอบแทนที่ผู้ประกอบการแต่ละรายเสนอมามีความน่าเชื่อถือมากน้อยเพียงไร ดังนั้นบ่อยครั้งจึงเห็นได้ว่าองค์กรกำกับดูแลในหลาย ๆ ประเทศได้นำวิธีการตามแนวทางคำนวณข้อมูลจากข้างนอกมาใช้กับข้อมูลข้างใน (outside-in approach) เข้ามาประยุกต์ใช้คือ จะใช้ตัวแทน (proxy) ซึ่งเป็นค่าประมาณการณ์จากแหล่งข้อมูลข้างนอก โดยการกำหนดต้นทุนเปรียบเทียบ (benchmarks) หรือระดับของต้นทุนจากบริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวก วิธีวิธีนี้ประกอบด้วยสองขั้นตอน คือประการแรกองค์กรกำกับดูแลต้องกำหนดส่วนประกอบของต้นทุนที่เหมาะสมและขอบเขตของการเปรียบเทียบต้นทุน ไม่ว่าจะเปรียบเทียบต้นทุนสิ่งอำนวยความสะดวกเฉพาะ ต้นทุนต่อหน่วยของการบริหารหรือต้นทุนบริการโดยรวม ประการที่สองผลต้องปรับปรุงโดยคำนึงเงื่อนไขที่แตกต่างระหว่างประเทศที่ใช้กับประเทศที่เป็นเกณฑ์เปรียบเทียบ

ตัวอย่างของกรณีดังกล่าวอาจเห็นได้จากข้อเสนอของสหภาพยุโรปว่าด้วยการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมในปี ค.ศ. 1997 ได้กำหนดระดับของอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายอันเป็นแนวปฏิบัติที่ดีในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป แนวทางนิยมใช้หลักการคิดคำนวณอัตราค่าตอบแทนการใช้โครงข่ายในกรณีที่ขาดข้อมูลหรือรูปแบบในคิดคำนวณ สหภาพยุโรปได้ปรับปรุงข้อเสนอแนะอยู่เรื่อย ๆ หรือ Agence Nationale de Reglementation des Telecommunications (ANRT) ของ Morocco ได้ออกคำสั่งผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใหญ่ (Maroc Telecom) และผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใหม่ (Medi Telecom) เพื่อตกลงสัญญาการเชื่อมต่อโครงข่ายกับอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโดยอิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศตามการวิเคราะห์ต้นทุนที่ใช้โดยผู้ประกอบการโทรคมนาคม ANRT แจ้งผู้ประกอบการที่มีข้อพิพาทในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2000 ที่บังคับใช้ให้ตกลงสัญญาเชื่อมต่อโครงข่าย หากไม่สามารถตกลงกันได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าความพยายามขององค์กรกำกับดูแลในการที่จะกำหนดให้ผู้ประกอบการโทรคมนาคมแต่ละรายจะต้องกำหนดค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมถูกคำนวณโดยอิงจากต้นทุน แต่ในทางปฏิบัติแล้วก็ยังพบว่ามีปัญหาที่ต่อเนื่องและติดตามมาอีก เช่น การกำหนดค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโทรคมนาคมในลักษณะที่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่เชื่อมต่อกันต้องชำระค่าเชื่อมต่อแบบต่างตอบแทนนั้น จะสามารถนำมาใช้ได้ผลดีในทางปฏิบัติก็ต่อเมื่อปริมาณการสื่อสารขาเข้าและขาออกระหว่างโครงข่ายที่เชื่อมต่อกันนั้นมีปริมาณที่ใกล้เคียงหรือสมดุลกัน แต่ด้วยเหตุผลที่ว่าตลาดโทรคมนาคมมักจะประกอบไปด้วย

ผู้ประกอบการที่มีขนาดไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งทำให้โครงข่ายที่มาเชื่อมต่อกันมีปริมาณการสื่อสารขาเข้าและขาออกไม่เท่าเทียมกันด้วย และเมื่อเชื่อมโยงกับประเด็นที่ว่าอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายได้ถูกกำหนดโดยไม่ได้คำนึงถึงความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันระหว่างอัตราค่าบริการที่คิดกับผู้บริโภครายย่อยและอัตราค่าตอบแทนที่เกิดจากการให้บริการเรียกออกจากโครงข่าย (call origination) ด้วยแล้วยิ่งก่อให้เกิดผลที่บิดเบือนและไม่พึงประสงค์มากยิ่งขึ้น ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาข้างต้นบางประเทศ เช่นสหรัฐอเมริกาจึงได้นำวิธีการกำหนดอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมเท่ากับศูนย์หรือการกำหนดอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมโดยวิธีให้เจ้าของโครงข่ายต้นทางได้รับค่าบริการทั้งหมด (bill and keep) เข้ามาบังคับใช้เพื่อแก้ปัญหาการบิดเบือนดังกล่าว

สำหรับประเทศไทยนั้น แม้คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติมีการบัญญัติข้อบทในประกาศว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 ดังกล่าวแต่การกำหนดอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมนับว่าเป็นบริบทใหม่ที่กำลังจะเกิดขึ้นในภาคการให้บริการโทรคมนาคม การกำหนดค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายนี้อาจต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อให้การกำหนดรูปแบบและวิธีการของอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายมีความเหมาะสมกับประเทศไทยยิ่งขึ้นต่อไป

6.1.2 การกำกับดูแลอัตราค่าบริการโทรศัพท์พื้นฐานในประเทศไทย

ในอดีตจากการศึกษาวิจัยจะเห็นได้ว่า การกำกับดูแลอัตราค่าบริการโทรศัพท์พื้นฐานนั้นเป็นการกำกับดูแลในรูปแบบของการใช้ดุลพินิจเป็นสำคัญ กล่าวคือ การกำหนดและเปลี่ยนแปลงอัตราค่าบริการโทรคมนาคมในสมัยนั้นมีการกำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการเสนออัตราค่าบริการที่องค์กรผู้ให้บริการ (รัฐวิสาหกิจ) จะต้องได้รับการอนุมัติเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อนจึงจะมีการประกาศใช้อัตราค่าบริการดังกล่าวได้ ซึ่งการกำหนดอัตราค่าบริการที่มีการเสนอนั้นมิได้มีรายละเอียดในการคำนวณและวิธีคิด หรือหลักเกณฑ์ที่แน่นอน อันส่งผลให้ผู้ให้บริการไม่สามารถรับรู้ได้ว่าค่าบริการเหล่านั้นมาจากแหล่งใดบ้าง

นอกจากนี้ อาจศึกษาได้ว่าการกำหนดอัตราค่าบริการเหล่านั้น เป็นการกำหนดในอัตราค่าบริการส่วนของผู้ให้บริการ กล่าวคือ เป็นการพิจารณาควบคุมกำกับดูแลตรงส่วนที่ขายปลีก (retail price) หรือราคาสุดท้ายที่ประกาศต่อผู้ให้บริการ (end user) ซึ่งแนวโน้มของการกำหนดอัตราค่าบริการตรงนั้นหากมองในแง่ของผู้ประกอบการ อาจไม่สามารถกำหนดอัตรา

ค่าบริการให้อยู่บนราคาที่สามารถครอบคลุมต้นทุนการผลิตทั้งหมดได้ อาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลในช่วงเวลาเหล่านั้น ที่จะส่งเสริมและผลักดันให้ดำเนินไปจนบรรลุวัตถุประสงค์แห่งนโยบายดังกล่าว เช่น วัตถุประสงค์หลักของการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานคือ ต้องการให้บริการได้อย่างทั่วถึง (universal service) และเมื่อประชาชนมีระดับทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันแนวคิดในเกี่ยวกับการอุดหนุนข้ามภาคบริการ (cross subsidy) จึงเข้ามามีบทบาทมาก เป็นต้น จึงไม่สามารถที่จะกำหนดให้อยู่บนพื้นฐานของต้นทุนที่แท้จริงได้ อีกทั้ง ในมุมมองทางเศรษฐศาสตร์การกำกับดูแลอัตราค่าบริการนั้นจะเกิดเมื่อสภาพของตลาดนั้นเกิดความล้มเหลว กล่าวคือ ไม่อาจดำเนินไปตามกลไกตลาดเองได้ การแทรกแซงโดยองค์การกำกับดูแลจึงเป็นส่วนสำคัญเพื่อปรับปรุงให้สภาพตลาดเป็นไปด้วยตัวของมันเอง แต่ในอดีตการกำกับดูแลอัตราค่าบริการนั้นมิได้คำนึงถึงแต่ละส่วนของตลาดการให้บริการโทรคมนาคม ว่าในตลาดการให้บริการประเภทใดบ้างที่รัฐจะเข้าไปไม่เข้าไปแทรกแซง

แต่ในปัจจุบันแนวโน้มของการกำกับดูแลอัตราค่าบริการได้เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพของโลกสากล ที่เกิดการเปิดเสรีในกิจการค้าบริการ การกำหนดอัตราค่าบริการจึงมีหลักเกณฑ์ที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศว่าควรจะเป็นอัตราค่าบริการที่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง (cost based) ซึ่งในประเทศไทยปรากฏอยู่ในหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ กล่าวคือ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ พ.ศ. 2544 ประกอบกับประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องอัตราขั้นสูงของค่าบริการและการเรียกเก็บเงินค่าบริการล่วงหน้าในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549

และการกำกับดูแลในอัตราค่าบริการเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงจากการกำกับในส่วน of ราคาสุดท้าย (end user) ของผู้ใช้บริการ มาเป็นการแยกการกำกับดูแลอัตราค่าบริการเป็นสองส่วน กล่าวคือ ส่วนแรก คือ การกำกับดูแลในส่วนของอัตราค่าบริการที่ใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม (interconnection charge)⁹ และส่วนที่สอง คือ การกำกับดูแลส่วนของอัตราค่าบริการโทรคมนาคม¹⁰ ซึ่งในการกำกับดูแลส่วนนี้จะรวมไปถึงอัตราค่าบริการในกิจการ

⁹ ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. 2549

¹⁰ ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องอัตราขั้นสูงของค่าบริการและการเรียกเก็บเงินค่าบริการล่วงหน้าในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549

โทรศัพท์พื้นฐานด้วย อีกทั้ง มีการกำกับดูแลในส่วนของ การขายส่งบริการ (whole sale) และการขายต่อบริการ (retail)¹¹ อีกด้วย

นอกจากนี้ หลักเกณฑ์ประการสำคัญอีกประการ ซึ่งก็คือในเรื่องของการแทรกแซงโดยรัฐ ปัจจุบันการเข้ากำกับดูแลมิได้มีการเข้าไปแทรกแซงการให้บริการโทรคมนาคมทุกประเภท แต่หากการให้บริการประเภทใดมีสภาพของตลาดการแข่งขันอยู่แล้ว องค์กรกำกับดูแล (กทช.) ก็จะไม่มีหน้าที่เข้าไปกำกับดูแลอีก อย่างไรก็ตาม ได้เคยอธิบายไว้ในบทที่ 2 ว่าหลักเกณฑ์ในการแทรกแซงเศรษฐกิจโดยรัฐนั้นเป็นหลักเกณฑ์ที่เข้ามาเพื่อแก้ปัญหาเพียงชั่วคราวหากเกิดการแข่งขันโดยกลไกตลาดเองแล้วการกำกับดูแลก็จะลดบทบาทตนเองลง หลักเกณฑ์ดังกล่าวปัจจุบันได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน คือ ในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2544 มาตรา 7(1)¹² ที่ได้มีการกล่าวถึงประเภทของใบอนุญาต ซึ่งจากเนื้อความจะแสดงให้เห็นได้ 2 ประการ ประการแรก คือ สภาพตลาดการให้บริการโครงข่ายประเภทที่ 1 มีสภาพตลาดที่เกิดการแข่งขันโดยเสรีแล้ว องค์กรกำกับดูแลก็จะไม่เข้าไปแทรกแซง แต่หากเป็นประเภทการให้บริการอย่างอื่นที่ตลาดยังคงเป็นตลาดผูกขาดอยู่ อย่างที่เห็นได้ชัด คือการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน เช่น การให้บริการโทรศัพท์ทางไกล ตรงนี้จึงเป็นหน้าที่หลักที่องค์กรกำกับดูแลต้องเข้าไปแก้ไข โดยเครื่องมือที่สำคัญคือการกำกับดูแลให้เกิดการแข่งขันทางด้านราคาเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้วการกำหนดอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม และการกำหนดอัตราค่าบริการในกิจการโทรคมนาคมในรูปแบบหรือวิธีการต่าง ๆ นั้นล้วนแล้วแต่มีวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกันจะต่างกันก็แต่เพียงการให้ลำดับความสำคัญของแต่

¹¹ ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องการประกอบกิจการโทรคมนาคมประเภทการขายส่งบริการและการขายต่อบริการ

¹² มาตรา 7(1) " ผู้ใดประสงค์จะประกอบกิจการโทรคมนาคมตามลักษณะและประเภทที่คณะกรรมการประกาศกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ต้องได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมให้มีสามแบบ ดังนี้
(1) ใบอนุญาตแบบที่หนึ่ง ได้แก่ ใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ไม่มีโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นของตนเอง และเป็นกิจการที่มีลักษณะสมควรให้มีการบริการได้โดยเสรี ทั้งนี้ เมื่อผู้ประสงค์จะประกอบกิจการลักษณะดังกล่าวได้แจ้งให้คณะกรรมการทราบแล้ว คณะกรรมการต้องออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการได้..."

ละวัตถุประสงค์เท่านั้น ผลสุดท้ายที่สำคัญของความล้มเหลวหรือล้มเหลวของผู้ประกอบการ
โทรคมนาคมยังต้องขึ้นอยู่กับการบริหารงานและกลยุทธ์ทางธุรกิจ เนื่องจากการกำหนดกรอบการ
กำกับดูแลเพียงแต่เป็นการสร้างบริบทของการแข่งขันให้เกิดความเป็นธรรมและเท่าเทียมให้มาก
ที่สุดเท่านั้น

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยมาทั้งหมดข้างต้นผู้เขียนจึงขอเสนอแนะว่า เมื่อแนวโน้มของ
การให้บริการโทรคมนาคมก่อกำกับกับการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมาย ที่ต้องรองรับพันธกรณีระหว่าง
ประเทศ โดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, พระราชบัญญัติองค์กร
จัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม
พ.ศ. 2543, พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และประกาศ
คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องอัตราขั้นสูงของค่าบริการและการเรียกเก็บเงิน
ค่าบริการล่วงหน้าในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 นั้น อาจแบ่งข้อเสนอแนะออกเป็นประเด็น
ใหญ่ๆ 2 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นแรก คือ ทางเลือกที่จะนำหลักเกณฑ์การกำกับดูแลใดมาปรับใช้กับ
ประเทศไทย ผู้เขียนเห็นว่า การนำหลักเกณฑ์ของการกำหนดอัตราค่าบริการให้สะท้อนถึงต้นทุนที่
แท้จริง (*Cost-based price*) เป็นหลักเกณฑ์ที่มีความเหมาะสมและส่งเสริมให้บรรลุวัตถุประสงค์
ของการเปิดเสรีในตลาดการให้บริการโทรคมนาคม และในเบื้องต้นนี้ แนวทางการกำกับดูแลควรที่
จะใช้แนวทางการควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุน (*Rate of Return*) เนื่องจากในระยะแรกการ
กำกับดูแลแบบนี้ จะสามารถประกันได้ว่ารายได้รวมของผู้ประกอบการจะครอบคลุมค่าใช้จ่ายใน
การดำเนินการ (*Operating expenditure*) และผลตอบแทนของทรัพย์สินที่ลงทุน (*return on
asset*) หรือเรียกว่า รายได้ขั้นต่ำที่องค์กรกำกับดูแล (กทช.) กำหนดไว้ให้ แต่อย่างไรก็ตาม จะต้อง
ไม่สูงเกินสมควรจนเป็นการแสวงหาผลประโยชน์จากผู้บริโภค

อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศไทยนั้น สิ่งแรกที่ต้ององค์กรกำกับดูแลควรที่จะต้อง
จัดทำเป็นประการแรกในการกำกับดูแลอัตราค่าบริการโทรคมนาคม เพื่อให้วิธีการดังกล่าว
สามารถนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาจพิจารณาเป็นลำดับดังนี้

1. การรวบรวมข้อมูลทางต้นทุนของผู้ประกอบการ หรือ จัดทำบัญชีทางต้นทุน (Cost accounting) เนื่องจากจะเห็นได้ว่า การกำหนดอัตราค่าบริการโดยสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงนั้น ต้องอาศัยข้อมูลของต้นทุนทั้งหมดที่องค์กรกำกับดูแล หรือ กทข. กำหนดให้สามารถนำมาคิดคำนวณอัตราค่าบริการได้ ซึ่งจากอดีตจนถึงปัจจุบันอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งของการคิดอัตราค่าบริการคือ การที่ผู้ประกอบการไม่มีการบันทึกข้อมูลหรือแม้ว่าจะมีการบันทึกไว้ แต่องค์กรกำกับดูแลไม่สามารถเข้าตรวจสอบได้ จึงเป็นที่มาของปัญหาความขาดแคลนข้อมูลทางต้นทุน อีกทั้งข้อมูลต้นทุนดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าควรที่จะใช้ข้อมูลต้นทุนแบบมองไปข้างหน้า (*Forward-looking cost*) เนื่องจากว่าปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของเทคโนโลยีที่ล้ำสมัย ส่งผลให้ต้นทุนในการประกอบการ เช่น อุปกรณ์ สถานที่ แรงงาน เป็นต้น มีความแตกต่างจากอดีตอย่างเห็นได้ชัด ตัวอย่างเช่น จากประสบการณ์ในการทำงานของผู้เขียนได้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับผู้เชี่ยวชาญทางวิศวกรรม เห็นได้ว่า อุปกรณ์บางชนิดในปัจจุบันมีคุณภาพที่ดีกว่าอุปกรณ์แบบเดิม อีกทั้งยังมีราคาที่ต่ำกว่า ด้วยเหตุนี้ การลงทุนเพื่อขยายโครงข่ายที่ต้องอาศัยอุปกรณ์จำนวนมาก อาจมีแนวโน้มที่ลดลงเนื่องจากการทดแทนกันได้จากอุปกรณ์ที่ทันสมัยกว่าแต่ราคาต่ำกว่า

นอกจากนี้ ข้อมูลต้นทุนในอดีต (*Historical cost*) นั้นอาจเป็นการบันทึกข้อมูลที่สะท้อนการดำเนินการที่ไม่มีประสิทธิภาพ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ การเปลี่ยนแปลงในมูลค่าของสินทรัพย์ เช่น ที่ดิน อาคารพาณิชย์ต่างๆ เป็นต้น ซึ่งในอดีตมูลค่าประเมินอาจมีค่าที่ต่ำกว่าในปัจจุบัน ในแง่ของผู้ประกอบการเองอาจทำให้เกิดการประเมินต้นทุนที่ผิดพลาด ดังนั้น การใช้ข้อมูลแบบมองไปข้างหน้าจึงน่าจะเป็นหนทางที่เหมาะสมที่สุดที่จะได้ข้อมูลที่มีประสิทธิภาพและสะท้อนถึงเปลี่ยนแปลงในโลกปัจจุบันได้ดีกว่า

2. เมื่อข้อมูลต้นทุนในการให้บริการโทรคมนาคม มีการจัดทำและบันทึกเป็นระบบเรียบร้อยแล้ว การปรับอัตราค่าบริการให้มีความสมดุลกับต้นทุน (*Rate rebalancing*) ถือเป็นเครื่องมือขั้นต่อไปที่องค์กรกำกับดูแลควรที่จะดำเนินการ ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อปรับราคาที่แตกต่างกันของการให้บริการโทรคมนาคมประเภทต่างๆ ให้ใกล้เคียงกับต้นทุนมากที่สุด และในแง่ของตลาดเสรีเป็นการแก้ไขปัญหาความไร้ประสิทธิภาพจากการอุดหนุนไขว้ (*Cross subsidization*) ซึ่งหากมองในแง่ของผู้ประกอบการโทรศัพท์พื้นฐาน จากที่ได้ศึกษาวิจัยแล้วว่าการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานประเภทต่างๆ โดยเฉพาะการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานประจำที่ (*Fixed-line*) ที่ระดับราคาของการให้บริการต่างจากต้นทุนที่แท้จริง เช่น ค่าบริการโทรศัพท์ภายในท้องถิ่น ที่มีอัตราค่าบริการต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริง และค่าบริการโทรศัพท์ทางไกลที่มีอัตราค่าบริการสูงกว่าต้นทุนที่แท้จริง เป็นต้น นั้นจะเห็นได้ว่า หากมีการปรับสมดุลอัตราค่าบริการแล้วมิได้หมายความว่า

ว่า อัตราค่าบริการจะลดลงเพียงประการเดียว แต่ในบางประเภทบริการอาจมีอัตราค่าบริการที่สูงขึ้นเพื่อให้เป็นอัตราที่อยู่ในระดับของต้นทุนที่แท้จริง

แต่อย่างไรก็ตาม หากมองในแง่ของผู้บริโภคการปรับอัตราค่าบริการดังกล่าวก็มีทั้งข้อดีและข้อเสีย กรณีการลดอัตราค่าบริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศลงนั้น ก็จะสามารถทำให้เกิดความมีประสิทธิภาพมากขึ้นในทางธุรกิจและเป็นผลดีต่อประชาชนที่มีระดับความสามารถทางเศรษฐกิจดี แต่ในทางกลับกันการเพิ่มขึ้นของอัตราค่าบริการโทรศัพท์ภายในประเทศหรือโทรศัพท์ท้องถิ่นนั้น เป็นการเพิ่มต้นทุนให้กับสังคมมากขึ้นและอาจเป็นการเพิ่มภาระให้ผู้บริโภคในอีกระดับหนึ่ง แต่ท้ายที่สุด ในระยะยาวแนวโน้มของอัตราค่าบริการก็จะลดลง

3. แต่จะเห็นว่า การกำกับดูแลอัตราค่าบริการโดยวิธีการควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุน หรือ Rate of return นั้น โดยระยะยาวการปรับให้หลักเกณฑ์ดังกล่าวก็มีข้อบกพร่อง กล่าวคือ วิธีการดังกล่าวมิได้มีการออกแบบมาเพื่อควบคุมกำหนดให้ราคาบริการประเภทใดประเภทหนึ่งมีราคาเท่ากับต้นทุนที่แท้จริงในการผลิตโดยเฉพาะ แต่ออกแบบมาเพื่อควบคุมรายได้จากการขายบริการทุกประเภทเมื่อเทียบกับต้นทุนของบริการทั้งหมดเท่านั้น ดังนั้น หากมองในมุมมองขององค์กรกำกับดูแล จึงก่อให้เกิดการตัดสินใจทางธุรกิจที่บิดเบือนไป กล่าวคือ เป็นการสนับสนุนให้ผู้ประกอบการขยายฐานของต้นทุนเพื่อให้เกิดระดับกำไรที่เพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแล จะเห็นได้ว่า มิได้มีผลกำไรโดยตรงจากต้นทุน ดังนั้น ในทางปฏิบัติแล้วอาจกล่าวได้ว่าราคาของบริการจะอยู่ระหว่างการตั้งราคาตามต้นทุนและโดยดุลยพินิจ ซึ่งในท้ายที่สุด ผู้ที่ต้องรับภาระของต้นทุนการผลิตดังกล่าวก็จะตกอยู่กับผู้บริโภคอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กอปรกับข้อบกพร่องต่างๆ ที่ได้ศึกษาวิจัยไว้ในบทที่ 4

ผู้เขียนจึงเห็นว่าการกำกับดูแลอัตราค่าบริการโดยวิธีดังกล่าวจะมีประสิทธิภาพในเบื้องต้นของการกำกับดูแลอัตราค่าบริการ คือ มีผลดีในแง่ของการจัดการระบบต้นทุนในระยะแรก และเป็นการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ระบบของตลาดที่มีการแข่งขันอย่างเสรีมากขึ้น ซึ่งหลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่มีรูปแบบจำลองการแข่งขันของตลาดที่จูงใจให้ผู้ประกอบการพยายามลดต้นทุนให้น้อยลง และมีการพัฒนาคุณภาพของบริการมากขึ้นเนื่องจากเทคโนโลยีที่เปลี่ยนไป นั่นคือ การกำกับดูแลโดยการควบคุมเพดานราคา

4. การกำกับดูแลโดยการควบคุมเพดานราคา (Price cap) อาจเป็นหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการกำกับดูแลอัตราค่าบริการ เพื่อบรรลุมิติประสงค์ของหลักกฎหมายใน

การเปิดเสรีตลาดการค้าบริการโทรคมนาคม เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่ากรกำกับดูแลด้วยวิธีนี้เป็น การจำลองสภาพของการแข่งขันในตลาดที่กลไกของราคาเป็นไปด้วยตัวของมันเองจากที่ได้ วิเคราะห์ไว้แล้วในส่วนของโครงสร้างตลาด ว่าตลาดที่มีการแข่งขันปกติการกำหนดราคาจะเป็นไป ตามความสัมพันธ์ของอุปสงค์และอุปทาน มีมือที่มองไม่เห็นเป็นตัวผลักดัน เมื่อหลักทาง เศรษฐศาสตร์เป็นเช่นนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์หรือกฎหมายที่จะมีผลบังคับเพื่อให้สภาพ เศรษฐกิจเป็นไปได้อย่างถูกต้องทิศทาง จึงต้องพิจารณาจากข้อมูล ทฤษฎี และแนวคิดต่างๆ มา ประกอบกันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และมีความเหมาะสม ซึ่งข้อดีที่สุดของการกำหนด เพดานราคา (Price cap) นั้น คือ การเพิ่มความยืดหยุ่นในการกำหนดราคาในตลาด หรืออีกนัย หนึ่งอาจกล่าวได้ว่าผู้ประกอบการสามารถที่จะมีการเปลี่ยนแปลงราคาได้มากขึ้น ไม่มีการกำหนด ไว้ตายตัวอย่างการควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุน (ROR), ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการลด ต้นทุนการผลิตเพื่อให้บริษัทได้รับกำไรสูงสุด อีกทั้ง การกำหนดสูตรคำนวณนั้น มาจากการนำเอา ข้อมูลที่สะท้อนถึงสภาพทางเศรษฐกิจโดยรวมและสภาพในปัจจุบัน รวมถึงแนวโน้มของการ เปลี่ยนแปลงในอนาคต เนื่องจากจะมีการทบทวนเพดานราคานี้เป็นประจำในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ตามที่องค์กรกำกับดูแลกำหนด ซึ่งจากการวิจัยระยะเวลาที่เหมาะสมที่สุดคือ ทุก 3-5 ปี เป็นต้น แต่กระนั้น ความพยายามสร้างการแข่งขันในตลาดให้เกิดขึ้นนั้น เพดานราคาถือเป็นตัวกำหนด ขอบเขต กฎ กติกา ในการแข่งขันเพื่อมิให้เกิดการเบี่ยงเบนทางพฤติกรรมของผู้ประกอบการ ที่อาจ อาศัยวิธีการดังกล่าวในการเอาเปรียบคู่ต่อสู้รายอื่น และมีให้เกิดการเอาเปรียบผู้บริโภคมาก จนเกินไป

แต่อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่าวิธีการกำหนดเพดานราคานี้ ในปัจจุบันอาจมีความ ไม่ชัดเจนตรงส่วนที่กำหนดไว้แต่เฉพาะเพดานขั้นสูงของการกำหนดอัตราค่าบริการ แต่ไม่มีการ กำหนดเพดานขั้นต่ำ หรืออาจเรียกอีกอย่างว่า ระดับขั้นต่ำของอัตราค่าบริการที่อนุญาตให้ ผู้ประกอบการสามารถกำหนดได้เอาไว้ ผู้เขียนเห็นว่ากรไม่กำหนดระดับขั้นต่ำดังกล่าวนี้ อาจ ก่อให้เกิดผลเสียในการแข่งขัน โดยมาจากพฤติกรรมของผู้ประกอบการที่อาจลดราคาลงให้ต่ำ เท่าที่ตนจะสามารถดำเนินการได้ เนื่องจากปัญหาของผู้ประกอบการรายเก่า และรายใหม่ที่มี ประสบการณ์ในการผลิตที่แตกต่างกัน อีกทั้งผู้ประกอบการบางรายอาจมีเงินลงทุนที่มากกว่าใน ระยะเวลา หรือเรียกได้ว่ามีสายป่านที่ยาวกว่า จนยอมขาดทุนในระยะแรกเพื่อกีดกันผู้ประกอบการ รายอื่นออกจากตลาด

ประเด็นที่สอง คือ การมองในแง่ของการบังคับใช้ซึ่งกฎเกณฑ์ดังกล่าว สำหรับการกำกับดูแลอัตราค่าบริการโทรศัพท์พื้นฐานในประเทศไทยนั้น แม้ปัจจุบันคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณและการกำหนดอัตราค่าบริการของผู้ประกอบการ โดยปรากฏในประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องอัตราขั้นสูงของค่าบริการและการเรียกเก็บเงินค่าบริการล่วงหน้าในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 ที่ได้วางหลักเกณฑ์กว้างๆ ของวิธีการกำหนดอัตราค่าบริการ กล่าวคือ กำหนดให้เป็นไปตามวิธีการควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุน (Rate of Return) แต่หากกรณีผู้ประกอบการรายใดมีความพร้อมที่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยวิธีการควบคุมเพดานราคา (Price cap) ก็สามารถที่จะยื่นความจำนงมาที่คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติได้นั้น¹³ ก็เป็นเพียงการวางกรอบกฎเกณฑ์ไว้ในกรอบใหญ่ สิ่งสำคัญที่หลีกเลี่ยงไม่ได้คงเป็นประเด็นของการบังคับใช้กฎเกณฑ์เหล่านั้นในทางปฏิบัติจริง

ด้วยเหตุนี้ การตีความและการกำหนดแนวทางปฏิบัติจึงเป็นสิ่งสำคัญลำดับต่อมาที่จะต้องดำเนินการ ว่าหลักเกณฑ์และกฎระเบียบดังกล่าวมีความหมายและวิธีการอย่างไร ในรายละเอียด โดยอาจมีการศึกษาถึงแนวทางการตีความและประสบการณ์ของต่างประเทศที่ได้มีการนำเอาแนวคิดและหลักเกณฑ์เหล่านั้นมาปฏิบัติจริง และเกิดปัญหาขึ้นอย่างไรในแต่ละกรณี ซึ่งแม้หากพิจารณาจากพันธกรณีระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยยังไม่ได้มีการรับเอาความผูกพันตามเอกสารอ้างอิง (Reference paper) ในความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการโทรคมนาคม (GATS) ก็ตาม แต่การตีความและการวางแนวทางปฏิบัติที่เกิดจากการพิจารณาของคณะลูกขุน (Panel) อาจถือได้ว่าเป็นการยอมรับกันระหว่างประเทศสมาชิกและกลายเป็นหลักสากลที่นานาประเทศยอมรับนำมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าวก็ยังคงต้องอยู่บนพื้นฐานของแต่ละประเทศว่าสิ่งใดที่มีความเหมาะสมกับประเทศตนมากที่สุด อาทิ ความพร้อมทางสภาพเศรษฐกิจ เทคโนโลยี ภูมิศาสตร์ พื้นฐานทางข้อมูลสารสนเทศต่างๆ เป็นต้น ซึ่งประเทศไทยยังคงต้องมีการปรับตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไปเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ในทุกด้านอย่างสมบูรณ์ที่สุด

แต่อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิจัยในครั้งนี้เป็นเพียงการศึกษาเฉพาะในตลาดโทรศัพท์พื้นฐาน ประเภทโทรศัพท์ประจำที่ (Fixed-line) ซึ่งในส่วน of โทรศัพท์พื้นฐานนั้นยังมี

¹³ มาตรา 11 แห่งประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเรื่องอัตราขั้นสูงของค่าบริการและการเรียกเก็บเงินค่าบริการล่วงหน้าในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549

ส่วนการให้บริการประเภทโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Mobile) บริการอินเทอร์เน็ต (Internet) หรือแม้กระทั่ง ปัจจุบันมีการให้บริการ VoIP (Voice over IP) เป็นต้น จะเห็นได้ว่า จากการศึกษาวิจัยนี้เป็นเพียงการศึกษาเฉพาะในตลาดที่มีลักษณะของการผูกขาดที่เด่นชัด และแนวทางในการกำกับดูแลอัตราค่าบริการในตลาดดังกล่าว ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการศึกษาเพียงบางส่วนของตลาดการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานเท่านั้น กอปรกับที่ได้อธิบายไว้เบื้องต้นแล้วว่าในตลาดการให้บริการโทรคมนาคมนั้น มีความหลากหลายของลักษณะตลาดที่มาอยู่รวมกัน ในบางประเภทบริการก็มีลักษณะของการแข่งขันในระดับหนึ่ง บริการบางประเภทก็มีการแข่งขันในอีกระดับหนึ่ง ด้วยเหตุนี้หากพิจารณาดูให้ลึกกลงไปการแข่งขันในอัตราค่าบริการอาจมีได้มีอยู่แต่เฉพาะในตลาดประเภทบริการเดียวกันเท่านั้น การแข่งขันอาจเกิดข้ามประเภทบริการด้วยความสามารถของเทคโนโลยีที่ส่งผลให้เกิดการใช้บริการประเภทหนึ่งทดแทน (Substitute) บริการอีกประเภทหนึ่งได้ ซึ่งในสภาพปัจจุบัน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน คือ การแข่งขันระหว่างบริการโทรศัพท์ประจำที่ (Fixed-line) หรือโทรศัพท์บ้าน, สาธารณะ กับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Mobile) หรือโทรศัพท์มือถือ ซึ่งจะเห็นว่าแนวโน้มของผู้บริโภคมักจะใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Mobile) มากกว่าที่จะใช้บริการโทรศัพท์ประจำที่ (Fixed-line) อาจมีเหตุผลสืบเนื่องจากความสะดวกในการใช้บริการ หรือในแง่ของค่าบริการที่เกิดการแข่งขันอย่างหนักหน่วงในตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่ ทำให้เกิดรายการส่งเสริมการขายที่มีอย่างมากมายให้ผู้บริโภคสามารถเลือกใช้ได้ ซึ่งหากพิจารณาค่าบริการแยกออกมาเป็นรายนาที บางครั้งอัตราค่าบริการของโทรศัพท์เคลื่อนที่นั้นอาจถูกกว่าโทรศัพท์ประจำที่ด้วยซ้ำ

จะเห็นได้ว่า การศึกษาในเรื่องของการกำกับดูแลอัตราค่าบริการโทรคมนาคม โดยเฉพาะในตลาดบริการโทรศัพท์พื้นฐาน ยังมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาตลอดถึงการกำหนดอัตราค่าบริการในตลาดการให้บริการที่มีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งตลาดบริการที่ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการศึกษาเพิ่มเติมคือ ในตลาดการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Mobile) เนื่องจากดังที่กล่าวไว้แล้วว่า ปัจจุบันตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่มีความนิยมสูงชันมาก ด้วยความสะดวกสบายและตอบรับลักษณะการใช้ชีวิตประจำวันของประชาชนในสังคมที่เปลี่ยนไป ดังนั้น การแข่งขันทางด้านอัตราค่าบริการอาจมีผลกระทบต่ออัตราค่าบริการในตลาดบริการประเภทอื่นอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม แต่อย่างไร ผู้เขียนเห็นว่าหลักเกณฑ์พื้นฐานที่สำคัญในการกำหนดอัตราค่าบริการที่ดีที่สุด คงหนีไม่พ้นอัตราค่าบริการที่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง (Cost-based)

นอกจากนี้ แนวทางการกำกับดูแลอัตราค่าบริการในกิจการโทรคมนาคมโดยเฉพาะในตลาดการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานนั้น เริ่มมีการพิจารณาแนวทางการกำกับดูแลในส่วนของการขายส่งบริการ (Wholesale) มากกว่าที่จะไปกำกับดูแลในส่วนของการขายต่อบริการ

(Retail) หรืออาจกล่าวให้เข้าใจได้ง่ายว่าเป็นการกำกับดูแลที่ต้นน้ำ กล่าวคือ ในส่วนของราคาค้าส่งซึ่งถือได้ว่าเป็นต้นทุนหลักที่ผู้ประกอบการจะนำมาพิจารณาเป็นส่วนของต้นทุนในการให้บริการแบบค้าปลีกมีจำนวนหรือคิดเป็นค่าใช้จ่ายที่สูง มีการคิดอัตราค่าบริการในส่วนนี้เกินกว่าต้นทุนที่แท้จริง ยกตัวอย่างเช่น ในการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานนั้น ปัจจุบันการให้บริการเชื่อมต่อโครงข่ายอันเป็นเครื่องมือประการหนึ่งที่มาแก้ไขปัญหาค่าการลงทุนซ้ำซ้อนนั้นได้มีบทบาทเพิ่มมากขึ้น ต้นทุนของผู้ประกอบการ(ที่มีได้มีโครงข่ายหลักเป็นของตนเอง)ในส่วนของ การเชื่อมต่อโครงข่าย (ค่าตอบแทนการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม (Interconnection charge)) กลายเป็นต้นทุนหลักในการนำมาเป็นปัจจัยกำหนดอัตราค่าบริการแบบค้าปลีก ด้วยเหตุผลดังกล่าว หากต้นทุนมีปริมาณที่ต่ำลงแล้ว ก็ส่งผลให้ต้นทุนของผู้ให้บริการค้าปลีกต่ำลงเช่นกัน ภาวะที่จะตกอยู่กับผู้ใช้บริการต่อมาซึ่งก็คือประชาชนก็จะมีปริมาณที่ลดลง จะเห็นได้ว่า กรณีดังกล่าวนี้กลายเป็นปัจจัยประการหนึ่งก่อให้เกิดแนวทางการกำกับดูแลอัตราค่าตอบแทนการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม

อนึ่ง เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2549 คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม

แห่งชาติได้มีการออกประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องการประกอบกิจการโทรคมนาคมประเภทการขายส่งบริการและการขายต่อบริการ โดยหลักการของประกาศดังกล่าว ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่า การกำหนดอัตราค่าบริการในประเภทการขายส่งบริการ (Wholesale) และการขายต่อบริการ (Resale) นี้จะใช้หลักเกณฑ์การคิดอัตราค่าบริการแบบเดียวกับหลักเกณฑ์ในประกาศเรื่องของอัตราค่าบริการข้างต้นหรือไม่ ซึ่งตรงนี้ก็เป็นที่ประเด็นหนึ่งที่เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการตีความวางกรอบและกำหนดแนวทางในการปฏิบัติอย่างละเอียดต่อไป

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการกำกับดูแลในส่วนของอัตราค่าบริการโทรคมนาคม ไม่ว่าจะ เป็นประเภทบริการใด องค์การกำกับดูแลอาจจะต้องพิจารณาประกอบด้วยแง่มุมที่หลากหลาย และพยายามให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับทุกฝ่าย และควบคู่ไปกับการตามให้ทันเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เพื่อให้หลักเกณฑ์และกฎหมายต่างๆ ออกมามีประสิทธิภาพและรองรับความทันสมัยของเทคโนโลยีในตลาดโทรคมนาคมที่ไม่เคยหยุดนิ่ง

แต่อย่างไรก็ตาม การแทรกแซงตลาดโดยองค์การกำกับดูแลเป็นเพียงเครื่องมือสำคัญอันหนึ่งที่เข้ามาจัดระเบียบและส่งเสริมให้ตลาดที่เคยมีความบกพร่องกลับมาสู่ตลาดที่มีสภาพของการแข่งขันแบบปกติ ซึ่งส่งผลประโยชน์ที่ดีในเชิงเศรษฐกิจทั้งในแง่ของผู้ประกอบการ

และผู้บริโภค อีกทั้งสังคมโดยรวมได้รับประโยชน์สูงสุดในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เมื่อ
สภาวะดังกล่าวมาถึง การแทรกแซงตลาดโดยหน่วยงานรัฐจึงเป็นสิ่งที่ไม่มีความสำคัญอีกต่อไป