

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บริการโทรคมนาคมกับบริการแพร่ภาพและกระจายเสียงเป็นสาขาบริการที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละประเทศและของโลก เนื่องจากเป็นสาขาที่ให้บริการด้านการสื่อสารข้อมูลทางธุรกิจต่าง ๆ นอกเหนือจากบริการโทรคมนาคมแบบดั้งเดิมที่เป็นที่รู้จักกันดี เช่น โทรศัพท์ โทรสาร ทั้งนี้ บริการโทรคมนาคมกับบริการแพร่ภาพและกระจายเสียงในรูปแบบเทคโนโลยีใหม่ ๆ จะเกิดขึ้นอีกอย่างรวดเร็วมาก เช่น บริการค้นข้อมูลผ่านอินเทอร์เน็ต บริการรับ-ส่งข้อความเสียงและภาพทางโทรศัพท์ หรือโทรทัศน์ บริการสัญญาณความเร็วสูง เป็นต้น ซึ่งอุตสาหกรรมโทรคมนาคมกำลังก้าวไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ ที่มีการรวมกันเป็นหนึ่งเดียวของเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า Convergence ที่เป็นการรวมตัวกันของเทคโนโลยีโทรคมนาคม กระจายเสียง และคอมพิวเตอร์ บวกกับแรงขับเคลื่อนที่เป็นผลมาจากเทคโนโลยีที่เรียกว่า Digitalization ทำให้สัญญาณที่รับส่งถึงกันเป็นสัญญาณ Digital รูปแบบเดียวกัน ที่เพิ่มขีดความสามารถในการรับ-ส่งข้อมูลข่าวสารอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ดังที่ทราบกันดีว่าในโลกยุคโลกาภิวัตน์นี้ ผู้ใดที่คุมข้อมูลข่าวสาร คือผู้ที่คุมธุรกิจโลก ด้วยเหตุนี้บรรดาประเทศที่มีความพร้อมทางเทคโนโลยีก็พยายามที่จะเข้าสู่ตลาดในประเทศต่าง ๆ ในขณะที่ประเทศที่มีความพร้อมน้อยกว่าก็พยายามที่จะดึงดูดการลงทุนเหล่านี้เข้าสู่ประเทศของตน

จากที่กล่าวมาทั้งหมด แสดงให้เห็นถึงแนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุดหนุนไขว้ ในกิจการโทรคมนาคม กับบริการแพร่ภาพและกระจายเสียง ที่มีหลักกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องคือ กฎหมายการแข่งขันทางการค้า กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการแข่งขันเสรีทางการค้า ซึ่งแนวคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นมีที่มาจากหลักการทางเศรษฐศาสตร์เป็นสำคัญ

จากลักษณะและรูปแบบของกิจการโทรคมนาคมกับกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียงที่ปัจจุบันมีการรวมตัว เนื่องจากพัฒนาการของเทคโนโลยีต่าง ๆ ทำให้เกิดความเป็นไปได้ที่ผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานและมีอำนาจแข่งขันในการประกอบธุรกิจในตลาดใดตลาดหนึ่งสูง อาจจะทำการอุดหนุนไขว้ระหว่างบริการ ซึ่งจากการศึกษา พบว่า การอุดหนุนไขว้ มีผลกระทบด้านต่าง ๆ ซึ่งมีทั้งข้อดีและข้อเสีย สรุปได้คือ

ข้อดี

1. ส่งผลให้เกิดบริการอย่างทั่วถึง/บริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ
2. เป็นการคำนึงถึงประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นสำคัญ การที่มีการอุดหนุนไขว้ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ในกรณีที่ผู้ให้บริการโทรคมนาคม กับ บริการแพร่ภาพและกระจายเสียงเป็นเจ้าของเดียวกัน ทำให้ผู้ให้บริการสามารถเสนอทางเลือกให้แก่ลูกค้าให้ได้สิทธิประโยชน์มากกว่าผู้ให้บริการรายอื่น
3. ผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของเครือข่ายโทรคมนาคมได้ประโยชน์จากประสิทธิภาพของโครงข่ายที่สร้างขึ้น จากความประสงค์ที่จะละเว้นการกำกับดูแลการเจริญพัฒนาอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยี เช่น Internet, Broadband, IP TV เป็นต้น ที่ต้องอาศัยโครงข่ายโทรคมนาคม ในการให้บริการ ที่อนุญาตให้มีการอุดหนุนไขว้เพื่อเป็นการส่งเสริมการใช้โครงข่ายให้มีประสิทธิภาพ

ข้อเสีย

1. ผลกระทบต่อตลาด การอุดหนุนไขว้ที่ส่งผลให้เกิดการกีดกันการแข่งขัน (anti-competitive) โดยที่ผู้มีอำนาจเหนือตลาด อาจจะกระทำในรูปของการเพิ่มราคา หรือ คิตรายาค่าบริการที่สูงกว่าค่าใช้จ่ายอย่างเกินสมควร ในตลาดบริการที่ตนมีอำนาจเหนือตลาดนั้น เพื่อที่จะทำการอุดหนุนค่าใช้จ่ายในตลาดแข่งขันอื่นของตนที่มีรายได้ต่ำ ซึ่งจะเกิดผลทำให้ค่าใช้จ่ายที่แบ่งสรรกันเป็นจำนวนมากอย่างไม่ได้สัดส่วนของธุรกิจหลายๆ ธุรกิจของผู้มีอำนาจเหนือตลาดนี้ ถูกทำการชดเชย (recover) ความไม่ได้สัดส่วนนั้นโดยตลาดที่ตนมีอำนาจเหนือตลาดอยู่¹ และ การอุดหนุนไขว้ในตลาดการให้บริการโทรคมนาคมกับบริการแพร่ภาพและกระจายเสียงจะส่งผลเสียต่อตลาดเพราะจะทำให้ตลาดเกิดการบิดเบือน เนื่องจากกลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้ดี เพราะผู้ให้บริการอาจนำผลกำไรจากการให้บริการในภาคที่ตนได้กำไรมาอุดหนุนการให้บริการในภาคที่ตนเองไม่มีประสิทธิภาพในการแข่งขันเพื่อให้รักษาระดับส่วนแบ่งในตลาด ซึ่งไม่เกิดการแข่งขันที่แท้จริง
2. การอุดหนุนไขว้เพื่อวัตถุประสงค์ในการให้บริการอย่างทั่วถึง หากผู้ประกอบการใช้ประโยชน์จากหลักการดังกล่าวไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ ย่อมเกิดปัญหาเกี่ยวกับ การให้ความช่วยเหลือไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง

¹ Hank Intven and McCarthy Tetrault, Telecommunications Regulation Handbook, (Washington, DC: The World Bank, 2000), pp. 5-17 to 5-24.

3. การอุดหนุนไขว้โดยผู้ให้บริการรายใหญ่ที่มีอำนาจเหนือตลาด ที่ใช้การอุดหนุนไขว้เพื่อประโยชน์ในการได้เปรียบในการแข่งขันกับผู้ประกอบการรายอื่นเป็นการปิดกั้นโอกาสที่แก่ผู้บริโภคที่ จำต้องผูกติดกับบริการ ไม่มีทางเลือกอื่น ทำให้ไม่เกิดแรงกระตุ้นในการเลือกใช้บริการอื่น และ ผู้ประกอบการรายใหญ่อาจอำนาจเหนือตลาดเอาเปรียบผู้บริโภคได้

4. การอุดหนุนไขว้ส่งผลให้ผู้ประกอบการรายอื่นไม่สามารถแข่งขันได้ กล่าวคือการอุดหนุนไขว้นั้นมีความเกี่ยวข้องกับรูปแบบของเทคโนโลยี และธุรกิจ ที่อาจจะทำให้ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาด พยายามจัดตั้งรูปแบบใหม่ของการกำหนดราคาต่อผู้บริโภค เป็นการทำให้ผู้ให้บริการรายย่อยหมดโอกาสที่จะใช้รูปแบบราคาดังกล่าว

5. ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การอุดหนุนไขว้ระหว่างบริการโทรคมนาคมกับบริการแพร่ภาพและกระจายเสียง ทำให้เกิดจากการผูกขาดทางเศรษฐกิจมากเกินไป (Excessive Economic Concentration) และอาจส่งผลกระทบต่อภารกิจโทรคมนาคมและกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียง

เห็นได้ว่าการอุดหนุนไขว้มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ซึ่งข้อเสียนั้นจะกระทบโดยตรงในเรื่องการแข่งขันในตลาด ซึ่งอาจจะส่งผลในด้านอื่นๆ ตามมาได้ จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีการกำกับดูแลโดยรัฐที่ต้องกำหนดกฎเกณฑ์บังคับต่อผู้ประกอบการ ซึ่งแนวคิดที่เป็นสาระสำคัญในทางกฎหมายในการกำหนดกฎเกณฑ์ดังกล่าว คือ

1) กฎหมายแข่งขันทางการค้า ที่มีที่มาจากหลักการทางเศรษฐศาสตร์ อันมีความสอดคล้องกับ นโยบายการแข่งขันของรัฐ ที่จะส่งเสริมให้มีการแข่งขันทางการค้า บนพื้นฐานของทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสำหรับการกำกับดูแลสถานะของการแข่งขันในตลาดขณะนั้น และ

2) กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการแข่งขันเสรีทางการค้า ซึ่งนโยบายการแข่งขันในภาคการค้าบริการนั้นเป็นปัจจัยสำคัญของหลักการระหว่างประเทศตามความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ที่เป็นรากฐานสัมพันธ์กับนโยบายการค้าระหว่างประเทศ ในการกำหนดกฎเกณฑ์และข้อผูกพันของประเทศสมาชิกตามหลักการเปิดตลาดการแข่งขันเสรี (Liberalization) ระหว่างประเทศ ในด้านการบริการ รวมทั้งบริการโทรคมนาคม และรวมถึงบริการใด ที่อยู่ในความหมายของบริการโทรคมนาคมด้วย ซึ่งจากการที่ได้ศึกษาพันธกรณีตามความตกลง GATS แล้วได้พบข้อที่เกี่ยวกับการกำหนดกฎเกณฑ์ภายในประเทศเพื่อกำกับดูแลการค้าบริการโทรคมนาคมกับบริการแพร่ภาพกระจายเสียงในเรื่องการอุดหนุนไขว้กิจการ ที่สามารถใช้เป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ของแต่ละประเทศภาคีสมาชิกได้

ปัจจุบันประเทศสมาชิกความตกลง GATS บางประเทศได้กำหนดกฎเกณฑ์ข้อห้ามการอุดหนุนไขว้กิจการ ระหว่างบริการโทรคมนาคมกับบริการแพร่ภาพกระจายเสียง ซึ่งได้ศึกษาจากกฎเกณฑ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ที่พบว่ามีระบบของหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำกับดูแลของประเทศสหรัฐอเมริกา และ ประเทศสหภาพยุโรป ที่มีหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ดังกล่าว โดยมีองค์ประกอบที่เหมือนกันคือ

1) หลักกฎหมายทั่วไป คือ กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า ซึ่งมีการกำหนดเป็นหลักการกว้างๆ เกี่ยวกับข้อห้ามการปฏิบัติที่เป็นการกีดกันการแข่งขันทางการค้าในการประกอบธุรกิจต่างๆ ที่กฎหมายเฉพาะ ไม่ได้กำหนดไว้

2) หลักกฎหมายเฉพาะ คือ กฎหมายกำกับดูแลการประกอบกิจการ ซึ่งอาจจะกำหนดอย่างชัดเจนไว้ในกฎหมาย หรืออาจจะกำหนดในกฎเกณฑ์รูปแบบต่างๆ เช่น คำสั่ง คำตัดสินของผู้กำกับดูแล ในใบอนุญาตประกอบการ เป็นต้น

3) หลักการกำหนดมาตรการในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น การแบ่งแยกบัญชีค่าใช้จ่าย, การกำหนดอัตราค่าบริการ, การจัดทำรายงานที่จำเป็น, การตรวจสอบการตั้งราคา, การคิดราคาเข้าถึงโครงข่ายให้เท่าเทียมกันระหว่างบริษัทในเครือ กับ ผู้แข่งขัน เป็นต้น ซึ่งมาตรการดังกล่าว ส่วนมากกำหนดในกฎเกณฑ์รูปแบบต่างๆ เช่น คำสั่ง คำตัดสินของผู้กำกับดูแล ใบอนุญาตประกอบการ เป็นต้น

โดยแนวทางของทั้งประเทศสหรัฐอเมริกา และ สหภาพยุโรป มีการกำหนดหลักการของกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแล และมีการกำหนดมาตรการบางประการ ที่มีลักษณะคล้ายกัน จะมีความแตกต่างกันบ้างในรายละเอียด และวิธีการบังคับใช้กฎหมาย ที่ขึ้นอยู่กับสภาพการแข่งขันของธุรกิจในตลาด นโยบายของประเทศ สภาพแวดล้อมในด้านต่างๆ เช่น สังคม เศรษฐกิจ ธุรกิจ ผู้บริโภค การเมือง วัฒนธรรม ทำให้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่แตกต่างกัน

ในยุคสังคมสารสนเทศแห่งศตวรรษที่ 21 ที่เศรษฐกิจโลกจะมีลักษณะเปิดกว้างและมีการแข่งขันเสรีมากขึ้นในแทบทุกด้าน ความต้องการและความจำเป็นที่ประเทศไทยจะมีเครือข่ายและบริการโทรคมนาคมที่ทันสมัย ใช้งานได้ มีการกระจายบริการอย่างเพียงพอด้วยค่าบริการที่มีราคาถูกลง และคุณภาพบริการที่ได้มาตรฐานสากล เพื่อสนับสนุนการเติบโตของภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม การบริหารราชการแผ่นดิน และการให้บริการสังคมอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีทางเลือกใหม่ๆ สำหรับประชาชน ทุกแห่งหนที่จะสามารถใช้ทางด่วนสารสนเทศ ในการเพิ่มทักษะความรู้ การรักษาพยาบาล เลือกซื้อสินค้าและบริการ ตลอดจนการเชื่อมโยงติดต่อกับผู้คนในสังคมทั้งในประเทศและทั่วโลกที่ยังทวีขึ้นทุกวัน ฉะนั้น ในอนาคตการสื่อสารของประเทศจะต้องมีการพัฒนาแบบก้าวกระโดดในเกือบทุกด้าน ตั้งแต่ปริมาณ การเข้าถึงอย่างทั่ว

ถึง คุณภาพ การกำกับดูแล จนถึงการแข่งขันและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในบางสาขาและบางบริการ เพื่อรองรับความต้องการที่เพิ่มสูงขึ้น ตามแนวโน้มการขยายตัวของเศรษฐกิจ จำนวนและรายได้ของประชากร และการก้าวไปสู่ประเทศพัฒนาใหม่และศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภูมิภาค

ประเทศไทยในฐานะภาคีสมาชิกของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ที่มีข้อผูกพันในการเปิดตลาดบริการโทรคมนาคมกับบริการแพร่ภาพและกระจายเสียงที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ในประเทศไทย ปัจจุบันกำลังแสดงบทบาททั้ง 2 สถานะ ด้านหนึ่งในฐานะที่เป็นผู้รับการลงทุนและเทคโนโลยีจากประเทศที่เจริญกว่า และอีกด้านหนึ่งในฐานะประเทศที่สะสมเทคโนโลยีถึงระดับหนึ่งและมีความคุ้นเคยกับประเทศในภูมิภาคของตนเพียงพอที่จะเป็นผู้เข้าไปลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านที่พัฒนาน้อยกว่า ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะต้องความพร้อมในการเข้าไปมีบทบาททั้ง 2 ดังกล่าว ซึ่งปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความพร้อมคือ การกำหนดกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายกำกับดูแลการประกอบบริการโทรคมนาคมกับการแพร่ภาพและกระจายเสียงเป็นกฎหมายที่ถูกสอดแทรกด้วยหลักเกณฑ์ที่มีวัตถุประสงค์ในการบรรลุเป้าหมายทางด้านต่าง ๆ มากมาย เช่น สังคม เศรษฐกิจ นโยบายของประเทศ นโยบายระหว่างประเทศ เป็นต้น ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง การอุดหนุนไขว้จึงต้องคำนึงถึงเรื่องต่างๆ ไม่เฉพาะเพียงเรื่องใดเรื่องหนึ่งเท่านั้น สำหรับประเทศไทย การเกิดแนวโน้มของการพัฒนาการทางเทคโนโลยีการสื่อสาร นั้น ทำให้เกิดบริการที่เพิ่มมูลค่า (Value Added Service) ทั้งต่อบริการโทรคมนาคมและบริการแพร่ภาพและกระจายเสียงที่ผู้ให้บริการสามารถจัดหาบริการรูปแบบใหม่ต่างๆ มากมาย ให้แก่ลูกค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งที่เกิดขึ้นและกำลังเป็นที่นิยมอย่างมากคือ ในเรื่องของรูปแบบบริการที่เป็นเนื้อหา (Content) อันมีผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ คือ

1. ด้านเศรษฐกิจ

ก่อให้เกิดรูปแบบของบริการทางโทรคมนาคมที่ทันสมัยในรูปแบบต่างๆ เช่น บริการ Internet, บริการ ADSL, บริการข้อมูลระบบสื่อสาร 2 ทาง (Interactive Media Content) เป็นต้น ซึ่งทำให้มีการขยายตัวในการใช้บริการโทรคมนาคม และ หรือ บริการแพร่ภาพและกระจายเสียง ทำให้เกิดรายได้ และขยายตัวทางเศรษฐกิจ² และมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการเงิน

² Official Journal of the European Communities, "Council Resolution of 19 December 2002 on interactive media content in Europe", (2003/C 13/04). Available from: <http://europa.eu.int>[2005, February]

2. ด้านสังคม

เกิดการขยายตัวจากการใช้บริการ ในด้านต่างๆ มากขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มคนรุ่นใหม่ที่มีการนำไปใช้ในชีวิตประจำวัน ทั้งในด้านการศึกษาที่ได้รับอิทธิพลอย่างมากจากคอมพิวเตอร์, อินเทอร์เน็ต, บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่เพิ่มขึ้น สิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดทักษะ และเกิดจากความจำเป็นในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ที่กำลังเปลี่ยนจากการเป็นเพียงผู้รับความรู้ ไปสู่การค้นหา และแก้ปัญหาต่างๆ ทำให้เกิดสังคมแห่งการเรียนรู้ ที่ได้รับประโยชน์จากกิจการโทรคมนาคมและกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียง

3. ด้านเทคโนโลยี

มีการเพิ่มความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน ทำให้เกิดการคิดค้นสิ่งใหม่ๆ ขึ้นในภาคเอกชนและภาครัฐ เกิดการเพิ่มขีดความสามารถในการประยุกต์ ผู้ให้บริการมีความสามารถ และศักยภาพในการแข่งขันได้ในระดับต่างประเทศ มีการพัฒนารูปแบบการบริการที่หลากหลาย มีคุณค่า มีคุณภาพที่ดี และราคาที่สมเหตุสมผล สอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้บริการ และ มีการเปลี่ยนแปลงสถาปัตยกรรมของโครงข่าย

4. ด้านนโยบายและการกำกับดูแล

การรวมเข้าด้วยกันของสื่อ (Convergence) ในโครงข่ายและบริการเป็นการผลักดันให้เกิดการจัดทำนโยบายและหลักเกณฑ์การกำกับดูแลในทุกประเทศ ประเด็นการกำกับดูแลมีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงข่ายใหม่ในอนาคต ที่รวมถึง การรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ (national security), ข้อกำหนดการบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement requirements), ความปลอดภัยของสาธารณะ (public safety), การไม่สามารถเข้าถึงได้ (disability access), บริการที่ไว้วางใจได้ (service reliability), และหน้าที่การรายงานผล (reporting obligation), การกู้คืนหลังมีเหตุเสีย (restoration after failure), การเรียกตัวกรณีฉุกเฉิน (call prioritization in emergency), การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและคุ้มครองผู้บริโภค (privacy and consumer protection), หน้าที่ในการให้บริการอย่างทั่วถึง (universal service obligations), การจัดประเภทของบริการ (service categorization), ผลตอบแทนการส่งสัญญาณระหว่างประเทศ (inter-carrier compensation), การแข่งขัน(การแข่งขัน) และ อื่นๆ

5. ด้านวัฒนธรรม

ความหลากหลายของวัฒนธรรมและภาษาที่แตกต่างกัน สามารถแสดงสามารถแสดงความเป็นเอกลักษณ์ได้ในเนื้อหาของการสื่อสาร 2 ทาง ที่เป็นประโยชน์ในการพัฒนาของวัฒนธรรมที่มีต่อไปในอนาคต

6. ด้านธุรกิจ

การให้บริการที่หลากหลายและมีคุณภาพสามารถรักษาไว้ซึ่งการเติบโตของธุรกิจ มีการเกิดผู้ประกอบการรายใหม่ ทำให้มีการสร้างงานมากขึ้น และมีการขยายตัวไปยังธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องจากการได้ประโยชน์ และความสะดวกต่าง ๆ จากบริการหลากหลายที่เกิดขึ้น นอกเหนือจากการรวมตัวเข้าเป็นหนึ่งในทางด้านเทคโนโลยีแล้ว ยังมีการรวมตัวกันด้านตลาดอีกด้วย

7. ด้านความมั่นคงและการเมือง

เกิดการให้บริการที่หลากหลายและการให้บริการอย่างทั่วถึง ทำให้การส่งข่าวสารและการเข้าถึงบริการของรัฐเป็นไปอย่างทั่วถึง ไม่ว่าจะเป็นคนในชนบทหรือในเมือง อีกทั้งยังช่วยในการพยากรณ์และระบบสื่อสารเพื่อการเตือนภัยธรรมชาติล่วงหน้าอย่างทันการจะป้องกันและบรรเทาความสูญเสียของชีวิตและทรัพย์สิน

8. ด้านประโยชน์สาธารณะ

บริการที่เกิดขึ้นส่งผลต่อการให้บริการอย่างทั่วถึง เป็นการให้ประโยชน์แก่สาธารณะที่สามารถเข้าถึงประชาชนในทุกพื้นที่ มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับบรรณนิยมและความสนใจของทุกคนที่มีความต้องการใช้บริการ

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายข้อห้ามการอุดหนุนไขว้ในบริการโทรคมนาคมกับ บริการแพร่ภาพและกระจายเสียง ซึ่งการอุดหนุนไขว้มีลักษณะที่สามารถก่อให้เกิดผลเสียได้ เช่น ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันเสรี ซึ่งทำให้เกิดปัญหาไปสู่ข้อขัดแย้งในทางระหว่างประเทศได้ หากประเทศไทยมีปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนของกฎหมาย อีกทั้งจะทำให้รัฐบาลต่างชาติเกิดความไม่มั่นใจในการเข้ามาลงทุน และอาจใช้เป็นจุดต่อรองในการเจรจาเรื่องอื่น ซึ่งทำให้ไทยอยู่ได้ฐานะที่มีอำนาจการต่อรองต่ำกว่าได้ จึงที่จำเป็นต้องมีกฎหมายควบคุมที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม พันธกรณีตาม GATS ใน Article ต่าง ๆ ตามที่ได้อธิบายไว้ในบทที่ 3 ก่อนหน้านี้ มีการเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกออกข้อกำหนดภายใต้นโยบายการแข่งขันของแต่ละประเทศซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันในระบบตลาด ซึ่งหากประเทศไทย มีข้อจำกัดใด ที่ยังไม่สามารถออกกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ที่ชัดเจนและเหมาะสมกับสภาพความพร้อมในด้านการแข่งขันด้านบริการของไทย ก็สามารถใช้สิทธิต่างๆ ตามข้อกำหนดเหล่านั้นได้

จากการศึกษาประเด็นต่างๆ ประกอบกับการพิจารณาแล้ว ได้พบว่า

1. ประเทศที่มีการกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการอุดหนุนไขว้กิจการโทรคมนาคมกับกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง ได้มีแนวทางกฎหมายในการพิจารณากำหนดกฎหมายโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อป้องกันการกีดกันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม ภายใต้นโยบายการแข่งขันของ

แต่ละประเทศ อันจะส่งผลกระทบต่อทั้งผู้ประกอบการ ผู้ให้บริการ และประชาชาติโดยรวม และที่สำคัญไปกว่านั้นคือ ส่งผลต่อหลักการแข่งขันเสรีทางการค้าระหว่างประเทศที่ประเทศต่างๆ มีข้อผูกพันในหลักการเปิดเสรีทางการค้าร่วมกัน ตามความตกลง GATS

2. กฎเกณฑ์ที่มีการกำหนดขึ้นเพื่อบังคับใช้ในต่างประเทศนั้น มีการศึกษาค้นคว้าและนำมาปรับใช้ ซึ่ง บางมาตรการใช้ได้อย่างเป็นผล บางประการไม่เกิดผล เนื่องจาก เรื่องบริการโทรคมนาคม กับบริการแพร่ภาพและกระจายเสียงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยี ซึ่งมีรายละเอียดที่ซับซ้อน และมีเรื่องทางเทคนิคและเศรษฐศาสตร์เข้ามาเกี่ยวข้องอย่างมาก ดังนั้น ในการกำกับดูแลต้องใช้ข้อมูลที่มีความละเอียดถี่ถ้วน ซึ่งจำเป็นต้องใช้ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพื่อพิจารณาศึกษาถึงมาตรการบังคับที่มีเหตุผล ชัดเจน และสามารถบังคับในทางปฏิบัติได้อย่างจริงจัง

3. การกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีความชัดเจน จะช่วยให้เกิดการกำกับดูแลที่มีความเป็นธรรมแก่ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายและมีประสิทธิภาพมากกว่าการกำหนดหลักการไว้กว้างๆ เพื่อไปตีความในภายหลัง และอาจเกิดปัญหาในการใช้ดุลยพินิจที่มีขอบได้ ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์นั้นสามารถกำหนดได้ในรูปแบบของกฎเกณฑ์ต่างๆ กัน ที่มีผลบังคับทางกฎหมาย

ข้อเสนอแนะแนวทางการกำหนดกฎเกณฑ์ข้อห้ามการอุดหนุนไขว้ในบริการโทรคมนาคมกับบริการแพร่ภาพและกระจายเสียงของประเทศไทย ดังต่อไปนี้

1. ประเทศไทยควรมีการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมการทำการอุดหนุนไขว้ในกิจการโทรคมนาคมกับกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงที่เป็นพฤติกรรมอันส่งผลกระทบต่อการแข่งขัน ภายใต้นโยบายการแข่งขันของประเทศไทย อันจะเป็นการส่งผลให้เป็นการรักษาประโยชน์ส่วนรวมและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

เหตุผลเนื่องจาก ประเทศไทยมีพันธกรณีทั่วไป ตามความตกลง GATS ในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมมิให้การประกอบกิจการมีผลกระทบกับการค้าบริการ และต้องดำเนินการด้านการค้าบริการให้เป็นไปตามหลักการเปิดเสรีทางการค้าของความตกลง GATS และ พันธกรณีตามความตกลงเฉพาะในข้อผูกพันเพิ่มเติมตาม Reference Paper ที่กำหนดให้ประเทศภาคีสถิตนาม ต้องรักษามาตรการที่เหมาะสมเพื่อที่จะป้องกันผู้จัดจำหน่ายรายใหญ่ (Major Suppliers) กระทำการที่เกี่ยวข้องหรือดำเนินการอย่างต่อเนื่องในการกระทำที่ถือว่าเป็นการผูกขาด ซึ่งรวมถึงการอุดหนุนไขว้ด้วย ถึงแม้ว่าข้อกำหนดดังกล่าวไม่ได้ระบุชัดถึงบริการแพร่ภาพกระจายเสียง แต่การพัฒนาของเทคโนโลยีในปัจจุบัน ทำให้บริการแพร่ภาพและกระจายเสียงมีลักษณะและรูปแบบที่อยู่ในความหมายของบริการโทรคมนาคมที่มีความเป็นไปได้ว่าต้องตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวด้วยเช่นกัน

2. แนวทางการกำหนดกฎเกณฑ์ที่จำเป็นของประเทศไทย ควรกำหนดมาตรการที่เป็นการป้องกันการอุดหนุนไขว้ที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจเหนือตลาดในทางที่ผิด แต่ไม่ควรมีข้อห้ามการอุดหนุนไขว้ในทุกกรณี หรือข้อห้ามผู้ประกอบการโทรคมนาคมให้บริการแพร์ภาพและกระจายเสียง

เหตุผลเนื่องจาก ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งสภาพการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมยังไม่มีการแข่งขันเต็มที่ การให้บริการยังมีผู้ประกอบการน้อยราย การให้บริการจึงควรคำนึงถึงความต้องการของผู้บริโภคเป็นหลัก ดังนั้น จึงยอมมีการอุดหนุนไขว้ระหว่างกิจการได้ ด้วยเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ ความจำเป็น และไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ประกอบการรายอื่น เพื่อมิให้เป็นการปิดกั้นการพัฒนาความคิดในการผลิตรูปแบบของบริการที่ทันสมัย และมีคุณภาพ ที่ผู้ให้บริการเจ้าของโครงข่ายพื้นฐาน สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพื้นฐานที่ลงทุนไปแล้วเป็นเงินจำนวนมากในการจัดหาบริการที่เป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภค และเพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรจากโครงข่ายให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ด้วยการมีการอุดหนุนไขว้ระหว่างบริการ โดยมีแนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์ของประเทศสหภาพยุโรปเป็นหลัก มากกว่าแนวทางของประเทศสหรัฐอเมริกาที่เป็นประเทศพัฒนาแล้ว และเป็นประเทศขนาดใหญ่ มีสภาพเศรษฐกิจที่ดี มีผู้ประกอบการจำนวนมาก และมีการแข่งขันอย่างเต็มที่ จึงมุ่งที่จะคุ้มครองการแข่งขันมากกว่าประโยชน์ด้านอื่น โดยขอเสนอแนะหลักเกณฑ์ข้อบังคับที่ควรกำหนดในกฎหมายไทย ดังนี้

1) การกำหนดรูปแบบและประเภทของบริการโทรคมนาคมกับบริการแพร์ภาพกระจายเสียง ที่ต้องถูกควบคุมการดำเนินการที่เป็นการอุดหนุนไขว้ระหว่างบริการ โดยองค์กรผู้กำกับดูแลตามกฎหมาย เพราะทำให้เกิดความชัดเจนในการควบคุมการให้บริการและมีความเป็นธรรมแก่ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย

2) การกำหนดอัตราค่าบริการขั้นสูงสำหรับบริการโทรคมนาคมที่เป็นส่วนประกอบในการให้บริการแพร์ภาพและกระจายเสียง และมีข้อห้ามการทำ Predatory Pricing หรือกำหนดราคาต่ำมากจนคู่แข่งไม่สามารถสู้ได้ เพราะเป็นการป้องกันการใช้อำนาจเหนือตลาดของผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น ในการกำหนดราคาค่าบริการที่สูงอย่างไม่เป็นธรรม เพื่อนำรายได้ไปอุดหนุนบริการแพร์ภาพและกระจายเสียง

3) การกำหนดหลักการควบคุมการคิดค่าใช้จ่ายในการลงทุนและค่าใช้จ่ายในการให้บริการ โดยใช้หลักการที่เป็นที่ยอมรับในสากล คือ วิธีการคิดต้นทุนที่เพิ่มขึ้นในระยะยาวหรือ Long Run Incremental Cost (LRIC) ในการกำหนดราคา เพราะเป็นหลักการที่สมเหตุสมผลตามหลักเศรษฐศาสตร์ เพราะการคิดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการอุดหนุนไขว้ ในการจัดหาบริการหรือกลุ่มบริการของผู้ประกอบการที่ผลิตบริการหลายอย่าง ขึ้นอยู่กับการนำไปสู่การจำกัด (หรือบังคับ) ราคาสำหรับบริการหลักไม่ให้สูงไปกว่าค่าใช้จ่ายของของตัวเอง และกำหนดมาตร

การที่จำเป็นในการตรวจสอบการกำหนดค่าใช้จ่ายและการตั้งราคาค่าบริการ เช่น การใช้หลักวิเคราะห์ Discounted Cash flow (DCF) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับบริการใหม่ หรือ โครงการที่เพิ่งเริ่มต้น ที่มีการวิเคราะห์ล่วงหน้าถึงกรณีใดๆ ที่คาดหมายได้ถึงความเหมาะสมที่สุด และการขาดทุนที่เป็นไปได้

4) การกำหนดหลักการแบ่งแยกบัญชีของประเภทบริการของผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดที่มีการให้บริการหลากหลายประเภท ที่ต้องใช้โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นร่วมกัน ให้มีความชัดเจน ตลอดจนการจัดทำรายงานที่จำเป็น และให้อำนาจผู้กำกับดูแลเข้าตรวจสอบการดำเนินการได้

5) การกำหนดให้ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดและเป็นเจ้าของโครงข่ายพื้นฐาน ต้องคิดราคาค่าเข้าถึงโครงข่ายจากผู้ประกอบการรายอื่นในอัตราที่เท่าเทียมกับที่คิดกับบริษัทในเครือ เพราะเป็นการเปิดเผยถึงความโปร่งใสของผู้ประกอบการ ที่มีอัตราที่เป็นมาตรฐาน ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ ยกเว้นกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ และไม่เกิดผลกระทบต่อผู้ประกอบการรายอื่น

6) การกำหนดข้อบังคับให้มีการจัดทำสัญญาการเข้าใช้โครงข่ายสำหรับการตรวจสอบของสาธารณะ เพราะเป็นการแสดงให้เห็นถึงเงื่อนไขการใช้บริการที่ผู้ประกอบการต้องเสนอต่อผู้ใช้บริการทุกรายให้มีความเท่าเทียมกัน

7) การกำหนดความรับผิดชอบที่ชัดเจน ในกรณีที่มีผู้เรียกร้องความเสียหายที่เกิดจากการอุดหนุนไขว้ และสามารถพิสูจน์ความเสียหายได้

8) ให้อำนาจผู้กำกับดูแลสามารถกำหนดมาตรการที่จำเป็น เพื่อให้มั่นใจว่าผู้บริโภคได้รับประโยชน์จากเทคโนโลยี ภายใต้หลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการบริหารจัดการ การปกครอง การพัฒนา การทำให้เกิดผล จากการใช้เทคโนโลยีดังกล่าว โดยคำนึงถึงความจำเป็น ความพึงพอใจ และผลประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นสำคัญ

9) ให้อำนาจผู้กำกับดูแลสามารถกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อควบคุมผู้ประกอบการให้เกิดความเป็นธรรม ตามสถานะและความสามารถของผู้ประกอบการในการแข่งขันในตลาด

10) การกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเฉพาะกรณี ที่ประกอบด้วยผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย ด้านเทคนิค ด้านบัญชี ด้านเศรษฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์ เพื่อได้มีการพิจารณาถึงประเด็นข้อเท็จจริง และปัญหาที่เกี่ยวข้องได้ทุกแง่มุม เพื่อให้ผลการตัดสินใจออกมามีความเป็นธรรม

ทั้งนี้ ในการกำหนดกฎเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น อาจจะกำหนดไว้ในกฎหมาย เฉพาะ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์การปฏิบัติ หรือเงื่อนไขการอนุญาตประกอบกิจการ เพราะเป็นเรื่อง รายละเอียดของกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับเฉพาะกับพฤติกรรมบางประการที่อาจจะเป็นเกิดผลกระทบต่อ การแข่งขันทางการค้า ในการประกอบการเฉพาะด้าน ซึ่งมีผลบังคับในทางกฎหมายเช่น เดียวกัน

กล่าวโดยสรุป เนื่องจากการอุดหนุนชั่วคราวระหว่างบริการโทรคมนาคมและบริการแพร่ ภาพและกระจายเสียง มีลักษณะที่มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ประเทศไทยจึงควรมีหลักเกณฑ์ทาง กฎหมายเพื่อควบคุมการอุดหนุนชั่วคราวที่อาจจะส่งผลเสียในด้านต่างๆ โดยเฉพาะเรื่องการแข่งขัน ในตลาด โดยข้อกำหนดดังกล่าว ต้องสอดคล้องกับนโยบายของประเทศ สภาพเศรษฐกิจและ สังคม ตลอดจนหลักของกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีข้อผูกพันอยู่ด้วย เพื่อสร้างกฎ เกณฑ์ข้อบังคับที่มีความชัดเจนในการกำกับดูแลในเรื่องดังกล่าว อันจะเป็นการส่งผลให้เป็น การรักษาประโยชน์ส่วนรวมและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ