

บทที่ 5

ประวัติศาสตร์และหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับ

การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมในประเทศไทย

อังกฤษนับเป็นประเทศแรก ๆ ในกลุ่มสหภาพยุโรปที่ริเริ่มนำร่องกระบวนการแปรรูปผู้ประกอบการผูกขาดของรัฐเป็นผู้ประกอบการเอกชน (Privatisation) รวมทั้งส่งเสริมกระบวนการแข่งขันและการปฏิรูประบบการกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคม

กระบวนการปฏิรูปการกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1980 และ 1990 ในประเทศอังกฤษชี้ให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการกำหนดนิยามของการเปิดเสรีโทรคมนาคมอย่างรัดกุมเพื่อเป็นแรงผลักดันการแปรรูปผู้ประกอบการผูกขาดของรัฐ ลดการกำกับดูแล และแทนที่การกำกับดูแลอย่างเข้มงวดของรัฐด้วยระบบกลไกตลาด อย่างไรก็ตามการเปิดเสรีดังกล่าวยังคงต้องอาศัยบทบาทความช่วยเหลือและการสนับสนุนจากรัฐรวมทั้งการปฏิรูประบบการกำกับดูแลไปพร้อมกันด้วย

5.1 การผูกขาดการประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยรัฐ

ประวัติศาสตร์การประกอบกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทยเริ่มต้นขึ้นในบริบทของการผูกขาดโดยธรรมชาติเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา หากแต่แตกต่างกันที่การประกอบกิจการโทรคมนาคมของประเทศอังกฤษในยุคแรกกระทำโดยรัฐในลักษณะเดียวกับการประกอบ การให้บริการไปรษณีย์และโทรเลขในประเทศไทย

การประกอบการให้บริการไปรษณีย์และการโทรคมนาคมในยุคแรกเป็นอำนาจเอกสิทธิ์แต่ผู้เดียว (exclusive privilege) ของกระทรวงไปรษณีย์ (the Post Office) ภายใต้พระราชบัญญัติโทรเลข ค.ศ. 1869 โดยผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี (a Minister) ที่เรียกว่าตำแหน่ง the Postmaster General เป็นผู้ควบคุมดูแลภายใต้การควบคุมของรัฐสภาอีกชั้นหนึ่ง การดำเนินการและการกำหนดแผนงานการดำเนินการของกระทรวงไปรษณีย์ดังกล่าวต่างตกอยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลของหน่วยงานและองค์กรของรัฐหลายองค์กร นับตั้งแต่การควบคุมโดยฝ่ายบริหาร คือ รัฐสภา การควบคุมโดยกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (the Department of Trade and Industry:DIT) ในฐานะเป็นองค์กรกำกับดูแลตลาดการติดต่อสื่อสารโทรคมนาคม และกระทรวงอัตราค่าบริการและการคุ้มครองผู้บริโภค (the Department of Prices and Consumer Protection) เป็นผู้ตรวจสอบและกำกับดูแลอัตราค่าบริการของกระทรวง

ไปรษณีย์ ขณะที่การจัดสรรเงินทุนในการให้บริการของกระทรวงไปรษณีย์ตกอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง (the Department of Treasury) การลงทุนต่างๆ ของกระทรวงไปรษณีย์ในการให้บริการแก่ประชาชนยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรอื่อกองค์กรหนึ่งภายใต้กรอบที่เรียกว่า the Public Sector Borrowing Requirement and the External Financing limit

ในปีค.ศ. 1880 บริษัท Edison Telephone Company ได้นำคดีขึ้นสู่ศาลสูงแห่งอังกฤษเพื่อให้ตีความขอบเขตทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโทรเลข ค.ศ. 1869 ว่ากิจการโทรศัพท์จะตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวอันทำให้ Postmaster-General มีอำนาจสิทธิขาดแต่ผู้เดียวหรือไม่ ซึ่งศาลสูงตีความว่า การส่งผ่านข้อมูลใด ๆ โดยสัญญาณทางอิเล็กทรอนิกส์เป็น “กิจการโทรเลข” ไม่ว่าจะใช้สายหรือไม่ก็ตาม การตีความดังกล่าวส่งผลให้การประกอบกิจการโทรศัพท์ตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติโทรเลขฯ ค.ศ. 1869¹

ในปี ค.ศ. 1969 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติไปรษณีย์ (the Post Office Act 1969) เพื่อปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดการองค์กรของกระทรวงไปรษณีย์จากหน่วยงานระดับกรมเป็นรัฐวิสาหกิจ (Public Corporation) ซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะ เรียกว่า บริษัทไปรษณีย์ (the Post Offices Corporation) ซึ่งเป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาเงินทุนมาประกอบกิจการและวางแผนการลงทุนด้วยตนเอง (a self-financing public service)

ภายใต้แนวคิดของรัฐบาล การปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดการองค์กรนี้จะทำให้บริษัทสามารถประกอบการให้บริการที่ตอบสนองต่อความต้องการของตลาดและป็นอิสระในการตัดสินใจมากกว่าการดำเนินการในลักษณะเป็นกรมในรูปแบบเดิม อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญที่บริษัทไปรษณีย์พบภายหลังการปฏิรูประบบการจัดการองค์กรคือ ปัญหาการขาดแคลนเงินทุน ปัญหาการจัดโครงสร้างองค์กรซึ่งมีการรวมศูนย์กลางมากเกินไป (over-centralisation) ปัญหากระบวนการตัดสินใจที่ล่าช้า และปัญหาประสิทธิภาพของการบริการ

ในปี ค.ศ. 1981 รัฐจึงตัดสินใจปฏิรูประบบการจัดการองค์กรประกอบการไปรษณีย์โทรเลขและโทรคมนาคมอีกครั้งหนึ่ง โดยในครั้งนี้ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการเปิดเสรีตลาดผูกขาดและการแปรรูปผู้ประกอบการเป็นบริษัทเอกชนแบบค่อยเป็นค่อยไป²

¹A-G v. Edison Telephone Co. of London (1880) 6 Q.B.D. 244

²อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมจาก

1. Willem Hulsink, *Privatisation and liberalisation in European telecommunications* (London : Routledge, 1999), pp. 107-169.

2. Colin D. Long, *Telecommunications law and practice* (London : Sweet & Maxwell, 1995), pp. 25-27.

5.2 พระราชบัญญัติจัดตั้ง British Telecom ค.ศ. 1981 และการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการแข่งขัน

อำนาจสิทธิขาดแต่ผู้เดียวในการดำเนินกิจการโทรศัพท์ตกอยู่กับตำแหน่ง Postmaster-General เป็นเวลากว่าครึ่งศตวรรษจนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดการองค์กรในช่วงทศวรรษที่ 1980 ในช่วงทศวรรษดังกล่าว การปฏิรูประบบการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมได้รับอิทธิพลโดยตรงจากการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดการองค์กรทางด้านโทรคมนาคมของอังกฤษขึ้นใหม่ซึ่งส่งผลถึงกระบวนการแปรรูปผู้ประกอบการผูกขาดของรัฐในยุคต่อมาด้วย

กระบวนการปฏิรูปเริ่มขึ้นเมื่อรัฐบาลออกพระราชบัญญัติโทรคมนาคมแห่งอังกฤษ (The British Telecommunications Act of 1981) แยกอำนาจการประกอบกิจการโทรคมนาคมออกจากกิจการไปรษณีย์อย่างเด็ดขาด โดยโอนสิทธิขาดแต่ผู้เดียวในการประกอบกิจการโทรคมนาคมไปอยู่ในอำนาจของ British Telecommunications (BT) ซึ่งเป็นบริษัทในลักษณะรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตามทั้งรัฐวิสาหกิจทั้งสอง (คือ the Post Office และ British Telecom) ยังคงตกอยู่ภายใต้อำนาจการแทรกแซงการดำเนินกิจการของรัฐมนตรีและการควบคุมทางการเงินจากกระทรวงการคลัง

พ.ร.บ.จัดตั้ง British Telecom ค.ศ. 1981 ได้ให้อำนาจเลขาธิการแห่งรัฐด้านอุตสาหกรรม (the Secretary of State for Industry) ในการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการให้บริการโทรคมนาคมรายอื่นเพื่อแข่งขันในการให้บริการกับบริษัท BT อย่างไรก็ดี บริษัท BT ยังคงมีบทบาทสำคัญในการแทรกแซงการออกใบอนุญาตดังกล่าว เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้เลขาธิการแห่งรัฐด้านอุตสาหกรรมต้องขอคำปรึกษาจากบริษัท BT ทุกครั้งก่อนที่จะใช้ดุลพินิจออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการแข่งขัน

บริษัท Mercury Communications (MC) (บริษัทร่วมทุนในลักษณะ Consortium ระหว่างบริษัท Cable and Wireless (C&W) ธนาคาร Barclay's Merchant Bank และบริษัท British Petroleum (BP)) เป็นบริษัทแรกที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบการให้บริการโครงข่ายทางไกล (carrier for long distance network service) ในปี ค.ศ. 1981³

³ Ibid.

5.3 นโยบายการผูกขาดการประกอบการโทรศัพท์พื้นฐานโดยผู้ประกอบการหลายราย (Duopoly Policy) หรือการแข่งขันภายใต้กระบวนการจัดการของรัฐบาล (managed competition)

นโยบายการผูกขาดโดยผู้ประกอบการหลายรายถูกนำเสนอเป็นครั้งแรกโดยรัฐบาลกลุ่มอนุรักษนิยมในปี ค.ศ. 1983 พร้อมๆ กับแนวคิดในการแปรรูปบริษัท BT เป็นบริษัทเอกชน ในวันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ.1983 นาย Kenneth Baker รัฐมนตรีด้านอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีสารสนเทศ (Minister of State for Industry and Information Technology) ได้กล่าวถึงนโยบายการแข่งขันทางด้านโทรคมนาคมซึ่งจะกำหนดอยู่ในกฎหมายโทรคมนาคมฉบับใหม่ซึ่งนำเสนอต่อคณะกรรมการสามัญด้านโทรคมนาคม (the House of Commons Committee) ว่า เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต รัฐบาลได้ตัดสินใจที่จะไม่ออกใบอนุญาตประกอบการโทรคมนาคมให้แก่ผู้ประกอบการใดอีกนอกจากบริษัท BT และบริษัท MC ที่มีอำนาจในการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานทั้งภายในและระหว่างประเทศภายในกำหนด 7 ปีนับแต่วันกำหนดนโยบายนี้ (ซึ่งสิ้นสุดในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.1990)

เหตุผลเบื้องหลังนโยบายที่รัฐบาลได้หยิบยกขึ้นกล่าวอ้างในขณะนั้น คือ

- รัฐบาลต้องการให้การตอบแทนแก่บริษัท MC ในการลงทุนจำนวนมหาศาลเพื่อสร้างโครงข่ายโทรคมนาคมพื้นฐานซึ่งเป็นหน้าที่ที่กำหนดไว้ในลักษณะเงื่อนไขของใบอนุญาตและเป็นเงื่อนไขเดียวกันกับเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตที่ออกให้กับบริษัท BT
- รัฐบาลต้องการให้เวลาแก่บริษัท BT ในการปรับเปลี่ยนและพัฒนาองค์กรและการบริการเพื่อรับมือกับการแข่งขันเต็มรูปแบบในอนาคต
- รัฐบาลต้องการสงวนรักษาทรัพย์สินความถี่ที่มีอยู่จำกัด และ
- รัฐบาลต้องการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการทำลายสิ่งแวดล้อมโดยการที่ผู้ประกอบการหลายรายลงทุนติดตั้งโครงข่ายเคเบิลหลายโครงข่ายในบริเวณเดียวกัน

นอกจากนั้นเหตุผลที่รัฐบาลกำหนดเงื่อนไขเวลา 7 ปีในการผูกขาดการประกอบการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยผู้ประกอบการหลายรายนั้นเนื่องมาจากระยะเวลา 7 ปีเป็นระยะเวลาขั้นต่ำที่คำนวณแล้วว่าบริษัท MC จะได้รับการคืนทุนจากการลงทุนสร้างโครงข่ายเคเบิลและโครงข่ายไร้สาย อันเป็นการช่วยบริษัทลดความเสี่ยงในการประกอบการให้บริการด้วย⁴

⁴ Michael E. Beesley and Bruce Laidlaw, *The Future of Telecommunications: An Assessment of the Role of Competition in UK Policy* (Great Britain: Goron Pro-Print Co.LTD., 1989), pp. 22-31.

5.4 การแปรรูปผู้ประกอบการของรัฐเป็นบริษัทเอกชน (Privatisation)

ภายหลังการบังคับใช้ พ.ร.บ.จัดตั้ง BT ในปี ค.ศ. 1981 รัฐบาลยังได้ดำเนินกระบวนการปฏิรูประบบการประกอบการโทรคมนาคมขั้นต่อไป ซึ่งได้แก่การแปรรูปบริษัท BT เป็นบริษัทเอกชน (Privatisation) โดยเอกสารขาว (white paper) ซึ่งระบุนโยบายการแปรรูปบริษัท BT เป็นบริษัทเอกชนถูกนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐบาลในปีเดียวกันกับการบังคับใช้ พ.ร.บ.จัดตั้ง BT แม้วัตถุประสงค์หนึ่งในการนำเสนอแนะนโยบายแปรรูปบริษัท BT ซึ่งปรากฏอยู่ในเอกสารขาวจะย้ำความสำคัญของการแปรรูปเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการของบริษัทฯ ก็ตาม เหตุผลสำคัญเบื้องหลังนโยบายการแปรรูปคือ การขาดแคลนเงินทุนประกอบการของบริษัทฯ ซึ่งรัฐหวังว่าบริษัทฯ จะสามารถแสวงหาแหล่งเงินทุนใหม่จากเอกชนเมื่อมีการแปรรูปบริษัท อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์กลับกลายเป็นปัญหาสำคัญของการแปรรูปบริษัทฯ เนื่องจากการขายหุ้นของบริษัทฯ รวมมูลค่าสี่พันล้านปอนด์อาจก่อให้เกิดความผันผวนทางการเงินต่อตลาดทุนของอังกฤษโดยรวม จึงมีการนำเสนอให้มีการนำรูปแบบการแตกบริษัท (divestiture) ดังที่เกิดขึ้นกับบริษัท AT&T ของสหรัฐอเมริกามาใช้กับบริษัท BT โดยรัฐบาลจะค่อยๆ ทอยขายบริษัทย่อยที่แตกออกจากบริษัทฯ เป็นส่วนๆ ไป อย่างไรก็ตาม ภายหลังการวิเคราะห์ปัญหาในการขายส่วนของบริษัทฯ ที่มีใช้หน่วยประกอบการหลักและไม่ทำกำไรในสายตานักลงทุน ประกอบกับการคัดค้านอย่างรุนแรงจากกลุ่มสหภาพแรงงานของบริษัทฯ รัฐบาลได้ยกเลิกแนวคิดการแตกบริษัทฯ ดังกล่าว

การจำแนกเอกสารทางด้านนโยบายออกเป็น 2 รูปแบบ คือ “เอกสารเขียว” (green paper) และ “เอกสารขาว” (white paper) เป็นรูปแบบการจำแนกเอกสารตามแบบเฉพาะของอังกฤษ โดย “เอกสารเขียว” เป็นเอกสารด้านนโยบายที่เกิดจากการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันของผู้เกี่ยวข้อง สรุปผลออกมาเป็นแนวทางความน่าจะเป็นของมาตรการต่างๆ ทางด้านนโยบาย ส่วน “เอกสารขาว” เป็นเอกสารที่รัฐบาลกำหนดนโยบายที่ชัดเจนและผูกพันตนเอง โดยนโยบายที่กำหนดในเอกสารขาวอาจเกิดจากการสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องที่มีต่อข้อเสนอทางนโยบายที่ปรากฏอยู่ในเอกสารเขียว ซึ่งท้ายที่สุดได้ถูกประมวลออกมาเป็นนโยบายที่แท้จริงของรัฐบาลซึ่งปรากฏอยู่ในเอกสารขาว-Hudson Janisch, *Lecture of International and Comparative Perspectives on Telecommunications Regulation and Policy*, (2002) University of Melbourne.

ในท้ายที่สุดรัฐบาลได้ขายหุ้น 51% ของบริษัท BT ให้แก่นักลงทุนเอกชนในปี ค.ศ.1984 ภายใต้กรอบการกำกับดูแลใหม่ที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ.โทรคมนาคมฉบับใหม่ คือพระราชบัญญัติโทรคมนาคม ค.ศ.1984 (The Telecommunications Act of 1984) หุ้นส่วนที่เหลือของ BT ได้ทยอยขายต่อมาในปี ค.ศ. 1990 และ 1993 ตามลำดับ⁵

5.5 นโยบายใหม่ด้านโทรคมนาคมและการสิ้นสุดอำนาจผูกขาดในการประกอบการโทรคมนาคมของ BT

นอกจากนโยบายหลักในการแปรรูปบริษัท BT เป็นบริษัทเอกชนแล้ว รัฐบาลยังได้กำหนดนโยบายอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการยกเลิกการผูกขาดลงไว้ใน พ.ร.บ. โทรคมนาคม ค.ศ. 1984 ซึ่งประกอบด้วย

- การยกเลิกเอกสิทธิ์แต่ผู้เดียวในการประกอบกิจการโทรคมนาคมของบริษัท BT โดยนำระบบการกำกับดูแลผ่านเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตมาใช้กับบริษัท BT ซึ่งบริษัท BT ถือเป็นผู้ประกอบการรายหนึ่งที่ต้องได้รับใบอนุญาตให้ประกอบการโทรคมนาคมในฐานะเป็นผู้ประกอบการสาธารณะ

- การยกเลิกอำนาจในการออกใบอนุญาตช่วงของบริษัท BT

นโยบายใหม่ด้านการกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมในลักษณะการกำกับดูแลบริษัท BT ในฐานะผู้ประกอบการครองตลาดเริ่มขึ้นพร้อมๆ กับนโยบายการแปรรูปบริษัท BT เป็นบริษัทเอกชน รัฐบาลได้มอบหมายหน้าที่แก่กลุ่มผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการทางด้านโทรคมนาคมในการศึกษาวิจัยและนำเสนอกรอบการกำกับดูแลบริษัท BT ภายหลังจากแปรรูปเป็นบริษัทเอกชน ซึ่งท้ายที่สุดความเห็นจำนวน 3 ความเห็นได้ถูกนำเสนอต่อรัฐบาล คือ

ความเห็นแรก คณะทำงานภายในของคณะรัฐมนตรีได้เสนอให้กำกับดูแลบริษัท BT ทางด้านราคาในรูปแบบอัตราผลตอบแทนการลงทุนขั้นสูงสุด (a maximum rate of return on capital) โดยกำหนดอัตราผลตอบแทนการลงทุนเฉพาะเพิ่มเติมสำหรับบริการโทรคมนาคมท้องถิ่น บริการโทรคมนาคมทางไกล และบริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศ กำไรส่วนเกินที่บริษัทฯ ได้รับจะต้องนำมาเป็นผลประโยชน์คืนให้แก่ผู้ใช้บริการ โดยการกำกับดูแลทั้งหมดนี้จะต้องกำหนดเป็นเงื่อนไขลงในใบอนุญาต

อย่างไรก็ดี ข้อโต้แย้งที่สำคัญของการกำกับดูแลอัตราผลตอบแทนการลงทุนขั้นสูงสุดนี้คือ ปัญหาการลงทุนมากเกินไปโดยไม่จำเป็นของผู้ประกอบการเพื่อให้ได้รับผลตอบแทน

⁵Eli Noam, Telecommunications in Europe (New York: Oxford University Press, 1992), p 105.

แทนการลงทุนเพิ่มขึ้น ที่เรียกว่า ปัญหา Averch-Johnson Effect ดังที่ได้อธิบายมาแล้วในบทที่ 3

ความเห็นที่สองนำเสนอโดย Professor A.A. Walters ที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเสนอรูปแบบการกำกับดูแลที่มีอำนาจการจูงใจสูงที่จะทำให้อัตราค่าบริการอยู่ในระดับต่ำและเพิ่มปริมาณผลผลิตโดยองค์กรกำกับดูแลจะเป็นผู้ประมาณการอัตราการผลิตของรายได้ในระยะเวลา 5 ปีข้างหน้าของผู้ประกอบการ อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญของการกำกับดูแลในรูปแบบนี้ คือ ปัญหาประสิทธิภาพขององค์กรกำกับดูแลในการคำนวณอัตรากำไรและผลผลิตของผู้ประกอบการ

ทางเลือกที่สามนำเสนอโดย Professor Stephen Littlechild (Professor ทางด้านเศรษฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัย Birmingham) ซึ่งให้ความเห็นแก่รัฐบาลว่า การขึ้นอัตราค่าบริการของผู้ประกอบการทำได้ก็แต่เฉพาะอาศัยการคำนวณอัตราเงินเฟ้อลบด้วยค่าคงที่ในรูปแบบเปอร์เซ็นต์ (the rate of inflation minus a specified percentage) โดยอัตราค่าบริการโทรศัพท์โดยรวมจะลดลงเพียงใดขึ้นอยู่กับการประมาณการประสิทธิภาพทางเทคโนโลยีที่นำมาใช้เพื่อลดต้นทุนการประกอบการ⁵

ภายหลังการพิจารณารูปแบบการกำกับดูแลบริษัท BT ทางด้านราคาทั้ง 3 ทางเลือก รัฐบาลได้เลือกที่จะนำข้อเสนอของ Professor Stephen Littlechild มาใช้เป็นต้นแบบในการกำหนดกรอบการกำกับดูแลทางด้านราคาแบบ RPI-X⁶ โดยได้กำหนดการกำกับดูแลดังกล่าวลงไว้เป็นเงื่อนไขในใบอนุญาตที่ออกให้กับบริษัท BT ในปี ค.ศ. 1984⁶

5.6 การปฏิรูประบบการจัดการองค์กรกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมภายใต้ พ.ร.บ. โทรคมนาคม ค.ศ. 1984

นอกเหนือจากนโยบายการกำกับดูแลบริษัท BT ในฐานะผู้ประกอบการตลาดแล้ว พระราชบัญญัติโทรคมนาคม ค.ศ.1984 ยังได้ปฏิรูปโครงสร้างการจัดการองค์กรกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมใหม่โดยการตั้งองค์กรกำกับดูแลเรียกว่า the Office of Telecommunications (OFTEL)

⁵ การกำกับดูแลลักษณะนี้ คือการกำกับดูแลแบบ price-cap ที่ได้อธิบายไว้ในบทที่ 3

⁶ รายละเอียดการกำกับดูแลทางด้านราคาแบบ RPI-X ได้อธิบายไว้ในบทที่ 3

⁶ อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมจาก Eli Noam, Telecommunications in Europe, pp. 104-110.

5.6.1 การปฏิรูประบบการจัดการองค์กรกำกับดูแล

หลักการสำคัญที่ปรากฏอยู่ใน พ.ร.บ.โทรคมนาคม ค.ศ. 1984 นอกเหนือจากการยกเลิกอำนาจผูกขาดของ BT คือการปฏิรูประบบการจัดการองค์กรกำกับดูแลการประกอบ การโทรคมนาคมโดยการตั้งองค์กรกำกับดูแลกึ่งอิสระในรูป OFTEL ซึ่งตั้งอยู่ภายใต้การบริหาร งานโดยตำแหน่งที่เรียกว่า the Director General of Telecommunications (DGT) ซึ่งได้รับการ แต่งตั้งโดยเลขาธิการแห่งรัฐ (the Secretary of State) ดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปีเริ่ม ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ.1984

อำนาจของ DGT บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฯ มาตรา 3 ซึ่งกำหนดให้ DGT มีหน้าที่ในการบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโทรคมนาคมเพื่อบรรลุ ความต้องการที่สมเหตุสมผลของผู้ใช้บริการและเพื่อประกันว่าผู้ประกอบการให้บริการโทร คมนาคมดังกล่าวจะสามารถตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการได้ นอกจากนั้นยังมีหน้าที่ใน การส่งเสริมประโยชน์ของผู้ใช้บริการรวมทั้งสนับสนุนการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพในการ ประกอบกิจการโทรคมนาคม

อย่างไรก็ดีจุดอ่อนสำคัญขององค์กรกำกับดูแลกึ่งอิสระดังกล่าวคือ DGT มิได้มี อำนาจเต็มแต่ผู้เดียวในกระบวนการกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมทั้งระบบ ในทางตรง กันข้ามองค์กรของรัฐหลายองค์กรยังคงมีบทบาทสำคัญและในบางกรณีมีบทบาทในการกำกับดูแล การประกอบการโทรคมนาคมมากกว่า DGT กล่าวคือ

ในด้านการออกใบอนุญาตประกอบการโทรคมนาคมและการกำกับดูแลผู้ ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตผ่านเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาต กฎหมายได้กำหนดอำนาจให้ แก่องค์กรหลายองค์กรอันก่อให้เกิดความสับสนในการกำกับดูแล นั่นคือ เลขาธิการแห่งรัฐด้าน การค้าและอุตสาหกรรม (the Secretary of State for Trade and Industry) มีอำนาจในการ ออกใบอนุญาตประกอบการโทรคมนาคม ในขณะที่ DGT มีอำนาจในการบังคับการให้เป็นไป ตามเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาต อย่างไรก็ตาม แม้ในทางกฎหมาย DGT จะไม่มีบทบาทในการ สร้างนโยบายการกำกับดูแลโดยอยู่ในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติการตามนโยบายเท่านั้น ในทางปฏิบัติ เมื่อเลขาธิการแห่งรัฐจะใช้ดุลยพินิจออกใบอนุญาตในการประกอบใดๆ ก็จะส่งเรื่องไปให้ DGT พิจารณาให้ความเห็นด้วย

การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตอาจกระทำได้ 2 ทาง ทางแรก คือ DGT มีอำนาจทำความตกลงเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในใบอนุญาตกับผู้ประกอบการที่ได้รับ อนุญาต อย่างไรก็ตามเลขาธิการแห่งรัฐฯ มีอำนาจปฏิเสธข้อเสนอที่จะเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขที่ กำหนดในใบอนุญาตดังกล่าว ทางที่สอง ในกรณีที่ DGT ไม่อาจทำความตกลงกับผู้ประกอบการ ได้ DGT อาจส่งเรื่องให้คณะกรรมการการผูกขาดและการควบรวมกิจการ (Monopolies and Mergers Commission: MMC) เพื่อพิจารณาถึงความจำเป็นของการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขที่

กำหนดในใบอนุญาต ในกรณีที่ MMC ยอมรับว่าการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตนั้นมีเหตุผลอันสมควร DGT มีอำนาจเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตนั้น

อำนาจหลักซึ่งเป็นอำนาจโดยตรงของ DGT เองนั้นประกอบด้วยพิจารณาทบทวนและจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม จัดพิมพ์ข้อมูลที่สำคัญทางด้านโทรคมนาคมออกเผยแพร่แนะนำต่อสาธารณชน รับผิดชอบในการตรวจสอบข้อโต้แย้งต่างๆ เกี่ยวกับบทบัญญัติด้านการให้บริการ นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการบังคับการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ The Fair Trading Act of 1973 และ The Competition Act of 1980 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการผูกขาดและพฤติกรรมการจำกัดการแข่งขัน เนื่องจากกฎหมายการแข่งขันทางการค้าซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปได้ถูกนำมาปรับใช้กับการประกอบการโทรคมนาคมด้วย โดยอำนาจในการกำกับดูแลด้านการผูกขาดและการจำกัดการแข่งขันภายใต้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าระหว่าง DGT และ the Director General of Fair Trading (ซึ่งรับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายการแข่งขันทางการค้า) จะมีลักษณะควบคู่กันไป

ในด้านความโปร่งใสขององค์กรกำกับดูแล เมื่อเปรียบเทียบกับ FCC ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมของสหรัฐอเมริกา การดำเนินการของ OFTEL ในยุคแรกนั้นนับว่ามีความโปร่งใสน้อยกว่า เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดให้มีการเปิดเผยการเจรจาต่อรองระหว่าง DGT กับผู้ประกอบการในทุกๆ เรื่องแก่สาธารณชน อีกทั้งมิได้มีการกำหนดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (public hearing) แต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี ในช่วงทศวรรษที่ 1990 OFTEL ได้ริเริ่มนโยบายสร้างความโปร่งใสในกระบวนการกำกับดูแลและกระบวนการตัดสินใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีการออกเอกสารรับฟังความเห็นในการปฏิรูประบบการกำกับดูแลภายหลังการยกเลิกนโยบายการผูกขาดโดยผู้ประกอบการหลายราย

ปัญหาสำคัญ 2 ประการในการกำกับดูแลผู้ประกอบการของ OFTEL คือ ขนาดขององค์กรที่เล็กลงไปและปัญหาการขาดข้อมูลการประกอบการของผู้ประกอบการภายใต้การกำกับดูแลที่เพียงพอซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการกำกับดูแลของ OFTEL อย่างไรก็ดีปัญหาดังกล่าวได้รับการแก้ไขให้ลดลงในยุคต่อ ๆ มาด้วยการสร้างและพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการองค์กรที่มีประสิทธิภาพภายใต้การชี้นำของ DGT ที่มีความรู้ความสามารถ⁷

⁷อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมจาก Mark Thatcher, “Liberalisation in Britain: From monopoly to regulation of competition,” in *European Telecommunications Liberalisation*, eds. Kjell A. Eliassen and Marit Sjoavaag (London: Routledge, 1999), pp. 94–108.

5.6.2 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลและผู้ประกอบการ ภายหลังการดำเนินนโยบายการผูกขาดโดยผู้ประกอบการหลายราย

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล OFTEL (ในฐานะองค์กรกำกับดูแล) และผู้ประกอบการในตลาดการผูกขาดโดยผู้ประกอบการหลายรายนั้น มีบทบาทสำคัญในการกำหนดโครงสร้างนโยบายการกำกับดูแลในยุคดังกล่าวอย่างมาก ในขณะที่รัฐบาลโดยเลขาธิการแห่งรัฐมีอำนาจในการออกใบอนุญาตและกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตภายใต้คำแนะนำจาก OFTEL บริษัท BT ยังมีบทบาทสำคัญในการเจรจาต่อรองกับ OFTEL เพื่อผลักดันให้มีการผ่อนปรนและปรับเปลี่ยนเงื่อนไขที่เข้มงวดในใบอนุญาตลง นอกจากนี้ OFTEL ยังมีบทบาทสำคัญใน 2 ทาง ทางหนึ่งคือการคุ้มครองผู้บริโภค อีกทางหนึ่งคือการบังคับใช้มาตรการต่างๆ ในการส่งเสริมการแข่งขัน ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงลักษณะการประกอบการให้บริการโทรคมนาคมในยุคดังกล่าวซึ่งบริษัท BT เป็นผู้ประกอบการที่ครองตลาดอยู่แล้วจะเห็นได้ว่า มาตรการส่งเสริมการแข่งขันต่างๆ มักเกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำหนดเงื่อนไขที่เข้มงวดลงในใบอนุญาตที่ออกให้แก่บริษัท BT เพื่อควบคุมพฤติกรรมของบริษัทในฐานะเป็นผู้ประกอบการครองตลาดในยุคดังกล่าว ในช่วง ค.ศ. 1984-1998 เงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตที่ออกให้แก่ BT ได้รับการปรับเปลี่ยนหลายครั้ง เพื่อให้ครอบคลุมพฤติกรรมทุกอย่างของบริษัทฯ ตั้งแต่การควบคุมด้านราคาไปจนถึงการค้าอย่างเป็นธรรมรวมถึงการจัดส่งข้อมูลด้านการประกอบการให้แก่ OFTEL นอกจากนี้ในช่วงต้นคริสต์ทศวรรษที่ 1990 เมื่อบริษัท BT เริ่มนำยุทธศาสตร์การเจรจาต่อรองกับองค์กรกำกับดูแลมาใช้เพื่อลดความเข้มงวดของเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตลงภายใต้แนวคิดการลดการกำกับดูแลความสัมพันธ์ระหว่าง BT และ OFTEL ตกอยู่ในรูปการเล่นเกมส์กลยุทธ์ระหว่างการเจรจาต่อรองทางธุรกิจและเป้าหมายของการกำกับดูแล อย่างไรก็ตาม OFTEL มักเป็นผู้ได้เปรียบในเกมส์การเจรจาต่อรองดังกล่าวโดยอาศัยเหตุผลที่ว่า หากการเจรจาต่อรองแก้ไขเงื่อนไขที่ระบุในใบอนุญาตไม่บรรลุผลสำเร็จ DGT จะนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของ MMC ซึ่งกระบวนการพิจารณาที่ใช้ระยะเวลาจะก่อให้เกิดความไม่แน่นอนทางธุรกิจแก่ BT และอาจส่งผลให้ประเด็นการแตกบริษัท BT ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นประเด็นที่ BT ต้องการหลีกเลี่ยงมากที่สุด ด้วยเหตุผลที่ OFTEL หยิบยกขึ้นนี้ทำให้การเจรจาต่อรองแก้ไขเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตระหว่างบริษัท BT และ OFTEL ประสบความสำเร็จเสมอ จุดนี้เองถือเป็นยุทธศาสตร์ของ OFTEL ประการหนึ่งในความพยายามลดบทบาทของ MMC ในฐานะองค์กรกำกับดูแลด้านการแข่งขันทั่วไปและสร้างบทบาทของ OFTEL ในฐานะองค์กรกำกับดูแลตลาดเฉพาะด้านโทรคมนาคมให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น⁸

⁸Ibid.

5.7 นโยบายการกำกับดูแลผ่านเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตและนโยบายอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.โทรคมนาคม ค.ศ. 1984

พ.ร.บ.โทรคมนาคม ค.ศ. 1984 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญในการปฏิรูประบบกำกับดูแลการประกอบการในตลาดโทรคมนาคมของอังกฤษ ได้วางกรอบนโยบายการกำกับดูแลที่สำคัญหลายประการซึ่งยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ

5.7.1 การกำกับดูแลแบบผสมผสานระหว่างการกำกับดูแลผ่านเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตและ Asymmetrical Regulation

รูปแบบการกำกับดูแลหลักที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.โทรคมนาคม ค.ศ. 1984 เป็นการผสมผสานระหว่างการกำกับดูแลผ่านเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตและการกำกับดูแลผู้มีอำนาจเหนือตลาดเข้มงวดกว่าผู้ประกอบการแข่งขันที่เรียกว่า Asymmetrical Regulation

ระบบการกำกับดูแลผ่านเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตเริ่มต้นจากบทบัญญัติในลักษณะที่เป็นข้อห้ามกระทำการ กล่าวคือมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. โทรคมนาคม ค.ศ.1984 บัญญัติว่าบุคคลใดที่ประกอบการระบบโทรคมนาคมภายในประเทศอังกฤษจะมีความผิดหากมิได้รับอนุญาตให้ประกอบการตามบทบัญญัติมาตรา 7

บริษัท BT ถูกจัดเป็นผู้ประกอบการรายหนึ่งที่จะต้องได้รับใบอนุญาตประกอบการเช่นเดียวกับผู้ประกอบการแข่งขันรายอื่นจากเลขที่การแห่งรัฐด้านอุตสาหกรรม โดยใบอนุญาตที่สำคัญที่สุดซึ่งบริษัท BT ได้รับคือ ใบอนุญาตให้ประกอบการบริการโทรคมนาคมสาธารณะเป็นเวลา 25 ปี (the twenty-five-year master licence to run a public telecommunications system) ซึ่งกำหนดหน้าที่หลายประการให้กับบริษัท BT ในลักษณะเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต เช่น หน้าที่ในการให้บริการอย่างทั่วถึง (universal service obligation) บริการโทรศัพท์ในกรณีฉุกเฉิน และหน้าที่ในการยินยอมให้ผู้ประกอบการแข่งขันรายอื่นเข้าเชื่อมต่อกับโครงข่ายของตน ในทางตรงกันข้าม ใบอนุญาตให้บริษัท Mercury Communications (MC) ประกอบการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานแข่งขันกับบริษัท BT มิได้กำหนดหน้าที่ให้บริษัท MC ให้บริการอย่างทั่วถึงแต่อย่างใด

เงื่อนไขหลักซึ่งรัฐบาลกำหนดลงไว้ในใบอนุญาตประกอบการที่ออกให้แก่บริษัท BT ในปี ค.ศ. 1984 คือระบบการกำกับดูแลที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานการควบคุมทางด้านราคา (a regulatory system based on price controls) ตามคำแนะนำของ Professor Littlechild โดยการกำหนดเงื่อนไขลงไว้ในใบอนุญาตเพื่อป้องกันมิให้อัตราค่าบริการของบริษัท BT ผูกขาดอยู่เพิ่มสูงขึ้นกว่าอัตราเงินเฟ้อในแต่ละรอบปีบัญชี

ใบอนุญาตที่ออกให้แก่บริษัท BT กำหนดหน้าที่ให้บริษัทฯ ควบคุมอัตราค่าบริการของบริการในกลุ่มการต่อโทรศัพท์ท้องถิ่นและอัตราค่าเช่าสายในกลุ่มผู้บริโภคแบบที่อยู่อาศัยและแบบธุรกิจ (residential and business line rentals) ซึ่งจะต้องไม่สูงเกินกว่า 3 เปอร์เซ็นต์ของอัตราเงินเพื่อ รูปแบบการควบคุมอัตราค่าบริการในลักษณะนี้เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า กรอบการกำกับดูแลแบบ RPI-3 (RPI-3 regulatory scheme) ในขั้นแรกการกำกับดูแลดังกล่าวนำมาใช้ควบคุมอัตราค่าบริการในบริการเพียง 55 เปอร์เซ็นต์ของบริการทั้งหมดที่บริษัท BT ประกอบการให้บริการอยู่ โดยการกำกับดูแลมิได้ครอบคลุมถึงการบริการระหว่างประเทศ บริการอุปกรณ์ปลายทางของผู้บริโภค (customer premises equipment) และบริการเพิ่มคุณค่า (value added services) ต่อมารัฐได้เริ่มขยายการกำกับดูแลทางด้านราคาไปสู่บริการระหว่างประเทศด้วย นอกจากนี้ OFTEL ยังได้ปรับเปลี่ยนค่าอัตราเปอร์เซ็นต์ของเงินเพื่อในแต่ละปี เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในแต่ละปีด้วย⁹

อย่างไรก็ดี ระบบการกำกับดูแลที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานการควบคุมทางด้านราคาแบบ RPI-X ซึ่งถือเป็นรูปแบบการกำกับดูแลที่มีอำนาจการจูงใจสูงกลับมีจุดอ่อนที่ได้รับการวิจารณ์จากนักเศรษฐศาสตร์ว่า เป็นการควบคุมทางด้านราคาแต่เพียงอย่างเดียวโดยไม่มีการควบคุมทางด้านอื่นๆ ด้วย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ ภายหลังจากนาระบบการกำกับดูแลแบบ RPI-X มาใช้บังคับ อัตราผลกำไรของบริษัท BT เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่บริษัทฯ กลับนำผลกำไรดังกล่าวไปใช้ลงทุนในธุรกิจอื่นๆ ของบริษัทฯ ซึ่งรวมถึงการขยายธุรกิจระหว่างประเทศแทนที่จะนำมาพัฒนาระบบโครงข่ายและการให้บริการภายในประเทศอันเป็นเป้าหมายหลักของรัฐบาล ในท้ายที่สุด OFTEL ในฐานะองค์กรกำกับดูแลต้องเข้าแทรกแซงการดำเนินธุรกิจของบริษัท BT โดยการเจรจาให้บริษัทฯ นำผลกำไรที่ได้มาลงทุนพัฒนาระบบโครงข่ายให้เป็นแบบ digital broadband เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ข้อเสียอีกประการหนึ่งของการกำกับดูแลแบบ RPI-X คือ แม้ระบบการกำกับดูแลจะถูกสร้างขึ้นเพื่อจูงใจให้ผู้ประกอบการพัฒนาประสิทธิภาพของการประกอบการเพื่อลดต้นทุน ผู้ประกอบการกลับแสวงหาทางเลือกอื่นในการลดต้นทุนแทนการพัฒนาประสิทธิภาพทางเทคโนโลยีของระบบประกอบการ ซึ่งทางเลือกหนึ่งที่บริษัท BT นำมาใช้คือ การลดจำนวนพนักงานลง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานและปัญหาสังคมตามมาในภายหลัง¹⁰

⁹Willem Hulsink, Privatisation and Liberalisation in European Telecommunications, pp 163-164.

¹⁰Graham, N., Telecommunications in the UK. Fabian Society Discussion Paper No. 1. (London: Fabian Society, 1990), p 10.

5.7.2 หลักการคุ้มครองผู้บริโภคและมาตรฐานการบริการ

5.7.2.1 การคุ้มครองผู้บริโภค

พระราชบัญญัติโทรคมนาคม ค.ศ.1984 ได้กล่าวถึงการพิทักษ์ผลประโยชน์ของผู้บริโภคไว้ในหลายทาง โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการให้คำปรึกษา (Advisory Committees:ACTs) 4 แห่งในอังกฤษ, Wales, Scotland และ Northern Ireland เพื่อช่วยเหลือ DGT ในการแก้ไขปัญหาในส่วนภูมิภาค นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการให้คำปรึกษาแก่ DGT ในด้านการโทรคมนาคมสำหรับผู้พิการและผู้สูงอายุ รวมถึงคณะกรรมการให้คำปรึกษาสำหรับธุรกิจขนาดเล็กด้วย นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้ OFTEL เป็นผู้ติดต่อสัมพันธ์กับผู้บริโภคโดยการรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มผู้บริโภคโดยคณะกรรมการให้คำปรึกษาทั้ง 4 แห่ง จะจัดทำรายงานประจำปีซึ่งตีพิมพ์เผยแพร่ทุกปีพร้อม ๆ กับรายงานของ DGT

5.7.2.2 มาตรฐานการบริการ

DGT มีหน้าที่ในการตรวจสอบและส่งเสริมการปรับปรุงมาตรฐานการบริการของผู้ประกอบการโทรคมนาคมสาธารณะทุกราย อย่างไรก็ตามสิ่งที่น่าสังเกตว่าใบอนุญาตให้ประกอบการโทรคมนาคมสาธารณะมิได้มีเงื่อนไขเฉพาะเกี่ยวกับมาตรฐานการให้บริการแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามการบังคับใช้ The Competition and Services (Utilities) Act of 1992 ในปี ค.ศ. 1992 ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนแนวคิดด้านกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมมาตรฐานการบริการโดยกฎหมายให้อำนาจแก่ DGT ในการกำหนดหน้าที่เฉพาะแก่ผู้ประกอบการซึ่งรวมถึงผู้ประกอบการโทรคมนาคมด้วย¹¹

5.7.3 การส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ

พระราชบัญญัติโทรคมนาคม ค.ศ. 1984 กำหนดหน้าที่ให้ DGT เป็นผู้ส่งเสริมการแข่งขันอันจะนำไปสู่ประโยชน์สูงสุดของผู้บริโภค ซึ่งต่อมา DGT ได้สนับสนุนให้บริษัท BT ออกหลักการปฏิบัติที่เรียกว่า แนวทางการตลาดแข่งขัน (Competitive Marketing Guidelines) ซึ่งชี้แนะแนวทางให้พนักงานของบริษัทฯ เน้นความสำคัญในการให้บริการลูกค้า

¹¹อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมจาก Colin D. Long, Telecommunications law and practice, pp. 25-49.

และความสำคัญในการแข่งขันกับผู้ประกอบการรายอื่น ซึ่งหลักการปฏิบัตินี้มีได้มีสถานะผูกพัน บริษัทฯ ในทางกฎหมายดังเช่นเงื่อนไขในใบอนุญาตแต่อย่างใด

นอกจากนั้นพระราชบัญญัติโทรคมนาคมฯ มาตรา 3 ยังกำหนดให้ DGT มีหน้าที่ในการส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพในระหว่างผู้ประกอบการและผู้ให้บริการโทรคมนาคมด้วย โดยในแต่ละปี DGT จะจัดทำรายงานการดำเนินการต่างๆ เพื่อให้บรรลุลวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายบัญญัติและจัดพิมพ์เผยแพร่ในระหว่างช่วงเดือนมีนาคมและเมษายนของทุกปีด้วย¹²

5.7.4 การย้ำความสำคัญของการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม

พ.ร.บ. โทรคมนาคม ค.ศ. 1984 ได้ย้ำถึงความสำคัญของการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมไว้อย่างกว้างๆ ว่าระบบโทรคมนาคมสาธารณะจะต้องสามารถเชื่อมต่อถึงกันได้ โดยระบบของผู้ประกอบการโทรคมนาคมสาธารณะรายหนึ่งจะต้องสามารถทำให้ผู้ใช้บริการของตนติดต่อกับระบบโทรคมนาคมสาธารณะของผู้ให้บริการรายอื่นได้ โดยการออกใบอนุญาตให้ประกอบการจะต้องกำหนดหน้าที่และสิทธิในการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนโดยเฉพาะอย่างยิ่งใบอนุญาตประกอบการที่ให้แก่บริษัท BT กำหนดให้บริษัทฯ มีหน้าที่ต้องยอมเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของตนเองเข้ากับผู้ประกอบการรายอื่นซึ่งได้รับอนุญาตจากรัฐบาลให้เชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมได้ ในกรณีที่ผู้ประกอบการทั้ง 2 รายไม่อาจตกลงในรายละเอียดของการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมได้ให้ DGT เป็นผู้พิจารณา

แม้ พ.ร.บ.โทรคมนาคม ค.ศ.1984 จะกำหนดหลักการที่จำเป็นและมีประสิทธิภาพในระบบการกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมยุคใหม่ภายใต้แนวคิดการส่งเสริมการแข่งขันก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า การส่งเสริมการแข่งขันมิใช่สาเหตุหลักที่ก่อให้เกิดการแปรรูปบริษัท BT และการปฏิรูประบบการจัดการองค์กรกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมใหม่สาเหตุที่แท้จริงของการปฏิรูประบบการกำกับดูแลนั้นเกิดจากความกดดันทางการเงิน ความได้เปรียบเสียเปรียบในระหว่างพรรคการเมืองและนโยบายด้านโทรคมนาคมของแต่ละพรรค ความไม่พอใจต่อระบบการจัดการอุตสาหกรรมโทรคมนาคมที่มีอยู่เดิม รวมถึงแรงผลักดันจากตัวอย่างที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา ข้อเท็จจริงนี้สะท้อนออกมาจากรูปแบบการจัดการองค์กรใหม่ภายใต้ พ.ร.บ. โทรคมนาคม ค.ศ. 1984 ที่กำหนดอำนาจของเลขาธิการแห่งรัฐและ DGT ไว้ในลักษณะกว้างทำให้กรอบของการกำกับดูแลใหม่นี้ขาดรายละเอียดที่ชัดเจนและขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลมากเกินไป นอกจากนี้กฎหมายมิได้กำหนดชัดเจนถึงรูปแบบ

¹²Ibid.

บริการโทรคมนาคมที่ควรจะให้มีการแข่งขันอีกทั้งมิได้กำหนดกรอบและหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการใช้ดุลพินิจออกใบอนุญาตและกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตของเลขาธิการแห่งรัฐอีกด้วย¹³

กล่าวโดยรวมแล้ว การปฏิรูปการกำกับดูแลของอังกฤษในยุคการเริ่มต้นบังคับใช้ พ.ร.บ.โทรคมนาคม ค.ศ. 1984 นี้แตกต่างจากประเทศอื่นๆ ในกลุ่มสหภาพยุโรป การปฏิรูปของอังกฤษเกิดขึ้นก่อนประเทศอื่นโดยมิได้รับอิทธิพลโดยตรงจากนโยบายกลางของคณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตามระบบการปฏิรูปของอังกฤษมีข้อเสียอยู่หลายประการไม่ว่าจะเป็นกรอบการกำกับดูแลที่ขาดรายละเอียดที่ชัดเจนรวมทั้งกว้างเกินไป ความลึกลับขององค์กรของรัฐที่มีอำนาจในการกำกับดูแล การให้ดุลพินิจแก่ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลมากเกินไปโดยเฉพาะด้านการออกใบอนุญาตการประกอบบริการโทรคมนาคมและการกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาต ซึ่งการจัดการองค์กรในลักษณะนี้ดำเนินต่อมาจนกระทั่งกลางทศวรรษที่ 1990 เมื่อนโยบายกำกับดูแลตลาดโทรคมนาคมของสหภาพยุโรปในลักษณะการกำกับดูแลทางโครงสร้างผ่านแนวคิดการประยุกต์ใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าได้เข้ามามีบทบาทสำคัญเหนือกรอบการกำกับดูแลตลาดโทรคมนาคมของรัฐบาลอังกฤษ พร้อมๆ กับความสำเร็จของ OFTEL ในการผลักดันตนเองขึ้นเป็นองค์กรกำกับดูแลหลักในตลาดเฉพาะทางด้านบริการโทรคมนาคม

5.8 พัฒนาการการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคม

ภายหลังการบังคับใช้ พ.ร.บ.โทรคมนาคม ค.ศ. 1984 และการแปรรูปบริษัท BT เป็นบริษัทเอกชน รัฐบาลอังกฤษได้ริเริ่มนโยบายการส่งเสริมการแข่งขันแบบค่อยเป็นค่อยไปตามลำดับ โดยเริ่มจากการแข่งขันภายใต้ระบบการผูกขาดโดยผู้ประกอบการหลายรายซึ่งได้รับการพัฒนาเป็นการแข่งขันเต็มรูปแบบในระยะเวลาต่อมา

5.8.1 นโยบายการกำกับดูแลภายหลังการแปรรูป BT ของรัฐบาลและ OFTEL

ภายหลังการแปรรูป BT เป็นบริษัทเอกชนในปี ค.ศ. 1984 องค์กรที่มีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดกรอบการกำกับดูแลในยุคการผูกขาดโดยผู้ประกอบการหลายรายได้แก่ รัฐบาล OFTEL บริษัท BT และบริษัท MC

¹³Mark Thatcher, "Liberalisation in Britain: From monopoly to regulation of competition," in *European Telecommunications Liberalisation*, eds. Kjell A. Eliassen and Marit Sjoavaag, pp. 103-108.

เหตุผลหลักที่รัฐยังคงปกป้องบริษัท BT ในช่วงระยะเวลาของกระบวนการแปรรูปเป็นบริษัทภายใต้นโยบายการผูกขาดโดยผู้ประกอบการหลายรายนั้น เนื่องจากแรงกดดันจาก BT ที่ต้องการให้รัฐปกป้องบริษัทจาก Cream Skimming โดยผู้ประกอบการรายใหม่ และเพื่อเตรียมบริษัทให้พร้อมรับมือกับการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมเต็มรูปแบบในอนาคตด้วย โดยบริษัท BT จะให้ความยินยอมและสนับสนุนกระบวนการแปรรูปบริษัทโดยไม่มีเงื่อนไข นโยบายแปรรูปของรัฐบาลเป็นการแลกเปลี่ยน นอกจากนั้นการให้การสนับสนุนบริษัท BT ในการขยายการให้บริการไปในระดับระหว่างประเทศเพื่อรองรับนโยบายการเปิดเสรีโทรคมนาคมของสหภาพยุโรปรวมถึงโอกาสที่จะขยายธุรกิจเข้าไปแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมของสหรัฐอเมริกา ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่ง que รัฐบาลอังกฤษคำนึงถึงในการให้การปกป้องบริษัท BT ในช่วงแรกของการแปรรูปบริษัท

Sir Bryan Carsberg ผู้ดำรงตำแหน่ง DGT คนแรกได้กำหนดนโยบายส่งเสริมการแข่งขันลงไว้เป็นนโยบายการกำกับดูแลหลักของ OFTEL นโยบายของ OFTEL ในยุคแรกของการกำกับดูแลผู้ประกอบการผูกขาดหลายรายนั้นมองว่า การผูกขาดโดยผู้ประกอบการหลายรายในขั้นต้นย่อมหมายถึงการแข่งขันในระหว่างผู้ประกอบการผูกขาดหลายรายที่เข้ามาประกอบการภายใต้ข้อผูกพันที่จะต้องให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงด้วยการแข่งขันดังกล่าวจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้บริโภค ซึ่งโครงสร้างนโยบายการกำกับดูแลย่อมต้องมีหน้าที่ในการประกันให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ¹⁴

5.8.2 บทบาทของ BT ในการผลักดันนโยบายลดการกำกับดูแล

ภายหลังจากการแปรรูปเป็นบริษัทจำกัด บริษัท BT กลายเป็นผู้ประกอบการให้บริการเอกชนที่มีส่วนแบ่งตลาดประมาณ 98% ของตลาดโทรคมนาคมโดยรวมและตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลที่เข้มงวดและเต็มไปด้วยรายละเอียดซึ่งกำหนดเป็นเงื่อนไขในใบอนุญาต นอกจากนั้นบริษัทยังประสบปัญหาทั้งภายนอกและภายในที่เป็นผลต่อเนื่องมาจากการขาดประสิทธิภาพในการประกอบการเมื่อครั้งเป็นผู้ประกอบการผูกขาดของรัฐ ได้แก่ ปัญหาการขาดประ

¹⁴อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมจาก

1. Mark Thatcher, "Liberalisation in Britain: From monopoly to regulation of competition," in *European Telecommunications Liberalisation*, eds. Kjell A. Eliassen and Marit Sjovaag (London: Routledge, 1999), pp. 94-108.

2. Michael E. Beesley and Bruce Laidlaw, *The Future of Telecommunications: An Assessment of the Role of Competition in UK Policy* (Great Britain: Goron Pro-Print Co.LTD., 1989), pp. 22-31.

3. Willem Hulsink, *Privatisation and Liberalisation in European Telecommunications*, pp 163-164.

สิทธิภาพของโครงข่ายโทรคมนาคมอันเป็นผลมาจากความริบเร่งสร้างโครงข่ายภายในระยะเวลาจำกัด ปัญหาการพัฒนาทางเทคโนโลยีโดยเฉพาะการนำอุปกรณ์สลับสายดิจิทัลเข้ามาใช้งาน ปัญหาการเลือกรูปแบบเทคโนโลยีที่จะนำมาพัฒนากิจการโทรคมนาคม ปัญหาการกำหนดอัตราค่าบริการที่มีได้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงในการประกอบการอันเนื่องมาจากการมีการอุดหนุนข้ามประเภทบริการ รวมทั้งปัญหาการบริหารงานภายในองค์กรที่ยังยึดติดกับรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ

เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว บริษัท BT ได้กำหนดยุทธศาสตร์ของบริษัทใหม่ใน 2 ด้าน ด้านแรก บริษัทได้เพิ่มเงินลงทุนในการพัฒนาโครงข่ายให้ทันสมัยยิ่งขึ้นโดยเฉพาะการเริ่มนำอุปกรณ์สลับสายระบบดิจิทัลเข้ามาใช้งานพร้อมๆ กับการวางโครงข่ายเคเบิลแบบ optic fiber บริษัทได้ปรับลดอัตราค่าส่งคนและปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารงานภายในองค์กรให้เป็นเอกชนมากขึ้น นอกจากนี้อัตราค่าบริการยังได้ถูกปรับเปลี่ยนให้สะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงมากยิ่งขึ้นพร้อมๆ กับการเตรียมรับการแข่งขันจากผู้ประกอบการรายใหม่ ในอีกด้านหนึ่งบริษัทได้เริ่มเจรจาต่อรองกับรัฐบาลและ OFTEL เพื่อลดการกำกับดูแลที่เข้มงวดภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตลงเพื่อให้บริษัทมีความคล่องตัวในการบริการงานและกำหนดยุทธศาสตร์ในการดำเนินธุรกิจแบบเอกชนได้คล่องตัวยิ่งขึ้นอันเป็นการป้องกันมิให้ผู้ประกอบการแข่งขันรายใหม่ได้รับประโยชน์เกินสมควรจากการที่รัฐบาลกำกับดูแลผู้ประกอบการรายเดิมเข้มงวดเกินไป¹⁵

5.8.3 การยกเลิกการผูกขาดโดยผู้ประกอบการหลายราย

ระยะเวลา 7 ปีแห่งอำนาจผูกขาดที่รัฐบาลกำหนดให้แก่บริษัท BT และบริษัท MC สิ้นสุดลงในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.1990 ซึ่งเป็นเวลาเดียวกับที่รัฐบาลได้เริ่มพิจารณาทบทวนนโยบายการผูกขาดโดยผู้ประกอบการหลายราย โดยการจัดทำเอกสารหารือขึ้นในปีเดียวกันนั้น (the Consultative Document:DTI 1990) เอกสารหารือในรูปเอกสารเขียว (Green Paper) นี้ได้ยืนยันความตั้งใจของรัฐบาลที่จะยกเลิกนโยบายการผูกขาดโดยผู้ประกอบการหลายรายรวมทั้งเปิดให้ผู้เกี่ยวข้องได้ร่วมกันแนะนำทิศทางการดำเนินนโยบายในการปรับเปลี่ยนจากระบบการแข่งขันภายใต้กระบวนการจัดการของรัฐบาล (managed competition) ไปสู่การเปิดเสรีการแข่งขัน (open competition)

ข้อเสนอหนึ่งซึ่งระบุในเอกสารเขียวคือ การเปิดตลาดโทรคมนาคมโดยการออกใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการรายใหม่เพิ่มขึ้นคือ ใบอนุญาตในลักษณะ class licences สำหรับผู้ประกอบการวงจร (self-provided circuits) นอกจากนี้รัฐบาลจะออกใบอนุญาตเพิ่มขึ้นแก่ผู้ประกอบการให้บริการสื่อสาร 2 ทางทางดาวเทียม (two-way satellite services) รวมทั้งการอนุญาตให้ผู้ประกอบการโทรศัพท์เคลื่อนที่ให้บริการโทรคมนาคมประจำที่ (fixed-telecommunications services) (เช่น บริการโทรศัพท์พื้นฐาน เป็นต้น) ด้วย แม้ในมุมมองหนึ่ง การเปิดตลาดให้มีการแข่งขันควรจะเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการลดการกำกับดูแลของรัฐลง รัฐ

¹⁵Ibid.

บาลกลับเลือกที่จะเพิ่มมาตรการกำกับดูแลบริษัท BT และบริษัท MC ในลักษณะ Asymmetrical Regulation กล่าวคือ รัฐบาลห้ามมิให้บริษัททั้งสองเข้าประกอบการแข่งขันในตลาดโครงข่ายสื่อสารส่วนบุคคล (Personal Communications Networks:PCN) และบริการ home entertainment เป็นระยะเวลา 10 ปี เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการแข่งขันได้เข้าสู่ตลาดอย่างไรก็ตาม ข้อเสนอซึ่งปรากฏในเอกสารเขี้ยวตั้งกล่าวได้รับการโต้แย้งจากบริษัท BT และบริษัท MC โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บริษัท MC คัดค้านการนำหลักการกำกับดูแลแบบ Asymmetrical Regulation มาใช้บังคับกับบริษัทอย่างมากภายใต้ข้อโต้แย้งว่าบริษัทฯ มิได้เป็นผู้ประกอบการที่มีอิทธิพลต่อตลาดดังเช่นบริษัท BT

ภายหลังการหารือและรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด รัฐบาลได้สรุปกรอบนโยบายใหม่ออกมาในรูปเอกสารขาวในปี ค.ศ. 1991 (DTI 1991) ซึ่งระบุนโยบายในการเปิดให้มีการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมแก่ผู้ประกอบการรายใหม่ การส่งเสริมหลักการเข้าถึงอย่างเท่าเทียมกัน (equal access) และการสนับสนุนให้มีการเชื่อมต่อโครงข่ายในระหว่างผู้ประกอบการต่างราย อย่งไรก็ตาม รัฐบาลได้ระงับแนวคิดในการเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคมระหว่างประเทศไว้ชั่วคราว โดยการระงับการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการรายใหม่

ในขณะเดียวกันรัฐบาลได้เริ่มระบบการกำกับดูแลแบบ Asymmetrical Regulation กับบริษัท BT ในตลาดโทรคมนาคมระหว่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำกับดูแลทางด้านราคา ในทางกลับกันรัฐบาลได้ส่งเสริมให้มีการแข่งขันระหว่างบริการโทรคมนาคมและบริการเคเบิลโดยนำหลักการกำกับดูแลแบบ Asymmetrical Regulation มาใช้กับบริษัท BT และบริษัท MC โดยห้ามมิให้บริษัททั้งสองเข้าสู่ตลาด entertainment service เป็นเวลา 10 ปี และอนุญาตให้ผู้ประกอบการเคเบิลรายอื่นให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานได้ นอกจากนี้ รัฐบาลยังอนุญาตให้ผู้ประกอบการโทรศัพท์เคลื่อนที่ให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานโดยใช้โครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ด้วย

การบังคับใช้นโยบายต่างๆ ที่ระบุไว้ในเอกสารขาวซึ่งเริ่มต้นในปี ค.ศ. 1991 นั้นถือเป็นการปฏิรูปโครงสร้างการกำกับดูแลครั้งที่สองจากการกำกับดูแลผู้ประกอบการแข่งขันภายใต้กระบวนการจัดการของรัฐบาล (managed competition) มาสู่การเปิดตลาดแข่งขัน

ในปี ค.ศ. 1994 รัฐบาลได้พิจารณาทบทวนการกำกับดูแลแบบ Asymmetrical Regulation ที่ใช้กับบริษัท BT และบริษัท MC อีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากเกรงว่าการกำกับดูแลแบบ Asymmetrical Regulation ซึ่งจำกัดการเข้าสู่ตลาดบางตลาดของผู้ประกอบการทั้งสองอาจส่งผลกระทบต่อให้เกิดการพัฒนาทางเทคโนโลยีและรูปแบบบริการใหม่ๆ ทำให้ไม่อาจแข่งขันกับประเทศอื่นๆ เช่น สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตลาด entertainment service ซึ่งในท้ายที่สุดรัฐบาลได้ลดระยะเวลาในการจำกัดการเข้าสู่ตลาดของบริษัททั้งสองจาก 10 ปีเป็น 8 ปี

นอกจากนั้นในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1996 รัฐบาลได้ยกเลิกอำนาจผูกขาดในการประกอบการโทรคมนาคมทางเสียงระหว่างประเทศโดยการออกใบอนุญาตประกอบการให้แก่ผู้ประกอบการจำนวน 44 รายโดยสนับสนุนให้ผู้ประกอบการสร้างและดำเนินการโครงข่ายของตน

เองมากกว่าการเข้าใช้ข่ายสายของบริษัท BT ซึ่งการเปิดตลาดโทรคมนาคมระหว่างประเทศดังกล่าวถือเป็นมาตรการหนึ่งในการสนับสนุนนโยบายการทำให้ประเทศอังกฤษเป็นประตูเชื่อมการติดต่อสื่อสารระหว่างประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปกับสหรัฐอเมริกา¹⁶

5.8.4 การแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990

รัฐบาลได้เปิดให้มีการแข่งขันเต็มรูปแบบในตลาดโทรคมนาคมทั้งหมดในปี ค.ศ. 1996 จนถึงปี ค.ศ. 1998 ผู้ประกอบการโทรคมนาคมสาธารณะที่ได้รับใบอนุญาตมีจำนวนทั้งสิ้น 30 รายโดยมีผู้ประกอบการ 5 รายให้บริการทั่วประเทศอังกฤษ ผู้ประกอบการ 6 รายให้บริการในเขตลอนดอน และอีก 4 รายให้บริการในเขตภูมิภาค นอกจากนั้นบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ซึ่งเริ่มประกอบการแข่งขันโดยตรงกับบริการโทรศัพท์พื้นฐาน การแข่งขันที่เกิดขึ้นนี้ส่งผลให้ส่วนแบ่งตลาดของบริษัท BT ลดลงอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามบริษัทยังคงได้รับกำไรจากอัตราค่าใช้โครงข่ายและค่าบริการโทรศัพท์ท้องถิ่น¹⁷

5.9 นโยบายใหม่ในการกำกับดูแลทางโครงสร้าง (Structural Regulation) และการลดการกำกับดูแล

ในระยะเวลาเริ่มแรกของการก่อตั้ง OFTEL เป้าหมายหลักขององค์กรกำกับดูแลคือการอำนวยความสะดวกให้ผู้บริโภคได้รับสิ่งที่ดีที่สุดทั้งด้านคุณภาพการบริการและโอกาสในการเลือกใช้บริการโทรคมนาคมที่คุ้มค่างบเงินที่เสียไป โดย OFTEL ได้กำหนดนโยบายหลัก 5 ประการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวอันได้แก่

- การส่งเสริมการแข่งขันทางด้านโครงข่าย
- การส่งเสริมการแข่งขันทางการบริการ
- การประกันการบังคับการให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตและการค้าที่เป็นธรรม
- การประกันการจัดสรรผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม และ

¹⁶Willem Hulsink, Privatisation and Liberalisation in European Telecommunications, p 165-168.

¹⁷Ibid.

- การคุ้มครองผู้บริโภคในกรณีที่ยังไม่เกิดการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพโดยสมบูรณ์¹⁸

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากริเริ่มนโยบายส่งเสริมการแข่งขันและการยกเลิกการผูกขาดโดยผู้ประกอบการหลายราย ในช่วงทศวรรษที่ 1990-2000 นโยบายและรูปแบบการกำกับดูแลตลาดโทรคมนาคมของอังกฤษได้รับแรงผลักดันทั้งจากปัจจัยภายนอกและภายในส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการกำกับดูแลใน 2 ด้าน ด้านแรกคือ การปรับเปลี่ยนรูปแบบจากการกำกับดูแลพฤติกรรมของผู้ประกอบการผ่านเงื่อนไขที่กำหนดลงในใบอนุญาตมาสู่การกำกับดูแลทางโครงสร้าง โดยเน้นการควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบการที่มีอำนาจตลาดในนัยที่สำคัญ (significant market power) ภายใต้อิทธิพลของกฎหมายการแข่งขันทางการค้า ซึ่งได้รับอิทธิพลจากกรอบการกำกับดูแลโทรคมนาคมของสหภาพยุโรปอันถือเป็นปัจจัยภายนอก ในด้านที่สอง การเปลี่ยนแปลงทางด้านอุปทานโทรคมนาคม (supply side of telecommunications) ที่เกิดขึ้นกับตลาดโทรคมนาคมภายในประเทศ ทั้งในรูปการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ที่มีให้บริการหลากหลายรูปแบบรวมกันในรูปแบบการประกอบการที่มีการรวมกันในแนวดิ่งและแนวราบ และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่ส่งผลให้เกิดการพัฒนาูปแบบบริการโทรคมนาคมใหม่ๆ กลายเป็นปัจจัยภายในที่ผลักดันให้ OFTEL ริเริ่มนโยบายนำแนวคิดในการลดการกำกับดูแลมาใช้บังคับในตลาดโทรคมนาคม

5.9.1 การดำเนินนโยบายทางด้านโทรคมนาคมของสหภาพยุโรป ในฐานะปัจจัยภายนอก

ปัจจัยภายนอกที่สำคัญซึ่งส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนกระบวนการกำกับดูแลจากการกำกับดูแลอย่างเข้มงวดผ่านเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตมาสู่การกำกับดูแลทางโครงสร้างอย่างกว้างๆ โดยเน้นการควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบการที่มีอำนาจตลาดในนัยที่สำคัญ (significant market power) คือ การพัฒนากฎเกณฑ์การแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมของสหภาพยุโรปอย่างจริงจังในช่วงกลางทศวรรษที่ 1990 โดยกฎเกณฑ์ดังกล่าวได้เริ่มเข้ามามีบทบาทต่อกรอบการกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมของ OFTEL ในฐานะพันธะกรณีในประเทศอังกฤษในฐานะสมาชิกของกลุ่มสหภาพยุโรปจะต้องปฏิบัติตาม

¹⁸ OFTEL, “OFTEL Strategy Statement: Achieving the Best Deal for Telecoms Consumers”, January 2000, p. 18.

5.9.1.1 พัฒนาการของนโยบายการกำกับดูแลตลาดโทรคมนาคม ในกรอบของสหภาพยุโรป

ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 1980 ตลาดโทรคมนาคมของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปมีรูปแบบพื้นฐานที่สอดคล้องไปในทางเดียวกันคือ การประกอบการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานตกอยู่ใต้อำนาจการผูกขาดของรัฐภายใต้แนวคิดว่าการบริการโทรคมนาคมและโทรศัพท์พื้นฐานเป็นสินค้าสาธารณะ (Public Goods) ซึ่งรัฐมีหน้าที่ในการจัดหาให้แก่ประชาชน นอกจากนี้การให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานยังถูกจัดอยู่ในรูปแบบหนึ่งของบริการการติดต่อสื่อสารที่มีขอบเขตกว้างโดยรวมถึงการให้บริการไปรษณีย์และบริการโทรเลขด้วย ด้วยเหตุนี้องค์กรของรัฐซึ่งรับผิดชอบในการให้บริการโทรคมนาคมรวมทั้งโทรศัพท์พื้นฐานจึงมักเป็นองค์กรที่มีอำนาจผูกขาดในการให้บริการไปรษณีย์ โทรเลข และโทรศัพท์ควบคู่กันไป (Post, Telegraph and Telephone Administrations: PTTs) อย่างไรก็ดีในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 1990 แนวคิดพื้นฐานดังกล่าวได้ถูกแทนที่ด้วยแนวคิดใหม่ในการเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคมในกลุ่มประเทศสมาชิก โดยการยกเลิกการผูกขาดการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานโดยรัฐรวมถึงการเริ่มต้นบังคับใช้นโยบายและกฎเกณฑ์การแข่งขันของสหภาพยุโรปที่กำหนดไว้ใน the Treaty of Rome กับตลาดโทรคมนาคม

การบังคับใช้นโยบายและกฎเกณฑ์การแข่งขันที่กำหนดไว้ใน the Treaty of Rome กับตลาดโทรคมนาคมซึ่งเคยตกอยู่ใต้อำนาจการผูกขาดโดยรัฐนับเป็นการเปลี่ยนแปลงในหลักการกำกับดูแลตลาดโทรคมนาคมที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. เป็นการปรับเปลี่ยนแนวคิดการผูกขาดที่มีอยู่แต่เดิมมาสู่การเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคมที่รัฐปรับเปลี่ยนบทบาทของตนจากผู้ให้บริการผูกขาดด้านการติดต่อสื่อสารและการโทรคมนาคมและผู้กำกับดูแลตลาดโทรคมนาคมไปพร้อมกันมาสู่ผู้กำกับดูแลผู้ประกอบการโทรคมนาคมในตลาดโทรคมนาคมแต่อย่างเดียว

2. เป็นการนำนโยบายการแข่งขันที่กำหนดไว้ใช้กับตลาดสินค้าและบริการทุกตลาดเป็นการทั่วไปมาบังคับใช้กับตลาดโทรคมนาคมซึ่งมีลักษณะเฉพาะตัวแตกต่างจากตลาดสินค้าและบริการอื่น

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการกำกับดูแลครั้งสำคัญนี้ส่งผลให้คณะกรรมการสิทธิการแห่งสหภาพยุโรป (the European Community Commission) ต้องเข้าควบคุมดูแล ประเมิน และติดตามผลนโยบายการกำกับดูแลในยุคหลังคริสต์ศตวรรษที่ 1990 อย่างใกล้ชิดดังจะเห็นได้จากการออกเอกสารชี้แนะและกำหนดกรอบในการกำกับดูแลหลากหลายรูปแบบ เช่น Commission framework documents and proposals และ Competition Directive ต่างๆ

การออกเอกสารเขี่ยวด้านโทรคมนาคมโดยคณะกรรมการสิทธิการแห่งสหภาพยุโรปในปี ค.ศ. 1987 (The 1987 Commission Green Paper on Telecommunications (COM

(87)290)) นับเป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินนโยบายด้านโทรคมนาคมของสหภาพยุโรปอย่างชัดเจนและจริงจัง อีกทั้งยังเป็นเอกสารต้นแบบของเอกสารการปฏิรูปการกำกับดูแลและการเปิดเสรีทางด้านโทรคมนาคมฉบับต่อ ๆ มาด้วย

เอกสารเขียวด้านโทรคมนาคมนี้ได้เน้นย้ำถึงบทบาทของคณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรปในการพยายามผลักดันให้ประเทศสมาชิกตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ของการเปิดเสรีด้านโทรคมนาคมพร้อม ๆ กับการโน้มน้าวให้รัฐบาลของประเทศสมาชิกเต็มใจที่จะออกบทบัญญัติทางด้านกฎหมายเพื่อรองรับการเปิดเสรีด้านโทรคมนาคมด้วยตนเอง เอกสารเขียวด้านโทรคมนาคมนี้ถือเป็นความสำเร็จก้าวแรกของคณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรปในการรวมเอาแนวคิดด้านการปฏิรูปการกำกับดูแลโทรคมนาคมและมาตรการต่างๆ ที่คณะกรรมการได้สร้างขึ้นในยุคก่อนๆ มารวมไว้ในเอกสารฉบับเดียว

นอกจากนั้นแนวคิดเบื้องหลังการออกเอกสารเขียวด้านโทรคมนาคมที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือความพยายามในการที่จะนำบทบัญญัติด้านการแข่งขันที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาโรมมาบังคับใช้กับตลาดโทรคมนาคม เนื่องจากโดยหลักการแล้วการประกอบการให้บริการโทรคมนาคมในลักษณะผูกขาดนั้นเป็นการละเมิดบทบัญญัติด้านการส่งเสริมการแข่งขันของอนุสัญญาโรมโดยสภาพ อย่างไรก็ตามโดยเหตุผลและความจำเป็นทางด้านการเมืองและนโยบาย รวมทั้งการรักษาความมั่นคงของประเทศสมาชิกทำให้การประกอบการโทรคมนาคมในลักษณะผูกขาดไม่ถูกระงับโดยบทบัญญัติด้านการแข่งขันที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาโรม อย่างไรก็ตามเอกสารเขียวมิได้กำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงบทบาทการดำเนินการของผู้ประกอบการผูกขาดของรัฐในการให้บริการโทรคมนาคมโดยสิ้นเชิง ผู้ประกอบการดังกล่าวยังคงประกอบการในรูปองค์กรของรัฐและรักษาอำนาจผูกขาดในด้านการให้บริการโครงข่ายและสาธารณูปโภคของโทรศัพท์พื้นฐานได้

การดำรงบทบาทของผู้ประกอบการผูกขาดของรัฐนี้เป็นผลมาจากแรงต่อต้านจากบรรดาผู้แทนของประเทศสมาชิกในการประชุมเพื่อร่างเอกสารเขียวโดยอาศัยเหตุผลว่าประเทศสมาชิกยังไม่พร้อมที่จะเปิดให้มีการแข่งขันเสรีในบริการโทรศัพท์พื้นฐานและการแปรรูปผู้ประกอบการผูกขาดของรัฐเป็นบริษัทเอกชนดังเช่นกรณีของอังกฤษ นอกจากนี้การให้บริการอย่างทั่วถึง (universal service) ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ประกอบการผูกขาดของรัฐอาจถูกระงับหากเปิดให้มีการแข่งขันเสรีในบริการโทรศัพท์พื้นฐาน ด้วยเหตุ

สหภาพยุโรปได้นำรูปแบบการออกเอกสารทางด้านนโยบายในรูป “เอกสารเขียว” และ “เอกสารขาว” ตามวิธีการของประเทศอังกฤษมาใช้กับเอกสารกำหนดนโยบายของคณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรปโดยอาศัยหลักการเดียวกัน กล่าวคือ “เอกสารเขียว” หมายถึง เอกสารด้านนโยบายที่เกิดจากการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันของผู้เกี่ยวข้อง สรุปผลออกมาเป็นแนวทางความน่าจะเป็นของมาตรการต่างๆ ทางด้านนโยบาย ส่วน “เอกสารขาว” หมายถึง เอกสารที่มีความชัดเจนทางด้านนโยบายมากกว่า “เอกสารเขียว” โดยมีผลผูกพันให้รัฐบาลของแต่ละประเทศนำไปใช้เป็นนโยบายของตนเองโดยการออกบทบัญญัติกฎหมายขึ้นมารองรับในภายหลัง

ผลดังกล่าวประกอบกับการที่คณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรปตระหนักถึงข้อจำกัดของผู้ประกอบการเอกชนในการระดมทุนสร้างโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานซึ่งต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากศาลทำให้คณะกรรมการฯ ไม่กำหนดมาตรการเร่งรัดให้ประเทศสมาชิกเปิดเสรีการประกอบการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานและการแปรรูปผู้ประกอบการผูกขาดของรัฐลงในเอกสารเขียว

บทบัญญัติที่สำคัญและมีอิทธิพลอย่างมากต่อการปฏิรูปนโยบายการกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป คือ บทบัญญัติด้านการเปิดโครงข่าย (Open Network Provision: ONP) ซึ่งกำหนดกฎเกณฑ์การเข้าถึงโครงข่ายด้านการสื่อสารและการรับส่งข้อมูลภายใต้แนวคิดที่ว่า การเข้าถึงโครงข่ายที่ใช้ในการรับส่งข้อมูลเป็นสิ่งจำเป็นที่สุดในการพัฒนาการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคม บทบัญญัติด้านการเปิดโครงข่ายจึงถูกสร้างขึ้นเพื่อประกันว่าผู้ประกอบการเจ้าของโครงข่ายจะไม่จำกัดการเข้าถึงโครงข่ายดังกล่าวโดยผู้ประกอบการรายอื่นเพื่อให้ตนได้เปรียบทางด้านการแข่งขัน ซึ่งบทบัญญัตินี้ต่อมาได้กลายเป็นรากฐานของกระบวนการเปิดเสรีการประกอบการโทรคมนาคมในกรอบของสหภาพยุโรป โดยบทบัญญัติด้านการเปิดโครงข่ายซึ่งได้รับการแก้ไขปรับปรุงในยุคต่อมากำหนดให้ผู้ให้บริการโทรคมนาคมสามารถเข้าเชื่อมต่อโครงข่ายได้ตรงกับที่อุปกรณ์ของผู้ประกอบการรายนั้นเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดขึ้นในกรอบของสหภาพยุโรป กฎเกณฑ์ด้านการเข้าถึงโครงข่ายดังกล่าวก่อให้เกิดผลดีใน 2 ทาง คือ ผู้ประกอบการรายใหม่ได้สิทธิที่จะเชื่อมต่อเข้ากับโครงข่ายพื้นฐานของผู้ประกอบการรายเก่าได้ และผู้ประกอบการผูกขาดของแต่ละประเทศก็ได้สิทธิที่จะเชื่อมต่อเข้ากับโครงข่ายพื้นฐานของผู้ประกอบการผูกขาดของประเทศอื่นภายใต้แนวคิดตลาดกลางของยุโรปได้

นอกจากนั้นบทบัญญัติด้านการเปิดโครงข่ายที่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขในระยะเวลาต่อมา ยังได้สร้างกรอบการกำกับดูแลโทรคมนาคมรูปแบบใหม่แก่ประเทศสมาชิกโดยเน้นย้ำถึงความสำคัญในการแบ่งแยกบทบาทการกำกับดูแลและการให้บริการออกจากกันเพื่อสร้างความโปร่งใสในการประกอบการโทรคมนาคม แนวคิดดังกล่าวนำไปสู่การแบ่งหน่วยให้บริการโทรคมนาคมออกจากหน่วยกำกับดูแลภายในตัวผู้ประกอบการผูกขาดของรัฐ ซึ่งในท้ายที่สุดนำไปสู่แนวคิดการแปรรูปหน่วยให้บริการโทรคมนาคมเป็นผู้ประกอบการเอกชน และการสร้างองค์กรกำกับดูแลด้านโทรคมนาคมที่เป็นอิสระ (an independent regulatory agency) ต่อไป

ภายหลังการออกเอกสารเขียวด้านโทรคมนาคมในปีค.ศ. 1987 คณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรปได้เริ่มนำมาตรการส่งเสริมการเปิดเสรีด้านโทรคมนาคมมาใช้บังคับอย่างจริงจังในปีถัดมาคือค.ศ. 1988 เป้าหมายแรกของคณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรปในกระบวนการเปิดเสรีด้านโทรคมนาคมตามลำดับคือการเปิดเสรีตลาดอุปกรณ์โทรคมนาคมปลายทาง (Terminal Equipment) ซึ่งในอดีตเคยตกเป็นเป้าหมายหลักในการปฏิรูปกระบวนการกำกับดูแลด้านโทรคมนาคมในรูปแบบแผนการดำเนินการของคณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรปมาแล้ว ด้วยเหตุนี้แนวคิดการเปิดเสรีตลาดอุปกรณ์ปลายทางโทรคมนาคมในยุคนี้จึงเป็นการดำเนินนโยบายต่อเนื่องกับแผนการดำเนินการเดิมที่มีอยู่

นอกจากนั้นเพื่อเป็นการสร้างแนวทางการปฏิรูปการกำกับดูแลและการเปิดเสรีตลาดอุปกรณ์โทรคมนาคมปลายทางให้ชัดเจน คณะกรรมาธิการได้ออกเอกสารกำหนดหลักการในการปฏิรูปการกำกับดูแลนี้ในรูปข้อชี้แนะด้านอุปกรณ์โทรคมนาคมปลายทาง (The Terminal equipment Directive) ภายหลังจากออกเอกสารชี้แนะด้านอุปกรณ์โทรคมนาคมปลายทาง คณะกรรมาธิการได้ดำเนินการต่อเนื่องด้านการเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคมตามลำดับโดยการออกเอกสารชี้แนะกำหนดกรอบการเปิดเสรีในตลาดการสื่อสารผ่านดาวเทียมในปี ค.ศ. 1990 และข้อชี้แนะด้านโทรศัพท์เคลื่อนที่ในปี ค.ศ. 1996 เพื่อยกเลิกสิทธิขาดแต่ผู้เดียวของผู้ประกอบการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปตามลำดับ

แนวคิดสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อแนวคิดในการเปิดเสรีบริการโทรศัพท์พื้นฐานเกิดขึ้นในมติการประชุมของคณะกรรมาธิการแห่งสหภาพยุโรปในปี ค.ศ. 1993 ซึ่งได้บทสรุปว่า ไม่ควรเน้นแต่การเปิดเสรีตลาดบริการเพิ่มคุณค่า (value added services) เท่านั้น หากแต่ควรขยายไปถึงตลาดโทรศัพท์ท้องถิ่น โทรศัพท์ทางไกล และโทรศัพท์ระหว่างประเทศ รวมถึงบริการทุกประเภทด้วย บทสรุปดังกล่าวก่อให้เกิดความพยายามในการขยายแนวคิดการเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคมบางส่วนที่ปรากฏอยู่ในเอกสารเขียวปี ค.ศ. 1987 ออกเป็นการเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคมเต็มรูปแบบ รวมถึงการดำเนินการแก้ไขบทบัญญัติด้านการเปิดโครงข่าย (ONP) ที่แต่เดิมร่างขึ้นเพื่อปรับใช้กับการเปิดตลาดบริการเพิ่มคุณค่า มาสู่การเน้นย้ำความสำคัญของการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมและการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานด้านโทรคมนาคม (telecommunications infrastructure) ภายใต้อาณัติการเปิดเสรีเต็มรูปแบบด้วย

แนวคิดการเปิดเสรีบริการโทรศัพท์พื้นฐานและการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมนั้นปรากฏอย่างชัดเจนในข้อชี้แนะด้านการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมภายใต้บทบัญญัติด้านการเปิดโครงข่าย (the ONP Interconnection Directive) ซึ่งบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1997 ข้อชี้แนะนี้ร่างขึ้นภายใต้แนวคิดการยกเลิกการผูกขาดโครงข่ายโทรคมนาคม แทนที่ด้วย

บริการเพิ่มคุณค่า (value added services) ในที่นี้กินความหมายอย่างกว้างซึ่งรวมถึง บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ การผลิตอุปกรณ์โทรคมนาคม บริการโทรคมนาคมผ่านดาวเทียมด้วย

การแข่งขันในระหว่างผู้ประกอบการโครงข่ายสาธารณะหลายราย ข้อชี้ขาดด้านการเชื่อมต่อโครงข่ายได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้ประกอบการดังกล่าวซึ่งรวมถึงหน้าที่ในการจัดให้มีบริการอย่างทั่วถึง (universal service obligation) ด้วย ผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่มีอำนาจตลาดในนัยที่สำคัญ (significant market power) ซึ่งมีส่วนแบ่งตลาดเกินกว่า 25% มีหน้าที่เป็นการทั่วไป ในการจัดให้ซึ่งบริการโทรคมนาคมแก่ประชาชน (general duty to supply)¹⁹

5.9.1.2 อิทธิพลของนโยบายด้านโทรคมนาคมของสหภาพยุโรปที่มีต่อการกำกับดูแลตลาดโทรคมนาคมในประเทศอังกฤษ

ด้วยอิทธิพลของนโยบายด้านโทรคมนาคมของสหภาพยุโรปซึ่งผูกพันประเทศสมาชิกในการนำนโยบายดังกล่าวมาบังคับใช้กับการกำกับดูแลตลาดโทรคมนาคมภายในประเทศ Don Cruickshank ผู้ดำรงตำแหน่ง DGT คนใหม่จึงได้วางนโยบายยกเลิกโครงสร้างนโยบายการกำกับดูแลในรายละเอียดที่มีอยู่เดิมโดยชี้แจงว่า OFTEL จะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทขององค์กรไปสู่องค์กรส่งเสริมการแข่งขันในตลาดเฉพาะที่นำกรอบนโยบายอย่างกว้างๆ ภายใต้การนำกฎหมายการแข่งขันของสหภาพยุโรปมาใช้บังคับ DGT คนใหม่นี้ได้ยกเลิกรูปแบบการกำหนดกฎเกณฑ์การกำกับดูแลในรายละเอียดไว้เป็นการล่วงหน้า (ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต) มาเป็นการกำกับดูแลภายหลังโดยกำหนดกรอบการกำกับดูแลไว้อย่างกว้างๆ แล้วค่อยกำหนดมาตรการส่งเสริมการแข่งขันเป็นกรณีไปในภายหลังเพื่อให้ตอบสนองต่อสภาพการณ์ของตลาดในแต่ละช่วง ด้วยรูปแบบการกำกับดูแลแบบใหม่นี้ DGT คาดว่าจะทำให้นโยบายการกำกับดูแลทันสมัยและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงอันรวดเร็วของตลาดได้ดียิ่งขึ้นเนื่องจากนโยบายการกำกับดูแลอย่างเข้มงวดที่มีมาแต่เดิมนั้นจำกัดทางเลือกและการพัฒนาบริการใหม่ๆ ของผู้ประกอบการเกินไป²⁰

¹⁹อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมจาก

1. Viktor Mayer-Schonberger and Mathias Strasser, "A closer look at telecom deregulation : The European advantage," *Harvard Journal of Law & Technology* (Summer 1999) : 563-587.

2. Christian Duvernoy and Justin Menezes, "Telecommunications : The year in review," *The European Antitrust Review* (1999) : 35-37.

3. Telecommunications policy in the EU [Online]. Available from : <http://mason.gmu.edu/~awallac1/comm.htm>, [01/07/2001].

4. Joachim Scherer, "Telecommunications law and policy of the European Union," in *Telecommunications laws in Europe*, ed. Joachim Scherer (London : Kluwer Law International, 1995), pp. 1-28.

²⁰ OFTEL, "OFTEL Annual Report 1996" (1995), pp. 1-2.

อิทธิพลของกฎเกณฑ์การแข่งขันของสหภาพยุโรปที่ผูกพันรัฐบาลอังกฤษส่งผลให้ นโยบายกำกับดูแลการประกอบการโทรคมนาคมในช่วงปลายทศวรรษ 1990 จนถึงต้นคริสต์ ศตวรรษ 2000 โน้มเอียงไปทางการกำกับดูแลทางโครงสร้างที่มุ่งควบคุมพฤติกรรมของผู้ ประกอบการที่มีอำนาจตลาดในนัยที่สำคัญโดยอาศัยการปรับหลักเกณฑ์ของกฎหมายการแข่งขัน ทางการค้ามาใช้กับตลาดเฉพาะทางด้านโทรคมนาคม

5.9.2 การเปลี่ยนแปลงด้านอุปทานโทรคมนาคม (supply side of telecommunications) ในฐานะปัจจัยภายใน

ในช่วงทศวรรษที่ 1990-2000 ตลาดการประกอบการโทรคมนาคมในประเทศ อังกฤษเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงใน 2 ด้าน ด้านแรกคือ มีการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการราย ใหม่อันก่อให้เกิดการแข่งขันเพิ่มมากขึ้น ด้านที่สองคือ เกิดการรวมกันทางเทคโนโลยีอันส่งผล ให้เกิดการประกอบการที่มีการรวมกันทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ เช่น การให้บริการโทรคมนาคม ร่วมกับบริการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ (broadcasting) และบริการเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) การให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่และโทรศัพท์พื้นฐานรวมกันไป การเปลี่ยนแปลงทั้ง 2 ด้านนี้กลายเป็นปัจจัยภายในที่กระตุ้นให้เกิดการปรับเปลี่ยนนโยบายการ กำกับดูแลของ OFTEL ไปสู่การลดการกำกับดูแล

นอกเหนือจากนโยบายการกำกับดูแลในลักษณะการกำกับดูแลทางโครงสร้างที่ ได้รับอิทธิพลจากกรอบนโยบายทางด้านโทรคมนาคมของสหภาพยุโรปแล้ว OFTEL ยังได้เพิ่ม เติมนโยบายการลดการกำกับดูแลโดยอาศัยรูปแบบการส่งเสริมความร่วมมือในการกำกับดูแล (co-regulation) และการกำกับดูแลตนเองของผู้ประกอบการ (self-regulation) ในฐานะทาง เลือกหนึ่งนอกเหนือจากการกำกวดูแลอย่างเป็นทางการเพิ่มเติมจากกรอบการกำกับดูแลของสห ภาพยุโรปด้วย

OFTEL ได้ให้คำจำกัดความการกำกับดูแลแบบร่วมมือกัน (co-regulation) ว่า เป็นการกำกับดูแลที่ส่งเสริมความร่วมมือกันระหว่างผู้ประกอบการ กลุ่มผู้บริโภค และองค์กรกำกับ ดูแลในการวางกรอบกติกาในการประกอบการในประเด็นที่กลไกตลาดแข่งขันไม่อาจควบคุมพฤติ กรรมของผู้ประกอบการได้ เช่น การจัดทำข้อมูลเปรียบเทียบทางด้านราคาและคุณภาพของการ บริการให้ผู้ให้บริการได้ใช้เปรียบเทียบในการเลือกผู้ประกอบการ การกำหนด consumer codes of practice ซึ่งระบุกระบวนการของผู้ประกอบการในการรับฟังคำร้องเรียนและแก้ไขปัญหาของ ผู้ใช้บริการ ภายใต้การกำกับดูแลแบบร่วมมือกันนี้ องค์กรกำกับดูแลจะกำหนดกรอบการกำกับ ดูแลอย่างกว้างๆ ให้กลุ่มผู้ประกอบการนำไปปฏิบัติ โดยองค์กรกำกับดูแลจะเข้าแทรกแซง เฉพาะในกรณีที่ผู้ประกอบการล้มเหลวในการปฏิบัติตามกรอบการกำกับดูแลดังกล่าว

ในด้านการกำกับดูแลตนเองของผู้ประกอบการ (self-regulation) OFTEL ได้ให้คำจำกัดความว่า เป็นการกำกับดูแลที่กำหนดความรับผิดชอบโดยตรงไปยังกลุ่มผู้ประกอบการในการตรวจสอบดูแลกันเอง เช่น การกำหนดมาตรฐานของบริการใดบริการหนึ่ง เป็นต้น²¹

5.10 บทบาทการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่มีต่อการส่งเสริมการแข่งขัน

การกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมอย่างจริงจังได้เริ่มขึ้นเมื่อรัฐนำนโยบายการผูกขาดโดยผู้ประกอบการหลายรายมาใช้บังคับ เนื่องจากรัฐบาลตระหนักดีว่าการแข่งขันในระหว่างผู้ประกอบการรายใหม่และบริษัท BT ในฐานะผู้ประกอบการรายเดิมจะไม่อาจเกิดขึ้นได้หากปราศจากสิทธิของผู้ประกอบการรายใหม่ที่จะเข้าใช้งานและเชื่อมต่อเข้ากับโครงข่ายโทรคมนาคมที่มีอยู่เดิมของบริษัท BT รัฐจึงต้องเข้าแทรกแซงโดยการประกันสิทธิดังกล่าวของผู้ประกอบการรายใหม่ นอกจากนี้ ภายหลังจากสิ้นสุดนโยบายผูกขาดโดยผู้ประกอบการหลายรายและตลาดโทรคมนาคมของอังกฤษได้เริ่มเปิดให้มีการแข่งขันอย่างเต็มรูปแบบ กฎเกณฑ์การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมยังคงเป็นส่วนหนึ่งของการกำกับดูแลตลาดแข่งขันที่สำคัญในการประกันการเข้าถึงผู้ใช้งานโครงข่ายของผู้ประกอบการต่างรายกัน โดยการกำกับดูแลเน้นหนักไปในการกำกับดูแลทางด้านอัตราค่าเชื่อมต่อและการควบคุมทางโครงสร้างอันเป็นผลมาจากอิทธิพลของนโยบายโทรคมนาคมของสหภาพยุโรปที่มีการบังคับใช้อย่างจริงจังในช่วงกลางทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา

5.10.1 การประกันการเชื่อมต่อโครงข่ายภายใต้นโยบายการผูกขาดโดยผู้ประกอบการหลายราย

การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมเริ่มตกเป็นประเด็นหลักของการกำกับดูแลภายใต้นโยบายการผูกขาดโดยผู้ประกอบการหลายรายในฐานะเครื่องมือสำคัญที่จะอำนวยให้เกิดการแข่งขันระหว่างบริษัท MC และบริษัท BT

การประกันการเข้าถึงโครงข่ายบริษัท BT ให้กับบริษัท MC เป็นแรงจูงใจหนึ่งที่จะทำให้บริษัท MC เข้าประกอบการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะผู้ประกอบการแข่งขันกับบริษัท BT หน้าที่ของบริษัท BT ในการยินยอมให้ผู้ประกอบการโทรคมนาคมสาธารณะรายอื่นเข้าเชื่อมต่อเข้ากับโครงข่ายโทรคมนาคมของตนเองจึงเป็นเงื่อนไขหลักประการหนึ่งที่เลขาธิการแห่งรัฐกำหนดไว้ในใบอนุญาตที่ออกให้กับบริษัท BT โดย OFTEL มีบทบาทสำคัญในการ

²¹Willem Hulsink, *Privatisation and Liberalisation in European Telecommunications*, p 165-168.

บังคับการให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตนั้นซึ่งรวมถึงการบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อกำกับดูแลพฤติกรรมของ BT ด้วย นอกจากนั้นเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตยังให้อำนาจ DGT ในการพิจารณาเงื่อนไขและรายละเอียดของความตกลงเชื่อมต่อโครงข่ายระหว่างบริษัท BT และบริษัท MC ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น ซึ่ง DGT ได้แสดงบทบาทสำคัญนี้ในปี ค.ศ. 1984 เมื่อบริษัท BT และบริษัท MC ไม่อาจทำความเข้าใจเรื่องการเชื่อมต่อโครงข่ายกันได้ และ DGT ได้ออก “ข้อกำหนด” (determination) ว่า การเชื่อมต่อโครงข่ายอย่างสมบูรณ์ระหว่างโครงข่ายสองโครงข่ายจำเป็นต้องเกิดขึ้นเพื่อให้ผู้ใช้บริการของโครงข่ายหนึ่งสามารถติดต่อกับผู้ใช้บริการของอีกโครงข่ายหนึ่งได้

ข้อกำหนดดังกล่าวส่งผลให้เกิดความมั่นใจทางการลงทุนแก่บริษัท MC มากขึ้น โดยบริษัท MC ตอบสนองต่อนโยบายการประกันการเชื่อมต่อโครงข่ายนี้โดยการลงทุนสร้างโครงข่ายและระบบอุปกรณ์สลับสายที่จะใช้เชื่อมต่อกับโครงข่าย trunk ของบริษัท BT โดยบริษัท MC ไม่จำเป็นต้องสร้างโครงข่าย local exchange ของตนเองขึ้นใหม่ อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดที่ออกโดย DGT ดังกล่าวยังขาดรายละเอียดปลีกย่อยในการทำ ความตกลงเชื่อมต่อโครงข่ายซึ่งก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการ กล่าวคือ

ในด้านมาตรฐานการเชื่อมต่อ ปัญหาสำคัญเกิดขึ้นเมื่อบริษัท MC ต้องการเชื่อมต่อโครงข่ายระบบดิจิทัลของตนเข้ากับโครงข่าย analog ของบริษัท BT ซึ่งข้อกำหนดของ DGT กำหนดให้บริษัท BT เป็นผู้รับภาระในการต่อเชื่อมโครงข่ายสองโครงข่ายเข้าด้วยกันโดยบริษัท MC เป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย บริษัท BT ได้ใช้กลยุทธ์ในการจำกัดการแข่งขันโดยการปกปิดบริษัท MC ว่าบริษัท BT ได้ติดตั้งระบบ digital exchange ไว้ ณ จุดใด รวมทั้งปกปิดหมายกำหนดการของบริษัท BT ที่จะปรับเปลี่ยนโครงข่ายจากระบบ analog มาสู่ระบบ digital ด้วย ในขณะที่บริษัท BT ได้เริ่มใช้ระบบ digital exchange ควบคู่ไปกับระบบ analog exchange เดิมบางส่วน บริษัท BT กลับเลือกที่จะเชื่อมต่อโครงข่ายของบริษัท MC เข้ากับระบบ analog exchange แบบเก่าเท่านั้น ซึ่งส่งผลให้คุณภาพการบริการผ่านโครงข่ายของบริษัท MC ไม่ดีเท่าที่ควร นอกจากนั้นการต่อโทรศัพท์ของผู้ใช้บริการบริษัท MC จะใช้เวลานานกว่าการต่อโทรศัพท์ของผู้ใช้บริการบริษัท BT รวมทั้งมีอัตราการต่อไม่ติดสูงกว่าอัตราเฉลี่ยทั่วไปด้วย ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบโดยตรงต่อการขยายการให้บริการของบริษัท MC

นอกจากนั้นบริษัท BT ยังใช้ยุทธศาสตร์การถ่วงเวลาในการเชื่อมต่อเพื่อสร้างต้นทุนให้กับบริษัท MC โดยคำร้องขอในการเชื่อมต่อโครงข่ายของบริษัท MC เข้ากับบริษัท BT ถูกบริษัท BT ยืดเวลาออกไปโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร แม้ข้อกำหนดที่ออกโดย DGT จะกำหนดกระบวนการระงับข้อพิพาททางอนุญาโตตุลาการไว้ในกรณีที่เกิดปัญหาการเชื่อมต่อโครงข่ายก็ตาม กระบวนการดังกล่าวก็ล่าช้าและไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นอัตราค่าเชื่อมต่อและใช้โครงข่าย รายงานของ DGT ประจำปี ค.ศ. 1986 ได้กำหนดให้ต้นทุนในการเชื่อมต่อและใช้โครงข่ายที่บริษัท BT จะเรียกเก็บจากบริษัท MC ประกอบด้วยต้นทุน 3 ส่วน ส่วนแรกคือ ต้นทุนเริ่มต้นของการเชื่อมต่อโครงข่าย (the initial costs of interconnection) ซึ่งกำหนดโดยบริษัท BT โดยคิดจากบริษัท MC เมื่อผู้ใช้บริการของ

บริษัท MC สามารถต่อเข้าถึงผู้ใช้บริการของบริษัท BT ได้แล้ว ส่วนที่สองคือ attributable costs ซึ่งเกิดจากการต่อโทรศัพท์ในกรณีเฉพาะต่างๆ และส่วนที่สามคือ ต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับการขยายโครงข่ายเพื่อรองรับจำนวนการใช้บริการที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ประเด็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับต้นทุนในส่วนแรกเท่านั้นที่มีการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ ซึ่งอนุญาโตตุลาการได้แต่เพียงกำหนดข้อสรุปอย่างกว้างๆ ว่า อัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายจะต้องถูกกำหนดไว้เป็นการแน่นอนตายตัวสำหรับการต่อโทรศัพท์แต่ละครั้งเท่านั้น

ในด้านการกำกับดูแลทางด้านราคา หลักการสำคัญที่ OFTEL นำมาใช้กำกับดูแลอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายในยุคการผูกขาดโดยผู้ประกอบการหลายรายนี้คือ อัตราค่าเชื่อมต่อและใช้โครงข่ายนั้นจะต้องสร้างแรงจูงใจที่เพียงพอให้แก่บริษัท MC ที่จะประกอบการแข่งขันกับบริษัท BT ในขณะที่เดียวกันอัตราค่าเชื่อมต่อดังกล่าวจะต้องไม่ต่ำเกินไปจนทำให้บริษัท BT ไม่อาจคืนทุนได้²²

5.10.2 การกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายภายหลังสิ้นสุดนโยบายการผูกขาดโดยผู้ประกอบการหลายราย

5.10.2.1 การกำกับดูแลทางด้านอัตราค่าเชื่อมต่อ

การยกเลิกนโยบายการผูกขาดบริการโทรศัพท์พื้นฐานโดยผู้ประกอบการหลายรายในปี ค.ศ. 1991 ส่งผลให้เกิดแรงกดดันในการปรับเปลี่ยนการกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัญหาการคิดต้นทุนในการเชื่อมต่อโครงข่ายซึ่งจะใช้เป็นฐานในการคำนวณอัตราค่าเชื่อมต่อและใช้โครงข่ายของผู้ประกอบการแข่งขัน

ภายหลัง ค.ศ. 1991 บริษัท BT ได้เริ่มใช้นโยบายทางด้านรู้อย่างจริงจังเพื่อให้ OFTEL ผ่อนปรนหลักการคิดต้นทุนในการเชื่อมต่อโครงข่าย โดยบริษัท BT ได้แย้งต่อ OFTEL ว่าบริษัทขาดทุนมหาศาลจากหน้าที่ที่กำหนดในใบอนุญาตซึ่งจะต้องให้การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมแก่ผู้ประกอบการรายอื่น เนื่องจากอัตราค่าเชื่อมต่อที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ OFTEL นั้นต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริงมาก ในปี ค.ศ. 1991 DGT จึงได้ปรับเปลี่ยนเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตที่ออกให้แก่บริษัท BT และบริษัท MC เพื่อให้เกิดความชัดเจนมากขึ้น รวมถึงการกำหนดอำนาจในการกำหนดอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายและต้นทุนทางสังคมต่างๆ

²²Ibid., pp. 165- 175.

(social costs) ด้วย โดยเงื่อนไขใหม่ในใบอนุญาตให้อำนาจ DGT ที่จะกำหนดอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายเพิ่มขึ้นที่เรียกว่า access deficit contributions: ADCs¹ เพื่อให้ครอบคลุมต้นทุนทั้งหมด แม้วก่อนหน้านั้น OFTEL จะมึนโยบายช่วยเหลือผู้ประกอบการแข่งขันโดยการให้อำนาจ DGT ในการปรับลดหรือใช้ดุลพินิจยกเว้นไม่นำ ADCs มารวมเรียกเก็บจากผู้เข้ามาเชื่อมต่อโครงข่ายก็ตาม

อย่างไรก็ดีแม้ DGT จะมีอำนาจกำหนด ADCs เพื่อให้บริษัท BT สามารถเรียกเก็บจากผู้ประกอบการที่เข้ามาเชื่อมต่อโครงข่าย ในทางปฏิบัติ DGT ยังคงใช้ดุลพินิจที่จะยกเว้นไม่นำ ADCs มาใช้คำนวณค่าเชื่อมต่อโครงข่ายกับผู้ประกอบการแข่งขันส่วนใหญ่ ซึ่งการใช้ดุลพินิจผ่อนปรนไม่นำ ADCs มาคำนวณเรียกเก็บเป็นค่าเชื่อมต่อโครงข่ายนี้ทำให้บริษัท BT ต้องออกมาโต้แย้งอีกครั้งหนึ่งว่า บริษัทต้องแบกรับต้นทุนมหาศาลอันเกิดจากหน้าที่ในการให้บริการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึง (universal service) ซึ่งบริษัทไม่อาจคืนทุนจากการเรียกเก็บอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายที่ใช้อยู่ในขณะนั้นได้ ข้อโต้แย้งดังกล่าวส่งผลให้ OFTEL พิจารณาอัตรา ADCs ใหม่ทั้งหมดภายใต้แผนงานการกำหนดอัตราค่าบริการและหน้าที่ในการให้บริการอย่างทั่วถึงของบริษัท BT ในช่วงปี ค.ศ. 1994-1995 ซึ่งต่อมา OFTEL ได้ยกเลิกการกำหนดอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายที่ใช้อุดหนุนการให้บริการอย่างทั่วถึง โดยกำหนดกองทุนในการให้บริการอย่างทั่วถึง (universal service fund) ขึ้นมาแทน

ภายหลังการดำเนินนโยบายการแข่งขันและยกเลิกการผูกขาดโดยผู้ประกอบการหลายรายในปี ค.ศ. 1991 กระบวนการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการเชื่อมต่อโครงข่ายที่กินระยะเวลาอันยาวนานภายใต้ข้อกำหนดของ DGT กลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการส่งเสริมการแข่งขันแก่ผู้ประกอบการรายใหม่ นอกจากนั้น OFTEL ยังได้รับเรื่องราวร้องทุกข์จำนวนมากในปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของอำนาจในการเจรจาต่อรองจากผู้ประกอบการแข่งขันที่ขอเชื่อมต่อเข้ากับโครงข่ายของบริษัท BT ในปี ค.ศ. 1992 OFTEL ได้กำหนดให้บริษัท BT เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับความตกลงเชื่อมต่อโครงข่าย ระบบการคำนวณและจัดสรรต้นทุนการใช้งานโครงข่าย รวมทั้งอัตราค่าเชื่อมต่อและรายได้ที่ได้รับจากการเชื่อมต่อโครงข่ายทั้งหมด ข้อกำหนดดังกล่าวสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้นที่ต้องการส่งเสริมการพัฒนาธุรกิจที่มีผู้ประกอบการหลากหลายให้บริการในรูปแบบที่หลากหลายรวมกัน (multi operator and multi-service' businesses) โดย OFTEL ตระหนักว่า การเชื่อมต่อโครงข่ายและการเปิดเผยข้อมูลอย่างเพียงพอเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อที่จะบรรลุนโยบายดังกล่าว ในช่วงปี ค.ศ. 1992-1993 OFTEL จึงได้

¹ access deficit contributions คือ การกำหนดอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายที่บริษัท BT สามารถเรียกเก็บค่าเสียโอกาสจากผู้เข้ามาขอเชื่อมต่อโครงข่ายได้ โดยผู้ประกอบการแข่งขันที่เข้ามาขอเชื่อมต่อจะต้องจ่ายค่าทดแทนความสูญเสียของบริษัท BT ในการสูญเสียรายได้ในการให้บริการระดับท้องถิ่นอันเนื่องมาจากผู้ใช้บริการหันไปใช้บริการของผู้ประกอบการแข่งขันรายอื่นแทนการใช้บริการของบริษัท BT

เจรจาต่อรองให้บริษัท BT จัดพิมพ์เอกสารจำแนกต้นทุนออกตามประเภทของการบริการ (accounting separation) ออกเผยแพร่ การนำหลักการกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายแบบแบ่งแยกต้นทุนการใช้งานโครงข่ายออกตามประเภทบริการ(โดยเฉพาะในบริการท้องถิ่นและบริการทางไกล)นี้ ส่งผลให้ธุรกิจขายปลีกบริการของบริษัท BT ต้องชำระอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายและอัตรา ADCs เช่นเดียวกับผู้ประกอบการแข่งขันรายอื่นๆ²³

5.10.2.2 การปรับเปลี่ยนนโยบายมาสู่การกำกับดูแลทางด้านโครงสร้าง

การกำกับดูแลของ OFTEL ที่เน้นหนักไปในทางการควบคุมอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายและการแบ่งแยกต้นทุนการใช้งานโครงข่ายได้รับการวิจารณ์จากนักวิชาการว่า เป็นการกำกับดูแลทางด้านพฤติกรรมที่แคบจนเกินไป อีกทั้งมิได้คำนึงถึงการกำกับดูแลทางโครงสร้าง (structural issues) เช่น การแก้ไขปัญหาสาธารณสุขโรคคอขวด (bottleneck) และปัญหาผู้มีอำนาจเหนือตลาด (market dominance) แต่อย่างไร²⁴

ในปี ค.ศ. 1995 OFTEL จึงได้ปรับเปลี่ยนนโยบายการกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายใหม่เป็นการกำกับดูแลทางด้านโครงสร้างที่เน้นการควบคุมพฤติกรรมจำกัดการแข่งขันของบริษัท BT และป้องกันการใช้อำนาจเหนือตลาดของบริษัท BT ในประเด็นด้านการเชื่อมต่อโครงข่าย การเข้าถึงโครงข่าย และสิทธิของผู้บริโภคในการเปลี่ยนผู้ให้บริการโดยคงเลขหมายโทรศัพท์เดิมไว้ โดยได้กำหนดรูปแบบการกำกับดูแลที่เข้มงวดขึ้นเพื่อส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมซึ่งรวมถึง

- การลดอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายที่กำหนดโดยบริษัท BT ลง
- การควบคุมการใช้อำนาจเหนือตลาดของบริษัท BT โดยแก้ไขเงื่อนไขที่กำหนดลงในใบอนุญาตที่ออกให้แก่บริษัท BT ให้อำนาจ OFTEL เพิ่มขึ้นในการควบคุมพฤติกรรมจำกัดการแข่งขันของบริษัทฯ รวมถึงอำนาจในการเสนอให้มีการแตกบริษัท BT ออกเป็นส่วนประกอบการย่อยด้วย
- การกำหนดรูปแบบการกำกับดูแลแบบ price cap กับบริการของบริษัท BT
- การบังคับให้ผู้ประกอบการยินยอมให้ผู้ใช้บริการสามารถเปลี่ยนผู้ให้บริการและเปลี่ยนโครงข่ายใช้งานโดยยังสามารถคงเลขหมายโทรศัพท์เดิมไว้ได้

ต่อมาในปี ค.ศ. 1997 OFTEL ได้ยกเลิกการกำหนดอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายภายใต้ข้อกำหนดของ DGT พร้อมๆ กับการยกเลิกการควบคุมด้านราคา (price control) ในบริการโทรคมนาคมที่เปิดให้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ ในขณะเดียวกัน OFTEL ยังได้วางนโยบายที่จะยกเลิกการควบคุมด้านราคาในบริการที่คาดว่าจะมีการแข่งขัน (prospectively

²³ Ibid.

²⁴ Ibid., p. 166.

competitive services) เมื่อบริการนั้นได้มีการแข่งขันเต็มรูปแบบแล้ว นอกจากนั้นบริษัท BT ยังได้รับอิสระที่จะกำหนดอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายด้วยตนเองภายใต้หลักการควบคุมด้านราคา เป็นการเฉพาะของ OFTEL ซึ่งวิธีการในการคำนวณต้นทุนเพื่อเรียกเก็บค่าเชื่อมต่อโครงข่ายได้ ถูกเปลี่ยนเป็น long-run incremental cost ที่เชื่อกันว่าเป็นวิธีการที่เหมาะสมที่สุดที่จะใช้ส่งเสริมการแข่งขันและดีกว่าวิธีการคำนวณต้นทุนแบบเดิมที่ใช้คำนวณเพื่อให้บริษัท BT ได้รับการคืนทุนจากค่าใช้จ่ายที่เสียไปในอดีต (past expenditure) อย่างไรก็ตาม OFTEL ยังคงสงวนอำนาจในการแทรกแซงข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการต่างๆ ในกรณีที่ OFTEL เห็นว่ามีพฤติกรรมจำกัดการแข่งขันเกิดขึ้น นอกจากนั้น OFTEL ยังได้กำหนดให้บริษัท BT จัดพิมพ์เอกสารแสดงอัตราค่าต่ำสุดและสูงสุด (floors and ceilings) ซึ่งตั้งอยู่บนฐานการคำนวณต้นทุนที่ OFTEL กำหนด อัตราดังกล่าวถือเป็นแนวทางให้แก่ผู้ประกอบการแข่งขันและ OFTEL เพื่อใช้ในการวิเคราะห์พฤติกรรมจำกัดการแข่งขันของบริษัท BT โดยเงื่อนไขใหม่ด้านการค้าที่เป็นธรรม (fair trading) ซึ่งกำหนดลงในใบอนุญาตนั้นให้อำนาจแก่ OFTEL ในการกำกับดูแลพฤติกรรมจำกัดการแข่งขันของผู้ประกอบการและการละเมิดแนวทางการกำหนดราคาที่ OFTEL วางไว้ถือเป็นข้อสันนิษฐานหนึ่งของพฤติกรรมจำกัดการแข่งขัน²⁵

²⁵ Ibid.