บทที่ 3

แนวคิดองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม

3.1 ความเป็นมา

ในอดีต เมื่อการให้บริการโทรคมนาคมถูกพิจารณาว่าเป็นเรื่องของโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ บทบาทของรัฐที่ให้ความสำคัญแก่แนวความคิดนี้ มักจะมีกฎระเบียบที่เข้มงวด เน้นการควบคุม (control) มากกว่าการกำกับดูแล และการส่งเสริม และรัฐมักอ้างเหตุผลนี้ในการคงไว้ซึ่งการควบคุม และการประกันอำนาจผูกขาดให้แก่รัฐแต่เพียงผู้เดียวที่จะดำเนินการขัดหาและเป็นเจ้าของเครือข่ายการให้บริการโทรคมนาคม ทั้งนี้เพื่อประกันความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความมีประสิทธิภาพของเครือข่ายการให้บริการโทรคมนาคม [1]

ในระหว่างช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาจะพบว่า เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคมได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ซึ่งสามารถสรุปได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ

ประการแรก เทคโนโลยีการย่อส่วน (miniaturization) ที่ช่วยให้อุปกรณ์ และระบบการให้บริการโทรคมนาคมมีขนาดที่เล็กลง มีความจุ และความสามารถที่เพิ่มขึ้น ลดทอนระดับการใช้พลังงาน และที่สำคัญช่วยลดต้นทุนและการดูแลรักษา

ประการที่สอง เทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงการให้บริการโทรคมนาคมไปสู่ระบบดิจิตอล (digitalization) ที่ทำให้สามารถนำไมโครอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาใช้กับระบบการให้บริการโทรคมนาคมซึ่งเป็นการเพิ่มความจุ (capacity) ให้กับระบบ และยังช่วยลดการบิดเบือน และการถูกรบกวนของสัญญาณ (signal distortion and interferance) นอกจากนี้ยังเกิดการหลอมรวมกันของเทคโนโลยีที่ทำให้สามารถให้บริการโทรคมนาคมทางเสียง ข้อมูล และภาพในเวลาเดียวกันได้ด้วย [2]

---

[1] สุธรรม อยู่ในธรรม และศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, "กฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศไทยท่ามกลางความเปลี่ยนแปลง," วารสารวันสื่อสารแห่งชาติ. (กรมไปรษณีย์โทรเลข 2538): 7.

[2] Ibid., p. 9.

ดังนั้น จากพัฒนาการทางด้านเทคโนโลยีที่ส่งผลให้ต้นทุนการประกอบการ และต้นทุนในการดูแลรักษาระบบการให้บริการโทรคมนาคมได้ลดลงอย่างมากดังกล่าว จึงเป็นการเปิดโอกาสให้มีผู้ประกอบการรายใหม่สามารถเข้ามาประกอบการได้มากขึ้น โดยไม่เสียประโยชน์จากการประหยัดจากขนาด (economy of scale) ทั้งนี้เนื่องจากปริมาณทุนที่ต้องใช้ลงทุนในกิจการได้ลดน้อยลง ทำให้ฐานผู้บริโภคที่จำเป็นต่อจุดคุ้มทุนของการลงทุนในการให้บริการโทรคมนาคมจึงไม่จำเป็นต้องมีปริมาณมากเท่าในอดีต [3]

จากความเป็นไปได้ของการมีผู้ประกอบการได้มากกว่า 1 ราย ทำให้นโยบายโทรคมนาคมของประเทศต่าง ๆ เริ่มให้ความสนใจต่อการนำแนวความคิดและบรรทัดฐานที่เกี่ยวกับการแข่งขันเข้ามาใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคม การนำแนวความคิดเกี่ยวกับการแข่งขันเข้ามาใช้นั้นไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อทดแทนกฎระเบียบ และข้อบังคับเก่า ๆ ที่เคยใช้อยู่ แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้การแข่งขันเป็นเครื่องมือในรูปแบบหนึ่งของการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของชาติที่วางไว้ [4] การนำแนวคิดเรื่องการแข่งขันตามกลไกตลาดเข้ามาใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคม จึงนำมาสู่การเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้เล่นในภาคการให้บริการโทรคมนาคมที่มีคุณค่า ทัศนคติ และผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกัน ด้วยเหตุนี้ทำให้โครงสร้างของการบริหารแบบดั้งเดิมไม่สามารถตอบสนองต่อการควบคุมกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพได้ จึงเกิดความจำเป็นที่จะต้องมีองค์กรกำกับดูแลเข้ามาทำหน้าที่วางระเบียบและควบคุมการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งของหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ให้บริการ และผู้ให้บริการที่เป็นเอกชน ทั้งนี้เพื่อสนองตอบความต้องการของภาคเอกชนและธุรกิจในประเทศของตนประกอบกับแนวโน้มการเพิ่มบทบาทของกลไกตลาดในภาคการให้บริการโทรคมนาคมได้นำไปสู่การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้ให้บริการ (provider) และผู้ควบคุมกำกับดูแล (regulator) เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุดในการให้บริการโทรคมนาคม

---

[3] สุธรรม อยู่ในธรรม และศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, supra., footnote 1, p.10.

[4] Advisory Group on Telecommunication Policy, International Telecommunication Union, "The Changing Telecommunication Environment : Policy Considerations for the Members of the ITU," (Geneva : 1989), p. 16.

แต่อย่างไรก็ตามลักษณะของรูปแบบ อำนาจ และหน้าที่ ของผู้ควบคุมกำกับดูแลย่อมแตกต่างกันไปตามลักษณะทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ เทคโนโลยี และวัฒนธรรมในแต่ละประเทศ [5]

3.1.1 แนวคิดพื้นฐานการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม

จากเหตุผลต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้แนวคิด และบรรทัดฐานพื้นฐานที่นำมาใช้ในการควบคุมดูแลระบบการให้บริการโทรคมนาคมได้เปลี่ยนแปลงแตกต่างไปจากอดีต ซึ่งแนวความคิดและบรรทัดฐานใหม่ในการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมนี้ อาจแบ่งได้เป็น 4 ประเภทที่สำคัญ [6] คือ

1. แนวคิดเกี่ยวกับการแข่งขัน

การนำแนวความคิดเรื่องการแข่งขันเข้ามาใช้ในระบบการให้บริการโทรคมนาคมนี้ เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นจากผลของวิวัฒนาการทางด้านเทคโนโลยีที่ช่วยลดต้นทุนในการให้บริการต่าง ๆ ซึ่งทำให้การลงทุนเพื่อให้บริการโทรคมนาคมต้องการผู้บริโภคที่เป็นฐานรองรับแคบลงในการดำเนินการให้ถึงจุดคุ้มทุน และสามารถมีผู้ประกอบการได้มากกว่า 1 รายมาแข่งขันกัน

อย่างไรก็ตามถึงแม้การแข่งขันจะสื่อถึงการมีคู่แข่งในบริการเดียวกัน แต่การมีผู้ประกอบการหลาย ๆ รายไม่ได้ประกันการมีการแข่งขัน ถ้าผู้ประกอบการเหล่านั้นมีพฤติกรรมแบบเดียวกันหรือมีการรวมตัวกัน ซึ่งลักษณะเช่นนี้อาจทำให้เกิดการผูกขาดหรือเกิดข้อจำกัดทางการค้าขึ้น [7] ด้วยเหตุนี้ การมีการกำกับดูแลก็เพื่อประกันถึงการมีการแข่งในตลาดการให้บริการโทรคมนาคม

---

[5] ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, "แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกำกับการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 108.

[6] ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, "แนวคิดพื้นฐานกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม." วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 15 (สิงหาคม 2538) :13.

[7] Stephen Breyer, Regulation and Its Reform, (Harvard University Press : 1994), p 156.

2. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน

การเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการโทรคมนาคมนั้น มาจากเหตุผลที่ว่าปัจจุบันภาคเอกชนมีความยืดหยุ่น และสามารถนำแนวทางการบริหารทุนสมัยใหม่มาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ดังนั้นการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการโทรคมนาคมย่อมนำไปสู่การลดปัญหาการขาดแคลนเงินทุนเพื่อขยาย และพัฒนาเครือข่ายในการให้บริการโทรคมนาคม ซึ่งแตกต่างไปจากโครงสร้างในอดีตที่รัฐเป็นผู้เดียวที่ผูกขาดการให้บริการโทรคมนาคม

3. แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นการค้าบริการ

การนำแนวคิดเรื่องการค้าบริการ (trade in service) เข้ามาใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคม โดยพิจารณาว่าการให้บริการโทรคมนาคมเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจ ในภาคการค้าบริการ การนำแนวคิดนี้เข้ามาส่งผลให้มีความจำเป็นต้องแยกการพิจารณาระบบการให้บริการโทรคมนาคมออกเป็นสองส่วนคือ ประการแรก การให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นสื่อกลางในการติดต่อสื่อสาร (mode of delivery) ซึ่งหมายถึงเครือข่าย (network) ที่ใช้ในการให้บริการโทรคมนาคมเท่านั้น ไม่รวมถึงบริการต่าง ๆ ประการที่สอง การโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นการให้บริการ (service) ซึ่งหมายถึงบริการต่าง ๆ ที่ส่งผ่านเครือข่าย

การนำแนวคิดเรื่องการค้าบริการเข้ามาใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคมนี้ เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นเมื่อมีการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัยที่ต้องการให้ มีการวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการค้าบริการนอกเหนือไปจากการวางกฎเกณฑ์การค้าสินค้า ซึ่งกฎเกณฑ์ที่ใช้ควบคุมการค้าสินค้าจะมีลักษณะที่แตกต่างจากกฎเกณฑ์ที่ใช้ควบคุมการค้าสินค้าทั่วไป เพราะการค้าสินค้าผู้บริโภคสามารถดูแลผลประโยชน์ตนเองได้เมื่อมีปัญหาผู้ทำการค้าจะต้องดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลเอง ส่วนการค้าบริการนั้นเนื่องจากบริการเป็นสิ่งที่ไม่สามารถจับต้องหรือมองเห็นได้ กฎเกณฑ์ที่ใช้ควบคุมจึงจำเป็นต้องประกอบด้วย 3 ส่วนคือ ผู้ให้บริการ ผู้รับบริการ และคุณภาพของตัวบริการ

แนวคิดนี้เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นใหม่เนื่องจากปัจจุบันการค้าบริการถือเป็นการค้าที่เริ่มมีบทบาทอย่างมากในการการค้าระหว่างประเทศซึ่งจะเห็นได้ว่าการค้าบริการมีมูลค่าสูงเพิ่มขึ้นทุกปี และเกิดความต้องการการลงทุนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ [8] ซึ่งแนวคิดที่ใช้ในการควบคุมการค้าบริการนี้มักวางอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดตามระบบกลไกตลาด ดังนั้นการที่รัฐจะ

---

[8] World Telecommunication Development Report 1996/97., http://www.itu. int/ti/publications/world/summary/wtdr96.htm.

เข้าไปแทรกแซงก็เพื่อรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภค และเป็นผู้ดูแลระบบการแข่งขันในตลาดให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพเท่านั้น [9]

4. แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ

แนวคิดการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่เสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันเศรษฐกิจ กล่าวคือการให้บริการโทรคมนาคมนอกจากจะเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมแล้ว การโทรคมนาคมยังเป็นต้นทุน (cost) ของการประกอบธุรกิจอื่น ๆ อีกด้วย ดังนั้นราคาของการให้บริการโทรคมนาคมจึงควรสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง นอกจากนี้แม้ว่าการให้บริการโทรคมนาคมจะถูกพิจารณาว่าเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ ก็ไม่จำเป็นว่าเครือข่ายต้องมีลักษณะที่ถือว่าส่วนรวมเป็นเจ้าของ ทำให้แนวคิดเรื่องการเป็นเจ้าของโดยภาคเอกชน (private ownership) จึงได้เริ่มเข้ามาแทนที่ความคิดเดิม ทำให้เริ่มมีการอนุญาตให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมพร้อม ๆ กับรัฐได้ [10]

การเกิดแนวคิดกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมต่าง ๆ เหล่านี้ จะพบว่ามีความแตกต่างกับแนวคิดในอดีตอย่างมาก ซึ่งความแตกต่างนี้ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการกำกับดู แลที่แตกต่างไปจากเดิม

3.1.2 <u>แนวโน้มและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการกำกับดูแล</u>

การเกิดแนวคิด และบรรทัดฐานใหม่ต่างจากที่เคยมีในอดีต ได้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมากต่อโครงสร้างต่อโครงสร้าง กฎระเบียบ และแนวทางในการกำกับดูแลระบบการให้บริการโทรคมนาคม กล่าวคือ ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่สำคัญของการควบคุมกำกับดูแลระบบการให้บริการโทรคมนาคม โดยมีแนวโน้มที่ลดระดับความเข้มงวดของกฎระเบียบที่

---

[9] สุธรรม อยู่ในธรรม และ ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, "กฎหมายโทรคมนาคม : ปฏิสัมพันธ์ของกฎหมาย เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี", หน้า 209.

[10] เรื่องเดียวกัน, หน้า 209.

รัฐเข้าแทรกแซงลง และปล่อยให้กลไกตลาดเข้ามาควบคุมกำกับดูแลเพื่อรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภคแทนรัฐ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้เกิดผลตามมาที่สำคัญ 2 ประการ [11] คือ

1. การนำกฎหมายเกี่ยวกับการแข่งขันเข้ามาใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคม

แต่เดิม การนำกฎหมายเกี่ยวกับการแข่งขันอันได้แก่ การคุ้มครองผู้บริโภคและการป้องกันการผูกขาด (antitrust) ไม่ได้นำมาปรับใช้กับการให้บริการโทรคมนาคม เพราะรัฐจะมักปกป้องผลประโยชน์สาธารณะด้วยการเข้าไปดำเนินการเองโดยผ่านกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐ แต่เมื่อความสัมพันธ์และสถานะของความสัมพันธ์ของกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการโทรคมนาคมได้พัฒนารูปแบบไป รัฐจึงต้องนำแนวคิดเรื่องการแข่งขันเข้ามาเป็นเครื่องชี้ในการหามาตรการที่เหมาะสมเพื่อรักษาการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการให้บริการโทรคมนาคม

การนำกฎหมายเกี่ยวกับการแข่งขันเข้ามาใช้ในระบบการให้บริการโทรคมนาคมก็เพื่อทดแทนระดับความเข้มงวดในการเข้าแทรกแซงของรัฐที่ลดลง และเพื่อถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกัน กล่าวคือ กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจากการใช้อำนาจในทางที่มิชอบ หรือการกระทำการใด ๆ ที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคของผู้ประกอบการ ส่วนกฎหมายป้องกันการผูกขาดมีเพื่อประกันว่าจะดำรงไว้ซึ่งการแข่งขันที่แท้จริงและเป็นธรรม ดังนั้นการนำกฎหมายป้องกันการผูกขาดมาใช้จึงเป็นการสร้างหรือคงไว้ซึ่งสภาพการแข่งขันในตลาดมากกว่าที่จะเป็นการแก้ไขความล้มเหลวของกลไกตลาดในการแข่งขัน [12]

2. การมีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม

ความจำเป็นที่ต้องมีการจัดตั้งองค์กรกลาง (regulatory body) ขึ้นมากำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมโดยเฉพาะ เพื่อให้การให้บริการโทรคมนาคมบรรลุวัตถุประสงค์ที่แท้จริงตามที่คาดหวังไว้ ทั้งนี้เนื่องจากการให้บริการโทรคมนาคมจำเป็นจะต้องตอบสนองต่อความต้องการทั้งในทางสังคม และเศรษฐกิจ ดังนั้นถึงแม้จะมีการนำแนวความคิดเรื่องการแข่งขัน และกลไกตลาดเข้ามาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการโทรคมนาคมให้สูงขึ้นได้ แต่ก็ไม่สามารถตอบสนองความต้องการทางด้านสังคมได้

---

[11] ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, "แนวคิดพื้นฐานกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม," วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 15 (สิงหาคม 2538) : 15.

[12] Stephen Breyer, Regulation and Its Reform, (Harvard University Press : 1994), p 156.

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นที่จะต้องมีผู้คอยตรวจสอบว่าผู้ให้บริการโทรคมนาคมในระบบตลาดจะปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัด อีกทั้งคอยตรวจสอบตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค และกฎหมายป้องกันการผูกขาด เพราะถ้าหากให้องค์กรอื่นที่มีหน้าที่ดูแลทั่วไปมาตรวจสอบก็อาจก่อให้ เกิดผลเสียต่อระบบการให้บริการโทรคมนาคมที่มีมูลค่ามาก อีกทั้งยังเป็นโครงสร้างที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้

3.2 ความจำเป็นที่ต้องมีการกำกับดูแล และปัญหาการขาดไร้องค์กรกำกับดูแล

ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม การตัดสินใจเพื่อเลือกใช้ทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจเป็นผลลัพธ์อันเนื่องมาจากระบบตลาด และกลไกราคาเป็นประการสำคัญ ดังนั้นระบบตลาดและกลไกราคาจึงเป็นกระบวนการที่เอื้ออำนวยการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคมเพื่อสนองความต้องการของแต่ละบุคคลให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้หากระบบตลาดในภาคเอกชนเกิดความล้มเหลว ก็จะทำให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างขาดประสิทธิภาพ และรูปแบบการกระจายรายได้มีความเหลื่อมล้ำกันมากขึ้น

3.2.1 ระบบโครงสร้างตลาด

จากการศึกษาวิจัยพบว่า เราสามารถแบ่งประเภทของตลาดได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ คือ

3.2.1.1 ตลาดแข่งขันสมบูรณ์ (Perfect Competition Markets)

3.2.1.2 ตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ (Imperfect Competition Markets)

3.2.1.1 ตลาดแข่งขันสมบูรณ์ (Perfect Competition Markets)

ในแง่ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์นั้นจะพบว่านโยบายของรัฐที่ดีที่สุดในแง่ของการส่งเสริมความเป็นอิสระ และความเป็นอยู่ในทางเศรษฐกิจ (Economic Well-being) คือนโยบายทางเศรษฐกิจที่เรียกว่า Laissez Faire หมายถึงทฤษฎีที่ว่ารัฐควรเข้าแทรกแซงในเศรษฐกิจให้น้อยที่สุด ทฤษฎีนี้มีขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1776 โดยนักเศรษฐศาสตร์ในยุคคลาสสิคคือ Adam Smith แนวคิดของทฤษฎีนี้เชื่อว่าระบบตลาด หรือกลไกราคาจะทำหน้าที่เป็นเสมือน "Invisible Hand" คือเชื่อว่ามีมือที่มองไม่เห็นควบคุมเศรษฐกิจและจัดระเบียบของสังคมว่าควรจะผลิตอะไร ณ ระดับราคาเท่าไร และปริมาณจำนวนเท่าใด โดยรัฐบาลไม่จำเป็นที่จะต้องเข้ามาแทรกแซง [13] Adam เชื่อว่าตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์จะเป็นกลไกทางธรรมชาติที่คอยถ่วงดุล และตรวจสอบโดยตัวมันเอง [14]

---

[13] ทศพร ศิริสัมพันธ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 46.

[14] Giles H Burgess, Jr., The Economics of Regulation and Antitrust (Newyork: Harper Collins College Publishers, 1995), p.6.

1. ลักษณะตลาดสมบูรณ์ [15]

ก. มีการแข่งขันสมบูรณ์ ซึ่งหมายความว่าตลาดมีผู้ซื้อและผู้ขายจำนวนมาก โดยเฉพาะผู้ขายจำนวนมากเหล่านั้นเป็นอิสระจากกัน ไม่ขึ้นต่อกัน

ข. สินค้ามีมาตรฐานอย่างเดียวกัน และมีลักษณะเหมือนกัน

ค. ผู้ขายแต่ละรายไม่สามารถมีอิทธิพลต่อราคา ซึ่งหมายถึงจำนวนผู้ซื้อและผู้ขายมีมากรายจนกระทั่งไม่มีใครสามารถกำหนดราคา และควบคุมตลาดได้

ง. ไม่มีอุปสรรคจากการเข้าสู่ตลาด หมายถึงผู้ประกอบการสามารถเข้าออกในตลาดได้อย่างเสรี ปราศจากข้อจำกัดและอุปสรรคกีดขวางใด ๆ

จ. ผู้ซื้อ และผู้ขายต่างรู้สภาพของตลาดสินค้าอย่างดี อันเนื่องมาจากมีความรู้และข้อมูลข่าวสารอย่างสมบูรณ์ หมายความว่าผู้ผลิตและผู้บริโภคทราบข้อมูลข่าวสารการเปลี่ยนแปลงทางด้านตลาดหรือภาวะความเคลื่อนไหวของราคาเป็นอย่างดี

2. กลไกราคาของตลาดแข่งขันสมบูรณ์

ในตลาดแข่งขันสมบูรณ์นั้น ผู้ซื้อและผู้ขายแต่ละรายไม่มีอิทธิพลเหนือราคาสินค้า ราคาสินค้าถูกกำหนดโดยกลไกราคาที่มาจากดุลยภาพของอุปสงค์ และอุปทานอย่างแท้จริง ซึ่งทำให้หน่วยผลิตมีหน้าที่ยอมรับราคาที่กำหนดในท้องตลาด แต่ดุลยภาพของหน่วยผลิตจะเปลี่ยนแปลงถ้าราคาสินค้าลดลง หรือต้นทุนการผลิตสูงขึ้นอันเนื่องมาจากมีผู้ผลิตรายใหม่เข้ามาในตลาด โดยเมื่อใดก็ตามที่ราคาสินค้าเท่ากับต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วย หมายถึงว่าหน่วยผลิตอยู่ในดุลยภาพที่ได้รับกำไรปกติ แต่ถ้าหน่วยผลิตในตลาดสามารถหากำไรที่เกินปกติได้มากๆ อุตสาหกรรมนั้นจะขยายตัว และมีผู้ประกอบการรายใหม่ๆ เข้ามาในตลาด [15]

---

[15] ประพันธ์ เศวตนันท์ และไพศาล เล็กอุทัย, หลักเศรษฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ: โครงการตำรา คณะเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 85-86.

[16] เรื่องเดียวกัน, หน้า 90-91.

3. ประสิทธิภาพการจัดสรรทรัพยากร

ในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ การจัดสรรทรัพยากรจะมีประสิทธิภาพ หรือที่เรียกว่าการจัดสรรทรัพยากรที่เลิศแบบ Pareto (Pareto Optimality) [17] ซึ่งหากการจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพ ก็จะไม่มีการเปลี่ยนแปลง คือ ไม่มีการค้าระหว่างบุคคล 2 คนที่ทำให้คนหนึ่งได้รับสวัสดิการที่ดีขึ้นในขณะที่ทำให้อีกคนต้องแย่ลง หมายถึงการจัดสรรแบบที่สังคมไม่สามารถปรับปรุงการจัดสรรนั้นใหม่ ซึ่งจะทำให้บุคคลหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งได้รับผลประโยชน์สูงขึ้นกว่าเดิมโดยไม่ทำให้บุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่นต้องได้รับผลเสียหรือได้รับประโยชน์ลดลงจากเดิม [18] การจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุดแบบ Pareto ประกอบด้วยเงื่อนไขอย่างน้อย 3 ประการคือ

ก. อัตราเพิ่มของการทดแทนกันของสินค้าของผู้ผลิตทั้งสองเท่ากัน หมายถึง ต้องมีการจัดสรรสินค้าอย่างมีประสิทธิภาพในกลุ่มผู้บริโภค นั่นคือ อัตราสุดท้ายของการใช้แทนกัน (Marginal Rate of Substitution หรือ MRS) ระหว่างสินค้าสองชนิดของผู้บริโภคทุกคนในสังคมเท่ากัน

ข.อัตราเพิ่มของการทดแทนกันของปัจจัยในการผลิตสินค้าสองชนิดเท่ากัน หมายถึง ต้องมีการใช้วิธีการผลิตที่ให้ผลตอบแทนสูงสุด

ค. อัตราเพิ่มของการทดแทนกันของสินค้าเท่ากับอัตราเพิ่มของการเปลี่ยนแปลงการผลิต หมายถึง อัตราสุดท้ายของการใช้แทนกันระหว่างสินค้าคู่หนึ่ง (MRS) เท่ากับอัตราสุดท้ายของการใช้แทนกันระหว่างปัจจัยการผลิตของสินค้าคู่นั้น

ในกรณีของการให้บริการโทรคมนาคม ถ้าหากตลาดการให้บริการโทรคมนาคมอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการแข่งขันสมบูรณ์อย่างแท้จริงนั้น ก็ไม่จำเป็นต้องมีการแทรกแซงจากภาครัฐ ทั้งนี้เพราะภายใต้เงื่อนไขของตลาดแข่งขันสมบูรณ์นั้นผู้ผลิตและผู้ประกอบการจะยอมรับราคาของค่าบริการที่สะท้อนให้เห็นถึงอุปสงค์ (demand) และ อุปทาน (supply) ที่ปรากฏอยู่ในตลาดขณะนั้น เช่น ถ้าหากผู้บริโภคต้องการโทรศัพท์จำนวนมาก ก็จะเป็นผลทำให้ระดับราคาของค่าบริการโทรศัพท์เพิ่มสูงขึ้น การเพิ่มขึ้นของราคานี้จะส่งผลให้ผู้ประกอบการรายอื่นให้บริการโทรศัพท์ที่

---

[17] Giles H Burgess, Jr., The Economics of Regulation and Antitrust (Newyork: Harper Collins College Publishers, 1995), p.19.

[18] ทศพร ศิริสัมพันธ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 48-49.

มากขึ้น จนความต้องการของผู้บริโภคและจำนวนบริการเท่ากันพอดี ซึ่งการทำงานของกลไกราคาดังกล่าวจะนำไปสู่ภาวะดุลยภาพอันจะทำให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในสภาพความเป็นจริงจะพบว่าตลาดการให้บริการโทรคมนาคมไม่ได้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ซึ่งอาจเกิดจากสาเหตุที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เช่น การที่รัฐออกกฎหมายให้อำนาจแก่ผู้ให้บริการที่เป็นของรัฐในการผูกขาดการให้บริการ ดังกรณีของประเทศไทย ประเทศเยอรมัน หรือ ถึงแม้ว่ากฎหมายจะไม่ได้ให้อำนาจผู้ขาดแต่ก็อาจเกิดการกีดกันการเข้าสู่ตลาดโดยผู้ให้บริการเอกชนที่มีอำนาจเหนือผู้ให้บริการรายอื่นจนมีพฤติกรรมที่เป็นการกีดกันการแข่งขัน ดังกรณีของ บริษัท AT&T ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ตลาดการให้บริการโทรคมนาคมไม่สามารถเกิดการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ได้

3.2.1.2 ตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ (Imperfect Competition Markets)

1. ลักษณะตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์

ลักษณะของตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ เป็นตลาดที่มีผู้ขายจำนวนไม่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านผู้ขายมีการกีดกันการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ด้วยมาตรการต่างๆ ซึ่งลักษณะการกีดกันการเข้าสู่ตลาดอาจทำได้ดังต่อไปนี้[19]

ก. การที่รัฐให้ความคุ้มครองในกิจการบางอย่าง (Government Grants) เช่น การให้สัมปทาน หรือให้สิทธิบัตรโดยการให้ความคุ้มครองไม่ให้เกิดการแข่งขันขึ้นในตลาด

ข. จากความไม่สมบูรณ์ของข้อมูล (Imperfect Information) ที่ทำให้ผู้ผลิตเริ่มแรกได้เปรียบมากกว่าผู้แข่งขันรายอื่น เช่น เป็นที่รู้จักมากกว่า

ค. มีอุปสรรคจากการประหยัดจากขนาด (Economics of Scale) ในกรณีนี้จำกัดเฉพาะธุรกิจที่เป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) ทำให้ผู้ให้บริการรายใหญ่ต่อต้านการเข้าสู่ตลาดของผู้ให้บริการรายอื่น

ง. กลยุทธ์ทางตลาด (Market Strategics) เป็นกลยุทธ์ของผู้ให้บริการที่อยู่ในตลาดที่ต้องการกีดกันการเข้าสู่ตลาดของผู้ให้บริการรายอื่นด้วยวิธีต่างๆ

---

[19] Giles H Burgess, Jr., The Economics of Regulation and Antitrust (Newyork: Harper Collins College Publishers, 1995), p.23.

2. ประเภทของตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์

จากการศึกษาพบว่าเราสามารถแบ่งตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ออกเป็น 3 กลุ่ม [20]

ก. ตลาดที่มีการผูกขาดอย่างสมบูรณ์ (Monopoly) หรือตลาดที่มีผู้ขายคนเดียว ลักษณะของตลาดที่มีการผูกขาดอย่างสมบูรณ์ [21] มีดังต่อไปนี้

- มีผู้ขายคนเดียว (Monopolist) และเป็นผู้กำหนดราคาเนื่องจากไม่มีคู่แข่งขัน
- สินค้าที่ผลิตทดแทนกันไม่ได้ (No Closed Substitute Product)
- ไม่มีคู่แข่งขัน และมีการกีดกันการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่
- เส้นอุปทาน (Demand) จะมีลักษณะ Downward Sloping

ข. ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด (Monopolistic Competition) ลักษณะของตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด [22] มีดังต่อไปนี้

- ตลาดมีผู้ขายจำนวนมาก
- สินค้าที่ผลิตแตกต่างกัน แต่ทดแทนกันได้ ความแตกต่างของสินค้าเกิดจากตัวสินค้าเอง หรือจากการบรรจุหีบห่อ
- มีการเข้า ออกอุตสาหกรรมได้อย่างเสรี
- มีผู้ขายมากจนอิทธิพลที่ผู้ขายแต่ละคนมีต่อระดับราคาสินค้ามีน้อยมาก การดำเนินนโยบายใดๆ ไม่กระทบต่อผู้อื่น

ค. ตลาดผู้ขายน้อย (Oligopoly) ลักษณะของตลาดผู้ขายน้อยราย [23] มีดังต่อไปนี้

- จำนวนผู้ประกอบการมีน้อยราย จนกระทั่งการดำเนินนโยบายของผู้ประกอบการแต่ละรายจะมีผลกระทบซึ่งกันและกัน
- สินค้าที่ผลิตออกขายอาจแตกต่างกัน แต่สามารถทดแทนกันได้
- การดำเนินนโยบายของผู้ประกอบการจะมีผลกระทบซึ่งกันและกัน

---

[20] Ibid., p. 96

[21] ขจรรัฐ หารกิจเจริญ และวิชัย ฉัน ทวณิชย์. คู่มือเตรียมสอบเข้าศึกษาต่อปริญญาโท เศรษฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ: สกายบุ๊คส์, 2540), หน้า 139.

[22] Ibid., p.159.

[23] Ibid., p. 163.

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบลักษณะตลาดแต่ละประเภท [24]

คุณสมบัติ	ตลาดแข่งขันสมบูรณ์ (Perfect or Pure Competition)	ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด (Monopolistic Competition)	ตลาดผู้ขายจำนวนน้อย (Oligopoly)	ตลาดผูกขาด (Monopoly)
1. จำนวนผู้ขาย	มีจำนวนมากมายแต่สินค้าแตกต่างกัน	มีจำนวนมากสามารถนับได้	มีจำนวนน้อย (A Few)	มีผู้ขายคนเดียว
2. ลักษณะของสินค้า	สินค้าเหมือนกัน (Homogeneous Products)	(Heterogeneous products)	สินค้าเหมือนกันหรือสินค้าแตกต่างกัน	สินค้าไม่มีใครเหมือนหาทดแทนยาก
3. การเข้ามาประกอบการ	เสรีไม่มีอุปสรรค (Free and Easy Entry and Exit)	ค่อนข้างเสรี	ค่อนข้างยาก	ยากและห้ามเข้า (Blocked no Entry)
4. การเคลื่อนย้ายของปัจจัยการผลิต	เสรี (Free Mobility of Resources)	ค่อนข้างเสรี	ค่อนข้างเสรี	
5. การควบคุมเหนือราคา	ไม่มี	มีบ้างแต่อยู่ในขอบเขตที่จำกัด	มีโดยการรวมหัว (Cartel or Collusion)	เป็นผู้กำหนดราคาเอง (Price Maker)
6.การแข่งขันที่ไม่ใช่ราคา	ไม่มี	มีแต่เน้นหนักในด้านโฆษณา เช่นเครื่องหมายการค้า ชื่อสินค้าอื่นๆ	มีแต่เน้นหนักในด้านโฆษณาทั้งที่สินค้าเหมือนกันและแตกต่างกัน	มีการประชาสัมพันธ์ให้ผู้บริโภครู้จักเท่านั้น

[24] Ibid., p.168.

7. กำไรที่ได้รับ (ทฤษฎี)	ได้กำไรปกติ (Normal Profit)	1) ได้กำไรเกินส่วน (Excess Profit) 2) ได้กำไรปกติ (Normal Profit)	1) ได้กำไรเกินส่วน (Excess Profit) 2) ได้กำไรปกติ (Normal Profit)	ได้กำไรเกินส่วน (Excess Profit)

ลักษณะของตลาดการให้บริการโทรคมนาคม ถือเป็นตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์ โดยแบ่งได้เป็น 3 ประเภทคือ

1. ตลาดผูกขาดสมบูรณ์ หรือตลาดที่มีผู้ประกอบการให้บริการเพียงรายเดียว

โดยทั่วไปแล้วผู้กำหนดนโยบายและผู้กำกับดูแลในภาคการให้บริการโทรคมนาคมของรัฐมักจะให้ความสำคัญเบื้องต้นกับเป้าหมาย 2 ประการ [25] คือ

ก) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการให้บริการโทรคมนาคม

ข) การบรรลุเป้าหมายในทางสังคม เศรษฐกิจและวัตถุประสงค์อื่น ๆ โดยเฉพาะเจาะจงของแต่ละประเทศ

ดังนั้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายข้างต้นในบางรัฐได้ใช้วิธีการผูกขาดโดยผู้ประกอบการให้บริการโทรคมนาคมเพียงรายเดียวไม่ว่าจะเป็นการผูกขาดโดยผู้ประกอบการที่เป็นรัฐหรือผู้ประกอบการที่เป็นเอกชนก็ตาม ซึ่งเป็นวิธีการที่นำมาใช้กำหนดโครงสร้างของตลาดการให้บริการโทรคมนาคมในอดีต เพราะเชื่อว่าจะเป็นวิธีที่จะบรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ได้ดีที่สุด แต่อย่างไรก็ตามจากพัฒนาการทางด้านเทคโนโลยีปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วทำให้บริการโทรคมนาคมมีความหลากหลายซับซ้อนมากขึ้นทำให้ต้องมีการทบทวนถึงวิธีการกำหนดโครงสร้างตลาดที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดการให้บริการแต่เพียงรายเดียวหรือน้อยรายว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ต่อ สภาพเทคโนโลยี สังคมและเศรษฐกิจ ในขณะเดียวกันโครงสร้างตลาดการให้บริการโทรคมนาคมที่วางอยู่บนพื้นฐานของการผูกขาดโดยผู้ประกอบการรายเดียวได้สร้างปัญหามากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่หลากหลายและยืดหยุ่นของผู้ใช้บริการได้ แต่เดิมตลาดของการให้บริการโทรคมนาคมที่มีลักษณะผูกขาดเช่นนี้ มักเป็นตลาดการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน

---

[25] R. Brian Woodrow, "Trade in Telecommunication and Data Services : A Constitutional Analysis", Electronic Highways For World Trade : Issues in Telecommunication and Data Services , (Boulder, San Francisco, London : Westview Press, 1989), p 26.

2. ตลาดแข่งขันโดยผู้ประกอบการน้อยราย (oligopoly)

เป็นการแข่งขันในรูปแบบที่มีผู้ประกอบการในสินค้าชนิดเดียวกันเพียง 2-3 รายเท่านั้น โดยแต่ละรายมีส่วนแบ่งจำนวนมาก ตัวอย่างของการให้บริการโทรคมนาคมที่มีลักษณะการแข่งขันในรูปแบบนี้ คือ การให้บริการโทรศัพท์ทางไกลของประเทศสหรัฐอเมริกา

3. ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด

การแข่งขันในรูปแบบนี้จะมีลักษณะตลาดที่มีภาวะการแข่งขันอยู่ระหว่างการแข่งขันสมบูรณ์กับการผูกขาดสมบูรณ์ คือเป็นตลาดที่ผู้ประกอบการเริ่มมีอำนาจเหนือราคาสินค้าที่ตนขายอยู่บ้างแต่ไม่มากนักและมีระดับที่น้อยกว่าตลาดที่มีการแข่งขันโดยผู้ประกอบการน้อยราย ตัวอย่างของการให้บริการโทรคมนาคมที่มีลักษณะการแข่งขันรูปแบบนี้ คือโทรศัพท์ที่ติดตั้งตามบ้านกับโทรศัพท์เคลื่อนที่

จากลักษณะของการแข่งขันทั้ง 3 รูปแบบที่มีความแตกต่างกันข้างต้น ทำให้บทบาทของผู้กำกับดูแลในแต่ละตลาดย่อมมีความแตกต่างกันไปตามสภาพของการแข่งขัน เพราะตลาดแต่ละลักษณะจะมีรูปแบบของการเข้าแทรกแซงจากภาครัฐเพื่อประกันการแข่งขันที่แตกต่างกัน ดังนั้นนโยบายโทรคมนาคมของรัฐจึงมีความสำคัญเพราะเป็นปัจจัยกำหนดรูปแบบของกฎระเบียบที่จะนำมาใช้ในการควบคุมกำกับดูแลขององค์กรกำกับดูแล

3.2.2 <u>ความล้มเหลวของระบบตลาด</u>

ความล้มเหลวของระบบตลาด และกลไกราคา เป็นฐานทางทฤษฎีที่สนับสนุนการเข้าแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจของรัฐและกลไกทางราชการ[26]

3.2.2.1 สาเหตุของความล้มเหลวของระบบตลาด : ความล้มเหลวของตลาดสามารถจำแนกได้เป็น 5 ประเภทหลักๆ ดังนี้

1. ผลภายนอก

ในกรณีปกติการที่ผู้ผลิตตัดสินใจดำเนินการผลิต จะไม่มีผลกระทบต่อผู้ผลิตรายอื่นๆ แต่กรณีอาจเกิดขึ้นได้ว่า การผลิตของบุคคลหนึ่งนั้น อาจมีผลกระทบต่อบุคคลอื่น ซึ่งเรา

---

[26] เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, <u>การคลังว่าด้วยการจัดสรร และการกระจาย</u> (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มธ., 2529).

เรียกกันว่า การก่อให้เกิดผลภายนอก (Externalities of External Effects) ซึ่งผลภายนอกนี้ เป็นสิ่งที่ผู้สร้างมิได้คำนึงถึงในกระบวนการตัดสินใจ

ผลภายนอกอาจส่งผลต่อการจัดการสรรทรัพยากรทั้งในแง่ดี และแง่ที่ก่อให้เกิดความเสียหาย โดยเฉพาะในด้านของต้นทุนการผลิต ซึ่งจะทำให้ปริมาณการผลิตผิดไปจากจำนวนที่ควรจะเป็น หรือการใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างไม่เหมาะสม และเพื่อให้การใช้ทรัพยากรมีรูปแบบที่เหมาะสมรัฐจึงเข้าแทรกแซงเพื่อให้มีการผลิตที่เหมาะสม เช่น การเรียกเก็บภาษีจากผู้สร้างผลเสียภายนอก ทำให้ผู้ผลิตต้องคำนึงถึงผลเสียที่เกิดขึ้น หรือ การที่รัฐให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ผลิตในกรณีที่สร้างผลดีต่อภายนอก

2. สินค้าสาธารณะ

สินค้าสาธารณะ แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท

ก) สินค้าสาธารณะบริสุทธิ์ (Pure Public Goods) หมายถึงสินค้าที่โดยทั่วไปจะไม่ผลิตในภาคเอกชน ยกเว้นกรณีที่เกี่ยวพันกับผู้บริโภคจำนวนน้อยมาก ทั้งนี้เพราะผู้บริโภคแต่ละคนต่างก็ไม่เห็นความสำคัญของตนเองต่อการผลิตสินค้านั้น โดยยึดความคิดที่ว่าหากผู้บริโภคคนอื่นๆ ตกลงกันได้เขาก็ได้รับบริการจากสินค้าดังกล่าว และหากเขาไม่แสดงความต้องการในสินค้านั้น เขาก็ไม่ต้องเสียค่าบริการแต่ประการใด โดยยังคงได้รับบริการนั้น เพราะคนอื่นตกลงจัดผลิต ซึ่งแนวความคิดดังกล่าว นำไปสู่การแทรกแซงของรัฐและ การใช้กระบวนการทางการเมือง เป็นกลไกในการกำหนดปริมาณผลิต และราคาของบริการ[27]

ข) สินค้าสาธารณะแบบไม่บริสุทธิ์ (Impure Public Goods) เป็นสินค้าที่รัฐเป็นผู้ที่เข้าไปจัดการผลิต หรือจัดหา หรือเอกชนอาจเป็นผู้จัดหาเอง หรือทั้งรัฐและเอกชนเป็นผู้จัดหาพร้อมๆ กัน ทั้งนี้เพราะสินค้า หรือบริการนั้นเป็นสินค้าพื้นฐานที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจ เช่น ระบบสาธารณูปโภคต่างๆ และเป็นสินค้าที่ต้องลงทุนสูง ผู้ผลิตเอกชนไม่พร้อมที่จะดำเนินการ หรือกรณีที่ให้ผู้ผลิตที่เป็นเอกชนดำเนินการ ก็อาจก่อให้เกิดการผูกขาด ซึ่งจะทำให้ปริมาณการผลิตไม่อยู่ในระดับที่มีประสิทธิภาพ เช่น การให้บริการโทรคมนาคม

3. การผูกขาด

ในการผลิตสินค้าบางประเภทนั้น โดยเฉพาะในกิจการที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ เช่นการให้บริการโทรคมนาคมจำเป็นที่จะต้องมีการลงทุนที่สูงมาก จึงทำให้ในการผลิตต้องผลิตในปริมาณที่สูงขึ้น เพื่อทำให้ต้นทุนต่อหน่วยลดลงอันเป็นการได้ประโยชน์จากขนาด ซึ่งสภาวะเช่นนี้ทำให้ผู้ผลิตจึงเป็นผู้ผูกขาดในตลาดแต่เพียงผู้เดียว อันเป็นสภาพที่สร้างปัญหาการใช้

---

[27] ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์, "ทฤษฎีความล้มเหลวของภาครัฐ," เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ: รวมบทความ (กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 5.

ทรัพยากรที่ขาดประสิทธิภาพ แต่หากจะให้มีผู้ผลิตแต่ละรายต้องผลิตในปริมาณต่ำ ซึ่งทำให้การประกอบการไม่ถึงจุดคุ้มทุน ด้วยเหตุนี้ การเข้าแทรกแซงของรัฐก็เพื่อควบคุมไม่ให้ผู้ผลิตที่ผูกขาดแสวงหาประโยชน์จากผู้บริโภคเกินความเหมาะสม

4. ความไม่สมบูรณ์ของตลาด

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ระบบตลาดสมบูรณ์ เป็นสิ่งที่หาได้ยากในสภาพความเป็นจริง อันเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการ ดังนั้น การจะปล่อยให้กลไกตลาดควบคุมดูแลโดยตัวเองนั้น อาจไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้บริโภค ทั้งนี้เนื่องจาก สินค้าบางประเภท และปัจจัยการผลิตบางชนิดมีการผูกขาด หรืออยู่ในความครอบครองของเจ้าของเพียงไม่กี่ราย ดังนั้น จึงทำให้ความรู้ หรือข้อมูล (Information) เกี่ยวกับสภาพของตลาดไม่สมบูรณ์ ที่ทำให้เกิดการปรับตัวเพื่อเข้าสู่รูปแบบการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพเป็นสิ่งที่ไม่เกิดขึ้น

ดังนั้นการที่รัฐเข้าไปแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจ ก็เพื่อลดความไม่สมบูรณ์ของตลาดในรูปของการขจัดอุปสรรคต่างๆ ที่ทำให้การแข่งขันระหว่างผู้ผลิต เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดได้ง่ายขึ้น หรือในรูปของการรวบรวม และประชาสัมพันธ์สารสนเทศที่จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยเศรษฐกิจในการปรับตัวเพื่อให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

5. ความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้

ความเหลื่อมล้ำของรูปแบบการกระจายทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจ หรือในรูปแบบของการกระจายรายได้นั้น เป็นภาวะที่ดำรงอยู่แม้ระบบตลาดจะสามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ ความเหลื่อมล้ำของรูปแบบการกระจายรายได้นี้ อาจถือได้ว่าไม่เป็นธรรมในมุมมองของสมาชิกในสังคม นั่นคือ สังคมไม่ยอมรับสภาพที่มีคนร่ำรวยน้อย ในขณะที่คนส่วนใหญ่มีความเป็นอยู่ที่ยากจน

ดังนั้น รูปแบบของการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม หมายถึง การกระจายรายได้มีความเหลื่อมล้ำในระดับที่ต่ำมาก ซึ่งโดยแท้จริงแล้วระบบตลาดก็มีส่วนทำให้ความเหลื่อมล้ำของรูปแบบการกระจายรายได้มีความรุนแรงยิ่งขึ้น เนื่องจากระบบตลาดเกื้อกูล โอกาสให้ผู้ที่มีทรัพยากรจำนวนมากสร้างสมรายได้ในจำนวนมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ปิดโอกาส หรือไม่เอื้อโอกาสให้ผู้ไม่มีทรัพยากร หรือมีทรัพยากรน้อย ในการสะสมรายได้เพิ่มขึ้นจากเดิม ด้วยเหตุที่การกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมอันเป็นความล้มเหลวของระบบตลาดจะปล่อยให้เกิดขึ้นต่อไปไม่ได้ รัฐจึงเข้าไปแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจโดยดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของรูปแบบการกระจายรายได้ให้น้อยลง

3.2.2.2 ผลกระทบของความล้มเหลวของระบบตลาด

ความล้มเหลวของระบบตลาดดังที่กล่าวมาข้างต้น ได้ส่งผลกระทบต่อสังคม และเศรษฐกิจโดยรวมดังต่อไปนี้

1. การขาดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร (Allocative Inefficiency)

ก. ลักษณะการขาดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร

โดยทั่วไปแล้วประสิทธิภาพการจัดสรรที่ดี แบบ Pareto (Pareto Optimality) จะเกิดขึ้นเมื่อระบบกลไกตลาดสมบูรณ์ตามเงื่อนไขต่างๆ [28] กล่าวคือทรัพยากรจะถูกนำไปใช้อย่างคุ้มค่าที่สุด[29] แต่ในสภาพความเป็นจริงเกิดสภาวะความล้มเหลวของระบบตลาด (Market Failure) ซึ่งทำให้ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรของระบบตลาดนั้นไม่สามารถทำงานได้ดี ทำให้เกิดความจำเป็นต้องมีการแทรกแซงจากรัฐ

ข. ความจำเป็นที่ต้องมีการแทรกแซงจากรัฐ : ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ของกฎระเบียบ

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ของกฎระเบียบ (The Economic Theory of Regulation) ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่สนับสนุนการเข้าแทรกแซงในทางเศรษฐกิจของรัฐ โดยพิจารณาว่าการจัดสรรทรัพยากรที่หายากนั้นไม่ใช่เป็นการตัดสินว่าใครควรได้หรือไม่ควรได้ แต่เป็นเรื่องการประนีประนอมผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ระหว่างผู้เล่นหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในระบบที่ขัดแย้งกัน ดังนั้นกฎเกณฑ์การกำกับดูแลของรัฐจึงเป็นการสร้างสมดุลในการแบ่งปันทรัพยากรเหล่านั้นแก่กลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็งหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่อ่อนแอ [30] ดังที่ George Stigler ซึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์ของสำนักคิด Chicago ได้กล่าวไว้ว่า

"The central tasks of the theory of economic regulation are to be explain who will receive the benefits or burdens of regulation, what form regulation will take and the effect of regulation upon the allocation of resources" [31]

---

[28] Giles H Burgess, Jr., The Economics of Regulation and Antitrus (Newyork: Harper Collins College Publishers, 1995), p.19.

[29] Anthony I. Ogus, Regulation Legal Form and Economic Theory (London: Clarendon Press, 1996), p.29.

[30] John T. Wenders, "The Economic theory of regulation and the US Telecoms Industry," Telecommunications Policy 12, No.1(March:1988): 17.

[31] C. D. Foster, Privatization, Public Ownership and the Regulation of Natural Monopoly, (Blackwell Publisher : 1993), p 371.

ในระบบของการให้บริการโทรคมนาคมก็เช่นเดียวกัน เนื่องจากมี ผู้ เล่นเพิ่มมากขึ้นกว่าในอดีตอย่างมากมาย ไม่ว่าจะในระดับภายในประเทศ เช่น รัฐบาล เอกชนผู้ให้บริการ ผู้บริโภค หรือกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ หรือในระดับระหว่างประเทศทั้งในรูปแบบของข้อตกลงทวิภาคี และพหุภาคี ซึ่งผู้เล่นแต่ละรายเหล่านี้ล้วนแต่มีบทบาท หน้าที่ ผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน โดยความสัมพันธ์และผลประโยชน์ที่แตกต่างกันนี้ได้ส่งผลให้ผู้เล่นแต่ละรายในระบบโทรคมนาคมมีแนวคิด ทัศนคติ และวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันด้วย ดังนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นคือกฎเกณฑ์การกำกับดูแลของรัฐจะแบ่งสรรทรัพยากรอย่างไรเพื่อให้เกิดความสมดุลขึ้นในสังคม ซึ่งคำตอบที่ได้นั้นอาจแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศเพราะแต่ละประเทศต่างก็มีแนวคิดทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ การบริหาร และประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตามลักษณะของกฎระเบียบข้อบังคับของรัฐจะต้องมีลักษณะที่โปร่งใส (transparecy) และมีความรับผิดชอบที่สอบทานได้ (accountability) เพื่อสร้างความแน่นอนชัดเจนให้กับทุกฝ่าย

2. เกิดความไม่เป็นธรรมในการกระจาย (Distributive Inequity)

ก. แนวคิดความไม่เป็นธรรมในการกระจาย

ความไม่เป็นธรรมในเชิงการกระจาย เป็นระบบที่พิจารณาจากแนวคิดที่ว่าในสังคมที่มีความเป็นธรรมนั้น รูปแบบการกระจายรายได้ไม่ควรที่จะเหลื่อมล้ำมากเกินความเหมาะสม[32] โดยทั่วไปแล้วเป้าหมายในทางเศรษฐกิจของการจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ นั้น ก็เพื่อให้เกิดสวัสดิการทางสังคมให้มากที่สุด ดังนั้น กฎเกณฑ์การกำกับดูแลควรมีลักษณะที่ให้บรรลุผลของการกระจายทรัพยากรที่เป็นธรรม (fair) หรือสมเหตุสมผล (Just)[33] ซึ่งการกระจายทรัพยากรอันเกิดจากกระบวนการทางการตลาดนั้นไม่ได้ก่อให้เกิดความเป็น ธรรมและสมเหตุสมผล[34] ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีนโยบายการกำกับดูแล

ข. ความจำเป็นที่ต้องมีการแทรกแซงจากภาครัฐ : ทฤษฎีการกระจาย

ทฤษฎีการกระจาย เป็นการอธิบายการเข้าแทรกแซงของรัฐในการก่อให้เกิดการกระจายทรัพยากรใหม่ ซึ่งการเข้าแทรกแซงของรัฐมีทั้งแบบทางตรง และทางอ้อม

---

[32] ไกรยุทธ ธีรตยากีนันท์, "ทฤษฎีความล้มเหลวของภาครัฐ," เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ: รวมบทความ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540) : 2.

[33] Anthony I. Ogus, Regulation Legal Form and Economic Theory (London: Clarendon Press, 1996), p. 46.

[34] Ibid., p. 47.

การเข้าแทรกแซงทางอ้อม จะเกิดขึ้นบนพื้นฐานของการเกิดความล้มเหลวของกลไกตลาด ซึ่งผู้ออกนโยบาย จะต้องทราบผลลัพธ์ของการกระจายจากการใช้มาตรการต่างๆ และนำมาสร้างเป็นรูปแบบของกฎเกณฑ์การกำกับดูแลในทางที่จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม และความสมเหตุสมผล[35]

การเข้าแทรกแซงทางตรง จะเป็นลักษณะของการใช้เครื่องมือในการกำกับดูแลในรูปแบบต่างๆ เพื่อวัตถุประสงค์ที่ต้องการก่อให้เกิดการปรับการกระจายใหม่ กล่าวคือ การลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างคนจน และคนรวย นอกจากนี้ต้องลด หรือขจัดช่องว่างที่มีผลต่อความสามารถในการเข้าร่วมในกระบวนการทางตลาด[36] ตลอดจนผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรมกับสภาพการณ์ในสังคม โดยรัฐบาลจะทำหน้าที่เข้ามาแทรกแซงในรูปของการกำหนดนโยบาย เช่น นโยบายของการให้บริการอย่างทั่วถึงทุกพื้นที่ของบริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน

3.2.3 <u>รูปแบบของกฎเกณฑ์การกำกับดูแลอันเนื่องมาจากความล้มเหลวของระบบตลาด</u>

กฎเกณฑ์การกำกับดูแลของรัฐ (Government Regulation) หมายถึงการที่รัฐเข้าแทรกแซงหรือเข้าควบคุมกำกับดูแลพฤติกรรมของผู้ผลิต และผู้บริโภคเพื่อจุดประสงค์บางอย่าง[37] ซึ่งการเข้าแทรกแซงของรัฐจะมากหรือน้อยเท่าใดจึงจะเหมาะสมนั้น เป็นเรื่องที่ไม่มีคำตอบไม่แน่นอนเพราะเป็นอัตตวิสัย (Subjective) รวมทั้งมีความซับซ้อน และแตกต่างกันไปในแต่ละสถานที่ อย่างไรก็ตามการเข้าแทรกแซงในทางเศรษฐกิจของรัฐจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อกลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้ดี หรือไม่มีประสิทธิภาพที่อาจนำไปสู่การผูกขาดในตลาด รูปแบบของกฎเกณฑ์การกำกับดูแลอันเนื่องมาจากความล้มเหลวของระบบตลาด แบ่งได้เป็น 2 ประเภทที่สำคัญ

3.2.3.1 กฎเกณฑ์การกำกับดูแลทางสังคม (Social Regulation)

ความอยู่ดีกินดีทางเศรษฐกิจ (Welfare Economic) เป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์ที่ก่อให้เกิดการกำกับดูแลทางสังคม[38] ด้วยเหตุนี้ทฤษฎีที่อยู่เบื้องหลัง Social

---

[35] Ibid., p. 48.

[36] Ibid., p. 48.

[37] Giles H. Burgess, Jr., <u>The Economics of Regulation and Antitrust</u>. (Harper Collins College Publishers : 1995), p. 4.

[38] Ibid., p. 28.

Regulation ส่วนใหญ่มักเป็นทฤษฎีผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Theory) ซึ่งมีแนวคิดว่า ความจำเป็นที่ต้องมีการแทรกแซงทางเศรษฐกิจจากรัฐ ก็เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะ ลักษณะของ Social Regulation เช่น มาตรฐานความปลอดภัยในการทำงาน และกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค กฎเกณฑ์ว่าด้วยความปลอดภัยในการขับขี่ยานพาหนะ

จากหลักความอยู่ดีกินดีทางเศรษฐกิจและทฤษฎีผลประโยชน์สาธารณะ ทำให้กฎเกณฑ์การกำกับดูแลทางสังคมที่เกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคม อยู่บนแนวคิดที่เน้นความสำคัญของการให้บริการทางด้านสังคม ซึ่งประกอบด้วยแนวคิด 3 ประการคือ

1. แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ (public service)

บริการสาธารณะ (public service) หมายถึง กิจการที่อยู่ในความอำนวยการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครอง ที่จัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน [39] ด้วยเหตุนี้เมื่อการสื่อสารโทรคมนาคมเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นในการอยู่รวม จึงถือเป็นหน้าที่ของรัฐในการที่จะต้องจัดให้มีบริการโทรคมนาคม เพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนรวม

เมื่อพิจารณาว่ากิจการโทรคมนาคมเป็นบริการสาธารณะก็ต้องให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ที่ประชาชนพึงจะได้รับจากรัฐเป็นสำคัญ โดยอยู่ภายใต้หลักของบริการสาธารณะ 5 ประการ [40] คือ

ก. บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนวยการหรือในความควบคุมกำกับดูแลของฝ่ายปกครอง

ข. บริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน

ค. บริการสาธารณะจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขอยู่เสมอเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็น

ง. บริการสาธารณะจะต้องดำเนินการอยู่เป็นนิจและโดยสม่ำเสมอ ไม่มีการหยุดชะงัก ซึ่งหมายถึงบริการสาธารณะต้องมีความต่อเนื่อง

จ. เอกชนมีสิทธิได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะโดยเท่าเทียมกัน

2. แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการอย่างทั่วถึง (universal service)

ไม่ว่าโครงสร้างของตลาดการให้บริการโทรคมนาคมของแต่ละรัฐจะเป็นรูปแบบใดก็ตาม แต่แนวคิดของการให้บริการอย่างทั่วถึงถือเป็นแนวแนวคิดที่สำคัญที่ผู้กำกับดูแลต้องคำนึงถึง เพราะการให้บริการโทรคมนาคมจัดว่าเป็นบริการที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของสังคมที่รัฐจะต้องจัดให้มีบริการอย่างทั่วถึงทุกพื้นที่ เพื่อลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดขึ้น ซึ่งสิ่ง

---

[39] ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 108.

[40] เรื่องเดียวกัน., หน้า 110-115.

T 128549384

เหล่านี้กลไกตลาดไม่สามารถก่อให้เกิดการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ จึงจำเป็นต้องมีข้อบังคับหรือกฎระเบียบที่เฉพาะเจาะจง

เช่น ในประเทศเยอรมัน ได้มีการออกกฎหมาย The 1996 Telekommunikationsgesetz ซึ่งได้ให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมของรัฐในการที่จะต้องจัดให้มีการให้บริการอย่างทั่วถึง (universal service) [41]

ในประเทศสหรัฐอเมริกา ตาม Telecommunications Act 1996 ได้กำหนดให้การให้บริการโทรคมนาคมจะต้องให้อย่างทั่วถึงแก่ผู้บริโภคชาวอเมริกันทุกพื้นที่ภายใต้ค่าบริการที่สมเหตุสมผลและสามารถซื้อได้ "just, reasonable and affordable" ทั้งนี้โดยการให้บริการโทรคมนาคมจะต้องให้ด้วยความเท่าเทียมกันและไม่เลือกปฏิบัติ "equitable and non discriminatory contribution" [42]

ในประเทศอังกฤษ ได้มีการนำแนวคิดการให้บริการอย่างทั่วถึงมาใช้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางสังคมเช่นกัน โดยใน Telecommunications Act 1984 ได้กำหนดให้ Director General ของ Oftel มีหน้าที่ในการตรวจสอบการให้บริการของ British Telecom โดยจะต้องให้บริการโทรคมนาคมแก่ผู้ใดก็ตามที่ต้องการรับบริการโทรคมนาคมแม้ว่าจะอยู่ไกลเพียงใดก็ตาม

3. แนวคิดเกี่ยวกับการอุดหนุนข้ามภาค (Cross-Subsidization)

แนวคิดนี้เป็นแนวคิดที่สืบเนื่องมาจากแนวความคิดเกี่ยวกับการให้บริการอย่างทั่วถึง (universal service) เพราะปัญหาสำคัญในการให้บริการโทรคมนาคมประการหนึ่งคือ การให้บริการโทรคมนาคมเป็นการให้บริการที่มีต้นทุนคงที่ (fixed cost) ที่ใช้ในการสร้างเครือข่ายที่สูงมาก โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทห่างไกล ซึ่งทำให้เมื่อตลาดมีความสามารถที่จะให้มีการแข่งขันได้ในระบบการให้บริการโทรคมนาคมบางประเภทอันเนื่องมาจากการลดขนาดการผูกขาดโดยธรรมชาติ จึงทำให้การอุดหนุนข้ามภาคเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อสภาพการแข่งขัน เนื่องจากเป็นการบิดเบือน (distortion) กลไกตลาด โดยผู้ให้บริการอาจนำผลกำไรจากการให้บริการในภาคที่ตนเองได้กำไรมาอุดหนุนการให้บริการในภาคที่ตนเองไม่มีประสิทธิภาพในการแข่งขันเพื่อให้กิจการนั้นสามารถดำรงอยู่ได้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะส่งผลให้กลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้ดี ดังนั้นเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ในบางประเทศได้มีนโยบายให้รัฐเป็นผู้รับภาระในการช่วยอุดหนุน ในขณะที่หลายประเทศเริ่มเปลี่ยนนโยบายโดยให้ภาคเอกชนที่ให้บริการเข้าช่วยรัฐแบกรับภาระใน

---

[41] Telekommunikationsgesetz (TKG) § 17 (2).

[42] Telecommunications Act 1996, sec 101, § 254 (b), 110 Stat. At 71-72.

การอุดหนุนซึ่งอาจคิดตามเปอร์เซนต์ของส่วนแบ่งในตลาดที่ภาคเอกชนมีอยู่ เช่นประเทศสหรัฐอเมริกา และ ประเทศเยอรมัน [43]

3.2.3.2 กฎเกณฑ์การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ (Economic Regulation)

กฎเกณฑ์การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ จะมีขอบเขตของกิจกรรมที่แคบกว่ากฎเกณฑ์กำกับดูแลสังคม เพราะกฎเกณฑ์การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจมักนำไปใช้กับอุตสาหกรรมที่มีลักษณะของการผูกขาด[44] ลักษณะของกฎเกณฑ์การดูแลทางเศรษฐกิจแบ่งเป็น 2 ประเภท[45]

1. Public Utility Regulation เป็นลักษณะของการควบคุมพฤติกรรมของกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ โดยจะเป็นกฎระเบียบที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการสาธารณะโดยทั่วไป และมีวัตถุประสงค์หลักในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการควบคุมเศรษฐกิจ (Economic Control)[46] เพื่อป้องกันผู้บริโภคจากศักยภาพของธุรกิจที่สามารถใช้อำนาจการผูกขาดไปในทางที่ผิด โดยผู้ควบคุมกำกับดูแลตาม Public Utility Regulation มีหน้าที่จะต้องสนับสนุนให้เกิดประสิทธิภาพในการประกอบการทางธุรกิจ และป้องกันการกระจายรายได้ที่ได้รับมาจากการให้บริการซึ่งจะถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด [47]

โดยทั่วไปกิจการที่มีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคนี้ มักเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติ (natural monopoly) กล่าวคือต้องมีการประหยัดจากขนาด (economies of scale) หมายถึงต้องการฐานผู้บริโภคที่มากพอจึงจะพอกับจุดคุ้มทุนเนื่องจากต้องมีการลงทุนสูง ลักษณะของรูปแบบกฎระเบียบในกรณีนี้ รัฐจะออกกฎหมายมาควบคุมการให้บริการของเอกชนโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำกับดูแลทางด้านราคา (price) อัตราการได้รับผลตอบแทนจากการลงทุน (rate of return) เพื่อประกันการบรรลุวัตถุประสงค์ทางด้านสังคม

2. Antitrust Regulation เป็นลักษณะของการกำกับดูแลกิจการที่สามารถมีการแข่งขันได้ แต่ถูกผูกขาดโดยผู้ให้บริการรายใหญ่ๆ ที่ใช้วิธีต่างๆ ในการกีดกันการเข้าสู่ตลาดของผู้ให้บริการรายอื่น

---

[43] Carl B. Kress, "The 1996 *Telekommunikationsgesetz* and the Telecommunications Act of 1996 : Toward More Competitive Markets in Telecommunications in Germany and United States" Federal Communications Law Journal, (49 April,1997), p 584.

[44] Anthony I. Ogus, supra., footnote 33, p.45.

[45] Ibid., p. 32.

[46] Giles H Burgess, Jr., op.cit. footnote 37, p. 26.

[47] Ibid., p 42.

Antitrust Regulation เป็นรูปแบบหนึ่งของการกำกับดูแลจากรัฐบาลโดยเป็นกฎหมายที่รัฐออกมาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการควบคุมแนวปฏิบัติในทางธุรกิจ [48] ซึ่งหลักการของกฎหมาย Antitrust จะแตกต่างจากกฎเกณฑ์การกำกับดูแลทั่วไปทั้งในแง่วัตถุประสงค์ และวิธีการ กล่าวคือ กฎหมายเกี่ยวกับ Antitrust เป็นการสร้างหรือคงไว้ซึ่งสภาพการแข่งขันในตลาด มากกว่าที่จะเป็นการแก้ไขความล้มเหลวของกลไกตลาดในการแข่งขัน [49] ถึงแม้ว่ากฎหมาย Antitrust จะมีความซับซ้อนอย่างมากในการนำมาปรับใช้ แต่สาระสำคัญและวัตถุประสงค์สามารถอธิบายได้ในแบบง่าย กล่าวคือ สาระสำคัญของกฎหมายเป็นลักษณะของการห้ามการกระทำที่มีผลทำให้เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันตามกลไกตลาดอันอาจนำไปสู่การผูกขาด โดยมี 4 รูปแบบ [50] คือ

1. in restraint of trade การกระทำที่เป็นข้อจำกัดทางการค้า
2. attempts to monopolize การกระทำที่พยายามให้เกิดการผูกขาด
3. monopolization การกระทำที่เป็นการผูกขาด
4. lessen competition substantially การกระทำที่ทำให้สภาวะการแข่งขันลดน้อยลง

3.2.3.3 แนวคิดการกำกับดูแลโดยผ่านองค์กรกำกับดูแล

1. ความนำ

โดยทั่วไปแล้วรูปแบบการกำกับดูแลเศรษฐกิจมี 2 ลักษณะใหญ่ คือ

ก. การกำกับดูแลโดยกลไกตลาด

การกำกับดูแลโดยกลไกตลาด หมายถึง การที่ปล่อยให้กลไกตลาดตามธรรมชาติกำกับดูแลโดยตัวมันเอง ซึ่งจะเกิดในกรณีที่ตลาดมีการแข่งขันสมบูรณ์ภายใต้เงื่อนไขบางประการดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 3.2.1.1 แต่ในสภาพความเป็นจริงตลาดการให้บริการโทรคมนาคมไม่ได้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ เกิดสภาวะความล้มเหลวของกลไกตลาดอันเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ เช่น เกิดการผูกขาดโดยกฎหมายภายในของรัฐ หรือ เกิดพฤติกรรมที่มีลักษณะกีดกันการแข่งขันของผู้ให้บริการบางราย

---

[48] Ibid., p. 200.

[49] Stephen Breyer, Regulation and Its Reform. (Harvard University Press : 1994), p 156.

[50] Ibid., p. 156.

ข. การกำกับดูแลโดยการแทรกแซงจากภาครัฐ

จากความล้มเหลวของระบบตลาด ทำให้ส่งผลตามมาสองประการใหญ่ ๆ คือ

ประการแรก การขาดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร เช่น การผลิตหรือการให้บริการโทรคมนาคมไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพราะมีการผูกขาด

ประการที่สอง เกิดความไม่เป็นธรรมในการกระจาย เช่น การให้บริการโทรคมนาคมเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง หรือ มีการเลือกปฏิบัติทางราคา

ซึ่งผลต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากความล้มเหลวของกลไกตลาดนี้ ทำให้เกิดความจำเป็นต้องมีการแทรกแซงจากภาครัฐ การแทรกแซงจากภาครัฐมีได้ใน 2 รูปแบบ คือ

ข.1 การแทรกแซงโดยผ่านการควบคุม การกำกับดูแลตามระบบราชการหรือการที่รัฐเป็นผู้ให้บริการเองโดยตรง

การแทรกแซงโดยผ่านการกำกับดูแลตามระบบราชการ ไม่มีความเหมาะสมกับกรณีของบริการโทรคมนาคม เพราะการกำกับดูแลตามระบบราชการจะไม่มีความต่อเนื่องของนโยบายและมีความล่าช้าอันเนื่องมาจากการมีขั้นตอนที่มากเกินไป

การที่รัฐเป็นผู้ให้บริการเองโดยตรง เนื่องจากตลาดการให้บริการโทรคมนาคมเป็นตลาดที่มีมูลค่าและผลตอบแทนที่สูง ดังนั้นการเข้าแทรกแซงของรัฐในรูปแบบนี้อาจก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในระบบเศรษฐกิจและทำให้เกิดการกระจายที่ไม่เป็นธรรมเพิ่มมากขึ้น เช่น เกิดการทุจริตคอร์รัปชั่นหรือการใช้อำนาจดุลพินิจให้คุณให้โทษแก่บุคคลฝ่ายต่าง ๆ ในทางมิชอบ [51]

ข.2 การแทรกแซงโดยการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลขึ้นมาโดยเฉพาะ

การแทรกแซงโดยการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลขึ้นมาโดยเฉพาะ เป็นวิธีที่ดีกว่าการกำกับดูแลในรูปแบบอื่น แต่ทั้งนี้องค์กรกำกับดูแลที่ตั้งขึ้นมาจะต้องประกอบไปด้วยเงื่อนไขต่าง ๆ หลายประการ (ดังได้กล่าวต่อไปในหัวข้อ 3.3.2.1) เพื่อที่จะสร้างความมั่นใจให้กับกลุ่มผลประโยชน์ฝ่ายต่าง ๆ ในตลาด

2. ความจำเป็นที่ต้องมีการกำกับดูแลโดยผ่านองค์กร

การกำกับดูแลเศรษฐกิจโดยผ่านองค์กรกำกับดูแลที่เป็นอิสระเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยได้มีการตั้งองค์กรที่มีชื่อเรียกว่า Interstate Commerce Commission (ICC) เพื่อทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลการค้าระหว่างมลรัฐ [52] เหตุผลเริ่มแรกในการจัดตั้งองค์กรก็เพื่อควบคุมในกิจการที่มีลักษณะเป็น Public Utility เป็นการควบคุมทั้งในด้านราคา และการจำกัดการ

---

[51] ทศพร ศิริสัมพันธ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ, หน้า 64.

[52] วิษณุ วรัญญู, รายงานวิจัยองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ, 2538, หน้า 7.

เข้าสู่ตลาด ทั้งนี้เนื่องจากว่ากิจการที่เป็น Public Utility ส่วนใหญ่นั้นเป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ ที่ทำให้การมีการแข่งขันจะก่อให้เกิดผลร้ายมากกว่าผลดี

ความจำเป็นที่ต้องมีการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมโดยผ่านองค์กรกำกับดูแลมีสาเหตุดังต่อไปนี้ [53]

ก. เกิดความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจสังคม

ความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจ และสังคมที่สำคัญคือความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีโดยเฉพาะในกรณีของเทคโนโลยีทางด้านโทรคมนาคม ที่ส่งผลให้การให้บริการโทรคมนาคมเกิดการคลายตัวของระบบการผูกขาดโดยธรรมชาติ ที่ทำให้เกิดการแข่งขันขึ้นในภาคธุรกิจนี้ได้โดยไม่เสียประโยชน์จากการประหยัดจากขนาด ดังนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องลดบทบาทของตนเองในฐานะผู้ประกอบการลงไป และเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเข้ามาเป็นผู้ประกอบการได้ ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรกำกับดูแลทั้งนี้เพราะ

<u>ประการแรก</u> ถึงแม้ว่าพัฒนาการทางด้านเทคโนโลยีจะส่งผลให้เกิดการแข่งขันได้ก็ตาม แต่ทรัพยากรทางด้านนี้ถือเป็นทรัพยากรที่มีจำกัด และมีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง ซึ่งทำให้ในการจัดสรรทรัพยากรอย่างทั่วถึงโดยใช้กลไกทางตลาดนั้นเป็นไปได้ยาก

<u>ประการที่สอง</u> เนื่องจากอิทธิพลจากสิ่งเหล่านี้ในสภาพสังคมปัจจุบันมีอยู่ค่อนข้างสูง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลที่เป็นกลาง ไม่เลือกปฏิบัติ

ข. ระบบการบริหารแบบดั้งเดิมไม่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ

โครงสร้างการบริหารแบบดั้งเดิมที่กล่าวถึงในที่นี้ คือ ระบบการบริหารแบบราชการที่มีความล่าช้าในการดำเนินงาน ขาดการประสานงาน และมองข้ามผลประโยชน์ของเอกชน ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ถือเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่ทำให้ไม่เอื้ออำนวยในการควบคุมกำกับดูแลในกิจการโทรคมนาคมที่มีการพัฒนาการค่อนข้างสูง และเกี่ยวพันกับผลประโยชน์ของคนหลายฝ่าย

3. บทบาทขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม

ในสภาพตลาดที่แตกต่างกันย่อมส่งผลให้บทบาทขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในแต่ละตลาดแตกต่างกันไป ทั้งนี้เพราะแต่ละตลาดจะมีสภาพและเงื่อนไขอันเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันในภาคการให้บริการโทรคมนาคมที่ไม่เท่ากัน บทบาทขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมที่จะกล่าวถึงในที่นี้ ได้แบ่งตลาดเป็น 3 ประเภท คือ

---

[53] Ibid., หน้า 8-12.

ก. ตลาดผูกขาดสมบูรณ์ : ในตลาดผูกขาดสมบูรณ์บทบาทขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมจะต้องให้ความสำคัญกับประเด็นดังต่อไปนี้

- กระตุ้นให้ผู้ที่ผูกขาดเกิดการขยายเครือข่าย การให้บริการโทรคมนาคมให้เพียงพอ
- ตรวจสอบการดำเนินการของผู้ผูกขาด
- การนำหลัก universal service มาใช้กับผู้ที่ผูกขาด

ข. ตลาดผูกขาดบางส่วน: ในตลาดผูกขาดบางส่วนบทบาทขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมจะต้องให้ความสำคัญกับประเด็นดังต่อไปนี้

- การสร้างกฎเกณฑ์สำหรับผู้ผูกขาด และ ผู้เข้าใหม่ (new entry) กฎเกณฑ์ดัง กล่าวนี้ไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่เหมือนกัน แต่ต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่จะสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นกับทั้งสองฝ่าย
- กฎเกณฑ์สำหรับผู้ผูกขาดให้การดำเนินการเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม คือเกิดประโยชน์ต่อผู้บริโภคและผู้ให้บริการรายอื่น
- วางกฎเกณฑ์การเข้าสู่ตลาดของผู้เข้าใหม่
- วางกฎเกณฑ์การเชื่อมต่อเครือข่าย และ universal service

ค. ตลาดมีการแข่งขันสูง: ในตลาดผูกขาดสมบูรณ์บทบาทขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมจะต้องให้ความสำคัญกับประเด็นดังต่อไปนี้

- วางกฎเกณฑ์ในการเข้าสู่ตลาด ในแง่นี้ไม่ได้หมายถึงการวางกฎเกณฑ์เพื่อให้เป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาดของผู้ให้บริการรายอื่น แต่เป็นกฎเกณฑ์ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อขจัดมาตรการต่าง ๆ ที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาด
- กำหนดรูปแบบการกำกับดูแลเพื่อให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้ดี
- วางกฎเกณฑ์สำหรับผู้ให้บริการที่มีอิทธิพลเหนือผู้ให้บริการรายอื่น (dominant player) เพื่อไม่ให้มีพฤติกรรมที่กีดกันการแข่งขัน (anti - competitive behaviour)
- วางกฎเกณฑ์ในเรื่อง universal service

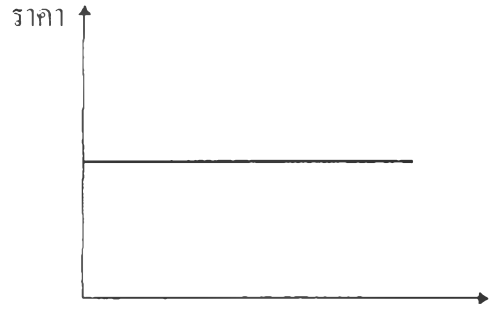
3.2.4 <u>ปัญหาการขาดไร้องค์กรกำกับดูแล</u>

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การจัดสรรทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจจะมีประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้เงื่อนไขของการแข่งขันสมบูรณ์ ซึ่งเป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่าลักษณะของตลาดสมบูรณ์ไม่ใกล้เคียงกับสภาพความเป็นจริงอันเนื่องมาจากสาเหตุต่างๆ โดยความล้มเหลวของระบบกลไกตลาดนั้นจะมีผลต่อสวัสดิการสังคม (Social Welfare) ดังนั้นจึงปรากฏเสมอว่าในบางกรณีรัฐจึงจำเป็นต้องเข้าไปควบคุมกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภท

การเข้าแทรกแซงในทางเศรษฐกิจจากภาครัฐนั้น อาจมีได้หลายวิธีการ เช่น การเข้าไปดำเนินงานเอง การควบคุมกำกับดูแลโดยผ่านระบบราชการ หรือ การควบคุมกำกับดูแลโดยผ่านองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ ซึ่งจากสาเหตุต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อข้างต้น เราจะพบว่าการกำกับดูแลในทางเศรษฐกิจของรัฐ โดยผ่านองค์กรกำกับดูแลนั้นจะก่อให้เกิดผลเสียน้อยที่สุด ด้วยเหตุนี้จากสภาวะความล้มเหลวของระบบกลไกตลาด ถ้าหากไม่มีองค์กรกำกับดูแลจะทำให้ส่งผลหลายประการที่ตามมา ดังต่อไปนี้

3.2.4.1 ผลกระทบทางเศรษฐกิจ

โดยทั่วไปแล้ว เส้นอุปสงค์ต่อสินค้าในทรรศนะผู้ขายในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ จะเป็นเส้นที่ขนานไปกับแกนนอน ดังรูป



ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ ผู้ซื้อและผู้ขายไม่มีอิทธิพลเหนือราคาสินค้า โดยราคาสินค้าถูกกำหนดโดยกลไกราคาที่มาจากดุลยภาพของอุปสงค์ และอุปทานที่แท้จริง เนื่องจากในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ มีข้อสมมุติว่าผู้ซื้อและผู้ขายต่างรู้สภาพการตลาดอย่างดี ดังนั้นย่อมไม่มีผู้ใดซื้อสินค้าประเภทเดียวกันในราคาที่สูงกว่า [54] ซึ่งทำให้ผู้ขายไม่สามารถตั้งราคาได้สูงกว่าราคาตลาด และไม่ตั้งราคาต่ำกว่าตลาดด้วย

แต่ในสภาพความเป็นจริง ตลาดมีการแข่งขันไม่สมบูรณ์อันเนื่องมาจากความล้มเหลวของระบบกลไกตลาดซึ่งถ้าหากไม่มีผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลย่อมส่งผลกระทบดังต่อไปนี้

---

[54] ประพันธ์ เศวตนันท์ และไพศาล เล็กอุทัย, หลักเศรษฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ: โครงการตำรา คณะเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 86-87.

1. ผลต่อ Demand-Supply

- Demand มีลักษณะ Downward Sloping คือ ถ้าสินค้ามีราคาสูง ความต้องการซื้อก็จะต่ำ แต่ถ้าสินค้าราคาต่ำ ความต้องการซื้อก็จะเพิ่มขึ้น

- ปัญหาสำคัญในตลาดผูกขาดคือ ไม่มี Supply ดังนั้น ผู้ผูกขาดจะจำกัดผลผลิตของตนให้น้อยลงเพื่อให้ราคาสินค้าสูงขึ้น และแม้ว่าการที่ราคาสินค้าสูงขึ้นนั้น จะทำให้ความต้องการของผู้บริโภคน้อยลงก็ตาม แต่ผู้ที่ผูกขาดยังสามารถอยู่ได้เนื่องจากมีการทดแทนรายได้ส่วนที่ขาดไปจากส่วนที่ขาดไปจากการที่ Demand น้อยลง โดยการที่สินค้าบางส่วนที่ราคาสูงนี้ยังคงขายได้ในตลาด[55] ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับตลาดแข่งขันสมบูรณ์แล้วจะพบว่า ปริมาณการผลิตในตลาดผูกขาดจะน้อยกว่า และราคาก็จะสูงกว่า [56]

เป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่าในตลาดการให้บริการโทรคมนาคมนั้น ไม่ว่าโครงสร้างตลาดเป็นจะแบบใดก็ตาม แต่ปัญหาที่สำคัญคือมีอุปสงค์มากกว่าอุปทานมาโดยตลอด หมายถึงว่าการให้บริการยังไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน [57] สภาพปัญหาเช่นนี้อาจส่งผลกระทบที่รุนแรงมากขึ้นนั่นคือการให้บริการโทรคมนาคมจะไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ของการให้บริการอย่างทั่วถึงได้ ทำให้การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมเป็นไปอย่างล่าช้า

2. การเกิดกำไรเกินปกติของผู้ผูกขาด

การเกิดกำไรเกินปกติของผู้ผูกขาดในตลาดผูกขาดเกิดขึ้นเนื่องจากการไม่มีคู่แข่งขันทางการค้า ทำให้ผู้ผูกขาดสามารถตั้งราคาสูงได้ การเกิดกำไรเกินส่วนนี้ไม่ได้หมายถึงความไม่มีประสิทธิภาพของการจัดสรรทรัพยากร แต่เกิดเพราะผู้ผลิตสามารถควบคุม Source of Supply เอาไว้ได้[58] ทำให้ผู้บริโภคไม่มีทางเลือกในการตัดสินใจ ดังนั้นโดยทั่วไปผู้ผูกขาดมักได้รับกำไรเกินปกติจากการกำหนดปริมาณการผลิตให้ต่ำกว่า และตั้งราคาสูงกว่า[59]

---

[55] Stephen Breyer, Regulation and Its Reform (London: Harvard University Press. 1994), p. 15.

[56] ขจรรัฐ หารกิจเจริญ และวิชัย ฉัน ทวณิชย์, คู่มือเตรียมสอบเข้าศึกษาต่อปริญญาโท เศรษฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ: สกายบุ๊คส์, 2540), หน้า 148.

[57] ITU Releases Key Report On Universal Access to Telecommunications, http://www.itu.int/newsroom/press/releases/1998/98-07.html.

[58] Stephen Breyer, op.cit., footnote 55, p. 21.

[59] ขจรรัฐ หารกิจเจริญ และวิชัย ฉัน ทวณิชย์, op.cit., footnote 56, p. 148.

การเกิดกำไรเกินปกติในตลาดการให้บริการโทรคมนาคม เป็นผลสืบเนื่องจากการที่มีอุปสงค์มากกว่าอุปทานซึ่งทำให้ผู้ให้บริการสามารถตั้งราคาให้สูงกว่าปกติได้ เพราะถึงแม้ว่าราคาจะสูงเกินไปแต่ก็มีผู้บริโภคบางกลุ่ม เช่น กลุ่มธุรกิจ ที่จำเป็นจะต้องรับราคาดังกล่าว ทำให้ผู้ให้บริการสามารถนำกำไรดังกล่าวไปชดเชยในส่วนที่ขาดหายไปได้

3. การเกิดการแบ่งแยกราคา (Price Discrimination)

การจงใจตั้งราคาให้แตกต่างกัน จะทำให้ผู้ผูกขาดได้กำไรมากขึ้น เพราะสินค้าชนิดเดียวกัน แต่มีการขายในราคาที่แตกต่างกันในแต่ละตลาด โดยที่ผู้ซื้อสินค้าจากตลาดที่มีราคาถูกไม่สามารถนำไปขายในตลาดสินค้าที่มีราคาแพงได้

การเกิดการแบ่งแยกราคาในตลาดการให้บริการโทรคมนาคมจะทำให้ส่งผลเสียต่อผู้บริโภคเพิ่มมากขึ้นเพราะ การตั้งราคาให้แตกต่างกันนี้ทำให้ผู้บริโภคบางกลุ่มต้องแบกรับราคาที่สูงกว่าปกติ

4. การร่วมมือกำหนดราคา (Cartels)

ตลาดผู้ขายน้อยรายเป็นตลาดที่ผู้ขายแต่ละรายมีความสัมพันธ์กัน การตัดสินใจของผู้ขายรายหนึ่งรายใดจะต้องกระทบกระเทือนผู้ขายรายอื่นๆ อยู่เสมอ ดังนั้นในระหว่างผู้ผลิตจึงมักมีการร่วมมือกำหนดราคา และปริมาณผลผลิตเสนอขายในตลาด (Cartel) ซึ่งวิธีนี้ถือเป็นการผูกขาดทางการค้าประเภทหนึ่ง

การร่วมมือกำหนดราคาในระหว่างผู้ให้บริการโทรคมนาคมด้วยกันถือเป็นวิธีการที่เป็นการกีดกันการแข่งขันไม่ให้ผู้ให้บริการรายอื่นเข้ามาในตลาดได้ ทั้งนี้เนื่องจากเป็นที่ทราบกันดีว่าการลงทุนในภาคการให้บริการโทรคมนาคมเป็นการลงทุนที่สูง ดังนั้นการที่จะมีผู้เข้ามาประกอบการย่อมหมายถึงความคุ้มที่จะลงทุนของผู้ลงทุน ถ้าหากมีการร่วมมือกำหนดราคาโดยมีการตั้งราคาที่ต่ำเกินไปก็จะทำให้ผู้ลงทุนรายอื่นไม่สามารถจะอยู่ได้ในตลาด

3.2.4.2 ผลกระทบทางสังคม

ผลกระทบทางสังคมที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากการขาดไร้องค์กรกำกับดูแลอาจมีได้หลายประการที่สำคัญ คือ

1. การเกิดสภาวะ Cream-Skimming

Cream-Skimming คือการที่ผู้ให้บริการเลือกให้บริการเฉพาะเขต หรือเฉพาะตลาดที่สามารถทำกำไรได้มากเท่านั้น เช่นผู้ให้บริการโทรคมนาคมที่เลือกจะให้บริการทางไกล

ภายในประเทศ เฉพาะกรุงเทพฯ-เชียงใหม่ กรุงเทพฯ-นครราชสีมา ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีจำนวนการใช้โทรศัพท์สูง ทำกำไรได้มาก

การเกิด Cream-Skimming ในตลาดการให้บริการโทรคมนาคมเกิดขึ้นในกรณีที่ตลาดมีการแข่งขัน และผู้ประกอบการสามารถเข้าสู่ตลาดได้โดยเสรี ซึ่งผลกระทบของการมีการแข่งขัน และผู้ประกอบการสามารถเข้าสู่ตลาดได้โดยเสรีนั้น ทำให้ผู้ประกอบการอาจได้กำไรน้อยลง หรือได้ไม่คุ้มกับที่ต้องลงทุน จากการให้บริการในพื้นที่ที่ตลาดมีความต้องการบริการดังกล่าวน้อย หรือในพื้นที่ที่ไม่ใช่เขตธุรกิจ [60]

ซึ่งผลของการเกิด Cream-Skimming นี้อาจส่งผลกระทบที่สำคัญคือ การที่ผู้ให้บริการมีการรวมตัวกันเพื่อกำหนดราคา (Cartel) โดยมีการตั้งราคาและกำหนดส่วนแบ่งตลาด เพื่อจะให้เกิดการบริการอย่างทั่วถึง ทำให้นำไปสู่ การค้าที่ไม่เป็นธรรมขัดต่อหลักการแข่งขัน[61] และทำให้เกิดความด้อยโอกาสทางสังคมของบุคคลบางกลุ่ม

2. การเกิด Cross-Subsidization หรือการอุดหนุนข้ามภาค

การเกิดการอุดหนุนข้ามภาคเป็นผลกระทบประการหนึ่งของการเกิดสภาวะ Cream-Skimming เพราะผู้ให้บริการต้องนำกำไรจากการให้บริการในภาคที่ตนได้กำไรสูงไปอุดหนุนในตลาดที่ได้กำไรน้อย เพื่อให้สามารถอยู่ได้ ซึ่งการเกิดการอุดหนุนข้ามภาคมักใช้เป็นวิธีการหนึ่งในการขัดขวางผู้ให้บริการรายใหม่ ไม่ให้เข้าสู่ตลาด และเป็นการตัดตอนการแข่งขันโดยในทางเศรษฐกิจถือว่าเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ[62] และทำให้กลุ่มผู้บริโภคบางกลุ่มต้องจ่ายเงินมากกว่าปกติ เพื่อให้ผู้ให้บริการนำไปอุดหนุนในตลาดที่ได้กำไรน้อย

การอุดหนุนข้ามภาคในตลาดการให้บริการโทรคมนาคม จะส่งผลเสียต่อตลาดเพราะจะทำให้ตลาดเกิดการบิดเบือนเนื่องจากกลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้ดีโดยผู้ให้บริการอาจนำผลกำไรจากการให้บริการในภาคที่ตนได้กำไรมาอุดหนุนการให้บริการในภาคที่ตนเองไม่มีประสิทธิภาพในการแข่งขันเพื่อให้รักษาระดับส่วนแบ่งในตลาด

---

[60] Anthony I. Ogus, Regulation Legal Form and Economic Theory (London: Clarendon Press, 1996), p.32.

[61] Asia-Pacific Telecommunity, Handbook on Competitive Activities (October 1994), p.32.

[62] Anthony I. Ogus, supra., footnote 35, p. 32.

3.3 ทฤษฎีการกำกับดูแล และทฤษฎีองค์กรกำกับดูแล

กฎหมายทางเศรษฐกิจ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการแบ่งสรรปันส่วนทรัพยากรที่หายากในทางเศรษฐกิจ และเป็นกฎหมายที่มีผลกระทบโดยตรงต่อกิจกรรมในทางเศรษฐกิจ ซึ่งมิใช่กฎหมายที่ตัดสินว่าใครควรจะเป็นผู้ได้ หรือครอบครองทรัพยากรใด แต่เป็นกฎหมายที่ประนีประนอมผลประโยชน์ และวัตถุประสงค์ที่ขัดแย้งกันระหว่างผู้เล่นทั้งหลายในระบบ เป็นการสร้างสมดุลในการแบ่งปันทรัพยากรเหล่านั้นแก่กลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็ง หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่อ่อนแอ [63] ด้วยเหตุนี้ในการจะสร้างสมดุลในการแบ่งปันทรัพยากรที่ระบบตลาดไม่อาจก่อให้เกิดการแบ่งปันที่เป็นธรรมได้นั้น จำเป็นต้องมีการกำกับดูแลซึ่งทฤษฎี และแนวคิดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมีดังต่อไปนี้

3.3.1 ทฤษฎีการกำกับดูแลเศรษฐกิจ

3.3.1.1 ความเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเศรษฐกิจ

โครงสร้างทางเศรษฐกิจในปัจจุบันมีความเปลี่ยนแปลงแตกต่างไปจากเดิมอย่างมาก ซึ่งส่งผลต่อแนวคิดในการกำกับดูแลดังนี้

1. การคลายตัวของระบบการผูกขาด และการเกิดการแข่งขัน

แต่เดิมการเข้าแทรกแซงในทางเศรษฐกิจของรัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุม และป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ผิด (Misuse of Power) ของผู้ที่ผูกขาด ซึ่งโดยทั่วไปมักเป็นกิจการที่มีลักษณะสาธารณูปโภค อันได้แก่ Public Utility Regulations โดยทั่วไปกิจการที่มีลักษณะสาธารณูปโภคนี้มักเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) กล่าวคือ ต้องมีการประหยัดจากขนาด (Economics of Scale) หมายถึงความต้องการฐานผู้บริโภคที่มากพอกับจุดคุ้มทุน เนื่องจากต้องมีการลงทุนสูง

การผูกขาดโดยธรรมชาติ เป็นการผูกขาดของผู้ให้บริการที่ขึ้นกับเงื่อนไขของสภาพทางเทคนิค การผูกขาดโดยธรรมชาติสามารถทำได้เนื่องจากพื้นฐานทางเทคโนโลยี ซึ่งเป็นการเหมาะสมที่จะมีผู้ขายเพียงรายเดียวมากกว่าหลายราย และการที่ต้องมีการกำกับดูแลก็เพื่อไม่ให้ผู้ผูกขาดแสวงหากำไรที่เกินปกติ (Excess Profit) และการเลือกปฏิบัติทางราคา (Price Discrimination) การผูกขาดโดยธรรมชาติเป็นการให้บริการโดยผู้ให้บริการเพียงรายเดียวอันเนื่องมาจากเหตุผลทาง

---

[63] John T. Wenders, "The Economic theory of regulation and the US Telecoms Industry," Telecommunications Policy, 12, No.1(March 1988):151

เศรษฐศาสตร์ ไม่ใช่ประวัติศาสตร์ และเป็นการอธิบายสภาวะเงื่อนไขในระยะยาวในการปกป้องผู้ให้บริการจากการแข่งขันให้มีขนาดใหญ่พอที่จะให้บริการในตลาดได้ทั้งหมด ซึ่งหมายถึงความต้องการตลาดที่มากพอในการที่จะดำเนินการให้ถึงจุดคุ้มทุน เนื่องจากต้องลงทุนสูงทำให้บางครั้งการมีการแข่งขันทำให้เป็นการทำลายมากกว่าเป็นการส่งเสริม[64]

แต่จากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีในปัจจุบันที่ส่งผลให้ต้นทุนการประกอบการ และต้นทุนในการดูแลรักษาได้ลดลงอย่างมาก โดยเฉพาะในกรณีการให้บริการโทรคมนาคม ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้มีผู้ประกอบการรายใหม่สามารถเข้ามาประกอบการได้มากขึ้น โดยไม่เสียประโยชน์จากการประหยัดจากขนาด ทั้งนี้เนื่องจากปริมาณทุนที่ต้องใช้ลงทุนในกิจการได้ลดน้อยลง ทำให้ฐานผู้บริโภคที่จำเป็นต่อจุดคุ้มทุนของการลงทุนจึงไม่จำเป็นต้องมีปริมาณมากเท่าในอดีต [65]

จากความเป็นไปได้ของการมีผู้ประกอบการมากกว่า 1 รายทำให้มีการเริ่มนำแนวคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการแข่งขันเข้ามาใช้ ซึ่งการนำแนวความคิดเกี่ยวกับการแข่งขันเข้ามาใช้นั้นไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อทดแทนกฎระเบียบ และข้อบังคับเก่าๆ ที่เคยใช้อยู่แต่เพื่อใช้การแข่งขันเป็นเครื่องมือในรูปแบบหนึ่งของการกำกับดูแล [66]

2. แนวคิดการกำกับดูแลของสำนักคิด

จากพัฒนาการทางด้านเทคโนโลยีที่ส่งผลให้เกิดการแข่งขันได้นั้น ทำให้เกิด Antitrust Regulation ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการกำกับดูแลโดยรัฐบาล โดยเป็นการสร้างหรือคงไว้ซึ่งสภาพการแข่งขันในตลาดมากกว่าที่จะเป็นการแก้ไขความล้มเหลวของกลไกราคาในการแข่งขัน [67] แนวคิดของการกำกับดูแลของรัฐในการแข่งขันนั้นแบ่งเป็น 2 สำนักคิดคือ

---

[64] Giles H Burgess, Jr., The Economics of Regulation and Antitrus (Newyork: Harper Collins College Publishers, 1995), p.41.

[65] สุธรรม อยู่ในธรรม และศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, "กฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศไทยท่ามกลางความเปลี่ยนแปลง," วารสารวันสื่อสารแห่งชาติ, (กรมไปรษณีย์โทรเลข 2538): 10.

[66] Advisory Group in Telecommunication Policy, International Telecommunication Union, The Changing Telecommunication: Policy Considerations for the Members of the ITU, (Geneva:1989): 16.

[67] Stephen Breyer, Regulation and Its Reform (London: Harvard University Press, 1982), p.156.

ก. Harvard School

ข. Chicago School

ถึงแม้ว่าทั้งสองสำนักคิดจะมีแนวความคิดที่แตกต่างกันอย่างมาก คือ ในประเด็นที่ว่าการแทรกแซงของรัฐในเรื่องเศรษฐกิจควรมีมากน้อยเท่าใดจึงจะก่อให้เกิดการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพได้ก็ตาม แต่ทั้งสองสำนักคิดก็มีความเชื่อที่เหมือนกันประการหนึ่งคือ เชื่อในเรื่องของความดี (Goodness) ของการมีการแข่งขัน[68]

ก. Harvard School

นักเศรษฐศาสตร์หลายท่านของสำนักคิดนี้ในยุคแรก เช่น Jermiah W. Jenks ไม่เชื่อในเรื่องของปัญหาการผูกขาด และคิดว่าไม่จำเป็นที่รัฐต้องออกนโยบายป้องกันการผูกขาด เนื่องจากเขามีความเชื่อว่า ผู้ให้บริการที่มีขนาดใหญ่นั้นเป็นผลมาจากพัฒนาการตามธรรมชาติของกลไกตลาด ซึ่งต่อมาในช่วงทศวรรษ 1930 นักเศรษฐศาสตร์ของ Harvard School ได้สร้างแนวคิดใหม่ที่สำคัญคือ

ก.1 Edward Chamberlin ได้สร้างแนวคิดเกี่ยวกับตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด (Monopolistic Competition) เป็นลักษณะที่อยู่ระหว่างการมีการแข่งขันและการผูกขาด ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ความไม่สมบูรณ์ของตลาด (Imperfect market) โดยทั่วไป และเน้นศึกษาในตลาดที่มีการแข่งขันโดยผู้ประกอบการน้อยราย (Oligopoly) ซึ่งจากการศึกษาของ Edward เขาพบว่าไม่ว่าตลาดนั้นจะเป็นการผูกขาด (Monopoly) หรือแข่งขันโดยผู้ประกอบการน้อยราย (Oligopoly) ก็ตาม ก็จะทำให้ตลาดเกิดความไม่มีประสิทธิภาพเหมือนกัน เพราะการรวมตัวในตลาด Oligopoly และผู้ผูกขาด จะทำให้สามารถเกิดการควบคุมราคาได้ [69] ซึ่งจากการศึกษาของ Chamberlin นี้ได้ก่อให้เกิดการแบ่งประเภทตลาดตามโครงสร้าง ซึ่งเป็นทฤษฎีตลาด (Theory of Market) ในปัจจุบัน

จากทฤษฎีของ Chamberlin ซึ่งวิเคราะห์ความไม่สมบูรณ์ของตลาดที่ส่งผลให้กลไกการแข่งขันในตลาดเกิดความไม่มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดการควบคุมราคานั้น ทำให้จำเป็นต้องมีการแทรกแซงจากภาครัฐเพื่อแก้ไขความผิดพลาดของกลไกตลาดโดยการวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการแข่งขัน เพื่อประกันสภาวะการแข่งขันให้เกิดขึ้นในตลาด ซึ่งได้แก่กฎหมายป้องกันการผูกขาด

ก.2 Edward Mason เป็นผู้พัฒนาแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์เรื่อง Industrial Organization ซึ่งมีผลสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายป้องกันการผูกขาด แนวคิดเรื่อง Industrial Organization เป็นการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่าง โครงสร้างตลาด (Market

---

[68] Giles H Burgess, Jr., supra., footnote 2, p. 224.

[69] Ibid., p 224.

Structure) แนวปฏิบัติของตลาด (Market conduct) และ การปฏิบัติ (economic performance) โดย Mason ได้เน้นเรื่องของโครงสร้างตลาด ซึ่งแยกพิจารณาเป็น 2 ประเด็น คือ ความเข้มข้นของตลาด (concentration) และการกีดกันการเข้าสู่ตลาด (barriers to entry) เขากล่าวว่า ไม่เพียงแต่ที่บริษัทที่มีขนาดใหญ่จะสามารถควบคุมราคาได้เท่านั้น แต่ยังสามารถมีอิทธิพลและควบคุมตลาดโดยการกีดกันผู้แข่งขันรายอื่นไม่ให้เข้าสู่ตลาดได้ด้วย และจากการวิเคราะห์เขาสรุปว่า ตลาดไม่มีกลไกการควบคุมกำกับดูแลตัวเอง ด้วยเหตุนี้ นโยบายป้องกันการผูกขาดจึงเป็นการเยียวยาความบกพร่องของกลไกตลาด และทำให้กลไกตลาดมีประสิทธิภาพ [70]

ข. Chicago School

สาระสำคัญของแนวคิดสำนัก Chicago School คือสันนิษฐานว่า กลไกตลาดทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจากข้อสันนิษฐานนี้ทำให้ไม่จำเป็นต้องพัฒนาเรื่อง Industrial Organization เหมือนของ Harvard School นักเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญของสำนักคิดนี้ คือ George Stigler ซึ่งเป็นผู้ที่ต่อต้านแนวคิดของสำนัก Harvard อย่างมาก โดยเขากล่าวว่า โดยแท้จริงแล้วไม่มีการกีดกันการเข้าสู่ตลาด นอกเหนือไปจากการมีข้อได้เปรียบจากต้นทุนที่ต่ำกว่า การที่บริษัทมีขนาดใหญ่กว่าและมี concentration จะทำให้เกิดการประหยัดจากขนาด ดังนั้นผู้แข่งขันที่ถูกกีดกันออกไปจากตลาดก็คือผู้ที่ไม่มีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้การที่มีนโยบายป้องกันการผูกขาดก็เพื่อควบคุมแนวปฏิบัติ (practice)ของผู้ให้บริการและป้องกันพฤติกรรมของผู้ให้บริการที่มีลักษณะกีดกันการแข่งขัน ในกรณีที่ก่อให้เกิดผลกระทบในทางที่จะทำให้เกิดเป็นข้อจำกัดต่อตลาด [71]

นโยบายป้องกันการผูกขาดเป็นเรื่องที่ละเอียด เพราะเป็นนโยบายที่รับมาจากความเชื่อในระบบกลไกตลาดทั้งในแง่เศรษฐกิจ และ การเมือง การเปลี่ยนแปลงในนโยบายป้องกันการผูกขาดจะเปลี่ยนไปพร้อม ๆ กับการเปลี่ยนแปลงแนวคิดในทางเศรษฐกิจ ดังในปี ค.ศ. 1890 นักวิชาการทางเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่มักยึดถือทฤษฎีของ Adam Smith ในเรื่อง market competition มาก โดยมีผู้ที่สนับสนุนการเข้าแทรกแซงของรัฐในรูปแบบของการป้องกันการผูกขาดน้อยมาก ในช่วงเวลาที่มีการบัญญัติ Sherman Act แต่พอในช่วงปลายทศวรรษ 1930 ได้เกิดทฤษฎีโครงสร้างของตลาด ซึ่งทฤษฎีนี้สนับสนุนความต้องการการเข้าแทรกแซงของรัฐเพื่อแก้ไขความผิดพลาดของกลไกตลาด ดังนั้นในช่วงนี้เศรษฐกิจแบบ Industrial Organization ของ Harvard School จึงมีบทบาทอย่างมาก แต่พอในช่วงทศวรรษ 1970 ได้เกิดพฤติกรรมทางธุรกิจบางอย่างซึ่งนักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่เชื่อว่าผิดกฎหมาย เนื่องจากถือเป็นการกีดกันการแข่งขัน โดยได้รับการ

---

[70] Giles H Burgess, Jr., supra., footnote 2, p. 225.

[71] Ibid., p 226-227.

ตรวจสอบโดย Chicago School จึงทำให้ต้องมีกฎหมายป้องกันการผูกขาดเพื่อทำให้เกิดความมีประสิทธิภาพของกลไกตลาด

จากแนวคิดของสองสำนักคิดดังกล่าวที่สนับสนุนการเข้าแทรกแซงของรัฐในกรณีที่เกิดความล้มเหลวของกลไกตลาด ทำให้เกิดการวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการแข่งขันขึ้น ประเด็นสำคัญของการนำกฎหมายเกี่ยวกับการแข่งขันเข้ามาประยุกต์ใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคม คือ อำนาจทางเศรษฐกิจและการตลาดที่ไม่เท่าเทียมกันของผู้ให้บริการโทรคมนาคมต่าง ๆ กล่าวคือ แต่เดิมการให้บริการมีลักษณะที่เป็นการให้บริการโดยผู้ประกอบการเพียงรายเดียว ดังนั้นเมื่อรัฐยินยอมให้มีผู้ประกอบการเพิ่มขึ้น จึงทำให้ผู้ประกอบการที่เคยมีอำนาจผูกขาดในอดีตจึงกลายเป็นผู้ประกอบการที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและการตลาดเหนือผู้ประกอบการรายอื่น (dominant firm) จากเหตุผลดังกล่าวทำให้กฎหมายเกี่ยวกับการแข่งขันในภาคการให้บริการโทรคมนาคมควรมีลักษณะที่เน้นการควบคุมการใช้อำนาจในทางที่ผิดของผู้ประกอบการที่มีฐานะเหนือผู้อื่นเพื่อป้องกันการผูกขาดนอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงการตัดราคาโดยการตั้งราคาต่ำเป็นพิเศษ (predatory pricing) ของผู้ประกอบการที่มีฐานะเหนือผู้อื่นด้วยมิใช่ควบคุมแต่เฉพาะการเพิ่มขึ้นของราคาค่าบริการ [72] เช่น ในประเทศอังกฤษ และ อเมริกา จะใช้กฎเกณฑ์ที่ไม่เท่าเทียมกัน (asymmetric regulation) ในการควบคุมผู้ประกอบการที่มีฐานะเหนือผู้อื่นและผู้ประกอบการรายอื่น กล่าวคือแม้ว่าตามกฎหมายผู้ให้บริการทั้งหมดจะอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์และข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้ในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมเหมือนกัน แต่องค์กรกำกับดูแลจะใช้กฎเกณฑ์และข้อบังคับดังกล่าวกับผู้ประกอบการที่มีฐานะเหนือผู้อื่นเท่านั้น เช่น ประเทศอังกฤษจะควบคุมอัตราค่าบริการของผู้ประกอบการที่มีฐานะเหนือผู้ประกอบการรายอื่นเท่านั้น แต่จะไม่ควบคุมการกำหนดอัตราค่าบริการของผู้ประกอบการรายอื่น

---

[72] ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกำกับการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศไทย, หน้า 216.

3.3.1.2 ทฤษฎีการกำกับดูแลเศรษฐกิจ

โดยทั่วไปแล้วทฤษฎีการกำกับดูแลที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในการที่นำมาใช้อธิบายกฎเกณฑ์การกำกับดูแลเศรษฐกิจนั้น มีดังต่อไปนี้

1. ทฤษฎี Public Interest

ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่นักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่ให้การยอมรับว่า การกำกับดูแลนั้นมีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะ[73] จากการที่ผู้ผูกขาดใช้อำนาจในทางที่ผิด และกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันขึ้นในตลาด เมื่อกลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้ดี[74] ด้วยเหตุนี้การกำกับดูแลโดยใช้วิธีการออกกฎเกณฑ์ของรัฐก็เพื่อหลบหลีกภาวะความล้มเหลวของตลาด (Market Failure) หรือปกป้องผลเสียที่จะเกิดขึ้นจากความไม่สมบูรณ์ของตลาด (Market Imperfection) เช่น เมื่ออุตสาหกรรมมีลักษณะเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติ ซึ่งต้องการการประหยัดจากขนาด[75] อย่างไรก็ตามระดับการเข้าแทรกแซงของรัฐควรมีมาก หรือน้อยเท่าใดจึงจะเป็นการเหมาะสมนั้น เป็นเรื่องที่ไม่มีคำตอบที่แน่นอน[76] แต่จากการศึกษาพบว่าในระบบเศรษฐกิจที่มีพื้นฐานทางกลไกตลาดนั้นในการพิจารณาว่าการเข้าแทรกแซงของรัฐควรมีบทบาทเท่าใด จะต้องพิจารณาถึงสิ่งเหล่านี้เป็นหลัก คือ

1) ในกรณีที่เกิดปัญหาว่าวิธีใดจะเป็นวิธีการที่เหมาะสมระหว่างการเข้าแทรกแซงของรัฐกับ แนวทางที่วางอยู่บนพื้นฐานของกลไกตลาด รัฐจะต้องเลือกแนวทางที่วางอยู่บนพื้นฐานของกลไกตลาด[77] การเข้าแทรกแซงของรัฐควรเกิดขึ้นเมื่อตลาดมีความไม่สมบูรณ์ หรือกลไกตลาดล้มเหลวเท่านั้น[78]

---

[73] Stephen Breyer, Regulation and Its Reform (London: Harvard University Press, 1994), p.10.

[74] John T. Wenders, The Economic of Telecommunication: Theory and Policy, (Ballinger Publishing Company: 1987), p.152.

[75] John T. Wenders, "The Economic theory of regulation and the US Telecoms Industry," Telecommunications Policy 12, No.1(March 1988):17.

[76] Giles H Burgess, Jr., supra., footnote 2, p. 4.

[77] Walter G. Bolter and others, Telecommunications Policy for 1990s and Beyond (M.E.Sharpe,Inc,1990), p.32.

[78] Ibid., p.30.

2) บทบาทที่ชอบธรรมสำหรับการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐนั้น คือรัฐเป็นเพียงผู้วางกฎเกณฑ์ (Rule Maker) ผู้รักษาความสงบเรียบร้อย (Policeman) และผู้ตัดสิน (Judge) เท่านั้น นอกจากนี้กฎระเบียบของรัฐควรจะสร้างแรงจูงใจเพื่อให้มั่นใจให้เกิดการนำกลไกตลาดเข้ามาใช้ให้มากที่สุด แต่เมื่อใดที่กลไกตลาดทำหน้าที่ได้ไม่ดี การใช้นโยบายการเข้าแทรกแซงโดยวิธีการใดๆ ย่อมต้องพิจารณาเป็นกรณีไป[79]

2. ทฤษฎี Private Interest

ในช่วง ค.ศ.1965-1975 ได้เกิดกฎเกณฑ์การกำกับดูแลเศรษฐกิจ และกฎเกณฑ์การกำกับดูแลทางสังคมเป็นจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการให้อำนาจอย่างกว้างขวางแก่หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกำกับดูแลเศรษฐกิจ โดยศาลจะเป็นผู้ตรวจสอบว่าอำนาจที่ได้รับดังกล่าวได้ถูกใช้เพื่อเป้าหมาย Public Interest หรือไม่ ซึ่งบางครั้งลักษณะเช่นนี้ ก็อาจก่อให้เกิดความล้มเหลวของหน่วยงานกำกับดูแลได้ เนื่องจากหน่วยงานกำกับดูแลอาจถูกกดดัน หรือได้รับอิทธิพลเพื่อให้ออกกฎเกณฑ์กำกับดูแลคุ้มครองผลประโยชน์ของคนบางกลุ่ม[80] ทำให้ทฤษฎี Public Interest จึงไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้อธิบายถึงการกำกับดูแล และนำมาสู่การเกิดทฤษฎีอื่นๆ ตามมาคือ

ก. Public Choice Theory

หลักความอยู่ดีกินดีทางเศรษฐกิจ (Welfare Economics) เป็นหลักการที่เน้นถึงความพึงพอใจส่วนบุคคล ซึ่งโดยส่วนใหญ่ความพึงพอใจของแต่ละบุคคลจะเห็นได้จากพฤติกรรมทางตลาด ด้วยเหตุผลนี้ทฤษฎี Public Choice จึงเป็นการอธิบายว่าความพึงพอใจของแต่ละบุคคลถูกสะท้อนออกมาโดยการลงคะแนน (Voting) หรือกระบวนการอื่นๆ ที่สถาบันต่างๆ ใช้เพื่อเป็นทางเลือกของคนส่วนรวม และเพื่อประเมินผลที่ตามมาสำหรับสวัสดิการทางสังคม ซึ่งในการกระทำเช่นนี้เป็นการกล่าวได้ว่าพฤติกรรมในทางการเมืองไม่มีความแตกต่างจากพฤติกรรมในทางตลาด เพราะการกระทำของแต่ละบุคคลในทั้งสองทางนี้เพื่อประโยชน์สูงสุดของแต่ละคน

ในทางกลับกันอาจ หมายถึงว่า ประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์ใช้อำนาจในการลงคะแนนของตนเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่กลุ่มของตนมากที่สุด และนักการเมืองหรือพรรคการ

---

[79] Walter G. Bolter and others, supra., footnote 14, p.32.

[80] Anthony I. Ogus, Regulation Legal Form and Economic Theory (London: Clarendon Press, 1996), p.57.

เมืองทำหน้าที่เป็นเหมือนผู้ที่ให้ผลประโยชน์เหล่านั้นในการแลกกับคะแนนเสียงเพื่อเลือกตนกลับมาอีกครั้งหนึ่ง[81]

ข. Private Interest Theory

จากหลักการพื้นฐานของทฤษฎี Public Choice ทำให้เกิดทฤษฎีการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจที่ว่า การเกิดขึ้นและรูปแบบของกฎเกณฑ์การกำกับดูแล ก็เพื่อสนองความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ของนักการเมือง[82] ด้วยเหตุนี้กฎเกณฑ์การกำกับดูแลหรือนโยบายสาธารณะที่ออกมาในฐานะที่เป็นผลผลิตของระบบการเมืองจะมีผลป้อนกลับ (feedback) ต่อปัจจัยสภาพแวดล้อมและข้อเรียกร้องของบุคคลและกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ซึ่งอาจทำให้ข้อเรียกร้องของบุคคลและกลุ่มบุคคลดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไป และส่งผลทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบายอันเป็นวงจรที่ต่อเนื่องกันไปไม่มีที่สิ้นสุด [83] จากลักษณะดังที่กล่าวมาทำให้กลุ่มผู้ผลิตจึงเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลต่อกฎเกณฑ์การกำกับดูแลมากกว่ากลุ่มผู้บริโภค ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าโดยแท้จริงแล้วกฎเกณฑ์การกำกับดูแลมีเพื่อประโยชน์ของกลุ่มอุตสาหกรรม[84]

3.3.2 ทฤษฎีองค์กรกำกับดูแล

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า พัฒนาการทางด้านเทคโนโลยีได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ นั่นคือ เกิดความเป็นไปได้ของการมีการแข่งขันในกิจการที่มีการผูกขาด ทำให้เกิดการคลายตัวของการผูกขาดโดยธรรมชาติ ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้ทำให้โครงสร้างของการบริหารแบบดั้งเดิมไม่สามารถตอบสนองต่อการควบคุมกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพได้ จึงเกิดความจำเป็นที่จะต้องมีองค์กรกำกับดูแล เข้ามาทำหน้าที่วางระเบียบ และควบคุมการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทั้งของหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ให้บริการ และผู้ให้บริการที่เป็นเอกชน ทั้งนี้เพื่อสนองตอบความต้องการของภาคเอกชน และธุรกิจภายในประเทศ

---

[81] Ibid., p. 58-59.

[82] Anthony I. Ogus, supra., footnote 17, p.71.

[83] ทศพร สิริสัมพันธ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ, หน้า 44.

[84] Warren J. Samuels, The Chicago School of Political Economy (Transaction Publishers, 1993), p.316.

3.3.2.1 ทฤษฎีองค์กรกำกับดูแล

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ากฎหมายทางเศรษฐกิจเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการแบ่งสรรปันส่วนทรัพยากรที่หายากในทางเศรษฐกิจโดยเป็นการสร้างสมดุลในการแบ่งปันทรัพยากรแก่กลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลาย ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวต้องกระทำโดยผ่านองค์กรกำกับดูแลเพื่อควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ให้เกิดความต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

ความจำเป็นที่ต้องมีองค์กรกำกับดูแลเกิดขึ้นจากทฤษฎี Arbitration Theory ที่มองว่าการกำกับดูแลเศรษฐกิจโดยผ่านองค์กรกำกับดูแลที่เป็นอิสระจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการกำกับดูแล ทฤษฎี Arbitration Theory แบ่งเป็น 2 ลักษณะ [85] คือ

ก. Arbitration theory ตามแนวคิดของ Baldwin

Baldwin กล่าวว่า Arbitration theory เป็นทฤษฎีการกำกับดูแลในลักษณะทางการเมือง (Political Theory) ซึ่งกล่าวว่าการตั้งองค์กรกำกับดูแลที่เป็นอิสระขึ้นก็เพื่อขจัดการควบคุมทางการเมือง และเพื่อขจัดความโกรธแค้นของผู้ที่ต้องสูญเสียอันเนื่องมาจากการตัดสิน ใจทางการเมือง เมื่อพิจารณาในแง่นี้หมายความว่าการกำกับดูแลเศรษฐกิจโดยผ่านองค์กรกำกับดูแลนั้นเพื่อมิให้การเมืองเป็นเรื่องของผลประโยชน์จนทำให้เกิดการแสวงหาประโยชน์จากบรรดานักการเมือง จนลืมหลักการของผลประโยชน์สาธารณะ

ในกรณีของการให้บริการโทรคมนาคมก็เช่นกัน เนื่องจากผลประโยชน์ในกิจการการให้บริการโทรคมนาคมมีมูลค่าสูง ถ้าหากมีเกิดการควบคุมการเมืองย่อมส่งผลเสียต่อเศรษฐกิจและผู้บริโภค นอกจากนี้ในตลาดการให้บริการโทรคมนาคมจะเกี่ยวพันถึงผู้เล่นหลายฝ่ายที่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมโดยผ่านองค์กรกำกับดูแลที่มีความเป็นกลาง ทั้งนี้เพื่อมิให้ข้อขัดแย้งดังกล่าวมีความเหลื่อมล้ำกันมากขึ้น

ข. Arbitration theory ตามแนวคิดของ Goldberg

Goldberg กล่าวถึง Arbitration theory ว่าเป็นลักษณะของสัญญา (Contract Model) ซึ่งเขากล่าวว่า คณะกรรมการการกำกับดูแลหรือองค์กรกำกับดูแลเป็นผู้ที่ทำหน้าที่เป็นเสมือนตัวแทนของผู้บริ โภคในการต่อรองกับผู้ผลิต ซึ่งหมายความว่าอำนาจต่อรองระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภคไม่เท่าเทียม

ในตลาดการให้บริการโทรคมนาคมจะเห็นได้ชัดว่าอำนาจต่อรองของผู้ให้บริการจะมีมากกว่าอำนาจต่อรองของผู้รับบริการมาก ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากลักษณะของบริการโทรคมนาคมที่ไม่

---

[85] Walter G. Bolter and others, Telecommunications Policy for 1990s and Beyond (M.E.Sharpe,Inc,1990), p.45.

สามารถจับต้องได้จึงทำให้ผู้รับบริการไม่สามารถทราบถึงคุณภาพของบริการก่อนการซื้อได้ และเมื่อซื้อไปแล้วหากบริการดังกล่าวไม่ดี หรือด้อยคุณภาพ ก็ไม่มีอำนาจต่อรองกับผู้ให้บริการ

3.3.2.2 แนวคิดองค์กรกำกับดูแล

แนวโน้มของการเพิ่มบทบาทของกลไกตลาดในภาคการให้บริการโทรคมนาคม ได้นำไปสู่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของการให้บริการโทรคมนาคมจากองค์กรของรัฐไปสู่รูปแบบที่มีแนวโน้มไปสู่การเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ซึ่งเท่ากับเป็นการเพิ่มบทบาทของการควบคุมกำกับดูแลผู้ให้บริการเอกชน เพื่อให้ดำเนินการให้บริการอย่างสอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับวัตถุประสงค์ของนโยบายรัฐ และถือเป็นความรับผิดชอบของรัฐที่จะต้องสร้างกฎเกณฑ์ในการควบคุมกำกับดูแลผู้ให้บริการเอกชน[36]

ดังนั้นในกรณีของการให้บริการโทรคมนาคม การเกิดการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างผู้ให้บริการ และผู้ควบคุมกำกับดูแล จึงเป็นวิธีการที่ถูกนำมาใช้ในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในหลายๆ ประเทศ ดังเช่นในกลุ่มสหภาพยุโรป (EU) ซึ่งได้มีการออก Directive 90/388/EC ใน Article 7 ซึ่งกำหนดว่าตั้งแต่ 1 กรกฎาคม ค.ศ.1991 เป็นต้นไป กิจกรรมบางชนิดจะต้องดำเนินการโดยองค์กรกำกับดูแลโทรคมนาคมที่เป็นอิสระ[37] [38] หรือในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการตั้ง FCC เมื่อปี ค.ศ.1934 และประเทศอังกฤษได้มีการตั้ง Oftel เมื่อปี ค.ศ.1986 ซึ่งจากผลการศึกษาของ ITU สรุปว่าประเทศพัฒนาแล้วส่วนใหญ่มีแนวโน้มในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม แต่อย่างไรก็ตามลักษณะของรูปแบบ อำนาจ และหน้าที่ของผู้ควบคุมกำกับดูแลย่อมแตกต่างกันไปตามลักษณะทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ เทคโนโลยี และวัฒนธรรมในแต่ละประเทศ

---

[36] ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, "แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกำกับการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 64-65.

[37] Sa'id Mosteshar, European Community Telecoms (London: Graham&Trotman, 1993), pp.51-52.

[38] Directive 90/388/EEC Article 7: Member States shall ensure that from 1 July 1991 the grant of operating licenses, the control of type approval and mandatory specifications, the allocation of frequencies and surveillance of usage conditions are carried out by a body independent of the telecommunications organizations.....

จากแนวโน้มของการมีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล ทำให้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรกำกับดูแล ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดความเป็นอิสระขององค์กรกำกับดูแล (Independence)

แนวคิดความเป็นอิสระขององค์กรกำกับดูแล ถือเป็นแนวคิดที่สำคัญ เพราะองค์กรควบคุมกำกับดูแลควรมีอิสระในการตัดสินใจ เพื่อให้ปลอดจากการควบคุม บังคับบัญชาโดยองค์กรอื่นๆ ความเป็นอิสระขององค์กรควบคุมกำกับดูแลประกอบด้วยข้อพิจารณา 3 ประการ[89] คือ

ก. เป็นอิสระจากผู้ให้บ ริการโทรคมนาคมที่เป็นของรัฐ ผู้ประกอบการ และผู้ให้บริการที่เป็นเอกชน กล่าวคือควรมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้ให้บริการ และผู้ควบคุมกำกับดูแล

ข. เป็นอิสระจากผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ กล่าวคือ เป็นอิสระทางด้านผลประโยชน์ของอุตสาหกรรม

ค. เป็นอิสระจากการถูกแทรกแซงทางการเมือง ความเป็นอิสระในแง่นี้ไม่หมายถึงว่าองค์กรจำเป็นต้องปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง เนื่องจากกลุ่มทางการเมืองนับได้ว่าเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสสียต่อการให้บริการกลุ่มหนึ่ง แต่ความเป็นอิสระจากการถูกแทรกแซงทางการเมืองหมายความแต่เพียงการควบคุม และจำกัดขอบเขตในการมีส่วนร่วมของการแทรกแซงทางการเมืองอย่างไร จึงจะอยู่ในระดับที่เหมาะสม

2. แนวคิดความโปร่งใสขององค์กร (Transparency)

ความสามารถขององค์กรควบคุมกำกับดูแลที่จะดำเนินการเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของสาธารณะ และผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ ขึ้นอยู่กับขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจเป็นสำคัญ ไม่มีกระบวนการตัดสินใจใดๆ ที่จะได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ถ้าข้อมูลที่ใช้ในกระบวนการตัดสินใจเป็นข้อมูลที่ถูกปกปิด หรือขาดข้อมูลจากสาธารณะ และผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ดังนั้น กระบวนการตัดสินใจขององค์กรควบคุมกำกับดูแลจึงจำเป็นต้องสร้างความโปร่งใสและความเป็นกลางต่อผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ อย่างไรก็ตามการสร้างความโปร่งใสไม่จำเป็นว่าต้องมีการผ่านกระบวนการรับฟังความเห็นสาธารณะ (Public Hearing) ในทุกกรณี ในบางกรณีองค์กรควบคุมกำกับดูแลเพียงแต่แจ้งต่อสาธารณะ หรือจัดทำเอกสารเผยแพร่ เพื่อแสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจของกระบวนการนั้น ของตนก็เพียงพอแล้ว

ความโปร่งใสสามารถสื่อความหมายได้ 2 นัยคือ ความหมายอย่างแคบ ความโปร่งใสจะเกิดขึ้นเมื่อพิมพ์เอกสารที่เกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจต่างๆ เพื่อให้สาธารณชนรับรู้ ส่วน

---

[89] Michael Tyler and Susan Bednarczyk, "Regulatory Institutions and Process in Telecommunications: An International Study of Alternatives," p.658.

ความหมายอย่างกว้าง ความโปร่งใสสื่อถึงการทำให้เกิดความชัดเจน และกระจ่างชัดถึงเนื้อหาของกฎหมาย ขั้นตอน และเหตุผลของกระบวนการตัดสินใจ ลักษณะของความโปร่งใสนั้นจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อลดทอนขอบเขตที่กว้างขวางของการใช้ดุลยพินิจในกระบวนการตัดสินใจโดยกำหนดบรรทัดฐาน หรือ หลักเกณฑ์ของการใช้ดุลยพินิจไว้

3. แนวคิดความเป็นกลาง (Impartiality)

ความเป็นกลางสื่อความหมายถึง กระบวนการตัดสินใจ และการใช้อำนาจจะต้องเป็นการกระทำโดยไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination) และไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยไม่สามารถให้เหตุผลได้ ทั้งนี้เนื่องจากจำนวนผู้เล่น และผู้มีส่วนได้เสียในภาคการให้บริการโทรคมนาคมในปัจจุบันมีมากขึ้น และต่างฝ่ายต่างมีผลประโยชน์ ทัศนคติ แรงผลักดัน และการตอบสนองที่แตกต่างกัน ดังนั้นเพื่อให้กระบวนการตัดสินใจสามารถสนองตอบผลประโยชน์ร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ความเป็นกลางจึงจำเป็นต้องสร้างให้เกิดขึ้นในองค์กรควบคุมกำกับดูแล

ความเป็นกลางมีลักษณะที่เป็นนามธรรม (Abstract) ไม่มีสิ่งใดเป็นบรรทัดฐาน (Criteria) ที่แน่นอนเพื่อที่จะบอกได้ว่าสิ่งใดเรียกว่าเป็นกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีผู้เล่นในระบบการให้บริการโทรคมนาคมที่แต่ละฝ่ายล้วนแต่มีผลประโยชน์คุณค่า และทัศนคติที่แตกต่างกัน นอกจากนี้การสร้างความเป็นกลางนั้นไม่ได้สื่อความหมายแต่เพียงว่าจะต้องให้ผู้เล่นแต่ละฝ่ายมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเท่านั้น แต่ยังสื่อความหมายถึงว่าจะต้องมีกระบวนการที่จะสร้างคุณค่าทัศนคติและผลประโยชน์ร่วมกัน (Shared Value and Expectation) ของผู้เล่นฝ่ายต่างๆ ให้เกิดขึ้นด้วย

4. แนวคิดความรับผิดชอบที่สอบทานได้ขององค์กรกำกับดูแล (Accountability)

ความรับผิดชอบที่สอบทานได้ขององค์กรกำกับดูแล (Accountability of Regulations) คือเป็นหลักการตรวจสอบ และถ่วงดุล (Check and Balance) อำนาจขององค์กรกำกับดูแล เป็นหลักการสำคัญ ทั้งนี้เพื่อมิให้องค์กรใช้อำนาจไปในทางที่ผิด หรือใช้อำนาจเกินขอบเขต

ซึ่งรูปแบบความรับผิดชอบที่สอบทานได้ขององค์กรกำกับดูแลแบ่งออกเป็น 3 ประเภท [90] คือ

ก. ความรับผิดชอบทางการเงิน (Financial Accountability) องค์กรกำกับดูแลจะต้องมีมาตรฐานในการจัดการทางด้านการเงิน กล่าวคือ ต้องใช้ค่าใช้จ่ายในการบริหารให้น้อยที่สุด และไม่ทำให้เกิดความสูญเปล่าทางด้านทรัพยากร

ข. ความรับผิดชอบทางกระบวนการ (Procedural Accountability) ความรับผิดชอบทางกระบวนการหมายถึง กระบวนการขององค์กรกำกับดูแลจะต้องมีความเป็นธรรม และไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ซึ่งในการจะทำให้ลักษณะเช่นนี้ได้องค์กรกำกับดูแลจะต้องมีกรอบในการออกกฎเกณฑ์ที่เหมาะสม และคำตัดสินที่เป็นไปตามหลักการของ Public Interest รวมทั้งต่อต้านหลักการของ Private Interest ที่เข้ามามีอิทธิพล

ค. ความรับผิดชอบทางเนื้อหา (Substantive Accountability) หมายถึง การที่องค์กรกำกับดูแลจะต้องสร้างความมั่นใจได้ว่ากฎเกณฑ์ และคำตัดสินขององค์กรจะต้องมีเหตุผล (Justifiable) ไม่ว่าในเชิงเศรษฐศาสตร์ หรือไม่ใช่เชิงเศรษฐศาสตร์ก็ตาม

5. แนวคิดการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance)

แม้ว่าองค์กรควบคุมกำกับดูแลจะมีอิสระในการตัดสินใจ แต่มิได้หมายความว่าองค์กรควบคุมกำกับดูแลจะตัดสินใจอย่างไรก็ได้ แต่การตัดสินใจขององค์กรจะต้องกล่าวอ้าง และให้เหตุผลได้เมื่อถูกตรวจสอบโดยองค์กรอื่นๆ เช่น ศาล หรือสาธารณชน โดยองค์กรควบคุมกำกับดูแลต้องชี้แจงแสดงเหตุผลให้ชัดเจนถึงความชอบธรรมของการตัดสินใจได้

3.3.2.3 รูปแบบขององค์กรกำกับดูแล

องค์กรกำกับดูแลสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ

ก. Self - Regulatory Agencies

Self - Regulatory Agencies เป็นลักษณะของการกำกับดูแลโดยผู้มีวิชาอาชีพในภาคเอกชน แต่รัฐเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางด้านการให้ใบอนุญาตและการบังคับการ[91] (enforcement)

---

[90] Anthony I. Ogus, Regulation Legal Form and Economic Theory (London: Clarendon Press, 1996), p.57.

[90] Ibid., p. 111.

[91] Michael A. Crew and other, The Economics of public Utility Regulation, (The macmillan press Ltd. : 1986), p 155.

เหตุผลเบื้องหลังของการกำกับดูแลในลักษณะนี้คือ ผู้กำกับดูแลนอกจากจะต้องเป็นอิสระจากรัฐบาลแล้ว ยังต้องเป็นอิสระจากผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ ในกิจการที่กำกับดูแล

ข. Public - Regulatory Agencies

Public - Regulatory Agencies เป็นการกำกับดูแลโดยกลุ่มบุคคลหรือบุคคลโดยทั่วไปที่ได้รับการแต่งตั้ง ซึ่งลักษณะการกำกับดูแลรูปแบบนี้ถือเป็นการกำกับดูแลโดยตัวแทนของผู้บริโภคอย่างแท้จริง [92] แต่อาจไม่มีความเป็นอิสระจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่าง ๆ

3.3.3 แนวคิดองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศสหรัฐอเมริกา

1. ความทั่วไป

ประวัติศาสตร์ของการเกิดขึ้นขององค์กรกำกับดูแลในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น เริ่มจากการจัดตั้งคณะกรรมการดูแลกิจการที่เป็นสาธารณูปโภค [93] โดยองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศสหรัฐ หรือ FCC นั้นเกิดขึ้นเนื่องจากสภา Congress ได้รับความสำเร็จจากการจัดตั้ง I.C.C (Interstate Commerce Commission) ขึ้นมาปฏิบัติภารกิจหน้าที่ในการวางกฎเกณฑ์และควบคุมการค้าระหว่างมลรัฐ ซึ่งได้ดำเนินการอย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์เป็นกลาง และไม่ถูกแทรกแซงทางการเมือง [94] ด้วยเหตุนี้ในปี ค.ศ.1934 สภา Congress จึงได้ออกกฎหมายจัดตั้ง Federal Communication Commission (FCC)ขึ้นมาทำหน้าที่กำกับดูแลการให้บริการโทรศัพท์ โทรเลข วิทยุ โทรทัศน์ฯ ระหว่างมลรัฐ

อำนาจของ FCC ที่ตั้งขึ้นมาในช่วงแรก คือการกำกับดูแลราคาค่าบริการโทรคมนาคม และการเข้ามาประกอบการให้บริการโทรคมนาคมระหว่างมลรัฐ ซึ่งในช่วงทศวรรษ 1930 นั้น การให้บริการโทรศัพท์ท้องถิ่น และทางไกลถูกผูกขาดโดย AT&T และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการของ AT&T ซึ่งรวมการผูกขาดการให้บริการโทรศัพท์ทางไกลด้วย ถูกถือว่าเป็นสาธารณูปโภค มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ ดังนั้นกฎเกณฑ์การกำกับดูแลของ FCC จึงเน้นความสำคัญที่การกำกับดูแลราคา และการเข้ามาประกอบการของผู้ให้บริการรายใหม่ ดังที่ FCC ได้มี

---

[92] Anthony I. Ogus, Regulation : Legal Form and Economic Theory. p 110.

[93] Giles H Burgess, Jr., The Economics of Regulation and Antitrust (Newyork: Harper Collins College Publishers, 1995), p. 46.

[94] วิษณุ วรัญญู, รายงานการวิจัยองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (2538), หน้า 17.

การสำรวจถึงความเหมาะสมการให้บริการโทรศัพท์ และสรุปว่า เพื่อประโยชน์สาธารณะจำเป็นที่จะต้องมีผู้ให้บริการโทรศัพท์ได้เพียงรายเดียว

" Attempts at this late date to develop a strong, independent telephone system to compete with the Bell System would be futile. Production of the rate paying public by means of effective competition is now, and for a number of years has been impossible. Protection of that interest must be accomplished through effective governmental regulation....[95]

ด้วยเหตุนี้องค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมที่ตั้งขึ้นในช่วงแรกจึงมีเพื่อกำกับดูแลกิจการที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ มิใช่เพื่อควบคุมการแข่งขันในภาคการให้บริการโทรคมนาคม

ในกรณีของการแพร่ภาพกระจายเสียงนั้น FCC มีเพียงอำนาจในการให้ในอนุญาตในกรณีการแพร่ภาพกระจายเสียงนั้นอยู่บนพื้นฐานทางด้านเทคนิค เพื่อไม่ให้เกิดการรบกวนสัญญาณ[96]

อย่างไรก็ตาม ในกรณีการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมได้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดขึ้นคือ เกิดพัฒนาการทางด้านเทคโนโลยีที่ส่งผลให้เกิดความเป็นไปได้ในการที่จะมีผู้ประกอบการรายใหม่มาให้บริการแข่งกับ AT&T ได้ ดังนั้นในปี ค.ศ.1969 FCC จึงได้อนุญาตให้ MCI (Microwave Communications Inc.,) เข้ามาประกอบการโดยใช้คลื่น Microwave โดยให้บริการระหว่างมลรัฐ St.Louis และ Chicago ซึ่งมีผู้บริโภคจำนวนมาก ซึ่งในปี 1982 ศาลได้มีคำสั่งที่เรียกว่า Modification of Final Judgement (MFJ) โดยศาลได้ชี้ว่าความประพฤติในทางที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการแข่งขันของ The Bell Operating Companies หรือ AT&T ในตลาดการให้บริการและอุปกรณ์โทรคมนาคมเป็นการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจไปในทางที่ผิด และศาลได้สรุปให้ The Bell Operating Companies แตกออกไปตามพื้นที่ดำเนินการให้บริการโทรคมนาคมท้องถิ่นเพื่อประโยชน์สาธารณชน[97] จากความเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้ ทำให้ FCC ได้เกิดการเปลี่ยนบทบาทของตนไปสู่ฐานะของผู้ควบคุมกำกับดูแล โดยได้มีการอนุญาตให้มีการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายอื่นได้ และลดบทบาทในการควบคุมราคาให้น้อยลง โดยปล่อยให้กระบวนการแข่งขันเป็นตัว

---

[95] FCC, Investigation of the Telephone Industry in the United States (House Doc. 340, 76 th Cong., 1st sess.)(Washington, D.C. : GPO, 1939), p 579.

[96] Giles H. Burgess,Jr., supra., footnote 27, p.56.

[97] Walter G. Bolter and others, Telecommunications Policy for 1990s and Beyond (M.E.Sharpe,Inc,1990), p.93.

กำหนดราคา [98] ในประเด็นเรื่องโครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ของ FCC จะได้กล่าวถึงโดยละเอียดในบทที่ 4

2. แนวคิดการกำกับดูแล

ปรัชญาในการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นจากหลักการ และประเพณีในระบอบประชาธิปไตยที่มีมากว่า 200 ปี ดังนั้น แนวทางโดยทั่วไปในการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมจึงอยู่บนพื้นฐานของแนวคิด 4 ประการ [99] คือ

1. การที่ภาคเอกชนสามารถมีส่วนร่วมในการให้บริการโทรคมนาคมได้

2. การมีนโยบายที่เปิดต่อการเข้าสู่ตลาดการให้บริการ

3. การขจัดกฎเกณฑ์ของรัฐโดยการปล่อยให้กลไกตลาด เทคโนโลยี เป็นตัวกำหนดโครงสร้างอุตสาหกรรม ในขณะที่กฎเกณฑ์การกำกับดูแลของรัฐมีความจำเป็นในแง่ที่เป็นมาตรการเพื่อรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ, ราคาที่สมเหตุสมผล, มีการให้บริการที่ nationwide และ worldwide

4. การปรับขอบเขตของกฎเกณฑ์การกำกับดูแลให้เข้ากับสภาพทางเศรษฐกิจ และเทคโนโลยีของการให้บริการโทรคมนาคม

ในอดีต ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ใช้นโยบายทางด้านโทรคมนาคมที่เน้นการเปิดเสรีและเปิดให้มีการแข่งขัน ในแง่นี้ กฎเกณฑ์การกำกับดูแลจึงถูกใช้เพื่อให้บรรลุต่อสภาพที่กลไกตลาดเป็นตัวควบคุมการแข่งขันการให้บริการ อย่างไรก็ตามการควบคุมโดยกลไกของการแข่งขันในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมนั้นไม่เพียงพอต่อการป้องกันพฤติกรรมที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขัน (anti-competitive behaviour) หรืออัตราค่าบริการที่สูงจนเกินไป ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการแทรกแซงจากภาครัฐในการกำกับดูแล เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของผู้รับบริการ และผู้มีส่วนร่วมในตลาดรายอื่น ๆ

ในที่สุดเป้าหมายของการกำกับดูแล คือ เพื่อทำให้ทิศทางของตลาดไปสู่สภาวะที่กลไกตลาดสามารถทดแทนการกำกับดูแลโดยการควบคุมจากภาครัฐได้ ดังนั้นในเบื้องต้นกฎเกณฑ์การกำกับดูแลจึงเน้นที่การสร้างความมั่นใจว่าผู้ให้บริการที่มีอำนาจในตลาดจะไม่ใช้อำนาจในทางตลาดที่มีอยู่เหนือผู้ให้บริการรายอื่นของตนในทางที่ผิด การส่งเสริมให้มีการแข่งขันถือเป็นวิธีที่

---

[98] Giles H Burgess, Jr., The Economics of Regulation and Antitrus (Newyork: Harper Collins College Publishers, 1995), p. 57.

[99] International Telecommunications Union, "The Regulator : The United States experience", ITU News, No. 4/1997, p 39.

ดีที่สุดที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้รับบริการโทรคมนาคม ในขณะที่กฎเกณฑ์การกำกับดูแลก็ถือเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างสภาวะความมีประสิทธิภาพของกลไกตลาดไม่ให้เกิดการบิดเบือน [100]

แนวทางการกำกับดูแลในรูปแบบนี้จะมีประโยชน์ในกรณีที่มีความหลากหลายทางเทคโนโลยี และเทคโนโลยีเหล่านั้นมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ด้วยเหตุนี้ในปัจจุบันการเกิดโครงสร้างพื้นฐานทางสาระสนเทศระดับโลก (GII : Global Information Infrastructure) ได้นำไปสู่การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมของรัฐโดยมีหลักการการกำกับดูแลที่สำคัญ 5 ประการ [101] คือ

1. การกระตุ้นให้เกิดการลงทุนของภาคเอกชน
2. การส่งเสริมให้มีการแข่งขัน
3. การเปิดให้มีการเข้าใช้เครือข่าย
4. การสร้างสภาวะการกำกับดูแลที่มีความยืดหยุ่น
5. การสร้างความมั่นใจให้เกิดการให้บริการอย่างทั่วถึงทุกพื้นที่ (universal service)

3.3.4 แนวคิดองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศอังกฤษ

โครงสร้างของการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศอังกฤษ จะมีความแตกต่างกับประเทศสหรัฐอเมริกา คือ ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกา การให้บริการโทรคมนาคมในยุคแรกนั้นถูกผูกขาดโดยผู้ให้บริการที่เป็นเอกชน คือ AT&T แต่ในประเทศอังกฤษ การให้บริการโทรคมนาคมในยุคแรกจะเป็นการให้บริการที่ผูกขาดโดยรัฐ (Public Monopoly)[102] คือ British Telecommunications (BT) ซึ่งได้รับอำนาจตาม The British Telecommunications Act 1981 และ Mercury Communications Limited ซึ่งเป็นผู้ให้บริการที่เป็นของรัฐ โดยมีลักษณะตลาดเป็น Duopoly

ต่อมาในปี 1984 ได้มีการแปรรูป British Telecommunications โดยการเปิดขายหุ้นกว่า 50% ให้เอกชน รวมทั้งยกเลิกสิทธิพิเศษต่างๆ ของ British Telecommunications[103] ซึ่งจากความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องควบคุมดูแลมิให้เอกชนที่เข้ามาดำเนินการให้

---

[100] Ibid., p 40.

[101] Ibid., p 40.

[102] วิษณุ วรัญญู, supra., footnote 28, p. 24.

[103] Colin D. Long, Telecommunications Law and Practice (London : Sweet&Maxwell, 1995), pp. 28-29.

บริการโทรคมนาคมเหล่านี้ฉวยโอกาสจากการเป็นผู้ประกอบการแต่ผู้เดียว ก่อความเดือดร้อนแก่ผู้ใช้บริการ [104] ด้วยเหตุนี้ใน Telecommunications Act 1984 จึงได้มีการจัดตั้ง Oftel ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมแบบกึ่งอิสระ โดยรับผิดชอบในการคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภค และส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมระหว่างผู้ให้บริการ[105] ซึ่งโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของ Oftel จะได้กล่าวโดยละเอียดในบทที่ 4

อย่างไรก็ตามการแปรรูปกิจการ ยังไม่เพียงพอที่จะสร้างความมั่นใจในการเกิดสภาวะการแข่งขันขึ้นในตลาด เพราะสภาวะการผูกขาดยังคงมีอยู่ ดังนั้นการที่ Telecommunication Act 1984 ได้ยกเลิกอำนาจผูกขาดของ BT และจัดตั้ง Oftel เป็นองค์กรที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมก็เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ผู้ประกอบการรายใหม่ที่มีข้อจำกัดทั้งด้านเครือข่าย และระบบการให้บริการโทรคมนาคม และด้วยเหตุนี้ Oftel จึงมีหน้าที่ในการส่งเสริมธุรกิจโทรคมนาคมให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการมีการแข่งขัน [106]

3.3.5 แนวคิดองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศเยอรมัน

ตลาดการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศเยอรมันถือว่าเป็นตลาดที่ใหญ่ที่สุดในบรรดากลุ่มสหภาพยุโรป โดยมีการคาดหมายว่าหลังปี คศ. 2000 ตลาดโทรคมนาคมของเยอรมันจะมีมูลค่าประมาณ 23% ของส่วนแบ่งตลาดโทรคมนาคมในสหภาพยุโรปทั้งหมด ดังปรากฏตามแผนภูมิ [107]

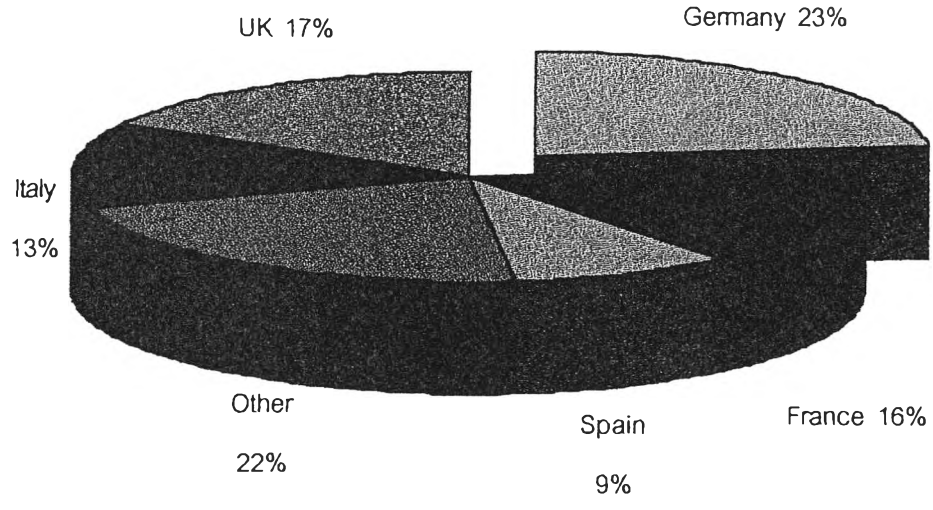
---

[104] วิษณุ วรัญญู, หน้า 24

[105] Colin D. Long, p.28

[106] Jens Hoj, Toshiyasu Kato and Dirk Pilat, "Deregulation and Privatisation in the service sector", OECD Economic Studies, No.25, 1995/II, p 55.

[107] Vebacom, "From a State Monopoly to the Market of the Future", Global Telecoms Yearbook 1995, Euromoney Publication, 1995, p 92.



อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว ประเทศเยอรมันถือว่ายังต้องมีการพัฒนาทางด้านโทรคมนาคมอีกมาก [108] ทั้งนี้เนื่องจากการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศเยอรมันถูกผูกขาดโดยรัฐมาตลอด จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงในปี ค.ศ. 1989 ซึ่งเรียกว่า Post reform I โดยการเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้ได้ส่งผลที่สำคัญ คือ

1. เป็นการปรับปรุงโครงสร้างผู้ให้บริการที่เป็นหน่วยงานของรัฐ คือ Deutsche Bundespost : DBP

2. เป็นการสร้างกรอบการกำกับดูแลใน เรื่องการให้บริการโทรคมนาคม และ อุปกรณ์

เริ่มแรกนั้น DBP เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจของ Ministry of Post and Telecommunication (Bundesministerium fur Post und Telekommunikation : BMPT) ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ. 1989 DBP ได้ถูกแบ่งออกเป็นหน่วยงานของรัฐ 3 ส่วน [109] คือ

1. Deutsche Bundespost Postdienst (postal services)

2. Deutsche Bundespost Postbank (postal banking services)

3. Deutsche Bundespost Telekom (Telecommunication services)

ในแต่ละส่วนจะมีคณะกรรมการบริหารของตนเอง เหมือนบริษัทเอกชน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เหล่านี้เกิดขึ้นภายใต้ Postal Constitution Act 1989 ที่มีการกำหนดให้มีการแบ่งแยกการ

---

[108] Ibid., p 92.

[109] Colin D. Long, Telecommunications Law and Practice, Sweet&Maxwell 1995, p 431.

กำกับดูแล ออกจากกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของ DBP ด้วยเหตุนี้อำนาจในการกำกับดูแลจึงยังคงเป็นของ Federal Minister of Post and Telecommunication (BMPT)

ในปี ค.ศ. 1995 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นอีกครั้งหนึ่งเรียก Post reform II ซึ่งในภาพรวมเป็นการปรับปรุงโครงสร้าง, การแปรรูปบริษัท (incorporation) ของ DBP ทั้งสามให้เป็นไปตามกฎหมายเอกชน ด้วยเหตุนี้ DBP Telekom AG จึงเปลี่ยนเป็นรูปบริษัท มีเงินทุนจดทะเบียน DM 10 billion โดยรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทนี้ [110] ในปัจจุบันมีการเปิดขายหุ้นให้เอกชนบางส่วน

---

[110] Ibid., p 433.