

บทที่ 6

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาลักษณะของการกำกับดูแลค่าเชื่อมต่อโครงข่าย ต่อตลาดให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ของไทย สามารถสรุปผลการศึกษาที่ได้ ตลอดจนข้อเสนอนแนะและข้อจำกัดของการศึกษาได้ดังนี้

6.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษาลักษณะของการกำกับดูแลค่าเชื่อมต่อโครงข่ายต่อการแข่งขันของผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ของไทย ทำการศึกษาจากลักษณะเฉพาะของระบบการคิดค่าเชื่อมโยงโครงข่ายของไทย ซึ่งต่างจากหลักสากลและประเทศอื่นๆ การคิดค่าเชื่อมโยงมีความแตกต่างตามคู่สัญญาร่วมการงานภาครัฐ

ทั้งนี้การคิดค่าเชื่อมโยงโครงข่ายในลูกค้าประเภทจดทะเบียนของผู้ให้บริการในกลุ่ม กสท. ได้เสียค่าตอบแทนเชื่อมโยงเครือข่ายให้แก่ ทศท. ในลักษณะอัตราต่อเลขหมายต่อเดือน ขณะที่ผู้ให้บริการกลุ่ม ทศท. ไม่มีการเรียกเก็บในลักษณะนี้ ดังนั้นการกำกับดูแลค่าเชื่อมโยงโครงข่ายต่างกันย่อมส่งผลกระทบต่อต้นทุนการให้บริการที่ต่างกันและผลการแข่งขันของผู้ให้บริการ

โดยทั่วไปแล้ว นโยบายการกำกับดูแลแบบอสมมาตรได้มีการนำไปใช้ในแง่ต่างๆ แต่เป็นไปในลักษณะเพื่อส่งเสริมการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ เช่น ในแง่ของการส่งเสริมผู้ให้บริการที่มีศักยภาพเข้าสู่ตลาด หรือในกรณีเพื่อกำกับดูแลผู้มีอำนาจเหนือตลาดหรือผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ จากความสามารถใช้อำนาจเหนือตลาดในทางมิชอบเพื่อบิดเบือนการแข่งขัน

อย่างไรก็ตาม ในกรณีของไทยการคิดค่าตอบแทนและเงื่อนไขการเชื่อมต่อของผู้ให้บริการมีความแตกต่างกันหรือกำกับดูแลต่างกัน มิใช่ในแง่ของการลดข้อจำกัดในการแข่งขันจากการใช้อำนาจเหนือตลาดหรือการส่งเสริมผู้ให้บริการที่มีศักยภาพเข้าสู่ตลาด หากแต่ผลของเงื่อนไขการผูกขาดบริการโทรศัพท์และโทรคมนาคมภาครัฐไปสู่การเปิดให้บริการของภาคเอกชนภายใต้ระบบสัญญาร่วมการงาน ซึ่งมีความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ให้บริการเอกชนด้วยกัน จากความแตกต่างกันตามลักษณะกิจการของคู่สัญญาภาครัฐ

นอกจากนี้การเริ่มนำระบบค่าเชื่อมต่อปลายทางมาใช้ในปี 2550 จากประกาศ คณะกรรมการ กทช.ว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 ได้ระบุการเรียกเก็บค่าตอบแทนการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่าย (IC) ในอัตราที่สะท้อนต้นทุน

แม้ว่าประกาศฯ ดังกล่าวของ กทช. มีผลบังคับใช้แล้ว แต่ยังคงข้อกังขาว่าสามารถยกเลิกค่าเชื่อมโยงโครงข่าย (AC) ได้หรือไม่ ค่าเชื่อมโยงโครงข่ายและค่าเชื่อมต่อโครงข่ายจัดเป็นประเด็นเดียวกันหรือไม่ นอกจากนี้ยังเกิดข้อคำถามที่ว่าอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาค่าเชื่อมโยงโครงข่ายควรเป็นขององค์กรใด ขณะที่ข้อพิพาทการเชื่อมต่อโครงข่ายมีคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (กvw.) ทำหน้าที่ดำเนินการพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายตามประกาศฯ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดย กทช.

ดังนั้น งานศึกษานี้ได้พยายามสร้างกรอบแบบจำลองให้สอดคล้องกับลักษณะการกำกับดูแลของไทย ทั้งรูปแบบการคิดค่าเชื่อมโยงโครงข่ายที่ ทศท.เป็นผู้รับค่าตอบแทนทั้งหมด ซึ่งยังไม่ชัดเจนว่าจะสามารถยกเลิกได้หรือไม่ นอกจากนี้ยังได้พิจารณาการเริ่มใช้ระบบค่าเชื่อมต่อปลายทาง ในกรณีศึกษาการคิดค่าเชื่อมโยงโครงข่ายของบริการแบบจดทะเบียนและคิดค่าบริการแบบสองส่วนใน 2 กรณีหลักได้แก่

1. กรณีกำกับดูแลค่าเชื่อมโยงโครงข่ายเหมือนกันและคิดในอัตราเดียวกันเท่ากับทุกราย และ
2. กรณีกำกับดูแลค่าเชื่อมโยงโครงข่ายต่างกัน โดยผู้ให้บริการกลุ่มหนึ่งชำระค่าเชื่อมโยงเครือข่ายในขณะที่อีกกลุ่มไม่มีต้นทุนส่วนนี้

การศึกษาทั้งสองกรณีนี้ ยังได้พิจารณาถึงรูปแบบการคิดค่าเชื่อมต่อปลายทางใน 2 รูปแบบคือ ไม่มีการคิดค่าเชื่อมต่อปลายทาง และคิดค่าเชื่อมต่อปลายทางเท่ากับต้นทุนหน่วยสุดท้าย

ผลการศึกษาในกรณี 1 กำกับดูแลค่าเชื่อมโยงโครงข่ายเหมือนกัน ได้แสดงว่าหากผู้ให้บริการทั้งสองรายได้รับการกำกับดูแลที่เหมือนกันแต่แรก อัตราค่าบริการ และส่วนแบ่งตลาดของผู้ให้บริการทั้งสองรายจะเท่ากัน

นอกจากนี้ผลการศึกษาในกรณี 1 สามารถอธิบายการกำกับดูแลภายใต้กฎระเบียบใหม่ที่คิดค่าเชื่อมต่อปลายทาง และหากผู้ให้บริการในกลุ่ม กสท.เรียก요금ยกเลิกค่าเชื่อมโยงโครงข่ายสำเร็จ และปัจจุบันผู้ให้บริการได้ตกลงค่าเชื่อมต่อปลายทางระหว่างกันในอัตราเดียวกัน สะท้อนว่าหากยกเลิกค่าเชื่อมโยงโครงข่ายแล้ว ส่งผลให้ค่าสมาชิกรายเดือนลดลงในอัตราเดียวกัน ขณะที่ราคาค่าโทรออก ส่วนแบ่งตลาดและกำไรของผู้ให้บริการไม่เปลี่ยนแปลง

กล่าวได้ว่าหากมีการกำกับดูแลเหมือนกันและไม่มีการคิดค่าเชื่อมโยงโครงข่าย แต่คิดค่าเชื่อมต่อปลายทางในอัตราเดียวกัน เป็นการช่วยลดข้อจำกัดในการแข่งขันจากต้นทุนของผู้ให้บริการ ขณะที่การลดหรือยกเลิกค่าเชื่อมโยงฯ นี้ ทศท. จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการสูญเสียรายได้ในส่วนนี้ไป อย่างไรก็ตามการเสียรายได้ของ ทศท. ได้โอนผลได้มายังผู้บริโภครายได้ซึ่งจะได้รับส่วนเกินมากขึ้น จากค่าบริการรายเดือนที่ต่ำลง

การศึกษาในกรณีที่ 2 กำกับดูแลค่าเชื่อมโยงโครงข่ายต่างกัน ผลการศึกษาพบว่า การเลือกราคาของผู้ให้บริการที่เสียค่าเชื่อมโยงโครงข่าย จะมีราคาโทรออกในอัตราที่ถูกกว่า แต่คิดค่าสมาชิกรายเดือนที่แพงกว่า และมีส่วนแบ่งตลาดที่น้อยกว่า เมื่อเทียบกับกลุ่มที่ไม่เสียค่าเชื่อมโยงโครงข่าย จากข้อจำกัดของต้นทุนค่าเชื่อมโยงโครงข่ายที่สูงกว่า ทำให้เสนอค่าบริการที่ดึงดูดลูกค้าได้น้อยกว่า และส่งผลให้ได้รับส่วนแบ่งตลาดที่น้อยกว่าคู่แข่ง

สำหรับการศึกษาแนวทางการกำกับดูแลค่าเชื่อมต่อโครงข่ายต่อการแข่งขันในตลาดให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ของไทย หากวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาในปัจจุบันเพื่อวางหลักเกณฑ์การแก้ปัญหาและการพิจารณาแนวทางการกำกับดูแลเพื่อลดอุปสรรคในการแข่งขัน ผู้ศึกษาเห็นว่าการชี้ขาดปัญหาและกระบวนการระดับข้อพิพาทค่าเชื่อมโยงเครือข่ายจำเป็นต้องได้รับข้อสรุปโดยเร็ว เพราะมีผลต่อการใช้ค่าเชื่อมต่อโครงข่ายในทางปฏิบัติ นอกจากนี้กลไกการกำกับดูแลค่าเชื่อมต่อปลายทางแบบอสมมาตรสามารถนำไปใช้ได้กับกรณีของไทย แต่ควรเป็นไปในลักษณะที่ส่งเสริมการแข่งขันของผู้ให้บริการรายใหม่หรือรายเล็กที่มีศักยภาพ ซึ่งมีอำนาจการเจรจาต่อรองที่น้อยกว่า

6.2 ข้อจำกัดของการศึกษา

จากความพยายามสร้างกรอบแบบจำลองของการศึกษาให้สอดคล้องกับลักษณะการกำกับดูแลของไทย เพื่อศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อการแข่งขันของผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่อันเนื่องมาจากค่าเชื่อมโยงโครงข่ายและค่าเชื่อมต่อปลายทาง ข้อสมมติของการศึกษาบางประการเกิดขึ้นเพื่อเอื้อต่อการแก้ปัญหา หากคำตอบและอธิบายผลในเชิงทฤษฎี บางข้อสมมติอาจไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงนัก และเป็นข้อจำกัดของการศึกษา เช่น

- ตลาดและส่วนแบ่งตลาด ในความเป็นจริงผู้บริโภครายใหม่อาจเป็นสมาชิกผู้ใช้บริการหลายราย และตลาดยังอยู่ในภาวะที่สามารถขยายตัวได้ต่อไปอีก จากจำนวนผู้ใช้บริการที่เพิ่มขึ้น

- ต้นทุนในการให้บริการ ในแง่ความเป็นจริงต้นทุนของผู้ให้บริการทุกรายไม่จำเป็นต้องเท่ากัน อาจเกิดจากความแตกต่างทางเทคโนโลยี เช่น การให้บริการในระบบย่านความถี่ 900 MHz ซึ่งต่างจากย่าน 1800 MHz ตลอดจนประสิทธิภาพการผลิตหรือข้อได้เปรียบอื่นๆ เช่น การประหยัดอันเนื่องมาจากขนาดการผลิตหรือการขยายขอบเขตการผลิต
- ส่วนแบ่งรายได้ ผู้ให้บริการบางรายมีส่วนแบ่งรายได้แตกต่างกับรายอื่นๆ ขึ้นอยู่กับข้อตกลงค่าตอบแทนตามปีที่เปิดให้บริการ ซึ่งระบุไว้ในสัญญาความร่วมมือการงาน
- จำนวนผู้ให้บริการ ผลกระทบต่อผู้ให้บริการมีใช้เพียงระหว่าง 2 กลุ่มเท่านั้น หากแต่เกิดผลกระทบต่อผู้ให้บริการทุกรายที่อยู่ภายในกลุ่มแบบจำลองของการศึกษาด้วย เพราะต้องมีปริมาณการสื่อสารระหว่างกันและเกิดค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายเกิดขึ้น
- ราคาบริการ การตั้งราคาของผู้ให้บริการในทางปฏิบัติมีความหลากหลาย นอกจากนี้การกำกับดูแลราคาค่าบริการขั้นสูง (Price cap) ยังเป็นตัวจำกัดการตั้งราคาของผู้ให้บริการ ดังนั้นการเลือกราคาของผู้ให้บริการอาจมิใช่ราคาค่าบริการที่ให้กำไรสูงสุดเสมอไป
- อุปสงค์การโทรออกและปริมาณสื่อสารระหว่างเครือข่าย ในแง่ความเป็นจริง ผู้บริโภคมีอุปสงค์ต่อการโทรออกที่หลากหลายและมีมากกว่า 1 กลุ่ม

อย่างไรก็ตาม งานศึกษานี้ได้สะท้อนถึงสภาพปัญหาและข้อจำกัดของการแข่งขันจากลักษณะเฉพาะการจับคู่ค่าเชื่อมต่อของไทย โดยใช้แบบจำลองเป็นเครื่องมือเพื่ออธิบายผลของการกำกับดูแลในลักษณะดังกล่าวต่อการแข่งขันของผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นกรณีศึกษาตัวอย่างถึงผลกระทบที่เกิดขึ้น จากลักษณะเฉพาะของการกำกับดูแลของไทย

6.3 ข้อเสนอแนะ

6.3.1 ข้อเสนอเชิงนโยบาย

หากวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาในปัจจุบัน เพื่อวางหลักเกณฑ์การแก้ปัญหาและพิจารณาแนวทางกำกับดูแลเพื่อลดอุปสรรคในการแข่งขัน ผู้ศึกษาได้สรุปเป็นประเด็นสำคัญดังนี้

- การชี้ขาดปัญหาและกระบวนการระบุข้อพิพาทค่าเชื่อมโยงเครือข่าย (AC) การชี้ขาดจำเป็นต้องได้รับข้อสรุปโดยเร็ว เพราะมีผลต่อการใช้ค่าเชื่อมต่อโครงข่าย (IC) ในทางปฏิบัติ ดังนั้นกลไกในการปรับใช้ให้ทุกฝ่ายมีหลักในการคิดค่าตอบแทนการเชื่อมโยงโครงข่ายที่ชัดเจน

อย่างไม่เลือกปฏิบัติ จึงเป็นปัจจัยสำคัญในการแก้ไขปัญหา กล่าวคือหากมีการจัดเก็บค่าเชื่อมโยงเครือข่ายอยู่ต่อระดับถึงที่มา เหตุผล และวิธีการคำนวณต้นทุน ว่าเป็นค่าใช้จ่ายและต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการให้บริการส่วนใด และคิดค่าตอบแทนเฉพาะต้นทุนส่วนนี้ในอัตราเท่าใด อย่างไรก็ดี ผลการศึกษาในกรอบของแบบจำลองพบว่าหากยกเลิกค่าเชื่อมโยงโครงข่าย จะช่วยเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันด้านราคาของผู้ให้บริการ และการสูญเสียรายได้ของ ทศท. จะถูกโอนมายังผู้บริโภคผ่านค่าบริการที่ถูกลง

- ปัญหาจากระบบสัญญาร่วมการทำงานและความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ให้บริการรายเดิมด้วยกัน และปัญหารายใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาดในระบบใบอนุญาต การแก้ปัญหาเป็นประเด็นสำคัญต่อการลดความไม่แน่นอนในภาคอุตสาหกรรมนี้ และช่วยส่งสัญญาณที่ดีจูงใจให้รายใหม่ที่มีศักยภาพเข้ามาลงทุน

- การกำกับดูแลแบบสมมาตรและการนำไปใช้ในทางปฏิบัติ ในประเด็นนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าสามารถนำหลักการนี้ไปใช้ได้ในกรณีของไทย แต่ควรเป็นไปในลักษณะของการส่งเสริมการแข่งขัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำข้อผูกมัดเพิ่มเติมกับผู้มีอำนาจเหนือตลาดหรือผู้ให้บริการรายเดิมในตลาด ซึ่งเป็นการช่วยให้ผู้ให้บริการรายเล็กและผู้ให้บริการรายใหม่ที่มีศักยภาพแต่มีอำนาจการเจรจาต่อรองที่น้อยกว่าและมีต้นทุนให้บริการสูงกว่าในระยะแรกจากลักษณะเฉพาะของอุตสาหกรรมนี้ สามารถให้บริการทางเลือกแก่ผู้บริโภคได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ให้บริการรายใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่เทคโนโลยียุคที่สาม (3G)

6.3.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาต่อไป

ในงานศึกษาต่อไป ผู้ศึกษาอาจทำการศึกษาโดยลดข้อจำกัดหรือข้อสมมติบางประการให้สอดคล้องกับความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น เช่น จำนวนผู้ให้บริการจริงในตลาดและผลที่เกิดขึ้นต่อการแข่งขันของแต่ละราย ตลอดจนการขยายผลการศึกษาหรือลักษณะของแบบจำลองไปยังอุตสาหกรรมอื่นๆ ซึ่งมีลักษณะของเครือข่าย เช่น บัตรเครดิตในกรณีของค่า Interchange Fee ค่าเชื่อมต่อการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานหรือโทรศัพท์ประจำที่ อินเทอร์เน็ต สายการบิไฟฟ้า เป็นต้น