

บทที่ 2

แนวคิดทางทฤษฎีและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1.1 บทบาทความเป็นมาและพื้นฐานปัญหาของการเปิดเสรีบริการโทรคมนาคม

จากผลของยุคแห่งการปฏิวัติอุตสาหกรรม ส่งผลให้ประเทศต่างๆ เกิดการพัฒนาธุรกิจในทุกๆ ด้านเพื่อรองรับการค้าในระดับโลก ธุรกิจการบริการก็เป็นธุรกิจสาขาหนึ่งที่มีการเจริญเติบโตมากที่สุด เศรษฐกิจโลก โดยคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 60 ของธุรกิจทั่วโลก และเป็นธุรกิจที่มีการว่าจ้างงานประมาณร้อยละ 30 ของการค้าทั่วโลก (<http://www.wto.org.english.thewtoe/whatis/tife/agrm6e.htm>) ในขณะที่มีความคิดในการนำกฎระเบียบด้านการบริการเข้ามาในระบบการค้าพหุภาคี

ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 มีประเทศจำนวนหนึ่งที่ยังมีความสงสัยและต่อต้านในเรื่องการค้าบริการนี้อยู่ เพราะประเทศดังกล่าวเชื่อว่าความตกลงพหุภาคีเกี่ยวกับการค้าบริการจะเป็นการค่อยๆ ทำลายความสามารถของรัฐในการที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ด้านนโยบายแห่งชาติของตน และทำให้อำนาจในการออกกฎระเบียบของประเทศตนต้องระงับหรือลดน้อยลงไปด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ความตกลงที่ได้ทำขึ้นก็มีความยืดหยุ่นอย่างมากทั้งในเรื่องกรอบของกฎระเบียบด้านการค้าบริการ และเงื่อนไขข้อตกลงในเรื่องการเข้าสู่ตลาด

โดยผลของการผลักดันหลักการทางการค้าของประเทศพัฒนาแล้วเพื่อให้มีการเจรจาการค้าบริการในเจรจการค้ารอบอุรุกวัย ซึ่งจากผลสรุปในการเจรจาในรอบอุรุกวัย ประเทศภาคีเดิมของ GATT ได้ตกลงกันที่จะเปิดเสรีทางการค้าบริการตาม GATS และก่อตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ขึ้นมาในปี ค.ศ. 1995 เพื่อเป็นองค์กรควบคุมดูแลการดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับการค้า ซึ่งจากผลการตกลงในครั้งนี้ ประเทศสมาชิก WTO จึงผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีในข้อ GATS คือ พันธกรณีทั่วไป พันธกรณีเฉพาะ และพันธกรณีภายใต้ตารางข้อผูกพัน ซึ่งภายหลังจากที่ความตกลงมีผลใช้บังคับ ประเทศสมาชิกรวมถึงไทยมีพันธกรณีส่วนหนึ่งที่จะต้องปฏิบัติตามทันทีที่ความตกลงเริ่มมีผลใช้บังคับ และบางพันธกรณี

ประเทศสมาชิกยังไม่ต้องปฏิบัติตามในทันทีแต่ค่อยๆ ปฏิบัติตามหลักการเปิดเสรีก้าวหน้าตามลำดับได้

เนื่องด้วยธุรกิจการโทรคมนาคมเป็นธุรกิจหนึ่งที่ถูกกำหนดให้อยู่ในภาคผนวกของการบริการสาขาการสื่อสารคมนาคม (Communication services) ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของ GATS โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดการค้าแบบเสรีก้าวหน้าตามลำดับ ประเทศไทยจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในความตกลงดังกล่าว เช่น หลักปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง หลักการเข้าสู่ตลาด หลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ หลักการเปิดเสรีก้าวหน้าตามลำดับและหลักการอื่นๆ อีกมากมาย ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องศึกษาถึงหลักการทั่วไปของ GATS ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อเปิดเสรีการค้าบริการระหว่างประเทศสมาชิก ตลอดจนข้อยกเว้นว่าด้วยการเปิดเสรีการค้าบริการภายใต้ GATS เพื่อจะได้ทราบถึงหลักเกณฑ์ในเรื่องต่างๆ เพื่อปรับกฎหมายและกฎเกณฑ์ภายในประเทศให้สอดคล้องกับพันธกรณี GATS ทั้งนี้เพื่อรองรับและเตรียมความพร้อมเมื่อต้องเปิดเสรีเต็มรูปแบบในสาขาย่อยธุรกิจบริการโทรคมนาคมในปีพ.ศ. 2549

2.1.2 การเจรจาการค้าบริการด้านโทรคมนาคม

ในการเจรจาการค้าบริการ ประเทศสมาชิก WTO ต่างก็ได้ยื่นข้อเสนอในเรื่องการเปิดตลาดบริการของตนเพื่อให้ประเทศสมาชิกสามารถเข้าไปบริการในสาขาต่างๆ ในประเทศตนได้แต่ข้อเสนอการเปิดตลาดของประเทศสมาชิกโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนามีความแตกต่างกันมาก เนื่องจากประเทศสมาชิกเลือกเปิดเสรีการค้าบริการเฉพาะในส่วนที่ตนมีความพร้อม โดยเฉพาะประเทศพัฒนาแล้วจะเลือกเปิดแต่บริการที่ตนมีศักยภาพที่จะแข่งขันได้ เช่น บริการด้านการเงิน การโทรคมนาคม และ บริการด้านสิ่งแวดล้อม ข้อเสนอดังกล่าวจึงสร้างความไม่พอใจให้กับประเทศกำลังพัฒนา

สำหรับความคืบหน้าในการเจรจาเปิดตลาดเบื้องต้น พบว่ามีประเทศซีกกว่า 30 ประเทศที่ยื่นข้อเสนอเปิดตลาดเบื้องต้นไว้แล้ว ส่วนใหญ่เป็นประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐ อเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป สวิตเซอร์แลนด์ แต่ภายหลังเมื่อพิจารณาข้อเสนอเปิดตลาดเบื้องต้นของประเทศพัฒนาแล้ว จะพบว่าข้อเสนอยังไม่ได้มีการตอบสนองข้อเรียกร้องของประเทศกำลังพัฒนา เช่นในเรื่องของการเปิดตลาดให้บุคคลธรรมดาเข้าไปให้บริการเฉพาะกลุ่มสาขาวิชาชีพที่กำหนด โดยประเทศพัฒนาแล้วจะกำหนดคุณสมบัติที่สูงเกินความจำเป็น อีกทั้งบริการสาขาที่เปิดตลาดไว้นั้นก็เป็นบริการสาขาที่ประเทศกำลังพัฒนาไม่มีศักยภาพ

ในการแข่งขันและเป็นสาขาที่ประเทศพัฒนาแล้วเป็นผู้ให้บริการรายใหญ่อยู่แล้ว เช่น สาขาการเงิน บริการสาขาโทรคมนาคม เช่น และบริการสาขาคอมพิวเตอร์ เป็นต้น โดยไม่คำนึงถึงสาขาที่ประเทศกำลังพัฒนาเรียกร้อง เช่น บริการด้านไอที และสุขภาพ (เอกสารกระทรวงพาณิชย์, 2546, น.15) ซึ่งเป็นสาขาที่ประเทศพัฒนาที่มีความสามารถที่จะแข่งขันได้

ในส่วนของข้อเสนอเพื่อเปิดตลาดของประเทศสมาชิก จึงอาจสรุปได้ว่าเท่าที่ผ่านมาประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ไม่ค่อยพอใจกับข้อเสนอ (offers) ที่ประเทศพัฒนาแล้วเสนอมาในรอบแรก เพราะไม่ค่อยมีการเสนอกิจกรรมหรือสาขาที่ประเทศกำลังพัฒนามีศักยภาพในการแข่งขัน และนอกจากนี้ยังมีเรื่องของการเปิดตลาดให้บุคคลธรรมดาเข้าไปให้บริการเพิ่มขึ้นน้อยมากโดยส่วนใหญ่ยังคงจำกัดไว้เพียงบุคคลที่เป็นลูกจ้างของบริษัท (intra-corporate transferees) แต่แทบจะไม่มี การเปิดตลาดให้บุคคลธรรมดาที่ไม่ได้เป็นลูกจ้างบริษัท (independent service suppliers) เลย ซึ่งในประเทศกำลังพัฒนามีศักยภาพในการแข่งขันมากกว่า โดยเฉพาะกลุ่มสาขาวิชาชีพ เช่น นักกฎหมาย นักบัญชี สถาปนิก พยาบาล โปรแกรมเมอร์ (สาขาคอมพิวเตอร์) และผู้ให้บริการสาขาต่างๆ เช่น พ่อครัวแม่ครัว เป็นต้น แต่ประเทศพัฒนาแล้วกลับยื่นข้อเสนอ (offers) เพื่อเปิดตลาดในบริการสาขาอื่นๆ ที่ประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถแข่งขันได้หรือแข่งขันได้น้อยกว่า เช่น การเงิน โทรคมนาคม และ สิ่งแวดล้อม

ในส่วนของไทย ไทยได้ยื่นข้อเสนอเปิดตลาดต่อ WTO เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2546 เพื่อเปิดตลาดในกิจกรรมใหม่เพิ่มขึ้นอีก 5 กิจกรรม ได้แก่ การออกแบบโปรแกรมและการบำรุงรักษาโปรแกรม การฝึกอบรมด้านซอฟต์แวร์ การให้คำปรึกษาทางเทคนิคและวิทยาศาสตร์ (เฉพาะการสำรวจน้ำมันและก๊าซ) สถาบันสอนภาษาต่างประเทศ และบริการด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งข้อเสนอเปิดตลาดเบื้องต้นทุกกิจกรรมดังกล่าวยังคงอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายไทยปัจจุบัน รวมทั้งกิจกรรมประเภทโทรคมนาคมพื้นฐานที่ได้ยื่นข้อเสนอเปิดตลาดต่อ WTO ไว้ก็ยังคงอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายไทยได้แก่พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 นับแต่ปี พ.ศ. 2549 เป็นต้นไป ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าไทยเองก็ได้มีการยื่นข้อเสนอเพื่อเปิดตลาดบริการไว้หลายสาขาร่วมกัน และมีแนวโน้มที่จะต้องเปิดตลาดโทรคมนาคมพื้นฐานให้มากยิ่งขึ้นต่อไป

2.2 ข้อกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องในการประกอบธุรกิจบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน

ในฐานะที่ไทยเป็นประเทศสมาชิก WTO ภายใต้พันธกรณีที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้หลักเกณฑ์ภายในที่เกี่ยวข้องกับการเข้ามาดำเนินธุรกิจของคนต่างด้าวไม่ขัดต่อหลักเกณฑ์ หรือ ข้อผูกพันตามความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการในข้อ 6 เรื่องข้อบังคับภายในประเทศได้ระบุไว้ว่า “ในสาขาซึ่งมีการรับข้อมูลผูกพันเฉพาะ สมาชิกแต่ละรายประกันว่าจะบริหารมาตรการทั้งปวงที่ใช้โดยทั่วไปซึ่งมีผลต่อการค้าบริการ ในลักษณะที่มีเหตุผลเป็นไปอย่างมีหลักเกณฑ์ และไม่ลำเอียง” กล่าวคือ ในสาขาที่ประเทศสมาชิกมีการรับข้อผูกพันเฉพาะ ประเทศสมาชิกมีหน้าที่จะต้องดำเนินการเกี่ยวกับการออกระเบียบภายในที่มีผลต่อการค้าบริการนั้นในลักษณะที่มีเหตุผล ในส่วนของไทยจะพบเดิมมีกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับโทรคมนาคมหลายฉบับ แต่เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าทางด้านโทรคมนาคม และพันธกรณีที่ไทยต้องปฏิบัติตามข้อผูกพัน GATS ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 40 ไทยจึงมีความจำเป็นต้องยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัยบางฉบับและตรากฎหมายใหม่ขึ้นมาบังคับใช้ทั้งนี้เพื่อเป็นการรองรับการเปิดตลาดเสรีโทรคมนาคมตามพันธกรณี GATS ดังนั้น เพื่อที่จะได้ทราบถึงที่มาที่ไปของกฎหมายโทรคมนาคมของไทย จึงควรศึกษาถึงกฎหมายภายในของไทยเกี่ยวกับโทรคมนาคมตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันในภาพโดยรวม

การประกอบกิจการโทรคมนาคมในไทยเดิมเป็นอำนาจผูกขาดของรัฐ โดยมี องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นทั้งผู้กำกับดูแลและผู้ให้บริการโทรคมนาคม เอกชนจะสามารถเข้าร่วมดำเนินการได้เฉพาะภายใต้รูปของสัมปทานจากหน่วยงานรัฐดังกล่าว โดยเข้าทำสัญญาร่วมการทำงานในหลักการสร้าง อินเทอร์เน็ตให้ และดำเนินการให้บริการ หรือเรียกสั้น ๆ ว่า BTO (Built-transfer-operate) โดยเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการมาตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2520 ซึ่งแม้ว่าปัจจุบันจะได้แปรสภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทยไปสู่การบริษัทเอกชนแล้วก็ตาม แต่คู่สัญญา BTO ยังต้องดำเนินการไปตามสัญญาดังกล่าวต่อไปจนกว่าสัญญาจะสิ้นสุดลง หรือจะได้มีการแปรสัญญาสัมปทาน

ในอดีตที่รัฐเป็นผู้ผูกขาดในกิจการโทรคมนาคม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการโทรคมนาคมได้แก่พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดให้รัฐมีอำนาจสิทธิขาดที่จะตั้งบำรุงและทำการโทรเลขและโทรศัพท์ภายในราชอาณาจักรสยาม และหากกิจการโทรคมนาคมใดเกี่ยวข้องกับการใช้คลื่นความถี่วิทยุคมนาคม

ก็ต้องขออนุญาตตามพระราชบัญญัติวิทยุโทรคมนาคม พ.ศ. 2498 ส่วนกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐในการควบคุมดูแลกิจการโทรคมนาคมได้แก่พระราชบัญญัติการโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นกฎหมายจัดตั้งองค์การทางโทรศัพท์แห่งประเทศไทยขึ้นโดยให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลสังกัดกระทรวงคมนาคม มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการโทรศัพท์ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับกับกิจการโทรศัพท์และธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องใกล้เคียงซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการโทรศัพท์ โดยได้รับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ที่กฎหมายให้อำนาจไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลขในส่วนที่ว่าด้วยการโทรศัพท์ และกฎหมายอีกฉบับได้แก่พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยมีอำนาจดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม และธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องใกล้เคียงกันหรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลอื่นโดยเฉพาะ (พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย, 2519)

อำนาจผูกขาดในการประกอบกิจการโทรคมนาคมขณะนั้นจึงตกแก่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (หรือ TOT ในปัจจุบัน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย (หรือ CAT ในปัจจุบัน) แต่เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงใหม่ในช่วงหลัง ๆ โดยเฉพาะการที่ไทยต้องเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคมของประเทศตามพันธกรณี GATS ซึ่งจะเป็นผลให้ มีคู่แข่งทางธุรกิจ ลูกค้าของ ทศท. (รวมถึง กสท.) อาจหันไปใช้บริการของผู้ประกอบการรายอื่นแทน ดังตัวอย่างที่เห็นได้ชัดในปัจจุบัน ที่แม้ยังไม่มี การเปิดแข่งขันอย่างเป็นทางการ (เปิดเสรีเป็นทางการในปี พ.ศ. 2549) แต่ทศท. กลับต้องเผชิญกับการแข่งขันที่รุนแรงจากผู้ประกอบการรายอื่นไม่ว่าจะเป็นบริการโทรศัพท์พื้นฐานหรือโทรศัพท์เคลื่อนที่(องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย, 2549, น.1)

โดยผลของการที่ไทยต้องผูกพันตามพันธกรณี GATS ไทยจะต้องยกเลิกการผูกขาดกิจการโทรคมนาคมโดยรัฐ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2540 มาตรา 40 ซึ่งกำหนดให้มีองค์กรอิสระของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ไทยจึงมีความจำเป็นในการจัดตั้งหน่วยงานอิสระของรัฐอีกหน่วยงานหนึ่ง คือ กสท. ให้แล้วเสร็จเพื่อเข้ามาร่วมจัดสรรคลื่นความถี่กับ กทช. และ กทช. เองก็ต้องเร่งออกกฎเกณฑ์รายละเอียดและเข้ามาทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมแทนหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเดิมของรัฐ คือ ทศท. และ กสท. นอกจากนี้ก็ยังต้อง

ดำเนินการแปรรูป ทศท. และ กสท. จากรัฐวิสาหกิจมาเป็นบริษัทเอกชน (ปัจจุบันได้แปรรูปแล้ว) ซึ่งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization) หมายถึงการทำให้รัฐถือหุ้นต่ำกว่าร้อยละ 50 (องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย, 2549, น.1) จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เพื่อให้รัฐวิสาหกิจใดที่ต้องการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐ ตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นบริษัท จำกัด หรือ บริษัทมหาชน จำกัด เพื่อเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นทุนเรือนหุ้นของบริษัทจำกัดแทน ซึ่งเมื่อได้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นทุนเรือนหุ้นของบริษัทแล้ว พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ก็กำหนดให้ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจนั้น ดังนั้น โดยผลของการที่ ทศท. ได้แปรรูปเป็นบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) {ปัจจุบัน ได้เปลี่ยนเป็น บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) : TOT} และ กสท. เป็น บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) {CAT} หน่วยงานรัฐวิสาหกิจทั้งสองจึงไม่ตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 อีกต่อไป แต่จะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 แต่อย่างไรก็ตามบริษัทดังกล่าวก็ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่เช่นเดิมเนื่องจากรัฐยังถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 อยู่ แต่เมื่อรัฐจำหน่ายหุ้นในบริษัทมหาชนจนถือหุ้นต่ำกว่าร้อยละ 50 แล้ว บริษัทนั้นจึงจะกลายเป็นบริษัทเอกชนเต็มรูปแบบ ดังนั้นเมื่อแปรรูปแล้ว จึงต้องมีการดำเนินการนำบริษัททั้งสองเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์เพื่อกระจายหุ้นให้กับเอกชนต่อไป

ในขณะเดียวกันก็มีการตราพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 เป็นผลให้อำนาจในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมเปลี่ยนจาก ทศท. และ กสท. มาเป็นของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) และหากเกี่ยวข้องกับเรื่องการจัดสรรคลื่นความถี่โทรคมนาคมก็จะเป็นหน้าที่ของ กทช. และ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 40 ที่กำหนดให้มีองค์กรอิสระของรัฐทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่โทรคมนาคม ส่วนพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นผลให้การใช้อำนาจผูกขาดรัฐในการประกอบกิจการโทรคมนาคมสิ้นสุดลง แต่อย่างไรก็ตามคู่สัญญาสัมปทานของรัฐก็ยังคงต้องดำเนินการไปตามสัญญาสัมปทานจนกว่าสัญญาดังกล่าวจะสิ้นสุดลง หรือได้มีการแปรสัญญาสัมปทานระหว่างกัน

ปัจจุบันมีกฎหมายบางฉบับที่ได้ถูกยกเลิกไปแล้วเนื่องจากไม่สอดคล้องกับสภาวะในปัจจุบัน และมีกฎหมายใหม่เข้ามาบังคับใช้แทน ดังนั้นภายหลังจากที่ประเทศไทยได้ยกเลิก

กฎหมายเดิมไปบางฉบับแล้ว ในปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจบริการโทรคมนาคมก็ได้มีเพิ่มเติมหลายฉบับ แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจบริการโทรคมนาคมโดยตรงจะมีอยู่ 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และ พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ส่วนกฎหมายเดิมซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 และพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2517 ปัจจุบันได้ถูกยกเลิกโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และเมื่อได้มีการแปรสภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็น บมจ. ทศท. คอร์ปอเรชั่น และการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็น บมจ. กสท. โทรคมนาคม ก็ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 ในเวลาต่อมา

แม้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 จะเป็นกฎหมายหลักที่ใช้บังคับแก่กิจการโทรคมนาคมก็ตาม แต่การประกอบกิจการโทรคมนาคมในปัจจุบันอาจมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องกับเรื่องลิขสิทธิ์ เครื่องหมายการค้า และสิทธิบัตรการประดิษฐ์และการออกแบบได้เช่นกัน ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา จะเห็นได้จากการให้บริการโทรคมนาคมในปัจจุบัน ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมบางรายจะร่วมกับ Content provider และค่ายเพลงต่าง ๆ เพื่อให้ผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่รุ่นและระบบต่าง ๆ สามารถเข้าไป download ring tone และเพลงของเจ้าของลิขสิทธิ์ในงานสิ่งที่เป็นที่ก่อกวนเสียงดังกล่าวดังกล่าวได้ อันเป็นงานที่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 นอกเหนือจากนั้นยังมีบริการ download เกมส์ และซอฟต์แวร์จากผู้พัฒนาโปรแกรมคอมพิวเตอร์ ซึ่งเกมและซอฟต์แวร์ดังกล่าวจะเขียนขึ้นด้วยภาษาโปรแกรมคอมพิวเตอร์เพื่อนำไปประยุกต์ใช้กับเครื่องโทรศัพท์เคลื่อนที่ได้

เนื่องจากอุปกรณ์โทรคมนาคมบางชนิดจะต้องทำการดัดแปลงหรือคิดค้นขึ้นมาใหม่เพื่อให้สามารถรองรับกับระบบโครงข่ายโทรคมนาคมของผู้ให้บริการโทรคมนาคมแต่ละราย หรืออาจมีการออกแบบผลิตภัณฑ์เพื่อให้มีความทันสมัยยิ่งขึ้น โดยจะเห็นได้จากการพัฒนาการของผลิตภัณฑ์ด้านโทรคมนาคมในอดีตจนถึงปัจจุบันที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเริ่มจากเครื่องโทรศัพท์ธรรมดาทั่วไป จนทุกวันนี้เป็นเครื่องโทรศัพท์ที่สามารถใช้งานต่าง ๆ ได้มากมาย เช่น สามารถฟังเพลง ดูภาพนิ่งและภาพเคลื่อนไหว เล่นเกมส์ รวมถึงการเข้าเว็บไซต์ การส่งแฟกซ์ และข้อความอื่น ๆ ได้ อีกทั้งรูปแบบผลิตภัณฑ์ก็มีรูปลักษณะที่สวยงามและกะทัดรัดยิ่งขึ้น สะดวกต่อการพกพา ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากิจการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการประดิษฐ์และ

ออกแบบผลิตภัณฑ์ตลอดเวลา เรื่องของการตรวจสอบทะเบียนและจดทะเบียนสิทธิบัตรการประดิษฐ์และสิทธิบัตรการออกแบบผลิตภัณฑ์ หรืออนุสิทธิบัตรจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ ซึ่งกฎหมายที่ใช้บังคับกับเรื่องนี้ได้แก่พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 ซึ่งเรื่องของลิขสิทธิ์ เครื่องหมายการค้า และสิทธิบัตรก็เป็นเรื่องของกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาที่จะต้องพิจารณาคืบค้นไปกับพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

นอกจากนั้นในปัจจุบันเครื่องโทรศัพท์เคลื่อนที่บางรุ่นสามารถรับสัญญาณคลื่นความถี่วิทยุโทรทัศน์กระจายเสียงได้ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดรายการวิทยุโทรทัศน์กระจายเสียงจึงต้องพิจารณาถึงเรื่องกฎระเบียบเกี่ยวกับวิทยุกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ตามพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 ซึ่งกิจการดังกล่าวนี้จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ หรือ กสช. จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 นอกจากนี้ผู้ประกอบกิจการแพร่ภาพวิทยุโทรทัศน์กระจายเสียงจะต้องให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องลิขสิทธิ์ในการเผยแพร่ภาพและเสียงตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ด้วย สัญชาตินิติบุคคลต่างด้าวในการประกอบกิจการโทรคมนาคมพื้นฐานในไทยก็มีความสำคัญไม่น้อยเช่นกัน เนื่องจากจะเป็นตัวบ่งชี้ความแตกต่างในเรื่องสิทธิและหน้าที่ของบริษัทผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมในไทย ซึ่งการประกอบธุรกิจในปัจจุบันคงจะปฏิเสธในเรื่องของการเคลื่อนย้ายทุนและเทคโนโลยีจากต่างประเทศไม่ได้ ดังนั้น คนต่างด้าวที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับนิติบุคคลที่ประกอบกิจการโทรคมนาคมในไทยจะมีสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นข้อจำกัดสิทธิในด้านการประกอบธุรกิจหรือสิทธิในการครอบครองอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับนิติบุคคลต่างด้าวในปัจจุบันที่จำกัดสิทธิในการประกอบกิจการของนิติบุคคลต่างด้าว ได้แก่ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542

รายละเอียดของกฎหมายที่สำคัญที่เกี่ยวข้องในงานวิจัย

กฎหมายและสังคมนั้นเป็นสิ่งที่คู่กัน มีอิทธิพลซึ่งกันและกัน สังคมไทยในช่วงหลังการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนอย่างแท้จริง(นล สุคนธาภิรมย์ ณ พัทลุง, 2548, น.147) เนื่องจากตราขึ้นโดยประชาชนผ่าน

กระบวนการจัดทำโดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ซึ่งประกอบไปด้วยบุคลากรจากหลากหลายสาขาอาชีพ และได้มีการเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและประชาชนพิจารณา เป็นการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญที่เปิดกว้างเป็นของประชาชนอย่างไม่เคยมีมาก่อนและเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญต่อระบบกฎหมายโทรคมนาคมของไทยในปัจจุบันด้วย โดยเกิดแนวคิด 2 ประการที่สำคัญ ประการแรกคือ การกำหนดให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุโทรคมนาคม วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติ เพื่อประโยชน์สาธารณะ และให้มีองค์อธิสระขึ้นมำทำหนำที่จัดสรรคลื่นและกำกับดูแลกิจการทั้งสอง คือ กิจการโทรคมนาคม และ กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ เพื่อประโยชน์ของประชาชนและการแข่งขันอย่างเสรี และ ประการที่สองคือ การกำหนดให้รัฐมีหนำที่ สนับสนุนเศรษฐกิจแบบเสรีและยังต้องไม่ประกอบ กิจการแข่งขันกับเอกชนด้วย จึงได้มีการตรำบทกฎหมายต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตำมหลักเกณฑ์ ดังกล่ำวของรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่งผลให้เกิดเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวคิดหรือหลักการเดิมของ กฎหมายเกี่ยวกับระบบโทรคมนาคมของประเทศด้วย

2.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ตำมรัฐธรรมนูญ มำตรำ 40 ซึ่งเป็นบทบัญญัติหลักที่วำงหลักเกณฑ์และแนวทำงของ กฎหมายเกี่ยวกับระบบโทรคมนาคมของประเทศใหม่ โดยในการร่างบทบัญญัติดังกล่าว แม้ว่าใน การจัดรำงมำตรำดังกล่าวจะด้มีการอภิปรำยเสนอให้แก้ไขข้อควำมบางประการ แต่ก็ยังคง หลักการไว้เช่นเดิมโดยระบุว่ำ

“มำตรำ 40 คลื่นควำมถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุ โทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหนำที่จัดสรรคลื่นควำมถี่ตำมวรรคหนึ่ง และกำกับดูแล การประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตำมที่กฎหมาย บัญญัติ

การดำเนินกรตำมวรรคสองต้องค้ำนึ่งถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน ในระดับชาติ และ ระดับท้องถิ่น ทั้งในด้ำนการศึกษา วัฒนธรรม ควำมมั่นคง ของรัฐ และประโยชน์ สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม”

จกบทบัญญัติดังกล่าวทำให้เกิดผลสำคัญหล่ำยประการคือ

1. เปลี่ยนแนวคิดทางกฎหมายจากเดิมที่ถือว่าคลื่นความถี่วิทยุเป็นทรัพยากรด้านโทรคมนาคมนั้นไม่ใช่ของรัฐ หรือหน่วยงานใดหรือบุคคลใดโดยเฉพาะ หากแต่ประโยชน์ร่วมของชาติมีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ
2. มีการจัดตั้งองค์กรอิสระของรัฐมาทำหน้าที่ ทั้งการจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม รวมทั้งสิ้นสององค์กร คือ กทช. และ กสท.
3. มีการตรากฎหมายเพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระดังกล่าว เพื่อใช้สำหรับเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแล
4. การกำกับดูแลด้านโทรคมนาคม ต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดในด้านอื่นๆนอกจากที่มีความเชื่อแบบเดิมที่เจาะจงเพื่อประโยชน์ด้านความมั่นคงเพียงอย่างเดียว เป็นการเปิดโอกาสให้มีการประกอบการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรีและเป็นธรรม เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยทั่วกันด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีการกำหนดให้มีการตรากฎหมายขึ้นมากำกับดูแลกิจการทั้งสองดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มิมีบทบัญญัติยกเว้นบางประการตามมาตรา 335 (2) ของบทเฉพาะกาล ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 40 มาใช้บังคับ จนกว่าจะมีการตรากฎหมายอนุวัติการให้ เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องไม่เกิน 3 ปีนับตั้งแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ กฎหมายที่จะตราขึ้นจะต้องไม่กระทบกระเทือนถึงการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาซึ่งมีผลสมบูรณ์อยู่ในขณะที่กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับ จนกว่าการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้น จะสิ้นสุด”

ทั้งนี้ การที่มีบทเฉพาะกาลกำหนดมิให้กฎเกณฑ์ตามกฎหมายใหม่ที่จะตราขึ้นนั้นต้องไม่กระทบถึงการอนุญาตหรือการสัมปทานที่หน่วยงานของรัฐเคยให้ไว้กับเอกชนนั้นเป็นไปตามหลักการทั่วไปที่รัฐหรือกฎหมายไม่อาจไปก้าวล่วงความตกลงหรือสัญญาที่ทำไว้กับเอกชนก่อนหน้านี้ อย่างไรก็ตามในทางกลับกัน กับมีเอกชนผู้ร่วมงานหลายรายได้มีความพยายามที่จะแก้ไขหรือดำเนินการเพื่อบริหารอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการอนุญาตหรือสัมปทานที่ทำไว้เดิม โดยมีข้ออ้างในเรื่องของความไม่เป็นธรรม จึงทำให้ต้องมีการแก้ไขเพื่อการแข่งขันที่เป็นธรรม

นอกจากข้อกำหนดที่จะต้องจัดให้มีองค์กรอิสระขึ้นมากำกับดูแลอุตสาหกรรมโทรคมนาคมและตรากฎหมายขึ้นใหม่เพื่อมากำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมแล้ว กิจการ

โทรคมนาคมเดิมที่ดำเนินการโดยรัฐ หรือหน่วยงานที่ผูกขาดโดยรัฐ ก็ต้องมีการเปลี่ยนแปลงให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมด้วย โดยผลของบทบัญญัติตามมาตรา 87 ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 87 รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัย กลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ่มครอง ผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุม ธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกันเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือ การจัดให้มีการสาธารณูปโภค”

2.2.2 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

จากบทบัญญัติในมาตรา 87 ของรัฐธรรมนูญประกอบกับความตกลงทางการค้าเรื่องการค้าเสรีที่ไทยทำไว้กับนานาประเทศ ทั้งกรณี WTO และการทำ FTA ก็ตาม ส่งผลให้ต้องมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่างๆ (Privatization) เพื่อยกเลิกการผูกขาด ตัดตอน และการประกอบกิจการของรัฐแข่งกับเอกชน โดยเครื่องมือที่สำคัญในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้แก่ พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ เพื่อดำเนินการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจจากเดิมที่เป็นองค์กรของรัฐตามกฎหมายจัดตั้งขึ้น ให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่อาจจะยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่ง (โดยพิจารณาจาก สัดส่วนการถือหุ้นตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ) โดยให้มีการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัท (มาตรา 4 ประกอบหมายเหตุท้าย พ.ร.บ.)

กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ (กนร.) มีหน้าที่เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณานุมัติหลักการและแนวทางในการนำทุนของรัฐวิสาหกิจใดมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท (มาตรา 13) และเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการตามเสนอแล้ว ก็ให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท มีหน้าที่เสนอแนะรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นต่อ กนร. ในการกำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ การกำหนดทุนเรือนหุ้น โครงสร้างบริหารงาน การจัดทำหนังสือบริคณห์สนธิ และข้อบังคับของบริษัทที่จะตั้งใหม่และการจัดทำด้านพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 26 กำหนดอำนาจ สิทธิและประโยชน์ของบริษัทที่จะตั้งขึ้นใหม่ว่าสมควรได้รับโอนมาแค่ไหนเพียงไร และการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลายุบเลิกรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 28 ใน

กรณีที่มีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด (มาตรา 19 และมาตรา 21) และเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติตามที่เสนอดังกล่าวแล้ว ก็ให้นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ (มาตรา 22) โดยให้ถือว่าบรรดากิจการ สิทธิ หน้าที่ ความสำเร็จและสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่แปรสภาพนั้นโอนไปยังบริษัทที่ตั้งขึ้นใหม่ หรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี (มาตรา 24)

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและความตกลงทางการค้า ประกอบกับนโยบายของรัฐบาล จึงได้มีการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการโทรคมนาคมทั้งสอง คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทย โดยอาศัยกลไกของ พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ จนปัจจุบันได้เป็นบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด กับบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ตามลำดับ งานวิจัยนี้จะวิเคราะห์ในส่วนของการแปรสภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ดังนี้

การแปรสภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

ปัจจุบันองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้แปรสภาพมาเป็นบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) แล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 โดยใช้วิธีการแปรมูลค่าเป็นทุนเรือนหุ้น ตามพ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจดังกล่าว โดยเป็นการแปรสภาพมาทั้งองค์กรเป็นบริษัทมหาชนบริษัทเดียว มิได้แบ่งแยก และมีได้มีส่วนใดที่ต้องโอนกลับไปเป็นของกระทรวงการคลัง อีกทั้งยังมิได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ ตามมาตรา 26 ทั้งนี้เพื่อบริษัทที่จัดตั้งใหม่นั้นจะได้รับไปซึ่งอำนาจ สิทธิและประโยชน์ต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิทธิประโยชน์อื่นใด ทำให้บริษัทมีฐานะอย่างเดียวกับองค์การโทรศัพท์ แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ดังกล่าวก็จะสิ้นสุดลงเมื่อบริษัทสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ อีกนัยหนึ่งก็คือ เมื่อกระทรวงการคลังถือหุ้นน้อยกว่ากึ่งหนึ่ง หรือเมื่อได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคมมาแทนสำหรับพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ซึ่งออกตามความในมาตรา 28 แห่งพ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจที่ได้ตราขึ้นเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2545 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 31 กรกฎาคม 2545 โดยกำหนดให้ยกเลิกพ.ร.บ.องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

2.2.3 พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543

กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายหลักฉบับแรกที่เกี่ยวข้องกับระบบโทรคมนาคมของไทยซึ่งได้ตราขึ้นโดยผลของบทบัญญัติตามมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เพื่อจัดตั้งองค์กรอิสระของรัฐ มาทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม และกำหนดขอบเขตของการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว โดยนับว่าเป็นครั้งแรกที่ได้มีการนิยามคำว่า “โทรคมนาคม” ไว้ในกฎหมายซึ่งให้ความหมายว่าคือ “การส่ง การแพร่ หรือการรับเครื่องหมายสัญญาณ ตัวหนังสือ ตัวเลข ภาพ เสียง รหัส หรือการอื่นใด ซึ่งสามารถให้เข้าใจความหมายได้โดยระบบสาย ระบบ คลื่นความถี่ ระบบแสง ระบบแม่เหล็กไฟฟ้าอื่น หรือระบบอื่น” ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นความหมายที่กว้าง โดยโทรศัพท์ หรือ internet ก็เข้าข่ายตามความหมายนี้ และหากพิจารณาเนื้อความ จะเห็นได้ว่าครอบคลุมทั้งเครื่องรับ-ส่ง สื่อสัญญาณหลายประเภท และสื่อหรือสารที่ส่งเป็นหนังสือ พหุสาร ซึ่งต่างไปจากระบบกฎหมายเดิมที่แยกตามเทคโนโลยีแต่ละประเภทตามที่กล่าวแล้ว นอกจากนี้ยังมีการแยกกิจการวิทยุกระจายเสียงกับกิจการโทรทัศน์ออกมาอีกต่างหากด้วย

นอกจากนี้ยังได้นิยาม “กิจการโทรคมนาคม” หมายความว่า “กิจการซึ่งให้บริการการส่ง การแพร่ หรือการรับเครื่องหมาย สัญญาณ ตัวหนังสือตัวเลข ภาพ เสียง รหัส หรือการอื่นใด ซึ่งสามารถให้เข้าใจความหมายได้โดยระบบสาย ระบบคลื่นความถี่ ระบบแสง ระบบแม่เหล็กไฟฟ้าอื่น ๆ หรือระบบอื่นระบบใดระบบหนึ่ง หรือหลายระบบรวมกัน หรือกิจการโทรคมนาคมตามที่มีกฎหมายบัญญัติหรือตามที่คณะกรรมการร่วมกำหนดให้เป็นกิจการโทรคมนาคม” ซึ่งนอกจากจะให้ความหมายที่กว้างแล้วยังให้อำนาจคณะกรรมการร่วม (คณะกรรมการร่วมระหว่าง กสทช. กับ กทช.) ให้มีอำนาจกำหนดให้กิจการอื่นใดนอกจากนี้เป็นกิจการโทรคมนาคมได้ด้วย ซึ่งก็จะเป็นประโยชน์อย่างมากในการปรับใช้กฎหมายและบริหารจัดการกิจการโทรคมนาคมในอนาคต

เนื่องจากดังที่กล่าวมาแล้วว่ากิจการโทรคมนาคมก็ดี ตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวของก็ดีเป็นไปตามเทคโนโลยีที่มีพัฒนาการรวดเร็วมาก ดังนั้น หากกฎหมายจะจำกัดอยู่เฉพาะกิจการบางประเภทหรือที่อาศัยสื่อสัญญาณเฉพาะอย่างหรือการสื่อสารเฉพาะอย่างอาจมีปัญหาได้ดังที่เคยเกิดขึ้น เช่น กรณีข้อพิพาทระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย กับ บริษัท เทเลคอมเอเชีย จำกัด (มหาชน) เกี่ยวกับการแบ่งส่วนแบ่งรายได้ตามสัญญาความร่วมมืองานโดยมีประเด็นหนึ่งที่ถกเถียงกันระหว่างการพิจารณาว่ากิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่มิใช่กิจการผูกขาดขององค์การโทรศัพท์แห่ง

ประเทศไทย และไม่ถือเป็นโทรศัพท์เนื่องจากใช้สื่อสัญญาณโดยคลื่นวิทยุ ไม่ใช่โดยการใช้สาย
ลวด เป็นต้น

เพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว กฎหมายจึงได้
กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรสององค์กร คือ องค์กรด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
โดยให้มีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) และสำนักงาน
คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ด้านธุรการให้แก่
กสช. กับด้านโทรคมนาคมโดยให้มีคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) และ
สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และคณะกรรมการร่วมเพื่อการบริหารคลื่น
ความถี่โดยเฉพาะ โดยมีโครงสร้างของกฎหมายสรุปได้ดังนี้

หมวด 1 องค์กรด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ แบ่งเป็น

ส่วนที่ 1 คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.)
ประกอบด้วย ประธานหนึ่งคนและกรรมการอีกหกคน แต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำ
ของวุฒิสภา ผ่านกระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด
เพื่อให้วุฒิสภาลงคะแนนคัดเลือกเพื่อเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยได้คัดเลือกคณะกรรมการชุด
แรกเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2548 หลังจากที่ถูกกฎหมายมีผลใช้บังคับถึงกว่า 5 ปี โดยการปฏิบัติ
หน้าที่ของกรรมการเหล่านั้นอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วย

สำหรับอำนาจหน้าที่ของ กสช. นั้นได้มีการกำหนดให้ดำเนินการในเรื่องต่างๆตามมาตรา
23 รวม 19 รายการ โดยมีหน้าที่ที่สำคัญลำดับแรกคือการกำหนดนโยบายและจัดทำแผนแม่บท
กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์และความถี่วิทยุให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของ
รัฐธรรมนูญ และแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่และตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ โดยได้
ให้อำนาจ กสช. ในการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนดได้ด้วย แต่ทั้งนี้การ
ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของ กสช. นอกจากที่ถูกกฎหมายได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ
แล้วยังต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์อีก
ด้วย (มาตรา 23, 29 และ 30) ซึ่งก็อาจเป็นปัญหาในทางปฏิบัติได้ทั้งแง่ของผู้ประกอบการและ
กสช.เอง

นอกจากนี้ยังกำหนดให้ใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับการประกอบกิจการกระจาย
เสียงและโทรทัศน์เป็นสิทธิเฉพาะตัว โอนไม่ได้ (มาตรา 28 และ 31) และให้จัดตั้งกองทุนพัฒนา
กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อประโยชน์สาธารณะด้วย

ส่วนที่ 2 สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ

กำหนดให้มีสำนักงาน กสท. เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคลขึ้นมาทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของ กสท. เช่น งานธุรการ การเงิน การเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ และการรับเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงโทรทัศน์ และทำหน้าที่จัดสรรเงินรายได้ค่าธรรมเนียมต่างๆเข้ากองทุนที่กล่าว

หมวด 2 องค์การด้านกิจการโทรคมนาคม

แบ่งเป็นส่วนที่ 1 กทช. และส่วนที่ 2 สำนักงาน กทช. ทำนองเดียวกับหมวดที่ 1

ส่วนที่ 1 คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) มีจำนวนและระบบการคัดเลือก ตลอดจนคุณสมบัติเช่นเดียวกับ กสท. โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ด้านกิจการโทรคมนาคมตามมาตรา 51 รวม 21 รายการ โดยมีหน้าที่สำคัญๆได้แก่ การกำหนดนโยบายและจัดทำแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคมและแผนความถี่วิทยุให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ การกำหนดลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคม การอนุญาตและหลักเกณฑ์การอนุญาตให้ประกอบกิจการโทรคมนาคม การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม และการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมต่างๆที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการออกข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งใดๆ ทั้งนี้ตามกฎหมายฉบับนี้และต้องอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคมด้วย (มาตรา 51, 54 และ 55)

นอกจากนี้ ยังกำหนดไว้ด้วยว่าใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมให้เป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้รับอนุญาตและจะโอนให้แก่กันไม่ได้ เว้นแต่ กทช. จะอนุญาตเป็นกรณีตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยจะต้องดำเนินการด้วยตนเองด้วย (มาตรา 53) ส่วนค่าธรรมเนียมให้นำไปจัดสรรให้แก่กองทุนพัฒนากิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งตั้งขึ้นตามกฎหมายฉบับนี้ (มาตรา 56) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการดำเนินการกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างทั่วถึง การวิจัยและพัฒนาด้านโทรคมนาคม ซึ่งเข้าใจว่าส่วนหนึ่งก็เพื่อทดแทนภารกิจเดิมของหน่วยงานของรัฐ เช่น องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และ กสท. เป็นต้น กับอีกส่วนให้นำส่งเพื่อสมทบกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ (มาตรา 52)

ส่วนที่ 2 สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ให้จัดตั้งสำนักงาน กทช. ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ด้านธุรการเป็นองค์กรอิสระของรัฐและมีฐานะเป็นนิติบุคคลทำนองเดียวกับสำนักงาน กสท.

หมวด 3 การบริหารคลื่นความถี่ มีข้อกำหนดที่น่าสนใจดังนี้

โดยที่คลื่นความถี่วิทยุเป็นสื่อนำสัญญาณที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดและสามารถนำไปใช้ทั้งในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคมอื่น อีกทั้งยัง

เป็นเรื่องที่อาจเกี่ยวข้องกับระบบโทรคมนาคมระหว่างประเทศ จึงกำหนดให้การบริหารคลื่นความถี่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการร่วม ที่ประกอบด้วย กทช. และ กสช. (มาตรา 62 และ 63) ทั้งนี้โดยกำหนดให้สำนักงาน กทช. ทำหน้าที่ด้านงานธุรการของคณะกรรมการร่วมด้วย

หมวด 4 การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินการและการบริหารงาน

แม้ว่าสำนักงาน กสช. และสำนักงาน กทช. จะเป็นองค์กรอิสระก็ตาม แต่ในการดำเนินการกฎหมายกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการดังกล่าวไม่มีหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานที่ของตัวคณะกรรมการ กทช. หรือ กสช. (มาตรา 70)

หมวด 5 ความสัมพันธ์กับรัฐบาลและรัฐสภา

โดยที่องค์กรทั้งสองเป็นองค์กรอิสระของรัฐ การกำกับดูแลหรือควบคุมใดๆ ที่ต้องมี บทบัญญัติที่ชัดเจน ประกอบกับโดยที่กิจการโทรคมนาคมหรือการจัดการคลื่นความถี่อาจต้องเกี่ยวข้องกับนานาประเทศ จึงได้กำหนดไว้ให้กรณีที่จะต้องมีการเจรจาหรือทำความตกลงระหว่าง รัฐบาลไทยกับรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ ในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ หรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับ กทช. หรือ กสช. องค์กรทั้งสองมีหน้าที่ต้องให้ข้อมูลและความร่วมมือภายใต้นโยบายของรัฐบาล (มาตรา 73) และในการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ให้คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาทราบทุกสิ้นปีด้วย (มาตรา 74)

บทเฉพาะกาล

บทบัญญัติในหมวดนี้ถือว่ามีความสำคัญต่อการใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเริ่มแรกของการบังคับใช้ที่อาจมีกฎหมายหลายฉบับที่ทับซ้อนกันอยู่ การดำเนินการตามบทบัญญัติต่างๆ อาจมีความลักลั่น นอกจากนี้ ยังอาจมีปัจจัยอื่นๆ อีก เช่น การคัดเลือก กทช. หรือ กสช. ที่อาจต้องใช้เวลาาน อาจทำให้เกิดปัญหาระหว่างการสรรหาว่าใครจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการที่เกี่ยวข้องและมีอำนาจแค่ไหน เพียงใด หรือแม้จะมีกฎหมายจัดตั้ง กทช. และ กสช. แล้วก็ดี แต่ยังไม่มีการตรากฎหมายว่าด้วยกิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ การดำเนินการของ กสช. จะทำอย่างไร เพราะกฎหมายกำหนดให้การบริหารหน้าที่ของ กสช. ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยกิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ด้วย เป็นต้น ซึ่งต้องชมเชยผู้ร่างกฎหมายที่เห็นปัญหาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงได้กำหนดบทบัญญัติเป็นทางออกไว้ โดยมีบทมาตราที่น่าสนใจดังนี้

“มาตรา ๗๘ ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี อธิบดี กรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นใดที่เกี่ยวกับ การบริหารคลื่น

ความถี่ การจัดสรรคลื่นความถี่ การอนุญาตและการกำกับดูแลหรือการควบคุมการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ กฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม กฎหมายว่าด้วยโทรเลขและโทรศัพท์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นอำนาจหน้าที่ของ กสทช. กทช. หรือ คณะกรรมการร่วมแล้วแต่กรณี

การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของส่วนราชการและนิติบุคคลอื่นใดที่ได้รับยกเว้นไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ รวมทั้งผู้ที่ได้รับการอนุญาตสัมปทานหรือสัญญาจากส่วนราชการหรือนิติบุคคลดังกล่าวให้อยู่ในการกำกับดูแลของ กสทช. และจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น หรือตามที่ กสทช. กำหนด

การประกอบกิจการวิทยุคมนาคมของส่วนราชการหรือนิติบุคคลอื่นใดที่ได้รับยกเว้นไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม รวมทั้งผู้ที่ได้รับการอนุญาตสัมปทานหรือสัญญาของส่วนราชการหรือนิติบุคคลอื่นใด ให้อยู่ในการกำกับดูแลของ กทช. และจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น หรือตามที่ กทช. กำหนด การประกอบกิจการโทรคมนาคมของการสื่อสารแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและนิติบุคคลอื่น รวมทั้งผู้ที่ได้รับการอนุญาตสัมปทาน หรือสัญญาจากการสื่อสารแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยหรือนิติบุคคลดังกล่าวให้อยู่ในการกำกับดูแลของ กทช. และจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น หรือตามที่ กทช. กำหนด”

2.2.4 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2544 ถือเป็นกฎหมายอีกฉบับที่ตราขึ้นโดยผลของบทบัญญัติมาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 17 พฤศจิกายน 2544 ประมาณหนึ่งปีหลังจากที่ พ.ร.บ.องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ใช้บังคับ โดยให้ยกเลิก พ.ร.บ.โทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ.2477 และฉบับที่ 2 พ.ศ.2517 เพื่อให้กิจการทั้งสองและกิจการโทรคมนาคมอื่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กทช. ตามบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ โดยได้ให้ความหมายของคำต่างๆ ที่เกี่ยวกับการโทรคมนาคมเพิ่มเติมนอกจากที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ.องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ตามความดังนี้

"กิจการโทรคมนาคม" หมายความว่า กิจการโทรคมนาคมตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่น ความถี่และกำกับการวิทยุ กระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

"การประกอบกิจการโทรคมนาคม" หมายความว่า การประกอบกิจการในลักษณะที่เป็นผู้ให้บริการด้านกิจการโทรคมนาคมแก่บุคคลอื่นทั่วไป

"เลขหมายโทรคมนาคม" หมายความว่า ตัวเลข ตัวหนังสือ หรือสัญลักษณ์อื่นใดอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างรวมกัน ซึ่งใช้ระบุที่หมาย ในโครงข่ายโทรคมนาคมเพื่อการโทรคมนาคม

"โครงข่ายโทรคมนาคม" หมายความว่า กลุ่มของเครื่องโทรคมนาคมที่ต่อถึงกันโดยตรง หรือโดยผ่านเครื่อง ชุมสายหรือเครื่องอื่นใด เพื่อการโทรคมนาคมระหว่างจุดหมายปลายทางที่กำหนด ด้วยระบบสาย ระบบคลื่นความถี่ ระบบแสง ระบบแม่เหล็ก ไฟฟ้าอื่น ระบบใดระบบหนึ่งหรือหลายระบบรวมกัน

"เชื่อมต่อ" หมายความว่า การเชื่อมต่อระหว่างโครงข่ายโทรคมนาคมภายใต้ความตกลงทางเทคนิคและทาง พาณิชยเพื่อให้ผู้ใช้บริการของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมฝ่ายหนึ่ง สามารถติดต่อสื่อสารกับผู้ใช้บริการหรือใช้บริการโทรคมนาคมของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมอีกฝ่ายหนึ่งได้

จากความหมายของคำต่างๆที่ได้นิยามไว้จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ได้พยายามให้ความหมายอย่างกว้าง ครอบคลุมการโทรคมนาคมทุกระบบ ไม่ว่าจะเป็นอาศัยเทคโนโลยีใด ทั้งเทคโนโลยีทางสายลวด หรือ คลื่นความถี่ หรืออิเล็กทรอนิกส์ หรือแม้แต่หลายระบบรวมกันก็ตาม ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมทั้งระบบ โดยได้กำหนดโครงสร้างของกฎหมายเรื่องต่างๆ สรุปได้ดังนี้

หมวด 1 การอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม

วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ คือ กิจการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลกำกับดูแลของ กทช. ผู้ที่จะประกอบการ จะต้องได้รับใบอนุญาตจาก กทช. ก่อนล่วงหน้า ทั้งนี้ โดยได้กำหนดแบบของใบอนุญาตไว้ 3 แบบ ตามมาตรา 7 ดังนี้

(1) ใบอนุญาตแบบที่หนึ่ง ได้แก่ ใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ไม่มีโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นของตนเอง และเป็นกิจการที่มีลักษณะสมควรให้มีการบริการได้โดยเสรี ทั้งนี้ เมื่อผู้ประสงค์จะประกอบกิจการลักษณะดังกล่าวได้แจ้งให้คณะกรรมการทราบแล้ว คณะกรรมการต้องออกใบอนุญาต ให้ประกอบกิจการได้

(2) ใบอนุญาตแบบที่สอง ได้แก่ ใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่มี

หรือไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นการประกอบกิจการที่มีวัตถุประสงค์ให้บริการจำกัดเฉพาะกลุ่มบุคคล หรือเป็นการประกอบกิจการที่ไม่มีผลกระทบโดยนัยสำคัญต่อการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม หรือต่อประโยชน์ สาธารณะ และผู้บริโภค ทั้งนี้ เมื่อผู้ประสงค์จะประกอบกิจการลักษณะดังกล่าวได้ปฏิบัติถูกต้องครบถ้วน ตามหลักเกณฑ์มาตรฐานที่คณะกรรมการ ประกาศกำหนดไว้ล่วงหน้าแล้วคณะกรรมการต้องออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการได้

(3) ใบอนุญาตแบบที่สาม ได้แก่ ใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นการประกอบกิจการที่มีวัตถุประสงค์ในการให้บริการแก่บุคคลทั่วไปจำนวนมาก หรืออาจมีผลกระทบโดยนัยสำคัญต่อการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม หรืออาจกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หรือมีเหตุจำเป็นต้องคุ้มครองผู้บริโภคเป็นพิเศษ ทั้งนี้ เมื่อผู้ประสงค์ จะประกอบกิจการลักษณะดังกล่าวได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการเห็นสมควรให้ออกใบอนุญาตแล้วจึงจะประกอบกิจการได้

ผู้รับใบอนุญาตแบบที่หนึ่ง แบบที่สอง หรือแบบที่สาม จะมีสิทธิประกอบกิจการโทรคมนาคมในลักษณะหรือประเภทใด รวมทั้งมีขอบเขตการให้บริการเพียงใด ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ซึ่งต้องสอดคล้องกับลักษณะการประกอบกิจการของใบอนุญาตแต่ละแบบที่กำหนด ตามวรรคสอง และต้องคำนึงถึงการ พัฒนาการให้บริการกิจการโทรคมนาคมที่หลากหลายรวมทั้งความเป็นธรรมในระหว่างผู้ประกอบการด้วย

ในการยื่นขอรับใบอนุญาต ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องระบุว่าเป็นการขอรับใบอนุญาตแบบใด พร้อมทั้งต้องแจ้งลักษณะหรือ ประเภทกิจการโทรคมนาคมที่ประสงค์จะดำเนินการด้วย และถ้าประสงค์จะเพิ่มการประกอบกิจการในลักษณะหรือประเภทอื่น ภายหลังจากที่ได้รับอนุญาตแล้ว จะต้องแจ้งให้คณะกรรมการทราบก่อนเริ่มประกอบกิจการ ในกรณีเช่นว่านี้ คณะกรรมการจะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องปฏิบัติด้วยก็ได้

จะเห็นได้ว่าจากบทบัญญัติดังกล่าวมีแนวคิดเรื่องการเปิดเสรีการแข่งขันและให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในตลาดหรืออุตสาหกรรมโทรคมนาคมเพิ่มขึ้น โดยได้กำหนดต่อไปด้วยว่าในการพิจารณาให้คำนึงถึงการ พัฒนาการให้บริการกิจการโทรคมนาคมที่หลากหลายและมีความเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการด้วย (มาตรา 7 วรรค 3 และมาตรา 24) นอกจากนี้ ยังได้มีการกำหนด คุณสมบัติขั้นต่ำของผู้ขอรับใบอนุญาตด้วยว่า หากเป็นผู้ขอรับใบอนุญาตแบบที่สองและที่สาม ต้องมีไซคนต์ต่างด้าวว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว และต้องมีสัดส่วนการถือหุ้นของผู้ถือหุ้นสัญชาติไทย ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 75 และต้องมีกรรมการเป็นคนไทยไม่น้อยกว่าสามในสี่ รวมทั้งผู้มีอำนาจกระทำการแทนก็ต้องเป็นคนไทยด้วย โดยอาจกำหนดให้ต้องมีข้อห้ามของการ

ครอบงำกิจการ โดยผู้ที่ไม่ใช่สัญชาติไทยด้วย ซึ่งก็อาจทำให้เกิดข้อสงสัยได้ว่าจะขัดกับ หลักการ แข่งขันเสรีหรือไม่ อีกทั้งยังมีข้อกำหนดอื่นๆอีกที่เป็นคุณสมบัติ เช่น การกำหนดให้ต้องมีแผนการ ลงทุนและแผนการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ ตามมาตรา 8 เป็นต้น

นอกจากนี้ยังให้อำนาจ กทช.ในการกำหนดค่าธรรมเนียมต่างๆ รวมทั้งอำนาจการจัดสรร เลขหมายโทรคมนาคม และข้อกำหนดมิให้ผู้รับอนุญาตประกอบการหยุดหรือระงับการให้บริการ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตก่อนล่วงหน้า ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภค และยังให้มีการคาน อำนาจกันในหน่วยงานทั้งสองส่วนเพื่อการทำงานที่โปร่งใส เช่นในกรณีที่กิจการโทรคมนาคมใด จำเป็นต้องใช้คลื่นความถี่ ผู้ประกอบกิจการ ก็ต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยองค์กร จัดสรรคลื่นความถี่ด้วย

หมวด 2 การใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม

เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ ถือเป็นปรัชญาหนึ่งของระบบโทรคมนาคม กล่าวคือ ความเป็น เครือข่ายโทรคมนาคม (Network) ที่ต้องมีการเชื่อมต่อให้ผู้ใช้บริการสามารถติดต่อถึงกันได้ ไม่ว่า จะโดยผ่านผู้ประกอบกิจการรายใด และโดยระบบหรือเทคโนโลยีใดก็ตาม โดยจะปฏิเสธมิให้ เจ้าของโครงข่ายใดใช้ผ่านโครงข่ายตนไม่ได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวก็เป็นไปตามหลักการ PSTN (Public Switched Telephone Network) หรือโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานของกิจการโทรศัพท์ตาม ระบบของ International Telecommunication Union หรือ ITU หรือ สหภาพโทรคมนาคมระหว่าง ประเทศ ซึ่งในการคิดอัตราค่าเชื่อมโยงโครงข่ายระหว่างผู้ประกอบการด้วยตนเอง กฎหมาย กำหนดให้ต้อง สมเหตุสมผลและเป็นธรรมเท่าเทียมกันต่อทุกรายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กทช.กำหนด (มาตรา 25) ในกรณีที่มีการปฏิเสธไม่ให้ใช้โครงข่ายโทรคมนาคมหรือมีข้อที่ตกลงกัน ไม่ได้ในการทำสัญญาการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม คู่กรณีมีสิทธิร้องขอให้ กทช. วินิจฉัยได้ ตามมาตรา 26 และในกรณีที่สภาพเศรษฐกิจหรือสังคมเปลี่ยนแปลงไป หรือมีเหตุที่ทำให้อัตรา ค่าเชื่อมโยงไม่เหมาะสม ผู้รับใบอนุญาตซึ่งเป็นผู้สัญญา จะขอปรับปรุงอัตราค่าตอบแทนดังกล่าว ต่อ กทช.ได้ (มาตรา 30)

หมวด 3 มาตรฐานของโครงข่ายโทรคมนาคมและอุปกรณ์

บทบัญญัติตามหมวดนี้ เช่น การควบคุมมาตรฐานการใช้งานของโครงข่ายโทรคมนาคม และอุปกรณ์ที่จากเดิมเคยอยู่ภายใต้ พ.ร.บ. วิทยุคมนาคม ที่มีการควบคุมเฉพาะอุปกรณ์ที่เป็น เครื่องวิทยุคมนาคม และยังเป็นกำหนดมาตรฐานเพื่อคุ้มครองผู้ใช้บริการหรือผู้บริโภคด้วย โดยอำนาจ กทช.สามารถกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคของอุปกรณ์บางประเภทที่อาจต้องมีการ

ตรวจสอบก่อนให้บริการรวมทั้งมาตรฐานในการบำรุงรักษาด้วย โดยอาจจัดตั้งหน่วยตรวจสอบและรับรองได้ด้วย

หมวด 4 สิทธิของผู้รับใบอนุญาต

ในอดีต ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมมักจะเป็นหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ เช่น องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ซึ่งกฎหมายจัดตั้งหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ให้อำนาจบางประการที่เป็นอำนาจสาธารณะในการตั้งเสา ชิงสาย หรือวางท่อ ซึ่งอาจรบกวนการครอบครองของเอกชนหรือต้องเกี่ยวพันกับการดำเนินงานด้านสาธารณูปโภคของหน่วยงานรัฐอื่นๆ ซึ่งเมื่อกฎหมายดังกล่าวถูกยกเลิก จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายใหม่ขึ้นมารองรับ โดยกำหนดให้การดำเนินการดังกล่าวต้องอยู่ในการกำกับดูแลของ กทช. และหากบุคคลใดไม่เห็นด้วยกับการที่ตนถูกรบกวนสิทธิจากการดำเนินการดังกล่าว แม้จะได้รับการชดเชยซึ่งอาจอยู่ในรูปการเวนคืนก็ตาม ก็อาจฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ตาม มาตรา 40

หมวด 5 สิทธิของผู้ใช้บริการ

บทบัญญัติในหมวดนี้ เป็นกรณีที่เพิ่มความคุ้มครองให้แก่ผู้ใช้บริการ ซึ่งถือเป็นผู้บริโภค โดยให้สิทธิในการยื่นข้อร้องเรียนต่อ กทช. หากเห็นว่าตนได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากการให้บริการของผู้รับใบอนุญาต (มาตรา 45 ถึงมาตรา 48) และมีสิทธินำเครื่องโทรคมนาคมของตนเองมาใช้ในการรับบริการจากผู้รับใบอนุญาตได้ รวมทั้งกำหนดให้ กทช. มีมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้ใช้บริการเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัว และเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคมซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญด้วย (มาตรา 49 และ 50)

หมวด 6 สัญญาให้บริการโทรคมนาคม

เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคและกำกับดูแลผู้ประกอบการหรือผู้รับใบอนุญาตให้ประกอบการ กฎหมายกำหนดให้สัญญาระหว่างผู้รับใบอนุญาตกับผู้ให้บริการโทรคมนาคมต้องได้รับความเห็นชอบจาก กทช. ก่อนล่วงหน้า โดยสัญญาดังกล่าวต้องมีเงื่อนไขขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนดด้วย (มาตรา 51) และต้องจัดให้มีการเผยแพร่แบบของสัญญาตามวิธีที่ กทช. กำหนด (มาตรา 52) อีกทั้งยังมีมาตรการควบคุมการโฆษณาด้วย (มาตรา 53)

หมวด 7 ค่าธรรมเนียมและค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม

จากเดิมที่ค่าธรรมเนียมเหล่านี้จะกำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรีตามการเสนอของหน่วยงานผู้ให้บริการ ได้เปลี่ยนมาเป็นอำนาจของ กทช. โดยกำหนดค่าธรรมเนียมขั้นต่ำซึ่งต้องมีวิธีการคำนวณที่ชัดเจน ไม่เลือกปฏิบัติ และต้องไม่เป็นการกำหนดค่าธรรมเนียมในลักษณะที่เป็น

การกีดกันทางการค้า (มาตรา 55, 56 และ 57) และที่สำคัญได้มีข้อกำหนดห้ามมิให้ผู้ให้บริการเรียกเก็บเงินประกันหรือเงินอื่นล่วงหน้า (มาตรา 58) ซึ่งกรณีดังกล่าวก็อาจทำให้เกิดปัญหาได้ เช่น การให้บริการแบบ Pre-paid หรือ Card Phone จะถือเป็นการเรียกเก็บล่วงหน้าได้หรือไม่

หมวด 8 การกำกับดูแล

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย จึงได้ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ที่กทช.แต่งตั้ง โดยให้ถือเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญาด้วย (มาตรา 61)

หมวด 9 การบังคับทางปกครอง

เป็นการให้อำนาจทางปกครองแก่เลขาธิการ กทช. ในการสั่งการให้ผู้รับใบอนุญาตระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุง ปฏิบัติให้ถูกต้อง โดยเปิดโอกาสให้ผู้ได้รับคำสั่งนั้นสามารถอุทธรณ์ต่อ กทช.ได้ หากไม่เห็นด้วย นอกจากนี้ยังมีบทบังคับให้ปฏิบัติหากเพิกเฉย กทช. อาจใช้อำนาจพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ และกำหนดค่าปรับได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ดังนั้น เมื่อคำสั่งดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว ผู้ไม่เห็นด้วยย่อมมีสิทธิฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ตามกฎหมายปกครอง

หมวด 10 บทกำหนดโทษ

เป็นการกำหนดอัตราโทษ ซึ่งมีทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ โดยให้อำนาจ กทช. ในการแต่งตั้งอนุกรรมการเปรียบเทียบปรับแทนโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือนได้ โดยเมื่อผู้กระทำความผิดได้เสียค่าปรับตามที่เปรียบเทียบแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา 77) และที่สำคัญในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามกฎหมายนี้เป็นนิติบุคคลก็ได้กำหนดให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นต้องระวางโทษด้วย เว้นแต่พิสูจน์ได้ว่าการกระทำนั้นได้กระทำโดยที่ตนไม่รู้เห็นหรือยินยอมด้วย (มาตรา 78)

บทเฉพาะกาล

บทเฉพาะกาลถือเป็นเรื่องสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งจะเป็นการวางหลักเกณฑ์สำหรับรับช่วงรอยต่อระหว่างกฎหมายเดิมกับกฎหมายฉบับใหม่ โดยจะเห็นว่ากฎหมายกำหนดให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทย ต้องได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการอย่างน้อยในขอบเขตเท่าที่ดำเนินการอยู่ (มาตรา 79) นอกจากนี้ยังมีบทที่น่าสนใจอีกคือตามมาตรา 80 ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 80 ในการประกอบกิจการโทรคมนาคมของการสื่อสารแห่งประเทศไทย หรือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยที่ได้รับใบอนุญาตตาม มาตรา 79 ถ้าหน่วยงานดังกล่าวได้มีการ ให้อนุญาตสัมปทาน หรือสัญญาแก่ผู้ใดเป็นผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมอยู่แล้วก่อนวันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้ได้รับใบอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาผู้นั้นยังคงมีสิทธิประกอบ กิจการโทรคมนาคมตามขอบเขตและสิทธิที่มีอยู่เดิม ตามที่ได้รับอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา นั้นต่อไปจนกว่าการอนุญาตสัมปทานหรือสัญญาดังกล่าวจะสิ้นสุดลง

การประกอบกิจการโทรคมนาคมของผู้ได้รับอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาตามวรรคหนึ่ง ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ ตามพระราชบัญญัตินี้ และตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดบน พื้นฐานของหลักการ การแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรม ในการนี้ ให้ถือว่าผู้นั้นมีสิทธิหน้าที่และ ความรับผิดชอบเช่นเดียวกับผู้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย และในการกระทำความผิดใด ตามพระราชบัญญัตินี้ ที่ถือเป็นเหตุให้คณะกรรมการมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตได้ ถ้าเป็นการ กระทำของ ผู้ได้รับอนุญาตสัมปทาน หรือสัญญา ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งเพิกถอนการ อนุญาตสัมปทานหรือสัญญานั้นได้

การทำความตกลงเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา โดยมีใช่เป็น การลดหรือ จำกัดสิทธิในการ ประกอบกิจการโทรคมนาคมตามระยะเวลาที่เหลืออยู่ของการ อนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้น มิให้ถือว่าเป็นการกระทำที่มีผลกระทบกระเทือนความสมบูรณ์ ของการอนุญาตสัมปทานหรือสัญญาดังกล่าว

ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตสัมปทานหรือสัญญารายใดทำความตกลงกับ การสื่อสารแห่งประเทศไทย หรือองค์การโทรศัพท์ แห่งประเทศไทย เพื่อเปลี่ยนการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้น เป็นการได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการ ดำเนินการออกใบอนุญาตให้กับผู้รับอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้น โดยให้ได้รับสิทธิประกอบ กิจการโทรคม นาคมตามขอบเขตการให้บริการเดิมที่คู่กรณีได้ตกลงกัน และตามระยะเวลาที่ เหลืออยู่ของการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา นั้น ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัตินี้ การออกใบอนุญาตให้นำมาตรา 79 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้นำความในมาตรานี้มาใช้บังคับกับผู้ได้รับอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญารายใดจาก หน่วยงานของรัฐแห่งอื่นที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าในวรรคแรก กฎหมายได้บัญญัติไว้สอดคล้องกับบท เฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ โดยให้สิทธิของบริษัทเอกชนที่มีอยู่ตามวรรคสัญญาร่วมการงาน หรือ สัมปทานยังคงมีอยู่ต่อไปตามเดิมจนกว่าจะสิ้นอายุสัญญา แต่อย่างไรก็ตามการประกอบกิจการของ

เอกชนเหล่านั้น นอกจากจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญาร่วมการทำงานหรือสัญญาสัมปทานแล้ว ก็ยังต้องอยู่ภายใต้เกณฑ์ตามกฎหมายนี้ และตามที่ กทช. จะได้กำหนดด้วย โดยได้วางหลักเกณฑ์การพิจารณาประกอบด้วยว่า แม้ว่าจะได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการอนุญาตหรือสัมปทานก็ตามแต่ หากการแก้ไขนั้นมิใช่การลดหรือจำกัดสิทธิในการประกอบกิจการโทรคมนาคมของคู่สัญญาแล้ว ก็ไม่ถือว่ากระทบต่อความสมบูรณ์ของการอนุญาตหรือสัญญาร่วมการทำงานดังกล่าว

นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดเพื่อเปิดโอกาสให้คู่สัญญาร่วมการทำงานสามารถแปรสัญญาร่วมการทำงานเป็นใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโทรคมนาคมตามกฎหมายนี้ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ตามสัญญาร่วมการทำงานเกือบทั้งหมดอยู่ในแบบของ BTO โครงข่ายอุปกรณ์และทรัพย์สินต่างๆ จึงตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ให้อนุญาต หรือผู้ให้สัมปทานแล้วทั้งสิ้น หากมีการแปรสัญญาแบบของใบอนุญาตจึงควรเป็นแบบที่หนึ่งด้วย เว้นแต่จะได้มีการจ่ายค่าชดเชย ค่าโครงข่ายดังกล่าว

2.2.5 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542

เนื่องจากไทยมีกฎหมายภายในเกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยเฉพาะได้แก่พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ดังนั้นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจบริการโทรคมนาคมพื้นฐานในเรื่องที่สำคัญจึงตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเฉพาะดังกล่าว อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 สามารถนำมาใช้กับธุรกิจบริการโทรคมนาคมในเรื่องทั่ว ๆ ไปที่มีได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 เช่น การให้ความหมายของคำว่า “ทุน” ซึ่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ไม่ได้ให้ความหมายไว้หรือคำว่า “คนต่างด้าว” ซึ่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 (พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม, 2544) ให้มีความหมายตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 เป็นต้น ซึ่งนอกจากพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม แล้ว ก็ยังมีพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ที่ใช้บังคับควบคู่กันไปโดยเฉพาะกับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ต้องใช้คลื่นความถี่ เช่น การให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นต้น

นอกจากข้อยกเว้นให้ใช้บทบัญญัติกฎหมายเฉพาะซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 บังคับใช้ในเรื่องต่าง ๆ กับคนต่างด้าวแล้ว พระราชบัญญัติการ

ประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ยังได้กำหนดให้คนต่างด้าวบางประเภทได้รับการยกเว้น ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับตามบทบัญญัติในบางเรื่องของพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ โดยผลของมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“บทบัญญัติมาตรา 5 มาตรา 8 มาตรา 15 มาตรา 17 และมาตรา 18 ไม่ใช้บังคับแก่คนต่างด้าวที่ประกอบธุรกิจตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้โดยได้รับอนุญาตจากรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นการเฉพาะกาล

คนต่างด้าวที่ประกอบธุรกิจตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้โดยสนธิสัญญาที่ไทยเป็นภาคี หรือมีความผูกพันตามพันธกรณี ให้ได้รับยกเว้นจากการบังคับใช้บทบัญญัติแห่งมาตรการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง และให้เป็นไปตามบทบัญญัติ และเงื่อนไขของสนธิสัญญานั้น ซึ่งอาจรวมถึงการให้สิทธิคนไทย และวิสาหกิจของคนไทยเข้าไปประกอบธุรกิจในประเทศสัญชาติของคนต่างด้าวนั้นเป็นการตอบแทนด้วย”

หมายความว่าคนต่างด้าวที่มีสัญชาติของประเทศที่ทำความตกลง หรือสนธิสัญญาที่มีพันธกรณีในการเปิดเสรีการค้ากับไทย คนต่างด้าวของประเทศนั้นสามารถเข้ามาประกอบธุรกิจในไทยได้ภายใต้เงื่อนไขตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศ หรือข้อตกลงระหว่างประเทศนั้นได้ โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 นี้ เช่น ประเทศสมาชิกของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ เป็นต้น

สำหรับธุรกิจการค้าบริการโทรคมนาคมพื้นฐานซึ่งไทยได้เสนอเข้าผูกพันตามตารางข้อผูกพันเฉพาะที่ไทยยื่นไว้ต่อ WTO ไทยจึงมีพันธกรณีตามมาตรา 10 โดยจะต้องเปิดตลาดเสรีธุรกิจบริการโทรคมนาคมพื้นฐานภายใต้เงื่อนไขในตารางข้อมูลพันธเฉพาะดังกล่าว

เราสามารถที่จะกล่าวถึงในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่จะต้องพิจารณาเป็นอันดับแรก คือ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 เนื่องจากพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ในมาตรา 13 ได้ยกเว้นให้ใช้พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาใช้บังคับแทนบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ได้เฉพาะในเรื่องของการถือหุ้น การเป็นหุ้นส่วน หรือการลงทุนของคนต่างด้าวการอนุญาต หรือการห้ามคนต่างด้าวในการประกอบธุรกิจบางประเภท หรือกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวในการประกอบกิจการโทรคมนาคม เพราะถือเป็นกฎหมายเฉพาะที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบริการโทรคมนาคม

นอกจากข้อยกเว้นในมาตรา 13 แล้วยังมีข้อยกเว้นตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ซึ่งมาตราดังกล่าวเป็นข้อยกเว้นตามพันธกรณีที่ไทยมีต่อ WTO เป็นข้อยกเว้นที่ให้สิทธิคนต่างด้าวไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งมาตราต่างๆ ในพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวฯ ได้แก่บทบัญญัติในมาตรา 5, 8, 15, 17 และ 18 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ให้เป็นไปตามเงื่อนไขในสนธิสัญญาที่ไทยเป็นภาคีหรือความตกลงตามพันธกรณี เช่น ความตกลงว่าด้วยการค้าบริการ GATS เป็นต้น ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวฯ ในมาตรา 10 กำหนดให้ใช้เงื่อนไขตามพันธกรณี ได้แก่ เรื่องหลักเกณฑ์ทั่วไปในการอนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจ(พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว, 2542) เรื่องข้อห้ามและเงื่อนไขในการอนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจตามบัญชีหนึ่ง สอง และสาม ท้ายพระราชบัญญัติ(พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว, 2542) เรื่องสัดส่วนทุนที่มีไชของคนต่างด้าวในนิติบุคคลที่เป็นคนต่างด้าวซึ่งประกอบธุรกิจตามบัญชีที่สอง(พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว , 2542) เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการขออนุญาตประกอบธุรกิจตามบัญชีที่สองและสามของคนต่างด้าว(พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว, 2542) และเรื่องเงื่อนไขอัตราทุนกับเงินกู้ที่ใช้ในการประกอบธุรกิจและระยะเวลาในการดำรงไว้ซึ่งทุนขั้นต่ำในประเทศ จำนวนกรรมการที่เป็นคนต่างด้าว เทคโนโลยีหรือทรัพย์สิน และเงื่อนไขอื่นที่จำเป็นที่คนต่างด้าวจะต้องปฏิบัติ(พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว, 2542)

อย่างไรก็ตามในปีพ.ศ.2549 ก็ได้มีการตรา พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2549 ขึ้น โดยตามความ ได้ให้มีการยกเลิกความใน (1) วรรค 3 มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2544 และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

“(๑) ผู้ขอรับใบอนุญาตแบบที่สองและผู้ขอรับใบอนุญาตแบบที่สามต้องมีไชเป็นคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ในการนี้คณะกรรมการอาจกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตสำหรับการประกอบกิจการบางลักษณะหรือบางประเภทที่เป็นนิติบุคคลจะต้องกำหนดข้อห้ามการกระทำที่มีลักษณะเป็นการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวด้วยก็ได้ ”

ซึ่งมีความหมายโดยนัยให้มีการใช้ความตามกฎหมายที่ว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ในเรื่องของการถือหุ้น ซึ่งให้สิทธิบุคคลหรือนิติบุคคลที่ประกอบกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทยสามารถมีสัดส่วนการถือหุ้นของผู้ถือหุ้นสัญชาติไทย ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ซึ่งก็ทำให้มีการถกเถียงกันอย่างมากในเรื่องของการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นมา จนทำให้ต่อมาทาง กทช. ได้

มีการเปิดรับฟังประชาพิจารณ์จากผู้ทรงความรู้และประชาชนทั่วไปในการร่างประกาศ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติว่าด้วยการกำหนดข้อห้ามการกระทำที่มีลักษณะเป็น การครอบงำกิจการ ขึ้นเพื่อเป็นการสร้างสมดุลให้กับกฎหมายฉบับดังกล่าว และประกาศใช้ฉบับ จริงต่อไป

เราสามารถกล่าวได้ว่าการเข้าสู่ตลาดการค้าบริการโทรคมนาคมพื้นฐานของคนต่างด้าว ต้องอาศัยหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 บังคับใช้ ในทางตรง โดยเฉพาะในเรื่องของการถือหุ้น การเป็นหุ้นส่วนหรือการลงทุนของต่างด้าว การ อนุญาตหรือการห้ามคนต่างด้าวในการประกอบธุรกิจบางประเภท หรือกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการ ประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวในการประกอบกิจการโทรคมนาคม(พระราชบัญญัติการ ประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว,2542) ซึ่งต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะ หุ้นส่วนบริษัท และหรือพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. 2535 แล้วแต่กรณี ทั้งนี้โดย ขึ้นอยู่ว่านิติบุคคลผู้ประกอบการกิจการโทรคมนาคมจะจัดตั้งในรูปแบบของบริษัท จำกัด หรือ บริษัทมหาชนจำกัด

2.3 ทฤษฎีความรู้พื้นฐานการเชื่อมต่อโครงข่าย

การเชื่อมต่อโครงข่าย (Interconnection) คือ การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมตั้งแต่ 2 โครงข่ายขึ้นไป ด้วยวงจรสื่อสาร (Communication Circuits) โดยมีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อให้ ผู้ใช้บริการโทรคมนาคม (Subscriber) (สุปรีชา ลิ้มปิภาญจนโกวิท ,2546, น.62) จากต่าง โครงข่ายสามารถติดต่อสื่อสารกันได้ อย่างไรก็ตาม การเชื่อมต่อโครงข่ายเป็นเรื่องที่สำคัญ มากกว่าการเชื่อมระหว่างโครงข่าย (Linking of Networks) เท่านั้น เนื่องจากการเชื่อมต่อ โครงข่ายระหว่างผู้ประกอบการโทรคมนาคมในปัจจุบันเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้ตลาด โทรคมนาคมมีการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นในช่วงการเปลี่ยนผ่านจากตลาดผูกขาดไปสู่ ตลาดที่มีการแข่งขัน ซึ่งผู้ประกอบการรายใหม่สามารถที่จะเข้าแข่งขันในตลาดได้หากสามารถ เชื่อมต่อกับโครงข่ายที่มีอยู่ได้ ในทางตรงกันข้าม การกีดกันไม่ให้คู่แข่งสามารถเชื่อมต่อได้โดย ผู้ประกอบการรายเดิม (Incumbent Operator) มักก่อให้เกิดการผูกขาดในตลาดได้ (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และธรรพร รัตนฤมิตศร ,2546,น.54) การกำกับดูแลให้เกิดการเชื่อมต่อโครงข่าย อย่างเป็นธรรมจึงมีความสำคัญมากต่อการสร้างการแข่งขันในตลาด จากการศึกษาประสบการณ์ ของประเทศพัฒนาแล้วจะพบว่า การกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายเป็นสิ่งที่มีความยากลำบาก

มากในทางปฏิบัติ เนื่องจากผู้ประกอบการรายเดิมมักจะกีดกันมิให้ผู้ประกอบการรายใหม่เชื่อมต่อด้วยข้ออ้างต่าง ๆ เช่น ข้ออ้างเรื่องข้อจำกัดในการให้บริการของโครงข่าย และข้ออ้างทางเทคนิคต่างๆ เป็นต้น

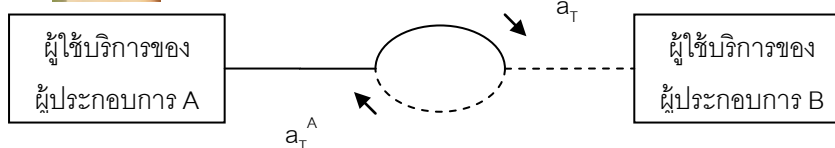
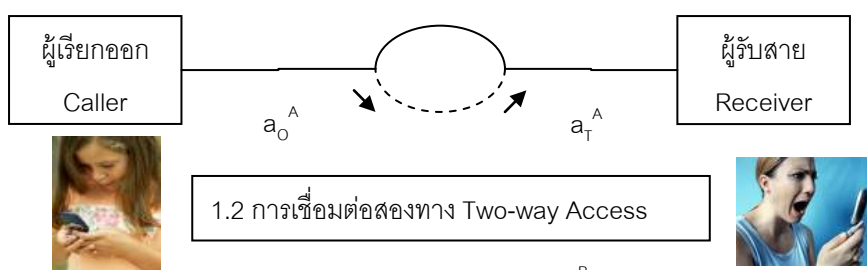
2.3.1 รูปแบบการเชื่อมต่อโครงข่าย

การเชื่อมต่อโครงข่ายสามารถแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบคือ การเชื่อมต่อโครงข่ายแบบทางเดียว (one-way access) และการเชื่อมต่อโครงข่ายแบบสองทาง (two-way access) ตัวอย่างของการเชื่อมต่อทางเดียวได้แก่ ผู้ประกอบการรายใหม่ที่ต้องการให้บริการโทรศัพท์ทางไกลภายในประเทศหรือให้บริการข้อมูลต้องการเชื่อมต่อเข้ากับโครงข่ายท้องถิ่น (Local Loop) ของผู้ประกอบการรายเดิม โครงข่ายท้องถิ่นดังกล่าวถือเป็นส่วนคอขวด (Bottleneck) ในการให้บริการดังภาพที่ 2.1 ผู้ประกอบการ A ให้บริการโครงข่ายท้องถิ่นทั้งในกรณีของการเรียกออก (Originate Call) และรับสาย (Terminate Call) เนื่องจากเป็นเจ้าของโครงข่ายโดยเบ็ดเสร็จ แม้ผู้เรียกออกจะใช้บริการจากผู้ประกอบการ B ซึ่งให้บริการโทรศัพท์ทางไกลภายในประเทศ การเรียกออกก็ต้องใช้โครงข่ายท้องถิ่นของผู้ประกอบการ A ดังนั้นผู้ประกอบการ B จึงต้องการเชื่อมต่อทั้งกรณีเรียกออกและรับสายกับผู้ประกอบการ A เพื่อให้สามารถให้บริการได้ หากกล่าวให้ง่ายขึ้น คือ ผู้ประกอบการ A เป็นเจ้าของโครงข่ายทั้งหมด ในขณะที่ ผู้ประกอบการ B เป็นเจ้าของในส่วนจุดเชื่อมต่อแบบ Gateway นั้นเอง

ภาพที่ 2.1

รูปแบบการเชื่อมต่อโครงข่าย

1.1 การเชื่อมต่อทางเดียว One-way Access



หมายเหตุ: a_O^i หมายถึง ค่าเชื่อมต่อโครงข่ายที่ผู้ประกอบการ i เก็บจากการให้บริการเรียกออก (origination)

a_T^i หมายถึง ค่าเชื่อมต่อโครงข่ายที่ผู้ประกอบการ i เก็บจากการให้บริการรับสาย (termination)

เส้นทึบ หมายถึง โครงข่ายของผู้ประกอบการ A

เส้นประ หมายถึง โครงข่ายของผู้ประกอบการ B

ที่มา : สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และธรรพร รัตนนฤมิตศร (2546), รายงานวิจัยเรื่องการเชื่อมต่อโครงข่าย

ส่วนการเชื่อมต่อแบบสองทาง (two-way access) เป็นการเชื่อมต่อระหว่างผู้ให้บริการที่มีโครงข่าย (facility-based operator) ทั้งสองราย กล่าวคือ เป็นการเชื่อมต่อที่เกิดขึ้นในลักษณะที่ผู้ประกอบการ A ต้องการเชื่อมต่อกับผู้ประกอบการ B เช่นเดียวกับผู้ประกอบการ B ก็ต้องการเชื่อมต่อกับผู้ประกอบการ A การเชื่อมต่องดกล่าวช่วยให้ผู้ใช้บริการของผู้ประกอบการ A ติดต่อผู้ใช้บริการของผู้ประกอบการอีกรายหนึ่งโดยใช้โครงข่ายท้องถิ่นของตน หรืออาจเรียกว่ามีโครงข่ายที่เป็นคอขวดหลายราย (multiple bottlenecks) ดังแสดงในภาพที่ 2.1 ข้อ 1.2

ตัวอย่างของการเชื่อมต่อแบบสองทางคือ ในกรณีที่ตลาดโทรคมนาคมมีผู้ประกอบการมีโครงข่ายเป็นของตนเองและต้องการเชื่อมต่อกันโดยผ่านโครงข่ายของตนเอง หรือกรณีการเชื่อมต่อระหว่างโทรศัพท์ระหว่างประเทศ (international call) และการเชื่อมต่อระหว่างโทรศัพท์พื้นฐานกับโทรศัพท์เคลื่อนที่ (fixed-mobile interconnection) ซึ่งถือเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของตลาดโทรคมนาคมไทยในปัจจุบัน

ปัญหาที่สำคัญที่พบในการเชื่อมต่อแบบทางเดียวที่หน่วยงานกำกับดูแลควรให้ความสำคัญเป็นอย่างสูงคือ การที่ผู้ประกอบการรายเดิมซึ่งมีอำนาจต่อรองสูงกว่าจากการมีโครงข่ายที่ครอบคลุมพื้นที่ต่างๆ มักจะมีการกีดกันการแข่งขันโดยปฏิเสธไม่ให้ผู้ประกอบการอื่นเชื่อมต่อโครงข่ายของตน โดยอ้างข้อจำกัดทางเทคนิคหรือกำหนดอัตราค่าเชื่อมต่อที่สูงเกินไป เป็นต้น

ส่วนปัญหาที่พบในการเชื่อมต่อแบบสองทางนั้นจะแตกต่างจากปัญหาในการเชื่อมต่อแบบทางเดียว เนื่องจากในการเชื่อมต่อแบบสองทาง ผู้ประกอบการทั้งสองฝ่ายต่างมีอำนาจต่อรองอยู่ในระดับหนึ่ง เนื่องจากมีโครงข่ายในส่วนคอขวดของตนเองอยู่แล้ว แรงจูงใจของแต่ละฝ่ายคือต้องการเชื่อมต่อถึงกันเพื่อส่งเสริมให้ปริมาณการใช้สูงขึ้น อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการทั้งสองรายอาจสมคบกันกำหนดค่าเชื่อมต่อโครงข่ายให้อยู่ในระดับสูงกว่าต้นทุน เพื่อเป็นข้ออ้างในการจัดเก็บค่าบริการจากผู้บริโภคในระดับที่สูงได้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งในการกำกับดูแลที่จะต้องมีการให้ความสำคัญในการกำหนดกฎเกณฑ์

2.3.2 แนวทางการกำหนดกฎเกณฑ์สำหรับกำกับดูแลค่าเชื่อมต่อโครงข่าย

สุปรีชา ลิ้มปีภาณุจนโกวิท (2546, น.111-162) ได้มีการศึกษาการกำหนดกฎเกณฑ์สำหรับกำกับดูแลค่าเชื่อมต่อโครงข่าย สามารถสรุปได้ดังนี้

2.3.2.1 กรอบแนวคิดในการกำหนดค่าเชื่อมต่อโครงข่าย

การกำหนดค่าเชื่อมต่อโครงข่ายควรมีกรอบดังนี้

- ค่าเชื่อมต่อโครงข่ายควรคิดสะท้อนต้นทุน (cost-based) โดยวิธีการคิดต้นทุนที่มีประสิทธิภาพที่เป็นที่ยอมรับในประเทศชั้นนำในปัจจุบัน คือ ต้นทุนส่วนเพิ่มระยะยาว (long-run incremental cost หรือ LRIC ซึ่งเป็นการคำนวณต้นทุนแบบมองไปข้างหน้า (Forward-looking Costing) ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์จะยอมรับว่าเป็นการคำนวณต้นทุนที่มีประสิทธิภาพ เพราะจะไม่สนใจต้นทุนดั้งเดิมที่สะท้อนการบริหารที่ไม่มีประสิทธิภาพขององค์กร

ต้นทุนที่คำนวณได้ ควรจะต้องเป็นต้นทุนจากการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ โดยองค์กรกำกับดูแลจะต้องนำต้นทุนที่คิดจากทฤษฎีแบบจำลองทางวิศวกรรม (Theoretical Engineering Models) มาเทียบกับข้อมูลทางสถิติด้านต้นทุนที่เก็บรวบรวมจากผู้ประกอบการชั้นนำในหลายๆ ประเทศ เพื่อมาปรับให้เป็นค่าต้นทุนมาตรฐานที่เหมาะสม อันจะเป็นการกระตุ้นให้ผู้ประกอบการเร่งปรับให้การดำเนินธุรกิจมีประสิทธิภาพสูงขึ้นสอดคล้องกับต้นทุนมาตรฐาน หากการกำหนด

ค่าต้นทุนมาตรฐานคิดจากแบบจำลองทางวิศวกรรมโดยลำพัง ก็จะได้ค่าต้นทุนของผู้ประกอบการเพียงรายเดียว ซึ่งอาจไม่ใช่ต้นทุนที่เกิดจากการดำเนินธุรกิจอย่างมีประสิทธิภาพ มีผลให้อัตราค่าเชื่อมต่อสูงเกินจริงได้

- ค่าเชื่อมต่อโครงข่ายควรจะเป็นการคิดแบ่งแยกตามส่วนประกอบ (unbundling) อย่างเพียงพอ เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถเลือกเชื่อมต่อเฉพาะในส่วนประกอบที่ต้องการเท่านั้นได้
- ในการคิดค่าเชื่อมต่อโครงข่าย ควรแยกต้นทุนในแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกันออกจากกันเป็นคนละอัตรา เช่น ในกรณีที่ต้นทุนในการเชื่อมต่อโครงข่ายในเขตพื้นที่ชนบทและในเขตเมืองมีความแตกต่างกันมาก
- ค่าเชื่อมต่อโครงข่ายที่เป็นต้นทุนคงที่ควรจะเป็นค่าเชื่อมต่อโครงข่ายในอัตราคงที่ (fixed charges) ในขณะที่ต้นทุนแปรผันควรคิดเป็นค่าเชื่อมต่อโครงข่ายแบบแปรผัน นอกจากนี้ ต้นทุนใดที่มีการใช้มาก ต้นทุนใดมีการใช้น้อย ก็ควรคิดตามโครงสร้างต้นทุนที่แตกต่างกัน

2.3.2.2 หลักการพื้นฐานสำหรับการกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่าย

(Interconnection Principles)

เอกสารสำคัญที่ได้มีการกล่าวอ้างอิงหลักการพื้นฐานในการกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่าย สามารถศึกษาได้ใน คู่มือการกำกับดูแลโทรคมนาคม (Telecommunications Regulation Handbook) ของธนาคารโลก (Hank Intven, 2000) โดยได้กล่าวถึงหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการเชื่อมต่อโครงข่ายไว้ 7 ประการ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของเอกสารอ้างอิงขององค์การการค้าโลก (WTO Reference Paper) และหลักการเชื่อมต่อโครงข่ายของเอเปค (APEC Principles of Interconnection) (ภาคผนวก) หลักการพื้นฐานดังกล่าวคือ การจัดทำแนวทางปฏิบัติสำหรับการเชื่อมต่อโครงข่ายล่วงหน้า การกำหนดให้ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดหรือผู้ประกอบการที่มีโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น (essential facilities) มีหน้าที่ต้องให้ผู้อื่นเชื่อมต่อโครงข่าย ความโปร่งใส (transparency) การไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) การคิดอัตราค่าเชื่อมต่อที่สะท้อนต้นทุน (cost orientation) ความทันเวลา (timeliness) และกระบวนการระงับข้อพิพาทที่รวดเร็วและยุติธรรม

(1) การจัดทำแนวทางปฏิบัติสำหรับการเชื่อมต่อโครงข่ายล่วงหน้า

เนื่องจากการเชื่อมต่อโครงข่ายเป็นประเด็นที่ซับซ้อนและมีรายละเอียดค่อนข้างมากทั้งทางด้านเทคนิคและการเงิน หน่วยงานกำกับดูแลในหลายประเทศจึงมีนโยบายให้ผู้ประกอบการในกิจการโทรคมนาคมเจรจาในเชิงพาณิชย์ในการเชื่อมต่อโครงข่ายกันเองก่อน หากการเจรจาล้มเหลวผู้ประกอบการจะสามารถร้องขอให้มีการระงับข้อพิพาทหรือบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าเพื่อแก้ปัญหาได้

ประสบการณ์ที่ผ่านมาชี้ว่า การมีแนวทางกำกับดูแลไว้ล่วงหน้าหรือการตั้งกติกาการเชื่อมต่อโครงข่ายไว้ล่วงหน้าจะทำให้กฎเกณฑ์ต่างๆ ชัดเจนต่อผู้ประกอบการ ซึ่งช่วยให้การเจรจาการเชื่อมต่อโครงข่ายเกิดขึ้นได้ในแนวทางที่หน่วยงานกำกับดูแลต้องการ เช่น มีความโปร่งใสไม่เลือกปฏิบัติ และทันเวลา หากหน่วยงานกำกับดูแลไม่มีแนวทางปฏิบัติไว้ล่วงหน้า อาจทำให้เกิดปัญหาที่สำคัญบางประการ โดยเฉพาะการใช้อำนาจเหนือตลาดของผู้ประกอบการรายเดิมซึ่งมีอำนาจต่อรองสูงกว่าผู้ประกอบการรายใหม่ในการกีดกันการแข่งขันซึ่งทำให้การเชื่อมต่อโครงข่ายไม่สามารถเกิดขึ้นได้หรือใช้เวลานานกว่าที่ควรจะเป็น

(2) การกำหนดให้ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดหรือผู้ประกอบการที่มี

โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น (Essential Facilities) มีหน้าที่ต้องให้ผู้อื่นเชื่อมต่อโครงข่าย

ในช่วงแรกของการเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคม หน่วยงานกำกับดูแลส่วนใหญ่จะต้องการให้ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดซึ่งโดยทั่วไปเป็นผู้ให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานรายเดิมนิยมนให้ผู้ประกอบการรายอื่นเชื่อมต่อโครงข่าย เพื่อส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในตลาด โดยผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดจะต้องให้ผู้ประกอบการรายอื่นเชื่อมต่อโครงข่ายอย่างทันเวลา ได้มาตรฐาน ตลอดจนต้องให้เชื่อมต่อโครงข่ายได้ ณ ทุกจุดที่เป็นไปได้ทางเทคนิค (any technically feasible point)

แนวคิดของคำว่า “ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาด (dominant operator) คล้ายกับแนวคิดของคำว่า “ผู้ให้บริการรายใหญ่” (major supplier) ในโดยในเอกสารอ้างอิงขององค์การการค้าโลก ระบุว่า ผู้ให้บริการรายใหญ่มหมายถึง “ผู้ให้บริการที่สามารถกำหนดเงื่อนไขของบริการ (ด้านราคาหรือปริมาณการผลิต) ในตลาดบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน ซึ่งเป็นผู้มาจากการควบคุมโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น (essential facilities) หรือ ใช้สถานะ (position) ของตนเองในตลาด” เอกสารอ้างอิงขององค์การการค้าโลกกำหนดให้หน่วยงานกำกับดูแล “จะต้องมีมาตรการ

รับประกันการเชื่อมต่อโครงข่ายเข้ากับผู้ให้บริการรายใหญ่ ณ ทุกจุดในเครือข่ายที่เป็นไปได้ในทางเทคนิค”

ในทางกฎหมาย คำว่า ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดมักจะได้รับการนิยามในกฎหมายการแข่งขันทางการค้า ส่วนในทางเศรษฐศาสตร์ คำว่าอำนาจเหนือตลาดจะหมายถึงความสามารถที่จะกีดกันการแข่งขันจากความสามารถในการกำหนดราคาแต่เพียงผู้ประกอบการ หรือสร้างเงื่อนไขทางตลาดที่เป็นอิสระจากกลไกของตลาดได้ อำนาจเหนือตลาดสามารถวัดได้ในหลาย วิธีเช่น การวัดจากส่วนแบ่งทางการตลาด (market share) ของผู้ประกอบการ หรือการพิจารณาอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด (entry barrier) นอกจากนี้ อำนาจเหนือตลาดในธุรกิจโทรคมนาคมยังสามารถวัดได้จากการเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นหรือเป็นคอขวดในการให้บริการ (bottleneck) เช่น โครงข่ายท้องถิ่น ดังนั้นผู้ประกอบการรายเดิมที่ผูกขาดในกิจการโทรศัพท์พื้นฐานเกือบทั้งหมดจึงมักถูกจัดให้เป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด ทั้งนี้หากนิยามตลาดหมายถึงตลาดในเชิงภูมิศาสตร์ด้วยแล้ว ผู้ประกอบการที่เป็นผู้ครองตลาดในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งก็อาจถือเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดได้เช่นกัน

ตามหลักการแล้วมีเพียงผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น (essential facilities) เท่านั้นที่มีความสามารถในการตั้งเงื่อนไขและราคาค่าเชื่อมต่อโครงข่ายที่เป็นอิสระจากกลไกตลาดได้ เพราะผู้ประกอบการโดยทั่วไปไม่มีความสามารถที่กำหนดค่าเชื่อมต่อโครงข่ายที่สูงเกินไปหรือวางเงื่อนไขที่เลือกปฏิบัติไปได้นาน เพราะผู้ต้องการเชื่อมต่อโครงข่ายสามารถหันไปเชื่อมต่อกับผู้ประกอบการรายอื่นได้ ดังนั้นหน่วยงานกำกับดูแลจึงมักกำหนดให้ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดเท่านั้นที่มีหน้าที่ในการเชื่อมต่อโครงข่าย อย่างไรก็ตาม บางประเทศได้ใช้ข้อตกลงการเชื่อมต่อโครงข่ายกับผู้ประกอบการที่มีโครงข่ายทั้งหมดโดยรวมถึงผู้ประกอบการที่ไม่มีอำนาจเหนือตลาดด้วย

(3) การเชื่อมต่อโครงข่ายควรจะมีโปร่งใส (Transparency)

ตามหลักการปฏิบัติที่ดี กระบวนการการเชื่อมต่อโครงข่ายควรจะมีโปร่งใส โดยมีการเปิดเผยภาวะเปียบ สัญญาและข้อมูลต่าง ๆ ต่อสาธารณะ เพื่อให้ผู้ประกอบการทั้งหมดสามารถทบทวนและให้ความคิดเห็นในเงื่อนไขต่าง ๆ ของการเชื่อมต่อโครงข่ายได้ ความโปร่งใสในการเชื่อมต่อโครงข่ายถือว่าเป็นวิธีการสำคัญในการป้องกันพฤติกรรมที่กีดกันการแข่งขันจากผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาด เพราะการเปิดเผยเอกสารที่สำคัญและกระบวนการเจรจาทั้งหมดจะทำให้หน่วยงานกำกับดูแลสามารถติดตามและป้องปรามพฤติกรรมกีดกันการแข่งขัน

หรือเลือกปฏิบัติได้ นอกจากนี้ ความโปร่งใสยังทำให้หน่วยงานกำกับดูแลและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในตลาดทุกรายสามารถเปรียบเทียบค่าเชื่อมต่อโครงข่ายและเงื่อนไขต่าง ๆ ได้สะดวกมากขึ้น

เอกสารอ้างอิงขององค์การการค้าโลกได้ระบุไว้ในหัวข้อความโปร่งใสของข้อตกลงการเชื่อมต่อโครงข่าย “จะต้องรับประกันว่าเอกสารข้อตกลงการเชื่อมต่อโครงข่ายหรือข้อเสนอให้เชื่อมต่อโครงข่าย (reference interconnection offer หรือ RIO) ของผู้ให้บริการรายใหญ่ได้รับการเปิดเผยต่อสาธารณะ” การเผยแพร่ข้อตกลงการเชื่อมต่อโครงข่ายต่อสาธารณะมีข้อดีที่ช่วยให้เกิดความโปร่งใสและสามารถหลีกเลี่ยงข้อพิพาทที่เกิดจากการเลือกปฏิบัติได้ โดยเฉพาะการเผยแพร่รายละเอียดหลัก ๆ ของข้อตกลงการเชื่อมต่อโครงข่ายของผู้ให้บริการรายใหญ่ การไม่เผยแพร่เงื่อนไขในข้อตกลงจะทำให้ผู้ประกอบการทั่วไปขาดหลักอ้างอิงในการเจรจากับผู้ให้บริการรายใหญ่ ซึ่งทำให้ผู้ให้บริการรายใหญ่เป็นต่อในการเจรจา ข้อมูลที่จะช่วยให้ผู้ประกอบการทั่วไปในการเจรจา คือ เงื่อนไขสำคัญต่าง ๆ ของข้อตกลงการเชื่อมต่อโครงข่ายที่เคยเกิดขึ้น และข้อมูลทางเทคนิคที่สำคัญต่อการเชื่อมต่อโครงข่ายอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังควรให้มีการเปิดเผยขั้นตอนในการเจรจาเชื่อมต่อโครงข่ายแก่สาธารณะด้วย

จากการสำรวจของ ITU พบว่า ประเทศกว่า 50 ประเทศได้กำหนดให้เปิดเผยข้อตกลงการเชื่อมต่อโครงข่ายและอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายต่อสาธารณะ ในบางประเทศเช่น แคนาดา สิงคโปร์ ฮังการีและอังกฤษ ข้อตกลงการเชื่อมต่อโครงข่ายจะอยู่ในเว็บไซต์ของหน่วยงานกำกับดูแลหรือเว็บไซต์ของผู้ประกอบการ ทั้งนี้ เมื่อมีการเผยแพร่ข้อตกลงดังกล่าว สิ่งหนึ่งที่ขาดไม่ได้ก็คือการมีมาตรการคุ้มครองข้อมูลที่เป็นความลับทางการค้าด้วย เช่น อาจกำหนดว่าส่วนของเอกสารที่เป็นความลับทางการค้าไม่จำเป็นต้องเปิดเผยต่อสาธารณะอย่างละเอียด โดยอาจเปิดเผยในภาพรวมหรือสรุปเท่าที่จำเป็น เป็นต้น ทั้งนี้ เป็นหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลที่จะพิจารณาร่วมกับกลุ่มผู้ประกอบการว่าข้อมูลใดเป็นข้อมูลที่เป็นต่อการเชื่อมต่อโครงข่ายและข้อมูลใดเป็นข้อมูลที่เป็นความลับทางการค้า

ประสบการณ์ต่างประเทศในการสร้างความโปร่งใสในกระบวนการการเชื่อมต่อโครงข่าย

ในสหรัฐอเมริกา ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดหรือผู้ให้บริการรายใหญ่จะต้องเปิดเผยค่าเชื่อมต่อโครงข่ายที่ให้บริการระหว่างรัฐ (interstate) ต่อสาธารณะ โดยหน่วยงานกำกับดูแล (FCC) มีอำนาจที่จะปฏิเสธค่าเชื่อมต่อโครงข่ายที่ไม่เป็นธรรมและไม่มีเหตุผลได้ นอกจากนี้ ผู้ประกอบการที่มีโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานในแต่ละรัฐจะต้องเปิดเผยข้อตกลงการเชื่อมต่อโครงข่ายทั้งหมดต่อสาธารณะ โดยข้อตกลงเหล่านี้จะต้องได้รับการตรวจสอบโดยคณะกรรมการของแต่ละรัฐ

ในกรณีของสิงคโปร์ หน่วยงานกำกับดูแล (IDA) ได้เผยแพร่ข้อเสนอการเชื่อมต่อโครงข่าย (Reference Interconnection Offer หรือ RIO) ของผู้ประกอบการรายเดิมคือ บริษัท Singapore Telecom และข้อตกลงการเชื่อมต่อโครงข่าย (interconnection agreement) ระหว่าง Singapore Telecom กับผู้ประกอบการอื่นๆ ทั้งผู้ประกอบการที่มีโครงข่าย (facilities-based operators หรือ FBOs) และผู้ให้บริการ (service-based operators หรือ SBOs) ในเว็บไซต์ รวมทั้งเผยแพร่ข้อมูลอื่น ๆ เช่น กระบวนการรับข้อพิพาท แนวทางในการใช้เลขหมายเดิมเมื่อเปลี่ยนผู้ให้บริการ (number portability) เป็นต้น

ในฮ่องกง เว็บไซต์ของหน่วยงานกำกับดูแล (OFTA) ได้เผยแพร่ตกลงการเชื่อมต่อโครงข่ายของผู้ประกอบการรายเดิม คือ บริษัท PCCW-HKT กับผู้ประกอบการรายอื่น ๆ รวมทั้งเผยแพร่คู่มือการเชื่อมต่อโครงข่าย ทั้งการเชื่อมต่อโครงข่ายแบบที่ 1 (Type I Interconnection) หรือการเชื่อมต่อระหว่างโครงข่าย และการเชื่อมต่อโครงข่ายแบบที่ 2 (Type II Interconnection) หรือการเชื่อมต่อแบบแยกส่วนโครงข่าย

(4) การเชื่อมต่อโครงข่ายควรจะไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination)

หน่วยงานกำกับดูแลควรส่งเสริมให้เกิดการเชื่อมต่อระหว่างจุดของโครงข่ายโทรคมนาคมอย่างทั่วถึง (any-to-any connectivity) โดยไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งหมายถึงการที่ผู้ประกอบการทุกรายสามารถเชื่อมต่อกับผู้ประกอบการรายอื่นในตลาดได้โดยไม่มีผู้ประกอบการรายใดมีอำนาจควบคุมโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นและกีดกันผู้ประกอบการรายอื่นในการติดต่อเข้ามาในโครงข่ายตน ในทางปฏิบัติ การห้ามพฤติกรรมที่เลือกปฏิบัติจะบังคับใช้เฉพาะกับผู้ประกอบการที่มีโครงข่ายและมีอำนาจเหลือตลาดเท่านั้น

เอกสารอ้างอิงขององค์การการค้าโลกกำหนดให้ผู้ให้บริการรายใหญ่จัดให้มีการเชื่อมต่อโครงข่ายโดยไม่เลือกปฏิบัติ ทั้งในส่วนของเงื่อนไขและค่าเชื่อมต่อโครงข่าย ค่าเชื่อมต่อโครงข่ายและคุณภาพของการเชื่อมต่อโครงข่ายที่ผู้ประกอบการรายอื่นได้รับ จะต้องไม่ด้อยกว่าที่ผู้ให้บริการใหญ่หรือบริการในเครือใช้เอง หรือที่ให้แก่ผู้ให้บริการรายอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกัน ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติระหว่างคู่แข่ง และป้องกันไม่ให้เกิดการอุดหนุนไขว้ระหว่างบริษัทในเครือเนื่องจากการอุดหนุนไขว้ทำให้เกิดการกีดกันการแข่งขันได้ เช่น ผู้ให้บริการอาจจะเก็บค่าเชื่อมต่อโครงข่ายสูงกว่าต้นทุนในตลาดที่ตนมีอำนาจเหนือตลาด แล้วใช้กำไรส่วนเกินนี้อุดหนุนบริการที่มีการแข่งขันโดยตั้งราคาต่ำกว่าต้นทุน เป็นต้น

แนวทางในการป้องกันไม่ให้เกิดพฤติกรรมที่เลือกปฏิบัติ คือ การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการเชื่อมต่อโครงข่ายซึ่งรวมถึงเงื่อนไข ค่าเชื่อมต่อโครงข่าย และคุณภาพการเชื่อมต่อโครงข่ายไว้ในข้อตกลงการเชื่อมต่อโครงข่าย ตลอดจนเปิดเผยเอกสารที่สำคัญต่อสาธารณะ นอกจากนี้หน่วยงานกำกับดูแลอาจกำหนดให้มีการแยกบัญชีสำหรับบริการในตลาดที่แข่งขันและ บริการในตลาดที่ไม่แข่งขันออกจากกันเพื่อป้องกันการอุดหนุนไขว้ หรือกำหนดให้ผู้ประกอบการ แยกกิจการของบริการที่แข่งขันกับไม่แข่งขันออกจากกัน โดยปกติแล้วการแยกบัญชีทำได้ 3 ระดับ คือ แยกบัญชีของบริการที่ถูกกำกับดูแลและบริการที่ไม่ถูกกำกับดูแล แยกบัญชีตามบัญชีซึ่ง ให้บริการแต่ละประเภท และแยกบัญชีตามความเป็นเจ้าของ

ประสบการณ์ต่างประเทศในการป้องกันพฤติกรรมที่เลือกปฏิบัติ

ในฮ่องกง ผู้ประกอบการที่มีโครงข่ายทุกรายมีหน้าที่ตามใบอนุญาตในการเชื่อมต่อกับโครงข่ายอื่นเพื่อให้เกิดการเชื่อมต่อถึงกันหมด และห้ามผู้ประกอบการที่มีโครงข่ายมีพฤติกรรมเลือกปฏิบัติระหว่างกลุ่มผู้ให้บริการ หน่วยงานกำกับดูแลมีอำนาจภายใต้กฎหมายโทรคมนาคมที่จะสั่งให้มีการเชื่อมต่อระหว่างโครงข่ายและกำหนดเงื่อนไข (terms and conditions) สำหรับการเชื่อมต่อโครงข่าย หากผู้ประกอบการมีพฤติกรรมที่เลือกปฏิบัติในการจัดให้บริการเชื่อมต่อโครงข่ายไม่ว่าจะในด้านราคาหรือคุณภาพบริการ หน่วยงานกำกับดูแลมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการหยุดการกระทำที่ฝ่าฝืนนั้น รวมทั้งกำหนดโทษปรับได้

ในกรณีของญี่ปุ่นมีการแบ่งประเภทใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมเป็น 3 ประเภทหลักๆ คือใบอนุญาตประกอบกิจการแบบที่ 1 (Type I) สำหรับกิจการโทรคมนาคมที่ให้บริการโดยไม่โครงข่ายของตนเองใบอนุญาตประกอบกิจการแบบที่ 2 พิเศษ (Special Type II) สำหรับกิจการโทรคมนาคมที่ให้บริการเสี่ยงแก่ผู้ใช้บริการจำนวนมากโดยอาศัยการเชื่อมต่อโครงข่ายกับวงจรเช่าจากเครือข่ายสาธารณะหรือกิจการโทรคมนาคมที่มีโครงข่ายอยู่ภายนอกประเทศ และใบอนุญาตประกอบกิจการแบบที่ 2 ทั่วไป (General Type II) สำหรับกิจการโทรคมนาคมอื่น ๆ นอกเหนือจากสองแบบแรก เช่น พวกรับบริการเสริมต่าง ๆ และบริการอินเทอร์เน็ต

ญี่ปุ่นกำหนดให้ผู้ประกอบการตามใบอนุญาตประกอบการแบบที่ 1 ต้องให้เชื่อมต่อโครงข่ายเมื่อถูกร้องขอจากผู้ประกอบการรายอื่น ยกเว้นในกรณีที่ผู้ประกอบการอาจจะประสบปัญหาการให้บริการหรือมีคุณภาพบริการแย่งหากมีการเชื่อมต่อโครงข่าย กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการแบบที่ 1 หรือแบบที่ 2 พิเศษรายอื่น และในกรณีที่ต้องการเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อตกลงที่มีอยู่ ทั้งนี้ รัฐมนตรีผู้รักษาการอาจจะไม่อนุญาตให้มีการเปลี่ยนแปลงหากข้อตกลงนั้นมีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

ตัวอย่างการแยกบัญชีประเภทบริการเพื่อป้องกันพฤติกรรมที่เลือกปฏิบัติได้แก่ ในฮ่องกง ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดในบริการโทรศัพท์พื้นฐานจะต้องทำบัญชีแยกในแต่ละบริการ ซึ่งมี 24 ประเภทสำหรับบริการที่ถูกกำกับดูแล ตามคู่มือทางบัญชีที่ออกโดยหน่วยงานกำกับดูแล (OFTA) ส่วนผู้ประกอบการทั่วไปมีหน้าที่ในการแยกบัญชีระหว่างบริการที่ถูกกำกับดูแลกับบริการที่ไม่ถูกกำกับดูแล เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้ผู้ประกอบการโทรศัพท์พื้นฐานรายเดิมต้องแยกบัญชีระหว่างบริการที่ถูกกำกับดูแล (regulated part) และบริการที่ไม่ถูกกำกับดูแล (unregulated part)

(5) ค่าเชื่อมต่อโครงข่ายสะท้อนต้นทุน (cost orientation)

ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดจะมีแนวโน้มที่จะกำหนดค่าเชื่อมต่อโครงข่ายให้สูงที่สุดเท่าที่จะทำได้และอาจจะสูงกว่าต้นทุนมาก ซึ่งถือเป็นการกีดกันผู้ประกอบการรายใหม่ไม่ให้เข้าสู่ตลาด และยังส่งผลให้ผู้ให้บริการทั่วไปจะต้องจ่ายค่าบริการสูงกว่าต้นทุน นอกจากนี้ ค่าเชื่อมต่อโครงข่ายที่สูงเกินไปจะทำให้ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดมีกำไรมากและอาจนำกำไรดังกล่าวมาอุดหนุนบริการอื่นที่มีแข่งขัน เอกสารอ้างอิงขององค์การการค้าโลกจึงกำหนดให้ผู้ให้บริการรายใหญ่จัดให้มีการเชื่อมต่อโครงข่ายโดยคิดค่าเชื่อมต่อโครงข่ายที่สะท้อนต้นทุน เพื่อเป็นการส่งสัญญาณทางราคาที่ต้องต่อตลาด อย่างไรก็ตาม วิธีการคิดต้นทุนมีอยู่ด้วยกันหลายวิธี โดยแต่ละวิธีก็ให้ผลแตกต่างกัน

(6) กระบวนการเชื่อมต่อโครงข่ายควรจะทันต่อเวลา (timeliness)

ผู้ประกอบการรายเดิมมักจะมีแนวโน้มที่จะหน่วงเหนี่ยวและทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการเจรจาเชื่อมต่อโครงข่ายเพื่อกีดกันผู้ประกอบการรายใหม่ไม่ให้เข้าสู่ตลาด โดยที่ผู้ประกอบการรายเดิมสามารถหาทำไรจากบริการในตลาดได้ต่อไปเรื่อยๆ ซึ่งส่งผลเสียหายต่อตลาดและผู้บริโภค ในเอกสารอ้างอิงขององค์การการค้าโลกกำหนดให้ผู้ให้บริการรายใหญ่จะต้องจัดให้มีการเชื่อมต่อโครงข่ายอย่างทันเวลา ในทำนองเดียวกัน หน่วยงานกำกับดูแลหลายแห่งได้กำหนดระยะเวลาสำหรับการเจรจาการเชื่อมต่อโครงข่ายไว้

ประสบการณ์ต่างประเทศในการกำหนดระยะเวลาที่สมเหตุสมผล
สำหรับกระบวนการการเชื่อมต่อโครงข่าย

ประเทศแอฟริกาใต้ กำหนดการเจรจาการเชื่อมต่อโครงข่ายเสร็จสิ้นภายในเวลาไม่เกิน 3 เดือนนับจากที่ผู้ประกอบการได้รับการร้องขอจากผู้ประกอบการรายอื่น ระยะเวลาในการเจรจาอาจจะขยายเพิ่มขึ้นได้โดยหน่วยงานกำกับดูแลจะพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป

นอกจากนี้ยังมีวิธีต่างๆ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการเจรจาเชื่อมต่อโครงข่าย เช่น หน่วยงานกำกับดูแลสิงคโปร์ กำหนดให้ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดจะต้องยินยอมให้ผู้ประกอบการรายอื่นเข้าเชื่อมต่อโครงข่ายในทันที ภายใต้ข้อตกลงการเชื่อมต่อโครงข่ายเบื้องต้น (interim interconnection arrangements) ที่จัดเตรียมโดยหน่วยงานกำกับดูแล

ส่วนสหรัฐอเมริกาได้กำหนดระยะเวลาได้ 135 วัน หรือประมาณ 4 เดือนหลังจากได้รับการร้องขอจากผู้ประกอบการรายอื่น หากไม่สามารถให้เชื่อมต่อได้ตามระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่ มีเหตุผลที่สมควร ผู้ประกอบการที่ปฏิเสธการเชื่อมต่อจะถูกปรับ 110,000 ดอลลาร์สหรัฐในการลงโทษครั้งแรก และ 1 ล้านดอลลาร์สหรัฐในการลงโทษครั้งต่อ ๆ ไป

เม็กซิโกกำหนดเวลาในการเจรจาเพื่อเชื่อมต่อโครงข่ายไว้ 2 เดือน และมีบทลงโทษคือการปรับเงินหรือยึดใบอนุญาตคืน ส่วนโบลิเวียกำหนดไว้ 3 เดือน และมีบทลงโทษคือการปรับเงินและห้ามประกอบการ 1 ปี เป็นต้น

(7) หน่วยงานกำกับดูแลควรจัดให้มีกระบวนการระงับข้อพิพาทที่รวดเร็วและยุติธรรม

บ่อยครั้งที่การเจรจาในเชิงพาณิชย์เรื่องการเชื่อมต่อโครงข่ายไม่สามารถตกลงกันได้ ดังที่กล่าวมาข้างต้น ปัญหาในการเจรจามักเกิดจากอำนาจต่อรองที่ไม่เท่าเทียมระหว่างผู้ให้บริการที่มีอำนาจเหนือตลาดกับผู้ประกอบการรายอื่น หน่วยงานกำกับดูแลควรกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่จะช่วยส่งเสริมให้ผู้เจรจามีแรงจูงใจในการเจรจาให้เกิดผลสำเร็จโดยไม่ต้องอาศัยการตัดสินจากหน่วยงานกำกับดูแลหรือศาลยุติธรรม เช่น การกำหนดกฎเกณฑ์สำหรับกระบวนการเจรจา การกำหนดให้มีอนุญาโตตุลาการ รวมไปถึงการกำหนดโทษปรับหรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการ หากผู้ประกอบการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์การเชื่อมต่อโครงข่าย หน่วยงานกำกับดูแลของบางประเทศยังกำหนดให้ผู้ประกอบการประกาศขั้นตอนการระงับข้อพิพาทของตน โดยหน่วยงานกำกับดูแลเป็นผู้อนุมัติว่ากระบวนการดังกล่าวสามารถยอมรับได้หรือไม่

เอกสารอ้างอิงขององค์การการค้าโลกได้กล่าวถึงการระงับข้อพิพาท (dispute settlement) ว่าหากผู้ประกอบการไม่สามารถแก้ไขปัญหาการเจรจาเชิงพาณิชย์ได้ในเวลาที่เหมาะสมและอย่างเป็นธรรม หน่วยงานกำกับดูแลจะต้องจัดให้มีกระบวนการที่มีประสิทธิภาพในการระงับข้อพิพาท โดยเมื่อการเจรจาล้มเหลว คู่เจรจาควรสามารถใช้กระบวนการทางกฎหมาย เช่น ศาลยุติธรรมหรืออนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาท นอกจากนี้ ควรจะมีกระบวนการระงับข้อพิพาทในกรณีที่ผู้ประกอบการไม่พอใจกับบริการตามข้อตกลงเชื่อมต่อโครงข่ายแล้วด้วย

ประสบการณ์ต่างประเทศในการระงับข้อพิพาทการเชื่อมต่อโครงข่าย

คณะกรรมการยุโรป (European Commission) กำหนดให้หน่วยงานกำกับดูแลของประเทศสมาชิกใช้เวลาไม่เกิน 6 เดือนนับจากวันที่ได้รับการร้องเรียนเรื่องข้อพิพาทในการเชื่อมต่อโครงข่าย ในประเทศสิงคโปร์ หน่วยงานกำกับดูแล (IDA) สามารถลงโทษปรับได้ถึง 1 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ (หรือ 582,200 ดอลลาร์สหรัฐ) ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์การเชื่อมต่อโครงข่าย

ในเกาหลีใต้ กฎหมายประกอบกิจการโทรคมนาคมมีบทลงโทษสูงสุดถึงขั้นจำคุก ในกรณีผู้ประกอบการไม่สามารถจัดให้เชื่อมต่อโครงข่ายได้ ส่วนในโบลิเวีย ผู้ประกอบการที่ไม่ให้รายละเอียดเชื่อมต่อโครงข่ายอาจถูกปรับถึงประมาณ 4 แสนถึง 6 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และยึดอุปกรณ์ตลอดจนอาจห้ามให้บริการเป็นเวลา 1 ปี

ในประเทศศรีลังกา มีการใช้วิธีการไกล่เกลี่ยในการแก้ปัญหาข้อพิพาทการเชื่อมต่อโครงข่ายระหว่างกลุ่มผู้ประกอบการโทรศัพท์พื้นฐานด้วยตนเอง และใช้วิธีการแบบเป็นทางการแก้ปัญหาข้อพิพาทการเชื่อมต่อโครงข่ายระหว่างผู้ประกอบการโทรศัพท์พื้นฐานกับผู้ประกอบการโทรศัพท์พื้นฐานด้วยตนเอง และใช้วิธีการแบบเป็นทางการในการแก้ปัญหาข้อพิพาทการเชื่อมต่อโครงข่ายระหว่างผู้ประกอบการโทรศัพท์พื้นฐานกับผู้ประกอบการโทรศัพท์เคลื่อนที่

ในแคนาดา หน่วยงานกำกับดูแล (CRTC) ได้เตรียมกระบวนการระงับพิพาทอย่างไม่เป็นทางการไว้เป็นทางเลือก โดยในกระบวนการระงับข้อพิพาทจะมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลเป็นผู้ไกล่เกลี่ย (mediator) นอกจากนี้ยังได้จัดตั้ง Canadian Interconnection Steering Committee (CISC) ซึ่งเป็นคณะทำงานระหว่างเอกชนกับรัฐบาลในการพิจารณาประเด็นการเชื่อมต่อโครงข่ายเพื่อลดข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการ

หน่วยงานกำกับดูแลหลายแห่งพยายามลดระดับความเป็นปรปักษ์ระหว่างคู่กรณีที่เกิดจากกระบวนการระงับข้อพิพาทที่เป็นทางการ โดยใช้เทคนิคการไกล่เกลี่ยหรืออนุญาโตตุลาการ ทั้งนี้การระงับข้อพิพาทที่เป็นทางการจะเป็นมาตรการหลังจากที่การระงับข้อ

พิพาทที่ไม่เป็นทางการไม่ได้ผลเท่าไรนั้น หน่วยงานกำกับดูแลสามารถใช้วิธีจัดประชุมปฏิบัติการหรือประชุมโต๊ะกลม เพื่อหาความเห็นร่วมกันเกี่ยวกับวิธีการคิดต้นทุนหรือเรื่องอื่น ๆ ที่เป็นข้อพิพาท

2.3.2.3 การกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายทางเทคนิค

การกำกับดูแลด้านเทคนิคในการเชื่อมต่อโครงข่ายนับเป็นอีกประเด็นซึ่งส่งผลต่อการแข่งขันในตลาด ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการต่อผู้บริโภค หัวข้อนี้จะกล่าวถึงการกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายทางเทคนิคซึ่งครอบคลุมถึง จุดการเชื่อมต่อโครงข่าย (Points of Interconnection) การใช้โครงสร้างพื้นฐานและสถานที่ร่วมกัน (Collocation) การเปิดเผยข้อมูลทางเทคนิค และการปฏิบัติต่อข้อมูลของผู้ประกอบการคู่แข่งและผู้บริโภค

(1) จุดเชื่อมต่อโครงข่าย (Points of Interconnection)

นโยบายการเชื่อมต่อโครงข่ายในหลายประเทศกำหนดให้ผู้ประกอบการรายเดิมให้ผู้ประกอบการรายอื่นเชื่อมต่อในทุกจุดที่เป็นไปได้ทางเทคนิคในโครงข่าย เช่น จุดเชื่อมต่อฝั่งสายผู้เช่า (line side) จุดเชื่อมต่อฝั่งโครงข่าย (network side) จุดเชื่อมต่อที่ชุมสายต่อผ่าน (tandem switch) ระบบปฏิบัติการโครงข่าย (operation support system) จุดส่งผ่านสัญญาณควบคุม (signaling transfer point) และจุดเชื่อมต่อเข้าระบบควบคุมการให้บริการ (service control point) เป็นต้น โดยจุดเชื่อมต่อที่แตกต่างกันจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพบริการที่แตกต่างกันได้ เช่น การเชื่อมต่อ ณ จุดฝั่งสายผู้เช่าจะให้คุณภาพเสียงที่ด้อยกว่าจุดเชื่อมต่อฝั่งโครงข่าย ใช้เวลาในการเรียกสำเร็จนานกว่า ตลอดจนอาจต้องกดจำนวนหมายเลขมากกว่าปกติ เป็นต้น ดังนั้น หน่วยงานกำกับดูแลจะต้องระบุจุดที่เป็นไปได้ทางเทคนิคที่ผู้ประกอบการรายเดิมต้องให้ผู้ประกอบการอื่นเชื่อมต่อ เพื่อป้องกันการกีดกันการแข่งขัน

นอกจากนี้ พัฒนาการทางเทคโนโลยีโทรคมนาคมอาจทำให้จุดการเชื่อมต่อที่เหมาะสมเปลี่ยนแปลงไปตามเวลา ดังนั้น ข้อตกลงเชื่อมต่อโครงข่ายจึงไม่ควรจำกัดจุดการเชื่อมต่อโครงข่ายแต่ควรเปิดให้มีจุดในการเชื่อมต่อใหม่ๆ ในอนาคตด้วย และควรเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการที่ต้องการเชื่อมต่อสามารถเสนอจุดเชื่อมต่อที่ตนต้องการได้

(2) การใช้โครงสร้างพื้นฐานและสถานที่ร่วมกัน (Collocation)

การใช้สถานที่และโครงสร้างพื้นฐานร่วมกันถือเป็นเรื่องที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งส่งผลกระทบต่อต้นทุนของการผู้ประกอบการรายใหม่ เพราะหากผู้ประกอบการรายใหม่ไม่สามารถใช้

สถานที่และโครงสร้างพื้นฐานบางอย่างร่วมกับผู้ประกอบการรายเดิมได้ยอมส่งผลให้ต้นทุนของการติดตั้งเชื่อมต่อโครงข่าย (POI) สูงเกินไป หน่วยงานกำกับดูแลในหลายประเทศเช่น ในสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลียจึงกำหนดให้ผู้ประกอบการรายเดิมต้องให้ผู้ประกอบการรายใหม่ติดตั้งอุปกรณ์เชื่อมต่อในพื้นที่ของผู้ประกอบการรายเดิม แล้วจึงเชื่อมต่อมายังฝั่งชุมสายของตน โดยจ่ายค่าใช้พื้นที่ตามความเหมาะสมให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เช่น เงินลงทุน ค่าบำรุงรักษา และค่าไฟฟ้า เป็นต้น

(3) การเปิดเผยข้อมูลทางเทคนิคของผู้ประกอบการรายเดิม

การเชื่อมต่อระหว่างโครงข่ายจำเป็นต้องอาศัยการเข้ากันได้ของระบบซึ่งเป็นเรื่องทางเทคนิคโดยผู้ประกอบการรายใหม่ต้องการจะทราบข้อมูลทางเทคนิคของโครงข่ายของผู้ประกอบการรายเดิมซึ่งเชื่อมต่อด้วย หน่วยงานกำกับดูแลจึงต้องกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลทางเทคนิคของผู้ประกอบการรายเดิมในข้อเสนอการเชื่อมโครงข่าย (RIO) ตัวอย่างข้อมูลทางเทคนิคที่สำคัญได้แก่ ประเภทของอุปกรณ์ชุมสาย (switching routing) อุปกรณ์สื่อสารสัญญาณ (transmission) ระบบส่งผ่านสัญญาณควบคุม (signaling protocols) จำนวนวงจร (number of circuits) เป็นต้น

ข้อมูลทางเทคนิคที่สมบูรณ์เพียงพอจะทำให้ผู้ประกอบการที่ต้องการเชื่อมต่อสามารถออกแบบโครงข่ายของตนเพื่อให้เชื่อมต่อได้อย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานกำกับดูแลจึงจำเป็นต้องมีกลไกการรับประกันว่าผู้ประกอบการรายเดิมและรายใหม่ไม่ได้ขัดขวางการเข้าถึงข้อมูลทางเทคนิคที่จำเป็นในการเชื่อมต่อโครงข่าย อย่างไรก็ตาม สำหรับข้อมูลบางส่วนที่เป็นความลับ อาจอนุญาตให้ผู้ประกอบการทำสัญญากันที่จะไม่เปิดเผยความลับให้แก่บุคคลที่สามได้ (non-disclosure agreement)

นอกจากนี้ ควรพิจารณาว่า โครงข่ายโทรคมนาคมมีการเปลี่ยนแปลงไปตามความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเสมอ เช่น เปลี่ยนจากโครงข่ายแบบเซอร์กิตสวิตชิง (circuit-switched network) เป็นโครงข่ายแบบแพ็กเกตสวิตชิง (packet-switched network) หน่วยงานกำกับดูแลจึงต้องกำหนดให้ผู้ประกอบการที่มีโครงข่ายแจ้งล่วงหน้าและเปิดเผยข้อมูลทางเทคนิคต่าง ๆ เมื่อจะมีการเปลี่ยนแปลงโครงข่าย

(4) การปฏิบัติต่อข้อมูลของผู้ประกอบการคู่แข่งและผู้บริโภค

ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาด โดยเฉพาะผู้ให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน มักจะอยู่ในฐานะที่จะได้รับทราบข้อมูลต่าง ๆ ของคู่แข่งจากการเชื่อมต่อโครงข่าย เช่น การได้รับคำขอเชื่อมต่อโครงข่ายจากผู้ประกอบการโทรศัพท์ทางไกลในประเทศ ทำให้ทราบว่าคู่แข่งมีผู้ให้บริการโทรศัพท์ทางไกลภายในประเทศมากน้อยเพียงใดในแต่ละพื้นที่ ดังนั้น ผู้ประกอบการโทรศัพท์พื้นฐานอาจจะใช้ข้อมูลที่ได้มาให้เป็นประโยชน์ในการทำการตลาด เช่น การส่งพนักงานของตนไปชักจูงให้ลูกค้าของคู่แข่งหันมาใช้บริการของตนได้

เอกสารอ้างอิงขององค์การการค้าโลกและหน่วยงานกำกับดูแลหลายแห่งจึงระบุห้ามการกระทำในลักษณะดังกล่าวไว้ เช่น เอกสารอ้างอิงขององค์การการค้าโลกกำหนดว่าหน่วยงานกำกับดูแลควรหามาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันผู้ประกอบการรายใหม่ไม่ให้มีพฤติกรรมที่กีดกันการแข่งขันในลักษณะต่าง ๆ รวมทั้งการใช้ข้อมูลของคู่แข่งในการผูกขาดบริการ ในขณะที่หน่วยงานกำกับดูแลของไอร์แลนด์กำหนดไว้ในใบอนุญาตว่า ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการจะต้องไม่ใช้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงข่าย ปริมาณและแบบแผนการใช้ หรือข้อมูลอื่น ๆ ที่ได้รับจากการเชื่อมต่อโครงข่ายไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม เป็นต้น

ในทำนองเดียวกัน การปฏิบัติต่อข้อมูลของผู้บริโภคนั้นควรจะได้รับกำกับการกำกับดูแลเช่นกัน เนื่องจากผู้ประกอบการอยู่ในฐานะที่จะได้รับข้อมูลของผู้บริโภค เช่น ชื่อ ที่อยู่ หมายเลขโทรศัพท์ ข้อมูลการชำระค่าบริการ แบบแผนการใช้บริการ เป็นต้น ข้อมูลเหล่านี้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้จากการเสนอขายบริการใหม่ ๆ หรือขายข้อมูลให้กับบริษัทที่ต้องการ ดังนั้นในหลายประเทศ เช่น อเมริกาและแคนาดา จะมีเงื่อนไขการกำกับดูแลในการใช้ข้อมูลของผู้บริโภค เช่น การรักษาข้อมูลความลับของลูกค้า การห้ามนำข้อมูลไปใช้ทำการตลาด ตลอดจนการป้องกันการนำข้อมูลของผู้บริโภคเพื่อกีดกันการแข่งขัน เช่น ผู้ประกอบการโทรศัพท์พื้นฐานที่ผูกขาดได้ข้อมูลของผู้บริโภคมาแล้วนำไปใช้ในธุรกิจอื่น ๆ ของตน เช่น บริการอินเทอร์เน็ต เป็นต้น

2.3.3 ทัศนคติในการคำนวณอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่าย

การเชื่อมต่อโครงข่าย นับเป็นหัวข้อสำคัญในการพิจารณากำกับดูแลอุตสาหกรรมโทรคมนาคม เนื่องจากเป็นแหล่งที่มาของรายได้ของทุกบริษัทจะเกิดจากอัตราในการเชื่อมต่อกัน ซึ่งจะทำให้รายได้แต่ละบริษัทมากน้อยเพียงใดก็จะเป็นเรื่องของดำเนินธุรกิจของแต่ละบริษัท แต่กฎเกณฑ์อื่นจะทำให้การแข่งขันนั้นสมบูรณ์และเป็นธรรม ส่วนหนึ่งต้องเกิดจากการกำหนด

อัตราในระดับที่เหมาะสม โดยอัตราที่เหมาะสมนั้นต้องเป็นอัตราที่เกิดจากการคำนวณต้นทุนของการดำเนินการ (Cost Orientation) การศึกษาที่จะให้เข้าใจอย่างเชื่อมโยง จึงต้องมีการเริ่มต้นการศึกษาจากการเชื่อมต่อโครงข่าย การกำหนดอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่าย และหัวข้อที่สำคัญ คือ ทฤษฎีต้นทุนในการคำนวณอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่าย โดยในการศึกษาค้างนี้ จะเป็นการมุ่งเน้นในการให้รายละเอียดกับวิธีการที่ใช้ในการรายละเอียดข้อเสนออัตราเชื่อมต่อหรือ Reference Interconnection Offer : RIO ต่อ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

2.3.3.1 ประเภทของการเชื่อมต่อโครงข่าย

การจัดแบ่งประเภทของการเชื่อมต่อโครงข่าย สามารถมองได้ในหลายๆ มุมมองในการศึกษาค้างนี้จะนำเสนอโดยพิจารณาจากมุมมองลักษณะของบริการการเชื่อมต่อและมุมมองประเภทของผู้เชื่อมต่อเป็นเกณฑ์การแบ่งตามลักษณะของบริการเชื่อมต่อโครงข่าย ซึ่งเราสามารถแบ่งการเชื่อมต่อโครงข่ายตามลักษณะของบริการออกได้เป็น 5 ประเภทดังนี้

1. บริการเชื่อมต่อโครงข่ายแบบพื้นฐาน (Basic Interconnect Services)

บริการเชื่อมต่อโครงข่ายแบบพื้นฐานจะเป็นบริการที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อจากผู้ให้บริการหรือจากจุดเชื่อมต่อ (Point of Interconnect) ไปยังปลายทางที่ต้องการติดต่อ บริการประเภทนี้ถือเป็นบริการหลักของการเชื่อมต่อโครงข่าย เนื่องจากมีสัดส่วนการใช้งานมากที่สุด และทำให้เกิดค่าเชื่อมต่อโครงข่ายจำนวนมหาศาลจากบริการนี้ ซึ่งแบ่งได้เป็น

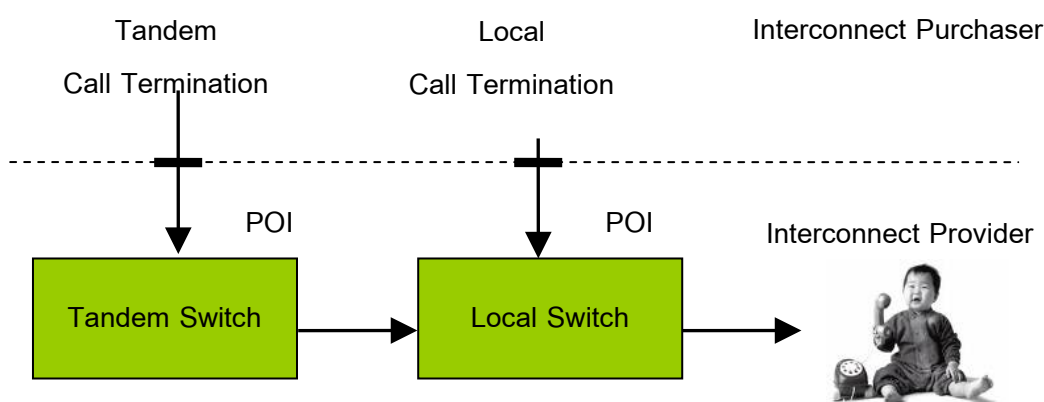
1.1 การรับสาย (Call Termination Services) คือ การรับสายที่มาจากเครือข่ายอื่นๆ หรือโครงข่ายต่อผ่าน (tandem) ผู้ประกอบการจะยอมให้ผู้ให้บริการจากโครงข่ายอื่นโทรเข้ามา ผู้ใช้บริการในเครือข่ายของตนเอง ซึ่งจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรของเครือข่าย ตัวอย่างเช่น กรณีของผู้ใช้โทรศัพท์มือถือระบบ GSM โทรหาเลขหมายที่เป็นโทรศัพท์พื้นฐานของ TOT หากมีการนำหลักการเชื่อมต่อมาคิด ทศท.ถือเป็นผู้ให้บริการเชื่อมต่อโครงข่าย และ GSM ถือเป็นผู้ซื้อบริการเชื่อมต่อโครงข่าย (Interconnect Purchaser) ซึ่งผู้ให้บริการ GSM จะต้องจ่ายค่าเชื่อมต่อโครงข่ายให้แก่ ทศท. เนื่องจากใช้ทรัพยากรของ TOT ตั้งแต่ จุดเชื่อมต่อโครงข่าย (Points of Interconnection : POI) ไปจนถึงปลายทางผู้เข้า บริการลักษณะนี้ถือเป็นพื้นฐานที่ขาดไม่ได้ เนื่องจากผู้ประกอบการรายใหม่จะไม่สามารถดำเนินธุรกิจได้หากผู้ประกอบการรายเดิมไม่

อนุญาตให้เชื่อมต่อในลักษณะนี้ ผู้ใช้จะไม่ต้องการใช้บริการของผู้ประกอบการที่ไม่สามารถติดต่อไปยังเครือข่ายอื่นได้ สามารถแบ่งประเภทได้เป็น

- local เป็นการติดต่อเข้ามาโครงข่าย TOT โดยผ่านชุมสายท้องถิ่นไปยังเลขหมายปลายทางที่ขึ้นกับชุมสายท้องถิ่นนั้น
- single transit เป็นการติดต่อเข้ามาโครงข่าย TOT โดยผ่านชุมสายต่อผ่าน 1 ชุมสายไปยังเลขหมายปลายทางที่อยู่ภายใน homing area ของชุมสายต่อผ่านนั้น
- double transit เป็นการติดต่อเข้ามาโครงข่าย TOT โดยผ่านชุมสายต่อผ่าน 2 ชุมสายไปยังเลขหมายปลายทางที่อยู่ภายใน homing area ของชุมสายต่อผ่านปลายทางนั้น

ภาพที่ 2.2

การเชื่อมต่อโครงข่ายแบบการรับสาย



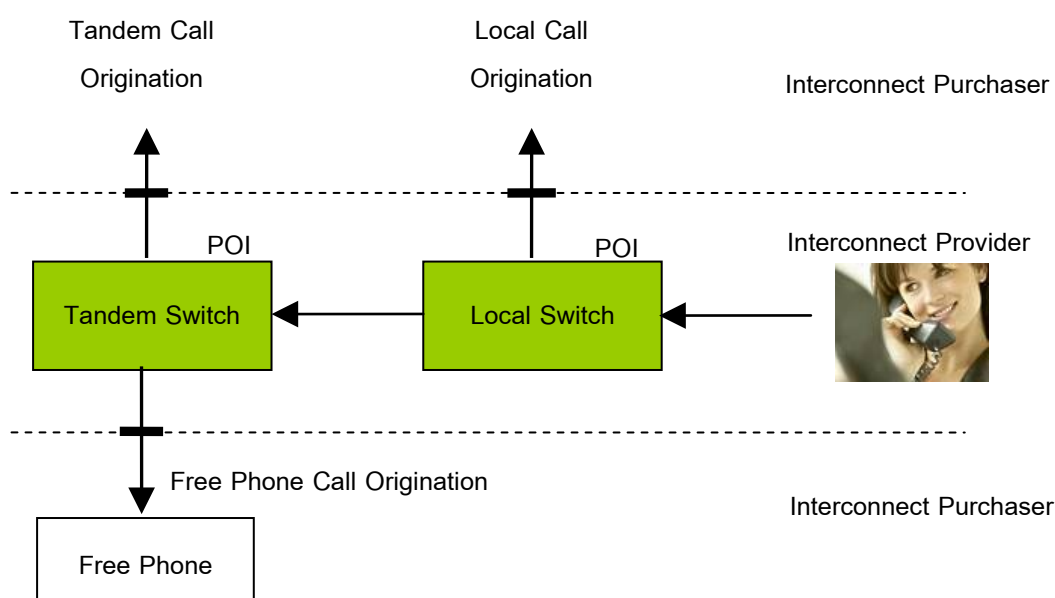
ที่มา คุณสุปรียา ลิ้มปิกัญจนโกวิท (2546), แนวทางการบริหารการเชื่อมต่อโครงข่าย
โทรคมนาคม

1.2 การโทรออก (Call Origination Services) เป็นบริการที่ก่อให้เกิดรายได้จากส่ง call ออกจากชุมสายภายในโครงข่ายของ บมจ.ทศท เพื่อติดต่อกับโครงข่ายโทรคมนาคมอื่นหรือโครงข่ายต่อผ่าน (tandem) ที่เชื่อมต่อกับโครงข่ายของ TOT อยู่ เช่น บริการใด ๆ ที่โทรออกจากผู้ให้บริการ local loop หรือ service provider ใด ๆ ผ่านโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานของ TOT ไปยังโครงข่ายของผู้ให้บริการรายอื่น หรือบริการเก็บเงินปลายทาง เป็นต้น แบ่งเป็น

- local เป็นการติดต่อออกจากโครงข่าย TOT โดยผ่านชุมสายท้องถิ่น ไปยังโครงข่ายของผู้ให้บริการรายอื่นที่เชื่อมต่อกับโครงข่าย TOT อยู่

- single transit เป็นการติดต่อออกจากโครงข่าย TOT โดยผ่านชุมสายต่อผ่าน 1 ชุมสาย ไปยังโครงข่ายของผู้ให้บริการรายอื่นที่เชื่อมต่อกับโครงข่ายของ TOT อยู่
- double transit เป็นการติดต่อออกจากโครงข่าย TOT โดยผ่านชุมสายต่อผ่าน 2 ชุมสาย ไปยังโครงข่ายของผู้ให้บริการอื่นที่เชื่อมต่อกับโครงข่ายของ TOT อยู่

ภาพที่ 2.3
การเชื่อมต่อโครงข่ายแบบโทรออก



ที่มา คุณสุปรียา ลิ้มปิภาณจนโกวิท (2546), แนวทางการบริหารการเชื่อมต่อโครงข่าย
โทรคมนาคม

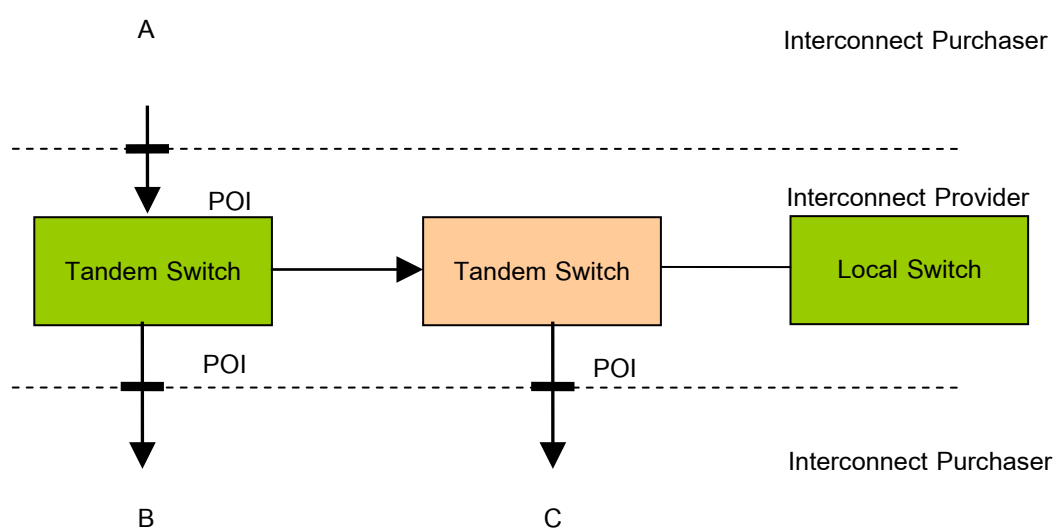
1.3 การต่อผ่าน (Transit Services) เป็นบริการการส่งผ่าน Call บริการเชื่อมต่อโครงข่าย ผ่านเข้าสู่เครือข่ายของผู้ให้บริการเชื่อมต่อโครงข่าย เพื่อใช้เป็นทางผ่านไป Terminate ที่โครงข่ายอื่น ตัวอย่างเช่น เมื่อผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบ GSM ของบริษัท AIS ต้องการโทรหาผู้ใช้บริการระบบ DTAC ในกรณีนี้ TOT จะทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการเชื่อมต่อโครงข่ายแบบต่อผ่าน การเชื่อมต่อในลักษณะนี้จะเกิดขึ้นจากกรณีที่ผู้ประกอบการ 2 รายที่มีปริมาณ Traffic ที่ติดต่อกันไม่มาก ทำให้ไม่คุ้มค่าที่จะลงทุนเชื่อมต่อกันโดยตรงจึงใช้วิธีเชื่อมต่อผ่านเครือข่ายของผู้ประกอบการรายเดิม ซึ่งโดยมากจะเป็นเครือข่ายใหญ่ที่เป็นเครือข่ายหลักของประเทศ เพราะถึง

อย่างไร้ผู้ประกอบการทั้ง 2 รายก็ต้องเชื่อมต่อกับเครือข่ายหลักเพื่อการส่งผ่าน Traffic ประเภทโทรออกและรับสายอยู่แล้ว โดยแบ่งเป็น

- single transit
- double transit

ภาพที่ 2.4

การเชื่อมต่อโครงข่ายแบบการต่อผ่าน



จากภาพ

A ไป B เรียกว่า Single Tandem Transit

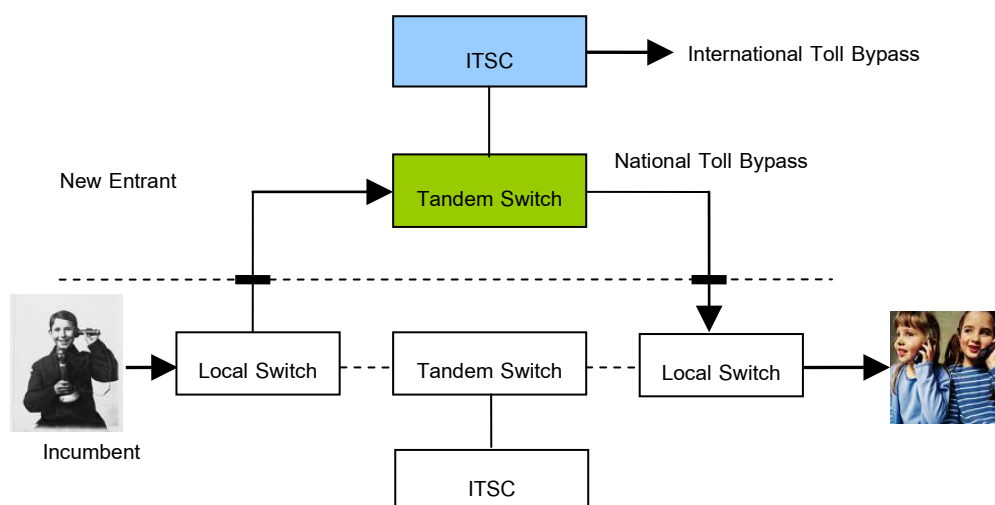
A ไป C เรียกว่า Double Tandem Transit

ที่มา คุณสุปรีชา ลิ้มปิภาณจนโกวิท (2546), แนวทางการบริหารการเชื่อมต่อโครงข่าย
โทรคมนาคม

1.4 Toll Bypass Services เป็นบริการประเภทที่ผู้ประกอบการรายใหม่เสนอทางเลือกให้ผู้ประกอบการรายเดิมส่งผ่าน Call ที่เป็นทางไกลเข้าไปยังเครือข่ายโทรศัพท์ทางไกลของผู้ประกอบการรายใหม่ แทนที่จะทำการเชื่อมต่อทางไกลถึงกันโดยตรง ซึ่งทางเลือกที่ผู้ประกอบการรายใหม่เสนอให้จะมีอัตราค่าบริการทางไกลที่ต่ำกว่า

ภาพที่ 2.5

การเชื่อมโยงโครงข่ายแบบ Toll Bypass Services



ที่มา คุณสุปรีชา ลิ้มปิภาณจนโกวิท (2546), แนวทางการบริหารการเชื่อมต่อโครงข่าย
โทรคมนาคม

2. บริการที่เป็นส่วนประกอบ (Ancillary Services)

เป็นบริการเพิ่มเติมที่มีในระบบ เช่น บริการสอบถามเลขหมายโทรศัพท์ (Directory Inquiry) บริการเลขหมายฉุกเฉิน(Emergency Services) และบริการต่อสาย (Operator Assistance) ในระยะยาวผู้ประกอบการทุกรายควรมีบริการเหล่านี้เป็นของตนเอง แต่ในระยะเริ่มต้นให้บริการ ผู้ประกอบการรายใหม่อาจขอเช่าใช้บริการเหล่านี้จากผู้ประกอบการรายเดิม ซึ่งเป็นวิธีที่เร็วและมีต้นทุนต่ำกว่าการลงทุนเอง

3. Enabling Interconnect Services

บริการเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการเชื่อมต่อโครงข่าย ซึ่งบริการเหล่านี้จะมีส่วนช่วยส่งเสริมการแข่งขัน ตัวอย่างบริการ เช่น

3.1 Equal Access Pre-selection เป็นบริการที่ผู้ประกอบการรายเดิมให้สิทธิแก่ผู้ใช้ในการตั้งโปรแกรมเลือกโครงข่ายโทรศัพท์ทางไกลล่วงหน้า ผู้ใช้สามารถเลือกโทรทางไกลผ่าน

โครงข่ายที่มีราคาถูกที่สุดโดยไม่จำเป็นต้องผ่านโครงข่ายทางไกลของผู้ประกอบการรายเดิมเมื่อผู้ใช้ต้องการโทรทางไกล ระบบจะเลือกเส้นทางตามที่ผู้ใช้ได้โปรแกรมไว้ล่วงหน้าโดยไม่ต้องกดรหัสเลือกเส้นทางเพิ่มเติมจากการกดเลขหมายทางไกลปกติ บริการนี้จะเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยให้ผู้ประกอบการรายใหม่สามารถแข่งขันกับรายเดิมได้ ภายใต้การเสนออัตราค่าบริการที่ดึงดูดใจผู้ใช้ ตัวอย่างเช่น ในอนาคตอาจมีผู้เสนอบริการทางไกลในประเทศที่ถูกกว่า TOT ลูกค้านของ TOT ก็สามารถใช้บริการในลักษณะนี้ได้ ถึงแม้ว่าเลขหมายปลายทางที่ต้องการติดต่ออาจเป็นเลขหมายของ TOT ก็ตาม

3.2 Number Portability เป็นบริการที่ลูกค้าสามารถใช้เลขหมายเดิมติดตัวตลอดเวลา ในกรณีที่มีการเปลี่ยนผู้ให้บริการ

4. การเชื่อมต่อแบบแยกส่วนโครงข่าย (network unbundling)

ความสำคัญของการเชื่อมต่อแบบแยกส่วนโครงข่าย

การเชื่อมต่อแบบแยกส่วนโครงข่าย (network unbundling) เป็นคำที่ถูกใช้ในความหมายที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม ความหมายที่มักเป็นที่เข้าใจกันทั่วไปก็คือ การที่ผู้ประกอบการที่ต้องการเชื่อมต่อโครงข่ายสามารถเลือกใช้ส่วนของโครงข่าย หรือบริการอื่น ๆ แต่ละส่วนได้อย่างอิสระ โดยเสียค่าใช้จ่ายเฉพาะส่วนของโครงข่ายหรือบริการที่ตนใช้นั้น ในกฎหมายแข่งขันทางการค้า การแยกส่วนโครงข่ายเป็นการป้องกันการ “ขายพ่วง” (bundling หรือ tie-sale) ของผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของโครงข่ายหรือบริการ

รูปแบบที่สำคัญที่สุดของการเชื่อมต่อแบบแยกส่วนโครงข่ายก็คือการเชื่อมต่อเข้าสู่โครงข่ายท้องถิ่น (local loop) ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่สามารถเข้าถึงผู้ใช้บริการได้โดยไม่ต้องสร้างโครงข่ายเองทั้งหมด ด้วยเหตุนี้ คำว่าการเชื่อมต่อแยกส่วนโครงข่ายจึงมักมีความหมายเฉพาะเจาะจงถึง การเชื่อมต่อแบบแยกส่วนเข้าสู่โครงข่ายท้องถิ่น (local loop unbundling)

การที่ผู้ประกอบการรายใหม่ขอเช่าใช้อุปกรณ์บางส่วนจากผู้ประกอบการรายเดิม เช่น ระบบสื่อสารสัญญาณ หรือส่วนสายสายตอนนอกของ Local Loop เป็นต้น เหตุผลในการเช่าใช้ อาจเนื่องจากพิจารณาในแง่ความคุ้มค่าในการลงทุนในบางระบบ หรือบางส่วนของโครงข่ายที่ไม่ได้มีปริมาณการใช้งานสูงขนาดที่ต้องลงทุนเอง ประกอบกับทางผู้ประกอบการรายเดิมยังมีทรัพยากรที่เกินจากความต้องการใช้งาน หากมีการลงทุนสร้างใหม่ก็จะเป็นการลงทุนที่ซ้ำซ้อน นอกจากนี้อีกเหตุผลหนึ่งก็คือ ผู้ประกอบการรายใหม่ต้องการเปิดให้บริการทันทีโดยไม่ต้องรอการสร้างโครงข่าย

การกำหนดอัตราค่าเชื่อมต่อสำหรับส่วนประกอบของโครงข่าย

การกำหนดอัตราค่าเชื่อมต่อสำหรับส่วนประกอบโครงข่ายสามารถใช้หลักการเดียวกันกับการกำหนดอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโดยทั่วไป กล่าวคือ อัตราดังกล่าวควรจะสะท้อนต้นทุน เช่น กฎหมายโทรคมนาคมของสหรัฐกำหนดให้อัตราค่าเชื่อมต่อส่วนประกอบของโครงข่ายต้องสะท้อนต้นทุน ในทางปฏิบัติ Federal Communications Commission หรือ FCC ใช้แบบจำลองในการประมาณการต้นทุนที่เรียกว่า “ต้นทุนส่วนเพิ่มระยะยาวของส่วนประกอบทั้งหมด” (total element long-run incremental cost หรือ TELRIC) ดังที่ได้กล่าวต่อไป และอนุญาตให้รวมต้นทุนรวม (joint cost) และต้นทุนทั่วไป (common cost) ในการกำหนดราคากลาง (proxy price) ของส่วนประกอบของโครงข่าย เพื่อให้มลรัฐต่างๆ ใช้เป็นการชั่วคราวหรือถาวรในกรณีที่เหมาะสม

ในสหราชอาณาจักร Ofcom ได้กำหนดหลักการในการคิดอัตราค่าเชื่อมต่อส่วนประกอบของโครงข่ายให้สะท้อนต้นทุนส่วนเพิ่มระยะยาว ต้นทุนรวม และผลตอบแทนในการลงทุนที่สมเหตุสมผล โดย Ofcom ได้แยกส่วนประกอบโครงข่ายออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนที่เป็นมาตรฐาน (standard) ซึ่งถูกกับกับดูแลอัตราค่าเชื่อมต่อไว้ล่วงหน้าทุกปี และส่วนที่ไม่เป็นมาตรฐาน (nonstandard) ซึ่งจะกำหนดอัตราค่าเชื่อมต่อโดยการเจรจาระหว่างผู้ประกอบการ โดยมี Ofcom เป็นผู้ระงับข้อพิพาทในกรณีที่เกิดถกกันไม่ได้

5. การเช่าอุปกรณ์ทางกายภาพ (Rental of Physical Components)

เป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่เข้าข่ายการเชื่อมต่อโครงข่าย ผู้ประกอบการรายใหม่สามารถ ขอเช่าอุปกรณ์ทางกายภาพที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคม หรือที่เรียกว่า Right of Ways จากผู้ประกอบการรายเดิมในกรณีที่ต้องการเร่งเปิดให้บริการ ซึ่งการเช่าจะทำได้รวดเร็วกว่าการติดตั้งเอง รวมทั้งมีต้นทุนที่ต่ำกว่าโดยเฉพาะในช่วงเริ่มต้นให้บริการซึ่งยังมีปริมาณการใช้งานไม่มาก ลักษณะของการเช่าพอจะแบ่งได้ดังนี้

5.1 การเช่าอุปกรณ์สื่อสัญญาณ เพื่อเชื่อมต่อระหว่างโครงข่ายของผู้ให้บริการ
การเชื่อมต่อเข้ากับโครงข่ายของตนเอง

5.2 การเช่าพื้นที่อาคารชุมสาย และสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น ระบบปรับอากาศ ระบบไฟฟ้าสำรอง (UPS และ เครื่องปั่นไฟ) เพื่อตั้งชุมสาย ซึ่งลักษณะนี้เรียกว่า การใช้สถานที่ร่วมกัน (Co-location)

5.3 การเช่าท่อร้อยสาย (Transmission Ducts) เสาพาดสาย และหอส่งสัญญาณ (Radio Towers) เป็นต้น

กรณีของการเช่าอุปกรณ์ทางกายภาพ และการเช่าโครงข่าย ในบางประเทศจะแยกออกจากเรื่องการเชื่อมต่อโครงข่ายเป็นเรื่องของการเช่าใช้โครงข่ายโดยเฉพาะ แต่ในบางประเทศจะรวมไว้ในหมวดเดียวกับข้อกำหนดในการเชื่อมต่อโครงข่าย

2.3.3.2 การกำหนดค่าเชื่อมต่อโครงข่าย (Interconnection Charge)

1. ความสำคัญของการกำหนดค่าเชื่อมต่อโครงข่าย

ในตลาดซึ่งมีผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาด หรือผู้ประกอบการที่ควบคุมโครงข่ายที่จำเป็น หน่วยกำกับดูแลต้องมีกลไกป้องกันการใช้อำนาจเหนือตลาดดังกล่าว โดยเฉพาะการกำหนดค่าเชื่อมต่อโครงข่าย ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของการเชื่อมต่อโครงข่าย หน่วยงานกำกับดูแลอาจกำหนดเพดานอัตราค่าการเชื่อมต่อโครงข่าย ราคาที่จะใช้ในกรณีที่การเจรจาระหว่างผู้ประกอบการล้มเหลว หรือราคาอ้างอิงสำหรับผู้ประกอบการในการเจรจากัน เป็นต้น

ค่าเชื่อมต่อโครงข่ายถือว่าปัจจัยที่มีผลกระทบโดยตรงต่อการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคม เนื่องจากค่าเชื่อมต่อโครงข่ายจะมีผลต่อการตัดสินใจในการลงทุนของผู้ประกอบการรายใหม่ซึ่งมีทางเลือกสองทางระหว่างการสร้างโครงข่ายเองหรือเช่าโครงข่ายที่มีอยู่ นอกจากนี้ค่าเชื่อมต่อโครงข่ายยังเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการตัดสินใจในการลงทุนและพัฒนาโครงข่ายของผู้ประกอบการรายเดิมอีกด้วย ดังนั้น เป้าหมายประการหนึ่งของหน่วยงานกำกับดูแลคือการกำหนดค่าเชื่อมต่อโครงข่ายที่ช่วยส่งเสริมให้เกิดการใช้โครงข่ายอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดและเกิดการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ หากกำหนดให้ค่าเชื่อมต่อโครงข่ายสูงเกินไป ผู้ประกอบการรายใหม่จะเข้าสู่ตลาดได้ยากขึ้น หรืออาจจะมีการเพิ่มการลงทุนในโครงข่ายมากจนเกินไป ในทางตรงกันข้าม การกำหนดให้ค่าเชื่อมต่อโครงข่ายต่ำเกินไปจะทำให้ผู้ประกอบการที่มีโครงข่ายจะไม่เต็มใจให้ผู้ประกอบการรายอื่นเข้ามาเชื่อมต่อ ไม่มีแรงจูงใจที่จะลงทุนสร้างโครงข่ายใหม่ และส่งสัญญาณผิดให้ผู้ประกอบการรายใหม่ที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอเข้าสู่ตลาด ดังนั้นทั้งราคาที่สูงเกินไปและต่ำเกินไปจึงปิดเป็นการตัดสินใจลงทุนในโครงข่าย ค่าเชื่อมต่อโครงข่ายที่เหมาะสมเท่านั้นจึงจะช่วยให้ตลาดเกิดการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ

2. วิธีการกำหนดค่าเชื่อมต่อโครงข่าย

2.1 การกำหนดค่าเชื่อมต่อโครงข่ายที่สะท้อนต้นทุน (cost-based)

การกำหนดค่าเชื่อมต่อที่สะท้อนต้นทุนจะคิดจากต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการเชื่อมต่อโครงข่ายของแต่ละฝ่าย ทั้งนี้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการกำหนดค่าเชื่อมต่อโครงข่ายที่สะท้อนต้นทุนเป็นแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดเนื่องจากเป็นอัตราที่สอดคล้องกับตลาดที่มีการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเครื่องมือในการป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบการรายเดิมมีพฤติกรรมกีดกันการแข่งขันโดยตั้งราคาค่าเชื่อมต่อโครงข่ายที่สูงเกินไป ค่าเชื่อมต่อโครงข่ายที่สะท้อนต้นทุนยังจะช่วยส่งสัญญาณราคาที่ต้องให้กับตลาดด้วย

ในปัจจุบัน ประเทศพัฒนาแล้วส่วนใหญ่ใช้วิธีคิดค่าเชื่อมต่อโครงข่ายที่สะท้อนต้นทุน เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ออสเตรเลีย เยอรมัน สวิสเซอร์แลนด์ และญี่ปุ่น เป็นต้น แม้ว่าวิธีการนี้จะค่อนข้างยากในทางปฏิบัติเนื่องจากต้องมีการศึกษาแบบจำลองต้นทุนทางวิศวกรรมต่าง ๆ และต้องการข้อมูลค่อนข้างมาก แต่วิธีการนี้จะส่งผลดีต่อการพัฒนาตลาดโทรคมนาคมต่อประเทศในที่สุดส่วนประเทศที่ยังไม่ได้ใช้วิธีการคิดค่าเชื่อมต่อโครงข่ายที่สะท้อนต้นทุนนั้น ในระยะแรกของการเปลี่ยนมาใช้วิธีการนี้อาจเริ่มต้นโดยใช้ตัวเลขค่าเชื่อมต่อโครงข่ายของประเทศที่ใช้แบบจำลองต้นทุนที่มีแนวทางปฏิบัติที่ดี (best practice) เป็นกรอบในการกำหนดค่าเชื่อมต่อโครงข่ายก่อน แล้วจึงค่อยพัฒนาแบบจำลองต้นทุนของตนเองขึ้นมาต่อไป อย่างไรก็ตาม การใช้วิธีการนี้ควรทำด้วยความระมัดระวังมาก และต้องเลือกประเทศที่ใช้อ้างอิงที่เชื่อได้ว่ามีโครงสร้างต้นทุนที่ใกล้เคียงกับในประเทศไทย

2.2 การกำหนดค่าเชื่อมต่อโครงข่ายรูปแบบต่างฝ่ายต่างเก็บ (bill and keep)

วิธีนี้ถือว่ามีไม่มีการเก็บค่าเชื่อมต่อโครงข่ายระหว่างผู้ประกอบการ เนื่องจากผู้ประกอบการแต่ละรายจะเรียกเก็บค่าบริการจากลูกค้าของตนในการเรียกออกและไม่ต้องแบ่งรายได้ให้แก่โครงข่ายของผู้รับสาย วิธีการนี้จะเหมาะสมก็ต่อเมื่อผู้ประกอบการทั้งสองฝ่ายมีปริมาณเรียกออกและรับสายระหว่างโครงข่ายเท่า ๆ กัน หากปริมาณการเรียกเข้าและรับสายไม่สมดุลกันอาจมีการเก็บค่าบริการชดเชย (compensation) ส่วนที่ไม่สมดุลกันได้ วิธีการนี้ถือเป็นวิธีที่ง่าย แต่ไม่ค่อยมีเหตุผลตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์ เนื่องจากไม่มีการใช้ราคาที่สะท้อนต้นทุน นอกจากนี้วิธีการนี้ยังเป็นอุปสรรคในการพัฒนาบริการในพื้นที่ห่างไกลหรือในพื้นที่ที่ปริมาณการ

เรียกเข้าและเรียกออกไม่สมดุลกัน ตัวอย่างประเทศที่ใช้วิธีนี้คือ อินเดีย และอินโดนีเซีย (ในกรณีของผู้ให้บริการโทรศัพท์ระหว่างภูมิภาค) เป็นต้น

2.3 วิธีกำหนดตามราคาขายปลีก (retail price)

ตามวิธีนี้ ผู้ให้เชื่อมต่อโดยอ้างอิงจากอัตราค่าบริการที่คิดกับผู้บริโภค (retail price) เช่น เท่ากับร้อยละ 80 ของอัตราค่าบริการที่คิดกับผู้บริโภค วิธีนี้จึงค่อนข้างง่าย แต่ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพนัก เนื่องจากการเจรจาหนดค่าเชื่อมต่อจะขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองของผู้ประกอบการที่มีโครงข่ายซึ่งการกำหนดราคาอาจไม่สะท้อนต้นทุน นอกจากนี้หากอัตราค่าบริการที่คิดกับผู้บริโภคยังคงไม่ปรับให้สมดุลกับต้นทุน (unbalance) การกำหนดค่าเชื่อมต่อโครงข่ายในลักษณะดังกล่าวจะบิดเบือนไปด้วย ตัวอย่างประเทศที่ใช้วิธีนี้คือ ญี่ปุ่น ในช่วงก่อนปี 1995 และสหรัฐอเมริกาในกรณีของตลาดบริการต่อของโทรศัพท์พื้นฐาน (local resale market) เป็นต้น

2.4 วิธีกำหนดจากส่วนแบ่งรายได้ (revenue sharing)

ตามวิธีนี้ ผู้ประกอบการที่ให้เชื่อมต่อโครงข่ายจะเก็บค่าเชื่อมต่อโครงข่ายในรูปแบบของส่วนแบ่งรายได้จากค่าบริการของผู้ประกอบการที่มาขอเชื่อมต่อวิธีการนี้เป็นวิธีที่ง่าย เพราะเพียงแต่เจรจาต่อรองร้อยละของรายได้ที่จะแบ่งกันเท่านั้น วิธีการนี้จะให้ผลเหมือนกับวิธีการคิดค่าเชื่อมต่อโครงข่ายที่สะท้อนต้นทุนก็ต่อเมื่อส่วนแบ่งรายได้นั้นเท่ากับต้นทุนการเชื่อมต่อโครงข่าย ซึ่งมีโอกาสเป็นไปได้น้อยมาก โดยเฉพาะผู้ประกอบการรายเดิมที่มีอำนาจเหนือตลาดมักไม่มีแรงจูงใจในการกำหนดค่าเชื่อมต่อโครงข่ายที่สะท้อนต้นทุน ดังนั้นวิธีการนี้จึงเป็นวิธีที่ไม่มีประสิทธิภาพและกีดกันการแข่งขัน ตลอดจนขาดความโปร่งใส ตัวอย่างประเทศที่ใช้วิธีนี้คือ ประเทศไทย (ในกรณีผู้ประกอบการโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบพรีเพดที่เป็นคู่สัญญาของการสื่อสารแห่งประเทศไทย) จีน และอินโดนีเซีย เป็นต้น

3. วิธีการวัดต้นทุนการเชื่อมต่อโครงข่าย

ดังที่ได้กล่าวข้างต้นว่าการคิดค่าเชื่อมต่อโครงข่ายที่สะท้อนต้นทุนถือเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพที่สุดเนื่องจากส่งสัญญาณราคาที่ถูกต้อง และส่งเสริมการใช้โครงข่ายอย่างเต็มศักยภาพ ในการคิดค่าเชื่อมต่อโครงข่ายที่สะท้อนต้นทุนนั้น การวัดต้นทุนสามารถทำได้หลายวิธีด้วยกัน โดยแต่ละวิธีก็มีข้อดีข้อเสียต่างกัน ทั้งนี้ การคิดต้นทุนมีได้หลายรูปแบบ เช่น การคิดต้นทุนแบบมองไปข้างหน้า (forward looking) และการคิดต้นทุนโดยใช้ข้อมูลจากอดีต (historical) การคิดต้นทุนแบบจากบนลงล่าง (top-down) หรือแบบจากล่างขึ้นบน (bottom up)

3.1 การคิดต้นทุนแบบมองไปข้างหน้า (Forward looking cost) และคิดต้นทุนจากอดีต

หรือต้นทุนจากบัญชี (Historical cost)

การคิดต้นทุนจากอดีตนั้นทำได้โดยการคำนวณต้นทุนโดยอิงกับตัวเลขทางบัญชีของผู้ประกอบการที่ให้บริการเชื่อมต่อโครงข่าย วิธีนี้ถือเป็นวิธีปฏิบัติที่ใช้กันได้โดยทั่วไปในช่วงเริ่มต้นของการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคม เนื่องจากมีข้อมูลค่อนข้างครบถ้วนและไม่ยากต่อการคำนวณนัก วิธีการศึกษาต้นทุนในอดีตที่ใช้กัน คือวิธีการกระจายต้นทุนทั้งหมด (Fully Distributed Cost หรือ FDC) ซึ่งเป็นการคิดโดยใช้ต้นทุนในอดีตที่บันทึกตามบัญชี (book value) และตัดค่าเสื่อมราคา ซึ่งมีข้อดีคือข้อมูลหาง่าย แต่มักจะไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากสะท้อนการลงทุนและเทคโนโลยีในอดีต นอกจากนี้ ตัวเลขทางบัญชียังมักไม่แสดงมูลค่าที่แท้จริงของสินทรัพย์ และขึ้นอยู่กับวิธีการในการตัดค่าเสื่อมราคาอีกด้วย ดังนั้น หน่วยงานกำกับดูแลหลายแห่งจึงได้หันไปใช้วิธีการคิดต้นทุนแบบมองไปข้างหน้า ดังเหตุผลที่จะกล่าวต่อไป ประเทศที่ใช้วิธีการคิดต้นทุนจากอดีตคือ สวีเดน (ก่อนปี 2001) ญี่ปุ่น (ก่อนปี 2000) และอังกฤษ (ก่อนปี 1995)

ส่วนการคิดค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโดยอิงกับต้นทุนแบบมองไปข้างหน้า นั้น ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นวิธีการปฏิบัติที่ดีที่สุดในบรรดาการคิดต้นทุนทั้งหมด เนื่องจากทำให้ได้ค่าเชื่อมต่อโครงข่ายที่ส่งสัญญาณราคาที่ถูกต้องต่อตลาด และสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการลดต้นทุน วิธีนี้จะสะท้อนต้นทุนของเทคโนโลยีล่าสุดที่มีอยู่ในปัจจุบันแทนเทคโนโลยีในอดีต ทำให้ราคาใกล้เคียงกับต้นทุนในตลาดที่มีการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ

รายละเอียดของต้นทุนเราสามารถจำแนกได้ดังนี้

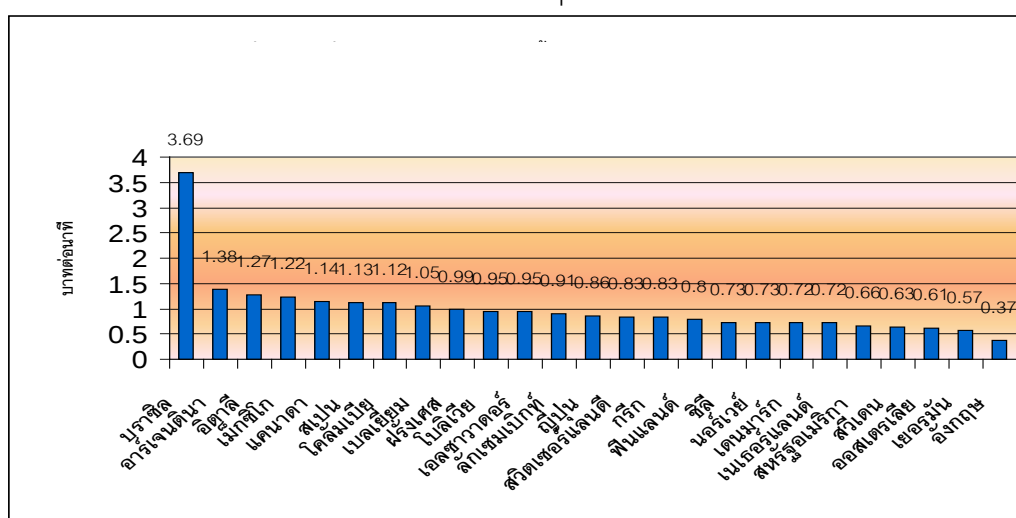
3.1.1 Forward Looking Cost สามารถแบ่งประเภทได้เป็น

1. LRIC (Long-run Incremental Cost)

วิธีการคิดค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโดยอิงกับต้นทุนแบบมองไปข้างหน้าที่นิยมใช้โดยทั่วไป คือ การคิดต้นทุนส่วนเพิ่มระยะยาว (Long Run Incremental Cost หรือ LRIC) เป็นต้นทุนในอุดมคติที่ต้องการของนักเศรษฐศาสตร์ บนพื้นฐานความเชื่อว่า ราคาแบบ LRIC ให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่ ผู้ผลิต ผู้บริโภค การเข้าตลาด และการใช้ประโยชน์ของโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อให้ตลาดมีการ แข่งขัน เป็นต้นทุนแบบ Forward looking Incremental Costs แนวคิดนี้ขึ้นอยู่กับการกำหนด ต้นทุนในอนาคต และต้นทุนเพิ่มวิธีนี้มองต้นทุนที่อาจจะเกิดขึ้นจริงบางส่วนและต้นทุนที่จะเกิดขึ้น ในอนาคต และพยายามหลีกเลี่ยงต้นทุนที่เกิดขึ้นแล้วอันเป็นผลมาจากความไม่มีประสิทธิภาพใน การดำเนินธุรกิจที่ผ่านมา ตัวอย่างประเทศที่ใช้วิธีการนี้คือ ออสเตรเลีย แคนาดา ฮังการี อเมริกา ญี่ปุ่น เดนมาร์ก เยอรมัน สวิตเซอร์แลนด์ ชิลี และอังกฤษ เป็นต้น อัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายใน ประเทศ เหล่านี้มักจะอยู่ในอัตราค่าต่ำมาก เช่น ค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานของบริษัท BT ในอังกฤษเท่ากับ 0.37 บาทต่อนาที ของบริษัท Verizon ในสหรัฐอเมริกาเท่ากับ 0.66 บาทต่อ นาที ของบริษัท Swisscom ของสวิตเซอร์แลนด์ 0.83 บาทต่อนาที และของบริษัท NTT ของญี่ปุ่น 0.86 บาทต่อนาที เป็นต้น จากภาพที่ 2.6

ภาพที่ 2.6

ค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐาน (Fixed network Termination)
ของประเทศต่างๆในปี 2545



ที่มา สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และธรรพร รัตนนฤมิตรสร (2546), รายงานวิจัยเรื่องการเชื่อมต่อโครงข่าย (การวิจัยในโครงการ “แนวทางการปฏิรูประบบโทรคมนาคมของประเทศไทย”, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย)

ต้นทุนส่วนเพิ่มของการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม คิดเฉพาะที่เกิดจากการให้บริการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติ มักใช้ต้นทุนที่เกิดขึ้นแล้วแปลงเป็นต้นทุนที่ควรจะเป็น เพราะแนวโน้มของต้นทุนเฉลี่ยของอุปกรณ์ลดลงและประสิทธิภาพการใช้งานสูงขึ้น ต้นทุนส่วนเพิ่มนี้ไม่รวมเอาต้นทุน Joint และ Common ของอุปกรณ์ทำให้ต้นทุนตามวิธีนี้ต่ำกว่าวิธีของ FDC

LRIC เป็นวิธีที่มักนิยมมาใช้ในการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม เนื่องจากนักเศรษฐศาสตร์ มีความเชื่อว่า ในตลาดที่มีการแข่งขัน ผู้ให้บริการรายเดิมจะไม่สามารถคืบทุนได้ทั้งหมด เพราะไม่สามารถกำหนดราคาได้เอง แต่ต้องตอบสนองต่อราคาของผู้ให้บริการรายใหม่ ซึ่งเสนอราคาต้นทุนต่ำกว่าราคาแบบ FDC ดังนั้น ราคาการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมจะเข้าใกล้ต้นทุนส่วนเพิ่ม ผู้กำกับดูแลจึงพยายามบังคับให้ราคาการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมอยู่บนพื้นฐานต้นทุนส่วนเพิ่ม

2. TSLRIC / LRAIC

Total Service Long Incremental Cost (TSLRIC) วัดความแตกต่างต้นทุนการผลิตบริการและไม่ผลิตบริการ ในการคำนวณค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม และรวมเอาต้นทุนอุปกรณ์โครงข่ายสมมติที่มีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น ในฮ่องกง หน่วยงานกำกับดูแล (OFTA) ใช้ LRAIC เป็นพื้นฐานในการกำหนดค่าเชื่อมต่อโครงข่ายตั้งแต่ปี 1997 โดยส่วนเพิ่มเฉลี่ยระยะยาวของบริการที่ใช้ก็คือบริการทั้งหมดที่ให้แก่ผู้บริโภคและบริการเชื่อมต่อระหว่างผู้ประกอบการ LRAIC ยังรวมต้นทุนของเงินทุน (cost of capital) ไว้ด้วย และใช้วิธีคิดต้นทุนแบบจากล่างขึ้นบน (bottom-up approach) โดยในช่วงที่เพิ่มเริ่มการแข่งขัน จะยังไม่มีงบต้นทุนเพิ่มพิเศษ (mark up) เพื่อให้ครอบคลุมต้นทุนทั่วไป (common cost) เนื่องจากต้นทุนยังไม่ได้เพิ่มขึ้นเมื่อให้บริการเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ OFTA ยังใช้ต้นทุนในอดีต (historical cost) เป็นเพดานราคา (price cap) ของค่าเชื่อมต่อโครงข่ายอีกด้วย กล่าวคือในกรณีที่ค่าเชื่อมต่อโครงข่ายที่สะท้อนต้นทุนแบบมองไปข้างหน้าสูงกว่าต้นทุนในอดีต ก็จะใช้ต้นทุนในอดีตแทน

LRAIC + Mark up ในทางทฤษฎีการกำหนดต้นทุนค่าเชื่อมต่อโครงข่ายต้องไม่น้อยกว่า LRIC และไม่มากกว่า Stand Alone Cost แต่อย่างไรก็ตามทางปฏิบัติ ต้องแน่ใจว่าราคาค่าเชื่อมต่อโครงข่ายต้องคุ้มต้นทุนของผู้ให้บริการที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงมีการ Mark up ราคาเพื่อรวมเอา Service-specific fixed costs และต้นทุน Joint และ common costs ของผู้ให้บริการที่มีประสิทธิภาพ ตัวอย่างต้นทุนที่ใช้ร่วมกัน คือ อาคารชุมสาย และท่อร้อยสาย เป็นต้น

3. TELRIC

ในประเทศสหรัฐอเมริกา หน่วยงานกำกับดูแล (FCC) พัฒนา Total Element Long Run Incremental Cost (TELRIC) เพื่อใช้ในปี 1996 โดยกล่าวว่า ราคาของการเชื่อมต่อและอุปกรณ์ Unbundled ต้องเป็นแบบ Forward-looking ในทางปฏิบัติราคาอยู่บนพื้นฐานของ TSLRIC ของโครงข่าย ซึ่ง FCC เรียกว่า TELRIC ซึ่งเป็นต้นทุนที่รวมเอา ต้นทุนของ Joint และ Common แบบ Forward looking ดังนั้น TELRIC เป็นต้นทุนที่เพิ่มในระยะยาวที่รวมเอาหรือหักต้นทุนโครงข่ายบางตัว และรวมเอาต้นทุน Joint และ Common cost บางส่วน

FCC ใช้แบบจำลองทางวิศวกรรมในการคิดต้นทุนส่วนเพิ่มระยะยาวของส่วนประกอบทั้งหมด (Total Element Long-Run Incremental Costs หรือ TELRIC) โดยพยายามหาต้นทุนที่จะเพิ่มในอนาคตเมื่อเพิ่มมากให้บริการ ราคาในแบบจำลองนี้ จะอิงกับส่วนประกอบทางกายภาพและใช้เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในปัจจุบัน ต้นทุนแบบ TELRIC นี้ได้รวมการประเมินการปริมาณการใช้บริการแบบมองไปข้างหน้าและปรับความเสี่ยงของต้นทุนของเงินทุน (risk-adjusted cost of capital) แล้ว FCC จะใช้ราคาตามแบบจำลองนี้เป็นราคากลาง (proxy price) ซึ่งกำหนดไว้เป็นช่วง (range) ให้รัฐที่ยังไม่สามารถพัฒนาแบบจำลองของตนเองขึ้นมาได้ใช้ไปก่อน

TELRIC + Mark up เนื่องจากกิจการโทรคมนาคมเป็นธุรกิจที่มีต้นทุนที่ใช้ร่วมกันมาก ต้นทุนเพิ่มแบบ TELRIC อาจไม่คุ้มทุนที่มีประสิทธิภาพทั้งหมด จึงต้องมีการรวมเอา Joint และ Common cost บางส่วนที่ขาดหายไปเพื่อเป็นการแน่ใจว่าผู้ให้บริการที่มีประสิทธิภาพไม่ขาดทุนจากการให้บริการ

3.1.2 Historical, Fully Distributed Cost (FDC)

วิธีคำนวณแบบนี้ใช้ 2 แนวคิดคือ ต้นทุนในอดีต และกระจายต้นทุนทั้งหมด วิธีแบบนี้เป็นที่นิยมใช้ทั่วไปเพราะผู้ให้บริการมีความพร้อมเรื่องข้อมูล เนื่องจากใช้ต้นทุนที่เกิดขึ้นแล้วตามการจ่าย จึงสามารถใช้ข้อมูลที่มีอยู่ในระดับบัญชีได้ทันที แต่นักเศรษฐศาสตร์สมัยใหม่บอกว่าเป็นต้นทุนที่ไม่มีประสิทธิภาพเพราะต้นทุนในอดีตของผู้ให้บริการรายเดิม สะท้อนการบริหารงานและการใช้เทคโนโลยีเก่า มักเป็นวิธีที่ใช้ก่อนนำเอาระบบ LRIC มาใช้

การวิเคราะห์ต้นทุนแบบ FDC กำหนดให้ต้นทุนแบบ Shared (และ Common) กระจายไปยังต้นทุนแต่ละบริการ คำถามคือจะกำหนด หรือกระจายอย่างไร ไม่มีวิธีที่ถูกต้องวิธีเดียว บางวิธีใช้ต้นทุนที่เกิดจาก Capacity ที่ใช้ ของแต่ละบริการ บางวิธีใช้ดูที่จำนวนเวลาที่ใช้ บางวิธีใช้

รายได้เป็นเกณฑ์การปันส่วนต้นทุน ดังนั้นวิธี FDC จึงขึ้นกับวิธีการกระจาย ข้อมูลที่มี และข้อสมมติฐานที่ใช้

ภาพที่ 2.7

แบบจำลองสำหรับการคิดต้นทุน

LRIC	ต้นทุนส่วนเพิ่ม	+		
TSLRIC/LRAIC	ต้นทุนส่วนเพิ่ม	+	ต้นทุนคงที่เฉพาะบริการ	
TELRIC	ต้นทุนส่วนเพิ่ม	+	ต้นทุนคงที่เฉพาะบริการ	+ บางส่วนของ joint และ common cost
TELRIC+ Uniform Markup	ต้นทุนส่วนเพิ่ม	+	ต้นทุนคงที่เฉพาะบริการ	+ ส่วนที่สำคัญของ joint และ common cost
TSLRIC/LRAIC+ Uniform Markup	ต้นทุนส่วนเพิ่ม	+	ต้นทุนคงที่เฉพาะบริการ	+ การจัดสรรต้นทุน joint และ common cost
FDC	ต้นทุนส่วนเพิ่ม	+	ต้นทุนคงที่เฉพาะบริการ	+ การจัดสรรต้นทุน joint และ common cost โดยอิงวิธีการกระจายต้นทุนทั้งหมด
Stand-Alone Costs	ต้นทุนส่วนเพิ่ม	+	ต้นทุนคงที่เฉพาะบริการ	+ ทุกส่วนของ joint และ common cost

หมายเหตุ : ต้นทุนทั่วไป (common cost) หมายถึง ต้นทุนที่เกิดขึ้นเมื่อกระบวนการผลิตให้ผลผลิตมากกว่า 2 ชนิด ตัวอย่างเช่น ต้นทุนในการบริหารต่างๆ (administrative cost) เช่น เงินเดือนของประธานบริษัท ต้นทุนของอาคารสำนักงานใหญ่ เป็นต้น
ต้นทุนร่วม (joint cost) เป็นต้นทุนทั่วไปประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นเมื่อกระบวนการผลิตให้ผลผลิตมากกว่า 2 ชนิดในสัดส่วนคงที่ เช่น ต้นทุนของฝ่ายโครงข่าย (network division)

ที่มา : Hank Intven (2000), Telecommunications Regulation Handbook, The World Bank

3.2 การคิดต้นทุนแบบจากบนลงล่าง (top-down approach) และแบบจากล่างขึ้นบน (bottom up approach)

แนวทางคิดต้นทุนอีกมุมมองหนึ่งคือ การคิดต้นทุนแบบจากล่างขึ้นบน(top-down approach) และการคิดต้นทุนแบบจากบนลงล่าง (bottom up approach) ในขณะที่ในมุมมองการคิดต้นทุนโดยอิงต้นทุนในอดีตหรือต้นทุนแบบมองไปข้างหน้าให้ความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและความต้องการใช้บริการ การคิดต้นทุนจากล่างขึ้นบนหรือจากบนลงล่างจะเน้นแนวคิดเรื่องการกระจายต้นทุนตามบริการแต่ละประเภทหรือการสร้างต้นทุนรวมขึ้นมา ความแตกต่างดังกล่าวเป็นเพียงความแตกต่างในมุมมองเท่านั้น ไม่ได้แตกต่างกันโดยแท้จริงแต่อย่างใด

วิธีที่ได้รับการยอมรับในปัจจุบันคือการคิดต้นทุนแบบจากบนลงล่าง (top-down approach) การคิดต้นทุนแบบนี้มีพื้นฐานความคิดว่าต้นทุนสามารถแจกแจงออกมาได้จากการแยกรายละเอียดโครงสร้างพื้นฐานและวัตถุดิบต่าง ๆ ที่ใช้ในการให้บริการแต่ละบริการ ต้นทุนต่อหน่วยบริการจึงคำนวณได้จากการนำต้นทุนของวัตถุดิบมาประกอบเข้าด้วยกันด้วยสัดส่วนของการใช้ไปของแต่ละบริการแล้วหารด้วยจำนวนหน่วยบริการทั้งหมด การคิดต้นทุนแบบนี้สามารถคำนวณจากข้อมูลต้นทุนในอดีต (historical cost basis) หรือต้นทุนส่วนเพิ่มแบบมองไปข้างหน้า (forward-looking incremental cost basis) ก็ได้ เพียงแต่การคิดแบบมองไปข้างหน้าเป็นวิธีการที่ถือว่ามีประสิทธิภาพกว่า

การคิดต้นทุนแบบจากล่างขึ้นบน (bottom up approach) จะเริ่มต้นทุนคำนวณจากการนำผลรวมของต้นทุนของบริษัทที่ให้บริการโทรคมนาคม เช่น รายจ่ายทั้งปี การลงทุน และต้นทุนค่าบริหารกระจายไปในบริการต่าง ๆ ของผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นการคำนวณโดยอิงข้อมูลจากอดีตเท่านั้น วิธีการนี้จึงเป็นการกระจายต้นทุนทั้งหมด (fully distributed cost) ที่คิดจากต้นทุนตามบัญชีนั่นเอง

นอกจากการคิดต้นทุนทั้งสองวิธีแล้วยังมีแนวคิดต้นทุนอีกรูปแบบหนึ่งคือ การคิดต้นทุนจากภายนอกสู่ภายใน (outside-in approach) วิธีการนี้ใช้ต้นทุนอ้างอิงจากแหล่งภายนอก เช่น ข้อมูลของประเทศอื่นที่มีแบบจำลองต้นทุนอยู่แล้วเพื่อจัดทำตัวแบบอ้างอิง (benchmark) หรือช่วงของต้นทุนที่เหมาะสมของประเทศโดยหน่วยงานกำกับดูแลจะนิยามส่วนประกอบของต้นทุนต่างๆ ที่ต้องการคำนวณ แล้วหาข้อมูลจากประเทศอื่น ๆ เพื่อใช้เป็นตัวแบบในการอ้างอิง

ตัวอย่างเช่น ในข้อเสนอการเชื่อมโครงข่ายเมื่อปี 1997 คณะกรรมาธิการยุโรปได้จัดทำ ช่วงของค่าเชื่อมต่อโครงข่ายของประเทศสมาชิกของ EU ที่มีแนวทางปฏิบัติที่ดี (best practice) และปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ เพื่อให้ประเทศที่ขาดข้อมูลต้นทุนหรือแบบจำลองใช้เป็นพื้นฐาน

หน่วยงานกำกับดูแลของโมร็อกโก (ANRT) ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการรายเดิม (Morocco Telecom) และผู้ประกอบการรายใหม่ เปรียบเทียบการเชื่อมต่อโครงข่าย โดยใช้อัตรา ค่าเชื่อมต่อโครงข่ายของต่างประเทศ (international benchmarking) ร่วมด้วย ในกรณีที่การ เปรียบเทียบแล้ว ANRT กำหนดให้ทั้งสองฝ่ายใช้ค่าเชื่อมต่อโครงข่ายอ้างอิงแทน