

สัญญาเลขที่ RDG4510001



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง

หลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาต ประกอบการโทรคมนาคม

(การวิจัยในโครงการ “แนวทางการปฏิรูประบบโทรคมนาคมของประเทศไทย”)

โดย ณรงค์ ป้อมหลักทอง และ วิภาดา มาวิจักขณ์
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สนับสนุนการวิจัยโดย
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
มีนาคม 2546

วันที่.....	17 มี.ย. 2546
เลขทะเบียน.....	00094
เรียกหนังสือ.....	RDG
	45

001

(ความเห็นในรายงานฉบับนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
ชั้น 14 อาคาร เอส เอ็ม ทาวเวอร์
เลขที่ 979/17-21 ถนนพหลโยธิน แขวงสามเสนใน
เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400
โทร. 298-0455 โทรสาร 298-0476
Home page : <http://www.trf.or.th>
E-mail : trf-info@trf.or.th



กิตติกรรมประกาศ

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่ให้การสนับสนุนการวิจัย และขอขอบคุณ ดร.สุเมธ วงศ์พานิชเลิศ ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และ ดร.บัณฑิต ไรจนอารยนนท์ ที่ได้ให้ข้อมูลและคำแนะนำในประเด็นต่างๆ ที่สำคัญ คณะผู้วิจัยขอขอบคุณกรมไปรษณีย์โทรเลข และธนาคารโลกสำหรับการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัย และสุดท้ายนี้ ขอขอบคุณ คุณวิทิตา ศรีมณีเลิศ คุณพัทธยุทธ์ ศานติยานนท์ คุณบุศรินทร์ กลิ่นสวัสดิ์ คุณเสาวณีย์ ภัทโรวาสน์ คุณประกาย ชีระวัฒนากุล คุณธราธร รัตนนฤมิตร และ คุณธนวิทย์ สุทธรัตนกุล สำหรับความช่วยเหลือในการจัดเตรียมข้อมูลและการนำเสนอ สำหรับข้อบกพร่องในรายงานคณะผู้วิจัยขอรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

หลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาตประกอบการโทรคมนาคม

ในอดีตที่ผ่านมา การออกใบอนุญาตกิจการโทรคมนาคมของไทยอยู่ในรูปของระบบการให้สัมปทาน โดยรัฐบาลให้อำนาจแก่รัฐวิสาหกิจในการทำสัญญาร่วมการงานกับภาคเอกชน การให้สัมปทานส่วนใหญ่มีกมึงแก้ไขปัญหาคเฉพาะหน้าในเรื่องของการขาดบริการโทรคมนาคมในช่วงปี 2530 โดยขาดกรอบนโยบายกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในภาพรวม ซึ่งทำให้เกิดปัญหาตามมา คือ การให้สัมปทานโดยหลายหน่วยงานทำให้เงื่อนไขในสัมปทานของแต่ละรายแตกต่างกัน และมิได้เปรียบเทียบเปรียบเทียบในการแข่งขันเกิดขึ้น นอกจากนี้ยังเกิดปัญหาที่สัญญาสัมปทานไม่ได้มีเงื่อนไขกำกับดูแลเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมหรือการคุ้มครองผู้บริโภคเนื่องจากเป็นข้อตกลงที่เน้นเชิงพาณิชย์มากกว่าการกำกับดูแล ในแง่ของกระบวนการให้สัมปทานก็ขาดความชัดเจนในเกณฑ์การคัดเลือกซึ่งทำให้เป็นกระบวนการที่ขาดความโปร่งใส

พ.ร.บ.การประกอบกิจการโทรคมนาคม 2544 ได้วางกรอบในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการไว้อย่างกว้างๆ ในเรื่องการแบ่งประเภทใบอนุญาต เงื่อนไขกำกับดูแลในใบอนุญาต กระบวนการออกใบอนุญาต และค่าธรรมเนียม โดยยังขาดรายละเอียดในหลายประเด็นคณะผู้วิจัยมีข้อเสนอต่อแนวทางในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมตามกฎหมายดังกล่าว ดังต่อไปนี้

- **การแบ่งประเภทใบอนุญาต กทช.** ควรจะกำหนดว่าบริการใดอยู่ในใบอนุญาตประเภทใดอย่างชัดเจนตั้งแต่ต้น และวางมาตรการป้องกันการขอใบอนุญาตผิดประเภทเช่น การป้องกันผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่มีโครงข่ายและให้บริการแก่ผู้บริโภคในวงกว้างแต่ต้องการหลีกเลี่ยงการขอใบอนุญาตแบบที่สาม มาขอใบอนุญาตแบบที่สองแทน โดยอ้างว่ามีโครงข่ายเพื่อให้บริการเฉพาะกลุ่ม จากนั้นจัดตั้งบริษัทลูกมารับซื้อบริการโครงข่าย เป็นต้น
- **เงื่อนไขในใบอนุญาต กทช.** ควรระบุเงื่อนไขการกำกับดูแลในใบอนุญาตประกอบกิจการอย่างครบถ้วน เพื่อความรัดกุมในการกำกับดูแล จนกว่าจะสามารถพัฒนาเครื่องมือในการกำกับดูแลอื่นๆ มาบังคับใช้ได้ เงื่อนไขในใบอนุญาตประกอบกิจการที่ควรจะมีคือการป้องกันการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การกำกับดูแลด้านราคา การให้บริการทางสังคม การเชื่อมต่อโครงข่าย มาตรฐานทางเทคนิค การระงับข้อพิพาท เป็นต้น โดยเงื่อนไขการกำกับดูแลสำหรับใบอนุญาตประเภทต่างๆ ควรจะต่างกัน

ตามความจำเป็นในการกำกับดูแล เช่น ใบอนุญาตแบบที่สามควรจะมีเงื่อนไขที่เข้มงวดมากกว่าใบอนุญาตแบบอื่น เพราะส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง

- **กระบวนการออกใบอนุญาต** กทช.ควรคัดเลือกผู้รับใบอนุญาตประเภทที่สามที่ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด โดยวิธีการประมูล เนื่องจากมีความโปร่งใสมากที่สุด และได้ผู้ประกอบการที่มีประสิทธิภาพ ในด้านขั้นตอนการออกใบอนุญาต กทช.ควรพิจารณาอ้างอิงจากแนวทางปฏิบัติที่ดีของต่างประเทศ ซึ่งมีการประกาศหลักเกณฑ์ การเปิดรับใบสมัคร การรับฟังความเห็น การตอบข้อซักถาม และการพิจารณาของหน่วยงานกำกับดูแล

Executive Summary

Licensing

A telecommunication license authorizes an operator to provide services or operate telecommunication facilities. In the past, Thailand has adopted a ‘concession’, rather than a licensing system, to allow participation from private sectors. However, most concessions were designed in an ad-hoc manner to address supply shortages and thus contain few regulatory guidelines and consumer protection clauses. The process of granting a concession is also plagued with irregularities.

The Telecommunication Business Act provides an opportunity to introduce a pro-competition licensing system. In particular, it classifies licenses into three types:

- Type-I license for operators that provide telecommunication services without their own networks.
- Type-II license for operators that have or do not have the telecommunications network of their own and their business operation has an objective to provide services to specific group of persons or their operations have no significant effects on public interest. This type of license is similar to a ‘class license’ in some countries.
- Type-III license for operators that provide telecommunication services with their own networks. This type of license is similar to an ‘individual license’ in some countries.

However, the Act still leaves many important issues undecided. Moreover, many parts of the Act that deal with specific regulations prescribe only broad regulatory frameworks. To implement a licensing system that is clear and promote fair competition, we propose the following policy recommendations:

- The NTC should adopt a detailed license system that incorporates all the necessary regulatory requirements into a license. A license for a Type-III operator, for example, may contain conditions on

interconnection, pricing, universal access, dispute resolution and consumer protection, etc.

- The NTC should ensure that there are no major loopholes in terms of license classification. For example, to prevent a facility-based operator to apply for a Type-I or II license, the NTC should ensure that the term 'network' used in the license classification includes all the network assets and other associated equipment, whether owned or leased. As a result, an operator that transfer network assets to an affiliate would still be treated as a Type-III operator.
- License fee should cover administrative costs. In the case where scarce natural resources are involved, however, opportunity costs should also be taken into account.

รายงานวิจัยเรื่อง
หลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาตประกอบการโทรคมนาคม
(การวิจัยในโครงการ “แนวทางการปฏิรูประบบโทรคมนาคมของประเทศไทย”)

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	i
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ii
Executive Summary	iv
1. แนวคิดการออกใบอนุญาตประกอบการโทรคมนาคม	1
1.1 ความหมาย	1
1.2 แนวความคิดเชิงทฤษฎี	1
1.3 ความสำคัญของการออกใบอนุญาตและเงื่อนไขที่ควรมีในใบอนุญาต	1
1.3.1 การออกใบอนุญาตเพื่อเพิ่มจำนวนผู้ประกอบการในตลาด	2
1.3.2 ออกใบอนุญาตเพื่อวางเงื่อนไขกำกับดูแลให้เกิดการแข่งขัน	5
1.3.3 การออกใบอนุญาตเพื่อวางเงื่อนไขการกำกับดูแลเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ	6
1.4 การแบ่งประเภทการออกใบอนุญาต	7
1.5 กระบวนการออกใบอนุญาต	8
1.6 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต	13
2. ตัวอย่างการออกใบอนุญาตประกอบการโทรคมนาคมต่างประเทศ	15
2.1 การแบ่งประเภทใบอนุญาต	15
2.2 การกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาต	21
2.3 กระบวนการออกใบอนุญาต	29
2.4 การกำหนดค่าธรรมเนียม	35
3. แนวทางการออกใบอนุญาตของไทย	43
3.1 ปัญหาของระบบสัมปทาน	43
3.2 แนวทางการออกใบอนุญาตของไทย	43
3.2.1 การแบ่งประเภทใบอนุญาต	44
3.2.2 เงื่อนไขในใบอนุญาต	46
3.2.3 กระบวนการออกใบอนุญาต	51
3.2.4 การกำหนดค่าธรรมเนียม	52

สารบัญ

	หน้า
3.3 การออกใบอนุญาตตามบทเฉพาะกาล	53
3.3.1 การออกใบอนุญาตประกอบการแก้รัฐวิสาหกิจ	53
3.3.2 การออกใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการเอกชน ที่ทำสัญญาความร่วมมือการงานกับรัฐวิสาหกิจ	54
3.4 การออกใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการรายใหม่	55
เอกสารอ้างอิง	56
ภาคผนวกที่ 1 ตัวอย่างใบอนุญาตประกอบกิจการโทรศัพท์พื้นฐานสำหรับประเทศกำลังพัฒนา ..	57
ภาคผนวกที่ 2 บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตในพระราชบัญญัติ การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544	62

สารบัญภาพ และตาราง

	หน้า
ภาพที่ 1 ข้อมูลที่จำเป็นในการกำหนดจำนวนผู้ประกอบการ.....	3
ภาพที่ 2 ตัวอย่างวิธีปฏิบัติในกระบวนการออกใบอนุญาต.....	10
ภาพที่ 3 กระบวนการออกใบอนุญาตแบบ Facility-Based Operator Licence ของสิงคโปร์.....	32
ภาพที่ 4 กระบวนการออกใบอนุญาตแบบ Service-Based Operator Licence ของสิงคโปร์	32
ภาพที่ 5 กระบวนการออกใบอนุญาต Type I Telecommunications Business ของญี่ปุ่น.....	34
ภาพที่ 6 กระบวนการออกใบอนุญาต Type II Telecommunications Business ของญี่ปุ่น.....	35
ตารางที่ 1 ตัวอย่างคุณสมบัติผู้ขอรับใบอนุญาตที่เป็นไปได้ (Possible Qualification Criteria).....	11
ตารางที่ 2 ตัวอย่างเกณฑ์การคัดเลือกผู้ขอรับใบอนุญาต	12
ตารางที่ 3 การจัดกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปตามระดับการแบ่งประเภทใบอนุญาต	20
ตารางที่ 4 เงื่อนไขกำกับดูแลของ Mobile Networks Operator ของฟินแลนด์.....	22
ตารางที่ 5 เงื่อนไขกำกับดูแลของ Facilities-Based Operator สิงคโปร์.....	23
ตารางที่ 6 เงื่อนไขกำกับดูแลของ Public Telecommunication Operator ของอังกฤษ	24
ตารางที่ 7 เงื่อนไขกำกับดูแลสำหรับใบอนุญาตแต่ละประเภทของอังกฤษ	25
ตารางที่ 8 เงื่อนไขกำกับดูแลใน Code of Practice สำหรับใบอนุญาตแต่ละประเภทของสิงคโปร์	27
ตารางที่ 9 เกณฑ์คุณสมบัติและเกณฑ์การคัดเลือกของสิงคโปร์	31
ตารางที่ 10 เกณฑ์คุณสมบัติและเกณฑ์การคัดเลือกของญี่ปุ่น.....	33
ตารางที่ 11 ค่าธรรมเนียมการบริหารจัดการ (เงินสกุลยูโร).....	36
ตารางที่ 12 ค่าธรรมเนียมการบริหารจัดการ สำหรับการให้บริการเสียง (Voice Telephony) โดยไม่ได้บริหารโครงข่าย	37
ตารางที่ 13 ค่าธรรมเนียมการบริหารจัดการ สำหรับผู้ประกอบการที่ให้บริการ เฉพาะโครงข่ายแต่ไม่ได้ให้บริการอื่นใด.....	38
ตารางที่ 14 ค่าธรรมเนียมการบริหารจัดการ สำหรับการให้บริการทั้งด้านโครงข่าย และบริการทางเสียง (Voice Telephony).....	39
ตารางที่ 15 ค่าธรรมเนียมเลขหมายต่างประเทศสำหรับประเทศฝรั่งเศสและอิตาลี	40
ตารางที่ 16 สัดส่วนค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าใช้จ่ายคลื่นความถี่ สำหรับระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่ GSM และ DCS-1800.....	41

สารบัญภาพ และตาราง

	หน้า
ตารางที่ 17 ค่าธรรมเนียมของ Service-Based Operator Licence ของสิงคโปร์	42
ตารางที่ 18 การแบ่งประเภทใบอนุญาตตามมาตรา 7 ของ พ.ร.บ. การประกอบกิจการ โทรคมนาคม	44
ตารางที่ 19 การตีความกิจการที่เข้าข่ายใบอนุญาตแต่ละประเภท	45
ตารางที่ 20 ตัวอย่างการกำหนดเงื่อนไขกำกับดูแลสำหรับใบอนุญาตแต่ละประเภท	50

1. แนวคิดการออกใบอนุญาตประกอบการโทรคมนาคม¹

1.1 ความหมาย

การออกใบอนุญาตประกอบการโทรคมนาคมคือ การให้สิทธิผู้ประกอบการเพื่อให้บริการหรือดำเนินการใช้โครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคม ใบอนุญาตอาจมีเงื่อนไขการกำกับดูแลสำหรับการให้บริการนั้นๆ รวมทั้งระบุขอบเขตของสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่ได้รับใบอนุญาตประเภทดังกล่าวด้วย

1.2 แนวความคิดเชิงทฤษฎี

การออกใบอนุญาตประกอบการเกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำกับดูแล แนวคิดเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับการกำกับดูแลมี 2 แนวคิด แนวคิดแรกเห็นว่ารัฐต้องกำกับดูแลเพื่อแก้ไขความขาดประสิทธิภาพหรือความบกพร่องของกลไกตลาด อีกแนวคิดหนึ่งเห็นว่ารัฐไม่มีข้อมูล ที่เพียงพอและจำเป็นต่อการกำกับดูแลเพื่อสร้างประสิทธิภาพให้กับตลาด อีกทั้งรัฐยังอาจได้รับความกดดันจากกลุ่มผลประโยชน์ (interest group) ในการออกกฎระเบียบในการกำกับดูแลที่เอื้อต่อกลุ่มผลประโยชน์ แต่มิได้สร้างความมีประสิทธิภาพให้กับกลไกตลาดหรือที่เรียกว่าเกิด regulatory capture เช่น การกดดันไม่ให้หน่วยงานกำกับดูแลออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการรายใหม่

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่าความจำเป็นในการกำกับดูแลยังคงมีอยู่ตราบเท่าที่กลไกตลาดไม่สามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่า การกำกับดูแลจะต้องทำอย่างไรจึงจะสามารถตรวจสอบได้

1.3 ความสำคัญของการออกใบอนุญาตและเงื่อนไขที่ควรมีในใบอนุญาต

การออกใบอนุญาตเป็นวิธีการกำกับดูแลที่พบในหลายธุรกิจ การออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพต่างๆ เช่น ทนายความ ทันตแพทย์ แพทย์ วิศวกร หรือการออกใบอนุญาตประกอบการของธุรกิจในอุตสาหกรรมต่าง ๆ การออกใบอนุญาตจึงมีนัยของการควบคุมในเรื่องปริมาณและคุณภาพ

¹ ข้อมูลบางส่วนแปลและเรียบเรียงมาจาก Hank Intven (ed), *Telecommunications Regulation Handbook: Module 2 Licensing Telecommunication Services*, Washington, DC: World Bank, 1999

ของผู้ประกอบการในกลุ่มในอุตสาหกรรมที่มีการควบคุม ซึ่งกฎเกณฑ์ เงื่อนไข และคุณสมบัติผู้ที่ได้รับใบอนุญาตจะแตกต่างกันไปตามแต่วัตถุประสงค์ของการกำกับดูแล

ในกิจการโทรคมนาคมนั้น การออกใบอนุญาตประกอบการเป็นเครื่องมือกำกับดูแลที่สำคัญเมื่อประเทศต่างๆ เริ่มดำเนินนโยบายเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคม ก่อนหน้านั้นกิจการโทรคมนาคมในประเทศต่างๆ มักเป็นการผูกขาดไม่ว่าจะโดยรัฐหรือเอกชน เนื่องจากแนวความคิดที่ว่ากิจการโทรคมนาคมมีลักษณะการผูกขาดโดยธรรมชาติ (natural monopoly)² กิจการโทรคมนาคมในประเทศต่างๆ จึงมักเป็นการให้บริการของผู้ประกอบการรายใหญ่เพียงรายเดียวหรือน้อยรายภายใต้การกำกับดูแลโดยตรงจากรัฐ

แนวความคิดดังกล่าวเริ่มเปลี่ยนไปเมื่อมีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในการให้บริการและการขยายตัวของตลาดผู้บริโภค ปัจจุบันเหล่านี้ช่วยสนับสนุนให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้าสู่ตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อปัญหาอันเนื่องมาจากการผูกขาดเริ่มมีความชัดเจนขึ้น เช่น การให้บริการที่ไม่เพียงพอ การที่ผู้บริโภคขาดทางเลือก เนื่องจากผู้ประกอบการรายเก่าขาดแรงจูงใจในการพัฒนาเทคโนโลยีและคุณภาพการให้บริการของตน ทั้งหมดนี้นำมาสู่แนวความคิดในการกำกับดูแลใหม่คือการส่งเสริมการแข่งขันในตลาด โดยเชื่อว่าการแข่งขันจะช่วยลดส่วนที่เป็นกำไรเกินปกติของผู้ประกอบการรายเก่า รวมทั้งกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาทางเทคโนโลยีและประสิทธิภาพการให้บริการซึ่งจะทำให้เกิดผลดีต่อผู้บริโภคมากยิ่งขึ้น

เมื่อการกำกับดูแลเปลี่ยนแปลงไปรัฐย่อมต้องปรับแนวทางการออกใบอนุญาตให้สอดคล้องกับการส่งเสริมการแข่งขันด้วย แนวทางการออกใบอนุญาตที่ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันมากที่สุดคือจะต้องทำให้เกิดอุปสรรคการเข้าตลาด (barrier to entry) น้อยที่สุด โดยไม่กำหนดเงื่อนไขในการเข้าสู่ตลาดที่ไม่จำเป็นนอกเหนือจากเพื่อกำกับดูแลให้เกิดความเป็นธรรม และเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยสรุปแล้วการออกใบอนุญาตมีจุดประสงค์ดังต่อไปนี้

1.3.1 การออกใบอนุญาตเพื่อเพิ่มจำนวนผู้ประกอบการในตลาด

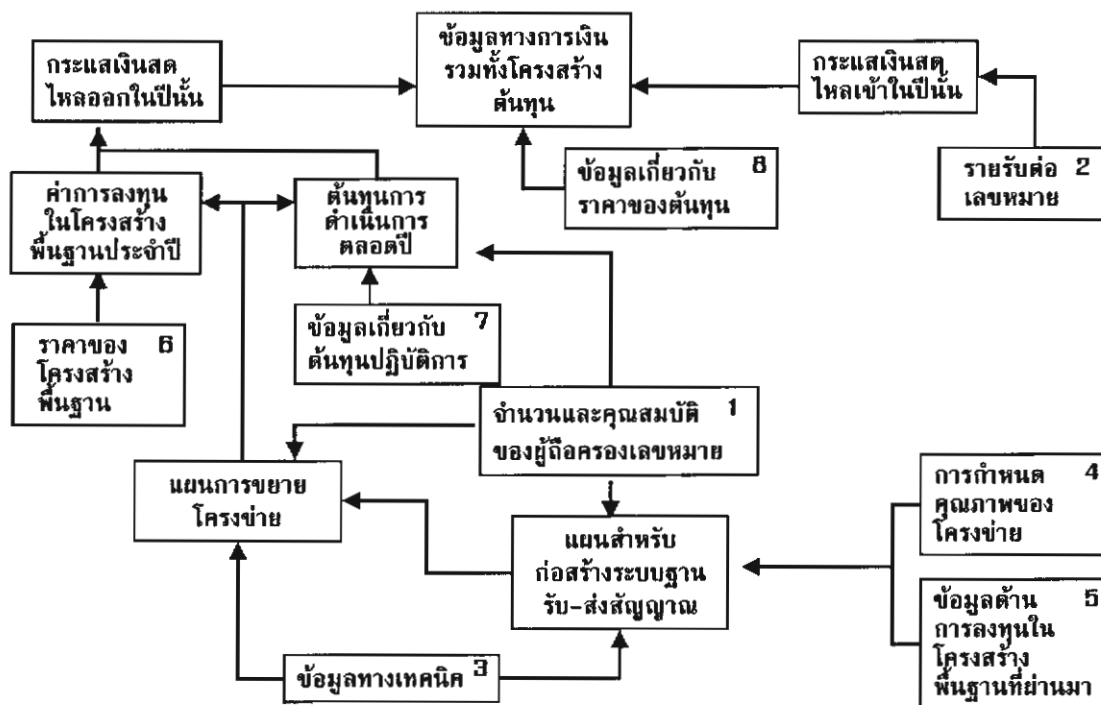
เป้าหมายในการออกใบอนุญาตอย่างหนึ่งก็คือ การเพิ่มจำนวนผู้ประกอบการให้เกิดการแข่งขันที่มากขึ้น เนื่องจากการแข่งขันจะทำให้ผู้บริโภคได้รับประโยชน์จากการที่มีทางเลือกบริการมาก

² เนื่องจากกิจการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่ต้องการการลงทุนสูง ต้องการตลาดขนาดใหญ่เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าแก่การลงทุน ดังนั้น จึงมีแนวโน้มว่าจะมีผู้ที่ต้องการลงทุนในตลาดเช่นนี้เพียงน้อยราย และเป็นโอกาสให้เกิดผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาด และอาจใช้อำนาจดังกล่าวในการเอาเปรียบผู้บริโภคหรือผู้ประกอบการรายย่อยได้

ขึ้นและแนวโน้มราคาต่ำลง อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีอาจเกิดคำถามว่าควรมีผู้ประกอบการจำนวนเท่าไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของกิจการโทรคมนาคมที่อาจเกิดปัญหาการลงทุนซ้ำซ้อนและการสิ้นเปลืองทรัพยากร ถ้าไม่มีการควบคุมจำนวนผู้ประกอบการในตลาด ต่อประเด็นนี้มีแนวความคิดที่แตกต่างกัน 2 แนวคือ

■ **หน่วยงานกำกับดูแลควรเป็นผู้กำหนดจำนวนผู้ประกอบการ** แนวความคิดนี้มีความเชื่อว่า "หน่วยงานกำกับดูแล" เป็นผู้ที่มีข้อมูลและความชำนาญอย่างเพียงพอ และเป็นผู้ที่ตัดสินใจในประเด็นต่างๆ โดยตั้งอยู่บนผลประโยชน์สาธารณะตามแนวคิดนี้ หน่วยงานกำกับดูแลจะรวบรวมข้อมูลต่างๆ เพื่อประกอบการตัดสินใจว่าจะกำหนดจำนวนผู้ประกอบการไว้ที่กี่ราย ดังตัวอย่างในภาพที่ 1

ภาพที่ 1 ข้อมูลที่จำเป็นในการกำหนดจำนวนผู้ประกอบการ



ที่มา: Jae-Do Song and Jae-Cheol Kim "Is five too many? Simulation analysis of profitability and Cost Structure in Korea Mobile Telephone Industry", Telecommunications Policy 25, 2001, pp.101-123.

จากภาพจะเห็นได้ว่า หน่วยงานกำกับดูแลต้องการข้อมูลอย่างน้อย 8 ชุดในการนำมาคำนวณหาผลประโยชน์ทางการเงินและจำนวนผู้ประกอบการในตลาด และยังคงอาศัยข้อสมมติอีกหลายประการ เช่น ขนาดของการขยายตัวของจำนวนผู้ใช้ รายได้ต่อผู้ใช้ ส่วนแบ่งการตลาดของแต่ละบริษัท ที่จะทำให้ผลการดำเนินการของทุกบริษัทไม่มีผลกำไรเป็นลบ

▪ กลไกตลาดเป็นตัวกำหนดจำนวนผู้ประกอบการ แนวความคิดนี้เห็นว่าหน่วยงานกำกับดูแลไม่มีข้อมูลที่จำเป็นในการกำหนดจำนวนผู้ประกอบการที่เหมาะสมในตลาด และอาจถูกรวบงำโดยผู้ประกอบการรายเดิมในการจำกัดการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ การกำหนดจำนวนผู้ประกอบการโดยหน่วยงานกำกับดูแลจะเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสม แนวความคิดนี้จึงสนับสนุนการให้ตลาดเป็นผู้กำหนดจำนวนผู้ประกอบการเอง เหตุผลหลักในการใช้แนวคิดนี้อาจอธิบายได้ด้วยหลักการทางเศรษฐศาสตร์ที่ว่าด้วย “กำไรจากการผูกขาด” (monopoly profits) ซึ่งกล่าวว่าในตลาดผูกขาดผู้ผลิตมีแนวโน้มที่จะผลิตน้อยกว่าและตั้งราคาสูงกว่าผู้ผลิตในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ กำไรจากการผูกขาดนี้จะดึงดูดให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้าสู่ตลาดจนกระทั่งกำไรลดลงจนอยู่ในระดับปกติ ซึ่งเป็นระดับที่มีจำนวนผู้ประกอบการที่เหมาะสม

โดยสรุป การกำหนดจำนวนผู้ประกอบการโดยหน่วยงานกำกับดูแลนั้นมีข้อดีตรงที่มีความชัดเจนสำหรับผู้ประกอบการที่จะขอใบอนุญาตในการคาดคะเนผลตอบแทนในการลงทุนที่ชัดเจน ส่วนข้อเสียก็คือ หน่วยงานกำกับดูแลอาจไม่มีข้อมูลเพียงพอหรือไม่มีกำลังคนที่มีความชำนาญมากพอที่จะทำการประเมินจำนวนผู้ประกอบการที่เหมาะสมได้ ส่วนการใช้กลไกตลาดนั้นหน่วยงานกำกับดูแลไม่ต้องกำหนดจำนวนผู้ประกอบการที่จะได้รับใบอนุญาตแต่ปล่อยให้เป็นที่ของผู้ประกอบการแต่ละรายที่จะคำนวณว่าในตลาดประเภทนั้นๆ ยังมีกำไรส่วนเกินมากน้อยเพียงใดและสมควรเข้าสู่ตลาดหรือไม่

ในทางปฏิบัติรัฐบาลหรือหน่วยงานกำกับดูแลของประเทศต่างๆ มักจะไม่กำหนดจำนวนผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมประเภทต่างๆ ไว้ล่วงหน้า แต่จะให้กลไกตลาดเป็นผู้กำหนดจำนวนผู้ประกอบการเอง ยกเว้นในกรณีที่การประกอบกิจการโทรคมนาคมนั้นต้องใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดเช่น คลื่นความถี่ หรือสิทธิในการใช้พื้นที่สาธารณะ ซึ่งทำให้เกิดความจำเป็นต้องจำกัดจำนวนผู้ประกอบการตามทรัพยากรที่มีอยู่ ในกรณีดังกล่าวการกำหนดจำนวนผู้รับใบอนุญาตอาจเกิดขึ้นจากหน่วยงานกำกับดูแลหรือกลไกตลาด

ตัวอย่างเช่น ในการออกใบอนุญาตประกอบการโทรศัพท์เคลื่อนที่ยุคที่ 3 (3 G) ในยุโรปด้วยการประมูลคลื่นความถี่ในช่วงปี 2000-2001 รัฐบาลหรือหน่วยงานกำกับดูแลของประเทศต่างๆ มักกำหนดจำนวนของผู้ประกอบการไว้ล่วงหน้า เช่น ประเทศอังกฤษและอิตาลีได้จำนวนผู้ประกอบการไว้ประเทศละ 5 ราย ส่วนเนเธอร์แลนด์ สวิตเซอร์แลนด์ เบลเยียม กรีซ และเดนมาร์กได้กำหนดจำนวนผู้ประกอบการไว้ประเทศละ 4 ราย จำนวนผู้ประกอบการดังกล่าวมักถูกกำหนดให้ใกล้เคียงกับจำนวนผู้ประกอบการโทรศัพท์เคลื่อนที่ยุคที่ 2 ซึ่งประกอบการอยู่ในขณะนั้น ในกรณีของอังกฤษ จำนวนใบอนุญาต 5 ใบถูกกำหนดให้มากกว่าจำนวนผู้ประกอบการในขณะนั้น 4 ราย

โดยมีเงื่อนไขว่าใบอนุญาตอย่างน้อย 1 ใบจะต้องออกให้แก่ผู้ประกอบการรายใหม่ (new entrant) เพื่อส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในตลาด เป็นต้น

ในกรณีของประเทศเยอรมัน และออสเตรเลีย รัฐบาลและหน่วยงานกำกับดูแลเลือกใช้วิธีที่ไม่กำหนดจำนวนผู้ประกอบการล่วงหน้าโดยตรงด้วยการกำหนดจำนวนใบอนุญาต แต่ใช้การประมูลจำนวนบล็อกของคลื่นความถี่แทน เช่นในกรณีของเยอรมัน มีจำนวนบล็อกของความถี่ที่จะนำมาจัดสรร 12 บล็อก โดยใบอนุญาต 1 ใบอาจใช้คลื่นความถี่ 2 หรือ 3 บล็อกก็ได้ ตามวิธีดังกล่าวจำนวนผู้ประกอบการที่จะได้รับใบอนุญาตจึงอาจมีได้ 4-6 ราย ขึ้นอยู่กับผลของการประมูลคลื่นความถี่

1.3.2 การออกใบอนุญาตเพื่อวางเงื่อนไขกำกับดูแลให้เกิดการแข่งขัน

ผู้ประกอบการมารายในตลาดเพียงอย่างเดียวไม่สามารถเป็นหลักประกันได้ว่าจะเกิดการแข่งขันเสรี หรือผู้บริโภคจะได้ประโยชน์จากการแข่งขัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเภกิจการโทรคมนาคมที่มีโครงข่ายหรือมีแนวโน้มว่าจะเกิดพฤติกรรมผูกขาด จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องกำหนดเงื่อนไขการกำกับดูแลบางประการ เพื่อให้เกิดความมั่นใจได้ว่าจะเกิดการแข่งขันอย่างแท้จริง

หน่วยงานกำกับดูแลสามารถใช้ใบอนุญาตเป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ แนวทางที่น่าจะสอดคล้องกับนโยบายส่งเสริมการแข่งขันคือ

- ควรกำหนดเงื่อนไขกำกับดูแลในใบอนุญาตเท่าที่จำเป็นเท่านั้น นอกเหนือไปจากนั้นควรใส่ไว้ในเครื่องมือกำกับดูแลอื่นๆ เช่น กฎระเบียบ เนื่องจากว่าถึงแม้การกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตจะมีข้อดีคือ ทำให้ผู้กำกับดูแลมีความยืดหยุ่นในการกำหนดเงื่อนไขประเภทกิจการที่ต่างกัน แต่ใบอนุญาตมีเงื่อนไขกำกับดูแลมากจะทำให้เกิดความซับซ้อนและยุ่งยากในการอ้างถึง ดังเช่นใบอนุญาตของ British Telecommunications เมื่อแรกเปิดเสรีในประเทศอังกฤษ นอกจากนี้ ยังเป็นการยากที่จะบรรจุเนื้อหากำกับดูแลทั้งหมดลงในใบอนุญาต และยังเกิดความยุ่งยากเมื่อต้องการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขบางอย่างในเวลาต่อมา

อย่างไรก็ตาม ในระยะแรกของการเปิดเสรี มีความเป็นไปได้ว่าระบบกำกับดูแลยังขาดความพร้อม ดังนั้น อาจมีความจำเป็นที่จะต้องบรรจุเงื่อนไขกำกับดูแลที่สำคัญลงในใบอนุญาต เพื่อความรัดกุมในการกำกับดูแล แต่ในระยะยาวเงื่อนไขในใบอนุญาตควรลดลงด้วยเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว

- กิจกรรมโทรคมนาคมแต่ละประเภทไม่ควรต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขกำกับดูแลเหมือนกันทั้งหมด กิจกรรมโทรคมนาคมที่ไม่มีโครงข่ายหรือมีแนวโน้มว่าจะเกิดการแข่งขันในระดับสูง หน่วยงานกำกับดูแลสามารถปล่อยให้เป็นการทำงานของกลไกตลาด และไม่ควรต้องมีเงื่อนไขกำกับดูแลที่มีรายละเอียดเช่นเดียวกับกิจกรรมที่มีโครงข่ายหรือที่มีแนวโน้มว่าจะไม่เกิดการแข่งขันมากนัก ถ้าหน่วยงานกำกับดูแลกำหนดเงื่อนไขใบอนุญาตทุกประเภทเท่าเทียมกันก็อาจทำให้เกิดการกำกับดูแลที่เกินความจำเป็น (excessive regulation) สำหรับกิจกรรมบางประเภทได้

- ผู้ประกอบการรายใหญ่ควรมีเงื่อนไขกำกับดูแลมากกว่าผู้ประกอบการทั่วไปตามหลักการการกำกับดูแลที่ไม่เท่าเทียมกัน (Asymmetric Regulation) ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดมีแนวโน้มว่าจะสามารถกำหนดปริมาณและราคาของบริการได้ ทำให้ราคาในตลาดไม่สะท้อนต่อปริมาณสินค้าตามกลไกตลาด นอกจากนี้พฤติกรรมของผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดอาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะได้ เช่น การเลือกปฏิบัติในการเชื่อมต่อโครงข่าย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดเงื่อนไขกำกับดูแลเป็นพิเศษสำหรับผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดในประเด็นที่อาจเกิดผลกระทบต่อการแข่งขันและสังคม นอกจากนี้ ในบางประเทศ เช่น สิงคโปร์ ยังถือหลักว่าผู้ที่มีอำนาจเหนือควรจะต้องมีหน้าที่ภาระความรับผิดชอบต่อสังคมมากกว่าผู้ประกอบการทั่วไป ดังนั้น ผู้ที่เข้าข่ายว่ามีอำนาจเหนือตลาดจึงต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขพิเศษที่เกี่ยวกับหน้าที่การให้บริการสังคมด้วย

1.3.3 การออกใบอนุญาตเพื่อวางเงื่อนไขการกำกับดูแลเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ

เนื่องจากกิจกรรมโทรคมนาคมบางประเภทถือได้ว่าเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศและสวัสดิการของประชาชน ดังนั้น หน่วยงานกำกับดูแลต้องคำนึงถึงเป้าหมายทางสังคมด้วย อันได้แก่ การรับประกันว่าจะมีการให้บริการอย่างทั่วถึง การคุ้มครองผู้บริโภคทั้งในแง่ราคา ค่าบริการ การปกป้องข้อมูลส่วนบุคคล รวมทั้งการกำหนดกลไกเพื่อรับฟังข้อร้องเรียนจากผู้บริโภค เป็นต้น มาตรการเพื่อบรรลุเป้าหมายเหล่านี้อาจถูกกำหนดลงในใบอนุญาต

โดยสรุปแล้วการออกใบอนุญาตเพื่อกำหนดเงื่อนไขกำกับดูแลให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม และการรักษาผลประโยชน์สาธารณะ ทำให้เงื่อนไขกำกับดูแลที่อาจอยู่ในใบอนุญาตประกอบไปด้วยประเด็นดังต่อไปนี้

เงื่อนไขกำกับดูแล (ที่อาจอยู่ในใบอนุญาต)	
• ขอบเขตการให้บริการ ระยะเวลา	• การระงับข้อพิพาท
• เงื่อนไขการต่ออายุ ระเบียบ ยกเลิก	• การจัดสรรคลื่นความถี่
• อัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาต	• สิทธิในพื้นที่สาธารณะ
• ความเป็นเจ้าของ	• มาตรฐานทางเทคนิค
• การเชื่อมต่อโครงข่าย	• การตรวจสอบ การกำกับดูแล
• การแข่งขันที่เป็นธรรม	
• การกำกับดูแลด้านราคา	
• การคุ้มครองผู้บริโภค	
• การให้บริการทางสังคม	

1.4 การแบ่งประเภทการออกใบอนุญาต

ลักษณะการออกใบอนุญาตแบ่งออกได้เป็น 3 แบบใหญ่ๆ แบ่งตามเงื่อนไขในการให้อำนาจ

1) การออกใบอนุญาตเฉพาะตัว (Individual Licence) คือ การออกใบอนุญาตผู้ประกอบการเฉพาะรายที่ต้องผ่านกระบวนการคัดเลือกที่มีการแข่งขัน (competitive selection process) จากผู้ขอรับใบอนุญาตจำนวนหนึ่ง ซึ่งเหมาะสมในกรณีที่มีทรัพยากรจำกัด เช่น คลื่นความถี่ และผู้ประกอบการต้องได้รับสิทธิเพื่อใช้ทรัพยากรนั้นๆ หรือในกรณีที่หน่วยงานกำกับดูแลเห็นว่าต้องมีการพิจารณาเป็นพิเศษก่อนที่จะให้สิทธิในการประกอบการได้ เช่น กรณีผู้มีอำนาจเหนือตลาด ตัวอย่างประเภทกิจการโทรคมนาคมที่ควรได้รับใบอนุญาตประเภทนี้ เช่น โทรศัพท์พื้นฐาน โทรศัพท์เคลื่อนที่ การให้บริการโดยใช้คลื่นความถี่

2) การออกใบอนุญาตเป็นกลุ่ม (General Authorization หรือ Class Licence) คือ การออกใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการทุกรายที่ผ่านเกณฑ์คุณสมบัติ (Qualification Criteria) ที่หน่วยงานกำกับดูแลได้กำหนดไว้ล่วงหน้า โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการคัดเลือกแต่อย่างใด โดยปกติแล้วเนื้อหาในใบอนุญาตจะประกอบด้วย การคุ้มครองผู้บริโภคและเงื่อนไขอื่นที่จำเป็น ตัวอย่างประเภทกิจการที่ควรได้รับใบอนุญาตประเภทนี้ เช่น การให้บริการส่งข้อมูล การบริการขายต่อ (Resale Service) การให้บริการโครงข่ายเฉพาะกลุ่ม

3) การออกใบอนุญาตแบบแจ้งให้ทราบ (Notification) คือ การให้สิทธิผู้ประกอบการอัตโนมัติแก่ผู้ที่ต้องการให้บริการทุกรายโดยไม่มีการกำหนดเกณฑ์คุณสมบัติ ทั้งสิ้น ซึ่งเหมาะสมกับกิจการโทรคมนาคมที่ไม่จำเป็นต้องมีการกำกับดูแล ตัวอย่างประเภทกิจการโทรคมนาคมที่ควรได้รับใบอนุญาตประเภทนี้ เช่น การให้บริการอินเทอร์เน็ต การให้บริการเสริมต่างๆ (Value-Added Service) เป็นต้น

1.5 กระบวนการออกใบอนุญาต

กระบวนการออกใบอนุญาตเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการแข่งขันในตลาด กระบวนการออกใบอนุญาตจึงต้องกระทำอย่างเปิดเผยและการพิจารณาใบอนุญาตจะต้องเป็นไปตามหลักการที่ได้ประกาศไว้ล่วงหน้า กระบวนการออกใบอนุญาตที่โปร่งใสจะมีผลดีดังต่อไปนี้

- สร้างความมั่นใจแก่นักลงทุน กระบวนการออกใบอนุญาตที่โปร่งใสจะช่วยให้นักลงทุนเกิดความมั่นใจในแนวทางการกำกับดูแลและมีผลต่อความน่าเชื่อถือของหน่วยงานกำกับดูแลเองด้วย ทำให้มีผู้ที่ต้องการเข้ามาให้บริการมากขึ้น เป็นการเพิ่มจำนวนผู้ประกอบการในตลาด ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมการแข่งขัน

- ช่วยให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพ การให้บริการโทรคมนาคมบางประเภทต้องอาศัยการใช้ทรัพยากรบางอย่างซึ่งเป็นสาธารณสมบัติ เนื่องจากว่าบางครั้งมีผู้ประสงค์จะให้บริการกิจการประเภทนี้มากกว่าทรัพยากรที่มีอยู่ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลที่จะต้องมอบหมายให้ผู้ประกอบการที่เห็นว่ามีคุณสมบัติเหมาะสมเป็นผู้ได้ใช้ทรัพยากรเหล่านี้ กระบวนการออกใบอนุญาตที่มีความโปร่งใส เช่น การประมูล เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการสรรหาผู้ประกอบการที่สมควรได้รับสิทธิการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดนั้น โดยผู้ชนะการประมูลน่าจะแสดงให้เห็นว่าเป็นผู้ที่มีประสิทธิภาพในการประกอบการมากกว่ารายอื่น

กระบวนการออกใบอนุญาตที่โปร่งใสควรประกอบไปด้วยปัจจัยต่อไปนี้

- 1) การประกาศล่วงหน้าเกี่ยวกับการรับใบสมัคร รายละเอียดขั้นตอนการสมัคร กฎเกณฑ์เกณฑ์คุณสมบัติและเกณฑ์การคัดเลือก

- 2) การแยกเกณฑ์คุณสมบัติ (Qualification Criteria) และเกณฑ์การคัดเลือก (Selection Criteria) ออกจากกัน หน่วยงานกำกับดูแลต้องประกาศล่วงหน้าด้วยในกรณีทีเกณฑ์คุณสมบัตินั้นมีผลต่อการพิจารณาในกระบวนการคัดเลือก

เกณฑ์คุณสมบัติ (Qualification Criteria) คือ เงื่อนไขขั้นต่ำก่อนที่ผู้ประกอบการจะมีสิทธิในการประกอบการหรือเข้าร่วมในกระบวนการคัดเลือกต่อไป โดยปกติแล้วเป็นข้อกำหนดทางด้านความสามารถทางการเงินและทางเทคนิค เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ประกอบการมีศักยภาพในการให้บริการหากได้รับใบอนุญาต

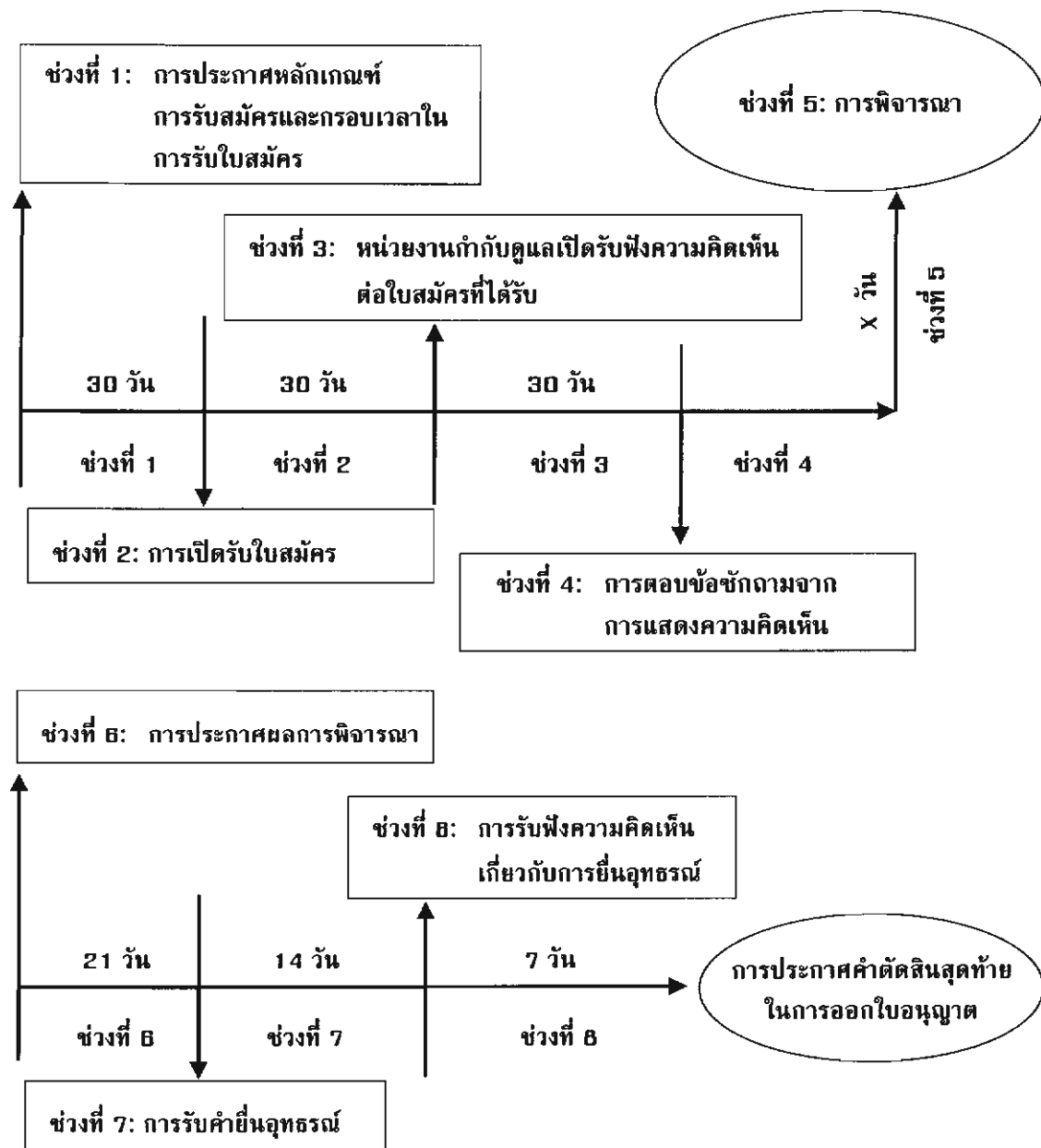
เกณฑ์คัดเลือก (Selection Criteria) คือ เงื่อนไขที่หน่วยงานกำกับดูแลใช้พิจารณาในการคัดเลือกผู้ประกอบการเพื่อมีสิทธิในการให้บริการโทรคมนาคมนั้นๆ การคัดเลือกอาจทำได้หลายวิธี ได้แก่ วิธีการคัดเลือกโดยผ่านกระบวนการแข่งขัน โดยใช้เกณฑ์เชิงปริมาณเป็นตัววัด (quantitative criterion) เช่น การประมูล หรือ วิธีการคัดเลือกโดยการประเมินเปรียบเทียบ (comparative

evaluation) ซึ่งเป็นวิธีที่ต้องอาศัยดุลยพินิจมากกว่า ซึ่งแต่ละวิธีมีข้อดีข้อเสียต่างกันไปตามตารางที่

1

3) การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Consultation) หน่วยงานกำกับดูแลควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากฝ่ายต่างๆ ตั้งแต่ก่อนที่กระบวนการออกใบอนุญาตจะเริ่มขึ้น หรือระหว่างที่มีการดำเนินการก็ได้ การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะทำให้หน่วยงานกำกับดูแลได้ทราบถึงความคิดเห็นโดยตรงจากผู้บริโภค ผู้ประกอบการรายเก่าและผู้ที่กำลังจะยื่นขอรับใบอนุญาต ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้หน่วยงานกำกับดูแลสามารถกำหนดเงื่อนไขใบอนุญาตให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายได้ และการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะยังเป็นหลักประกันได้ว่า แม้แต่ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับแนวทางการให้อนุญาตที่ได้รับการยอมรับ ก็มีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของตนเช่นกัน

ภาพที่ 2 ตัวอย่างวิธีปฏิบัติในกระบวนการออกใบอนุญาต



ที่มา: Presentation on Licensing by Mindel De La Torre, 4 May 1999.

ตารางที่ 1 ตัวอย่างคุณสมบัติผู้ขอรับใบอนุญาตที่เป็นไปได้

(Possible Qualification Criteria)

ประเภทของใบอนุญาต	คุณสมบัติผู้ขอรับใบอนุญาต	เหตุผล (Rationale)
การให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานเพื่อเปิดเสรีให้เกิดผู้ประกอบการรายใหม่ (บริการโทรศัพท์ในประเทศและต่างประเทศ)	- ผู้ยื่นใบสมัครไม่ได้มีสถานะเป็นผู้ได้รับอนุญาตในการให้บริการที่มีการแข่งขันอื่นๆ และไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับใดๆ กับผู้ประกอบการรายเก่า - ผู้สมัครจะต้องมีประสบการณ์ในการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานในตลาดหรือประเทศอื่น (มีหุ้นส่วนที่เป็น PTO ระหว่างประเทศ) - มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องในด้านการตลาดที่คล้ายคลึงกัน - มีเอกสารยืนยันความสามารถทางการเงินจากธนาคารที่เป็นที่ยอมรับ - มีแผนธุรกิจ (business plan) รวมทั้ง หลักฐานทางการเงินและแผนการทางการตลาด - มีแผนการด้านเทคนิค (technical plan) รวมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับแผนการวางโครงข่ายและการปฏิบัติการ ตลอดจนการเลือกเทคโนโลยี	- หากผู้ทำการแข่งขันนั้นมีความเกี่ยวข้อง/สัมพันธ์กัน การแข่งขันที่มีประสิทธิภาพจะไม่เกิดขึ้น - ผู้ประกอบการที่มีประสบการณ์จะสามารถอยู่รอดในตลาดที่มีการแข่งขัน - แสดงถึงความสามารถที่จะเข้าถึงแหล่งเงินตามที่ได้กำหนดไว้ - แสดงความสามารถทางการเงินและความเป็นไปได้ในการประกอบการที่ประสบความสำเร็จ - แผนธุรกิจและแผนการด้านเทคนิคต้องแสดงให้เห็นถึงการวางแผนการให้บริการที่เป็นไปได้อย่างละเอียด รวมทั้งการนำเอาปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและปัจจัยอื่นๆ มารวมพิจารณาในแผนด้วย
การให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในระยะเริ่มมีการแข่งขัน (Competitive cellular service)	คล้ายคลึงกับในกรณีข้างต้น แต่เกณฑ์การพิจารณาเข้มงวดน้อยกว่า	- การเริ่มต้นการประกอบการที่สำเร็จจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคม - ทรัพยากรจำกัด เช่น คลื่นความถี่ จะถูกจัดสรรแก่ผู้ประกอบการที่ผ่านการคัดเลือกโดยเฉพาะ
การบริการข้อมูลในตลาดที่มีการแข่งขันสูง	ไม่มี	- แนวทางการออกใบอนุญาตแบบเป็นกลุ่ม เป็นวิธีที่เหมาะสมที่สุด - ไม่มีการใช้ทรัพยากรจำกัดในกรณีนี้ - การแข่งขันในตลาดทำให้ความสำเร็จหรือล้มเหลวของผู้ประกอบการไม่มีผลต่อสังคมหรือการแข่งขัน
การบริการสื่อสารไร้สายความเร็วสูงในตลาดที่มีการแข่งขันสูง	- มีเอกสารทางยืนยันความสามารถทางการเงิน - มีประสบการณ์ในการให้บริการที่ประสบความสำเร็จในธุรกิจที่คล้ายคลึงกัน	คลื่นความถี่เป็นทรัพยากรที่ขาดแคลนและมีค่า ดังนั้น หน่วยงานกำกับดูแลต้องมีบทบาทในการควบคุมไม่ให้เกิดการกักตุน รวมทั้งมีการใช้คลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพ

ที่มา: Hank Intven (ed.), Telecommunications Regulation Handbook, 1999.

ตารางที่ 2 ตัวอย่างเกณฑ์การคัดเลือกผู้ขอรับใบอนุญาต

เกณฑ์การคัดเลือก (Possible Selection Criteria)	ผลดี	ผลเสีย
การประเมินเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Evaluation) คัดเลือกจากการนำเอาคุณสมบัติของผู้สมัครมาเปรียบเทียบกัน ซึ่งอาจเป็นคุณสมบัติทั้งในเชิงปริมาณ หรือ เชิงคุณภาพ ก็ได้	- มีความยืดหยุ่นสูงในการคัดเลือกผู้ยื่นใบสมัครที่คิดว่าน่าจะมีความสามารถในการให้บริการได้มากที่สุด - ผู้ยื่นใบสมัครสามารถชี้ให้เห็นถึงปัจจัยที่ ผู้สมัครเห็นว่ามีความสำคัญให้หน่วยงานกำกับดูแลเข้าใจได้	- ไม่โปร่งใส - มีแนวโน้มว่าจะถูกกล่าวหาหรือเกิดการทุจริต ซึ่งยากแก่การพิสูจน์ - เสี่ยงต่อความสับสนของผู้สมัครที่เข้าร่วมกระบวนการพิจารณา อันเกิดจากความไม่เข้าใจถึงวิธีการตัดสินของหน่วยงานกำกับดูแล
การประมูล (pure auction) - คัดเลือกจากผู้ประมูลที่เสนอราคาให้สูงสุด	- มีความโปร่งใสมากที่สุด - เป็นไปตามกลไกตลาด เนื่องจากการออกใบอนุญาตจะให้แก่ผู้ประมูลที่เสนอราคาสูงที่สุด - ผู้ประมูลที่ให้ราคาสูงจะมีแรงจูงใจในการเริ่มให้บริการอย่างรวดเร็วเพื่อคืนทุน - เหมาะสมในการออกใบอนุญาตในตลาดที่มีการแข่งขัน	- การชำระค่าธรรมเนียมทำให้เกิดภาระทางการเงินแก่ผู้ประกอบการ แทนที่ผู้ประกอบการจะสามารถนำเงินส่วนนั้นไปใช้ในการให้บริการได้ - ทำให้ผู้สมัครมีแนวโน้มที่จะลดปริมาณเงินและทรัพยากรในการลงทุนส่วนอื่นๆ เช่น การให้บริการ หรือ การขยายพื้นที่บริการ เป็นต้น
การประมูล (pure auction) – คัดเลือกจากเกณฑ์เชิงปริมาณ นอกเหนือไปจากเรื่องผลตอบแทนที่ให้แก่รัฐ ที่อาจเกี่ยวข้องกับการให้บริการ (เช่น เวลาจะปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย การกำหนดเพดานราคาสำหรับผู้บริโภค)	- เช่นเดียวกับกรณีข้างต้น - ผู้กำกับดูแลสามารถเน้นความสำคัญของการใช้ทรัพยากรในการพัฒนาการให้บริการ หรือ ประเด็นอื่นๆ	ทำให้ผู้สมัครมีแนวโน้มที่จะลดปริมาณเงินและทรัพยากรในการลงทุนส่วนอื่นๆ ที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของเกณฑ์การคัดเลือก
การพิจารณาจากเกณฑ์ด้านการประมูลและการเปรียบเทียบโดยใช้การถ่วงน้ำหนักระหว่างปัจจัยต่างๆ	- เป็นการนำเอาข้อดีของแต่ละวิธีมารวมกัน - ผู้สมัครจะได้รับคะแนนตัดสินตามเกณฑ์การพิจารณา	- เป็นการยากที่จะสามารถพัฒนาสูตรการพิจารณาคัดเลือกที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย - อาจมีข้อเสียของแต่ละวิธีมารวมกัน - มีความโปร่งใสน้อยกว่าการประมูลเพียงอย่างเดียว

ที่มา: Hank Intven (ed.), Telecommunications Regulation handbook, 1999.

1.6 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต

แนวคิดทั่วไป

หลักการทั่วไปในการกำหนดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตสำหรับประกอบกิจการโทรคมนาคมคือการไม่เลือกปฏิบัติ และความโปร่งใสในเรื่องของเกณฑ์การคิดค่าธรรมเนียม³

นอกจากนี้การเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตควรแตกต่างกันระหว่างใบอนุญาตประกอบการเฉพาะราย (individual license) และใบอนุญาตแบบกลุ่ม (general authorization) ซึ่งในกรณีหลังค่าธรรมเนียมควรคิดเพื่อให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ (administrative cost) ที่เกิดขึ้นจากการออกใบอนุญาต การบริหารงานกำกับดูแล และการควบคุมให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามข้อกำหนดและเงื่อนไขในใบอนุญาตเท่านั้น ส่วนการออกใบอนุญาตประกอบการเฉพาะราย ควรคิดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ครอบคลุมเรื่องต่อไปนี้

- ค่าธรรมเนียมในการได้รับสิทธิในการใช้คลื่นความถี่และเลขหมายโทรคมนาคม
- ค่าธรรมเนียมในการได้รับสิทธิในการเข้าใช้พื้นที่สาธารณะและของเอกชน
- ค่าการควบคุมกำกับดูแลเกี่ยวกับการใช้อำนาจเหนือตลาดในการประกอบกิจการโทรคมนาคมประเภทที่ได้รับอนุญาต
- ค่าธรรมเนียมในการควบคุมกำกับดูแลเกี่ยวกับการใช้โครงข่ายและการให้บริการโครงข่ายให้เป็นไปตามข้อกำหนดและเงื่อนไขในใบอนุญาต

จากแนวคิดของการกำหนดค่าธรรมเนียมดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่าค่าธรรมเนียมควรประกอบด้วย “ค่าธรรมเนียมบริหารจัดการ” (administrative fees) และ “ค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด” (fees for resources) ซึ่งได้แก่ คลื่นความถี่ เลขหมายโทรคมนาคม การใช้พื้นที่สาธารณะในการติดตั้งอุปกรณ์โครงข่าย

ค่าธรรมเนียมบริหารจัดการ

ค่าธรรมเนียมประเภทนี้จะครอบคลุมค่าใช้จ่ายในกิจกรรมที่หน่วยงานกำกับดูแลจะต้องตรวจสอบผู้สมัครรับใบอนุญาตในเรื่องของคุณสมบัติต่างๆ รวมถึงการดำเนินการเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขของการออกใบอนุญาต

³ European parliament and European Council, “A Common Framework for General Authorizations and Individual Licences in the Field of Telecommunications Services”, **Article 6 of Directive 97/13**

ในส่วนนี้จะเห็นได้ว่าค่าใช้จ่ายการดำเนินงานด้านกำกับดูแลจะมีความแตกต่างกันไปสำหรับแต่ละประเภทของธุรกรรมทางโทรคมนาคมและแตกต่างกันในแต่ละประเทศ เนื่องจากค่าจ้าง เงินเดือน ค่าครองชีพและค่าเสียที่แตกต่างกัน สำหรับการจ่ายค่าธรรมเนียมมีการปฏิบัติทั้งจ่ายแบบครั้งเดียวหรือการจ่ายเป็นรายปีหรือจ่ายทั้งสองอย่าง

ค่าธรรมเนียมเลขหมายโทรคมนาคม

ITU-T ได้แบ่งประเภทเลขหมายโทรคมนาคมซึ่งให้บริการที่แตกต่างกันตั้งแต่ เลขหมายโทรศัพท์พื้นฐาน ไปจนถึงเลขหมายเฉพาะที่ใช้ในการส่งข้อมูลทั่วไป และข้อมูลเฉพาะกลุ่ม ซึ่งการจัดกลุ่มต่างๆ ข้างต้นจะใช้จำนวนเลขหมายไม่เท่ากันในแต่ละกลุ่มขึ้นกับจำนวนรหัสและเลขหมายที่มีความจำเป็นต้องใช้ในแต่ละประเภทไม่เท่ากัน⁴ การคิดค่าธรรมเนียมเลขหมายโทรคมนาคมข้างต้นมักมีเกณฑ์การคิดดังนี้

- อาจคิดเก็บค่าธรรมเนียมเพียงครั้งเดียวหรือคิดเก็บรายปี
- คิดจากการใช้จำนวนเลขหมาย ถ้าใช้เลขหมายโทรคมนาคมหลักค่าธรรมเนียมจะสูงขึ้นกว่าใช้น้อยหลัก
- คิดจากจำนวนของเลขรหัส ชื่อ หรือเลขหมายที่จัดสรร โดยจะคิดค่าธรรมเนียมเลขหมายที่ใช้จริง กับเลขหมายที่สำรองไว้ในราคาที่แตกต่างกัน

ค่าธรรมเนียมการใช้คลื่นความถี่

โดยทั่วไปค่าธรรมเนียมการใช้คลื่นความถี่จะคิดตามประเภทของบริการ เช่น เสียง ข้อมูล หรือโทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นต้น บริการที่มีค่าใช้จ่ายในอัตราสูงกว่าก็น่าจะเสียค่าธรรมเนียมสูงกว่า นอกจากนี้ยังมีปัจจัยด้านเทคโนโลยีที่ใช้ร่วมว่าเป็นระบบอนาล็อก ดิจิตอล ขนาดของคลื่นความถี่ที่ใช้ รวมทั้งระยะเวลาที่จะใช้คลื่นความถี่นั้นๆ และพื้นที่ครอบคลุม ซึ่งถ้าปัจจัยเหล่านี้มีค่ามากก็น่าจะต้องเสียค่าธรรมเนียมการใช้คลื่นที่สูงกว่า อีกวิธีหนึ่งซึ่งนิยมใช้ในประเทศต่าง ๆ มากกว่าก็คือ การใช้กลไกการประมูลคลื่นความถี่ในการคิดค่าธรรมเนียมการใช้คลื่นความถี่

⁴ European Telecommunications Office, **The Final Report on Harmonised National Numbering Conventions**, 2000, listed as followed: telephone numbers (E.164), data network numbers (X.121), IMSIs (International Mobile Subscriber Identities; E.212), ISPCs (International Signalling Point Codes; Q.708), NSPCs (National Signalling Point Codes; Q7040), X.400 names (X.400 series), X.500 names (X.500 series), NSAP addresses (Network Service Access Point addresses; X.213), IINs (Issuer Identifier Numbers; E.118), Object identifiers (X.660 series), CUGICs (Closed User Group Interlock Codes; X.180), NCCs (Network Colour Codes; ETSI standard ETS 300 5230, Centrex codes (only nationally defined)

2. ตัวอย่างการออกใบอนุญาตประกอบการโทรคมนาคมต่างประเทศ

ประเทศตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาในที่นี้ ได้แก่ ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป สิงคโปร์ ญี่ปุ่น เป็นหลัก เพราะประเทศเหล่านี้มีนโยบายการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมที่มุ่งส่งเสริมการเปิดเสรี มีแนวทางการออกใบอนุญาตที่ค่อนข้างชัดเจน มีข้อมูลที่สามารถเข้าถึงได้ง่าย และเป็นกลุ่มตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความหลากหลายได้พอสมควร

ผลที่ได้จากการศึกษา ผู้วิจัยพบว่าแม้ประเทศเหล่านี้มีการส่งเสริมการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมเป็นกรอบในการกำหนดนโยบายและการกำหนดแนวทางการออกใบอนุญาต แต่ในทางปฏิบัติแต่ละประเทศมีวิธีการที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งการที่จะเข้าใจเหตุผลที่แท้จริงของแนวทางแต่ละประเทศ จะต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมถึงสภาพความเป็นมาของกิจการโทรคมนาคม ระดับการแข่งขันในขณะนั้น รวมทั้งสภาพแวดล้อมเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมโดยรวมของแต่ละประเทศประกอบด้วย เช่นเดียวกับการสรรหาแนวทางการออกใบอนุญาตที่เหมาะสมสำหรับไทย ซึ่งนอกเหนือไปจากหลักปฏิบัติสากลแล้ว หน่วยงานกำกับดูแลยังต้องพิจารณาถึงวิธีการออกใบอนุญาตในอดีตและปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้งเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยด้วย ซึ่งจะได้กล่าวในส่วนต่อไป

ดังนั้น ในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาจากกรณีตัวอย่างต่างประเทศ ซึ่งประกอบไปด้วย การแบ่งประเภทใบอนุญาต การกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาต กระบวนการออกใบอนุญาต ค่าธรรมเนียม

2.1 การแบ่งประเภทใบอนุญาต

การแบ่งประเภทใบอนุญาตนี้ ควรให้สอดคล้องกับหลักการแข่งขันเสรีก็ต้องมุ่งให้เกิดเงื่อนไขการเข้าตลาดที่ต่ำที่สุด และเอื้อต่อการแข่งขันในตลาดมากที่สุดนั่นคือ หน่วยงานกำกับดูแลควรกำหนดให้แบ่งประเภทใบอนุญาตเท่าที่จำเป็น⁵ และใช้การออกใบอนุญาตเฉพาะรายให้น้อยที่สุด

⁵ การแบ่งประเภทเท่าที่จำเป็นทำให้เพิ่มการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการที่อาจใช้เทคโนโลยีต่างกันในการให้บริการ เช่น การให้ใบอนุญาตประเภท Voice Telephony อาจเป็นผู้ให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานหรือโทรศัพท์มือถือก็ได้ ทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการสองประเภทนี้ และน่าจะส่งผลดีต่อผู้บริโภค

ผลที่ได้จากการศึกษา ผู้วิจัยพบว่าระดับการแบ่งประเภทใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตเฉพาะรายในแต่ละประเทศนั้นยังแตกต่างกันไป มีตั้งแต่ประเทศที่มีการแบ่งประเภทใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตเฉพาะรายในระดับต่ำจนถึงสูง และมีแนวโน้มว่าจะมีความเกี่ยวข้องกับความยากง่ายในการเข้าตลาด⁶ แต่เรื่องการแบ่งประเภทใบอนุญาตเพียงอย่างเดียวไม่สามารถบอกได้ว่าประเทศนั้นมีอุปสรรคการเข้าตลาดมากน้อยเพียงใด เนื่องจากมีปัจจัยอื่นๆ ที่ต้องพิจารณาด้วย เช่น ความยุ่งยากซับซ้อนของกระบวนการขอใบอนุญาต

กรณีศึกษาที่ 1: สิงคโปร์

การแบ่งประเภทใบอนุญาตของสิงคโปร์นั้นยึดหลักการมีหรือไม่มีโครงข่ายเป็นหลัก โดยแบ่งประเภทใบอนุญาตได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) Facilities-Based Operator Licence (FBO Licence)⁷

คำจำกัดความ: ประเภทกิจการโทรคมนาคมที่ผู้ประกอบการใช้โครงข่ายที่อยู่นอกพื้นที่ของตนเองในการให้บริการโทรคมนาคมแก่บุคคลที่สาม ซึ่งรวมถึงผู้ประกอบการโทรคมนาคมอื่นๆ หน่วยงานหรือองค์กรทางธุรกิจ รวมทั้งสาธารณชนทั่วไป

ลักษณะการออกใบอนุญาต: เป็นการออกใบอนุญาตเฉพาะราย คือ จะต้องผ่านกระบวนการพิจารณาและได้รับอนุญาตจากหน่วยงานกำกับดูแลของสิงคโปร์คือ IDA ก่อน

นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการใช้โครงข่าย หรือการให้บริการบางประเภท ผู้ประกอบการอาจต้องยื่นขอใบอนุญาตต่างหากจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ด้วย เช่น ในกรณีที่ต้องใช้พื้นที่ถนนเพื่อวางสายเคเบิล ผู้ประกอบการต้องได้รับใบอนุญาตจาก The Land and Transport Authority

ประเภทกิจการที่เข้าข่าย:

- Public Switched Telephone Services
- Public Switched Message Services
- Public Switched Integrated Services Digital Network (ISDN) Services

⁶ ผลการศึกษาใน the Final Reports on Categories of Authorizations, 1999 ของ ETO พบว่าประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่มีการแบ่งประเภทใบอนุญาตและออกใบอนุญาตเฉพาะรายในระดับสูง มักกำหนดให้ผู้ยื่นขอรับใบอนุญาตต้องยื่นข้อมูลประกอบการพิจารณาจำนวนมาก และอาจเกิดอุปสรรคการเข้าตลาด ซึ่งเป็นไปในทางตรงกันข้ามกับกลุ่มประเทศที่มีการแบ่งประเภทใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตเฉพาะรายในระดับต่ำ

⁷ The Info-communications Development Authority of Singapore, *Guidelines on Submission of Application for Facilities-Based Operator Licence*, 2001, available at www.ida.gov.sg

- Leased Circuit Services
- Public Switched Data Services
- Public Cellular Mobile Telephone Service (PCMTS)
- Public Radio Paging Services (PRPS)
- Public Trunked Radio Services (PTRS)
- Public Mobile Data Service (PMDS)
- Public Mobile Broadband Multimedia Services
- Public Fixed-Wireless Broadband Multimedia Services
- Terrestrial Telecommunication Network for Broadcasting Purposes
- Satellite Uplink/Downlink for Broadcasting Purposes

2) Service-Based Operator Licence (SBO Licence)⁸

คำจำกัดความ: ผู้ประกอบการที่เช่าโครงข่ายจาก FBOs เช่น ระบบสื่อสารสัญญาณ หรือ ชุมสาย เพื่อให้บริการของตนเอง หรือนำเอาบริการของ FBOs มาขายต่อให้กับบุคคลที่สาม หรือ ให้แก่ผู้ประกอบการที่มีโครงข่ายในเขตพื้นที่ของตนเองและต้องการให้บริการแก่ผู้อยู่อาศัยซึ่งเป็นบุคคลที่สามในเขตพื้นที่ของตนเองเท่านั้น

ลักษณะการออกใบอนุญาต: มีทั้งที่เป็นการออกใบอนุญาตเฉพาะราย และการออกใบอนุญาตเป็นกลุ่มขึ้นอยู่กับลักษณะการให้บริการ แต่หลักโดยทั่วไปคือผู้ประกอบการที่มีการเช่าระบบสื่อสารสัญญาณจะต้องขอใบอนุญาตเฉพาะราย

ผู้ประกอบการในกิจการบางประเภทอาจต้องขออนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เพื่อให้บริการกิจการโทรคมนาคมด้วย เช่น ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตต้องทำตามเงื่อนไขกฎระเบียบที่กำหนดโดย Singapore Broadcasting Authority ซึ่งกำกับดูแลเนื้อหาของข้อมูลที่มีการรับส่งด้วย

ประเภทกิจการที่เข้าข่าย:

Service-Based Operator (Individual) licence

- International Simple Resale (ISR)
- Resale of Leased Circuit Services

⁸ The Info-communications Development Authority of Singapore, **Guidelines for Submission of Application for Service-Based Operator Licence**, 2001, available at www.ida.gov.sg

- Public Internet Access Services
- Internet Exchange Services
- Virtual Private Network Services
- Managed Data Network Services
- Store-and-Forward (S&F) Value-Added Network Services
- Mobile Virtual Network Operation
- Backhaul Bandwidth Capacity Services
- Live Audiotex Services

Service-Based Operator (Class) Licence

- Callback/Call Re-origination Services
- Internet-Based Voice and/or Data Services
- Resale of Public Switched Telecommunication Services
- Store-and Retrieve (S&R) Value-Added Network Services
- International Calling Card (ICC) Services
- Audiotex Services
- Public Chain Payphone Services

กรณีศึกษาที่ 2: ญี่ปุ่น⁹

การแบ่งประเภทใบอนุญาตของญี่ปุ่นยึดหลักการมีและไม่มีโครงข่าย แบ่งใบอนุญาตออกเป็น 3 ประเภทหลักๆ ดังนี้

1) Type I Telecommunication Business

คำจำกัดความ: กิจการโทรคมนาคมที่ให้บริการโดยอาศัยการติดตั้งโครงข่ายของตนเอง

ลักษณะการออกใบอนุญาต: ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานกำกับดูแลเป็นรายๆ ไป หรือหมายความว่า เป็นการออกใบอนุญาตแบบเฉพาะราย

⁹ Ministry of Public management Home Affairs, Posts and Telecommunications Japan, **Manual for Market Entry into Japanese Telecommunications Business**, 2001, available at www.soumu.go.jp

ประเภทกิจการที่เข้าข่าย: โทรศัพท์ทางไกล, โทรศัพท์ระหว่างประเทศ, ดาวเทียม, โทรศัพท์พื้นฐาน, ระบบการสื่อสารไร้สายต่างๆ เช่น โทรศัพท์เคลื่อนที่, Radio Paging, PHS, Convenience Radio Phone (CRP), Ship Telephone, Airport Radio Telephone, Data communications และ Radio access system เป็นต้น

2) Special Type II Telecommunication Business

คำจำกัดความ:

- กิจการโทรคมนาคมที่ให้บริการทางเสียงแก่ลูกค้าจำนวนมาก โดยอาศัยการเชื่อมต่อโครงข่ายกับวงจรเช่าจาก public switched networks ทั้งสองด้าน (ko-sen-ko interconnections) หรือ
- กิจการโทรคมนาคมที่มีโครงข่ายเพื่อการติดต่อสื่อสารกับจุดติดต่อที่อยู่ภายนอกประเทศญี่ปุ่น

ลักษณะการออกใบอนุญาต: ลงทะเบียน (registration) ก่อนที่จะเริ่มประกอบกิจการซึ่งคล้ายกับระบบการออกใบอนุญาตแบบเป็นกลุ่ม

3) General Type II Telecommunication Business

คำจำกัดความ: กิจการโทรคมนาคมอื่นๆ นอกเหนือไปจากที่กล่าวมาแล้ว

ลักษณะการให้อนุญาต: เป็นการออกใบอนุญาตแบบแจ้งให้ทราบ (notification)

ประเภทกิจการที่เข้าข่าย: อินเทอร์เน็ต (Internet Service Provider) และบริการเสริมต่างๆ (Value-added services)

กรณีศึกษาที่ 3: กลุ่มประเทศสหภาพยุโรป¹⁰

หลักในการแบ่งประเภทใบอนุญาตในแต่ละประเทศในสหภาพยุโรปแตกต่างกันไป แบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม

1) ประเทศที่มีการแบ่งประเภทใบอนุญาตระดับต่ำ ได้แก่ เดนมาร์ก ฟินแลนด์ เนเธอร์แลนด์ สวีเดน และ ไอร์แลนด์ ประเทศในกลุ่มนี้ ยังมีแนวโน้มว่าจะมีการออกใบอนุญาตแบบ

¹⁰ European Telecommunications Office, Final reports on Categories of Authorization, 1999, available at www.eto.dk/licensing

เฉพาะรายในระดับต่ำด้วย โดยกิจการที่จะต้องขออนุญาตเฉพาะราย ได้แก่ กิจการที่ต้องใช้คลื่นความถี่ซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดหรือในบางประเทศ เช่น สวีเดน และ นอร์เวย์ กำหนดให้ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดจะต้องขอใบอนุญาตเฉพาะราย นอกเหนือจากนั้นไม่ว่าจะเป็นกิจการที่มีหรือไม่มีโครงข่ายก็สามารถขอใบอนุญาตแบบเป็นกลุ่มได้ทั้งสิ้น

2) ประเทศที่มีการแบ่งประเภทใบอนุญาตโดยยึดหลักการมีและไม่มีโครงข่าย ได้แก่ เบลเยียม เยอรมนี ลักเซมเบิร์ก และ สเปน ประเทศในกลุ่มนี้มีแนวโน้มว่าจะมีการออกใบอนุญาตแบบเฉพาะรายที่ค่อนข้างสูง กิจการที่ต้องขอใบอนุญาตแบบเฉพาะราย ได้แก่ กิจการที่มีโครงข่ายและกิจการที่ต้องใช้คลื่นความถี่

3) ประเทศที่มีการแบ่งประเภทใบอนุญาตระดับสูง ได้แก่ อิตาลี ฝรั่งเศส และอังกฤษ ประเทศกลุ่มนี้มีแนวโน้มว่าจะออกใบอนุญาตเฉพาะรายสูง (ยกเว้นฝรั่งเศสซึ่งมีการออกใบอนุญาตเฉพาะรายระดับปานกลาง) กิจการที่ต้องขอใบอนุญาตเฉพาะราย ได้แก่ กิจการที่มีโครงข่ายและกิจการที่ต้องใช้คลื่นความถี่ในการให้บริการ

ตารางที่ 3 การจัดกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปตามระดับการแบ่งประเภทใบอนุญาต

ระดับการแบ่งประเภทใบอนุญาต	ประเทศ	ระดับการออกใบอนุญาตเฉพาะราย	ประเภทกิจการที่ต้องขอใบอนุญาตเฉพาะราย
ต่ำ	เดนมาร์ก ฟินแลนด์ เนเธอร์แลนด์ สวีเดน ไอร์แลนด์	ต่ำ (ยกเว้นไอร์แลนด์ ที่มีการออกใบอนุญาตเฉพาะรายระดับปานกลาง)	กิจการที่มีการใช้คลื่นความถี่ หรือผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาด
กลาง	เบลเยียม ลักเซมเบิร์ก สเปน เยอรมนี	สูง	กิจการที่มีโครงข่ายและกิจการที่มีการใช้คลื่นความถี่
สูง	อิตาลี ฝรั่งเศส อังกฤษ	สูง (ยกเว้นฝรั่งเศสที่มีระดับการออกใบอนุญาตเฉพาะรายปานกลาง)	กิจการที่มีโครงข่ายและกิจการที่มีการใช้คลื่นความถี่

ที่มา: European Telecommunications Office, Final Report on Categories of Authorizations, 1999.

ข้อสรุป

1) สิงคโปร์และญี่ปุ่นใช้หลักการมีหรือไม่มีโครงข่ายเป็นหลักในการแบ่งประเภทใบอนุญาต โดยกิจการที่มีโครงข่ายจะต้องขอใบอนุญาตแบบเฉพาะราย การแบ่งประเภทใบอนุญาตเช่นนี้

สะท้อนให้เห็นแนวความคิดที่ว่ากิจการที่มีโครงข่ายมีแนวโน้มว่าจะมีผลต่อการแข่งขันและผลประโยชน์สาธารณะมากกว่ากิจการประเภทอื่น จึงต้องผ่านกระบวนการพิจารณาที่เข้มงวดมากกว่ากิจการประเภทอื่นก่อนที่จะได้รับสิทธิในการประกอบกิจการ

2) ประเทศสหภาพยุโรปมีระดับการแบ่งประเภทใบอนุญาตที่แตกต่างกันไป กลุ่มประเทศแรกที่มีการแบ่งประเภทใบอนุญาตในระดับต่ำ มีแนวโน้มว่าจะมีการออกใบอนุญาตเฉพาะรายในกรณีที่มีการคัดเลือกผู้ประกอบการเพื่อการจัดสรรคลื่นความถี่เท่านั้น ประเทศกลุ่มที่สองมีการแบ่งระหว่างผู้ที่มีและไม่มีโครงข่าย ซึ่งสะท้อนให้เห็นหลักการเดียวกับประเทศสิงคโปร์และญี่ปุ่น ส่วนประเทศในกลุ่มที่สามซึ่งมีการแบ่งประเภทใบอนุญาตในระดับสูงสะท้อนให้เห็นถึงรากฐานความเป็นมาที่กิจการโทรคมนาคมถูกกำกับดูแลอย่างเข้มงวดโดยรัฐมาก่อน (กรณีของฝรั่งเศสและอิตาลี) หรือสะท้อนถึงความพยายามในการกำกับดูแลผู้มีอำนาจเหนือตลาด ซึ่งเป็นผู้ประกอบการรายเก่า (กรณีของอังกฤษ)

2.2 การกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาต

นอกจากใบอนุญาตจะเป็นเครื่องมือในการเพิ่มจำนวนผู้ประกอบการในตลาดแล้วหน่วยงานกำกับดูแลยังคงใช้ใบอนุญาตเป็นเครื่องมือในการกำหนดเงื่อนไขการกำกับดูแลด้วย

หลักการกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตที่สอดคล้องกับนโยบายการเปิดเสรีคือ ให้กำหนดเงื่อนไขเท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยให้เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันน้อยที่สุด

สำหรับตัวอย่างที่ได้มีการศึกษาพบว่าแต่ละประเทศมีแนวคิดและวิธีการในการกำหนดเงื่อนไขใบอนุญาตที่แตกต่างกันอยู่มากทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความมากน้อยในการเปิดเสรีและความพร้อมของกฎหมายกำกับดูแลอื่นๆ

รายละเอียดของการศึกษาสรุปประเด็นสำคัญได้ดังนี้

ประเด็นที่ 1: เงื่อนไขที่อยู่ในใบอนุญาตควรเป็นรายละเอียดการกำกับดูแลที่อาจต้องมีการปรับเปลี่ยนต่อไป แต่เงื่อนไขที่เป็นกรอบในการกำกับดูแลทั่วไปนั้น หน่วยงานกำกับดูแลควรบรรจุเนื้อหาเหล่านั้นไว้ในเครื่องมือกำกับดูแลอื่น ซึ่งตามหลักการแล้วเมื่อมีการแข่งขันมากขึ้นเงื่อนไขกำกับดูแลทั้งหลายนี้ก็ควรลดลง

ในประเด็นนี้ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาโดยดูตัวอย่างการออกใบอนุญาตของต่างประเทศ โดยเน้นไปกรณีกิจการประเภทมีโครงข่าย เนื่องจากเป็นกิจการที่น่าจะมีเงื่อนไขกำกับดูแลมากที่สุด และได้พบว่าการกำหนดเงื่อนไขกำกับดูแลสำหรับกิจการเหล่านี้ มีบางส่วนที่อยู่ในใบอนุญาต และบางส่วนที่อยู่ในกฎหมายกำกับดูแลอื่นๆ โดยที่ยกตัวอย่างมาในที่นี้ คือ ฟินแลนด์ สิงคโปร์ และอังกฤษ

กรณีศึกษาที่ 1: ฟินแลนด์

ผู้วิจัยได้เลือกพิจารณาการกำหนดเงื่อนไขกำกับดูแลสำหรับกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่และพบว่ามีการกำกับดูแลส่วนหนึ่งอยู่ในใบอนุญาต และที่เหลือนั้นอยู่กฎหมายซึ่งอาจสรุปรายละเอียดได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4 เงื่อนไขกำกับดูแลของ Mobile Networks Operator ของฟินแลนด์

เงื่อนไขในใบอนุญาต	เงื่อนไขเครื่องมือกำกับดูแลอื่น
พื้นที่ในการให้บริการและเงื่อนไขที่จำเป็น	ประเด็นการกำกับดูแลอยู่ในกฎหมาย ได้แก่ การเชื่อมต่อโครงข่าย, มาตรฐานทางเทคนิค, สิทธิผู้บริโภค, การกำหนดค่าบริการ, การใช้หมายเลขโทรคมนาคม และการกำกับดูแลผู้มีอำนาจเหนือตลาด เป็นต้น

ที่มา: European Telecommunications Office, Final Report on Categories of Authorizations, 1999.

กรณีศึกษาที่ 2: สิงคโปร์

ผู้วิจัยได้เลือกพิจารณาการกำหนดเงื่อนไขกำกับดูแลสำหรับผู้ได้รับใบอนุญาต Facilities-Based Operator และพบว่าเงื่อนไขกำกับดูแลส่วนหนึ่งอยู่ในใบอนุญาต และอีกส่วนหนึ่งที่อยู่ใน Telecommunication Act 1999 และใน Code of Practice ซึ่งอาจสรุปรายละเอียดได้ดังนี้

ตารางที่ 5 เงื่อนไขกำกับดูแลของ Facilities-Based Operator สิงคโปร์

เงื่อนไขในใบอนุญาต	เงื่อนไขเครื่องมือกำกับดูแลอื่น
เงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ให้บริการสาธารณะ, มาตรฐานทางเทคนิค, การเชื่อมต่อโครงข่าย, การให้บริการ (เช่น การเก็บค่าบริการ) เงื่อนไขอื่นๆ เช่น ข้อห้ามพฤติกรรมกีดกันการแข่งขัน การใช้หมายเลขโทรคมนาคม การให้บริการฉุกเฉิน การระงับข้อพิพาท และการให้ความร่วมมือกับหน่วยงานกำกับดูแล เป็นต้น	• ประเด็นการกำกับดูแลอยู่ใน Telecommunication Act 1999 ได้แก่ แนวทางการให้อนุญาต, การติดตั้ง บำรุงรักษาระบบโทรคมนาคม, การปฏิบัติตาม Code of Practice, Telecommunication Cable Detection Work และ ข้อห้ามและบทลงโทษ • ประเด็นการกำกับดูแลที่อยู่ใน Code of Practice ได้แก่ การแบ่งประเภทผู้ประกอบการทั่วไปและผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาด, หน้าที่และความรับผิดชอบต่อผู้บริโภค, การเชื่อมต่อโครงข่ายและการใช้โครงข่ายร่วมกัน, การแข่งขันที่เป็นธรรม และเรื่องการบังคับใช้กฎหมายและการกำกับดูแลอื่นๆ

ที่มา: สรุปจาก Licence to Provide Facilities-Based Operations, The Telecommunications Act 1999 และ The Code of Practice for Competition in The provision of Telecommunication Service (available at www.ida.gov.sg)

กรณีศึกษาที่ 3: อังกฤษ

ผู้วิจัยได้เลือกพิจารณาการกำหนดเงื่อนไขกำกับดูแลสำหรับกิจการโทรคมนาคมสาธารณะ และพบว่าหน่วยงานกำกับดูแลใส่เงื่อนไขในการกำกับดูแลที่สำคัญเกือบทั้งหมดในใบอนุญาตสำหรับเครื่องมือกำกับดูแลที่อื่นที่ควรกล่าวถึงได้แก่ Telecommunications Act 1984 ซึ่งมีประเด็นในการกำกับดูแลที่สำคัญคือ กรอบในการแบ่งประเภทการออกใบอนุญาต และเรื่อง Code Power¹¹ โดยอาจสรุปได้ดังนี้

¹¹ Code Power คือ สิทธิในการใช้พื้นที่สาธารณะและพื้นที่ส่วนบุคคลอื่นๆ แก่ผู้ประกอบการที่เป็น Public Telecommunications Operator

ตารางที่ 6 เงื่อนไขกำกับดูแลของ Public Telecommunication Operator ของอังกฤษ

เงื่อนไขใบอนุญาต	เงื่อนไขเครื่องมือกำกับดูแลอื่น
การกำหนดมาตรฐานทางเทคนิค, การเชื่อมต่อโครงข่ายสาธารณะและการใช้ โครงข่ายร่วมกัน, การคุ้มครองผู้บริโภค, การใช้หมายเลขโทรคมนาคม, อัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาต, การให้บริการสังคม, การแข่งขันที่เป็นธรรม, การกำหนดเงื่อนไขสำหรับผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาด, การกำหนดเงื่อนไขเรื่องสิทธิในการใช้พื้นที่สาธารณะ, การระงับข้อพิพาท และ การให้ความร่วมมือกับหน่วยงานกำกับดูแลในการตรวจสอบ เป็นต้น	ประเด็นการกำกับดูแลอยู่ใน Telecommunications Act 1984 ได้แก่ กรอบในการแบ่งประเภทการให้อนุญาต และเรื่อง Code Power

ที่มา: Individual Licence for Public Telecommunication Operators และ the Guidance of Applicants for a Licence to Run a Telecommunications System, 2002, available at www.dti.gov.uk

ประเด็นที่ 2: ใบอนุญาตแต่ละประเภทควรมีเนื้อหาการกำกับดูแลที่มากน้อยต่างกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะการให้บริการแต่ละประเภท กิจกรรมโทรคมนาคมที่มีโครงข่ายหรือมีแนวโน้มว่าจะมีการแข่งขันต่ำกว่า ควรมีเงื่อนไขกำกับดูแลที่มีรายละเอียดมากกว่า

ในประเด็นนี้ผู้วิจัยได้ดูตัวอย่างเนื้อหาการกำกับดูแลของใบอนุญาตประเภทต่างๆ ในแต่ละประเทศที่ศึกษา เพื่อดูว่าใบอนุญาตต่างประเภทกันนั้นควรจะต้องมีเนื้อหาการกำกับดูแลมากน้อยต่างกันเพียงใด ซึ่งจะสังเกตได้ว่า แต่ละประเทศมีหลักการที่คล้ายกันคือกำหนดให้ประเภทกิจการที่มีโครงข่ายต้องมีเงื่อนไขกำกับดูแลที่มากกว่ากิจการประเภทอื่น ประเทศตัวอย่างในที่นี้คือ อังกฤษ และ สิงคโปร์

กรณีศึกษาที่ 1: อังกฤษ

ในกรณีของประเทศไทยนั้น ผู้วิจัยได้ศึกษาเงื่อนไขกำกับดูแลที่อยู่ในใบอนุญาตประเภทต่างๆ เป็นหลัก เพราะดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าเงื่อนไขกำกับดูแลที่สำคัญเกือบทั้งหมดสำหรับกิจการโทรคมนาคมของอังกฤษนั้นอยู่ในใบอนุญาต โดยใบอนุญาตประเภทต่างๆ นั้นมีเงื่อนไขกำกับดูแลที่ไม่เท่าเทียมกัน ใบอนุญาตสำหรับบริการโทรคมนาคม (public telecommunication operator) จะมีรายละเอียดมากที่สุด ในขณะที่ ใบอนุญาตสำหรับบริการเฉพาะกลุ่ม (self-provided telecommunication service) นั้น มีเงื่อนไขกำกับดูแลต่ำที่สุด เนื่องจากมีผลต่อการแข่งขันเป็นธรรมน้อยที่สุด

ตารางที่ 7 เงื่อนไขกำกับดูแลสำหรับใบอนุญาตแต่ละประเภทของอังกฤษ

	Class Licence for the running of Self-Provided Telecommunication System	Class Licence for running a branch systems to provide Telecommunication Services	Individual Licence (Public Telecommunication Operators)
การบริหารใบอนุญาต	x	x	x
คำนิยามและการตีความ	x	x	x
มาตรฐานทางเทคนิค	x	x	x
การให้บริการเชื่อมต่อโครงข่ายและการใช้อุปกรณ์ร่วม		x	x
การใช้หมายเลขโทรคมนาคม		x	x
การคุ้มครองผู้บริโภค		x	x
ค่าธรรมเนียม		x	x
การให้บริการทางสังคม			x
การแข่งขันที่เป็นธรรม		x	x
เงื่อนไขสำหรับผู้ประกอบ การที่มีอำนาจเหนือตลาด		x	x
- การเชื่อมต่อโครงข่าย			x
- สิทธิการใช้พื้นที่สาธารณะ			x
การให้ความร่วมมือกับหน่วยงานกำกับดูแล	x	x	x
การระงับข้อพิพาท		x	x

ที่มา: สรุปจากตัวอย่างใบอนุญาตทั้ง 3 ประเภท (www.dti.gov.uk)

กรณีศึกษาที่ 2: สิงคโปร์

ในกรณีของสิงคโปร์นั้นผู้วิจัยได้พิจารณาเงื่อนไขกำกับดูแลใน Code of Practice ซึ่งรวบรวมกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลที่สำคัญเกือบทั้งหมด และได้มีการกำหนดไว้ชัดเจนว่าเงื่อนไขในมาตราใดบังคับใช้กับใบอนุญาตประเภทใด กิจกรรมที่มีเงื่อนไขกำกับดูแลมากที่สุดได้แก่ กิจกรรมที่ได้รับใบอนุญาตแบบ Facilities-Based Operator Licence และถูกจัดว่าเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด โดยอาจสรุปรายละเอียดเงื่อนไขกำกับดูแลสำหรับใบอนุญาตแต่ละประเภทที่สำคัญได้ดังนี้

ตารางที่ 8 เงื่อนไขกำกับดูแลใน Code of Practice สำหรับใบอนุญาตแต่ละประเภทของสิงคโปร์

	การแบ่งประเภทผู้ประกอบการ การที่มีอำนาจเหนือตลาด และ ผู้ประกอบการทั่วไป	หน้าที่ต่อผู้บริโภค	การเชื่อมต่อโครงข่ายและการใช้โครงข่าย ร่วมกัน	การแข่งขันเป็นธรรม	การบังคับใช้
FBO ที่มีอำนาจเหนือตลาด	บังคับใช้ทั้งหมด	บังคับใช้ทั้งหมด ยกเว้นมาตรการซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการ FBO ที่มีอำนาจเหนือตลาดเท่านั้น	บังคับใช้ทั้งหมด	บังคับใช้ทั้งหมด	ทุกเงื่อนไข
FBO ทั่วไป	บังคับใช้ทั้งหมด	บังคับใช้ทั้งหมด ยกเว้นมาตรการซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการ FBO ที่มีอำนาจเหนือตลาดเท่านั้น	บังคับใช้ทั้งหมด ยกเว้น มาตรการซึ่งเกี่ยวกับข้อกำหนดให้ผู้มีอำนาจเหนือตลาดต้องร่างสัญญามาตรฐานสำหรับการเชื่อมต่อโครงข่ายกับผู้ประกอบการอื่น	บังคับใช้ทั้งหมด	ทุกเงื่อนไข
SBO ที่ใช้ switching หรือ routing equipment เพื่อให้บริการโทรคมนาคมแก่สาธารณะ	ไม่บังคับใช้	บังคับใช้ทั้งหมด ยกเว้นมาตรการซึ่งเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบเฉพาะผู้ประกอบการ FBO ที่มีอำนาจเหนือตลาดเท่านั้น	บังคับใช้เป็นบางส่วนในมาตรา 4 เฉพาะในเรื่องข้อกำหนดขั้นต่ำในการเชื่อมต่อโครงข่าย และบางส่วนในมาตรา 5 ซึ่งเกี่ยวกับการทำสัญญาเชื่อมต่อโครงข่ายกับผู้มีอำนาจเหนือตลาด	บังคับใช้เป็นบางส่วนในมาตรา 7 และมาตรา 8 ทั้งหมด เพื่อป้องกันพฤติกรรมที่อาจส่งผลให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม	ทุกเงื่อนไข
SBO ที่ไม่ได้ใช้ switching หรือ routing equipment เพื่อให้บริการโทรคมนาคมแก่สาธารณะ	ไม่บังคับใช้	บังคับใช้ทั้งหมด ยกเว้นมาตรการซึ่งเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบเฉพาะผู้ประกอบการ FBO ที่มีอำนาจเหนือตลาดเท่านั้น	ไม่บังคับใช้	บังคับใช้เป็นบางส่วนในมาตรา 7 และมาตรา 8 ทั้งหมด เพื่อป้องกันพฤติกรรมที่อาจส่งผลให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม	ทุกเงื่อนไข

ที่มา: The Code of Practice for Competition in the Provision of Telecommunication Services (www.ida.gov.sg)

ประเด็นที่ 3: ผู้ประกอบการที่เข้าข่ายว่ามีอำนาจเหนือตลาดควรมีเงื่อนไขการกำกับดูแลที่มากกว่าผู้ประกอบการทั่วไป

ในประเด็นนี้ผู้วิจัยได้ตัวอย่างการกำหนดเงื่อนไขกำกับดูแลสำหรับผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดในแต่ละประเทศ และพบว่าผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดนั้นต้องทำตามเงื่อนไขการกำกับดูแลที่มีรายละเอียดมากกว่าผู้ประกอบการทั่วไป เพื่อไม่ให้เกิดการใช้อำนาจเหนือตลาดในการกีดกันการแข่งขันหรือเอาเปรียบผู้บริโภค รายละเอียดมีดังนี้

กรณีศึกษาที่ 1: สิงคโปร์¹²

IDA ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของสิงคโปร์ยึดหลักการกำกับดูแลที่ไม่เท่าเทียมกัน (asymmetric regulation) ระหว่างผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดและผู้ประกอบการทั่วไป โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดหน้าที่และความรับผิดชอบมากกว่าผู้ประกอบการอื่นๆ เช่น การให้บริการเมื่อมีการร้องขอโดยผู้บริโภค การกำหนดราคาค่าบริการที่เป็นธรรม การทำสัญญามาตรฐานสำหรับการเชื่อมต่อโครงข่าย (Reference Interconnection Offer) และข้อห้ามในการใช้อำนาจตลาดเพื่อกีดกันการแข่งขันในตลาด เป็นต้น

ผู้ประกอบการถือว่าเข้าข่ายผู้ประกอบการรายใหญ่นั้น IDA ยึดหลักคือ ผู้ประกอบการนั้นเป็นได้รับอนุญาตประเภท Facilities-Based Operator Licence และมีคุณสมบัติเข้าข่ายตามเกณฑ์หนึ่งในสองข้อต่อไปนี้

- 1) โครงข่ายของผู้ประกอบการนั้นยากแก่ผู้ประกอบการรายใหม่หรือต้องใช้เงินลงทุนสูงเพื่อให้ให้บริการที่เหมือนกันได้ ทำให้เกิดอุปสรรคในการเข้าตลาดแก่คู่แข่งรายใหม่
- 2) ผู้ประกอบการนั้นมีศักยภาพในการกำหนดปริมาณการให้บริการโทรคมนาคมแก่ผู้บริโภคหรือกำหนดราคาให้สูงกว่าระดับราคาที่กำหนดโดยกลไกตลาด

¹² Info-Communications Development Authority of Singapore, **Effective Regulation: Case Study: Singapore**, 2001, the paper prepared for International Telecommunication Union.

กรณีศึกษาที่ 2: สหภาพยุโรป¹³

สหภาพยุโรปยึดหลักการคล้ายคลึงกับสิงคโปร์โดยกำหนดให้ผู้มีอำนาจเหนือตลาดคือผู้ประกอบการนั้นมีส่วนแบ่งตลาดเกินร้อยละ 25 ของตลาดกิจการโทรคมนาคมภายในซึ่งผู้ประกอบการให้บริการ อย่างไรก็ตามหน่วยงานกำกับดูแลของแต่ละประเทศอาจกำหนดให้ผู้ประกอบการที่มีส่วนแบ่งตลาดน้อยกว่าร้อยละ 25 เป็นผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาด และในบางกรณีอาจกำหนดให้ผู้ประกอบการที่มีส่วนแบ่งตลาดมากกว่าร้อยละ 25 ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าผู้ประกอบการมีคุณสมบัติเหล่านี้หรือไม่

1. มีความสามารถกำหนดสภาพการแข่งขันในตลาดได้
2. มีรายรับมากเมื่อเทียบกับรายรับของผู้ประกอบการทั้งหมดในตลาด
3. มีความสามารถในการควบคุมช่องทางที่จะเข้าถึงผู้บริโภค
4. มีความสามารถในการเข้าถึงแหล่งการเงิน
5. มีประสบการณ์ในการให้บริการในตลาดนั้นๆ

เช่นเดียวกับในกรณีของสิงคโปร์ ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดในสหภาพยุโรปจะต้องทำตามเงื่อนไขกำกับดูแลมากกว่าผู้ประกอบการทั่วไป เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภค และให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม เงื่อนไขเพิ่มเติมเหล่านี้เกี่ยวกับการเชื่อมต่อโครงข่าย การแยกระบบบัญชี และการให้บริการสังคม ซึ่งมีรายละเอียดแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ

2.3 กระบวนการออกใบอนุญาต

กระบวนการออกใบอนุญาตที่มีความโปร่งใสนั้นต้องทำโดยเปิดเผยต่อสาธารณะและควรประกอบด้วยปัจจัยสำคัญ ได้แก่ การประกาศล่วงหน้า การกำหนดเกณฑ์คุณสมบัติ (qualification criteria) และ เกณฑ์การคัดเลือก (selection criteria) รวมทั้งการมีขั้นตอนรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ

¹³ ¹³ European Telecommunications Office, *Final Reports on Regulatory Operators with Significant Market Power*, 1998, available at www.eto.dk/licensing.

ผลจากการศึกษาพบว่าประเทศพัฒนาแล้วส่วนใหญ่มีแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับกับหลักการดังกล่าว ประเทศเหล่านี้มีการประกาศล่วงหน้าถึงการเปิดรับใบสมัครผู้ประกอบการประเภทต่างๆ กฎเกณฑ์เงื่อนไข และกระบวนการในการพิจารณา การกำหนดเกณฑ์ (Criteria) ที่เกี่ยวข้อง แต่การแยกเกณฑ์คุณสมบัติ และเกณฑ์การคัดเลือก บางครั้งยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร ตัวอย่างการศึกษามีดังนี้

กรณีศึกษาที่ 1: สิงคโปร์

หน่วยงานผู้ออกใบอนุญาต: IDA

การประกาศล่วงหน้า : Guidelines on Submission of Application for Facilities-Based Operator Licence, Guidelines on Submission of Application for Service-Based Operator Licence