

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่ทำให้ต้นทุนการประกอบการให้บริการโทรคมนาคมลดน้อยลง ทำให้สามารถเกิดการแข่งขันขึ้นได้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคมนั้น ได้ส่งผลให้แนวคิดเรื่องการผูกขาดโดยธรรมชาติ (natural monopoly) ของการให้บริการโทรคมนาคมคลายตัวลง ประกอบกับความต้องการของผู้ใช้บริการที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดความเป็นไปได้ที่จะมีผู้ประกอบการให้บริการโทรคมนาคมได้มากกว่า 1 ราย ประกอบกับแนวโน้มในทางระหว่างที่ต้องการให้มีการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคม ซึ่งทำให้จำเป็นต้องมีกติกา กฎเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับที่ชัดเจนและเป็นธรรม เพื่อให้การประกอบธุรกิจแข่งขันนั้นก่อประโยชน์แก่ทุกฝ่าย ด้วยเหตุนี้จึงก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างที่สำคัญของการควบคุมกำกับดูแลระบบการให้บริการโทรคมนาคมที่แตกต่างไปจากในอดีต คือ เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการแข่งขัน และจำเป็นจะต้องมีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล (regulatory body) ขึ้นมากำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมโดยเฉพาะ¹

การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมขึ้นมา ก็เพื่อให้การให้บริการโทรคมนาคมบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่คาดหวัง ดังนั้นสิ่งที่องค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมต้องควบคุมกำกับดูแลก็คือ บริการมิใช่เทคโนโลยี เพราะการกำหนดควบคุมเทคโนโลยีนั้น อาจก่อให้เกิดผลเสียแก่การให้บริการโทรคมนาคมได้ เนื่องจากพัฒนาการที่รวดเร็วทางด้านเทคโนโลยี จะเป็นปัจจัยสำคัญที่บังคับให้ผู้ให้บริการโทรคมนาคมจำเป็นต้องปรับปรุงเทคโนโลยีของตนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด ดังนั้นหากสิ่งที่ถูกควบคุมเป็นเทคโนโลยีก็จะมีผลทำให้ผู้ให้บริการสูญเสียโอกาสทางด้านการตลาด แต่ไม่สามารถปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพของการให้บริการได้ทันกับความต้องการของตลาด² ทำให้เกิดผลเสียต่อผู้บริโภคและเศรษฐกิจโดยรวมของรัฐ

จากการเจรจาโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานภายใต้กรอบ WTO ซึ่งเป็นวงการกรอบการค้ากับดูแลภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศ แนวคิดที่ว่ากลไกตลาดเกิดความล้มเหลว และผลการ

¹ ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, “แนวคิดพื้นฐานกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม,” วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 15 (สิงหาคม 2538) :15.

² Robin Davey, “The Role of Regulation in Strategic Development of Telecommunications,” Paper Presented to ASIA Telecom 1993 : 8.

ศึกษาของ ITU เรื่ององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศต่าง ๆ ที่ให้องค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมภายในของรัฐใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ เพื่อสร้างความมั่นใจให้เกิดกับผู้รับบริการและผู้ลงทุนต่อการแข่งขันที่จะมีขึ้นจากการเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคมของประเทศต่าง ๆ ส่งผลให้แนวคิดขององค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมดังต่อไปนี้

- 6.1 แนวคิดว่าด้วยบทบาทขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม
- 6.2 แนวคิดว่าด้วยเป้าหมายขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม
- 6.3 แนวคิดว่าด้วยวัตถุประสงค์ขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม
- 6.4 แนวคิดว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม

ซึ่งรายละเอียดในแต่ละส่วนมีดังนี้

6.1 แนวคิดว่าด้วยบทบาทขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม

การเปลี่ยนแปลงในด้านบทบาทของผู้ควบคุมกำกับดูแลที่เปลี่ยนไปมี 3 ประการคือ

6.1.1 บทบาทการเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจจากระบบที่มีการผูกขาดไปสู่ระบบการแข่งขัน

บทบาท ในการจัดการให้ระบบเศรษฐกิจของการให้บริการโทรคมนาคมเปลี่ยนจากระบบการผูกขาดการให้บริการไปสู่ระบบการแข่งขันตามกลไกตลาด ซึ่งบทบาทของผู้ควบคุมกำกับดูแลในส่วนนี้เป็นบทบาทที่มีความสำคัญและต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานพอสมควรในการที่จะบรรลุผล เพราะจากประสบการณ์ในการเปิดเสรีของประเทศต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงจากระบบการผูกขาดไปสู่การแข่งขันนั้น ไม่สามารถทำได้ในช่วงระยะเวลาอันสั้น³ นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจดังกล่าวยังส่งผลให้ผู้ควบคุมกำกับดูแลต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อนโยบายการแข่งขัน เพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพการแข่งขันตามกลไกตลาด

6.1.2 การหาหลักการในการชดเชยความเสียหายให้ผู้บริโภค

ผู้ควบคุมกำกับดูแลจะต้องเป็นผู้ที่หาหลักการในการชดเชยความเสียหายให้กับผู้บริโภค ซึ่งอาจเกิดขึ้นในกรณีเกิดความล้มเหลวของกลไกตลาด

จากการหลอมรวมกันทางเทคโนโลยี ที่ทำให้การส่งสัญญาณภาพ เสียง และข้อมูลได้ในเวลาเดียวกันเกิดขึ้นในตลาดการให้บริการโทรคมนาคมนี้ ไม่เพียงแต่ทำให้เกิดการประหยัด

³ Lee Tuthill, "The GATS and new rules for regulators," Telecommunications Policy 21 (November/December 1997): 784.

ทรัพยากรในการผลิตอุปกรณ์ที่ใช้งานได้หลายอย่างเท่านั้น แต่ยังทำให้เกิดการรวมตัวในแนวตั้ง (Vertical Integration) ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดปัญหาที่ตามมาในระยะยาวคือ การผูกขาดการให้บริการ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและอันอาจเกิดขึ้นดังกล่าวนี้ ทำให้บทบาทขององค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมเกิดขึ้น 2 ลักษณะ⁴ คือ

- ก) เป็นผู้ชี้ขาดตัดสิน และสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุนว่าสถานะการแข่งขันจะเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่วางไว้
- ข) คุ้มครองผู้บริโภค

6.1.3 การลดความไม่โปร่งใสในกระบวนการทางการบริหาร

การวางกฎเกณฑ์การกำกับดูแลขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมอย่างชัดเจน จะทำให้ลดความไม่แน่นอน และความไม่โปร่งใสของกระบวนการทางการบริหารได้ ทั้งนี้ เพราะลักษณะของการกำกับดูแลโดยกระบวนการบริหารของราชการจะมีลักษณะที่ยุ่งยาก ลำช้า และเต็มไปด้วยขั้นตอน นอกจากนี้วิธีการดำเนินการของกระบวนการทางการบริหารจะไม่มีเปิดเผยแพร่ให้บุคคลภายนอกได้รับรู้ซึ่งทำให้สร้างความไม่มั่นใจแก่นักลงทุนและผู้บริโภค

6.2 แนวคิดว่าด้วยเป้าหมายขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม

จากโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปส่งผลให้เป้าหมายของผู้ควบคุมกำกับดูแลต้องเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย เนื่องจาก แต่เดิมนั้นการให้บริการโทรคมนาคมส่วนใหญ่จะถูกผูกขาดอันเนื่องมาจากแนวคิดเรื่องการผูกขาดโดยธรรมชาติ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นการผูกขาดโดยรัฐ หรือโดยเอกชนก็ตาม ทำให้นโยบายในการกำกับดูแลส่วนใหญ่ขาดมาตรการในการคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภค⁵ แต่เมื่อตลาดการให้บริการโทรคมนาคมสามารถเปิดให้มีการแข่งขันได้อันเนื่องมาจากการมีเทคโนโลยีที่ถูกลง ประกอบกับแรงผลักดันในทางการค้าระหว่างประเทศที่ต้องการให้มีการเปิดเสรีในการให้บริการโทรคมนาคมมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากข้อตกลง GATS และ NGBT ที่ทำให้บทบาทของผู้ควบคุมกำกับดูแลต้องเปลี่ยนแปลงไป และก่อให้เกิดกฎเกณฑ์การกำกับดูแลเพื่อแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างผู้ให้บริการ เช่น การเชื่อมต่อเครือข่าย ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้ในการกำหนดเป้าหมายของผู้ควบคุมกำกับดูแลจะต้องให้สอดคล้องกับสถานะการณ์ด้วย

⁴ Sanford V Berg and R Dean Foreman, "Incentive Regulation and telcom performance : a primer," *Telecommunications Policy* 20,9 (1996) : 651.

⁵ International Experiences in Competition and Regulations in Telecommunications Industries ; <http://www.oecd.org/daf/ccp/bdpt105.htm>.

เป้าหมายขององค์กรกำกับดูแลในแต่ละประเทศอาจมีความแตกต่างกันไปตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม แต่อย่างไรก็ตามโดยหลักการพื้นฐานแล้วเป้าหมายของผู้ควบคุมกำกับดูแลส่วนใหญ่มีดังต่อไปนี้⁶

1. กำกับดูแลคุณภาพ และราคาของบริการโทรคมนาคม ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ซึ่งในกรณีนี้บางครั้งกลไกตลาดแต่เพียงอย่างเดียวไม่สามารถทำให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้รับบริการได้ เนื่องจากผู้ให้บริการมีน้อยราย นอกจากนี้ผู้ให้บริการโทรคมนาคมรายเล็กไม่สามารถต่อรองกับผู้ให้บริการโทรคมนาคมรายใหญ่ได้

2. ให้บริการเป้าหมายทางสังคม โดยเฉพาะการให้บริการบริการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึงทุกพื้นที่ (universal service) และไม่มีทางเลือกปฏิบัติ⁷ ในหลาย ๆ ประเทศผู้กำกับดูแลต้องคำนึงถึงกลุ่มผู้รับบริการบางกลุ่ม เช่น กลุ่มผู้มีรายได้น้อย, ผู้ที่อยู่ห่างไกลจากพื้นที่บริการ หรือ คนไร้ความสามารถ ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้มักถูกผู้ให้บริการละเลย ดังนั้น ผู้กำกับดูแลจึงควรกำหนดวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้เกิด universal service แก่กลุ่มคนเหล่านี้ด้วย เช่น การกำหนดเป้าหมายในการขยายเครือข่ายการให้บริการของผู้ให้บริการที่เป็นหน่วยงานของรัฐ หรือ การกำหนดค่าบริการแก่กลุ่มผู้รับบริการที่มีรายได้น้อย

3. ให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม (fair competitive) แก่ผู้ให้บริการรายเล็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ผู้ให้บริการรายใหญ่มีอำนาจต่อรองสูง

4. คุ้มครองผลประโยชน์ของผู้รับบริการ และมีการพิจารณาถึงคำร้องของผู้รับบริการ นอกเหนือจากเป้าหมาย universal service แล้วยังถือเป็นหน้าที่พื้นฐานโดยทั่วไปของผู้กำกับดูแลที่จะต้องคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้รับบริการ

5. ตรวจสอบควบคุมการทำงานของ ผู้ให้บริการที่เป็นของรัฐ และมีฐานะเหนือผู้ให้บริการรายอื่นในตลาด (dominant PTO) ในตลาดของการให้บริการโทรคมนาคมที่มีการผูกขาด หรือมีการแข่งขันกึ่งผูกขาด โดยหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ให้บริการ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมืองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานและพฤติกรรมในตลาดของ PTOs เช่น กำกับดูแลการกีดราคาของ PTOs ให้มีความเหมาะสมกับการลงทุนและคุณภาพของบริการ⁸

⁶ Asia-Pacific Telecommunity, *Handbook on Competitive Activities* (October 1994), p. 72.

⁷ Michael Tylor and Susan Bednarczyk, "Regulatory Institutions and Processes in Telecommunications : An International Study of Alternatives," *Telecommunications Policy* 17 (December 1993) : 651.

⁸ Michael Tylor and Susan Bednarczyk, supra.. footnote 7, p. 651.

⁹ Ibid., p. 651.

6. ประกันเงื่อนไขทางเทคนิคเพื่อก่อให้เกิดการดำเนินการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งข้อนี้จะมีค่ามากในสถานะที่มีการแข่งขันเพิ่มสูงขึ้น การประกันเงื่อนไขทางเทคนิคเช่น การวางแผนการจัดสรรเลขหมาย, การวางมาตรฐานทางเทคนิค หรือ การกำหนดหลักเกณฑ์การเชื่อมต่ออุปกรณ์ของผู้รับบริการกับเครือข่ายสาธารณะ

7. กระตุ้นให้เกิดความคิดริเริ่มและการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคม ในหลาย ๆ ประเทศผู้กำกับดูแลมีบทบาทสำคัญในการสร้างโอกาส หรือ สภาวะแวดล้อมให้เกิดความคิดริเริ่มได้ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกามีการให้ใบอนุญาตแก่การนำดาวเทียมวงโคจรต่ำมาใช้ในการสื่อสารส่วนบุคคลได้¹⁰

8. เปลี่ยนแปลงโครงสร้างอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากโครงสร้างที่วางอยู่บนพื้นฐานของการผูกขาดไปสู่โครงสร้างที่วางอยู่บนพื้นฐานของการแข่งขัน¹¹

9. บริหารทรัพยากรที่ขาดแคลนให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เช่น การจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ การจัดสรรเลขหมาย right of way

10. กระตุ้นให้เกิดการลงทุนในเครือข่ายการให้บริการโทรคมนาคมสาธารณะ¹² ในบางประเทศโดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาความจำเป็นที่ต้องการลงทุนเพื่อขยายเครือข่ายสาธารณะ ซึ่งถือเป็นการสร้างเงื่อนไขให้เหมาะแก่การลงทุน

11. การนำนโยบายการไม่เลือกปฏิบัติ (no discrimination policy) มาใช้ในระดับของผู้เล่นในแต่ละฝ่าย ซึ่งเป่าหมายนี้ผู้กำกับดูแลของรัฐที่มีการนำการแข่งขันเข้ามาในระบบการให้บริการโทรคมนาคมจะต้องสร้างกฎเกณฑ์ที่เหมือนกัน (uniform) และมีความเหมาะสมในการที่จะควบคุมผู้เล่นแต่ละฝ่ายอย่างเท่าเทียมกัน โดยถือเป่าหมายสูงสุดของกฎเกณฑ์การกำกับดูแลในระยะยาว แต่ในทางปฏิบัติกฎเกณฑ์เหล่านี้ไม่สามารถเกิดขึ้นในช่วงเวลาอันสั้นสำหรับตลาดที่เริ่มมีการแข่งขัน ทั้งนี้เพราะมีความจำเป็นในการที่จะต้องเลือกปฏิบัติต่อผู้ให้บริการรายใหม่ในลักษณะที่ทำให้สามารถอยู่ในตลาดได้ ดังนั้นในทางปฏิบัติผู้กำกับดูแลจะต้องคำนึงถึงว่าควรต้องให้ความสำคัญต่อหลักการไม่เลือกปฏิบัติเท่าใดเพื่อให้บรรลุผลมากที่สุด โดยให้สัมพันธ์กับเป่าหมายในการสร้างเงื่อนไขที่ทำให้ผู้ให้บริการรายใหม่สามารถอยู่ได้¹³

12. การเชื่อมต่อเครือข่าย ผู้กำกับดูแลมีส่วนสำคัญในการสร้างสภาวะให้เกิดการเชื่อมต่อเครือข่ายระหว่างผู้ให้บริการรายใหม่กับผู้ให้บริการที่เป็นเจ้าของเครือข่าย ซึ่งกฎเกณฑ์ที่จะควบคุม

¹⁰ Ibid., p. 652.

¹¹ Ibid., p. 652.

¹² Michael Tylor and Susan Bednarczyk, supra., footnote 7, p. 652.

¹³ International Experiences in Competition and Regulation in Telecommunications

คุมการเชื่อมต่อเครือข่ายจะต้องประกอบไปด้วย หนึ่ง หลักการในการเชื่อมต่อเครือข่าย สอง กระบวนการและวิธีการในกระบวนการตัดสินใจในกรณีพิเศษ สาม กลไกในการตรวจสอบและการบังคับใช้กฎเกณฑ์¹⁴

6.3 แนวคิดว่าด้วยวัตถุประสงค์ขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม

เมื่อบทบาทขององค์กรควบคุม กำกับดูแลเปลี่ยนแปลงไปย่อมส่งผลให้วัตถุประสงค์เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย นั่นคือ วัตถุประสงค์ขององค์กรควบคุมกำกับดูแลจะต้องเป็นการสร้างกรอบการกำกับดูแลที่สามารถคุ้มครอง และดึงดูดนักลงทุนให้เข้ามาในตลาด¹⁵

เช่น จากเดิมที่วัตถุประสงค์ขององค์กรกำกับดูแลสนับสนุนหลักการบริการอย่างทั่วถึงทุกพื้นที่โดยผู้ประกอบการรายเดียวแล้ว รัฐจะต้องเพิ่มประสิทธิภาพของการบริการโดยการเปิดให้มีการแข่งขัน และสร้างมลภาวะให้เกิดการเข้าสู่ตลาดของนักลงทุนต่างชาติ

นอกจากนี้องค์กรกำกับดูแลยังต้องมี วัตถุประสงค์ ในการคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภคโดยการมีบทลงโทษสำหรับการกระทำที่มีลักษณะเป็นการฉ้อฉล และ หลอกลวง¹⁶ ซึ่งในการที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์เหล่านี้ได้นั้น ตลาดจะต้องอยู่ในสถานะที่มีการแข่งขันไม่ใช่ผูกขาด

6.4 แนวคิดว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม

การดำเนินการของผู้ควบคุมกำกับดูแล อันได้แก่ การออกกฎเกณฑ์, การออกใบอนุญาต, การถอนใบอนุญาต, การทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเช่น คลื่น เลขหมาย (numbering) และ การวางมาตรฐานทางด้านเทคนิค กิจกรรมเหล่านี้อาจเป็นกิจกรรมโดยทั่วไปของผู้ควบคุมกำกับดูแลที่ทำอยู่แล้วก่อนที่จะตลาดจะมีการแข่งขัน แต่ความแตกต่างที่สำคัญคือ กิจกรรมหรือหน้าที่เหล่านี้จะต้องแยกออกจากผู้ให้บริการอย่างชัดเจน และอาจต้องแยกออกจากหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้วางนโยบาย เช่น กระทรวงคมนาคม อย่างไรก็ตามก็อาจต้องมีการเน้นการกำกับดูแลในบางกิจกรรมให้มากกว่าในอดีต ได้แก่ การเชื่อมต่อเครือข่าย, การคิดค่าบริการ, การระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ให้บริการ

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Martin Cave and Peter Crowther, "Determining the level of regulation in EU telecommunications : A preliminary assessment," *Telecommunications Policy* 20 ,10 (1996) : 728-729.

¹⁶ Lee Tuthill, "The GATS and new rules for regulators," *Telecommunications Policy* 21 (November/December 1997) :784.

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่า นโยบาย หรือการดำเนินงานขององค์กรในแต่ละประเทศอาจมีความแตกต่างกันในรายละเอียด อันเนื่องมาจากความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า ประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กรกำกับดูแลขึ้นอยู่กับหลักการที่สำคัญคือ

1. องค์กรดังกล่าวจะต้องมีความเป็นอิสระ

ซึ่งความเป็นอิสระมีอยู่ 3 ประการคือ

1.1 การเป็นอิสระจากผู้ให้บริการ ซึ่งในประเด็นนี้หมายถึง การที่ต้องมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้ให้บริการ และผู้กำกับดูแลออกจากกันอย่างชัดเจน

หลักเกณฑ์ในข้อนี้ถือว่ามีความสำคัญประเด็นหนึ่ง เพราะจะเห็นได้ว่าเป็นทางปฏิบัติของรัฐที่มีการจัดตั้งองค์กร และเห็นได้จาก GATS และ ITU

1.2 การเป็นอิสระจากผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ คือ เป็นอิสระทางด้านผลประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้นในอุตสาหกรรมโทรคมนาคม การเป็นอิสระจากผลประโยชน์พิจารณาได้ใน 2 ประเด็น ประเด็นแรก หมายถึงว่านโยบายขององค์กรจะต้องไม่มีส่วนได้เสีย หรือเกี่ยวพันในธุรกิจการค้าบริการในลักษณะที่เป็นการให้ผลประโยชน์ หรือเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นพิเศษ ประเด็นที่สอง คณะกรรมการ หรือกรรมการขององค์กรจะต้องมิใช่ผู้ที่มีความเกี่ยวพัน หรือมีส่วนได้เสียในอุตสาหกรรมโทรคมนาคม

1.3 การเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมือง หมายถึงการจำกัดขอบเขตในการมีส่วนร่วมของการแทรกแซงทางการเมืองให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ไม่มากหรือน้อยจนเกินไป

2. ความโปร่งใสขององค์กร

ความโปร่งใสขององค์กรเป็นการพิจารณาถึงขั้นตอนในกระบวนการตัดสินใจเป็นหลัก กล่าวคือ กระบวนการตัดสินใจใดๆ ก็ตามขององค์กรจะต้องมีความชัดเจน และมีเหตุผลประกอบเพื่อให้เกิดการยอมรับโดยไม่มีข้อโต้แย้งอันไม่สมควร ทั้งนี้เพราะอุตสาหกรรมการให้บริการโทรคมนาคมเป็นอุตสาหกรรมที่มีผลตอบแทนสูง และเกี่ยวพันกับประโยชน์ของบุคคลหลายๆ ฝ่าย ดังนั้น การให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจ จะช่วยลดทอนข้อกังขาให้แก่บุคคลฝ่ายต่างๆ ได้

3. ความเป็นกลางขององค์กร

ความเป็นกลางขององค์กรมีความหมายในแง่ที่ว่า การใช้อำนาจขององค์กรกำกับดูแลจะต้องเป็นไปโดยไม่เลือกปฏิบัติ หรือเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

4. หลักความรับผิดชอบที่สอบทานได้ขององค์กร

หลักความรับผิดชอบที่สอบทานได้ขององค์กร คือหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจขององค์กรกำกับดูแล เพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจในทางที่ผิด หรือใช้อำนาจเกินขอบเขต ซึ่งการ

ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจนี้ อาจทำได้โดยการเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์คำตัดสินขององค์กรกำกับดูแลต่อศาล หรือหน่วยงานอื่นๆ

6.5 ข้อเสนอแนะสำหรับองค์กรกำกับดูแลในประเทศไทย

จากแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม ของกระทรวงคมนาคม ฉบับ กรกฎาคม 2540 ซึ่งได้มีนโยบายที่ต้องการการปรับเปลี่ยนนโยบายด้านกิจการโทรคมนาคมจากการผูกขาดโดยผู้ให้บริการที่เป็นรัฐ ไปสู่การเปิดให้มีการแข่งขันและให้มีการร่วมลงทุนจากภาคเอกชน และเสนอให้มีการแยกหน้าที่ในการกำกับดูแลออกจากหน่วยงานเดิมคือองค์กรกิจการโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทย โดยการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมขึ้นโดยเฉพาะ คือ คณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ (กสช.) เพื่อให้การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมมีความชัดเจนและเป็นเอกภาพ

ดังนั้นเมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ (กสช.) จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงหลักการและแนวคิดต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น คือ หลักความเป็นอิสระ หลักความโปร่งใส หลักความเป็นกลาง และ หลักความรับผิดชอบที่สอบทานได้หรือหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเป็นอิสระขององค์กรกำกับดูแล เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันคือ การถูกแทรกแซงจากอิทธิพลทางเมือง ดังนั้นการที่จะให้ กสช. สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพคือ การกำหนดหลักประกันความเป็นอิสระให้กับ กสช. โดยการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่าง กสช. และรัฐมนตรีกระทรวงคมนาคมให้ชัดเจน และไม่สามารถใช้อำนาจบังคับบัญชาต่อ กสช. และนอกจากนี้จำเป็นที่จะต้องมีการตรากฎหมายว่าด้วยกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้ กสช. ใช้เป็นกฎหมายหลักในการนำไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับความต้องการพัฒนากิจการโทรคมนาคม