

เปรียบเทียบข้อกำหนดและแนวทางการจัดทำ

ก่อนหน้านี้ได้กล่าวถึง ประเด็นแนวทางการจัดทำข้อกำหนดที่ผู้ศึกษาได้ศึกษา และกล่าวถึงประเด็นข้อกำหนดของรัฐ (โดย ทศท.) ได้จัดทำ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการคัดเลือกเอกชนเข้ารับสมัครทานในการติดตั้งเลขหมายโทรศัพท์ที่ผ่านมา สำหรับในส่วนต่อไปนี้จะได้นำข้อคิดเห็นที่ผู้ศึกษา มีความเห็นแตกต่างจากที่รัฐได้จัดทำขึ้น มาเปรียบเทียบเป็นส่วนต่อไป (ดูตารางสรุปใน ตารางที่ 6.2)

1. ด้านการแบ่งผลประโยชน์ให้รัฐ

วัตถุประสงค์สำคัญของการทำงานที่กำหนดข้อกำหนดด้านรายได้หรือการแบ่งผลประโยชน์ เพื่อทำให้เกิดการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างเป็นธรรม แต่การดำเนินการของรัฐ ที่ผ่านมายังไม่สามารถทำให้เกิดการกระจายผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมได้ เนื่องจากข้อกำหนดที่กำหนดขึ้นเพื่อคัดเลือกผู้ที่เสนอส่วนแบ่งรายได้ให้รัฐมากที่สุดเป็นผู้ได้รับสัมปทานนั้น ทำให้เกิดภาวะกับผู้บริโภคในการที่จะต้องเป็นผู้รับภาระในรูปของราคาที่เพิ่มขึ้น หรือปริมาณสินค้าที่ได้รับมีปริมาณน้อยลง หรือถ้าหากผู้รับสัมปทานไม่สามารถเปลี่ยนแปลงราคาหรือปริมาณผลิต ภาวะที่ผู้บริโภคได้รับอาจมาในรูปของคุณภาพที่ลดลง จากการลดต้นทุนการผลิตของผู้รับสัมปทานก็ได้ นอกจากนี้รายได้ที่จัดเก็บก็ไม่ได้มีการกำหนดให้ชัดเจนว่าจะถูกนำไปใช้ประโยชน์กับผู้ใด ผู้ศึกษามีข้อสังเกตต่อข้อกำหนดด้านการแบ่งรายได้ ดังนี้

1.1 การแบ่งรายได้(ผลประโยชน์)ให้รัฐ

บริการโทรศัพท์ (บริการติดตั้งคู่สายและบริการอื่น) เป็นบริการที่สามารถสร้างอำนาจผูกขาดแก่ผู้ผลิต เนื่องจากเป็นบริการที่ต้องผลิตด้วยต้นทุนที่สูง และต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญ

ผู้ที่จะมีคุณสมบัติพร้อมทั้งเงินทุน และความชำนาญมีน้อยราย ทำให้คู่แข่งยังมีไม่มากนัก ผู้ผลิตที่มีอยู่สามารถเป็นผู้กำหนดราคาค่าบริการขึ้นได้ ราคาที่ผู้กำหนดขึ้นมักที่มีระดับสูงกว่าราคาที่ถูกกำหนดในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ ที่ถูกกำหนดขึ้นจากอุปสงค์และอุปทานของตลาด ราคาที่ผู้ผลิตกำหนดสามารถสร้างกำไรส่วนเกินให้ผู้ผลิต และส่งผลให้ประโยชน์ของผู้บริโภคเกิดขึ้นน้อยกว่าสภาพการผลิตภายใต้ภาวะการแข่งขัน (วัดจากส่วนเกินผู้บริโภค) เพราะต้องจ่ายค่าบริการที่แพง กว่าไรส่วนเกินที่ผู้ผลิตได้รับ มักไม่มีแนวโน้มว่าจะลดลง เนื่องจากไม่มีภาวะการแข่งขันผู้ผลิตรายอื่นไม่มีโอกาสที่จะเข้ามาแบ่งกำไร ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีมาตรการในการกระจายผลประโยชน์กลับไปสู่ผู้บริโภคให้มากที่สุด วิธีการที่ ทศท. เลือกใช้คือการให้เอกชนผู้รับสัมปทานต้องแบ่งรายได้ให้รัฐ

ทศท. กำหนดว่าผู้ที่แบ่งรายได้ให้รัฐสูงสุดเป็นผู้ได้รับสัมปทาน ซึ่งดูเหมือนจะเป็นผลดีต่อผู้บริโภค ในการที่จะช่วยอุดหนุนกำไรส่วนเกินของผู้ผลิตให้โอนมาเป็นของ ทศท. (พิจารณาเฉพาะผลผลิต) แต่ถ้าหากได้มองในมุมกว้างไปถึงผลลัพธ์จริงๆ ที่เกิดขึ้น จะพบว่ามาตรการดังกล่าวนี้ไม่สามารถช่วยลดกำไรเกินปกติของผู้ผลิตได้ ผู้ผลิตจะมีการปรับตัว เพื่อพยายามรักษากำไรไว้ ในลักษณะของการลดระดับการผลิต เพื่อให้ราคาสูงขึ้น หรือลดต้นทุนการผลิตด้านอื่นลง ในกรณีไม่สามารถปรับปริมาณการผลิตและราคาได้ ซึ่งอาจส่งผลให้คุณภาพของบริการลดลง

1.2 ผลกระทบจากการแบ่งรายได้

การพิจารณาว่าการจ่ายส่วนแบ่งรายได้มีผลกระทบอย่างไร จะแบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน ตามที่มาของรายได้ ที่มาของรายได้ที่นำมาใช้เป็นฐานในการแบ่งรายได้ให้รัฐมาจากรายได้ในการติดตั้งคู่สาย และรายได้ที่มาจากค่าบริการที่จัดเก็บในการโทรติดต่อ การวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้บริโภค แยกออกเป็น 2 ส่วนตามแหล่งที่มาของรายได้ คือ ตลาดคู่สาย (Access Market) และตลาดบริการ (Usage Market)

1.2.1 Access Market

การปรับตัวของเอกชน เมื่อมีการเรียกเก็บส่วนแบ่งรายได้ รายรับที่ผู้ผลิตจะได้รับจริงนั้น เกิดขึ้นต่ำกว่าที่รายรับที่จัดเก็บได้ ในภาวะดังกล่าวกำไรที่ผู้ผลิตได้รับ จะไม่ใช่กำไร

สูงสุดอีกต่อไป (เนื่องจากรายรับหน่วยสุดท้ายลดลง) มีผลทำให้ผู้ผลิตมีการปรับระดับการผลิตใหม่ภายใต้เงื่อนไขที่พยายามแสวงหากำไรสูงสุด

การผลิตบริการที่เอกชนแต่ละรายจัดเสนอขึ้นในแต่ละพื้นที่นั้น จะถือได้ว่าเป็นอุปทานของตลาด (ในแต่ละพื้นที่) เนื่องจากมีผู้ผลิตเพียงรายเดียว ดังนั้นอุปทานของผู้ผลิตรายนั้นๆ ก็คืออุปทานรวมของตลาดนั่นเอง จากรูปที่ 6.1 อุปทานสำหรับเลขหมายที่มีการติดตั้งคือเส้นอุปทาน S_1 ซึ่งมีลักษณะเป็นเส้นตั้งฉากกับแกนแนวนอน หมายถึงว่าปริมาณการผลิตเลขหมายในแต่ละครั้งที่เกิดขึ้นจะมีระดับคงที่ สำหรับช่วงหนึ่ง (ถ้าหากมีการเปลี่ยนแปลงการผลิตใหม่ อุปทานใหม่ที่เกิดขึ้น ก็ยังอยู่ในลักษณะตั้งฉาก เพียงแต่เปลี่ยนระดับไปเท่านั้น)

ก่อนที่จะได้มีการแบ่งส่วนแบ่งรายได้ให้รัฐนั้น รายรับเฉลี่ย (AR) ที่หน่วยผลิตได้รับคือ เส้น $D_1 = AR_1$ เมื่อต้องแบ่งรายได้ให้รัฐโดยคิดจากรายรับรวมที่ได้รับ หน่วยผลิตพบว่าเมื่อต้องแบ่งรายได้บางส่วนทำให้รายรับรวมที่ได้รับจริงนั้นลดลง เส้นรายรับรวมที่หน่วยผลิตพบจะเปลี่ยนจากเส้น $D_1 = AR_1$ เป็นเส้น AR_2 เคลื่อนต่ำลงมาในระดับเป็นสัดส่วนของรายได้ที่ต้องแบ่งให้รัฐ (ในขณะที่ระดับของอุปสงค์ในตลาดไม่มีการเปลี่ยนแปลง ยังเป็นเส้น D_1) เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงของเส้นรายรับเฉลี่ย มีผลทำให้รายรับหน่วยสุดท้าย (MR) เปลี่ยนแปลงไปในระดับต่ำลงด้วย รายรับหน่วยสุดท้ายที่เกิดขึ้นใหม่ คือ MR_2

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในรายรับหน่วยสุดท้าย ทำให้หน่วยผลิตต้องปรับระดับการผลิตด้วย เมื่อพยายามสร้างกำไรสูงสุด คือ กำหนดระดับการผลิตที่ รายรับหน่วยสุดท้ายเท่ากับต้นทุนหน่วยสุดท้าย ($MR_2 = MC$) ทำให้การผลิตที่เกิดขึ้นใหม่นั้น (อุปทานของตลาดที่เกิดขึ้นใหม่) มีระดับน้อยกว่าเดิม คือผลิตเพียง $0Q_2$ ขณะเดียวกันระดับราคาเกิดการเปลี่ยนแปลงด้วย คือ ราคาปรับเพิ่มขึ้นเป็น OP_2 ตามเส้นอุปสงค์เดิม เพราะอุปสงค์ของผู้บริโภคนั้นไม่เปลี่ยน ยังคงเป็นระดับ D_1 อยู่ เพียงแต่รายรับเฉลี่ยที่ผู้ผลิตได้รับจริงนั้นลดลง จึงทำให้มีการปรับระดับของอุปทานใหม่ การปรับตัวนี้จะทำให้ คู่สาย/เลขหมายที่บริษัทจะทำการติดตั้งมีปริมาณน้อยลงจากตาม

ผลต่อผู้บริโภค ในตลาดคู่สาย จำนวนคู่สายที่จัดให้จะมีจำกัดอยู่ในระดับหนึ่ง (ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง) ไม่ว่าราคาจะขึ้นไปเท่าไรก็ตามจำนวนคู่สายที่มีอยู่คงที่ คืออุปทานสำหรับคู่สายจะไม่มีความไหวตัวต่อการเปลี่ยนแปลงราคา ส่วนความต้องการคู่สายของผู้ใช้บริการซึ่งแสดงด้วยเส้นอุปสงค์นั้น จะมีความไหวตัวต่อราคา ตามกฎของอุปสงค์

ที่ระดับการผลิตในปริมาณ Q_{D_2} (หลังการปรับตัวของผู้ผลิต) ถึงแม้ว่ารัฐสามารถถ่ายเทกำไรเกินปกติจากผู้ผลิตมาเป็นรายรับของรัฐได้ก็จริง แต่พบว่าส่วนเกินของผู้บริโภคลดลงเนื่องจากต้องบริโภคในราคาที่สูงขึ้น และปริมาณลดลง พบว่าส่วนเกินผู้บริโภคเหลือเพียง P_{2AE} (จากเดิมที่มีเท่ากับ AP_1B)

ส่วนเกินผู้บริโภคที่ลดลงสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนคือ ส่วนแรกจากการที่ต้องบริโภคสินค้าในราคาที่สูงขึ้น และส่วนที่สองมาจากปริมาณคู่สายที่ได้รับลดลง

1.2.2 Usage Market

การปรับตัวของผู้ผลิต ในตลาดของการให้บริการโทรติดต่อนั้นมีไม่จำกัด (อุปทานมีไม่จำกัด) ผู้บริโภคจะใช้ที่โทรออกก็ครั้งก็ได้ขึ้นกับความพอใจของผู้ใช้บริการ บริการที่ต่อโทรศัพท์ที่มีให้ไม่จำกัด (ในระดับราคาหนึ่งบริการที่จัดเสนอมีไม่จำกัด)

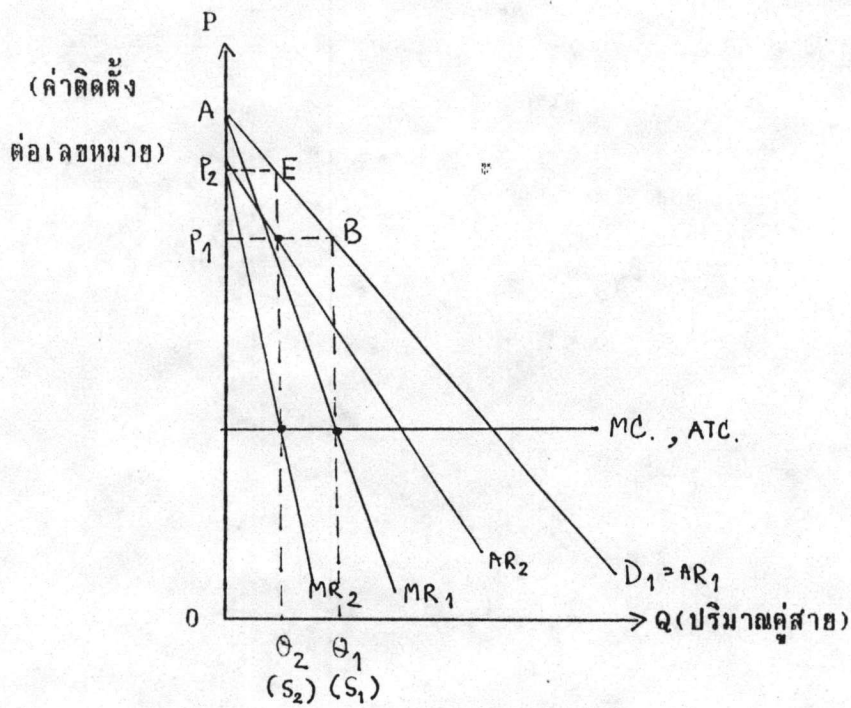
เส้นอุปทานสำหรับการโทรติดต่อ จะมีลักษณะเป็นเส้นขนานกับแกนนอน (เส้น S_1 ในรูปที่ 6.2) หมายถึงผู้ใช้บริการสามารถใช้บริการโทรติดต่อดีไม่จำกัดจำนวนครั้ง ณ ระดับราคาค่าบริการที่กำหนดไว้

หลังจากการแบ่งรายได้ รายรับรวมที่แท้จริงลดลง (อธิบายได้เช่นเดียวกับกรณี Access Market) ทำให้เอกชนผู้รับสัมปทานต้องมีการปรับตัว ในฐานะที่ผู้ผลิตเป็นผู้ที่สามารถกำหนดราคาได้ (Price Maker) ผู้ผลิตก็จะทำการกำหนดราคาค่าบริการสำหรับการโทรให้สูงขึ้น แต่ปริมาณบริการที่เสนอ (การต่อโทรศัพท์) ยังมีไม่จำกัดเหมือนเดิม

ผลต่อผู้บริโภค ในการโทรติดต่อ ถึงแม้จำนวนครั้งที่ผู้ใช้บริการสามารถใช้ได้ (อุปทาน) ยังมีอยู่อย่างไม่จำกัดก็จริง แต่ระดับราคาของผู้บริโภคต้องจ่ายในการโทรติดต่อแต่ละครั้งจะมีระดับสูงขึ้น ทำให้ผู้บริโภคต้องสูญเสียผลประโยชน์ไป ส่วนเกินผู้บริโภคลดลงเหลือ P_{2AE} (จากเดิมซึ่งผู้บริโภคเคยมีส่วนเกิน AP_1B)

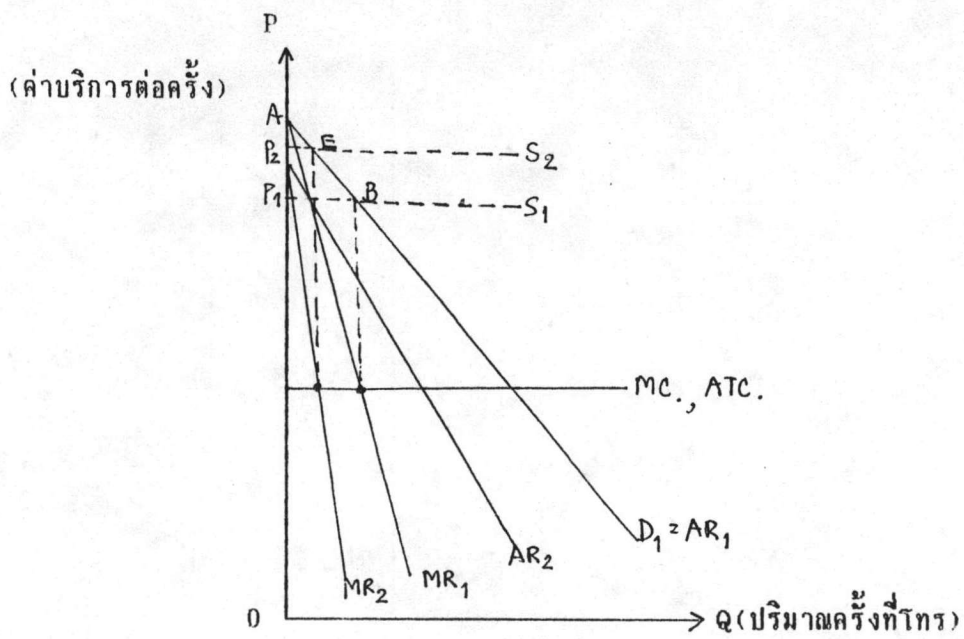
รูปที่ 6.1

การกำหนดราคาและปริมาณการติดตั้งเลขหมายใน Access Market



รูปที่ 6.2

การกำหนดราคาและปริมาณครั้งที่โทรใน Usage Market



ผลโดยรวมที่เกิดขึ้นใน Access Market และ Usage Market เมื่อพิจารณาผล

โดยรวมของทั้ง 2 ตลาดที่กล่าวมาข้างต้น เห็นว่ามาตรการการแบ่งรายได้ของเอกชนให้กับรัฐ เมื่อได้รับสัมปทาน ผู้ผลิตจะมีการปรับตัว เพื่อรักษาระดับกำไร ผลจากการปรับตัวของผู้ผลิต ทำให้ผู้บริโภคได้รับค่าน้อยลง ขณะเดียวกันราคาก็สูงขึ้นกว่าเมื่อไม่มีการจัดแบ่งรายได้ สำหรับบริการโทรติดต่อถึงแม้ยังมีไม่จำกัดเหมือนเดิม แต่ราคาในการโทรติดต่อจะสูงขึ้น ผู้ใช้บริการต้องรับภาระด้วยการจ่ายค่าบริการที่เพิ่มขึ้น

การแบ่งรายได้ที่แท้จริงนั้นไม่ได้ตกอยู่กับผู้ผลิต แต่เป็นภาระของผู้บริโภค นอกจากนี้ การที่ ทศท. หรือรัฐจะนำส่วนแบ่งรายได้ที่ได้รับไปใช้ ก็ไม่ได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน ว่าเงินส่วนแบ่งรายได้นี้ จะถูกนำไปใช้ในทางใด จะถูกนำไปใช้ในกิจการของ ทศท. เอง หรือจะถูกนำส่งเข้าเป็นรายได้ของรัฐ ในการที่จะทำให้เกิดประโยชน์/สวัสดิการของผู้ใช้บริการโทรศัพท์ที่ขึ้น (ไม่ได้ถูกนำไปใช้ในการเพิ่มคู่สาย พัฒนาคุณภาพ จัดบริการใหม่ๆ เป็นต้น)

1.3 ข้อเสนอสำหรับการจัดทำข้อกำหนดด้านรายได้

การแบ่งรายได้ให้รัฐไม่ได้ช่วยให้ประโยชน์ของผู้บริโภคเพิ่มขึ้น รวมทั้งการจัดเก็บรายได้ไปก็ไม่ได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในการนำไปใช้ นั่นคือไม่ส่งผลคืออะไรแตกต่างจากการไม่เก็บรายได้มากนัก ดังนั้นก็ไม่ควรให้มีข้อกำหนดนี้อีกต่อไป เพื่ออย่างน้อยที่สุดก็ลดภาระให้กับผู้ใช้บริการที่ไม่ต้องมารับภาระส่วนแบ่งรายได้นี้ ด้วยการรับบริการที่มีคุณภาพที่เลวลง (ในกรณีที่ไม่สามารถปรับการผลิต และรายได้)

2. การกำหนดราคาค่าบริการ

จากการที่รัฐพยายามลดกำไรส่วนเกินของผู้ผลิต ด้วยการให้ผู้ผลิตแบ่งรายได้บางส่วนให้รัฐ โดยการโอนส่วนเกินมาเป็นรายรับของรัฐบาลก็จริง แต่มีผลทำให้ระดับราคาสินค้าสูงขึ้น และ/หรือปริมาณการผลิตลดลง จึงจำเป็นต้องมีข้อกำหนดด้านอื่นขึ้นมาเสริม หรือปรับปรุงข้อกำหนดด้านการแบ่งรายได้ให้ดีขึ้น เพื่อรักษาระดับของสวัสดิการของสังคม โดยเฉพาะด้านผล

ประโยชน์ของผู้บริโภค ข้อกำหนดด้านอื่นที่จะเข้ามาช่วยรักษาระดับผลประโยชน์ของผู้บริโภค คือ ข้อกำหนดด้านราคาค่าบริการและปริมาณการผลิตคู้สาย ซึ่ง ทศท. กำหนดให้ราคาค่าบริการที่เอกชนจัดเก็บนั้นเท่ากับอัตราของทศท. ส่วนปริมาณคู้สายนั้นกำหนดที่ระดับ 3 ล้านเลขหมาย ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงเฉพาะเรื่องข้อกำหนดด้านราคา ก่อน ในหัวข้อต่อไปจึงจะกล่าวถึงข้อสังเกตในเรื่องปริมาณคู้สายที่การศึกษามีความเห็นแตกต่างจากที่ ทศท. จัดทำ

2.1 การกำหนดราคาค่าบริการของ ทศท.

การกำหนดราคาค่าบริการของรัฐ สามารถทำได้หลายวิธี (ดูเรื่องการกำหนดราคาในใบบทที่ 3) แต่วิธีที่ทำให้ประโยชน์ของผู้บริโภคมากที่สุด คือวิธีการกำหนดราคาแบบยุติธรรม (กำหนดราคาเท่ากับต้นทุนเฉลี่ย)

การกำหนดราคาแบบยุติธรรม รัฐต้องทราบถึงต้นทุนที่แท้จริงก่อน จึงสามารถทำการกำหนดราคาขึ้นได้ วิธีการที่จะทราบเกี่ยวกับต้นทุนการผลิตโดยเฉลี่ย รัฐสามารถทำได้ 2 ทางคือ จากการสอบถามหรือขอข้อมูลจากผู้ผลิตที่จะเข้ามาเป็นผู้รับสัมปทาน และจากการใช้ข้อมูลต้นทุนจากการดำเนินการของ ทศท. ที่ผ่านมา

ตามทฤษฎี กล่าวไว้ว่าในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ การแสวงหาข่าวสารหรือข้อมูลด้านต้นทุน สามารถเกิดขึ้นได้ เพราะได้มีข้อสมมติว่า ทุกคนได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง รวมทั้งการแสวงหาข่าวสารข้อมูล เกิดขึ้นในต้นทุนที่ต่ำ (Perfect Information)

แต่ในความเป็นจริงการจะรับทราบต้นทุนการผลิต โดยเฉพาะจากการสอบถามจากเอกชนผู้จะเข้ามาสัมปทาน เป็นการยากที่จะได้ทราบถึงต้นทุนเฉลี่ยที่แท้จริง โดยเฉพาะเมื่อผู้ผลิตเอกชนทราบว่า ต้องการนำตัวเลขต้นทุนนั้น ไปใช้เพื่อกำหนดราคา โดยหวังจะลดกำไรส่วนเกินที่พวกเขาเคยได้รับ มีผลให้ข้อมูลด้านต้นทุนที่ได้รับมาจะมีความคลาดเคลื่อน เพราะผู้ผลิตแต่ละรายเมื่อรู้ล่วงหน้า ก็จะบวกกำไรส่วนที่ต้องการ เข้าเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุน (ปกติในต้นทุนเฉลี่ยจะมีการรวมกำไรปกติอยู่แล้ว) เมื่อเป็นเช่นนั้นระดับของต้นทุนเฉลี่ยที่ได้รับทราบจากผู้ผลิตย่อมสูงกว่าที่ควรเป็น ผู้ผลิตก็ยังคงรักษาระดับกำไรเกินปกติอยู่ได้ (ได้รวมกำไรเกินปกติไว้ในต้นทุน ที่แจ้งให้ ทศท. ทราบ)

วิธีการที่ ทศท. ดำเนินการเกี่ยวกับข้อกำหนดด้านราคาคือ ใช้ต้นทุนของ ทศท. เป็นตัวแทนในการประมาณการต้นทุนที่จะเกิดขึ้นกับเอกชนผู้รับสัมปทาน เพื่อใช้ในการกำหนดราคา ค่าบริการ แต่ก็ต้องยอมรับอยู่ประการหนึ่งว่า ต้นทุนเฉลี่ยที่ประมาณการจากต้นทุนของ ทศท. ที่ผ่านมา ไม่สามารถสะท้อนถึงประสิทธิภาพได้ เพราะต้นทุนที่แสดงออกมานั้นเป็นต้นทุนที่มากเกินไป และมีผลภายใน (ไครยทุก, 2533) แฝงอยู่ในต้นทุนนั้นด้วย ทำให้ต้นทุนที่หาออกมาได้ สูงกว่า ต้นทุนที่แท้จริง

2.2 ข้อเสนอในการจัดหาข้อกำหนดด้านราคา

ในการกำหนดราคาเพื่อให้ผู้บริโภคมองเกิดความโปร่งใสมากที่สุด พบปัญหาตามที่กล่าวมาแล้ว คือ ไม่สามารถทราบระดับต้นทุนเฉลี่ยที่แท้จริงได้ว่าจะเกิดขึ้นเท่ากับเท่าไร

เมื่อเกิดปัญหาว่ารัฐไม่สามารถที่จะทราบถึงระดับต้นทุนเฉลี่ยที่แท้จริงได้ การกำหนดราคาแบบยุติธรรมที่สามารถทำให้ผู้บริโภคมองเกิดความโปร่งใสมากที่สุด ก็ไม่สามารถบรรลุได้ วิธีการที่สามารถนำเข้ามาใช้ได้ คือ ใช้การกำหนดราคาตามแบบ ทศท. เดิมไปก่อน เพราะอย่างน้อย ในระดับราคาเดิมที่องค์การโทรศัพท์เคยผลิตอย่างมีกำไร จะช่วยการประกันได้ว่าเอกชนที่เข้ามา จะไม่ขาดทุนแน่นอน จะเป็นการดึงดูดให้เอกชนสนใจเข้ามาผลิต เพราะถ้าหากขาดทุน คงยากที่เอกชนจะเข้ามาร่วมงาน แล้วจึงกำหนดข้อกำหนดอื่นๆทางอื่นในการที่จะช่วยเพิ่มระดับผลประโยชน์ของผู้บริโภคให้มากขึ้นต่อไป

3. ด้านปริมาณคู่สาย

ในการสร้างข้อกำหนดด้านการแบ่งรายได้ให้รัฐ และการกำหนดราคาของ ทศท. ยังไม่สามารถทำให้เกิดประโยชน์กับผู้บริโภคได้มากที่สุด หรือทำให้สังคมเกิดสวัสดิการมากที่สุดได้ เพราะยังไม่ได้มีการประกันว่าผู้บริโภคจะได้รับสินค้าในระดับที่เพียงพอต่ออุปสงค์ที่เกิดขึ้น จึงได้เกิดแนวคิดข้อกำหนดด้านปริมาณขึ้น เพื่อสร้างอุปทานให้เพียงพอกับอุปสงค์ของการใช้บริการ โทรศัพท์ ข้อกำหนดของ ทศท. คือการกำหนดระดับการติดตั้งเลขหมายขึ้น 3 ล้านเลขหมาย

จากการศึกษาถึงข้อกำหนดด้านปริมาณการติดตั้งคู่สายที่ ทศท. กำหนดนั้น ผู้ศึกษา มีข้อสังเกตต่อข้อกำหนดของ ทศท. อยู่ 2 ประการ คือ การกำหนดปริมาณการติดตั้ง และการกำหนดพื้นที่การติดตั้ง

3.1 การกำหนดปริมาณการติดตั้ง

ในการกำหนดปริมาณการติดตั้งมีจุดมุ่งหมายเพื่อทำให้มีการติดตั้งคู่สายในระดับที่มีสนองความต้องการของผู้บริโภค และโดยคู่สายที่มีเพียงพอต่อความต้องการ ต้องผลิตอย่างมีประสิทธิภาพในทางเทคนิคด้วย นั่นคือ ต้องเป็นปริมาณที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ

การที่รัฐ(โดย ทศท.) ได้ให้เอกชนเข้ามาจัดการผลิตคู่สายแทนทศท. เพราะหวังว่าเอกชนจะสามารถจัดผลิตคู่สายได้มากกว่าและรวดเร็วกว่า ที่ทศท. จัดผลิตเอง เนื่องจากความสามารถในการจัดการ การบริหารของเอกชน รวมทั้งเงินทุนที่มีมากกว่า

ในการดำเนินการให้เอกชนเข้าร่วมกิจกรรมในการผลิตคู่สายขึ้นบริการประชาชนในครั้งแรกนี้ ทศท. ได้กำหนดปริมาณการติดตั้งขึ้นเป็นเป้าหมายในการดำเนินงานของเอกชนผู้รับสัมปทาน จำนวน 3 ล้านเลขหมาย โดยแบ่งเป็นการติดตั้งคู่สายในเขตนครหลวง 2 ล้านเลขหมาย และเขตภูมิภาคอีก 1 ล้านเลขหมาย การตั้งเป้าปริมาณการติดตั้งคู่สายนี้ ทศท. ทำขึ้นเพื่อป้องกันการผลิตในปริมาณที่น้อยกว่าที่ ทศท. เคยจัดทำ รวมทั้งพยายามทำให้ระดับ Waiting List มีปริมาณน้อยลง

3.1.1 ผลจากการกำหนดปริมาณการติดตั้ง

การกำหนดปริมาณการติดตั้งให้เกิดในปริมาณจำกัด โดยอาศัยสถิติการติดตั้งของ ทศท. ที่ผ่านมา เป็นตัวช่วยกำหนด มีผลดีต่อผู้บริโภคในแง่ที่สามารถประกันได้ว่าต้องมีคู่สายเมื่อสิ้นสุดการติดตั้งจำนวน 3 ล้านเลขหมาย แต่ไม่สามารถประกันได้ว่า ปริมาณการผลิตคู่สายจำนวนดังกล่าวทำให้เกิดประสิทธิภาพขึ้นในระบบเศรษฐกิจ ภายใต้ทรัพยากรที่ได้ใช้ไป (ปัจจัยการผลิตที่ใช้ในการผลิต)

ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งใช้เป็นตัวแทนการวัดสวัสดิการทางสังคม ตามแนวคิดของพาเรโต จะเกิดขึ้นเมื่อมีการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพทางเทคนิค และการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพนั้น สามารถผลิตสินค้า/บริการขึ้นตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้ ภายใต้การจัดสรรด้วยระบบราคา

การที่กล่าวว่าการติดตั้งคู่สายในจำนวน 3 ล้านเลขหมายไม่เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจนั้น สามารถทำให้เห็นภาพได้ชัดเจนขึ้น เมื่อได้นำตัวเลขประมาณการความต้องการและจำนวนการติดตั้งที่จะเกิดขึ้นในโครงการนี้(ปี2536-2540) มาประกอบ

ในตารางที่ 6.1 เมื่อได้นำประมาณการความต้องการเลขหมายโทรศัพท์ ทั้งในเขตนครหลวงและภูมิภาคมารวมกัน แล้วนำมาเปรียบเทียบกับเลขหมายที่จะทำการติดตั้งเพิ่มในปี 2536-2540 ยังมีจำนวนความต้องการที่ยังเหลืออยู่จำนวนมากคือไม่ต่ำกว่า 1 ล้านเลขหมายเมื่อสิ้นสุดโครงการนี้ (ยังไม่พิจารณาความต้องการที่จะต้องเพิ่มขึ้นอีกในอนาคต) แสดงให้เห็นว่ายังมีผู้ที่รอใช้บริการโทรศัพท์อยู่เมื่อสิ้นสุดการดำเนินการ การที่ ทศท. ออกข้อกำหนดด้านปริมาณการติดตั้งให้จำกัดเพียง 3 ล้านเลขหมาย เท่ากับเป็นการทำให้ผู้บริโภคอีกหลายคนหมดโอกาสที่จะมีคู่สายโทรศัพท์

สภาพการดังกล่าวเหมือนกับเป็น The Pareto Criterion คือ ยังสามารถทำให้ผู้บริโภคเกิดความพอใจเพิ่มขึ้นได้ โดยไม่ทำให้ใครมีความพอใจลดลง ความพอใจที่เพิ่มขึ้น จะเกิดขึ้นจากคนที่ได้รับคู่สายที่เพิ่มเติมจากส่วน 3 ล้านเลขหมายที่ได้กำหนดไว้

ตารางที่ 6.1

ประมาณการความต้องการและจำนวนเลขหมายโทรศัพท์ในปี 2536-2540

หน่วย : ล้านเลขหมาย

ปี	ประมาณการความต้องการโทรศัพท์		จำนวนเลขหมายที่ติดตั้ง			ความต้องการที่เหลือ
	กทม.	ตจว.	ทศก.	TA.	TT&T.	
2536	2.167	1.152	2.352	0.060	0.000	1.357
2537	3.037	1.436	2.780	0.460	0.200	1.033
2538	3.457	1.784	2.780	0.950	0.500	1.011
2539	3.882	2.237	2.780	1.450	0.750	1.139
2540	4.282	2.804	2.780	2.000	1.000	1.306

ที่มา : องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

3.1.2 ข้อเสนอในการจัดทำข้อกำหนดด้านปริมาณ

ถึงแม้ว่าการกำหนดราคาเดิมอาจช่วยรักษาระดับส่วนเกินผู้บริโภคได้ระดับหนึ่ง และการเก็บรายได้ช่วยชดเชยกำไรส่วนเกินบางส่วนจากผู้ผลิต แต่ถ้าหากปริมาณการผลิตยังมีระดับน้อย ส่วนเกินของผู้บริโภคหลังเปิดให้เอกชนเข้ามา ก็ยังไม่บรรลุจุดที่มากที่สุดได้ วิธีการที่จะช่วยได้คือต้องกำหนดปริมาณการผลิต เพิ่มส่วนเกินผู้บริโภค ซึ่งการกำหนดปริมาณการผลิตนี้ต้องพยายามศึกษาอุปสงค์ที่เกิดขึ้นเสียก่อน วิธีการศึกษาอุปสงค์โดยง่ายที่สุด คือ สถิติค่าขอติดตั้ง และประมาณการความต้องการที่จะเกิดขึ้น ในช่วงของการดำเนินการมาประกอบกันเพื่อหาระดับอุปสงค์

แนวทางของข้อกำหนดด้านปริมาณ ที่จัดเสนอในการศึกษานี้ อยู่บนพื้นฐานของการมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจซึ่งสามารถช่วยให้สวัสดิการของสังคมเพิ่มขึ้นได้โดยเกิดการจัดสรร การบริโภคและการแลกเปลี่ยนใหม่ในการที่จะทำให้ความพอใจของคนในสังคมเพิ่มขึ้น โดยไม่ทำให้ใครเลวลง

แนวทางการเสนอข้อกำหนดด้านปริมาณคู่สายของผู้ศึกษา คือ พยายามทำให้เกิดคู่สายให้มากที่สุด ให้เพียงพอกับความต้องการ

วิธีนี้จะไม่มีการกำหนดปริมาณการผลิตลงไปว่าควรเป็นปริมาณเท่าไร จะกำหนดเพียงปริมาณคู่สายขั้นต่ำสุด การกำหนดว่าปริมาณคู่สายขั้นต่ำสุดที่ควรเกิดขึ้นจากระบบเครือข่าย ได้จากการประมาณการระดับความต้องการ แล้วมอบหน้าที่ให้ผู้ผลิตเป็นผู้ตัดสินใจเองเกี่ยวกับปริมาณผลิต ว่าผู้ผลิตควรจะมีผลิตคู่สายจำนวนเท่าไร จากโครงข่ายระบบที่ได้จัดทำขึ้น โดยอาศัยสัญญาณราคาจากตลาดเป็นเครื่องมือตัดสินใจโดยประกอบด้วยต้นทุนที่ต้องใช้ไป

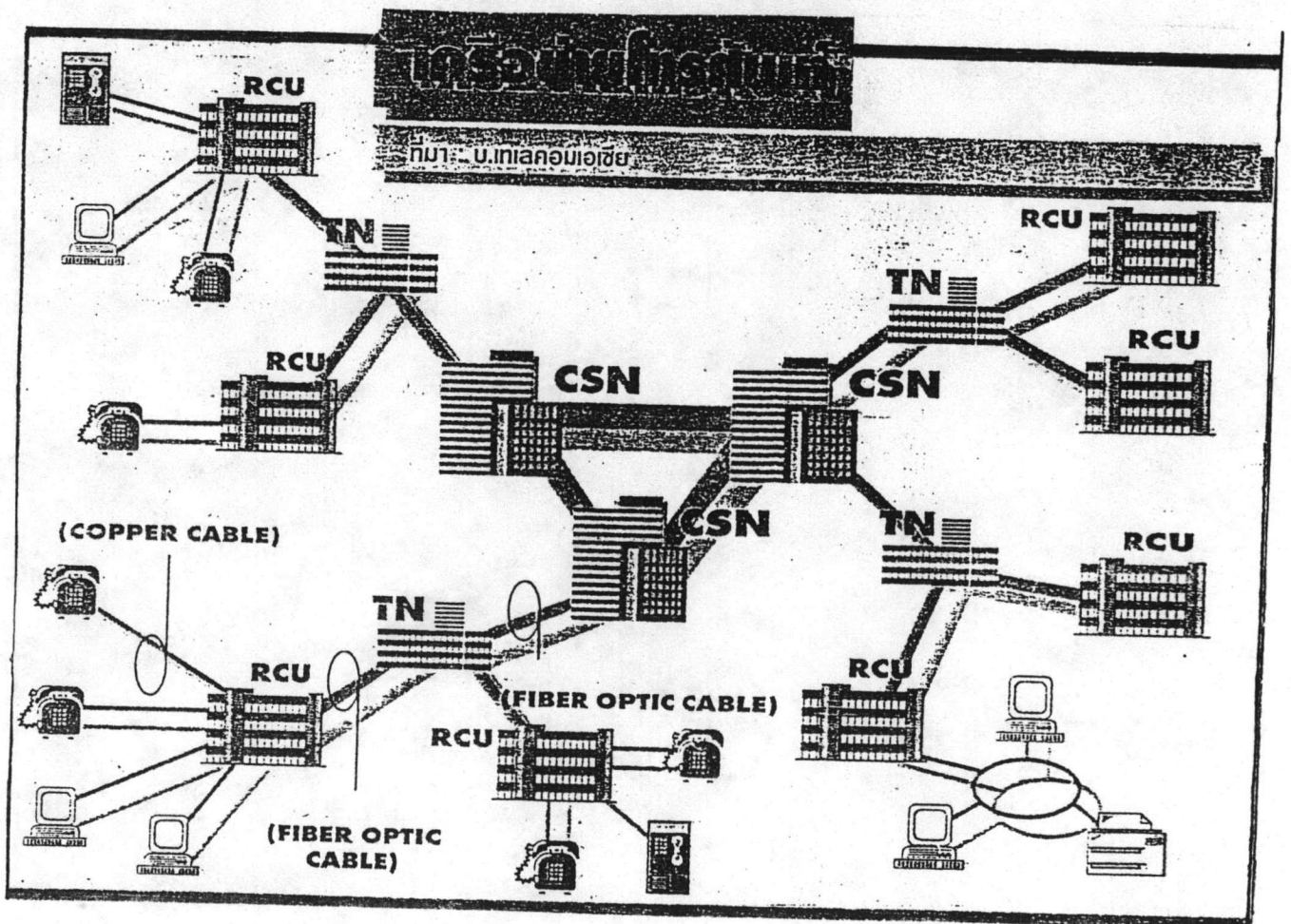
ทศก. ได้กำหนดปริมาณคู่สายได้จำนวนคงที่ระดับหนึ่ง (3 ล้านเลขหมาย ในขณะที่ราคาอยู่คงที่) นอกจากไม่ทำให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจขึ้น แม้กระทั่งเงื่อนไขในด้านของประสิทธิภาพการผลิต ก็ยังไม่สามารถบรรลุถึงได้ เพราะการจัดการการผลิตยังมีน้อยกว่าที่สามารถเกิดขึ้นจริง ภายใต้ต้นทุนที่ใช้ในการจัดการผลิต (ไม่เต็ม Capacity ของปัจจัยการผลิต)

ในการชี้ให้เห็นว่าการจัดการการผลิตยังมีน้อยกว่าความสามารถที่เกิดขึ้นจริง ต้องเข้าใจถึงโครงข่ายการทำงานของระบบเครือข่ายก่อน โครงข่ายโทรศัพท์ประกอบด้วยเครือข่าย 3 ชั้น คือ

ขั้นแรก เป็นการต่อเชื่อมโยงระหว่างชุมสายหลักหรือสถานีแม่ (Centralized Switching Node : CSN.) ซึ่งตั้งอยู่ตามจุดต่างๆ ในพื้นที่ให้บริการ

ขั้นที่สอง เชื่อมโยงระหว่างชุมสายหลักกับชุมสายย่อย (Remote Concentrator Unit : RCU.) ซึ่งจะกระจายครอบคลุมพื้นที่ทั่วไป ระหว่างชุมสายหลักและชุมสายย่อย เชื่อมต่อกันด้วยเส้นใยแก้วนำแสง (Optical Fiber Cable)

ระหว่างชุมสายย่อย คือ สถานีส่งสัญญาณ (Transmission Node : TN.) ทำหน้าที่ควบคุมการส่งสัญญาณระหว่างชุมสายต่าง ๆ สถานีส่งสัญญาณนี้เชื่อมโยงกับชุมสายย่อยหลาย ๆ ชุมสาย ดังนั้นเมื่อต้องการเพิ่มหรือลดจำนวนคู่สายในชุมสายย่อยเหล่านี้ ก็สามารถเปลี่ยนแปลงได้ที่สถานีส่งสัญญาณ การเชื่อมโยงจากสถานีแม่จนถึงสถานีส่งสัญญาณ เรียกว่า Core Network หรือระบบหลัก ส่วนการเชื่อมโยงจากสถานีส่งสัญญาณจนถึงชุมสายย่อย เรียกว่า Server Network



ชั้นที่สาม เป็นการเชื่อมโยงเครือข่ายขั้นสุดท้าย จากชุมสายย่อย เข้าไปยังบ้านผู้ใช้บริการ การเชื่อมต่อกันระหว่างชุมสายย่อยไปยังบ้านผู้ใช้บริการ ยังเป็นหลอดทองแดง ยกเว้นในกรณีที่ใช้บริการเป็นประเภทธุรกิจขนาดใหญ่ มีความต้องการโทรศัพท์จำนวนมาก และบริการที่ทันสมัยอื่นๆ ผู้รับสัมปทานอาจเชื่อมโยงโดยใช้ใยแก้วนำแสง

ถ้าพิจารณาเฉพาะในชั้นที่ 3 ของโครงข่าย คือการเชื่อมต่อระหว่างชุมสายย่อยและบ้าน ซึ่งยังเป็นสายทองแดงอยู่ การเพิ่มจำนวนคู่สาย จากสายที่วางไว้ไม่สามารถเพิ่มเติมได้อีก เพราะ 1 สายทองแดง คือ 1 เลขหมาย เหมือนกับว่า ผู้รับสัมปทานได้ผลต่ออย่างเต็มประสิทธิภาพของสายที่ได้วางแล้ว

แต่ถ้าได้พิจารณาทั้งระบบที่ผู้รับสัมปทานได้จัดวางขึ้น เทคนิคที่ผู้ลงทุนใช้ในการวางโครงข่ายในโครงการ เป็นเทคโนโลยีที่ทันสมัยที่สุด คือ เป็นเทคโนโลยีใยแก้วนำแสง และระบบดิจิทัล

เคเบิลใยแก้วนำแสงทำจากแก้วบริสุทธิ์ เส้นใยแก้วที่ใช้เป็นสายเคเบิลมีขนาดเล็กมาก แต่มีสมรรถนะในการส่งผ่านข้อมูลได้เป็นหนึ่งพันเท่าของประสิทธิภาพคลื่นวิทยุ ส่วนระบบดิจิทัลคือระบบที่แปลงสภาพข้อมูลทั้งเสียง ภาพ และข้อความให้อยู่ในรูปของเลข 1 และ 0 ทำให้ง่ายต่อการส่ง เก็บและแปรรูป ทั้งยังสามารถบีบให้อ้อมมูลมีขนาดเล็กลง จึงไม่เปลืองเนื้อที่ในการเก็บและส่ง

ทั้งเคเบิลใยแก้วนำแสง และระบบดิจิทัล เมื่อประกอบกันเข้า ก็จะเป็นหัวใจสำคัญของระบบเครือข่าย ที่สามารถส่งข้อมูลได้ทั้งภาพ เสียง และข้อความในเวลาพร้อมๆ กันได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานของระบบ ISDN (Integrated Services Digital Network) ทำให้สามารถส่งภาพ เสียง ตัวหนังสือพร้อมกัน โดยใช้สายโทรศัพท์เพียงสายเดียว นอกจากนั้น แถบความถี่ของใยแก้วนำแสงที่กว้างมหาศาล ยังทำให้สามารถส่งผ่านข้อมูลในลักษณะโต้ตอบ (Interactive) กันได้ด้วย

ถ้านำเคเบิลใยแก้วมาใช้สำหรับโทรศัพท์เพียงอย่างเดียว 1 เส้น คือ ช่องสัญญาณโทรศัพท์ 7,000 เลขหมาย แต่จำนวนเลขหมายที่จะเกิดขึ้นตามสัญญาณการติดตั้ง ใช้แถบความถี่ไปเพียงร้อยละ 2 เท่านั้น ยังเหลืออีกร้อยละ 98 ที่จะนำไปใช้ส่งสัญญาณรูปอื่นหรือนำไปใช้เพิ่มคู่สายได้ในอนาคต (ขุนทอง ลอเสวีวานิช, 2537.)

เมื่อได้มองระบบโครงข่ายทั้งหมด และเทคนิคที่ใช้ การเพิ่มคู่สายในชั้นของการ เชื่อมต่อระหว่างชุมสายหลักกับชุมสายย่อย จากส่วนที่ได้ลงทุนไปนั้นยังสามารถทำได้ การเพิ่ม คู่สายนี้ อาจต้องมีการลงทุนเพิ่มบางส่วน ในการเพิ่มสายทองแดงเพื่อเชื่อมจากชุมสายย่อย กับบ้านผู้ใช้บริการ ในกรณีตัวอย่างของ TA. ระบบโครงข่ายใยแก้วที่ TA. ได้ออกแบบจัดทำไป แล้วนั้น ได้ออกแบบโดยใช้ใยแก้ว 24 เส้น ซึ่งยังมีขีดความสามารถที่จะรองรับการใช้งาน เพิ่มอีก 6 ล้านเลขหมาย

วิธีการที่ผู้ศึกษาเห็นว่าควรนำมาใช้ใน เรื่องของการกำหนดปริมาณการติดตั้ง คือ ปลอ่ยให้เอกชนทำการกำหนดปริมาณการติดตั้งคู่สายขึ้นเอง ตามประสิทธิภาพของปัจจัยการผลิต เท่าที่สามารถทำได้ (เท่าที่ระบบเครือข่ายจะสามารถทำให้เกิดคู่สายได้) การปลอ่ยให้จัดการ การผลิตขึ้นเอง จะทำให้มีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจเกิดขึ้น ทั้งในแง่ของการผลิต การบริโภค และการแลกเปลี่ยน โดยระบบราคาในตลาดจะเป็นตัวจัดสรรเอง

การปลอ่ยให้เอกชนทำการกำหนดปริมาณการผลิตกันเอง ทศท. อาจเกรงว่าไม่ สามารถก่อให้เกิดการติดตั้งคู่สายในปริมาณที่มากกว่า 3 ล้านตามที่กล่าวมาข้างต้น เนื่องจากต้อง การติดตั้งปริมาณน้อยเพื่อหวังกำไรจากราคาที่เพิ่มขึ้น ปัญหานี้ไม่ใช่เรื่องยาก เพราะสามารถทำ การสำรวจอุปสงค์ได้จากค่าขอติดตั้ง เพื่อเป็นเกณฑ์ขั้นต่ำ

3.2 การกำหนดพื้นที่/เขตการติดตั้ง

ข้อกำหนดด้านปริมาณอีกประการคือ การกำหนดเขตหรือพื้นที่การติดตั้ง การมีคู่สายขึ้น จำนวนหนึ่ง ไม่ได้มีการกระจายไปยังผู้บริโภคให้ทั่วถึง มีการกระจุกตัวของ การติดตั้งเฉพาะใน บางพื้นที่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นความความไม่เป็นธรรมในการกระจายสาธารณูปโภค

ทศท. มิได้กำหนดเขตการติดตั้งลงไปให้ชัดเจนว่าในแต่ละชุมชน ควรได้รับการติดตั้ง จำนวนกี่เลขหมาย เพียงแต่ทำการกำหนดไว้เป็นนโยบายว่าทั้งประเทศควรมีโทรศัพท์ประมาณ 7 เครื่องต่อประชากร 100 คน เมื่อสิ้นปี พศ. 2539 ซึ่งวิธีการกำหนดแบบนี้ มีผลให้ชุมชนในบาง พื้นที่ไม่สามารถมีโทรศัพท์ได้ทั้งๆ ที่ยินดีจะจ่ายค่าบริการ (เกิด Y-inefficiency ขึ้น)

4. ด้านคุณภาพของโทรศัพท์

4.1 คุณภาพของคู่สาย

คุณภาพของคู่สายที่กล่าวถึงนี้ หมายถึงคุณภาพในการที่จะติดต่อ คุณภาพของคู่สายนี้มีการกำหนดเป็นสากล โดย ITU. คือ ในการโทรติดต่อร้อยครั้ง ควรมีอัตราการต่อไม่ติดไม่เกินร้อยละ 5 (โทรติดมากกว่าร้อยละ 95) แต่ที่ผ่านมาอัตราการติดต่อในการโทรศัพท์ (โทรออก) ของผู้ใช้บริการโทรศัพท์ในเมืองไทย มีอัตราเฉลี่ยอยู่ในราวร้อยละ 50 เท่านั้น ดังนั้น บริการโทรศัพท์ของไทยที่จะมีขึ้น ก็ควรมีการกำหนดมาตรฐานขึ้นด้วย เพื่อศึกษาคุณภาพในการใช้งาน

4.2 ช่วงระยะเวลาปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จ

ทศท. ไม่สามารถกำหนดไว้ในข้อกำหนดการคัดเลือกถึงระยะเวลาการแล้วเสร็จของงานในแต่ละช่วง เพียงแต่กำหนดระยะเวลาไว้เพียง 2 ช่วง คือ ช่วงเวลาของการจัดทำแผนแม่บท และช่วงของการสิ้นสุดระยะเวลาดำเนินการ ส่วนแผนการติดตั้งในแต่ละปีนั้นให้บริษัทผู้ได้รับสัมปทานเป็นผู้เสนอมา

การกำหนดแบบกว้างในลักษณะนี้อาจเป็นผลเสีย คือ การดำเนินโครงการ (การติดตั้ง) อาจล่าช้า (รวมถึงระบบบริการเสริมอื่นๆ ด้วย) ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบต่อผู้บริโภคในเรื่องของการที่ต้องรอดต่อไปอีก

5. ด้านคุณสมบัติของผู้รับสัมปทาน

เป้าหมายของการออกข้อกำหนดการร่วมงานระหว่าง ทศท. และการศึกษามีส่วนต่างกันอยู่บ้าง เป้าหมายของ ทศท. เพื่อให้เอกชนสามารถดำเนินการได้ตลอดโครงการ ส่วนของการศึกษานี้ เพิ่มเติมมาในส่วนของการที่ป้องกันไม่ให้ผู้ได้รับสัมปทานสามารถสร้างความผันผวนขึ้นในระบบเศรษฐกิจ และหากทางป้องกันไม่ให้ผู้รับสัมปทานมีอำนาจมากเกินไป จนได้เปรียบผู้ผลิตรายอื่น ทั้งที่อยู่ในการผลิต และรายใหม่ที่จะเข้ามา

ความได้เปรียบในบริการโทรศัพท์นั้น เกิดขึ้นได้จากความได้เปรียบในด้านของความรู้ ความชำนาญ โดยเฉพาะด้านเทคนิค การที่จะป้องกันความได้เปรียบ ทศท. ต้องสร้างข้อกำหนดให้มีการถ่ายทอดความรู้ การอบรม รวมทั้งการศึกษาเพื่อเรียนรู้เทคนิคใหม่ๆ รวมทั้งทำความเข้าใจกับเทคนิคที่มีอยู่

6. การพิจารณาค่าอื่น ๆ

นอกจากการพิจารณาตามประเด็นหลักๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังมีประเด็นอื่นที่ควรนำมาร่วมในการพิจารณา ได้แก่ ผลต่ออุตสาหกรรมอื่นที่เกี่ยวข้อง เราสามารถแยกอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องซึ่งออกได้เป็น 2 ระดับ คือ

6.1 อุตสาหกรรมที่อยู่ในระดับเดียวกัน

อุตสาหกรรมในระดับเดียวกันในที่นี้ ได้แก่ โทรศัพท์ในระบบอื่นที่ให้บริการสำหรับการโทรออกและการเรียกเข้าได้เช่นเดียวกับโทรศัพท์ที่ติดตั้งในบ้านเรือน การกำหนดปริมาณการติดตั้งหรือราคาค่าบริการสำหรับโทรศัพท์ที่ใช้กันในบ้านเรือนย่อมมีผลต่อระดับความต้องการโทรศัพท์ระบบอื่น

พบว่า หากปริมาณการติดตั้งโทรศัพท์ในบ้านเรือนมีน้อยเกินไป ย่อมทำให้บริการโทรศัพท์ในระบบอื่นมีผู้ต้องการใช้มากขึ้น เนื่องจากผู้ที่มีความจำเป็นต้องมีโทรศัพท์ไว้ใช้ในการติดต่อจำเป็นจะต้องเลือกบริการอื่นมาทดแทนก่อน ในระหว่างรอการติดตั้ง นอกจากนี้อัตราค่า

บริการที่กำหนดขึ้น (โดยเฉพาะค่าใช้บริการเมื่อต้องการเรียกออก) ก็มีผลต่อการเลือกใช้โทรศัพท์ในระบบอื่นเช่นกัน การเลือกใช้โทรศัพท์ในระบบอื่นจะเกิดขึ้นเมื่อ ผู้ใช้บริการเปรียบเทียบราคาค่าบริการในการโทรติดต่อแต่ละครั้ง แล้วเห็นว่า การใช้โทรศัพท์เพื่อสื่อสารข้อมูลในระบบอื่นมีราคาถูกกว่า ก็จะหันไปเลือกใช้บริการที่ถูกกว่า

ดังนั้นในการกำหนดนโยบาย ทั้งในด้านปริมาณและราคาที่จะให้เอกชนจัดบริการแทนรัฐ (ทศท.) รัฐต้องตระหนักถึงคู่แข่งของเอกชนสำหรับอุตสาหกรรมในระดับเดียวกันด้วย ต้องไม่กำหนดการใช้บริการให้แตกต่างจากโทรศัพท์ในระบบอื่นมากนัก มิฉะนั้นจะทำให้ไม่มีผู้ให้บริการที่จัดใหม่ขึ้น เนื่องจากหันไปใช้บริการโทรศัพท์ในระบบอื่นแทน ซึ่งจะมีผลให้ผู้ได้รับสัมปทานต้องเลิกการผลิตไป หรือหากไม่เลิกผลิต รัฐก็ต้องมีการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อจูงใจให้มีการผลิตต่อไป ซึ่งทำให้มีการใช้เงินงบประมาณไปอย่างไม่มีประโยชน์

6.2 อุตสาหกรรมที่ผลิตวัสดุและวัตถุดิบ

การที่เอกชนเข้ามาจัดให้มีบริการโทรศัพท์จำนวนมากเช่นนี้ การจัดซื้ออุปกรณ์เพื่อนำมาประกอบเป็นระบบสำหรับให้บริการ ย่อมต้องมีปริมาณมากเช่นกัน การจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์นี้อาจมีแหล่งจัดซื้อทั้งจากในประเทศ และต่างประเทศ ซึ่งสัดส่วนสำหรับการจัดซื้อจากแต่ละแห่งย่อมแตกต่างกัน แต่หลักสำคัญในการจัดซื้อของผู้ผลิตบริการโทรศัพท์ได้รับสัมปทาน ก็คงไม่พ้นการพยายามจัดซื้อจากแหล่งที่มีราคาถูกที่สุด ในระดับคุณภาพที่ต้องการ เพื่อทำให้ต้นทุนการผลิตต่ำที่สุด สำหรับอุตสาหกรรมที่ผลิตวัสดุอุปกรณ์ในระบบโทรศัพท์ในประเทศไทย ในขณะนี้ไม่มีมากนัก และปริมาณการผลิตยังอยู่ในระดับต่ำ รวมทั้งชนิดที่ผลิตขึ้นได้เองก็ไม่มีมากนัก ราคาที่จำหน่ายก็สูงกว่าวัสดุอุปกรณ์ของต่างประเทศ ทำให้ไม่จูงใจให้ผู้ได้รับสัมปทานจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ที่ผลิตขึ้นในประเทศไทย แต่จะซื้อ/นำเข้าจากต่างประเทศ ซึ่งเมื่อราคาของวัสดุอุปกรณ์ที่นำเข้าเหล่านี้เมื่อรวมค่าขนส่งแล้ว ยังมีราคาต่ำกว่าวัสดุอุปกรณ์ที่ผลิตขึ้นในประเทศ

การนำเข้าวัสดุอุปกรณ์จากประเทศจำนวนมาก ถึงแม้จะมีผลดีกับผู้ผลิต(ต้นทุนต่ำ) และเป็นการตอบสนองการค้าแบบเสรีที่ต้องการให้เกิดขึ้นทั่วโลก โดยพยายามให้ผู้ที่มีความชำนาญผลิตสินค้าที่ผลิตได้มาก และมีต้นทุนต่ำ เป็นผู้ผลิตสินค้า เพื่อให้ทั่วทั้งโลกสามารถบริโภคสินค้าได้ในราคาถูก ถึงแม้ว่า การมองในระบบสังคมโลกโดยรวม แนวคิดข้างต้น ฟังดูเหมือนมีเหตุผล แต่หากได้มองย้อนกลับไปในแต่ละประเทศโดยแยกจากกันแล้ว พบว่าแนวคิดข้างต้นนี้ไม่สามารถนำมาใช้ได้ทุกประเทศ แนวคิดดังกล่าวจะมีประโยชน์เฉพาะกับ กลุ่มประเทศที่ผลิตสินค้าประเภทอุตสาหกรรม ส่วนในประเทศเกษตรกรรมแนวคิดดังกล่าวทำให้ประเทศเกษตรกรรมทั้งหลายต้องเพิ่มการพึ่งพิงชาติอื่นมากขึ้น

ในกรณีของประเทศไทย สำหรับอุตสาหกรรมที่ผลิตวัสดุอุปกรณ์ด้านโทรคมนาคม ถึงแม้ในขณะนี้ยังมีการผลิตในระดับต่ำ และราคาค่อนข้างสูง ซึ่งเป็นเหตุจูงใจให้ผู้ได้รับสัมปทานต้องหันไปหาซื้อวัสดุอุปกรณ์จากที่อื่น รัฐไม่ควรปล่อยให้ผู้ได้รับสัมปทานหันไปซื้อวัสดุอุปกรณ์จากต่างประเทศทั้งหมด เพราะจะทำให้อุตสาหกรรมผลิตวัสดุโทรคมนาคมในประเทศ ไม่สามารถขายสินค้าได้เลยและในที่สุดต้องเลิกการผลิตเพราะไม่มีความต้องการเกิดขึ้น รัฐควรได้เข้าส่งเสริมให้มีการจัดหาวัสดุจากในประเทศในบางส่วนที่เราสามารถผลิตขึ้นได้

การกระทำดังกล่าวอาจมีผลเสียกับผู้ได้รับสัมปทานบ้าง เนื่องจากต้องมีต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้น แต่ต้นทุนที่เพิ่มขึ้นนี้ ก็ไม่ได้สูญเสียไปเปล่าๆ แต่ถูกใช้เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมวัสดุอุปกรณ์ด้านโทรคมนาคม ทำให้ในอนาคตเมื่อมีการขยายตัวของบริการโทรคมนาคมเพิ่มขึ้น ประเทศไทยก็มีแหล่งผลิตวัตถุดิบรองรับและเมื่อผลิตจำนวนมากต้นทุนย่อมต่ำลง นอกจากนี้การผลิตวัตถุดิบขึ้นเองในประเทศไทย ยังช่วยในเกิดการจ้างแรงงานเพิ่มขึ้น ทำให้คนมีงานทำ

จะเห็นได้ว่าส่วนของต้นทุนการผลิตที่เพิ่มขึ้นของผู้ได้รับสัมปทาน มีผลให้กำไรของผู้รับสัมปทานลดลงทำให้มีผู้เกรงว่าจะส่งผลกระทบต่อให้ราคาของค่าบริการ ในทางที่ทำให้ค่าบริการนั้นเพิ่มขึ้น แต่ในประเด็นนี้หากได้มีการใช้มาตรการควบคุมราคา ร่วมกับการกำหนดมาตรฐานของคุณสมบัติที่บริการโทรศัพท์ควรมี ก็ไม่มีผลเสียต่อผู้บริโภค ขณะเดียวกันกลับเป็นการช่วยโอนกำไรส่วนเกินจากผู้รับสัมปทานไปให้อุตสาหกรรมผู้ผลิตอุปกรณ์ เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาในอุตสาหกรรม

การใช้วัสดุอุปกรณ์เพื่อส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวของอุตสาหกรรมผู้ผลิตวัสดุอุปกรณ์ด้านโทรคมนาคมในประเทศนั้น มีสิ่งหนึ่งที่ต้องตระหนักไว้ คือสัดส่วนการใช้อุปกรณ์ระหว่างในประเทศ กับต่างประเทศ ต้องไม่กำหนดให้ใช้อุปกรณ์จากในประเทศทั้งหมด ซึ่งจะเป็นผลให้ไม่มีการรักษาคุณภาพของการผลิตอุปกรณ์ที่จะนำมาประกอบเป็นระบบโทรศัพท์ เนื่องจากผู้รับสัมปทานไม่มีโอกาสเลือกใช้อุปกรณ์มากนัก อย่างไรก็ตามก็ต้องซื้อจากผู้ผลิตในประเทศเท่านั้น

การกำหนดให้ใช้อุปกรณ์ในประเทศทั้งหมด จะทำให้กำไรส่วนเกินถูกโอนไปยังผู้ผลิตอุปกรณ์ เสมือนเป็นการก่อให้เกิดอำนาจการผูกขาดขึ้นในตลาดปัจจัย ดังนั้นรัฐควรได้ออกข้อกำหนด ให้ผู้ได้รับสัมปทานมีโอกาสเลือกใช้อุปกรณ์จากต่างประเทศได้ในระดับหนึ่ง สำหรับส่วนที่เกินจากการบังคับใช้อุปกรณ์ในประเทศ(ตามความสมัครใจ อาจจะใช้อุปกรณ์ในประเทศสำหรับส่วนที่นอกเหนือจากการบังคับก็ได้) การเปิดโอกาสเช่นนี้ จะทำให้ผู้ผลิตอุปกรณ์ภายในประเทศ มีคู่แข่งเกิดขึ้น เป็นผลดีในการพัฒนาคุณภาพและเทคนิคความรู้ รวมทั้งมีแหล่งเปรียบเทียบระดับคุณ

ภาพสำหรับผู้ได้รับสัมปทาน เพื่อที่จะได้เลือกอุปกรณ์ที่มีคุณภาพและราคาถูก การแข่งขันที่ผู้ผลิต
อุปกรณ์ในประเทศในประเทศมองเห็น ทำให้ผู้ผลิตอุปกรณ์ในประเทศ ต้องพยายามผลิตวัสดุ
อุปกรณ์ให้มีคุณภาพที่ดี เพื่อจูงให้เกิดการซื้อขาย

ตารางที่ 6.2

เปรียบเทียบข้อกำหนดการร่วมงานจากการศึกษาทศก.

ประเด็น	การศึกษา	ทศก.
1. การพิจารณาด้านตัวสินค้า		
ก. ปริมาณ		
1. ปริมาณการติดตั้งที่เพียงพอ และการกระจายการติดตั้ง	<p>1.1 ไม่จำกัดจำนวนคู่สาย ผู้ติดตั้งมากที่สุด เป็นผู้รับสัมปทาน (โดยอาศัยประมาณการ ความต้องการเป็นแนวทาง)</p> <p>1.2 กำหนดตามความต้องการ ในแต่ละพื้นที่ โดยการประมาณตามความต้องการ และกำหนดพื้นที่การติดตั้งแต่ละเขต โดยพิจารณาจาก</p> <ul style="list-style-type: none"> -ประเภทของผู้เช่า -จำนวนประชากร -อัตราการเพิ่มของประชากร -รายได้ของประชากร -ผังเมือง -แผนอุตสาหกรรม -จำนวนงานการก่อสร้างที่ได้รับอนุมัติ -แผนพัฒนาต่างๆ -แผนการก่อสร้างที่คาดว่าจะมีขึ้น -Underground Facilities -TOT's Expansion Plan 	<p>1.1 กำหนดจำนวนคู่สายที่ต้องติดตั้ง จำนวน 3 ล้านคู่สาย</p> <p>1.2 กำหนดเฉพาะปริมาณรวม ในแต่ละพื้นที่ โดยกำหนด</p> <ul style="list-style-type: none"> - เขตนครหลวง 2 ล้านเลขหมาย - เขตภูมิภาค 1 ล้านเลขหมาย <p>แต่ไม่ได้มีการกำหนดการกระจายการ ติดตั้งลงในแต่ละเขต</p>

ประเด็น	การศึกษา	ทศท.
---------	----------	------

ข. คุณสมบัติของโทรศัพท์

1. คุณสมบัติของอุปกรณ์ในระบบ

<p>1.1 คุณภาพของอุปกรณ์ระบบ (ทุกส่วน) ตั้งแต่ตู้ชุมสายถึง Protector หน้าบ้านผู้ให้บริการ</p>	<p>1.1 -กำหนดคุณสมบัติของเคเบิลทั้ง Primary และ Secondary</p> <p>-กำหนดคุณสมบัติของตัวพักสาย(Protector)</p> <p>-กำหนดคุณสมบัติของClosures และConnector</p> <p>-กำหนดคุณสมบัติตู้พักทาง (Cabinete)</p> <p>-กำหนดคุณสมบัติของตู้ลุมเนียม(Stab/ Ready Access)</p> <p>-กำหนดคุณสมบัติของ Dropwire, Dropwire Camp</p> <p>-กำหนดคุณสมบัติของProtector ทั้งส่วน Ground Rate และGround Wire</p>	<p>/ *</p> <p>/</p> <p>/</p> <p>/</p> <p>/</p> <p>/</p> <p>/</p> <p>/</p>
<p>1.2 สามารถเชื่อมต่อเข้ากับบริการอื่นได้</p>	<p>1.2 -อุปกรณ์ที่ใช้สามารถให้บริการได้กับอุปกรณ์ของ ทศท. ได้</p>	<p>/</p>
<p>1.3 ปรับตัวให้ทันต่อเทคโนโลยี</p>	<p>1.3 -ให้เทคนิคที่ดีที่สุดขณะนั้น (ระบบDIGITAL)</p> <p>-เปลี่ยนอุปกรณ์ใหม่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี เพื่อให้เข้ากับอุปกรณ์ของ ทศท. ได้</p>	<p>1.3 -กำหนดเพียงว่าให้ใช้เทคนิคอย่างน้อยเท่ากับที่ ทศท. ทำอยู่</p> <p>/</p>

* "/" หมายถึง ข้อกำหนดการคัดเลือกไม่แตกต่างกัน

ประเด็น	การศึกษา	ทศก.
2. คุณสมบัติของบริการ		
2.1 คุณภาพของคู่สาย	2.1 กำหนดร้อยละของจำนวนครั้งที่ต่อคิด คือ อย่างต่ำร้อยละ95 ของการโทรติดต่อ	2.1 ไม่มีการกำหนดจำนวนครั้งที่ต่อคิด เพื่อเป็นมาตรฐาน
2.2 การบริการติดตั้งและซ่อมบำรุง	2.2 -กำหนดระยะเวลาการดำเนินการในแต่ละขั้น -กำหนดระยะเวลาการให้สัมปทาน -กำหนดระยะเวลาการติดตั้งหลังจากได้รับคำขอ	2.2 -กำหนดเฉพาะระยะเวลาจัดทำแผน แม่บทและระยะเวลาสิ้นสุดโครงการ -ระยะเวลาการรับสัมปทานกำหนดเฉพาะ ในการให้สัมปทาน 1 ล้านเลขหมาย -ไม่ได้มีการกำหนด
2.3 การจัดเก็บเงิน	2.3 ระบบ Consumer Service System (CSS.) จะต้องมีความถูกต้องและรวดเร็ว	/
2.4 บุคลากร	2.4 -มีการอบรมบุคลากรผู้ให้บริการ -มีการอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับระบบ CSS. ให้สามารถใช้เครื่อง PC. เป็น และเรียกข้อมูลได้	/ /
2.5 มีบริการใหม่ ๆ	2.5-มีการวิจัยและพัฒนา	/

* "/" หมายถึง ข้อกำหนดการคัดเลือกไม่แตกต่างกัน

ประเด็น	การศึกษา	ทศท.
2. การพิจารณาคุณสมบัติของผู้ผลิต		
1. การเงินของบริษัท	1.-บริษัทเสนอแผนการเงินของบริษัท -แจ้งแหล่งเงินทุนที่สนับสนุน -เสนอประมาณการรายรับ-รายจ่าย	/ / /
2. ประสบการณ์ของบริษัท	2.-ต้องไม่ใช่ผู้เคยทำงาน -บริษัทหรือผู้ร่วมทุนของบริษัทต้องมี ประสบการณ์ในบริการโทรคมนาคม	/
3. การบริหารงานของบริษัท	3.เสนอแผนการบริหารงาน	/
4. การถ่ายทอดความรู้ให้ ทศท.	4. จัดการอบรม คู่มือและศึกษาระบบงานร่วมกัน	/
3. การพิจารณาด้านรายได้ของรัฐ และการกำหนดราคา		
1. ผลประโยชน์ที่ให้แก่รัฐ	1. ไม่ต้องแบ่งรายได้/ผลประโยชน์ให้รัฐ	1. ผู้เสนอผลประโยชน์สูงสุด เป็นผู้ได้รับสัมปทาน
2. การกำหนดราคา	2. ราคาเท่ากับที่ ทศท. จัดเก็บ	/
4. อื่นๆ		
1. ผลต่ออุตสาหกรรมในประเทศ	1.1 ให้เกิดการแข่งขันในอุตสาหกรรมระดับเดียวกัน 1.2 ใช้อุปกรณ์ในประเทศตามสัดส่วนของการผลิต	1.1 ไม่ได้กำหนด 1.2 กำหนดให้ใช้อุปกรณ์ในประเทศ อย่างน้อยร้อยละ 50