

บทที่ 3

การกำหนดราคาในภาคโทรคมนาคม

จากการพิจารณาลักษณะและประเภทของตลาดในบทที่แล้ว จะเห็นได้ว่า ตลาดการให้บริการโทรคมนาคมมีลักษณะเฉพาะตัว คือ เป็นตลาดผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) ดังนั้น กลไกต่างๆ ในตลาดการให้บริการโทรคมนาคมจึงไม่อาจมีลักษณะเป็นไปตามหลักการของตลาดที่มีการแข่งขันปกติ ที่ซึ่งกลไกราคาจะดำเนินไปตามกลไกตลาดด้วยตนเองได้ ในบทนี้จึงขอพิจารณาเปรียบเทียบในส่วนของกลไกราคาของตลาดแต่ละประเภทว่ามีกลไกการกำหนดราคาที่แตกต่างกันโดยวิเคราะห้จากลักษณะของตลาดต่างๆ และเน้นถึงการวิเคราะห์ในตลาดการให้บริการโทรคมนาคมที่มีลักษณะเฉพาะตัว

3.1 การกำหนดราคาในตลาด : พิจารณาตามลักษณะของตลาด

เมื่อกล่าวถึงทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ การกำกับดูแลราคาเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเมื่อเกิดสภาวะของตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์หรือเมื่อเกิดการล้มเหลว (market failure) ของระบบตลาด ในการแข่งขันทางด้านราคาถ้าตลาดมีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ ในทางทฤษฎีจะแสดงให้เห็นได้ว่าแม้จะมีการควบคุมกำกับดูแลราคาโดยรัฐบาลหรือหน่วยงานใดเข้ามาแทรกแซง ผลของการควบคุมกำกับดูแลก็ยังไม่สามารถที่จะนำไปสู่ราคาที่มีประสิทธิภาพอันก่อให้เกิดสวัสดิการทางสังคมมากที่สุด (maximize social welfare) ได้ ซึ่งหมายความว่า ราคาที่มีประสิทธิภาพนั้นจะทำให้จำนวนหรือปริมาณของการให้บริการจะมีจำนวนเท่ากับความต้องการของผู้ใช้บริการ และจะทำให้ผู้ให้บริการได้รับประโยชน์จากการให้บริการครั้งสุดท้ายเท่ากับต้นทุนหน่วยสุดท้าย (marginal cost)¹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของราคาที่จะกำหนดในกิจการที่มีลักษณะของการผูกขาดอาจต้องมีการพิจารณาถึงความเหมาะสมกับสภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนเทคโนโลยีที่มีอยู่ใน

¹ Hank Intven and McCarthy Tetrault. Telecommunications Regulation Handbook: Appendix B the economics of telecommunications prices and costs. November 2000, p.1.

ขณะนั้น เพื่อพยายามให้เกิดการแข่งขันในภาคเศรษฐกิจและเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะมากที่สุด ควบคู่กันไป

ในเบื้องต้นนักเศรษฐศาสตร์ได้พยายามที่จะออกแบบการกำหนดราคาในกิจการ ที่มีสถานะของการผูกขาดในตลาดการให้บริการสาธารณะ โดยเริ่มจากการพิจารณาถึงลักษณะ หรือเอกลักษณ์ของคำว่า "ราคา" ว่าจุดมุ่งหมายหลักในการกำหนดราคานี้จะต้องสะท้อนหรือมี ผลกระทบต่อบัจจัยใดบ้าง ซึ่ง Bonbright² ได้ให้ลักษณะเฉพาะของราคาไว้ 8 รายการ ปรากฏตาม ตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2 แสดงลักษณะเฉพาะของ "ราคา"

Table 1 Eight traditional rate-making attributes

1. Simplicity and public acceptability
2. Freedom from controversy
3. Revenue sufficiency
4. Revenue stability
5. Stability of rates
6. Fairness in apportionment of total costs
7. Avoidance of undue rate discrimination
8. Encouragement of efficiency

ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ของไทย ก็มีการ บัญญัตินิยามของคำว่า "ราคา" ไว้เช่นกันในมาตรา 4 ว่า "ราคา หมายความว่ารวมถึงค่าตอบแทน สำหรับการจำหน่ายด้วย" แต่จะเห็นได้ว่า เป็นการบัญญัติไว้อย่างกว้างๆ

ในตลาดการให้บริการโทรคมนาคม "ราคา" นั้นถือเป็นปัจจัยหลักที่นำมา ประกอบการตัดสินใจในเชิงเศรษฐกิจของนักลงทุน ผู้ให้บริการ และผู้ใช้บริการ เป็นสิ่งที่สะท้อนถึง การให้ความสำคัญในเชิงข้อมูล อีกทั้งยังนำมาพิจารณาคาดการณ์แนวโน้มของตลาดในอนาคต

² Bonbright, J.C. 1961, Principle of Public Utility Rates, New York: Columbia U.P.

นอกจากนี้ หากในตลาดการให้บริการโทรคมนาคมมีสภาวะการแข่งขันทางด้านราคาที่กดดัน ผู้ให้บริการหรือผู้ประกอบการก็จะได้รับการกระตุ้นมากขึ้นที่จะพัฒนาการให้บริการให้มีประสิทธิภาพต่อไป³

3.1.1. การกำหนดราคาในตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ (Price under Pure Competition)

ตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์นั้นเป็นตลาดชนิดหนึ่งในบรรดาตลาดชนิดต่างๆ ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 แล้ว ซึ่งเป็นตลาดที่หาได้ยากในโลกปัจจุบันหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นตลาดที่มีอยู่ในอุดมคติเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาถึงตลาดประเภทนี้ก็เป็นสิ่งที่ช่วยวางพื้นฐานในการทำความเข้าใจตลาดชนิดอื่นๆ ได้ดียิ่งขึ้น หากกล่าวในแง่ของกลไกทางราคา จะเห็นได้ว่า ลักษณะที่สำคัญที่สุด ก็คือ ผู้ขายแต่ละรายจะไม่สามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในราคาของปัจจัยการผลิตหรือราคาของผลผลิตที่จำหน่ายได้ เนื่องจากข้อสมมติที่ว่าตลาดประเภทนี้ประกอบด้วยผู้ซื้อและผู้ขายเป็นจำนวนมากจนทำให้ไม่มีผู้ซื้อหรือผู้ขายคนใดคนหนึ่งคนใดมีอิทธิพลเหนือราคา ราคาของสินค้าหรือบริการในตลาดจึงถูกกำหนดโดยปริมาณอุปสงค์ (Demand) และอุปทาน (Supply) ของสินค้าหรือบริการนั้นๆ ในตลาดอย่างแท้จริง และเมื่อตลาดได้กำหนดราคาของสินค้าหรือบริการขึ้นแล้วผู้ขายแต่ละคนจะต้องยอมรับราคานั้น (Price taker) และผู้ขายแต่ละรายมีอิสระในการที่จะผลิตสินค้าหรือบริการจำนวนเท่าใดก็ได้ตามที่ตนคิดว่าเหมาะสม ดังนั้น จึงไม่มีผู้ขายคนใดประสงค์จะขายสินค้าหรือบริการของตนในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด นอกจากนั้น สินค้าหรือบริการที่ผู้ขายแต่ละคนผลิตขึ้นมานั้นในสายตาของผู้ซื้อแล้วจะไม่มี ความแตกต่างกันแต่ประการใด⁴

³ Tripod, Telecom Pricing Consultation paper on concepts, Principle and Methodologies: Methodologies for Determining Telecom Tariff [Online]. 2005. Available from : http://members.tripod.com/~india_gii/.

⁴ มนูญ พาหิระ, ทฤษฎีราคา (Price Theory), (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 201.

ราคาที่เป็นระดับราคาของปริมาณความต้องการ (อุปสงค์) เท่ากับปริมาณการเสนอขาย (อุปทาน) พอดีกันนั้น จะเรียกว่า “ราคาดุลยภาพ” (Equilibrium Price)⁵ เนื่องจากราคาดุลยภาพนี้จะไม่มีความโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นหรือลดลงอีกต่อไปตราบเท่าที่อุปสงค์และอุปทานไม่มีการเปลี่ยนแปลง อีกทั้งราคาอื่นๆ ที่มีอยู่ในท้องตลาดจะต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อเข้าสู่ระดับราคาดุลยภาพดังกล่าว ซึ่งทำให้หน่วยการผลิตมีหน้าที่ยอมรับราคาที่กำหนดในท้องตลาด แต่ดุลยภาพของหน่วยการผลิตจะเปลี่ยนแปลงถ้าราคาสินค้าลดลง หรือต้นทุนการผลิตสูงขึ้นอันเนื่องมาจากมีผู้ผลิตรายใหม่เข้ามาในตลาด โดยเมื่อใดก็ตามที่ราคาสินค้าหรือบริการเท่ากับต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วย หมายความว่า หน่วยการผลิตอยู่ในดุลยภาพที่ได้รับกำไรปกติ แต่ถ้าหน่วยผลิตในตลาดสามารถหากำไรที่เกินปกติได้มากๆ อุตสาหกรรมนั้นจะขยายตัว และมีผู้ประกอบการรายใหม่ๆ เข้ามาในตลาด⁶

แต่ในกรณีของการให้บริการโทรคมนาคมนั้น เนื่องจากลักษณะของบริการโทรคมนาคม ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงราคาได้ตามปริมาณของอุปสงค์และอุปทานอย่างชัดเจน เนื่องจากแนวความคิดเดิมที่ว่า การให้บริการโทรคมนาคมถือเป็นการให้บริการสาธารณะ (Public service) ที่ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักสำคัญ และต้องคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาลที่จะให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งผลประโยชน์หลักของประชาชนคือ การเข้าถึงบริการ ในแง่ของราคานั้นการที่จะบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ก็คือ การกำหนดราคาในระดับที่ประชาชนทุกคนมีความสามารถที่จะเข้าใช้บริการได้ ทำให้รัฐจึงเข้าแทรกแซงการกำหนดราคา ซึ่งกลไกในการกำหนดราคาเฉพาะในกิจการโทรคมนาคมนั้น จะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

3.1.2 การกำหนดราคาในตลาดที่แข่งขันไม่สมบูรณ์: การให้บริการสาธารณะ⁷

ในหัวข้อนี้จะเป็นการศึกษาถึงหลักการพิจารณา กำหนดราคาการให้บริการ

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

⁶ ประพันธ์ เสวตนันท์และไพศาล เล็กอุทัย, หลักเศรษฐศาสตร์. โครงการตำรา คณะเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535. หน้า 85-86. อ้างถึงใน อรดา เทพายน, กรอบแนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาเศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2540), หน้า 23.

⁷ ไกรยุทธ ธีรตยาสินันท์. เศรษฐศาสตร์ภาครัฐสวัสดิการศึกษาระดับปริญญาตรี. (กรุงเทพฯ: บริษัท บุญศิริการพิมพ์ จำกัด, 2545), หน้า 3.10-2 - 3.10-18.

สาธารณะ ซึ่งจะเห็นได้ว่า เป็นการนำความรู้ทางเศรษฐศาสตร์มาคิดราคาค่าบริการในกิจการที่มีลักษณะการประกอบการในรูปของรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ การให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน ซึ่งในอดีตการประกอบกิจการโทรคมนาคมนั้นอยู่ในรูปของรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ รัฐเป็นผู้มีสิทธิผูกขาดแต่มีการเปิดโอกาสให้เอกชนได้รับสัมปทานเพื่อที่จะเข้ามาดำเนินกิจการ โดยความหมายของการเป็นรัฐวิสาหกิจปรากฏในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502^๖ เป็นต้น ดังนั้น การพิจารณาหลักการกำหนดราคา ที่กล่าวในหัวข้อนี้จึงเป็นการพิจารณาในแง่ของเศรษฐศาสตร์ภาครัฐ เพื่อหาหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมกับการกำหนดราคาในสถานการณ์ต่างๆ

ในการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการนั้น อาจต้องพิจารณาโดยอ้างอิงถึง ข้อสังเกตสำคัญๆ 3 ประเด็นด้วยกัน กล่าวคือ

ประเด็นที่หนึ่ง คือ ราคาที่กำหนดจะต้องมีความสัมพันธ์กับระดับของค่าใช้จ่ายในการผลิตสินค้าหรือบริการดังกล่าว หรืออาจกล่าวอีกนัยคือ เหมาะสมกับต้นทุนการผลิต (cost)

ประเด็นที่สอง ต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งธุรกิจที่ผลิตสินค้าหรือบริการที่ต้องกำหนดราคา นั่นคือ วัตถุประสงค์ที่ว่าธุรกิจมุ่งที่จะแสวงหากำไรสูงสุดหรือมุ่งที่จะจัดสรรทรัพยากร (สินค้าหรือบริการและในท้ายที่สุดปัจจัยการผลิต) อย่างมีประสิทธิภาพ และ

^๖ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 บัญญัติว่า

“มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

- (ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนร่วมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนร่วมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนร่วมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ”

ประเด็นที่สาม ต้องสัมพันธ์กับลักษณะของตลาดที่ธุรกิจนั้นๆ เสนอขายสินค้าหรือบริการว่าเป็นตลาดที่มีการแข่งขันแบบสมบูรณ์ หรือมีการแข่งขันค่อนข้างรุนแรง หรือไม่มีการแข่งขันเลย (ตลาดผูกขาด) ซึ่งจากการพิจารณาประเด็นข้อพิจารณาทั้ง 3 ประการดังกล่าว ประกอบกันแล้วทำให้ได้แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดราคาที่เหมาะสมสำหรับสถานการณ์หนึ่งๆ ได้ 3 แนวทาง โดยอธิบายพอสังเขปได้ดังนี้

3.1.2.1. การกำหนดราคาตามหลักต้นทุนส่วนเพิ่ม (marginal cost) เท่ากับ รายรับส่วนเพิ่ม (marginal revenue)

เป็นวิธีการกำหนดราคาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดกำไรสูงสุด (Profit maximization) หรือเกิดการขาดทุนในระดับที่ต่ำที่สุด ซึ่งในการกำหนดราคาด้วยวิธีการนี้จะนำไปสู่สภาพการณ์ที่ต้นทุนส่วนเพิ่มเท่า (marginal cost) กับราคาขาย ในกรณีที่หน่วยธุรกิจประกอบการในตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ (Perfect Competition Market)

แต่อย่างไรก็ตาม การให้บริการในธุรกิจที่มีลักษณะของการให้บริการสาธารณะ การดำเนินกิจการในตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์นั้นไม่มีโอกาสเกิดขึ้นได้เลย ซึ่งหลักการของการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจจากรัฐในรูปของรัฐวิสาหกิจ การมุ่งแสวงหากำไรนั้นไม่ควรเป็นวัตถุประสงค์หนึ่ง แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้วยังคงมีรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการโดยมีวัตถุประสงค์หลักเช่นนี้ในทุกประเทศ อาทิ ในประเทศไทยคือ โรงงานกระสอบกรุงเทพฯ องค์การอาหารสำเร็จรูป (อสร.) เป็นต้น ซึ่งในกรณีเหล่านี้ รัฐวิสาหกิจมักจะดำเนินการในลักษณะของตลาดที่มีการแข่งขันพอสมควร (ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด : Monopolistic Competition Market) หรือที่มีการแข่งขันน้อยราย (ตลาดที่มีผู้ขายน้อยราย: Oligopoly Market) หรือที่ไม่มีการแข่งขันเลย (ตลาดผูกขาด: Monopoly)

ต้นทุนส่วนเพิ่ม หรือต้นทุนหน่วยท้าย (Marginal cost) คือ จำนวนต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่เปลี่ยนแปลงไปอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงจำนวนผลผลิตไป 1 หน่วย ตัวอย่างเช่น ถ้าหน่วยผลิตเพิ่มการผลิตรถยนต์ขึ้นอีกหนึ่งคัน และพบว่าทำให้ต้นทุนรวมเพิ่มขึ้นอีก 200,000 บาท ต้นทุนหน่วยท้ายของการผลิตรถยนต์คันดังกล่าวเท่ากับ 200,000 บาท เป็นต้น

นอกจากนี้ ในแง่ของสวัสดิการของผู้บริโภค (ผู้ให้บริการ) คือ สวัสดิการของผู้บริโภคที่สูญเสียไป ณ ปริมาณหน่วยสุดท้ายที่บริโภค ผู้บริโภคได้รับประโยชน์ส่วนเพิ่ม (marginal benefit) สูงกว่าต้นทุนส่วนเพิ่ม ในสภาพเช่นนี้ผู้บริโภคจะได้รับประโยชน์สุทธิสูงสุดขึ้นเมื่อบริโภคบริการของรัฐวิสาหกิจในจำนวนที่สูงขึ้นอีก ซึ่งจะเห็นว่า เป็นข้อดีของรัฐวิสาหกิจหรือผู้ให้บริการที่จะอยู่ในสภาพที่มีกำไร อันเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปสำหรับผู้ผลิตที่อยู่ในตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์ ทำให้ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการหาเงินทุนเพื่อรองรับการขยายตัวของธุรกิจต่อไป แต่หากมองในแง่ของผู้ให้บริการที่เป็นรัฐบาลการจะเลือกใช้วิธีการใดในการกำหนดราคาสินค้าและบริการก็สมควรพิจารณาจากเหตุผลทางด้านเศรษฐศาสตร์เพียงอย่างเดียว จำต้องวิเคราะห์เหตุผลทางด้านการเมืองและสังคม (ที่เกี่ยวข้องกับภาวะของประเทศในขณะนั้น) ประกอบด้วยเสมอ

3.1.2.2. การกำหนดราคาตามหลักต้นทุนส่วนเพิ่ม (marginal cost) เท่ากับราคา (Price)

หรืออาจเรียกได้อีกอย่างหนึ่งคือ "การกำหนดราคาตามหลักการต้นทุนส่วนเพิ่ม" (marginal cost pricing) กล่าวคือ การกำหนดราคา ณ ปริมาณหน่วยสุดท้ายที่บริโภค ราคาที่ผู้บริโภคจะต้องจ่ายจะเท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่มเสมอ ไม่ว่าผู้ผลิตจะอยู่ในตลาดประเภทใด แต่กรณีของรัฐวิสาหกิจเสนอขายบริการในตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์ ในที่นี้จึงขอพิจารณาเฉพาะกรณีการผูกขาดเท่านั้น อันจะเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงของต้นทุนเป็นสำคัญ กล่าวคือ หากต้นทุนเพิ่มสูงขึ้นจากการขยายปริมาณการให้บริการ ในเชิงเศรษฐศาสตร์สวัสดิการแล้ว การกำหนดราคาตามหลักต้นทุนส่วนเพิ่มเท่ากับรายรับส่วนเพิ่มนั้นให้ประโยชน์แก่ผู้บริโภคน้อยกว่าวิธีการนี้⁹

แต่หากต้นทุนลดลง เมื่อมีการขยายปริมาณการให้บริการ สภาพเช่นนี้มีที่รู้จักว่าเป็นการประหยัดจากขนาด (Economies of scale or returns to scale) ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้เกิดจากการที่เทคนิคการผลิตหรือโรงงานการผลิตมีลักษณะแบ่งแยกไม่ได้ (indivisibility) และต้องมี

⁹ ผลประโยชน์ส่วนเพิ่ม (marginal benefit) อาจเป็นผลประโยชน์ในรูปของอรรถประโยชน์ หรือความสุขความพอใจ หรือผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงิน หรือสิ่งของก็ได้

⁹ ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์, เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ สรรสาระวิชาการ เศรษฐศาสตร์สาธารณะ. (กรุงเทพฯ: บริษัท บุญศิริการพิมพ์ จำกัด, 2545), หน้า 3.10-9.

การลงทุนในเทคนิคการผลิตดังกล่าวด้วยวงเงินจำนวนมาก ทำให้การผลิตในปริมาณน้อยต้องใช้ต้นทุนต่อหน่วยที่สูง แต่เมื่อผลิตเพิ่มจำนวนมากขึ้น ต้นทุนต่อหน่วยก็ลดลงเรื่อยๆ เป็นได้ว่าถ้าขยายปริมาณการผลิตเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในที่สุดต้นทุนจะเริ่มสูงขึ้นได้จนอาจเกิดผลลัพธ์ที่ชื่อว่าการไม่ประหยัดจากขนาด (diseconomies of scale) นั่นอาจหมายความว่า เมื่อถึงจุดหนึ่งผู้ผลิตจะต้องอยู่ในสภาวะของการขาดทุนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การขาดทุนนี้ไม่ใช่เป็นผลลัพธ์ของการใช้วิธีการกำหนดราคาตามหลักการต้นทุนส่วนเพิ่มเท่ากับราคาแต่อย่างใด การขาดทุนนี้เกิดจากลักษณะของการเปลี่ยนแปลงของต้นทุนการผลิตเป็นสำคัญ

เมื่อเป็นเช่นนี้ประเด็นที่สำคัญที่สุด คือ การหาเงินชดเชยส่วนที่ขาดทุนมาเพื่อจะสามารถทำตามวัตถุประสงค์หลักของรัฐวิสาหกิจ คือสวัสดิการทางสังคมของประชาชน ซึ่งทางทฤษฎีแล้ว การหาเงินมาชดเชยนี้สามารถกระทำได้ *วิธีแรก* คือ การใช้วิธีเก็บราคาส่วนเสริม (กลายเป็นราคาที่สองนั่นเอง) จากผู้บริโภคบริการเท่ากับมูลค่าของระดับส่วนเกินของผู้บริโภค (consumer's surplus) ซึ่งการกำหนดราคาลักษณะนี้เป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดราคาหลายระดับ (multipart pricing) อีกวิธีหนึ่ง คือ ผู้ผลิตรายนี้อาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเท่ากับมูลค่าของส่วนที่ขาดทุน โดยเงินอุดหนุนนี้จะได้จากการที่รัฐบาลเก็บภาษีแบบเงินก้อน (lump-sum tax) ให้เท่ากับวงเงินอุดหนุนที่ต้องการ

แต่อย่างไรก็ดี ในเชิงปฏิบัติแล้ว การจัดหาเงินมาชดเชยนั้นไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และแม้ว่าจะไม่ใช่มติที่เป็นเอกฉันท์ของนักเศรษฐศาสตร์ว่าวิธีการคิดค่าบริการนี้เป็นวิธีที่ดีที่สุด แต่ในแง่ของการประยุกต์ใช้นั้นการกำหนดราคาตามวิธีนี้ก็ถือเป็นวิธีที่ดีที่สุดเมื่อเทียบกับวิธีอื่นและสมควรยึดใช้เสมอ

ส่วนเกินผู้บริโภค (consumer surplus) คือส่วนต่างระหว่างจำนวนเงินที่ผู้บริโภคยินดีจ่าย กับจำนวนเงินที่ผู้บริโภคได้จ่ายไปจริงในการได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการจำนวนหนึ่ง การวัดส่วนเกินผู้บริโภคจึงเปรียบเสมือนการวัดผลประโยชน์สุทธิที่ผู้บริโภคได้รับ ถ้าจำนวนเงินที่ผู้บริโภคยินดีจ่ายมากกว่าที่จ่ายจริง แสดงว่ามีส่วนเกินผู้บริโภค

3.1.2.3. การกำหนดราคาตามหลักต้นทุนเฉลี่ย (average cost) เทียบกับราคา¹⁰

การกำหนดราคาเท่ากับต้นทุนเฉลี่ยแทนที่จะเน้นเป็นรายหน่วย อาจพิจารณาต้นทุนในลักษณะรวม ในกรณีนี้จะรู้จักกันในชื่อ "การกำหนดราคาตามต้นทุนเต็ม (full cost pricing)" การกำหนดราคาตามหลักนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะประกันว่า ราคาที่กำหนดสำหรับบริการแต่ละหน่วยนั้นจะต้องเป็นราคาที่ทำให้ผู้ผลิตได้ทุนคืนสำหรับหน่วยนั้นๆ จุดมุ่งหมายนี้จะเพิ่มความเด่นยิ่งขึ้นในกรณีที่รัฐวิสาหกิจมีเทคนิคการผลิตที่ทำให้ต้นทุนเฉลี่ยและต้นทุนส่วนเพิ่มลดลง ในขณะที่เพิ่มปริมาณการผลิต เพราะกรณีนี้เองที่รัฐวิสาหกิจจะอยู่ในสภาพขาดทุน แต่ถ้ากำหนดราคาตามหลักนี้รัฐวิสาหกิจจะอยู่ในสภาพเสมอตัว

จุดเด่นของการใช้การกำหนดราคาตามหลักต้นทุนเฉลี่ย กล่าวคือ ความง่ายของการคำนวณหาค่าต้นทุนเฉลี่ยเพื่อประโยชน์ในการกำหนดราคาเมื่อเทียบกับการคำนวณหาค่าต้นทุนส่วนเพิ่ม เพราะง่ายแก่การเข้าใจและจินตนาการ แต่หากพิจารณากันอย่างละเอียดแล้ว การพิจารณาหาต้นทุนเฉลี่ยนี้ก็มีความซับซ้อนเช่นกัน กรณีที่ว่าต้นทุนเฉลี่ยนั้นจะรวมเอาต้นทุนคงที่ด้วย ซึ่งจะเกี่ยวกับสินทรัพย์ (asset) ต่างๆ และต้องวินิจฉัยว่าต้นทุนคงที่นี้จะใช้ราคาของสินทรัพย์ที่เสียไปเมื่อแรกซื้อ (historic cost) หรือจะใช้ราคาที่ต้องจ่ายตามราคาตลาดปัจจุบัน รวมถึงค่าเสื่อมราคา (depreciation allowance) แบบใดจึงจะได้ภาพต้นทุนเฉลี่ยที่แท้จริงในการผลิต และหากเป็นกรณีมีการให้บริการหลายประเภท อาจต้องมีการวินิจฉัยถึงต้นทุนร่วม (joint cost) อีกด้วย

กล่าวโดยสรุปแล้ว ไม่ว่าจะใช้การกำหนดราคาตามหลักการต้นทุนส่วนเพิ่มหรือต้นทุนเฉลี่ย ปัญหาการคำนวณต้นทุนที่แท้จริงและต้นทุนที่ถูกต้องแม่นยำสำหรับบริการที่แตกต่างกันจะต้องเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่นนี้การใช้หลักการต้นทุนส่วนเพิ่มจึงเหมาะสมกว่าในการกำหนดราคา เมื่อพิจารณาในแง่การจัดสรรที่มีประสิทธิภาพ ทั้งยังสามารถให้บริการโดยกำหนดราคาต่ำมากสอดคล้องกับต้นทุนส่วนเพิ่ม ซึ่งมีโอกาสเป็นค่าที่ต่ำมาก (คือ ศูนย์) ในขณะที่ต้นทุนเฉลี่ยโดยนิยามแล้วไม่มีโอกาสอยู่ในระดับนั้นได้

¹⁰ ต้นทุนเฉลี่ย (average cost) หรือต้นทุนรวมเฉลี่ย (average total cost) หมายถึง ต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยของผลผลิต คือ จำนวนต้นทุนรวมหารด้วยจำนวนผลผลิตที่ได้

¹⁰ ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์. เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ สรรสาระวิชาการ เศรษฐศาสตร์ สาธารณะ. (กรุงเทพฯ: บริษัท บุญศิริการพิมพ์ จำกัด, 2545), หน้า 3.10-38.

แต่อย่างไรก็ตาม หากนำแนวคิดเรื่องต้นทุนส่วนเพิ่มในลักษณะที่เป็นต้นทุนที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงจากการผลิต 1 หน่วยตามแนวคิดเรื่องต้นทุนส่วนเพิ่ม (marginal cost) มาประยุกต์ใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคมนั้น อาจก่อให้เกิดปัญหาที่สำคัญในทางปฏิบัติสองประการ กล่าวคือ

ประการแรก ปริมาณการผลิตที่เพิ่มขึ้น 1 หน่วยในภาคโทรคมนาคมนั้นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นหรือวัดได้ยากมาก และในระยะสั้นแล้วต้นทุนดังกล่าวของการผลิตเพิ่มขึ้น 1 หน่วยแทบจะมีค่าเท่ากับศูนย์ ดังนั้น การกำหนดส่วนเพิ่มเป็นปริมาณใดนั้น ควรที่จะกำหนดเป็นส่วนเพิ่มในปริมาณหนึ่ง (Increments) จะเหมาะสมและสามารถวัดได้มากกว่าในทางปฏิบัติ ดังนั้น ต้นทุนส่วนเพิ่มที่เห็นในภาคโทรคมนาคมจึงอยู่ในรูปแบบของส่วนเพิ่มหรือลดที่เกิดขึ้นจากการผลิตในปริมาณหนึ่ง ๆ (incremental cost) มากกว่าส่วนเพิ่มหรือลดที่เกิดขึ้นจากการผลิตในปริมาณ 1 หน่วย นอกจากนี้หลักการดังกล่าวยังก่อให้เกิดปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ คำว่า "ปริมาณหนึ่ง" นั้น จะหมายถึงปริมาณเท่าใด ซึ่งหากพิจารณากว้างๆ ความเป็นไปได้นั้นมีตั้งแต่ 1 หน่วยการผลิต จนถึงปริมาณการผลิตทั้งหมด (total service) ซึ่งปริมาณการผลิตที่แตกต่างกันย่อมส่งผลให้มีต้นทุนส่วนเพิ่มที่แตกต่างกันด้วย

ประการที่สอง เนื่องจากแนวทางในการคิดแบบต้นทุนส่วนเพิ่มนั้น จะพิจารณาเฉพาะต้นทุนส่วนที่เพิ่มขึ้นจากการผลิตบริการในปริมาณใดปริมาณหนึ่งเท่านั้น บ่อยครั้งจึงพบว่า ต้นทุนส่วนเพิ่มมักเป็นต้นทุนที่ไม่ครอบคลุมถึงต้นทุนคงที่ (Fixed cost) ต้นทุนร่วม (Joint cost) หรือต้นทุนทั่วไป (Common cost) เนื่องจากต้นทุนดังกล่าวไม่มีการแปรผันไปตามจำนวนการผลิตที่เพิ่มขึ้นนั้นๆ แต่ในภาคการให้บริการโทรคมนาคมนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องลงทุนในโครงข่ายที่มีลักษณะเป็นต้นทุนคงที่ที่สูง ในขณะที่ต้นทุนแปรผันที่เกิดขึ้นในการผลิตจะมีค่าที่ต่ำมาก

จะเห็นได้ว่า หากมีการพิจารณาการผลิตบริการโทรคมนาคมในช่วงระยะเวลาที่สั้น ปัจจัยการผลิตที่สำคัญแทบจะจัดว่าเป็นต้นทุนประเภทคงที่ทั้งหมด และต้นทุนดังกล่าวจะไม่ถูกนับรวมเป็นต้นทุนส่วนเพิ่มในการให้บริการ ดังนั้น หากผู้ประกอบการจำเป็นจะต้องคิดราคาโดยอิงกับต้นทุนส่วนเพิ่มที่พิจารณาจากการผลิตในช่วงระยะเวลาสั้นแล้ว ผู้ประกอบการแทบจะไม่ได้รับเงินที่ตนลงทุนไปในโครงข่ายคืนเลย แต่หากเป็นการพิจารณาในช่วงระยะเวลาการผลิตระยะยาว ซึ่งต้นทุนทุกประเภทจะถูกจัดว่าเป็นต้นทุนแปรผันได้หมดแล้ว ต้นทุนคงที่เฉพาะบริการ (specific fixed cost) หรือกลุ่มบริการที่กำลังพิจารณาอยู่จึงสามารถนับรวมเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนส่วนเพิ่มได้ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วระยะเวลาดังกล่าวจะอยู่ในช่วงระหว่าง 10 ปีถึง 15 ปี ซึ่ง

ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจและวัตถุประสงค์ในการวิเคราะห์ต้นทุนขององค์กรกำกับดูแล แต่อย่างไรก็ตาม พึงสังเกตว่าต้นทุนส่วนเพิ่มดังกล่าวจะยังคงไม่รวมต้นทุนร่วมหรือต้นทุนทั่วไปแต่อย่างใด

อนึ่ง ในการพิจารณาด้านต้นทุนส่วนเพิ่มนั้นสามารถกระทำได้ทั้งในรูปแบบของการพิจารณาด้านต้นทุนส่วนเพิ่มที่เกิดจากการเพิ่มขึ้นของปริมาณการผลิต (incremental cost) หรืออาจพิจารณาจากต้นทุนที่ลดลงหรือสามารถหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดขึ้น (avoidable cost) จากการลดลงของปริมาณการผลิตดังกล่าว (decremental cost) ก็ได้¹¹

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการกำหนดราคาในกิจการโทรคมนาคมนั้น อาจสามารถนำทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ได้บางส่วน จึงเป็นสาเหตุที่ว่าในการพิจารณากำหนดราคาในกิจการโทรคมนาคมโดยพิจารณาอิงจากต้นทุน (cost-based pricing) จึงนิยมใช้การพิจารณาด้านต้นทุนเพิ่มระยะยาว (Long-run incremental cost) มาใช้ในการพิจารณากำหนดต้นทุน โดยเฉพาะนำมาใช้ในการกำหนดราคาในส่วนค่าตอบแทนการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม (Interconnection charge) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญหรือตัวแปรหนึ่งที่มีผลกระทบต่อการกำหนดอัตราค่าบริการต่อไป ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดในหัวข้อถัดไป

3.2 การกำหนดราคาในกิจการโทรคมนาคม

3.2.1 สภาพปัญหาการกำหนดราคาในกิจการโทรคมนาคม

การกำหนดราคาของกิจการโทรคมนาคมถือได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญที่จะกำหนดให้ทิศทางของตลาดการให้บริการโทรคมนาคมได้ว่าจะเป็นไปในเส้นทางใด เนื่องจากแรงจูงใจประการหนึ่งที่เป็นผลมาจากการกำหนดอัตราค่าบริการ คือ กำไร (Profit) ที่ผู้ลงทุนจะได้จากการลงทุนในกิจการ หากการเข้าประกอบกิจการนี้ก่อให้เกิดกำไรและได้รับการคุ้มครองที่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ลงทุน ก็ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดแรงจูงใจในการลงทุนและสร้างกลไกตลาดให้เกิดการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม

¹¹ ศุภวัฒน์ วัฒนรัตนปติ และเฉลิมชัย กักเกียรติกุล, "หลักและทฤษฎีการกำกับดูแลอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม," วารสาร กทช. ๒๕๔๙ เล่ม 1, คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ, หน้า 168-169.

จากที่ได้กล่าวไว้ในบทนำถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา ในหัวข้อนี้จึงขอกล่าวเพียงพอสังเขปเกี่ยวกับปัญหาการกำหนดอัตราค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม ดังที่ทราบแล้วว่าในอดีตสภาพตลาดการให้บริการโทรคมนาคมมีลักษณะเป็นตลาดที่มีลักษณะของการผูกขาดโดยผู้ให้บริการเพียงรายเดียวหรือน้อยราย ซึ่งในส่วนของ การกำหนดอัตราค่าบริการจะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาล กล่าวคือ จะกำหนดโดยคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ และต้องเสนอไปยังรัฐมนตรีกระทรวงต้นสังกัดเพื่อขอความเห็นชอบและขอความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่งจากคณะรัฐมนตรี (ครม.)¹² จะเห็นได้ว่าแนวทางในอดีตการกำหนดราคาค่าบริการกลายเป็นเรื่องของการตัดสินใจทางการเมือง และด้วยเหตุนี้เองที่ทำให้การเพิ่มค่าบริการของรัฐวิสาหกิจหลายๆ แห่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยากมาก เพราะเนื่องจากการขอเพิ่มมักจะไม่ผ่านความเห็นชอบของรัฐมนตรีต้นสังกัดหรือแม้ผ่านไปแล้ว ก็มักไม่ผ่านการอนุมัติของ ครม.¹³

แต่เมื่อสภาพของการให้บริการและโลกเปลี่ยนแปลงไปสภาพของการกำหนดราคาค่าบริการในตลาดการให้บริการโทรคมนาคมก็เปลี่ยนไปเช่นกัน ซึ่งท้ายที่สุดก็กลับมาสู่ปัญหาเดิมที่ว่า การกำหนดราคาค่าบริการอย่างไรจึงจะมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพตลาดในแต่ละประเทศมากที่สุด โดยประเด็นหลักของการกำหนดราคาค่าบริการอยู่ตรงที่ว่า ราคาค่าบริการใดเป็นราคาที่สมเหตุสมผล (The reasonableness of price) ในอุตสาหกรรมที่มีการควบคุมกำกับดูแล (regulated industry) นอกจากนี้ ในทางสังคมอัตราราคาสะท้อนถึงการจัดสรรความยุติธรรมหรือการประกันสิทธิต่างๆตามกฎหมายให้กับบุคคลที่มีความไม่เท่าเทียมกัน¹⁴ และ

¹² พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 24 และมาตรา 40 บัญญัติว่า

“มาตรา 24 เรื่องที่จะต้องเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีตามความในพระราชบัญญัตินี้ ให้นำเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อไปยังคณะรัฐมนตรี”

“มาตรา 40 องค์การโทรศัพท์จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน จึงจะดำเนินการดังต่อไปนี้ได้

...(5) ตั้งอัตราค่าเช่าเครื่องโทรศัพท์ และค่าบริการอื่นๆ”

¹³ ไกรยุทธ อธิธา คีรินทร์. เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ สรรสาระวิชาการ เศรษฐศาสตร์สาธารณะ (กรุงเทพฯ: บริษัท บุญศิริการพิมพ์ จำกัด, 2545), หน้า 3.10-38.

¹⁴ สุธรรม อยู่ในธรรม, ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ และเฉลิมชัย ก๊กเกียรติกุล, “แนวคิดและหลักการในการกำกับดูแลเรื่องอัตราค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม”, หน้า 16. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

ในทางเศรษฐศาสตร์ ราคาของสินค้าหรือบริการจัดว่าเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งอันหนึ่งต่อความอยู่ดีมีสุขของสังคม

ดังนั้น ในแง่ของความจำเป็นที่จะต้องมีการกำกับดูแลด้านอัตราค่าบริการหรือ อาจกล่าวง่าย ๆ ว่าทำไมจึงต้องมีการเข้าแทรกแซงในการดูแลราคา เนื่องมาจากที่ว่า “ราคา” ดังกล่าวมิใช่ราคาที่มีการแข่งขัน (Non-competition price) เกิดขึ้น กล่าวคือ การกำหนดราคาของบริการต่างๆ ไม่สามารถที่จะเป็นไปตามกลไกตลาดได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่ากลไกราคานั้นสามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดไปสู่บุคคลที่มีความต้องการสูงสุดและสามารถนำทรัพยากรดังกล่าวไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว กลไกราคาก็จะนำไปสู่การจัดระเบียบทางเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมสูงสุดอย่างยั่งยืน อันเป็นเป้าหมายหลักหนึ่งของการกำกับดูแล

3.2.2 วิวัฒนาการและแนวทางการกำหนดราคาในกิจการโทรคมนาคม¹⁵

3.2.2.1 ระยะเวลาแรก: การผูกขาดโดยธรรมชาติ การให้บริการอย่างทั่วถึง และการอุดหนุนข้ามประเภทบริการ

ในอดีตการให้บริการโทรคมนาคมถูกจัดว่าเป็นการให้บริการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural monopoly) ดังนั้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภคและเพื่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพใกล้เคียงกับสภาพที่พึงจะเกิดขึ้นในกรณีที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ ก็ต้องมีรัฐบาลยื่นมือเข้ามาแทรกแซงการทำงานของระบบตลาด อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไม่อาจจะสร้างภาวะการแข่งขันในตลาดที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ โดยการเพิ่มจำนวนผู้ผลิตในตลาดให้มากขึ้นได้ ทั้งนี้เพราะว่าการแข่งขันระหว่างผู้ผลิตหลาย ๆ รายจะนำสู่ภาวะการขาดประสิทธิภาพมาสู่ตลาด อันสืบเนื่องมาจากการไม่ได้รับประโยชน์จากผลของการประหยัดจากขนาด (economies of scale)¹⁶ การเข้าแทรกแซงของรัฐจึงออกมาในรูปของการออกกฎเกณฑ์ข้อบังคับเพื่อควบคุมการดำเนินงานของกิจการและกฎเกณฑ์ดังกล่าวมักจะประกันอำนาจผูกขาด

¹⁵ เรื่องเดียวกัน. หน้า 4.

¹⁶ ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์. ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐ. (กรุงเทพฯ ๔: ไทยวัฒนาพานิชย์, 2525), หน้า 22.

ในการประกอบกิจการให้แก่ผู้ประกอบการรายเดียว หรือให้สัมปทานกับผู้ประกอบการเพียงน้อยราย¹⁷ ซึ่งสามารถแบ่งรูปแบบของการแทรกแซงตามลักษณะของผู้ประกอบการได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

กลุ่มแรก รัฐจะทำการแทรกแซงโดยเป็นผู้ประกอบการหรือให้บริการกิจการ

โทรคมนาคมเอง (Ownership and operation) และ

กลุ่มที่สอง รัฐจะอนุญาตหรือมอบหมายให้เอกชนดำเนินกิจการโทรคมนาคม

แทนรัฐ แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของรัฐ (Regulated monopoly) และการกำกับดูแลที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การกำกับดูแลเรื่องของการกำหนดอัตราค่าบริการ (Pricing regulation) ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจหลักของการแข่งขันและการคุ้มครองผู้บริโภค¹⁸

สำหรับกลุ่มแรก กรณีที่รัฐตัดสินใจที่จะเป็นผู้ประกอบการเอง ซึ่งมักจะจัดตั้งเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ (State-owned enterprises) ขึ้นมาเพื่อดำเนินการแทน ระเบียบและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราค่าบริการ (Pricing regulation) มักจะไม่ได้ได้รับการกล่าวถึงหรือถูกละเลยไป เพราะรัฐได้ตั้งข้อสมมุติฐานไว้ในเบื้องต้นว่ารัฐมีความจำเป็นต้องเข้ามาให้บริการเสียเอง เพื่อป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ผิดจากการใช้อำนาจผูกขาด ดังนั้น การกำหนดอัตราค่าบริการโดยรัฐบาลจึงเป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องมีกฎระเบียบควบคุมแต่อย่างใด แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าบริการมักจะอยู่ในรูปของการตั้งราคาตามดุลยพินิจ (Discretionary price setting) ซึ่งบ่อยครั้งที่การกำหนดอัตราค่าบริการและโครงสร้างของอัตราค่าบริการก็ได้สอดคล้องกับต้นทุนหรือความเป็นจริง (Cost-based approach) แต่จะอิงอยู่กับนโยบายทางการเมืองเป็นสำคัญ ประเทศที่ใช้รูปแบบนี้ได้แก่ ประเทศไทย และกลุ่มประเทศต่าง ๆ ในยุโรป เป็นต้น

สำหรับกลุ่มที่สอง กรณีที่รัฐได้เลือกแนวทางโดยให้เอกชนเป็นผู้ให้บริการ

เนื่องจากความเชื่อที่ว่าบริษัทเอกชนที่เข้ามาดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ในการมุ่งหากำไร จะนำมาซึ่งประสิทธิภาพมากกว่าการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาดำเนินงาน¹⁹ โดยในกรณีนี้รัฐจะเข้ามา

¹⁷ John T. Wenders, Unnatural Monopoly in Telecommunications. Telecommunications Policy 17, (January/February 1992), P 13.

¹⁸ Eberhard Witte and Michael Dowling, Value - Added Services: Regulation and reality in Federal Republic of German, P 439.

¹⁹ Henk Brands and Evan T. Leo, The Law and regulation of Telecommunications Carriers. Artech House. 1999, P 153.

ทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) และผู้วางนโยบาย (Policy maker) เท่านั้น ดังนั้นโดยทั่วไปแล้วรัฐจึงจำเป็นที่จะต้องออกระเบียบกฎเกณฑ์กำกับดูแลการดำเนินการของเอกชน และระเบียบกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าบริการก็เป็นกฎระเบียบสำคัญประการหนึ่ง ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อป้องกันมิให้ผู้ประกอบการโทรคมนาคมใช้อำนาจผูกขาดไปในทางที่ผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อหาผลกำไรที่มากเกินไปจนเกินไปกับตนเอง โดยการตั้งราคาสูงตามใจ (Price searcher) ประเทศที่ใช้รูปแบบนี้ได้แก่ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าแม้รัฐจะเลือกดำเนินการให้บริการโทรคมนาคมโดยผ่านรัฐวิสาหกิจของตนหรือมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน เป้าหมายสำคัญของการให้บริการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึง (universal service) ที่เป็นเป้าหมายทางด้านสังคม เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถใช้บริการโทรคมนาคมได้อย่างทั่วถึงในอัตราค่าบริการที่สามารถแบกรับได้ (Affordable price) นั้นเป็นเป้าหมายที่รัฐต่าง ๆ ได้ให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก และเพื่อสามารถบรรลุผลได้รัฐจึงนำนโยบายการกำหนดอัตราค่าบริการโทรคมนาคมที่มุ่งเน้นการอุดหนุนข้ามภาค (Cross-subsidization) ระหว่างกลุ่มผู้ใช้บริการที่มีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจแตกต่างกันเข้ามาใช้ กล่าวคือ เนื่องจากการให้บริการโทรคมนาคมเป็นการให้บริการที่มีต้นทุนคงที่ (Fixed cost) ที่ใช้ในการสร้างเครือข่ายเพื่อการให้บริการสูงมาก ในขณะเดียวกันเครือข่ายเหล่านั้นก็ถูกใช้โดยผู้ใช้บริการที่แตกต่างกัน หลากหลายและมีปริมาณการใช้บริการที่ไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้นปัญหาที่ใครจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายและในสัดส่วนเท่าใดสำหรับเครือข่ายที่มีอยู่และหรือเครือข่ายที่กำลังจะขยายออกไปเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการให้บริการอย่างทั่วถึง²⁰ และคำตอบของคำถามดังกล่าวมักมีแนวโน้มที่อยู่ในรูปแบบเดียวกัน คือ มาตรการอุดหนุนข้ามภาคระหว่างประเภทของบริการ (Services) ผู้ใช้บริการ (Customers) และขอบเขตพื้นที่ในการให้บริการในเครือข่ายการให้บริการโทรคมนาคม (Geographical areas)

อย่างไรก็ตาม รูปแบบ วิธีการและรายละเอียดย่อมขึ้นอยู่กับคุณค่า (Value) ที่ใช้ในการตัดสินใจของแต่ละประเทศอันถูกกำหนดไปด้วยปัจจัยทางด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยีและวัฒนธรรมของประเทศเหล่านั้นเป็นสำคัญ แต่โดยทั่วไปแล้วรูปแบบการอุดหนุนข้ามภาคจะเกิดขึ้นระหว่างบริการโทรศัพท์ทางไกลภายในประเทศและระหว่างประเทศ (International and long-distance services) กับการให้บริการโทรศัพท์ในท้องถิ่น (Local

²⁰ Jill Hills, Universal Service: Liberalization and Privatization of Telecommunication, Telecommunications Policy 13, June 1980, P 130.

services) เนื่องจากรัฐพิจารณาเห็นว่าผู้ใช้บริการโทรศัพท์ทางไกลและระหว่างประเทศมักจะเป็นบริษัทใหญ่ ๆ อันมีผลกำไรมากดังนั้นจึงควรที่จะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในส่วนของเครือข่ายท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการให้บริการอย่างทั่วถึงแก่ผู้รับบริการที่เป็นประชาชนโดยทั่วไป

ผลจากนโยบายการอุดหนุนข้ามภาคนี้เองทำให้โครงสร้างอัตราค่าบริการ โทรคมนาคมประเภทต่าง ๆ มีลักษณะที่ไม่สมดุลกัน บริการบางประเภทถูกกำหนดให้มีอัตราค่าบริการสูงกว่าต้นทุน ในขณะที่บริการอีกประเภทถูกกำหนดให้มีอัตราค่าบริการต่ำกว่าต้นทุนมาก ๆ โดยได้รับการอุดหนุนการดำเนินงานจากกิจกรรมประเภทแรก ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากอัตราค่าบริการโทรคมนาคมทางไกล อัตราค่าบริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศที่อยู่ในระดับที่สูงมากโดยเฉพาะเมื่อเทียบกับต้นทุน ในขณะที่อัตราค่าบริการของโทรคมนาคมในท้องถิ่นจะมีอัตราค่าบริการที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับต้นทุนการให้บริการ

3.2.2.2. ระยะที่สอง นโยบายเพิ่มการแข่งขัน ปรับเปลี่ยนสมดุลอัตราค่าบริการ และการให้บริการอย่างทั่วถึง

ในช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมาเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคมได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก²¹ ยังผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐศาสตร์รวมทั้งเครือข่ายของการให้บริการโทรคมนาคมซึ่งเป็นไปในทิศทางที่มีต้นทุนลดลง เป็นการสื่อให้เห็นถึงความ

²¹ การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่สำคัญสามารถสรุปออกมาได้ใน 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ 1. การย่อส่วน (miniaturization) ที่เกิดจากแรงผลักดันหลักในพัฒนาการทางด้านไมโครอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งส่งผลให้แผงวงจรรวม (integrated circuits) เพียงชิ้นเดียวสามารถบรรจุส่วนประกอบทางด้านอิเล็กทรอนิกส์ได้จำนวนมาก กอปรกับแรงผลักดันหลักทางด้านเทคโนโลยีของเคเบิลใยแก้ว (optical fiber) ที่เข้ามาแทนที่สายเคเบิลที่ใช้โลหะเป็นตัวนำ ทำให้อุปกรณ์และระบบการให้บริการโทรคมนาคมมีขนาดที่เล็กลง มีความสามารถที่เพิ่มขึ้น ลดทอนระดับการใช้พลังงานและท้ายสุดช่วยลดต้นทุนในการลงทุนและบำรุงรักษา

2. การเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบดิจิทัล (digitalization) ของระบบการสื่อสารโทรคมนาคมที่ทำให้สามารถนำระบบไมโครอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาใช้กับระบบการสื่อสารโทรคมนาคมอันเป็นการเพิ่มความจุ ช่วยลดทอนการบิดเบือนและการถูกรบกวนของสัญญาณ (signal distortion and interference) และยังทำให้เครือข่ายการให้บริการโทรคมนาคมสามารถให้บริการสื่อสารในรูปแบบอื่น ๆ นอกจากเสียง (voice) เช่น ข้อมูล (data) ภาพ (image) ได้ในเวลาเดียวกันอีกด้วย

เป็นไปได้ที่จะเพิ่มจำนวนผู้ประกอบการให้บริการโทรคมนาคมให้มีมากขึ้นจากเดิมที่มีการผูกขาดเพียงรายเดียว (Monopoly) เป็นการให้บริการโดยผู้ประกอบการน้อยราย (Oligopoly) โดยไม่ก่อให้เกิดภาวะสูญเสียทางเศรษฐกิจจากการประหยัดจากขนาดแต่อย่างไร ดังนั้นนโยบายโทรคมนาคมของประเทศต่าง ๆ จึงได้เริ่มให้ความสนใจต่อการนำแนวความคิดเกี่ยวกับการแข่งขันเข้ามาใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคมเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากมีความเชื่อที่ว่า การแข่งขันจะนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น อาทิเช่น ประเทศอังกฤษได้นำนโยบายการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการ 2 ราย (Duopoly policy) เข้ามาใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน โดยการให้ใบอนุญาตแก่บริษัท Mercury เพื่อให้เข้ามาประกอบกิจการแข่งขันกับบริษัท British Telecom ที่แต่เดิมผูกขาดการให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานแต่เพียงผู้เดียว²²

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่าในยุคนี้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ เริ่มสามารถเข้าถึงการให้บริการโทรคมนาคมอย่างเท่าเทียมกัน อีกทั้งรูปแบบการกระจายตัวของหน่วยการผลิตออกไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ส่งผลให้เป้าหมายทางด้านสังคมมิใช่เป้าหมายที่ได้รับน้ำหนักอย่างเร่งด่วนอีกต่อไป โครงสร้างราคาในรูปแบบเดิมที่อิงอยู่บนพื้นฐานของการอุดหนุนข้ามภาค ซึ่งกำหนดอัตราค่าบริการโทรคมนาคมทางไกล และโทรคมนาคมระหว่างประเทศในอัตราที่สูงกว่าต้นทุนมาก ๆ เพื่อนำมาสนับสนุนการให้บริการโทรคมนาคมในท้องถิ่นให้มีอัตราค่าบริการต่ำกว่าต้นทุนมาก ๆ กลับได้รับการพิจารณาว่าสร้างภาระและเพิ่มต้นทุนให้กับหน่วยการผลิตต่าง ๆ โดยไม่จำเป็น ซึ่งท้ายที่สุดผู้ที่ต้องแบกรับภาระจากความบิดเบือนนี้ก็คือผู้บริโภคและสังคมโดยรวมนั่นเอง

หลักเกณฑ์และแนวคิดในเรื่องการกำหนดอัตราราคาที่สะท้อนต้นทุนการผลิตให้มากที่สุดนั้นมีที่มาจากแนวคิดในเชิงเศรษฐศาสตร์เรื่องการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดเรื่องการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพที่สุดภายใต้ตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์²³ กล่าวอีกนัยหนึ่งโครงสร้างอัตราราคาบริการที่ไม่สมดุลและไม่สะท้อนต้นทุน

²² แต่อย่างไรก็ดี ในการควบคุมกำกับดูแลด้านราคานี้ OFTEL ซึ่งเป็นเป็นองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของอังกฤษได้มุ่งเน้นกำกับดูแลบริษัท British Telecom เป็นหลัก เพราะถือว่าเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดกิจการโทรคมนาคม (Dominant operator) ในขณะที่บริษัท Mercury นั้นเป็นผู้ประกอบกิจการรายเล็กที่ไม่สามารถกำหนดทิศทางของตลาดได้อย่างบริษัท British Telecom

²³ William H. Melody, Price Regulation and its Implication.

จะก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องการบิดเบือนการจัดสรรทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจ หากอัตราค่าบริการถูกกำหนดให้ต่ำกว่าต้นทุนมากก็จะมีแรงจูงใจให้มีการเข้ามาลงทุนเพื่อให้บริการดังกล่าว ในขณะที่จะมีการลงทุนที่เกินความจำเป็นในภาคการให้บริการที่ถูกกำหนดให้มีอัตราค่าบริการสูงเกินกว่าต้นทุนมาก ซึ่งท้ายสุดจะนำผลเสียมาสู่ระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม นอกจากนี้หากอัตราราคาที่กำหนดสะท้อนต้นทุนในการให้บริการรัฐหรือผู้บริโภคนั้นก็ไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องถ่ายโอนทรัพยากรจากภาคอื่น ๆ หรือจากกิจกรรมอื่น ๆ มาช่วยอุดหนุนการ ให้บริการอีกประเภทหนึ่งซึ่งท้ายที่สุดก็จะทำให้ผู้บริโภคและสังคมโดยรวมดีขึ้น (better-off) เนื่องจากสามารถนำทรัพยากรที่ตนเองมีอยู่มาจัดสรรและใช้จ่ายเพื่อให้สอดคล้องกับความพึงพอใจและผลประโยชน์สูงสุดของตนอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดได้

ในอดีตที่ผ่านมาหลาย ๆ ประเทศได้กำหนดให้ผู้ประกอบการคิดอัตราค่าบริการ โทรมណาคมขึ้นพื้นฐานที่ต่ำกว่าต้นทุนมากซึ่งการกำหนดอัตราค่าบริการดังกล่าวทำให้มีความ ต้องการให้บริการดังกล่าวมากเกินความจำเป็น และในขณะเดียวกันผู้ประกอบการก็ไม่สามารถ จัดหาผลกำไรเข้ามาลงทุนเพิ่มเพื่อขยายเครือข่ายได้ อีกทั้งรัฐก็ไม่เต็มใจที่จะโยกย้ายและจัดสรร ทรัพยากรจากภาคอุตสาหกรรมอื่น ๆ เข้ามาอุดหนุน (Subsidy) การขยายเครือข่ายเพิ่มเติม ยังผลให้ประเทศดังกล่าวมีอัตราและจำนวนผู้รอการให้บริการโทรมណาคมในปริมาณที่สูง และ ท้ายที่สุดก็ไม่สามารถขยายเครือข่ายให้ครอบคลุมไปยังพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการให้บริการอย่าง ทั่วถึงตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ได้

ประเด็นที่สำคัญประการหนึ่งของการกำหนดอัตราราคาที่สะท้อนต้นทุน (cost-based) เพื่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพก็คือต้นทุนดังกล่าวต้องเป็นต้นทุนที่ สะท้อนความมีประสิทธิภาพในการให้บริการภายใต้ระบบตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ ซึ่ง การแข่งขันจัดว่าเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดที่จะบังคับและจูงใจให้ผู้ประกอบการ ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตของตนให้ดียิ่ง ๆ ขึ้นไปเพื่อให้มีต้นทุนที่ต่ำและสามารถแข่งขัน กับผู้ประกอบการรายอื่น หรือผู้ประกอบการรายใหม่ที่จะเข้ามาให้บริการในตลาดได้ ดังนั้นการ กำหนดราคาที่สะท้อนต้นทุนในที่นี้จึงสื่อถึงต้นทุนของผู้ประกอบการรายที่มีประสิทธิภาพในการ ผลิตมากที่สุดในตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ มิใช่ต้นทุนที่เกิดขึ้นจริงกับผู้ประกอบการแต่ละราย แต่อย่างใด แต่แม้กระนั้นก็ดีในทางปฏิบัติแล้วการกำหนดต้นทุนในภาคการให้บริการโทรมណาคม

ก็เป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้อย่างยาก เนื่องจากมีความแตกต่างหลากหลายในเรื่องแนวคิด ทฤษฎี การตีความ การประเมินและ การจัดสรรต้นทุนประเภทต่าง ๆ²⁴

จากเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้เกิดความพยายามในแต่ละประเทศที่จะจัดให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอัตราค่าบริการการให้บริการโทรคมนาคมในประเภทต่าง ๆ เสียใหม่ โดยการปรับเปลี่ยนดังกล่าวให้วางอยู่บนหลักการที่ให้อัตราค่าบริการโทรคมนาคมประเภทต่าง ๆ สะท้อนต้นทุน (cost-based) ในการผลิตของตนให้มากที่สุด ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนับว่าสอดคล้องกับการนำระบบการแข่งขันเข้ามาใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคมเป็นอย่างดี กล่าวคือในระบบตลาดที่มีการแข่งขันอัตราค่าบริการมีแนวโน้มที่จะถูกกำหนดโดยต้นทุนของสินค้าและบริการประเภทนั้น ๆ

ปัจจุบันการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของอัตราค่าบริการได้ถูกนำมาใช้ใน ประเทศต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ซึ่งจากการศึกษาวิจัยเปรียบเทียบพบว่าการปรับปรุงดังกล่าวได้ทำให้ผู้บริโภคโดยส่วนใหญ่เสียค่าบริการโทรคมนาคมต่าง ๆ ในอัตราและปริมาณที่ลดลง และใน ขณะเดียวกันการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอัตราค่าบริการดังกล่าวก็สามารถเพิ่มความยุติกันดี ให้กับสังคมโดยรวมโดยลดอัตราค่าบริการต่าง ๆ ให้มาอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกับต้นทุนให้มากที่สุดอีกด้วย²⁵

ผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งจากการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยและแนวคิดดังกล่าวข้างต้นก็คือรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการที่จะนำมาใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการให้บริการอย่างทั่วถึงใหม่ ทั้งนี้เนื่องจากวิธีการเดิมที่วางอยู่บนพื้นฐานของการอุดหนุนข้ามภาคนั้น ไม่สอดคล้องกับนโยบายที่รัฐจะให้การให้บริการโทรคมนาคมเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม อีกทั้งยังเป็นอุปสรรคและปัญหาที่สำคัญต่อการนำระบบการแข่งขันเข้ามาใช้ ในภาคการให้บริการโทรคมนาคมอีกด้วย²⁶ เนื่องจากผู้ให้บริการอาจนำผลกำไรจากการให้บริการ

²⁴ จากเหตุผลดังกล่าวจึงมักส่งผลให้การคิดคำนวณต้นทุนถูกนำมาใช้เพื่อสนับสนุนความ สมเหตุสมผลของการกำหนดราคา ณ. ระดับใดระดับหนึ่ง มากกว่าที่จะถูกนำมาใช้เพื่อ วัตถุประสงค์ในการกำหนดอัตราค่าบริการที่สะท้อนต้นทุน

²⁵ Hand Intven and McCarthy Tetrault. Telecommunications Regulation Handbook: Module 4 Price Regulation, November 2000, P 5.

²⁶ จากการศึกษาพบว่าหลายประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา กาน่า ซิลี กัวเตมาลา และเปรู เป็นต้น ได้ใช้วิธีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาการให้บริการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึง (Universal

โทรคมนาคมในภาคที่ตนเองได้กำไรมาอุดหนุนการให้บริการในภาคที่ตนเองไม่มีประสิทธิภาพในการแข่งขันเพื่อให้งานกิจการนั้นสามารถดำรงอยู่ได้ หรือนำมาใช้เป็นทุนอุดหนุนในการสร้างสงครามราคาเพื่อตัดราคา (Predatory pricing) ให้คู่แข่งต้องล้มเลิกกิจการและออกไปจากตลาดอีกด้วย

3.2.2.3. ระยะที่สาม การเปิดเสรีและพันธกรณีระหว่างประเทศ

ในปัจจุบันแนวโน้มของการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคม (Liberalization) และการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการให้บริการโทรคมนาคมแทนรัฐได้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ (Privatization) อันเนื่องมาจากกระแสโลกาภิวัตน์และแนวความคิดการค้าเสรี โดยเฉพาะกรอบระเบียบการค้าโลกใหม่ของความตกลงองค์การการค้าโลก (WTO) จึงทำให้ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวกับการควบคุมกำกับดูแลอัตราค่าบริการได้รับการพัฒนาและเพิ่มบทบาทสำคัญในกิจการโทรคมนาคมมากขึ้นตามไปด้วย²⁷ กล่าวคือกฎระเบียบต่าง ๆ ที่รัฐเคยใช้ในการควบคุมราคาหรือกำกับดูแลภาคการให้บริการโทรคมนาคมซึ่งจากเดิมเกิดจากสร้างสมดุลในการแลกได้แลกเสีย (Trade off) ของวัตถุประสงค์และแผนงานต่าง ๆ ที่มองจากภายในประเทศเป็นหลัก จำเป็นจะต้องได้รับการทบทวน เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกิดจากสนธิสัญญาต่าง ๆ อีกด้วย อย่างเช่น การกำหนดอัตราค่าบริการในลักษณะที่อุดหนุนข้ามภาคนั้นจำเป็นต้องลดลง เพราะอาจจะทำได้ยากขึ้นในอนาคตภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ที่มีการแข่งขันมากขึ้น

อนึ่ง เป็นที่สังเกตว่าในยุคนี้บทบาทของการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นภาคการค้าและบริการระหว่างประเทศยังได้เพิ่มความสำคัญ และสร้างแรงกดดันให้กับประเทศต่าง ๆ เป็นอย่างมาก ตัวอย่างเช่นการกำหนดอัตราค่าโทรศัพท์ระหว่างประเทศของประเทศกำลังพัฒนาให้สูงกว่าต้นทุนที่แท้จริงอย่างมากเพื่อนำมาอุดหนุนการให้บริการประเภทอื่น ๆ ทำให้ประเทศที่กำหนดอัตราค่าบริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศที่สอดคล้องกับต้นทุน เช่นประเทศสหรัฐอเมริกา ต้องประสบกับภาวะขาดดุลกับการให้บริการโทรคมนาคม กล่าวคือมีการใช้บริการโทรคมนาคมขาออก (Generating call) มากกว่าโทรคมนาคมขาเข้า (Terminating call) ซึ่งนำไปสู่การไหลออกของเงินตราไปยังต่างประเทศเป็นจำนวนมาก เป็นต้น ยังผลให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาการค้าต่างประเทศ เริ่มหันมาสนใจบทบาทของการให้บริการ

service fund) เป็นกลไกหรือเครื่องมือหลักเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการจัดสรรเงินอุดหนุนการให้บริการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึงแทน ซึ่งค่อนข้างจะประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี

²⁷ โปรดดูความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS)

โทรคมนาคมในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจในภาคการค้าและบริการเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ

จะเห็นได้ว่า วิวัฒนาการของการกำหนดอัตราค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม จากอดีตจนถึงปัจจุบัน เห็นได้ชัดว่าการกำหนดอัตราค่าบริการนั้นจำเป็นต้องพิจารณาจากปัจจัยหลายๆด้าน ทั้งทางด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ และด้านเทคโนโลยีประกอบกัน เมื่อแนวโน้มในปัจจุบันการให้บริการโทรคมนาคมมีบทบาทในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจ การกำหนดอัตราค่าบริการในกิจการโทรคมนาคมจึงจำเป็นต้องพิจารณาโดยเน้นถึงควมมีประสิทธิภาพ ทั้งในส่วนของผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ รวมถึงประสิทธิภาพที่จะเกิดขึ้นต่อสังคม ซึ่งโครงสร้างของอัตราค่าบริการที่นานาประเทศยอมรับว่าเป็นโครงสร้างราคาที่จะสามารถสะท้อนควมมีประสิทธิภาพได้มากที่สุด นั่นคือ การกำหนดอัตราค่าบริการโดยอิงต้นทุน (Cost-based) ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นที่มาของการนำแนวคิดและวิธีการต่างๆ ที่จะกำหนดอัตราค่าบริการโดยพิจารณาถึงต้นทุนทางการผลิตเป็นหลักที่จะนำมาเป็นข้อมูลหรือปัจจัยสำคัญที่เป็นตัวกำหนดอัตราค่าบริการต่อไป

3.2.3 วัตถุประสงค์หลักในการกำหนดอัตราค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม²⁸

3.2.3.1. ความมีประสิทธิภาพ (efficiency)

โดยทั่วไปแล้วควมมีประสิทธิภาพในเชิงเศรษฐศาสตร์การกำหนดอัตราค่าบริการนั้นจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่สังคมจะได้รับสูงสุด (social welfare maximization) จึงจะถือได้ว่าเป็นราคาที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งก็คือ การกำหนดอัตราราคาตามต้นทุนส่วนเพิ่ม (marginal cost pricing) เนื่องจากต้นทุนของการให้บริการหน่วยสุดท้าย คือ ต้นทุนส่วนเพิ่ม (marginal cost) เท่ากับผลประโยชน์ส่วนเพิ่มที่ได้รับ แต่ลักษณะของธุรกิจโทรคมนาคมนั้นเป็นการลงทุนที่มีลักษณะของการประหยัดต่อขนาด (economies of scale) ซึ่งส่งผลให้ราคาต้นทุนเฉลี่ย (average cost) สูงกว่าต้นทุนส่วนเพิ่ม ในกรณีนี้การกำหนดราคาตามต้นทุนส่วนเพิ่มจะทำให้ผู้ให้บริการขาดทุน แต่หากมีการอุดหนุนจากภาครัฐการกำหนดราคาในลักษณะดังกล่าวอาจสามารถทำได้ แต่ในทางกลับกันหากไม่มีการอุดหนุนจากภาครัฐการกำหนดราคาค่าบริการก็

²⁸ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, แผนหลักการสื่อสาร พ.ศ. 2540-2549, กระทรวงคมนาคม ส.ค.2540, ภาคผนวก ค หน้า ค13 - ค26.

จะต้องกำหนดโดยต้นทุนเฉลี่ย เช่นนี้ทำให้เกิดการสูญเสียผลประโยชน์ทางสังคม ซึ่งไม่ใช่วัตถุประสงค์ของการกำหนดราคาของบริการสาธารณะ (public utility pricing) ที่จะต้องคำนึงถึงทั้งความอยู่รอดทางการเงินของผู้ให้บริการและสวัสดิการของประชาชนควบคู่กันไป ต่อมาจึงได้มีการศึกษาศาสตร์ชาวอังกฤษพยายามคิดหาวิธีการกำหนดราคาของบริการสาธารณะที่ให้มีการสูญเสียผลประโยชน์ทางสังคมน้อยที่สุด ในขณะที่ผู้ให้บริการสามารถอยู่รอดทางการเงินได้ เรียกว่า "กฎการกำหนดราคาของแรมซี" (Ramsey pricing rule) ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

3.2.3.2 บริการอย่างทั่วถึง (universal service)

วัตถุประสงค์ในข้อนี้ถือเป็นอีกวัตถุประสงค์สำคัญของการให้บริการสาธารณะอันเป็นไปตามแนวคิดที่ว่าบริการโทรคมนาคมนั้นถือเป็นบริการสาธารณะที่ประชาชนทุกคนพึงได้รับอย่างเท่าเทียมกัน แต่ในการที่จะบรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้มีวิธีการกำหนดราคาที่สำคัญๆ อยู่ 3 ประการด้วยกัน ดังนี้

(1) การสนับสนุนไขว้ระหว่างประเภทบริการ (cross subsidies)

ในหลายประเทศที่พัฒนาแล้ว อาทิ สหรัฐอเมริกา แคนาดา และสหราชอาณาจักร ต่างมีวัตถุประสงค์ประการนี้เช่นเดียวกัน เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์โดยรวม นั่นคือ การได้เข้าถึง (accessibility) การได้ใช้บริการ (availability) และมีความสามารถที่จะซื้อได้ (affordability) ซึ่งในการสนับสนุนไขว้ลักษณะนี้ไม่ขัดกับหลักทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ แต่อย่างไรก็ตาม หากมาพิจารณาในภาคของการให้บริการโทรคมนาคมแล้วนั้น การสนับสนุนไขว้นี้ไม่เกิดขึ้นในประเทศไทย เนื่องจากองค์กรกำกับดูแลของประเทศไทยไม่อนุญาตให้ผู้ให้บริการสามารถสนับสนุนไขว้ระหว่างประเภทบริการได้ ทั้งนี้ เป็นเหตุผลทางด้านของการแข่งขันที่เป็นธรรม ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวในรายละเอียดของการสนับสนุนไขว้ในหัวข้อต่อไป

(2) การปรับอัตราค่าบริการ (rate rebalancing)

ในประเทศที่มีเครือข่ายโทรศัพท์พื้นฐานที่สมบูรณ์จะสังเกตได้จากตัวเลขสัดส่วนของโทรศัพท์ต่อประชากรที่สูง ซึ่งจะมีแนวโน้มในการปรับอัตราค่าบริการโทรศัพท์ท้องถิ่น (local call) ให้สูงขึ้น และอัตราค่าบริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศ (international call) ให้ต่ำลง เพื่อเป็นการลดปริมาณการสนับสนุนไขว้ให้น้อยลงเนื่องจากสภาพของเครือข่ายโทรศัพท์พื้นฐานนั้นครอบคลุมเกือบทั้งประเทศแล้ว

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาเครือข่ายโทรศัพท์พื้นฐานของประเทศไทยนั้น จะเห็นได้ว่ายังคงมีความกระจุกตัวอยู่แต่ในพื้นที่ที่พัฒนาแล้ว ยังคงให้ปัญหาของการสนับสนุน ไขว่ระหว่างภาคบริการนั้นมีอยู่ จึงเป็นหน้าที่หลักอีกอันหนึ่งที่องค์กรกำกับดูแล (กทช.) จะต้องดำเนินการเพื่อลดปัญหาดังกล่าวลงเพื่อผลักดันให้เกิดสภาพของการแข่งขันในตลาดที่เสรีและเป็นธรรม

(3) การเก็บอัตราค่าบริการต่างระดับ (price discrimination)

การกำหนดอัตราค่าบริการที่คล้ายคลึงกับการสนับสนุนไขว่อีกลักษณะหนึ่งก็คือ การเก็บอัตราค่าบริการต่างระดับระหว่างการใช้บริการเพื่อส่วนตัวและการทำธุรกิจ ด้วยเหตุผลที่ว่าผู้ใช้บริการเพื่อธุรกิจมักจะได้รับประโยชน์มากกว่าผู้ใช้บริการเพื่อส่วนตัว การคิดราคาตามแนวคิดนี้จึงเป็นการคิดราคาที่เรียกว่า “การกำหนดราคาตามคุณค่า” (value-based pricing) จะเห็นได้ว่า การกำหนดราคาแบบนี้มีลักษณะเป็นการสนับสนุนไขว่ แต่เป็นการสนับสนุนไขว่ที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ใช้บริการต่างประเภทกัน

3.2.3.3 การกำกับดูแลผู้ผูกขาด

รูปแบบของการกำกับดูแลเกี่ยวกับอัตราค่าบริการโทรคมนาคมนั้น ปัจจุบันรูปแบบของการกำกับดูแลที่สำคัญและเป็นที่แพร่หลายมีอยู่ 2 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

1. การกำกับดูแลโดยการควบคุมอัตราผลตอบแทน (Rate of return)
2. การกำกับดูแลโดยเพดานราคา (price cap)

ซึ่งรายละเอียดของการกำกับดูแลอัตราค่าบริการทั้งสองรูปแบบนี้ผู้เขียนจะกล่าวโดยละเอียดต่อไปในบทที่ 4

3.2.3.4. อัตราค่าบริการที่สนับสนุนการแข่งขัน

ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวถึงเบื้องต้นแล้วว่าลักษณะของการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานนั้นมีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ อันเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันในบริการโทรคมนาคมอื่นๆ ที่ต้องอาศัยโครงข่ายโทรศัพท์ท้องถิ่นในการให้บริการ ดังนั้น หน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลอีกประการคือ การรับรองว่าผู้ให้บริการรายอื่นจะสามารถใช้บริการของโครงข่ายโทรศัพท์ท้องถิ่นได้ แต่การรับรองเพียงเท่านี้ยังไม่สามารถทำให้เกิดความเป็นธรรมในการแข่งขันได้ ถ้าไม่มีการกำหนดอัตราค่าบริการที่เหมาะสมด้วย เนื่องจากผู้ให้บริการที่เป็นเจ้าของโครงข่ายอาจดำเนินการกีดกันทาง

การค้าทางอ้อมโดยการคิดอัตราค่าใช้บริการเชื่อมต่อโครงข่ายสูงกว่าต้นทุนเกินควร ซึ่งส่งผลให้ผู้ให้บริการรายใหม่ต้องแบกรับภาระของต้นทุนที่สูงขึ้น

การกำกับดูแลอัตราค่าใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมถือได้ว่าเป็นแนวทางหลักอีกทางหนึ่งที่จะทำให้การแข่งขันในตลาดเกิดขึ้น โดยส่งผลให้เกิดผู้เข้าสู่ตลาดมากขึ้นซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กทช. ได้ดำเนินออกกฎเกณฑ์การกำกับดูแลในส่วนนี้แล้ว ได้แก่ “ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. 2549” ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2549²⁹ เป็นต้นมา

²⁹ พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ หมวด ๒ การใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “ผู้รับใบอนุญาตที่มีโครงข่ายโทรคมนาคม มีหน้าที่ให้ผู้รับใบอนุญาตรายอื่นเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของตนกับของผู้รับใบอนุญาตอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ผู้รับใบอนุญาตที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมต้องยินยอมให้ผู้รับใบอนุญาตรายอื่นใช้โครงข่ายโทรคมนาคมของตนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

การปฏิเสธไม่ให้ใช้โครงข่ายโทรคมนาคมให้กระทำได้เฉพาะกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) โครงข่ายโทรคมนาคมที่มีอยู่ไม่เพียงพอแก่การให้ผู้รับใบอนุญาตรายอื่นใช้โครงข่ายโทรคมนาคม

(๒) การใช้โครงข่ายโทรคมนาคมมีปัญหาทางเทคนิคที่อาจก่อให้เกิดการรบกวนกิจการโทรคมนาคมหรือเป็นเหตุขัดขวางการโทรคมนาคม

(๓) กรณีอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ให้ผู้รับใบอนุญาตที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมซึ่งปฏิเสธไม่ให้ใช้โครงข่ายโทรคมนาคมตามวรรคสามมี

หน้าที่พิสูจน์ถึงเหตุแห่งการปฏิเสธนั้น

การเรียกเก็บค่าตอบแทนการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายต้องเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมต่อผู้รับใบอนุญาตที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมกับผู้ขอใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม และต้องให้มีความเท่าเทียมกันในระหว่างผู้ขอใช้หรือผู้ขอเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมทุกราย

การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้คณะกรรมการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้รับใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องด้วย”

โดยหลักกฎหมายสำคัญอันเป็นสากลและถือเป็นหน้าที่ตามกฎหมาย คือ ผู้ให้บริการที่เป็นเจ้าของโครงข่ายโทรคมนาคมจะต้องยอมให้ผู้ให้บริการรายอื่นเข้าใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายของตน ไม่สามารถปฏิเสธได้ แต่หลักกฎหมายในเชิงการกำกับดูแลยังต้องสร้างความสมดุลที่ว่า หากห้ามมิให้เจ้าของโครงข่ายปฏิเสธการเข้าใช้หรือเชื่อมต่อ ก็ต้องมีการคิดค่าตอบแทนการเข้าใช้หรือเชื่อมต่อ นั้นอย่างสมเหตุสมผลตรงนี้ถือเป็นหลักกฎหมายสากลที่กฎหมายไทยก็ยอมรับ และหากมีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้ ในเชิงกฎหมาย ก็คือการละเมิดบทบัญญัติข้อห้ามนี้นั่นเอง

นอกจากนี้ ในกฎเกณฑ์ดังกล่าวโดยเฉพาะในส่วนของข้อกำหนดอัตราค่าตอบแทนการเข้าใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นหน้าที่หลักขององค์กรกำกับดูแล (กทช.) ที่จะต้องกำหนดวิธีการและหลักเกณฑ์ในการคำนวณว่าจะนำองค์ประกอบหรือข้อมูลใดบ้างมาเป็นตัวกำหนดราคาดังกล่าว ซึ่งการกำหนดราคาตรงส่วนนี้ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมกำกับดูแลอัตราค่าบริการในแนวทางหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการกำหนดและกำกับดูแลอัตราค่าใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมนี้ ผู้เขียนจะไม่ก้าวล่วงไปถึงในรายละเอียดมากนัก เนื่องจากมีประเด็นที่สลับซับซ้อนและประกอบด้วยความรู้ในเชิงวิศวกรรมศาสตร์โดยส่วนใหญ่ ดังนั้น การศึกษาวิจัยฉบับนี้จึงกล่าวถึงเพียงบางส่วนที่มีความเกี่ยวข้องเท่านั้น

3.3 แนวทางการกำหนดราคาในกิจการโทรคมนาคม

ในการกำหนดราคาในกิจการโทรคมนาคมนั้น เมื่อองค์กรกำกับดูแลเข้ามาเกี่ยวข้องในเรื่องของการกำหนดอัตราค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม จากการศึกษาวิจัยพบว่าแนวทางหรือทฤษฎีพื้นฐานหลัก ๆ ที่นำมาเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์และดำเนินการต่อไปนั้น มีอยู่ 3 แนวทาง³⁰ ดังต่อไปนี้

- 3.3.1 การกำหนดราคาโดยอิงกับกลไกตลาด (Market-based pricing)
- 3.3.2 การกำหนดราคาโดยอิงกับต้นทุน (Cost-based pricing)
- 3.3.3 การกำหนดราคาโดยอิงกับอุปสงค์ (Demand-based pricing)

³⁰ บทบัญญัติของประกาศ กทช. ว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 โปรดดูภาคผนวก 2

³⁰ Tim Kelly. Pricing domestic telecommunication services to reflect costs. ITU Seminar on Cost-based Tariffing. Delhi, 16-18 February 1999.

จะเห็นได้ว่า ในกิจการโทรคมนาคมนั้นคงไม่มีผู้ประกอบการรายใดที่จะลงทุนทำธุรกิจโดยมิได้หวังผลกำไรสูงสุดและการขยายตัวของธุรกิจ ดังนั้น การให้บริการโทรคมนาคมของนักลงทุนมักจะประกอบไปด้วยการให้บริการหลายประเภท ซึ่งลักษณะของตลาดในบริการแต่ละประเภทนั้นยังคงแฝงความแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ จากที่ได้เคยพิจารณาในมุมมองกว้าง ๆ ว่าธุรกิจเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมนั้นมีลักษณะของการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) ทำให้กลไกของตลาดดังกล่าวเกิดการแข่งขันอย่างไม่สมบูรณ์ แต่อย่างไรก็ดี ในบางประเภทบริการก็มิได้มีลักษณะที่ผูกขาดเหมือนกันทั้งหมด ในบางประเภทบริการยังสามารถที่จะมีการแข่งขันกันตามกลไกของตลาดได้ เช่น ในตลาดการให้บริการอินเทอร์เน็ต (Internet) หรือในการให้บริการแบบขายต่อบริการ (Resale)³¹ เป็นต้น จะเห็นได้ว่า เมื่อตลาดส่วนใดมีการแข่งขันกันโดยกลไกของตัวเองแล้ว องค์กรกำกับดูแลหรือหน่วยงานต่างๆ ก็จะกลับไปสู่หลักการที่ส่งผลประโยชน์ให้แก่สังคมมากที่สุด นั่นคือ การแทรกแซงระบบเศรษฐกิจจากภาครัฐที่น้อยที่สุด

ด้วยเหตุนี้ จากที่เคยกล่าวไว้ว่าเครื่องมืออย่างหนึ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญในการแข่งขันในธุรกิจนั้นคือ อัตราค่าบริการที่ผู้ประกอบการจัดเก็บจากผู้ให้บริการ ซึ่งในการกำหนดราคาหากผู้ประกอบการรายใดมีอำนาจเหนือตลาดก็อาจใช้อำนาจเหล่านั้นแสวงหาผลประโยชน์จากผู้ให้บริการหรือผู้บริโภคได้ ดังนั้น ในมุมมองขององค์กรกำกับดูแลจึงจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์สภาพของการให้บริการแต่ละประเภทเพื่อหาแนวทางหรือเครื่องมือที่จะเข้าไปช่วยให้เกิดการแข่งขันทางด้านราคาที่เป็นธรรมทั้งผู้ประกอบการและผู้ให้บริการมากที่สุด

3.3.1 การกำหนดราคาโดยอิงกับกลไกตลาด (Market-based pricing)

การกำหนดราคาโดยอิงกับกลไกตลาดนั้น เป็นแนวคิดที่เกิดจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์พื้นฐานที่ว่า รัฐควรเข้าแทรกแซงในเศรษฐกิจให้น้อยที่สุด ซึ่งเป็นแนวคิดที่ว่าระบบตลาดหรือกลไกราคาจะทำหน้าที่เป็นเสมือนมือที่มองไม่เห็นคอยควบคุมและจัดระเบียบของระบบเศรษฐกิจเองว่าควรจะมีผลผลิตสินค้าหรือบริการใด ในปริมาณเท่าใด ณ ระดับราคาเท่าใด หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า เป็นการปล่อยให้ตลาดเกิดการแข่งขันไปตามกฎของอุปสงค์ (Demand) และอุปทาน (Supply) ซึ่งจุดมุ่งหมายหลักของการกำหนดราคาโดยอิงกลไกตลาด นั่นคือ การก่อให้เกิดการแข่งขันกันเอง เมื่อตลาดเกิดการแข่งขันจะก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรและสังคมส่วนรวมจะได้รับอรรถประโยชน์สูงสุดจากการบริโภคบริการดังกล่าว

³¹ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544.

อย่างไรก็ดี ในประเด็นของการแข่งขันในตลาดนั้น ได้มีแนวความเห็นที่แตกต่างกันออกไปในทางทฤษฎี กล่าวคือ การพิจารณาว่าปัจจัยใดเป็นตัวชี้ทิศทางของการแข่งขันในตลาดว่าจะไปในทิศทางใด การปล่อยให้ตลาดยังคงเป็นไปตามกลไกนั้นจะเป็นเครื่องมือที่ก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการแข่งขันจริงหรือไม่ ซึ่งได้มีการเสนอทฤษฎีที่ต่างกันไป *แนวคิดแรก* เป็นแนวคิดที่ได้รับการเสนอจากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด (Harvard University)³² โดยการศึกษาเริ่มต้นเมื่อปี 1930 โดย E.S.Mason และได้รับการพัฒนาต่อมาโดย J.S. Bain ในปี 1950 ซึ่งเป็นการศึกษาจากประสบการณ์จริงที่เกิดขึ้นของอุตสาหกรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา มากกว่าการศึกษาโดยเน้นในเชิงทฤษฎีเป็นหลัก โดยสรุปแล้วแนวความคิดนี้เห็นว่าตลาดเป็นผลมาจากโครงสร้างของตลาดมากกว่าพฤติกรรมของผู้เล่นในตลาด (ผู้ประกอบการ) หากปล่อยให้เกิดการกำหนดราคาโดยอิงกลไกตลาด กล่าวคือ ปล่อยให้กลไกตลาดมีการแข่งขันกันเอง เมื่อถึงระดับหนึ่งเช่นเดียวกับตัวอย่างข้างต้น เมื่อเกิดการเข้าแข่งขันทางราคามากขึ้นผู้ประกอบการในตลาดจะต้องพยายามที่จะลดราคาให้ต่ำกว่าต้นทุนเพื่อที่ตนจะสามารถต่อสู้ทางราคากับผู้ประกอบการรายอื่นต่อไปได้ และอาจเป็นการทำให้ผู้ประกอบการรายอื่นนั้นไม่สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้อีกหากไม่สามารถคงอยู่ในการแข่งขันดังกล่าว ซึ่งตามแนวความคิดนี้ชี้ให้เห็นอีกว่าเมื่อเกิดการลดราคาอย่างรุนแรงอาจส่งผลให้เกิดปัญหาของการทุ่มตลาด (Dumping) ขึ้นอันถือได้ว่าเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นเพื่อกีดกันทางการค้า และเป็นสาเหตุที่ทำให้ตลาดกลับมาสู่สถานการณ์ของการแข่งขันที่ไม่มีประสิทธิภาพอีกเช่นเคย

จะเห็นได้ว่า ความแตกต่างจากแนวความคิดแรกคือ ผลของการแข่งขันในท้ายที่สุด นั่นคือ ไม่ก่อให้เกิดการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งหากเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้น จึงเป็นหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลที่จะเป็นผู้เข้าไปแทรกแซงการกำหนดราคาในตลาดให้อยู่บนพื้นฐานของการแข่งขันที่เป็นธรรม ซึ่งอาจจะออกมาในรูปของกฎเกณฑ์การกำกับดูแล เช่น ในประเทศไทย คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติได้กำหนดในเรื่องของการประกอบกิจการโทรคมนาคม ที่เกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้า ในมาตรา 20 ตอนหนึ่งบัญญัติว่า "...การประกอบกิจการโทรคมนาคม นอกจากต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า..." และในเรื่องของการกำหนดอัตราค่าบริการปรากฏอยู่ในมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ความตอนหนึ่งว่า "...และต้องไม่เป็นการกำหนดอัตราในลักษณะที่เป็น

³² Alison Jones and Branda Sufirin, *EC Competition Law (second edition)*, Oxford University 2004, p. 21.

การกีดกันทางการค้า ซึ่งจะมีผลเป็นการจำกัดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม..." หรือมีการกำหนดเป็นกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า เป็นต้น

ส่วนอีกแนวคิดที่สอง เป็นการเสนอแนวคิดของสำนัก Chicago School ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับด้านการเงินและเศรษฐศาสตร์ในตลาดแข่งขันเสรี แนวคิดดังกล่าวจะให้ความสำคัญทางทฤษฎีมากกว่า การปล่อยให้ตลาดเกิดการแข่งขันตามกลไกของตลาดเองจะสามารถทำให้เกิดการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ แม้ว่าเมื่อสภาวะการณ์เปลี่ยนไป เช่น อาจมีผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งสามารถนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการผลิต ซึ่งส่งผลให้ผู้ประกอบการรายนั้นสามารถลดต้นทุนในการผลิตได้ ทำให้เป็นผู้ที่สามารถครองตลาดได้ในระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามเมื่อถึงในระดับหนึ่งกลไกของการแข่งขันก็จะกลับเข้ามาสู่กลไกตลาดได้เอง

จากที่เคยวิเคราะห์ในเรื่องของสภาพและลักษณะของตลาดการให้บริการโทรคมนาคม แม้ว่าโดยภาพรวมตลาดการให้บริการโทรคมนาคมนี้จะมีลักษณะเฉพาะตัวและเกิดการผูกขาดในตลาด แต่อย่างไรก็ดี การผูกขาดของตลาดนั้นอาจไม่ได้ครอบคลุมทุกส่วนของตลาดเสมอไป กล่าวคือ ในบางบริการนั้นยังคงมีสภาวะของการแข่งขันอยู่ได้ด้วยกลไกในตัวเอง ไม่มีผู้ประกอบการรายใดที่จะมีอำนาจเหนือตลาดและสามารถกำหนดราคาในตลาดได้เอง ดังนั้นราคาในตลาดประเภทนี้จึงเป็นราคาที่เป็นไปตามการแข่งขันที่เกิดขึ้น และเมื่อตลาดได้กำหนดราคาของบริการนั้นๆ ผู้ประกอบการแต่ละรายก็มีหน้าที่ที่จะต้องยอมรับราคานั้นโดยปริยาย

ระดับราคาที่อิงกับกลไกตลาดนี้จะเป็นระดับราคาของปริมาณความต้องการหรืออุปสงค์ เท่ากับปริมาณการเสนอขายหรืออุปทาน ซึ่งหากระดับราคานี้ขึ้นอยู่กับที่พอดีกันทางเศรษฐศาสตร์จะเรียกระดับราคานี้ว่า "ราคาดุลยภาพ" (Equilibrium price) ซึ่งจะเป็นราคาที่ไม่มีแนวโน้มในการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นหรือลดลงอีกต่อไปตรงเท่ากับอุปสงค์และอุปทานไม่มีการเปลี่ยนแปลง อีกทั้งราคาอื่นๆ ที่มีอยู่ในท้องตลาดจะต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อเข้าสู่ระดับดุลยภาพดังกล่าว

3.3.1.1 ข้อดีของ Market-based pricing

1. เกิดการแข่งขันทางด้านราคา ไม่มีการบิดเบือนทางข้อมูล
2. มีแรงจูงใจในการลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพของบริการ ทำให้ผู้บริโภคมีทางเลือกมากขึ้น ได้รับบริการที่มีคุณภาพดีและราคาสมเหตุสมผล

3. ในแง่ของประโยชน์ทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร กล่าวคือ มีการนำทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด
4. ลดภาระของการกำกับดูแล ไม่ก่อให้เกิดต้นทุนในส่วนของการดำเนินการ (Transaction cost) กล่าวคือ ในการกำกับดูแลโดยองค์กรกำกับดูแลนั้น หากมองในแง่ของผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการออกกฎเกณฑ์การกำกับดูแล ประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญเช่นกัน นั่นคือ การออกกฎเกณฑ์ต่างๆ นั้นอาจก่อให้เกิดต้นทุนทางการดำเนินการของผู้ประกอบการ เช่น การกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องได้รับใบอนุญาตในการประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยมีการกำหนดค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาต (License fee) หรือการกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องจัดทำบันทึกทางบัญชีเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา กำหนดอัตราค่าบริการ เป็นต้น ซึ่งในกระบวนการต่างๆ จำต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากกฎเกณฑ์ที่ออกมาดังกล่าว หากสภาพการให้บริการต่างๆ ในตลาดไม่จำเป็นต้องมีการกำกับดูแล จึงเป็นสิ่งที่ทำให้ต้นทุนในการให้บริการลดลงและในท้ายที่สุดจะเป็นการก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้บริโภค

3.3.1.2 ข้อเสียของ Market-based pricing

1. หากไม่มีการกำกับดูแลอาจเกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ดังที่กล่าวไว้แล้วว่าเมื่อมีการแข่งขันกันอย่างเสรีในระดับหนึ่ง แต่หากไม่มีขอบเขตที่เหมาะสมในท้ายที่สุด อาจเกิดการทุ่มตลาด หรืออาจกล่าวอีกนัยได้ว่า เป็นการกำหนดราคาในระดับที่เป็นการตัดราคา (Predatory pricing) หรือกีดกันทางการค้าขึ้นได้

3.3.2 การกำหนดราคาโดยอิงกับต้นทุน (Cost-based pricing)

แนวทางในการกำหนดราคาโดยอิงกับต้นทุนนี้เป็นแนวทางที่เกิดมาจากสาเหตุที่ว่า เมื่อตลาดการให้บริการโทรคมนาคมไม่สามารถที่จะเป็นตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ได้ ประเด็นของการกำหนดราคาที่เหมาะสมผลจึงเป็นประเด็นสำคัญ เนื่องจากราคาที่สมเหตุสมผลนี้มิได้มองในแง่มุมมองของผู้ประกอบการเท่านั้นที่ว่าตนจะสามารถกำหนดราคาที่ไม่ทำให้ธุรกิจอยู่ในสถานะของการขาดทุน แต่จะต้องพิจารณาในแง่มุมมองความสมเหตุสมผลของผู้ใช้บริการด้วย

กล่าวคือ ในแง่ของผู้ใช้บริการอาจมองในมุมที่ว่าราคาที่ตนจะต้องจ่ายไปในการใช้บริการนั้นๆ คำนึงกับปริมาณและคุณภาพของบริการที่ตนได้รับหรือไม่

แนวทางการกำหนดราคาโดยอิงกับต้นทุนนี้ อาจถือได้ว่าเป็นการยืนยันแนวคิดดังกล่าวปรากฏในกรณีพิพาทซึ่งเป็นคดีความระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกากับประเทศเม็กซิโก หรือที่รู้จักกันในชื่อของ "The case of Mexico"³³ ต่อมาอาจถือได้ว่าเป็นหลักปฏิบัติสากลที่ประเทศสมาชิกหรือประเทศส่วนใหญ่ยึดถือเป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลอัตราค่าบริการ กรณีพิพาทระหว่างสหรัฐอเมริกากับเม็กซิโกนี้เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 2002-2004 ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นคดีแรกที่อยู่ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการค้าบริการขององค์การการค้าโลก หรือ General Agreement on Trade in Service: GATS โดยเป็นการพิพาทในกรณีของการค้าบริการ โทรคมนาคมประเด็นในการพิจารณาของคณะลูกขุน (Panel) หลักๆ คือการพิจารณาตีความ บทบัญญัติในข้อตกลง GATS โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน Annex และเอกสารอ้างอิง (Reference paper) ซึ่งมีลักษณะเป็นข้อตกลงเฉพาะที่มีการกำหนดหลักการการกำกับดูแลไว้ในรายละเอียด³⁴

กรณีพิพาทเริ่มขึ้นเมื่อสหรัฐอเมริกาได้ยื่นข้อคัดค้านประเทศเม็กซิโก ซึ่งในกรณีพิพาทนี้คือ บริษัท Telmex (ตามกรณีพิพาทดังกล่าวก็มีประเด็นในการตีความคำว่า "major supplier" หรือ ผู้ประกอบการรายใหญ่เช่นกัน เพื่อพิจารณาว่า บริษัท Telmex ถือว่าเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ตามบทบัญญัติในข้อตกลงหรือไม่) ผู้ให้บริการเชื่อมต่อโครงข่ายระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและเม็กซิโก ประเด็นสำคัญในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการตีความอัตราค่าบริการการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายที่สหรัฐอเมริกาได้เรียกร้องให้มีการพิจารณาจากคณะลูกขุน (Panel) อาจพอสรุปได้ กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาอ้างว่าบริษัท Telmex มิได้ดำเนินการเชื่อมต่อโครงข่ายให้กับตนเองเป็นไปตามข้อบทที่มีการเจรจาตกลงกันในเอกสารอ้างอิง (Reference paper) และไม่ได้คิดอัตราค่าบริการโดยอยู่บนพื้นฐานของต้นทุน และที่สมเหตุสมผล ซึ่งตามบทบัญญัติใน Section 2.2(b) of Mexico's Reference paper³⁵ ได้กำหนดให้การคิดอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายจะต้อง

³³ WTO. Mexico-Measures Affecting Telecommunications Services: Report of Panel (WT/DS204/R), 2 April 2004.

³⁴ Björn Wellenius, Juan Galarza and Boutheina Guermazi. Telecommunications and the WTO: the Case of Mexico, World Bank Policy Working Paper 3759, November 2005, p.1.

³⁵ Reference Paper Section 2.2(b)

กำหนดในอัตราที่สะท้อนต้นทุนและสมเหตุสมผล จึงเป็นสาเหตุให้คณะลูกขุนต้องมีการพิจารณาตีความว่า การกำหนดอัตราค่าบริการบนพื้นฐานของต้นทุนนั้นต้องพิจารณาอย่างไร รวมทั้งพิจารณาถึงคำว่า "reasonable" (สมเหตุสมผล) ว่ามีความหมายว่าอย่างไร

จากการพิจารณาของคณะลูกขุนความหมายของคำว่า "cost-oriented rate" นั้น ได้มีข้อสังเกตจากประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศผู้เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการพิจารณาครั้งนี้³⁶ ที่ชี้แจงต่อคณะลูกขุนว่ามีความไม่ตรงกันระหว่างต้นฉบับที่เป็นภาษาสเปนโดยใช้คำว่า "basadas en costos" และมีการมาแปลเป็นภาษาอังกฤษโดยใช้คำว่า "cost-oriented" ซึ่งหากพิจารณาถึงการแปลถ้อยคำที่ตรงกว่า ถ้อยคำภาษาสเปนดังกล่าวควรแปลความมาได้เป็นคำว่า "based on costs" ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะเห็นว่าทั้งสองคำมีความหมายที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม คณะลูกขุนได้เห็นพ้องกับความหมายที่สองเนื่องจากเป็นถ้อยคำที่ใกล้เคียงกับต้นฉบับภาษาสเปนมากที่สุด แต่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้แถลงว่าตนมิได้เห็นถึงความแตกต่างในความหมายของถ้อยคำ "basadas en costos" และ "cost-oriented" ดังนั้น โดยสรุปคณะลูกขุนจึงตัดสินใจว่า ถ้อยคำทั้งสองนั้นสามารถที่จะใช้ทดแทนกันได้³⁷

แต่อย่างไรก็ตาม คณะลูกขุนได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ความหมายของต้นทุนนั้นให้หมายความรวมถึงวิธีการกำหนดอัตราค่าบริการที่สะท้อนต้นทุนส่วนเพิ่ม หรือ Incremental cost ซึ่งเป็นต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการให้บริการ ความหมายดังกล่าวมีการแพร่หลายมากขึ้นและได้รับการ

" 2.2 Interconnection to be ensured

...(b) in a timely fashion, on terms, conditions (including technical standards and specifications) and cost-oriented rates that are transparent, reasonable, having regard to economic feasibility, and sufficiently unbundled so that the supplier need not pay for network components or facilities that it does not require for the service to be provided; and..."

³⁶ ประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมสังเกตการณ์ หรือ "Third parties" มีจำนวน 10 ประเทศด้วยกัน ประกอบด้วย EU, Canada, Australia, Japan, India and ประเทศในกลุ่ม Latin American

³⁷ WTO. Mexico-Measures Affecting Telecommunications Services: Report of Panel (WT/DS204/R) [Online]. 2 April 2004. Available from: www.sice.oas.org/dispute/wto/ds204/ds204r6e.asp.

ยอมรับในระหว่างสมาชิกขององค์การการค้าโลก หรือ WTO ซึ่งต้นทุนดังกล่าวให้นำต้นทุนส่วนเพิ่มระยะยาว (Long term incremental cost) มาใช้ในการคิดคำนวณ ซึ่งในกฎหมายของประเทศ Mexico ก็มีปรากฏอยู่เช่นกัน³⁸

คณะลูกขุนได้นำเอาวิธีการต่างๆ ที่ได้รับการยอมรับเพื่อมากำหนดอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายของ Mexico โดยกำหนดให้จะต้องเป็นอัตราค่าบริการที่อยู่บนพื้นฐานของ "ต้นทุน" (cost-based) ซึ่งจะรวมพิจารณาไปถึงราคาของส่วนประกอบต่างๆ ของโครงข่ายที่ผู้ให้บริการภายในประเทศจะต้องจ่ายไป และมีการคิดคำนวณความแตกต่างระหว่างราคดังกล่าวกับราคาของผู้ประกอบการต่างชาติจะต้องจ่าย ซึ่งคณะลูกขุนได้พิจารณาเปรียบเทียบอัตราค่าบริการเชื่อมต่อโครงข่าย (Interconnection rates) ของ "grey market" ที่คิดจากราคาบนเส้นทางระหว่างประเทศเม็กซิโกกับสหรัฐอเมริกา กับอัตราค่าเชื่อมต่อปลายทาง (Termination rates) ที่คิดจากเส้นทางระหว่างประเทศอื่นๆ ท้ายที่สุดคณะลูกขุนได้ไตร่ตรองแล้วเห็นว่าให้นำเอาระบบ "proportionate return" มาใช้ระหว่างผู้ให้บริการภายในประเทศ³⁹

นอกจากนี้ คณะลูกขุนได้พิจารณาพบว่าอัตราการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายของเม็กซิโกนั้นมีอัตราที่สูงกว่าต้นทุนมากและเป็นอัตราค่าบริการที่ไม่ก่อให้เกิดการแข่งขันในตลาด คณะลูกขุนจึงตัดสินว่าประเทศเม็กซิโกกำหนดอัตราค่าบริการที่ไม่สมเหตุสมผล⁴⁰

ส่วนในกรณีของการตีความคำว่า "สมเหตุสมผล" (reasonable) คณะลูกขุนได้พิจารณาจากตัวบทบัญญัติในข้อตกลงดังกล่าว โดยสรุปพอสังเขปได้ดังนี้ คำว่า "สมเหตุสมผล" นั้นควรที่จะมีความหมายในเชิงอย่างน้อยจะต้องสื่อได้ถึงคำว่า "ต้นทุน" (cost-oriented) และควรที่จะตีความได้ว่า อัตราค่าบริการการใช้และเชื่อมต่อโครงข่าย (Interconnection rates) ควรที่จะ "เป็นไปอย่างเหมาะสมกับสภาพการณ์หรือวัตถุประสงค์" (suitable to the circumstances or purpose) หรืออีกนัยหนึ่งอาจตีความได้ว่า คำว่า "สมเหตุสมผล" นั้นควรสะท้อนถึงวัตถุประสงค์ทั้งหมดของข้อกำหนดที่ต้องการให้อัตราค่าบริการสะท้อนถึงต้นทุนที่เกิดขึ้นในการให้บริการ ดังนั้น คำว่า "สมเหตุสมผล" นี้เน้นให้เห็นถึงการประยุกต์ใช้รูปแบบของการคิดต้นทุนที่เกิดขึ้นสำหรับการ

³⁸ Michael H. Ryan. WTO Panel Rules on US-Mexico Dispute, *European Telecoms Newsletter*, ARNOLD & PORTER (UK) LLP, May 2004, p 3.

³⁹ Ibid, p. 4.

⁴⁰ Ibid, p. 4.

ให้บริการการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายของประเทศสมาชิก และจะต้องมีความหมายรวมถึงความยืดหยุ่น (Flexibility) และความมีสมดุล (balance) อีกด้วย⁴¹

จากตัวอย่างกรณีพิพาทระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศเม็กซิโกข้างต้น จะเห็นได้ว่าอาจถือได้ว่าเป็นการวางหลักสากลที่ประเทศสมาชิกยอมรับนำมาปฏิบัติในส่วนของ การกำหนดอัตราค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม แม้ว่าในกรณีพิพาทจะเป็นการพิจารณาถึงการ ให้บริการโทรคมนาคมประเภทการให้บริการการใช้และเชื่อมต่อโครงข่าย (Interconnection services) แต่ก็ถือได้ว่าในส่วนของหลักการนั้นสามารถนำมาเป็นบรรทัดฐานในการตีความคำว่า "ต้นทุน" และ คำว่า "สมเหตุสมผล" ได้ ซึ่งอาจสรุปได้ว่าการกำหนดอัตราค่าบริการในกิจการ โทรคมนาคมนั้น ตามหลักสากลได้วางบรรทัดฐานที่ว่า อัตราค่าบริการที่สะท้อนให้เห็นถึงต้นทุนที่ แท้จริง กล่าวคือ ต้นทุนที่เกิดจากการให้บริการในกิจการโทรคมนาคมนั้นถือเป็นอัตราค่าบริการที่มีความสมเหตุสมผลมากที่สุด

อนึ่ง วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายหลักในการกำหนดราคาโดยอิงต้นทุนนี้ อาจพอสรุปโดยสังเขปได้ดังนี้⁴²

ประการแรก ในแง่ของผู้ประกอบการนั้น การกำหนดราคาโดยวิธีนี้ เพื่อให้ผู้ประกอบการจะสามารถกำหนดอัตราค่าบริการในระดับที่ครอบคลุมส่วนของต้นทุนการให้บริการทั้งหมดได้ กล่าวคือ เหมือนเป็นหลักทั่วไปในการประกอบธุรกิจว่าหากจำหน่ายสินค้าหรือบริการ โดยไม่สามารถคุ้มทุนได้ หรือเรียกได้ว่าอยู่ในสถานะของการขาดทุน ผู้ประกอบการก็คงไม่สามารถจะประกอบธุรกิจต่อไปได้

ประการที่สอง กรณีของการสนับสนุนข้ามภาค (cross-subsidies) ทั้งการสนับสนุนข้ามภาคบริการ (services) หรือการสนับสนุนระหว่างผู้บริโภค (users) กล่าวคือ จากแนวคิดในเรื่องของการเปิดเสรีทางการแข่งขันนั้น การสนับสนุนข้ามภาคดังกล่าวถือได้ว่าเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลทำให้การแข่งขันโดยเสรีระหว่างผู้ประกอบการไม่มีประสิทธิภาพ ตามที่ได้เคยพิจารณาไว้ในหัวข้อของวิวัฒนาการของการกำหนดราคา จะเห็นได้ว่า

⁴¹ World Trade Organization, "Mexico-Measures Affecting Telecommunications Services", (Report of Panel: WT/DS204/R, 2 April 2004, www.sice.oas.org/dispute/wto/ds204/ds204r6e.asp.

⁴² Tim Kelly. Pricing domestic telecommunication services to reflect costs. ITU Seminar on Cost-based Tariffing, Delhi, 16-18 February 1999.

ทำให้ผู้ประกอบการสามารถบิดเบือนข้อมูลในส่วนของต้นทุน และในแง่ของผู้บริโภคก็อาจเกิดการเลือกปฏิบัติ (discrimination) ทำให้ผู้บริโภคบางส่วนต้องรับภาระมากกว่าผู้บริโภคที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่า จึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการได้รับบริการ

ประการที่สาม ดังที่ได้กล่าวในหัวข้อที่สอง จะเห็นได้ว่าการกำหนดราคาโดยอิงต้นทุนนี้เป็นเครื่องมือที่สำคัญอันหนึ่งที่เกิดการแข่งขันในตลาดอย่างเสรีและเป็นธรรม-

ประการที่สี่ ในตลาดการแข่งขันนั้นย่อมมีทั้งผู้ประกอบการรายเดิมและผู้ประกอบการรายใหม่เกิดขึ้น ซึ่งความสามารถในการประกอบธุรกิจอาจมีความแตกต่างกัน ทั้งในด้านของประสบการณ์ในการทำธุรกิจ หรือในส่วนของอุปกรณ์หรือโครงข่ายต่าง ๆ ซึ่งอาจทำให้ความสามารถในการแข่งขันนั้นต่างกันออกไป อย่างไรก็ตาม การที่ราคาในการให้บริการจะต้องอยู่ในระดับที่อิงกับต้นทุน ถือเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะป้องกันมิให้เกิดการใช้ประโยชน์ของอำนาจตลาดของผู้ประกอบการบางราย

อนึ่ง ต้นทุนในกิจการโทรคมนาคมนั้นหากพิจารณาอย่างละเอียดจะเห็นได้ว่ามีความเกี่ยวข้องกับต้นทุนหลากหลายประเภทไม่ว่าจะเป็น ต้นทุนในส่วนของอุปกรณ์ที่นำมาสร้างโครงข่าย ต้นทุนทางเทคโนโลยี ต้นทุนในการดำเนินการบริหาร หรือแม้กระทั่งต้นทุนทางการตลาด เป็นต้น แม้คำว่า "การกำหนดราคาโดยอิงต้นทุน" หรือ Cost-based จะเป็นคำที่เรียบง่ายและตรงไปตรงมา แต่กลับนำไปสู่ประเด็นปัญหาข้อถกเถียงทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติมากมายว่า ต้นทุนดังกล่าวหมายถึงอะไร และในมุมมองแบบใด ทั้งนี้ เนื่องจากต้นทุนและสิ่งที่เหมาะสมที่ควรจรรวมอยู่ในต้นทุนและลักษณะของต้นทุนที่มีประสิทธิภาพนั้น หากพิจารณาในมุมมองในด้านต่างๆ นั้นจะมีความแตกต่างกันในหลักการและแนวปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้ การที่จะมาวิเคราะห์แบ่งแยกคำว่า "ต้นทุน" ในทางโทรคมนาคมจึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาถึงขอบเขตของคำว่า "ต้นทุน" ในมุมมองต่างๆ ว่ามีขอบเขตและวัตถุประสงค์อย่างไรบ้าง ซึ่งอาจพิจารณาได้เป็น 3 มุมมอง⁴³ ดังนี้

3.3.2.1 มุมมองเกี่ยวกับการพิจารณาต้นทุน (Costing Perspective)

(1) ต้นทุนจากมุมมองทางด้านบัญชี (Accounting cost approach)

⁴³ ศุภวัฒน์ วัฒนธนปติ และเฉลิมชัย ก๊กเกียรติกุล. "หลักและทฤษฎีการกำกับดูแลอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม," วารสาร กทช. ๒๕๔๙ เล่ม 1, คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ, หน้า 163-166.

มุมมองต้นทุนทางด้านบัญชีนั้น มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อประเมินค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนที่เกิดขึ้นจริงในการดำเนินงานของผู้ประกอบการหรือบริษัท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง เช่น รอบระยะเวลาหนึ่งปี เป็นต้น ต้นทุนดังกล่าวจึงเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงแล้ว และได้รับการบันทึกไว้โดยผู้ประกอบการด้วยวิธีการและหลักการทางด้านบัญชี ดังนั้น แหล่งข้อมูลที่สำคัญขององค์การกำกับดูแลที่นำมาประกอบการกำกับดูแลเรื่องต้นทุนและอัตราค่าบริการนั้น จะมาจากงบการเงินหรือบัญชีที่บริษัทผู้ประกอบการนี้ (อาจเรียกว่าเป็นวิธีการคิดต้นทุนแบบ backward-looking หรือ การวิเคราะห์ต้นทุนในอดีต (Historical cost))

แต่อย่างไรก็ตาม การคำนวณต้นทุนโดยอาศัยข้อมูลในทางบัญชียังนั้น แม้จะเป็นต้นทุนที่เกิดขึ้นจริงแต่ก็มิได้เป็นการสนับสนุนให้ผู้ประกอบการเกิดแรงจูงใจที่จะพยายามลดต้นทุน การให้บริการลง อีกทั้งวิธีการนี้ยังไม่สะท้อนต้นทุนของการประกอบการที่เกิดขึ้นในปัจจุบันอีกด้วย นอกจากนี้วิธีการดังกล่าวยังอิงอยู่กับนโยบายทางบัญชีและการตัดสินใจจากภาครัฐมากเกินไป โดยเฉพาะในเรื่องของการลงทุน ในระยะเวลาที่ผ่านมาไม่นานนี้วิธีการในรูปแบบดังกล่าวเคยเป็นแนวปฏิบัติที่นิยมใช้กันมาก และปัจจุบันก็ยังคงมีหลายประเทศที่ใช้อยู่ เนื่องจากหลักการสอดคล้องกับวิธีทางบัญชีที่บริษัทผู้ประกอบการจะต้องจัดทำอยู่แล้ว ตัวอย่างของประเทศที่ยังคงนำวิธีการนี้มาใช้อยู่ เช่น สวีเดน อังกฤษ และญี่ปุ่น ในช่วงปี ค.ศ. 1995

เพราะความง่ายและการมีหลักฐานทางข้อมูลที่ชัดเจนมาสนับสนุน ทำให้ปัจจุบันแนวทางนี้ยังเป็นแนวทางที่ถูกนำมาใช้ในหลายๆ ประเทศ เช่น นำมาใช้ในการกำหนดราคา ค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมแบบการจัดสรรต้นทุนทั้งหมด (Fully Distributed Cost: FDC) ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดในหัวข้อถัดไป

(2) ต้นทุนจากมุมมองทางด้านวิศวกรรม (Engineering cost approach)

มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อหาทางเลือกที่เป็นไปได้ในการดำเนินการสร้างโครงข่ายพื้นฐานโทรคมนาคม (Telecommunication facilities) เพื่อให้บริการในต้นทุนที่ต่ำหรือเหมาะสมที่สุด โดยใช้เทคโนโลยีที่ดีและมีประสิทธิภาพที่สุดที่เป็นไปได้ในปัจจุบัน ดังนั้น ส่วนมากจะเป็นการคำนึงถึงแบบแผนในการบริหารในอนาคต จึงถือเป็นการวิเคราะห์ต้นทุนในแนวทางมองไปข้างหน้า (Forward-looking) รูปแบบหนึ่ง

การวิเคราะห์ต้นทุนทางวิศวกรรมนั้นเป็นเรื่องของการตัดสินใจในสิ่งที่ยังมิได้เกิดขึ้นจริงในปัจจุบัน และบ่อยครั้งเป็นการตัดสินใจหาทางเลือกจากสิ่งที่ไม่สามารถเปรียบเทียบกันได้ง่ายนัก ตัวอย่างเช่น การเลือกขยายโครงข่ายโดยการเปรียบเทียบระหว่างการใช้เคเบิลใยแก้ว (Fiber optic) กับดาวเทียม (satellite) ว่าอุปกรณ์ใดมีอายุการใช้งานเท่าไร ต้นทุนในช่วงแรกเป็นเท่าไร ค่าบำรุงรักษา ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงความคุ้มค่างระหว่างประสิทธิภาพการใช้งานและการลงทุน จะมีแนวทางในการประเมินค่าแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์เฉพาะ เช่น จำนวนของทุน (amount of capacity) ที่มีการจัดเตรียมไว้

(3) ต้นทุนจากมุมมองทางด้านเศรษฐศาสตร์ (Economic cost approach)

วัตถุประสงค์ของต้นทุนในทฤษฎีของเศรษฐศาสตร์นี้ คือ การกำหนดโครงสร้างของราคาที่มีประสิทธิภาพที่สุด นั่นคือ ราคาที่ผู้ประกอบการและผู้ให้บริการมีความพึงพอใจสูงสุด รวมถึงความพยายามที่จะทำให้การจัดสรรทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด ต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์นั้นจะวางอยู่บนข้อสมมติฐานทางทฤษฎีต่างๆ โดยจะเน้นให้ความสำคัญกับการแปรเปลี่ยนไปหรือแปรผันไปของต้นทุน (cost variability) ต้นทุนส่วนเพิ่ม (incremental cost) และต้นทุนเสียโอกาส (opportunity cost)

การวิเคราะห์ต้นทุนโดยมุมมองนี้จะพิจารณาด้านต้นทุนในแนวทางแบบมองไปข้างหน้า หรือคำนวณจากสภาวะการณ์ในอนาคต (Forward-looking approach) ซึ่งปัจจุบันเป็นแนวทางที่ยอมรับกันว่าสมควรจะนำมาใช้เป็นหลักในการกำหนดต้นทุนมากที่สุด โดยในการพิจารณาจะมีได้พิจารณาแต่เพียงว่าผู้ประกอบการได้เคยลงทุนไปเท่าใด แต่จะคำนวณว่าหากผู้ประกอบการได้นำวิธีการและเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพทั้งในปัจจุบันและในอนาคต เข้ามาใช้ปรับปรุงการให้บริการอย่างสม่ำเสมอแล้วจะมีต้นทุนในการให้บริการเท่าใด วิธีการนี้นักวิชาการหลายๆ คนเชื่อว่าจะสามารถคำนวณหาค่าต้นทุนได้ใกล้เคียงกับสภาวะตลาดที่มีการแข่งขันได้มากที่สุด และเกี่ยวข้องโดยตรงกับการตัดสินใจเข้ามาดำเนินการของผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใหม่ แต่อย่างไรก็ตาม การคำนวณต้นทุนตามรูปแบบนี้ต้องอาศัยข้อมูลในปริมาณที่มากเพื่อทำให้สามารถคาดหมายอนาคตได้ ซึ่งผลที่ได้รับอาจผิดพลาดจากความเป็นจริงก็ได้

นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติแล้วแนวทางนี้ได้นำไปสู่ข้อถกเถียงต่างๆ อีกมากที่เกี่ยวข้องกับคำจำกัดความของคำว่า "วิธีการและเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพทั้งในปัจจุบันและใน

อนาคต" เนื่องจากลักษณะของโครงข่ายพื้นฐานที่ให้บริการอยู่ในความเป็นจริงจะมีลักษณะที่เป็น การพัฒนาประสิทธิภาพโดยนำเทคโนโลยีใหม่เข้ามาใช้อย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยเทคโนโลยีที่ เลือกลงจะต้องสอดคล้องกับสิ่งที่ตนมีอยู่แต่เดิมด้วย ดังนั้น จะเห็นได้ว่าต้นทุนที่มีประสิทธิภาพของ ผู้ประกอบการจริงจึงอาจมีความแตกต่างเป็นอย่างมากกับต้นทุนที่สร้างจากโครงข่ายในอุดม คติที่เริ่มสร้างใหม่จากไม่มีอะไรเลย ปัจจุบันวิธีการนี้ได้นำมาใช้เป็นหลักในการคำนวณอัตราค่า เชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม (Interconnection charge) ในประเทศสหรัฐอเมริกาและเป็น แนวทางที่สหภาพยุโรปกำหนดให้ประเทศสมาชิกของตนนำไปใช้

ตัวอย่าง การกำหนดต้นทุนจากการพิจารณาและมุมมองทางด้านเศรษฐศาสตร์ นั้น รวมถึงวิธีการกำหนดราคาต่อหน่วยโดยวิธีการในกลุ่มต้นทุนส่วนเพิ่มระยะยาว (Long Run Incremental Cost – LRIC) ทั้งหลาย เช่น แนวทางการกำหนดราคาต่อหน่วยโดยวิธีต้นทุนส่วนเพิ่ม ทั้งหมดระยะยาว (Total Service Long Run Incremental Cost – TSLRIC) วิธีต้นทุนส่วนเพิ่ม เฉลี่ยระยะยาว (Long Run Average Incremental Cost – LRAIC) และวิธีต้นทุนส่วนเพิ่ม องค์ประกอบโครงข่ายแยกส่วนทั้งหมดระยะยาว (Total Element Long Run Incremental Cost – TELRIC) เป็นต้น

3.3.2.2 คำนิยามและหลักการเบื้องต้นในการพิจารณาด้านต้นทุน (Costing Terms and Concepts)

ต้นทุนที่นำมาพิจารณาเพื่อกำหนดอัตราค่าบริการนั้น ในการประกอบธุรกิจมักจะ ต้องประกอบด้วยการลงทุนในปัจจุบันที่หลากหลายขึ้นอยู่กับประเภทของธุรกิจนั้นๆ ซึ่งในการ ประกอบธุรกิจทางโทรคมนาคมเป็นตัวอย่างหนึ่งให้เห็นถึงความผสมผสานของการทำธุรกิจที่ ประกอบด้วยต้นทุนหลายชนิด อย่างที่กล่าวในข้างต้นแล้วว่ามุมมองหรือทรรศนะที่มีต่อการ พิจารณาด้านต้นทุนสามารถมองได้ทั้งต้นทุนทางด้านบัญชี ต้นทุนทางด้านวิศวกรรม และต้นทุน ทางด้านเศรษฐศาสตร์ ในที่นี้จึงได้รวบรวมคำนิยามและหลักการเบื้องต้นของต้นทุนที่สำคัญๆ แสดงไว้ในตารางด้านล่างนี้

ตารางที่ 3 แสดงคำนิยามและหลักการเบื้องต้นของต้นทุนที่สำคัญๆ

Box B-4: Principal Costing Terms and Concepts (in alphabetical order)

Allocated Cost – A joint cost or common cost that has been divided among service in accounting with a set formula or by judgment. This is also known as a distributed cost.

Average Cost – A specified cost divided by the quantity of output. (By default, usually refers to the average of total cost, which is total cost divided by the volume of output.)

Avoidable Cost – A cost that would not be incurred if output volume was reduced.

Common Cost – A cost incurred when a production process yields two or more services. This is also referred to as shared cost if it applies to all of the operations of the operator. For example, the cost of the building to house a telecommunications exchange may be described as a common cost of serving both business and residential customers. The salary of the operator's president may be considered a shared cost of all services (this type of cost is often also referred to as an "overhead" cost.

Direct cost – A cost that can be attributed solely to the production of a specific item. A direct cost does not require a cost allocation (or distribution) to separate it from the costs incurred in the production of other item. An indirect cost, however, does require such an allocation. An operator that produces a single product sold in a single market incurs only direct costs. When an operator is engaged in producing multiple products or serving multiple market, however, it will normally also incur indirect costs such as joint and/or common costs.

Fixed Cost – A cost that does not vary by volume of production. A specific type of fixed cost is sunk costs, costs that cannot be changed or avoided even by ceasing production entirely. For instance, head office space is a fixed cost, but the labour component of the installation of the copper wire in the local loop is a sunk cost. Neither fixed nor sunk costs enter into marginal-cost pricing decisions because neither varies with output.

Increment – A specific non-minimal increase or decrease in volume of production.

Incremental Cost – The change in total cost resulting from an increment. Incremental

cost equals total cost assuming the increment is produced, minus total cost assuming the increment is not produced. Because a wide variety of different increments can be specified, incremental cost can conceptually range all the way from total cost per unit (entire output as the increment) to marginal cost (one unit as the increment). The size of the increment used in any specific cost analysis will be a matter of judgment. The most common practice is to use the entire service or element as the increment, in which case the service or element specific fixed costs of service or element would be included in the increment.

Joint Cost – A specific kind of common cost incurred when a production process yields two or more outputs in fixed proportion. Joint costs vary in proportion to the total output of the joint production process, not to the output of the individual joint products.

Long Run – A period over which all factors of production, including capital, are variable. In practice, a period of 10 to 15 years is sometimes selected by regulators for the purpose of LRIC analysis, for example.

Long Run Incremental Cost (LRIC) – The incremental costs that arise in the long run with a specific increment in volume of production. LRIC is generally calculated by estimating costs using current technology and best available performance standards. When a cost study is based on the "cost of an efficient firm", it usually refers to LRIC-type methodology. In the presence of joint or common costs, the sum of the LRIC for all of the operator's services will be less than the total costs of the operators. Hence, the operator will not be able to recoup all of its costs. Regulators will generally allow a mark-up to be added to LRIC or LRIC-type costs for the firm to help recover all of its costs.

Marginal Cost – The change in total cost resulting from a very small change in the volume of output produced. Due to a number of practical issues, including the lumpiness of capital increments (i.e. the inability of telecommunications plant to be divided into very small parts, or scaled to provide an exact fit with the actual requirements of the network), marginal cost is difficult to estimate. Accordingly, most estimates of marginal cost are based on incremental cost.

Mark-Up – A percentage or a fixed monetary amount that is used to take into account joint and common costs, for example, to supplement certain costing methodologies. Cost concepts that do not fully allocate (or distribute) all indirect costs generally require

mark-ups. These cost concepts include incremental costing methodologies, including LRIC (and TSLRIC/LRAIC and TELRIC as discussed in detail in the cost methods section below). The mark-up may be uniform or non-uniform. While regulators have generally set uniform mark-ups to promote competition, the application of Ramsey principles suggests that a non-uniform mark-up may be economically efficient.

Stand-alone Cost – The total cost to provide a particular product or service in a separate production process (i.e. without benefit of scope economies).

Total Cost – The aggregate amount of all costs incurred in producing a specified volume of output. The sum of fixed and variable costs equals total cost.

Variable Cost – A cost that varies with increased volume of production.

ที่มา: Hank Intven, McCarthy Tetrault, November 2000, Telecommunications Regulation Handbook: Appendix B, p.12-13.

3.3.2.3 แนวทางและวิธีการคิดต้นทุน (Approach and Methods Costing)

แนวคิดสำคัญในการพิจารณาต้นทุนส่วนมากจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่ง"หลักสมเหตุสมผล" หมายถึง การคิดต้นทุนที่ครอบคลุม นอกจากนี้สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่ง นั่นคือ ความแตกต่างในวิธีการคิดต้นทุน

ในการพิจารณาถึงต้นทุนทางโทรคมนาคมนั้น เครื่องมือหรือข้อมูลที่สำคัญประการหนึ่งในการคิดต้นทุนของบริการโทรคมนาคม จะพิจารณาจากการบันทึกข้อมูลทางบัญชี (Accounting) ซึ่งจะมีวิธีการพิจารณาอยู่ 2 แนวทางหลักๆ⁴⁴ นั่นคือ **แนวทางแรก** เป็นการคำนวณต้นทุนโดยพิจารณาจากข้อมูลในอดีต (*Historical Cost Accounting: HCA*) และ**แนวทางที่สอง** เป็นการพิจารณาต้นทุนจากข้อมูลในปัจจุบัน (*Current Cost Accounting: CCA*) ซึ่งการพิจารณา

⁴⁴ Tripod, Telecom Pricing Consultation paper on concepts, Principle and Methodologies: Methodologies for Determining Telecom Tariff [Online], 2005, Available from: http://members.tripod.com/~india_gii/.

จากแนวทางที่สองนี้จะคำนวณอยู่บนพื้นฐานของต้นทุนในปัจจุบัน เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการคำนวณการเปลี่ยนแปลงส่วนประกอบของต้นทุนในอนาคต ซึ่งวิธีการนี้ทำให้ทราบถึงต้นทุนที่เคยเกิดขึ้นรวมทั้งต้นทุนที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้อีกด้วย เช่น ต้นทุนแบบมองไปข้างหน้า (Forward-looking costs) ซึ่งทั้งสองแนวทางจะมีวิธีคิดที่ต่างรูปแบบกันออกไป แต่โดยทั่วไปการคิดแบบวิธีมองไปข้างหน้าจะได้รับความนิยมมากกว่า เนื่องจากเป็นการคิดต้นทุนที่สะท้อนถึงการดำเนินงานต่างๆ ในตลาด ซึ่งหากตลาดมีการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ผู้ให้บริการก็ต้องปรับราคาให้มีความเหมาะสมแทนการคงราคาเดิมที่เคยใช้ในอดีต หรืออาจกล่าวอีกนัยได้ว่าผู้ให้บริการที่ต้องแข่งขันในตลาดจะมีความสนใจในการกำหนดราคาโดยพิจารณาข้อมูลในอนาคต เพื่อให้ยังคงสามารถแข่งขันได้มากกว่าที่จะอยู่บนพื้นฐานของราคาเดิม (ต้นทุนที่ลงทุนในวันเริ่มดำเนินธุรกิจ)

3.3.2.4 ระบบบัญชีต้นทุน (Cost Accounting System)

ระบบบัญชีต้นทุน (Cost Accounting System) ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ประเทศในสหภาพยุโรปนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์เพิ่มเติมในการกำกับดูแลอัตราค่าบริการโทรคมนาคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีการนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในการกำหนดค่าตอบแทนการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม (Interconnection charge) โดยมีการกำหนดให้ผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีอำนาจในตลาดเป็นสำคัญ จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับข้อมูลของระบบบัญชีต้นทุน โดยเฉพาะข้อมูลของการจัดหมวดหมู่ของต้นทุนต่างๆ ในการประกอบธุรกิจ พร้อมทั้งกฎเกณฑ์ในการจัดสรรแบ่งแยกต้นทุนโดยเฉพาะในส่วนของค่าใช้จ่ายและเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม โดยต้องมีการรายงานข้อมูลดังกล่าวต่อองค์กรกำกับดูแลเป็นรายประจำปี เพื่อที่ข้อมูลต่างๆ จะยังคงเป็นข้อมูลที่ทันสมัยและครอบคลุมถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตลอดเวลาในตลาดการให้บริการโทรคมนาคม ซึ่งวัตถุประสงค์หลักๆ ของการกระทำดังกล่าวก็เพื่อต้องการสร้างความโปร่งใสในเรื่องของการกำหนดราคาค่าใช้จ่ายและเชื่อมต่อโครงข่าย อันที่จะส่งผลให้เกิดความมั่นใจแก่ผู้ประกอบการรายอื่นว่าการคิดอัตราค่าใช้จ่ายและเชื่อมต่อโครงข่ายนี้อยู่ในระดับราคาที่ยุติธรรมและเหมาะสม⁴⁵

⁴⁵ ANDERSEN, July 3 2002, Study on the implementation of cost accounting methodologies and accounting separation by telecommunication operators with significant market power, the European Commission DG Information Society, p.6.

- บัญชีต้นทุนในอดีต (Historical Cost Accounting) หรือ บัญชีต้นทุนในปัจจุบัน (Current Cost Accounting)

เพราะการที่โครงข่ายทางโทรคมนาคมมีลักษณะที่พิเศษของการประหยัดจากขนาด (Economies of scale) และการประหยัดจากขอบเขต (Economies of scope) บ่อยครั้งที่องค์กรกำกับดูแลและรัฐบาลต้องการที่จะหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนทางโครงข่ายพื้นฐานซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งในการเพิ่มขึ้นของต้นทุนการผลิตในอุตสาหกรรมโดยรวม อันเป็นการตระหนักถึงกฎเกณฑ์ที่องค์กรกำกับดูแลพยายามก้าวสู่สภาวะของการแข่งขันในตลาดเพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้องค์กรกำกับดูแลได้แย้งว่าราคาค่าใช้จ่ายและเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมควรกำหนดอยู่บนต้นทุนในปัจจุบันเพื่อเป็นการสะท้อนถึงการตัดสินใจของผู้ประกอบการรายใหม่ที่จะสร้างหรือซื้อบริการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม

ในอดีตที่ผ่านมารูปแบบการคิดต้นทุนนั้นจะวางอยู่บนข้อมูลทางบัญชีในอดีต (Historical Cost Accounting) หรือ HCA ซึ่งรูปแบบการคิดต้นทุนดังกล่าวเป็นข้อมูลที่มีความบกพร่องบางประการ ดังนี้

ประการแรก กรณีของต้นทุนจากการได้มาซึ่งสินทรัพย์ที่มีการเปลี่ยนแปลงนี้ไม่ได้มีการบันทึกไว้ทางบัญชี ในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่สำคัญคือในส่วนของราคาซื้อสินทรัพย์ที่สามารถขึ้นลงได้ตลอดเวลา และการผันผวนของราคาจะส่งผลกระทบต่อมูลค่าของสินทรัพย์เหล่านั้นได้อีกด้วย หากมองในมุมของผู้ให้บริการรายใหม่ที่ต้องการจะสร้างโครงข่าย รายจ่ายหลักก็คือการต้องจัดหาสินทรัพย์ในราคาปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้ สินทรัพย์ที่มีอยู่ควรที่จะได้รับการประเมินราคาใหม่อีกครั้งหนึ่งตามความเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน

ประการที่สอง ข้อมูลทางบัญชีในอดีตนั้นไม่สามารถรวบรวมเอาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่มีอยู่อย่างต่อเนื่องได้ ดังนั้น จึงไม่เป็นการแน่นอนที่ข้อมูลดังกล่าวจะแสดงถึงต้นทุนของการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยที่สุด และ

ประการที่สาม การพิจารณาถึงข้อมูลในอดีตนั้น อาจเป็นการให้ความสำคัญในสิ่งที่เกิดขึ้นในอดีตซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากความไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน อาทิ กระบวนการทำงานของบริษัทผู้ให้บริการ เป็นต้น รวมถึงผลงานที่เกิดจากการตัดสินใจที่ไม่มีประสิทธิภาพอีกด้วย

ด้วยความบกพร่องทางข้อมูลในอดีตดังกล่าวข้างต้น อาจก่อให้เกิดการบิดเบือนทางข้อมูลในการตัดสินใจของผู้ประกอบการที่จะสร้างหรือซื้อบริการโครงข่ายโทรคมนาคม การคิด

ต้นทุนจากข้อมูลทางบัญชีในปัจจุบัน หรือ *Current Cost Accounting (CCA)* ได้มีการนำมาสร้างเป็นรูปแบบในการพิจารณาดำเนินการต่อไป ซึ่งเป็นการสร้างรากฐานในการเข้าสู่ตลาดที่มีการแข่งขันทางราคา การคิดต้นทุนโดยอาศัยข้อมูล CCA นี้เป็นการนำเอาต้นทุนในอดีตมาประกอบการพิจารณาเพื่อสร้างโครงข่ายโทรคมนาคมโดยใช้เทคโนโลยีใหม่ในปัจจุบัน ซึ่งอาจเข้าใจได้โดยปริยายว่าทรัพยากรต่างๆที่นำมาใช้ได้รับการประเมินค่าอีกครั้งหนึ่งโดยอยู่บนฐานของต้นทุนในปัจจุบันรวมถึงการประเมินว่าสินทรัพย์ใดไม่สามารถนำมาใช้ได้อีกในตลาด ซึ่งวิธีการประเมินค่าของสินทรัพย์ที่นำมาใช้นี้เรียกว่า "Modern Equivalent Asset" (MEA) นอกจากนี้โดยทางทฤษฎีแล้ววิธีการคิดต้นทุนแบบ CCA นี้เป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการสะท้อนถึงผลกระทบจากการใช้เทคโนโลยีใหม่ในการประกอบกิจการและเป็นวิธีที่สามารถแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นในกรณีของการคิดต้นทุนแบบ HCA ดังที่กล่าวในข้างต้น

แนวทางในการคิดต้นทุนแบบ CCA นี้มีทางเลือก 2 แนวทาง กล่าวคือ แนวทางที่หนึ่ง เรียกว่า "Operating Capital Maintenance (OCM)" และแนวทางที่สอง เรียกว่า "Financial Capital Maintenance (FCM)" ซึ่งในที่นี่จะไม่ขอกล่าวถึงรายละเอียด เนื่องจากเป็นการพิจารณาที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญทางด้านการเงินมาประกอบด้วย

- ต้นทุนที่มีอยู่จริง (Actual costs) และต้นทุนแบบมองไปข้างหน้า (Forward-looking costs)⁴⁶

อัตราค่าบริการสามารถที่จะกำหนดมาจากทั้งต้นทุนที่มีอยู่จริง (HCA หรือ CCA) หรือมาจากการตัดสินใจโดยใช้ต้นทุนแบบมองไปข้างหน้า (Forward-looking costs) ความมุ่งหมายของการใช้ต้นทุนแบบมองไปข้างหน้านี้คือ การอาศัยต้นทุนที่มีอยู่จริงซึ่งอาจจะเป็นต้นทุนในอดีต (HCA) หรือต้นทุนในปัจจุบัน (CCA) และนำมาประเมินค่าต้นทุนเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงต้นทุนที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

แนวทางการคำนวณต้นทุนแบบมองไปข้างหน้านี้ มีการพัฒนามาจากการ

⁴⁶ ANDERSEN, July 3 2002, Study on the implementation of cost accounting methodologies and accounting separation by telecommunication operators with significant market power, the European Commission DG Information Society, p 15.

พิจารณาต้นทุนจากมุมมองทางด้านวิศวกรรมและด้านเศรษฐศาสตร์ (Engineering – economics model) ที่ใช้สำหรับการวิเคราะห์ต้นทุนของส่วนประกอบในโครงข่ายเพื่อให้บริการแต่ละประเภท ซึ่งวิธีการกำหนดต้นทุนจากการพิจารณาและมุมมองทางด้านนี้ที่นิยมใช้ คือ ในการนำมาคิดอัตราค่าบริการและค่าเชื่อมต่อโครงข่าย แต่อย่างไรก็ตาม การคิดต้นทุนแบบมองไปข้างหน้านี้ยังมีข้อบกพร่องที่สำคัญประการหนึ่ง ก็คือ เป็นต้นทุนที่อยู่บนการคาดการณ์ล่วงหน้าและมีความเป็นไปได้สูงที่จะอยู่ภายใต้กฎของการสันนิษฐาน

ในสหภาพยุโรป โดย The European Commission ได้กำหนดกฎเกณฑ์ไว้ใน Recommendation เมื่อวันที่ 8 มกราคม 1998⁴⁷ ให้การกำหนดค่าเชื่อมต่อโครงข่ายใช้การคิดต้นทุนแบบมองไปข้างหน้า (Forward-looking) โดยใช้รูปแบบการคิดโดยวิธี LRAIC ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดในหัวข้อถัดไป ซึ่งหมายความว่า เป็นการกำหนดราคาโดยพิจารณาต้นทุนจากระบบบัญชีต้นทุนที่อยู่บนพื้นฐานของต้นทุนในปัจจุบัน (Current Costs) นำมาจัดสรรหรือแบ่งแยกต้นทุน (Allocation) มากกว่าการใช้ต้นทุนในอดีต (Historical Costs)

- กฎเกณฑ์การกำหนดต้นทุน (Cost Standards)

จากวัตถุประสงค์และประเด็นที่มีการพิจารณาถึงการสร้างรูปแบบของบัญชีต้นทุนดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างในวิธีการประเมินค่าหรือกำหนดต้นทุนในแต่ละบริการ ซึ่งกฎเกณฑ์ในการกำหนดต้นทุนนั้นมีความแตกต่างในตัวของมันเองจากการพิจารณาถึงขอบเขตและประเภทของต้นทุนต่างๆ ที่มีการบันทึกลงในบัญชี ในการนำเอากฎเกณฑ์การกำหนดต้นทุนอย่างไรมาบังคับใช้นั้นย่อมมีผลกระทบโดยนัยสำคัญต่อการกำหนดต้นทุนของการให้บริการ

⁴⁷ "Whereas the Commission in its recommendation 98/195/EC of 8 January 1998 on interconnection in a liberalized telecommunications market (Part 1 – Interconnection pricing) considers that the most appropriate approach to interconnection pricing is one based on forward-looking long-run average incremental costs, since this is the most compatible with a competitive market; whereas this approach does not preclude the use of justified 'mark-ups' as a means of recovering such forward-looking joint and common costs of an efficient operator as would arise under competitive conditions;"

อีกทั้งยังมีผลต่อการกำหนดอัตราค่าบริการต่อไป ซึ่งกฎเกณฑ์พื้นฐานในการกำหนดต้นทุนนั้นมีหลายวิธีอันพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

(1) วิธีการจัดสรรต้นทุนทั้งหมด (Fully Distributed Cost: FDC)

วิธีนี้ในบางครั้งอาจเรียกว่าวิธี "Fully Allocated cost (FAC)" ก็ได้ พื้นฐานของการคิดต้นทุนด้วยวิธีดังกล่าวคือ การจัดสรรและแบ่งแยกต้นทุนว่าในการประกอบธุรกิจนั้นประกอบด้วยต้นทุนใดบ้าง โดยพิจารณาอิงกับต้นทุนทางบัญชี⁴⁸ในอดีต ในการแบ่งแยกต้นทุนโดยส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับการพิจารณาถึงต้นทุนทางตรง (Direct cost)⁴⁹ ซึ่งการจัดสรรนั้นจะอยู่บนหลักของความเชื่อที่ว่าต้นทุนต่างๆ นั้นเป็นต้นทุนทางตรงที่เกิดจากการประกอบธุรกิจให้บริการและเป็นต้นทุนที่ลงทุนไปด้วยความสมเหตุสมผล ซึ่งปัจจัยเบื้องต้นที่นำมากำหนดต้นทุนนั้น คือ พิจารณาจากปริมาณของความต้องการใช้บริการของผู้ใช้บริการ (volume of demand)⁵⁰

การจัดสรรหรือแบ่งแยกต้นทุนนี้ จะนำต้นทุนทางบัญชีทั้งหมดมาจัดสรรทั้งต้นทุนทางตรง (Direct cost) และต้นทุนทั่วไป (common cost) ซึ่งตารางด้านล่างนี้จะแสดงให้เห็นถึงหลักการเบื้องต้นในการจัดสรรหรือแบ่งแยกต้นทุนทางบัญชี

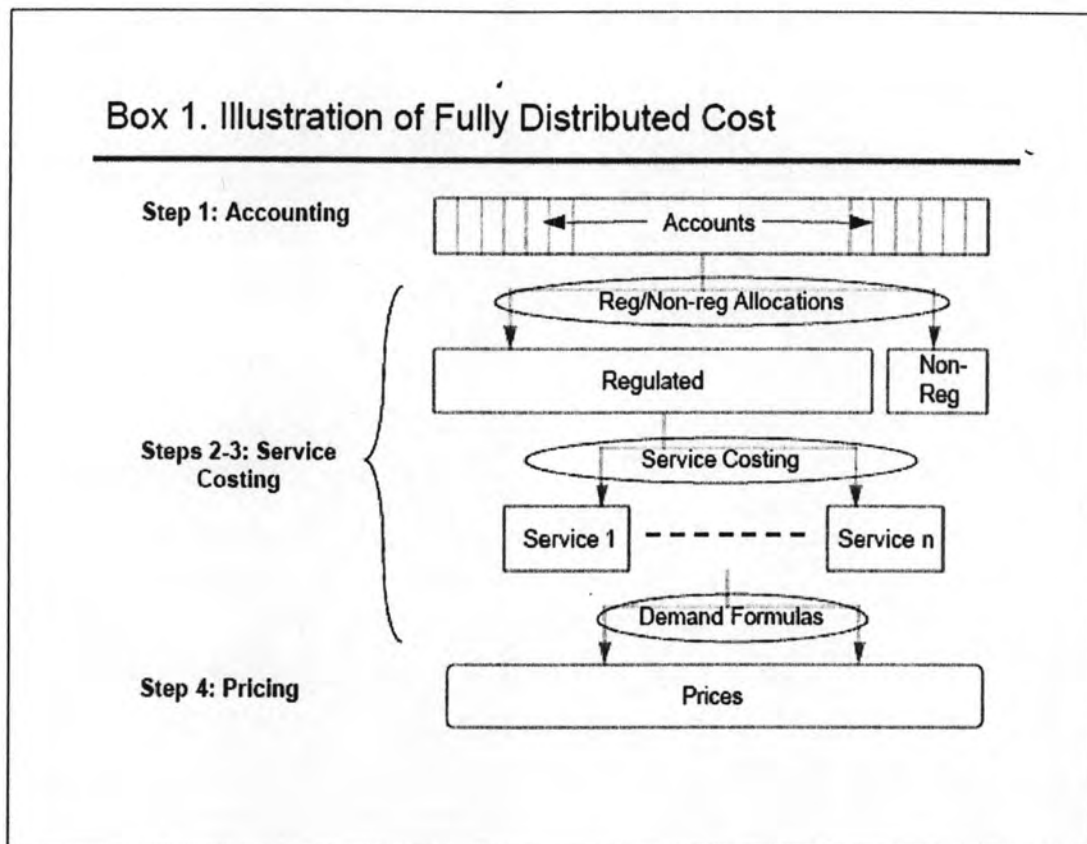
⁴⁸ โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อเรื่องมุมมองเกี่ยวกับการพิจารณาด้านทุน

⁴⁹ โดยทั่วไปต้นทุนทางตรงนี้ จะนำมาใช้ในการบันทึกต้นทุนทางบัญชี แต่ในบางแง่มุมจะนำมาใช้ในความหมายเชิงเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ ถือเป็นต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ โดยหมายถึงต้นทุนของปัจจัยการผลิต (The cost of Inputs) ที่นำมาใช้ในการให้บริการ

⁵⁰ Mark A. Jamison, Rate Structure: Pricing Objectives and Option in Network Industries, December 17 2001 Indonesia Training Program, The Public Utility Center, p.4.

ต้นทุนทั่วไป (common cost) เช่น การสร้างที่จอดรถ ค่าใช้จ่ายผู้บริหาร เป็นต้น ถือว่าเป็นต้นทุนที่ไม่แน่นอน กล่าวคือ ต้นทุนบางรายการไม่สามารถนำมาคิดเป็นต้นทุนเพื่อกำหนดอัตราค่าบริการได้ จากตัวอย่างที่ยกมาต้นทุนในส่วน of ค่าใช้จ่ายผู้บริหาร ในทางโทรคมนาคมไม่อนุญาตให้นำมารวมคิดเป็นต้นทุนเนื่องจากจะเป็นการผลักภาระแก่ผู้บริโภคมากเกินไป แต่จะมีบางรายการที่ให้ถือเป็นต้นทุนได้ซึ่งให้กำหนดไว้ในส่วนของการบวกเพิ่ม (Mark-up) นอกจากนี้ ความหมายของต้นทุนทั่วไปในแง่มุมต่างๆ กันนั้นมีความแตกต่างออกไป ดังนี้ ความหมายทางระบบบัญชี หมายถึง ต้นทุนของปัจจัยการผลิต (Inputs) เพื่อให้ได้สินค้าและบริการมากกว่าหนึ่ง

รูปภาพที่ 1 หลักการเบื้องต้นในการจัดสรรหรือแบ่งแยกต้นทุนทางบัญชี



ที่มา : Mark A. Jamison, December 17 2001 Indonesia Training Program, Rate Structure: Pricing Objectives and Option in Network Industries, the Public Utility Center, p.5

จากรูปภาพด้านบนจะเห็นถึงขั้นตอนของการพิจารณาต้นทุนต่างๆ ซึ่งในขั้นตอนที่ 1 แสดงให้เห็นต้นทุนทางบัญชีทั้งหมดของผู้ให้บริการที่มีการจดบันทึกไว้ ต่อมาจึงจัดสรรต้นทุนตามประเภทของบริการต่างๆ (ที่มีการกำหนดให้ประเภทบริการนั้นๆ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรือไม่ หากประเภทบริการใดต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของการกำกับดูแล จึงนำมาสู่วิธีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าบริการ) และในขั้นตอนที่ 4 จะแสดงให้เห็นว่าต้นทุนของแต่ละ

ประเภทสินค้าหรือบริการ อาทิ สำนักงานกลางในการสลับสายบนโครงข่ายโทรคมนาคม (Telecommunications central office switch) ส่วนความหมายทางเศรษฐศาสตร์ หมายถึง ต้นทุน ต่างๆ ที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ แต่ไม่หมายรวมถึงต้นทุนร่วม (joint cost)

ประเภทบริการก็จะถูกแบ่งแยกโดยปริมาณความต้องการในบริการเหล่านั้น เพื่อที่จะมีการปรับปรุงหรือพัฒนาอัตราค่าบริการที่เหมาะสมต่อไป

แต่อย่างไรก็ตาม การคิดต้นทุนโดยการจัดสรรหรือแบ่งแยกต้นทุนดังกล่าวนี้ อาจมีประเด็นที่ไม่ชัดเจนในการพิจารณาเกี่ยวกับการจัดสรรหรือแบ่งแยกต้นทุนบางชนิด นั่นคือ การจัดสรรหรือแบ่งแยกในส่วนของต้นทุนร่วม (joint costs) และต้นทุนทั่วไป (common costs) ในแต่ละประเภทบริการ เนื่องด้วยต้นทุนทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวมักมีการจัดสรรหรือแบ่งแยกออกไปในประเภทบริการที่หลากหลาย และมักจะทำให้สูตรที่สะท้อนถึงปริมาณการใช้บริการหรือปัจจัยอย่างอื่นนำมาคำนวณ ยกตัวอย่างเช่น ในการให้บริการโครงข่ายในแต่ละบริการ สมมติว่าถ้าผู้ให้บริการโครงข่ายมีการจัดสรรโครงข่ายเพื่อผู้ให้บริการโทรศัพท์ท้องถิ่นคิดเป็น 70% ของโครงข่ายทั้งหมดสำหรับผู้ให้บริการโทรศัพท์ทางไกลภายนอกคิดเป็น 20% และสำหรับผู้ให้บริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศคิดเป็น 10% ดังนั้นการจัดสรรหรือแบ่งแยกต้นทุนร่วมและต้นทุนทั่วไป(ส่วนของค่าใช้จ่ายบริการโครงข่ายนี้) อาจกำหนดให้คำนวณตามจำนวนเปอร์เซ็นต์ของการใช้โครงข่ายในแต่ละบริการ เป็นต้น แต่จะเห็นได้ว่า การกำหนดสัดส่วนนี้เป็นการกำหนดตามอำเภอใจไม่ได้มีการพิจารณาอย่างแน่นอน ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาถึงการแบ่งแยกในส่วนของต้นทุนชนิดดังกล่าวจึงจำต้องมีความเข้าใจเสียก่อนว่าต้นทุนเหล่านั้นมีขอบเขตที่ชัดเจนเพียงไร

เนื่องจากปัจจุบันลักษณะของการให้บริการโทรคมนาคมมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมผู้ให้บริการรายหนึ่งให้บริการเพียงประเภทเดียวมาเป็นผู้ให้บริการรายเดียวอาจให้บริการที่หลากหลายประเภทในเวลาเดียวกันมากขึ้น กล่าวคือ มีการเข้าร่วมใช้โครงข่ายโทรคมนาคมและการใช้โครงข่ายนั้นสามารถนำมาจัดสรรเพื่อให้บริการโทรคมนาคมได้มากกว่าหนึ่งประเภทบริการ ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการทางเสียง ภาพ หรือให้บริการอินเทอร์เน็ต เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ การให้บริการโทรคมนาคมจึงมีลักษณะของการประหยัดจากขอบข่าย (Economies of scope) อัน

ต้นทุนร่วม (joint cost) เช่น ต้นทุนในการซื้อเครื่อง printer ถือเป็นต้นทุนที่แน่นอนที่มีในการประกอบธุรกิจ จึงให้สามารถนำมาคิดเป็นต้นทุนได้ แต่การคิดว่าบริการใดมีส่วนในต้นทุนนี้เท่าใดก็คิดตามสัดส่วนของประเภทบริการที่มีการมาใช้ต้นทุนนี้ร่วมด้วย

การประหยัดจากขอบข่าย (economies of scope) หรือ "การประหยัดจากการทำกิจกรรมหลายชนิดพร้อมกัน" หมายถึง การลดลงของต้นทุนเฉลี่ยอันเป็นผลมาจากการผลิตสินค้าหรือบริการหลากชนิดในหน่วยผลิตเดียวกันแทนที่จะผลิตชนิดใดชนิดหนึ่งเพียงชนิดเดียว นอกจากนี้การประหยัดจากขอบข่ายยังเป็นผลมาจากการใช้ปัจจัยหรือสิ่งอำนวยความสะดวกใน

ส่งผลให้ต้นทุนทั้งหมด (Total cost) ของผู้ให้บริการในแต่ละประเภทบริการไม่เท่ากัน เพราะเหตุได้นั้นจำเป็นต้องทำความเข้าใจในเบื้องต้นเสียก่อนว่ายังมีต้นทุนชนิดอื่นที่มีความเกี่ยวข้องในการพิจารณาต้นทุนที่แท้จริง กล่าวคือ นอกจากต้นทุนทั่วไป (common cost) และต้นทุนร่วม (joint cost) ซึ่งได้อธิบายไว้ข้างต้นแล้ว ยังมีต้นทุนอีกชนิดหนึ่งที่มีความสำคัญในการจัดสรรแบ่งแยกต้นทุน เรียกว่า ต้นทุนแบ่งปัน (shared cost)⁵¹ ซึ่งต้นทุนชนิดนี้มี 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

(1) shared incremental cost คือ ต้นทุนแบ่งปันส่วนเพิ่ม ที่จะเพิ่มขึ้นเฉพาะในบางประเภทบริการเท่านั้น เช่น อาจเป็นต้นทุนที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากเป็นค่าดำเนินการเรียกเก็บค่าบริการจากลูกค้า แต่ในกรณีลูกค้าที่เป็นผู้ใช้บริการเพื่อทำธุรกิจ อาจจะไม่ต้องมีต้นทุนในส่วนนี้ เป็นต้น

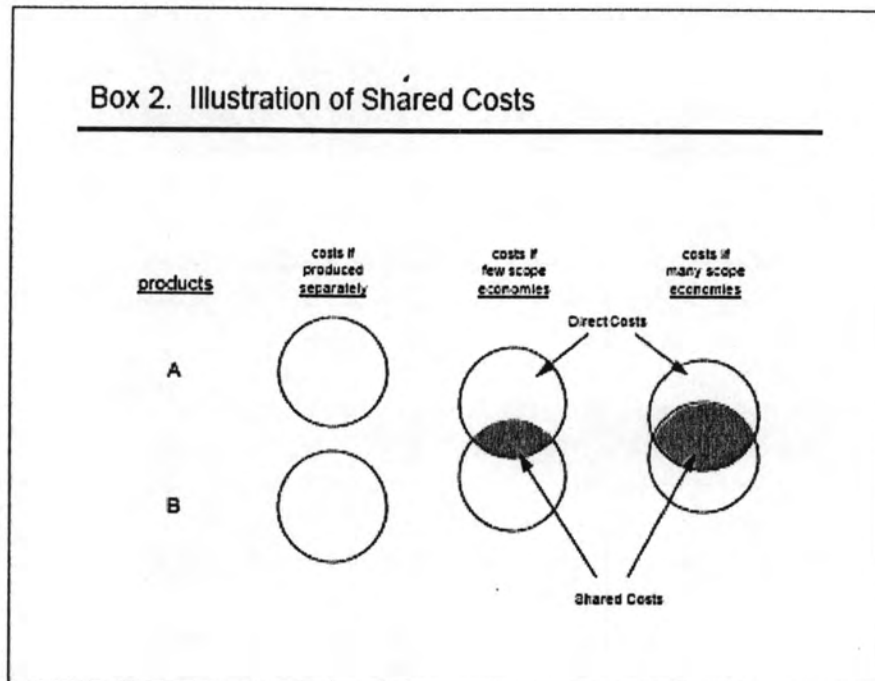
(2) overhead shared cost คือ ต้นทุนแบ่งปันในการดำเนินงาน หมายถึง ต้นทุนแบ่งปันในทุกประเภทบริการ ซึ่งต้นทุนการดำเนินงานนี้ไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงได้ ตรรกะที่ผู้ให้บริการยังคงดำเนินธุรกิจอยู่ เนื่องจากเป็นต้นทุนในส่วนที่ต้องจ่ายเพื่อให้กิจการดำเนินต่อไปได้ อีกทั้งต้นทุนในส่วนนี้จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามปริมาณของการให้บริการ ตัวอย่างเช่น เงินเดือนของผู้บริหาร แต่ก็เป็นตัวอย่างไม่ค่อยชัดเจนนัก เนื่องจากเงินเดือนของผู้บริหารนั้นมักจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นไปตามการขยายธุรกิจ เพื่อให้สามารถทำความเข้าใจได้ชัดเจนมากขึ้น ตารางด้านล่างนี้แสดงให้เห็นถึงการแบ่งแยกต้นทุนต่างๆ โดยแสดงเป็นรูปภาพดังนี้

การผลิต การตลาดและการบริหารจัดการร่วมกัน ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร และประหยัดต้นทุนของหน่วยผลิตมากขึ้น

⁵¹ Mark A. Jamison, Rate Structure: Pricing Objectives and Option in Network Industries, *Indonesia Training Program*, 2001 (December 17): p.5.

ต้นทุนดำเนินงาน (overhead cost) หมายถึง ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการผลิตสินค้าที่ไม่ใช่ต้นทุนวัตถุดิบและแรงงานทางตรงของการผลิตสินค้านั้น เช่น ค่าเช่าโรงงาน ค่าประกันภัยทรัพย์สิน ค่าเสื่อมราคาของเครื่องจักร ค่าตอบแทนในการบริหารและจัดการ เป็นต้น

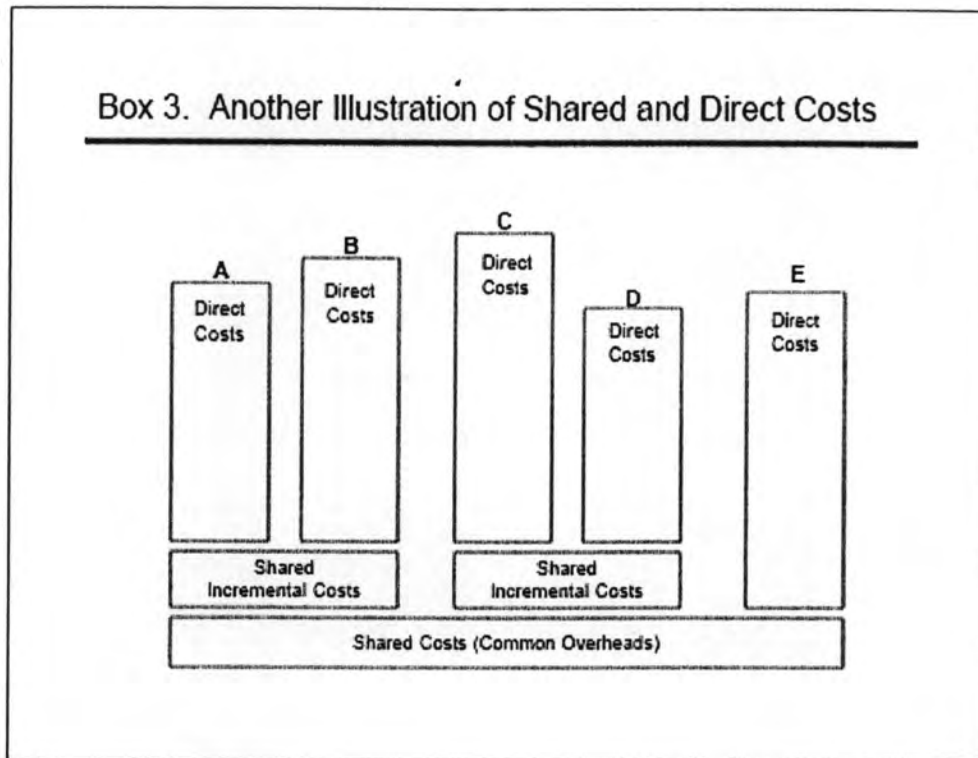
รูปภาพที่ 2 ต้นทุนแบ่งปัน (Shared cost)



ที่มา : Mark A. Jamison, Rate Structure: Pricing Objectives and Option in Network Industries, Indonesia Training Program, 2001 (December 17): p.6.

จากรูปภาพข้างต้น แสดงให้เห็นถึงผู้ให้บริการ 2 รายที่มีต้นทุนในการให้บริการต่างกัน 2 ประเภทบริการ จะเห็นจากพื้นที่แรเงาของรูปตรงกลางที่มีส่วนของต้นทุนหุ้นส่วนกัน ซึ่งจะเป็นผลทำให้ต้นทุนทั้งหมดของการให้บริการของทั้ง A และ B มีจำนวนน้อยกว่าที่ทั้งสองแยกกันให้บริการ ส่วนกรณีที่มีผู้ให้บริการหลายรายการพิจารณาจัดสรรแบ่งแยกต้นทุนนั้น จะมีความละเอียดมากขึ้น ซึ่งสามารถอธิบายได้จากรูปภาพที่ปรากฏในตารางด้านล่างนี้

รูปภาพที่ 3 การแบ่งแยกต้นทุนระหว่างต้นทุนร่วม (Joint costs) กับต้นทุนทางตรง (Direct costs)



ที่มา : Mark A. Jamison, Rate Structure: Pricing Objectives and Option in Network Industries, Indonesia Training Program, 2001 (December 17): p.7.

การใช้วิธีการแบ่งแยกต้นทุนนี้ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการบวกเพิ่ม (Mark-up) เพื่อที่จะให้การกำหนดอัตราค่าบริการโดยอิงต้นทุนของการประกอบการให้ครอบคลุมถึงต้นทุนร่วม (joint cost) และต้นทุนทั่วไป (common cost) ดังนั้น ข้อดีของการพิจารณาด้านทุนด้วยวิธีนี้ มีดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดอัตราค่าบริการหรือราคาจะอยู่บนพื้นฐานของการพิจารณาจากความต้องการรายได้ทั้งหมดของผู้ให้บริการ ซึ่งบางทีอาจเรียกการพิจารณาด้วยวิธี FDC นี้ว่าเป็นการแจกแจงความต้องการรายได้ (Revenue requirement distribution)

(2) เป็นวิธีที่สามารถทำความเข้าใจและนำไปปฏิบัติตามได้ง่าย แม้ว่าในรายละเอียดปลีกย่อยจะไม่มีแนวโน้มในการกระตุ้นการให้บริการ แต่ถือได้ว่าเป็นวิธีหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นธรรมในการกำหนดอัตราค่าบริการหรือราคา

(3) หากการพิจารณาด้านทุนแบบนี้สามารถที่จะดำเนินการตามได้ อาจเป็น

การส่งเสริมให้ผู้ให้บริการสามารถที่เลือกลงทุนในประเภทบริการใดบริการหนึ่งเฉพาะ เนื่องจากสามารถคำนวณและรู้ถึงต้นทุนต่างๆ ในการให้บริการประเภทนั้นๆ

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีข้อดีแล้วย่อมมีประเด็นตรงข้ามกันเสมอ กล่าวคือ การใช้วิธีนี้ยังคงมีประเด็นที่วิพากษ์วิจารณ์ได้ว่า

(1) หากพิจารณาโดยละเอียดแล้วอาจเป็นวิธีการที่ไม่ก่อให้เกิดความยุติธรรม เนื่องจากหากกรณีของผู้ให้บริการในตลาดที่ไม่มีการแข่งขัน ก็จะต้องแบกรับภาระในต้นทุนทั้งหมดของผู้ให้บริการ

(2) คำว่า “สมเหตุสมผล” ในการจัดสรรแบ่งแยกนั้นมีความหมายที่กว้างมาก จนยากที่จะกำหนดขอบเขตได้ชัดเจนว่าอย่างไร เพียงใดจึงจะถือว่าเป็นการจัดสรรที่สมเหตุสมผล

(3) ข้อมูลต่างๆ เป็นการนำข้อมูลในอดีตมาพิจารณา ซึ่งการพิจารณาด้านทุนในอดีตอาจสะท้อนถึงการดำเนินงานหรือเกี่ยวกับเทคโนโลยีที่ไม่มีประสิทธิภาพของผู้ให้บริการ

(4) สามารถที่จะกำหนดต้นทุนดำเนินงาน (overhead costs) ในการให้บริการประเภทใหม่ ทั้งที่ยังไม่ได้มีการให้บริการประเภทนั้นเกิดขึ้นในตลาดการให้บริการเลย การพิจารณาจัดสรรแบ่งแยกต้นทุนนี้ เป็นเพียงวิธีหนึ่งที่จะนำมาประกอบการกำหนดอัตราค่าบริการต่อไป แต่ทั้งนี้ก็ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่องค์กรกำกับดูแล (ปัจจุบัน คือ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ) เป็นผู้กำหนดว่าจะอนุญาตให้นำต้นทุนใดบ้างมาพิจารณาประกอบการกำหนดอัตราค่าบริการดังกล่าว นอกจากนี้วิธี FDC แล้วการพิจารณาด้านทุนในอดีตยังมีวิธีการพิจารณาด้านทุนอีกดังปรากฏในหัวข้อต่อไป

(2) Stand-alone Cost (SAC)

SAC คือกฎเกณฑ์การคิดต้นทุนโดยพิจารณาจากต้นทุนในการให้บริการใดบริการหนึ่งแยกต่างหากจากบริการประเภทอื่นของบริษัท ซึ่งการคิดต้นทุนนี้จะรวมถึงต้นทุนที่เกิดขึ้นโดยตรงจากการให้บริการและรวมทั้งต้นทุนแบ่งปัน (Shared cost) ที่เกี่ยวกับการผลิตบริการนั้นๆ รวมถึงต้นทุนแปรผัน (volume-sensitive costs) ต้นทุนคงที่ (fixed costs) ต้นทุนทั่วไป (common costs) และต้นทุนจม (sunk costs) ซึ่งในการจัดสรรหรือแบ่งแยกต้นทุนโดยวิธีนี้ ต้นทุนแบ่งปันทั้งหมดจะมาจากต้นทุนในการผลิตบริการประเภทที่แยกต่างหากดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม กฎเกณฑ์การคิดต้นทุนแบบนี้จะไม่ได้นำไปสู่ความมีประสิทธิภาพในเชิงเศรษฐกิจ หากพิจารณาในแง่ของการกำหนดราคาและการตัดสินใจในการ

จัดสรรทรัพยากร ผู้ใช้บริการจะต้องรับภาระต้นทุนทั้งหมดที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรที่นำมาผลิต การให้บริการประเภทอื่นอีกด้วย ดังนี้ จึงอาจเกิดการเลือกปฏิบัติในส่วนของต้นทุนระหว่างต้นทุน ของบริการและต้นทุนในแง่ของผู้บริโภคหรือผู้ให้บริการ

(3) Embedded Direct Analysis: EDA

การคิดต้นทุนด้วยวิธี EDA นี้เป็นวิธีคิดต้นทุนโดยการศึกษาด้านต้นทุนทาง บัญชีในอดีตเช่นเดียวกับการคิดต้นทุนด้วยวิธี FDC แต่ EDA มีความแตกต่างออกไป คือ การคิด ต้นทุนนี้จะพิจารณาเฉพาะต้นทุนทางตรง (Direct costs) ที่เกี่ยวกับการให้บริการ ซึ่งหมายถึงการ พิจารณาด้านต้นทุนที่เรียกว่า "Embedded cost" ต้นทุนนี้คือเงินทั้งหมดที่ผู้ให้บริการหรือ ผู้ประกอบการได้ใช้ไปจริงในการทำธุรกิจ ในบางที่อาจเรียกว่า "Original cost" หรือ "Historical cost" หรือ "Accounting cost" ซึ่งในแต่ละผู้ประกอบการมักจะมีข้อมูลนี้ปรากฏอยู่ในการบันทึก ทางบัญชีของบริษัท (The company's accounting records)⁵² แต่จะไม่นำต้นทุนทั่วไป (Common cost) และ ต้นทุนร่วม (Joint cost) ของบริการนั้นๆมาพิจารณาร่วมด้วย ทั้งนี้ จึงอาจ เรียกได้ว่าเป็นอีกวิธีการคิดต้นทุนอันหนึ่งที่จะพิจารณาต้นทุนเป็นจำนวนโดยรวม (Lump sum)⁵³

แต่อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันแนวทางของการกำกับดูแลอัตราค่าบริการใน กิจการโทรคมนาคมโดยเฉพาะการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานนั้น เริ่มมีแนวโน้มในการกำกับดูแลใน ส่วนของอัตราค่าบริการที่ผู้ประกอบการเรียกเก็บกันเอง กล่าวคือ มุ่งที่จะเข้ากำกับดูแลใน ส่วนของต้นทุนของผู้ประกอบการที่เป็นปัจจัยสำคัญอันมีผลกระทบต่อ การกำหนดอัตราค่าบริการที่จะ เก็บจากผู้บริโภค นั่นคือ ต้นทุนในการใช้และเชื่อมต่อโครงข่าย (Interconnection Charge)⁵⁴ ซึ่งใน

⁵² Mark A. Jamison, Rate Structure: Pricing Objectives and Option in Network Industries, Indonesia Training Program, 2001 (December 17): p.3.

⁵³ Hank Intven, McCarthy Tetrault, November 2000, Telecommunications Regulation Handbook: Appendix B, p.B-14.

⁵⁴ สามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมในเรื่องของการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมได้จาก "พรเพ็ญ อินทรไทยวงศ์. กฎเกณฑ์การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่เหมาะสมกับตลาดโทรคมนาคมในประเทศไทย. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545).

การคิดคำนวณค่าใช้จ่ายและเชื่อมต่อโครงข่ายนั้นแนวทางในการพิจารณาจะอิงจากต้นทุนที่แท้จริง (Cost-based) โดยพิจารณาจากข้อมูลต้นทุนแบบมองไปข้างหน้า ซึ่งต้นทุนส่วนเพิ่มระยะยาว (LRIC) เป็นวิธีหนึ่งที่มีความนิยมนำมาใช้ในการคำนวณต้นทุน

(4) วิธีการคิดต้นทุนส่วนเพิ่มระยะยาว (Long Run Incremental Cost: LRIC)

คือ เป็นกฎเกณฑ์การวิเคราะห์ต้นทุนที่แพร่หลายอย่างยิ่งสำหรับภาคอุตสาหกรรมโทรคมนาคมในปัจจุบัน ซึ่งนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1994 เป็นต้นมา แนวคิดดังกล่าวได้รับการยอมรับจากทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และกลุ่มสหภาพยุโรป หนึ่งเป็นที่พึงสังเกตว่าเมื่อใดก็ตามที่วิธีการวิเคราะห์ต้นทุนใด กล่าวถึง วางอยู่บนพื้นฐานของต้นทุนที่ดำเนินการโดยผู้ให้บริการที่มีประสิทธิภาพแล้ว การวิเคราะห์ต้นทุนดังกล่าวก็มักจะถูกจัดว่าอยู่ในกลุ่มที่ใช้กระบวนการคิดแบบต้นทุนส่วนเพิ่มระยะยาว (LRIC)

LRIC เป็นวิธีการคิดต้นทุนที่มีพื้นฐานจากมุมมองทางด้านเศรษฐศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์เป็นหลัก กล่าวคือ ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ต้นทุนบนพื้นฐานต้นทุนส่วนเพิ่ม (marginal cost) เนื่องจากในทางเศรษฐศาสตร์เชื่อว่าการตั้งราคาเท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่มจะเป็นราคาที่มีความเหมาะสมที่สุด ดังที่ได้อธิบายไว้ในหัวข้อเรื่องการกำหนดราคาในภาคบริการสาธารณะ นอกจากนี้การวิเคราะห์ต้นทุนด้วยวิธีการดังกล่าวโดยปกติแล้วจะคำนวณจากต้นทุนที่จะเกิดขึ้นจากการใช้เทคโนโลยีที่ดีที่สุดที่จะสามารถดำเนินการได้ในปัจจุบัน มิใช่เป็นเทคโนโลยีที่ผู้ประกอบการนำมาใช้ในอดีต เนื่องจากไม่มีความเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจลงทุนของผู้ประกอบการรายใหม่ในปัจจุบันแต่อย่างใด จึงมีการเรียกแนวทางนี้เป็นวิธีการคิดต้นทุนแบบต้นทุนส่วนเพิ่มระยะยาวแบบมองไปข้างหน้า (Forward-looking Long Run Incremental Cost หรือ เรียกย่อว่า FL-LRIC)

ต้นทุนส่วนเพิ่มระยะยาวสามารถกำหนดได้จากผลต่างระหว่างต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการผลิตบริการส่วนเพิ่มกับต้นทุนที่เกิดขึ้นหากไม่มีการผลิตส่วนเพิ่ม อย่างไรก็ตาม วิธีการกำหนดราคาโดยอิงกับต้นทุนส่วนเพิ่มระยะยาวนี้ก็มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังต่อไปนี้

ข้อดีของ LRIC⁵⁵

1. เป็นแนวทางที่ประกันให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร กล่าวคือ สามารถที่จะแสดงให้เห็นให้ผู้ให้บริการได้รับรู้ถึงข้อมูลที่ต้องการเพื่อประกอบการตัดสินใจในการเลือกซื้อสินค้าหรือบริการต่างๆ ทั้งนี้เนื่องจากพื้นฐานของการตัดสินใจของผู้ให้บริการนั้นจะอยู่บนสิ่งที่สังคมโดยรวมจะต้องสูญเสียไปเพื่อแลกกับอรรถประโยชน์ที่ตนจะได้รับจากบริการเหล่านั้น
2. เนื่องจากแนวคิดนี้อิงอยู่บนข้อสมมติฐานที่ว่าการลงทุนที่เกิดขึ้นนั้นจะใช้เทคโนโลยีที่ดีที่สุดเพื่อที่จะสามารถดำเนินการได้ในปัจจุบัน ต้นทุนที่คำนวณได้จากวิธีนี้จึงจัดว่าเป็นต้นทุนการผลิตที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน
3. เป็นแนวทางที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในเชิงพลวัต กล่าวคือ บริษัทผู้ประกอบการจะได้รับข้อมูลที่เหมาะสมในการตัดสินใจเข้ามาลงทุนในตลาดหรือตัดสินใจจะออกจากตลาด เนื่องจากบริษัทผู้ประกอบการต่างๆ จะตัดสินใจบนพื้นฐานของการคำนวณต้นทุนแบบมองไปข้างหน้าและนอกจากนี้ ยังเป็นการที่ผู้ประกอบการรายใหม่ที่จะเข้ามาลงทุนสามารถตัดสินใจได้ว่าจะเลือกลงทุนเอง หรือจะใช้วิธีการซื้อบริการจากผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายเดิมอีกด้วย

ข้อเสียของ LRIC

1. วิธีการคิดต้นทุนวิธีนี้จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลและฐานข้อมูลในการสร้างตัวแบบเป็นจำนวนมาก อีกทั้งข้อมูลดังกล่าวยังต้องสามารถแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่ก่อให้เกิดต้นทุน (cost driver) และลักษณะและรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของต้นทุนที่อิงกับปัจจัยดังกล่าวได้ด้วย ซึ่งไม่ว่าองค์กรกำกับดูแล หรือผู้ประกอบการเองมักจะไม่มีฐานข้อมูลดังกล่าวอย่างเพียงพอ
2. จากแนวคิดเรื่องของต้นทุนส่วนเพิ่มเป็นแนวคิดที่อ้างอิงมาจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ดังนั้นความพยายามที่จะวัดต้นทุนส่วนเพิ่มที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติเป็นเรื่องที่ค่อนข้างทำได้ยาก อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับการบันทึกข้อมูลต่างๆ ของผู้ประกอบการซึ่งปกติมักจะบันทึกเป็นต้นทุนที่ใช้สำหรับการผลิตโดยรวม ไม่มีบริษัทใดที่จะจัดเก็บข้อมูลที่เกิดขึ้นจากการผลิตที่เพิ่มขึ้นหนึ่งหน่วย
3. การกำหนดอัตราค่าบริการตามวิธีการวิเคราะห์ต้นทุนแบบ LRIC นี้ในหลายๆ

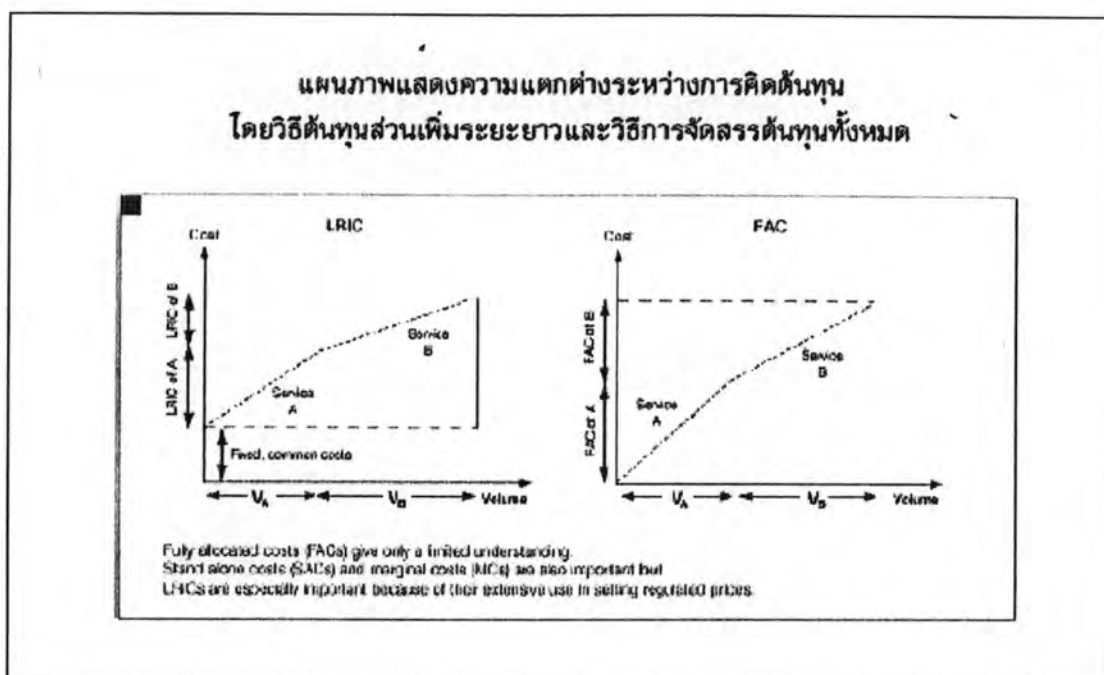
⁵⁵ศุภวัฒน์ วัฒนธนปติ และเฉลิมชัย ก๊กเกียรติกุล, "หลักและทฤษฎีการกำกับดูแลอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม," วารสาร กทช. 2549 เล่ม 1, คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ 2549, หน้า 167.

ประเด็นเกี่ยวข้องกับดุลยพินิจของผู้เกี่ยวข้องซึ่งขึ้นอยู่กับประโยชน์ที่จะเลือกให้เป็นสำคัญ ตัวอย่างเช่น ความมั่งคั่งของต้นทุนที่เพิ่มขึ้นจะขึ้นอยู่กับจำนวนของปริมาณการผลิตส่วนเพิ่มเป็นสำคัญ ในขณะที่ปริมาณส่วนเพิ่มนั้นสามารถเกิดขึ้นได้ตั้งแต่ปริมาณการผลิตส่วนเพิ่มจำนวนหนึ่งหน่วยจนถึงปริมาณการผลิตส่วนเพิ่มทั้งหมดในกระบวนการผลิต และนอกจากนี้ส่วนเพิ่มอาจจะพิจารณาจำกัดอยู่ที่ส่วนเพิ่มของบริการ ซึ่งในกิจกรรมที่มีลักษณะการประหยัดจากขนาดสูง การเลือกค่าปริมาณการผลิตส่วนเพิ่มที่มากขึ้นย่อมทำให้ต้นทุนส่วนเพิ่มต่อหน่วยของปริมาณส่วนเพิ่มดังกล่าวมีค่าน้อยกว่าต้นทุนส่วนเพิ่มต่อหน่วยของปริมาณส่วนเพิ่มที่น้อยกว่าได้ แต่อย่างไรก็ตามต้นทุนส่วนเพิ่มที่เลือกเป็นการผลิตทั้งหมดแล้วต้นทุนส่วนเพิ่มที่เกิดขึ้นย่อมจะรวมต้นทุนคงที่เฉพาะบริการหรือเฉพาะกลุ่มบริการที่ใช้ในกระบวนการผลิตที่กำลังพิจารณานั้นด้วย แต่สำหรับในกิจการที่มีลักษณะการประหยัดจากขอบเขตสูง (economy of scope) การเลือกคำนวณส่วนเพิ่มของบริการใดบริการหนึ่งแทนที่จะเป็นกลุ่มบริการก็จะทำให้มีต้นทุนส่วนเพิ่มที่ต่ำกว่าเพราะจะไม่รวมต้นทุนร่วมและต้นทุนทั่วไปมาเป็นส่วนประกอบด้วย

4. การคิดต้นทุนโดยวิธีต้นทุนส่วนเพิ่มนั้น จะสร้างข้อจำกัดให้กับผู้ประกอบการที่จะได้รับเงินลงทุนคืนไม่ว่าจะเกิดขึ้นจากต้นทุนคงที่ ต้นทุนร่วม และต้นทุนทั่วไป เนื่องจากในกรณีที่กระบวนการผลิตของบริการประเภทต่างๆ นั้น หากส่วนเพิ่มมิได้มีปริมาณมากจนมีผลกระทบต่อค่าเพิ่มหรือลดลงของต้นทุนคงที่แล้ว ต้นทุนดังกล่าวก็จะไม่ถูกนับรวมเป็นต้นทุนส่วนเพิ่ม และในกรณีที่มิได้มีต้นทุนร่วมและต้นทุนทั่วไปจะทำให้ผลรวมของ LRIC ของบริการแต่ละบริการทั้งหมดจะมีค่าน้อยกว่าต้นทุนทั้งหมดที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งจะทำให้ผู้ประกอบการโทรคมนาคมไม่สามารถที่จะได้รับรายได้เพียงพอกับเงินที่ตนได้ลงทุนไป ซึ่งจะเป็นอุปสรรคขัดขวางมิให้ผู้ประกอบการลงทุนหรือปรับปรุงบริการให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น

อย่างไรก็ดี ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเป็นสาเหตุให้ปัจจุบันองค์กรกำกับดูแลอนุญาตให้ผู้ประกอบการสามารถคิดโดยการกำหนดจำนวนเงินเพิ่มเติม (Mark-up) ที่อิงต้นทุนร่วมและต้นทุนทั่วไป (joint cost and common cost) เข้าไปในวิธีการแบบ LRIC เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถได้รับเงินคุ้มกับที่ตนได้ลงทุนไปได้มากขึ้น

รูปภาพที่ 4 ความแตกต่างระหว่างการคิดต้นทุนโดยวิธีต้นทุนส่วนเพิ่มระยะยาว (LRIC) และวิธีการจัดสรรต้นทุนทั้งหมด (FDC)



ที่มา: NTC Annual Review 2006

(5) วิธีการต้นทุนส่วนเพิ่มทั้งหมดระยะยาว (Total Service Long Run Incremental Cost: TSLRIC)⁵⁶

ในกรณีของการลงทุนประกอบกิจการโทรคมนาคมที่มักจะเป็นโครงการขนาดใหญ่ จึงจำเป็นต้องมีการลงทุนในส่วนของอุปกรณ์หรือในส่วนของโครงข่ายโทรคมนาคมจะต้องมีการใช้เงินลงทุนที่สูง และหากเป็นกรณีของการขยายตัวเพื่อรองรับความต้องการใช้บริการในปริมาณที่มากขึ้น การออกแบบเพื่อสร้างโครงข่ายโทรคมนาคมจึงต้องสามารถรองรับปริมาณการใช้บริการจำนวนมากได้ แม้ว่าในความเป็นจริงปริมาณการใช้บริการอาจจะน้อยกว่าก็ตาม เช่นนี้หากนำแนวคิดเรื่อง LRIC มาใช้เป็นหลักในการวิเคราะห์ต้นทุนอาจจะไม่สามารถสะท้อนลักษณะพิเศษเฉพาะของต้นทุนในการประกอบกิจการได้ เนื่องจากหากยกตัวอย่าง โดยสมมติให้มีการ

⁵⁶ ศุภวัฒน์ วัฒนธนปติ และเฉลิมชัย กิกเกียรติกุล, "หลักและทฤษฎีการกำกับดูแลอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม," วารสาร กทช. 2549 เล่ม 1, คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ 2549, หน้า 171.

เปลี่ยนแปลงปริมาณการผลิตบริการเพิ่มสูงขึ้นเพียงเล็กน้อย เช่น ประมาณ 20% ตราบใดที่การเพิ่มขึ้นดังกล่าวยังไม่เกินปริมาณการผลิตทั้งหมดที่โครงข่ายสามารถรองรับได้ การเพิ่มขึ้นของปริมาณทราฟฟิกดังกล่าวแทบจะมีได้ก่อให้เกิดผลกระทบใด ๆ ต่อปริมาณของโครงข่ายโทรคมนาคมที่มีอยู่แต่เดิม กล่าวคือ ไม่ต้องมีการลงทุนในโครงข่ายโทรคมนาคมหรืออุปกรณ์เพิ่มเติมที่มีผลกระทบสำคัญแต่อย่างใด และเนื่องจากต้นทุนในการดำเนินการให้บริการโทรคมนาคม (operating cost) มีค่าที่ค่อนข้างต่ำมากเมื่อเทียบกับเงินลงทุนที่เป็นต้นทุนคงที่ (fixed-cost) หรือต้นทุนจม (sunk cost) ดังนั้น ต้นทุนส่วนเพิ่มของการเพิ่มปริมาณการให้บริการ 20% จึงต่ำมากเมื่อเทียบกับต้นทุนที่ผู้ประกอบการได้ลงไปจริง ๆ

แต่หากเปลี่ยนเป็นปริมาณการผลิตมีมากขึ้นจนมีผลกระทบต่อการลงทุน เช่น เป็นการผลิตบริการทั้งหมดที่โครงข่ายโทรคมนาคมหนึ่งจะผลิตได้ก็สามารถจะสะท้อนภาพต้นทุนที่ควรจะเป็นในความเป็นจริงของผู้ประกอบการได้ดีกว่า เพราะการที่จะผลิตส่วนเพิ่มที่เป็นบริการทั้งหมดที่โครงข่ายสามารถให้บริการได้นั้นเท่ากับต้องมีการลงทุนสร้างโครงข่ายที่เป็นต้นทุนคงที่ทั้งหมดใหม่ หรือหากกล่าวอีกนัยหนึ่งหากไม่ต้องการผลิตบริการดังกล่าวทั้งหมดเลย ต้นทุนที่ประหยัดไปหรือหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดขึ้น (avoidable cost) ก็คือ ต้นทุนโครงข่ายโทรคมนาคมที่ได้มีการสร้างแล้วนั่นเอง ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นที่มาของหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ต้นทุนแบบต้นทุนส่วนเพิ่มทั้งหมดระยะยาว (TSLRIC)⁵⁷

ข้อดีและข้อเสียของ TSLRIC

การกำหนดราคาโดยวิธีการนี้ย่อมมีทั้งข้อดีและข้อเสียที่คล้ายคลึงกับการกำหนดราคาโดยวิธี LRIC แต่จะมีความแตกต่างกันแต่เพียงว่าใน TSLRIC จะมีการกำหนดมาตรฐานของส่วนเพิ่มที่จะเกิดขึ้นว่าต้องเป็นบริการทั้งหมด มิใช่เป็นส่วนเพิ่มในปริมาณใดก็ได้ และในขณะเดียวกันเมื่อเป็นปริมาณการผลิตทั้งหมดก็ทำให้ผู้ประกอบการสามารถคิดต้นทุนคงที่เฉพาะบริการรวมเข้าไปในต้นทุนได้ด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการก็ไม่สามารถที่จะได้รับเงินชดเชยในส่วนที่เป็นต้นทุนทั่วไปและต้นทุนร่วม ซึ่งต้นทุนทั้งสองประเภทนี้ จัดว่าเป็นต้นทุนที่มีสัดส่วนสูงมากในระบบการผลิตที่มีลักษณะของการประหยัดจากขอบเขต (economies of scope) สูง เช่น ในกิจการโทรคมนาคมและกิจการสาธารณูปโภคอื่นๆ

⁵⁷ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมโปรดดู วารสาร กทช. 2549 เรื่อง "หลักและทฤษฎีการกำกับดูแลอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม" หน้า 171-174.

- (6) วิธีการต้นทุนส่วนเพิ่มเฉลี่ยระยะยาว (Long Run Average Incremental Cost: LRAIC)

วิธีการนี้เป็นรูปแบบของกระบวนการวิธีการคิดต้นทุนที่อิงอยู่กับ LRIC และ TSLRIC ประเภทหนึ่งที่ถูกนำมาใช้โดยกลุ่มสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นไปตามที่ European Commission ได้กำหนดใน Recommendation 98/195/EC Article 3⁵⁸ โดยคำว่า “เฉลี่ย” (average) เป็นคำที่ถูกนำมาใช้เพื่อสื่อถึงการตัดสินใจในเชิงนโยบายที่ได้กำหนดปริมาณส่วนเพิ่มของการผลิตว่าเป็นบริการส่วนเพิ่มที่มีในปริมาณมากอย่างมีนัยสำคัญ เช่น ปริมาณส่วนเพิ่มทั้งหมด

แนวคิด LRAIC นั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นการเลือกนโยบายที่ดีอันดับสอง (second-best policy) เพื่อแก้ไขปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นจาก LRIC กล่าวคือ หากกำหนดราคาโดยอาศัยต้นทุนส่วนเพิ่มระยะยาวแต่เพียงอย่างเดียวแล้ว จะเห็นได้ว่าผู้ประกอบการจะสามารถได้รับเงินลงทุนของตนคืนก็แต่เฉพาะในส่วนที่เป็นต้นทุนแปรผันซึ่งเพิ่มขึ้นตามปริมาณส่วนเพิ่มของการผลิตเท่านั้น และผู้ประกอบการจะไม่สามารถที่จะมีรายได้เข้ามาชดเชยเงินที่ตนลงทุนไปในส่วนที่เป็นต้นทุนคงที่ที่เกิดขึ้นในการให้บริการดังกล่าว ดังนั้น หากต้องการให้ผู้ประกอบการได้รับเงินลงทุนส่วนที่เป็นต้นทุนคงที่กลับคืนมาก็จะกระทำได้เมื่ออัตราค่าบริการนั้นครอบคลุมต้นทุนคงที่โดยเฉลี่ยด้วย ดังนั้น ต้นทุนคงที่ก็จะต้องได้รับการปันส่วนในอัตราเฉลี่ยตามอุปสงค์ของปริมาณโทรคมนาคมที่เกิดขึ้นในตลาด

ตัวอย่างกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดด้วยวิธีการนี้ เช่น ในประเทศเดนมาร์ก ซึ่งปรากฏอยู่ตามกฎหมายฉบับที่ 418⁵⁹ ว่าด้วยสภาพการณ์แข่งขันและผลประโยชน์

⁵⁸ “Whereas the Commission in its recommendation 98/195/EC of 8 January 1998 on interconnection in a liberalized telecommunications market (Part 1 – Interconnection pricing) considers that the most appropriate approach to interconnection pricing is one based on forward-looking long-run average incremental costs, since this is the most compatible with a competitive market; whereas this approach does not preclude the use of justified ‘mark-ups’ as a means of recovering such forward-looking joint and common costs of an efficient operator as would arise under competitive conditions;”

⁵⁹ The Act No. 418 of 31 May 2000 on Competitive Conditions and Consumer Interests in the Telecommunications Market and in Executive Order No. 570 of 22 June 2000.

ของผู้บริโภคในตลาดโทรคมนาคม โดยให้คำจำกัดความของ LRAIC ว่าเป็นการให้บริการส่วนเพิ่มที่มีปริมาณมาก เช่น บริการทั้งหมดในโครงข่ายโทรคมนาคมส่วนที่เข้าถึงผู้บริโภค (access network) หรือส่วนโครงข่ายหลัก (core network) และจากคำจำกัดความดังกล่าว ทำให้ต้นทุนคงที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงข่ายโทรคมนาคม เช่น ที่ดิน อาคาร และท่อร้อยสายเคเบิล ถูกรวมอยู่ด้วยในการคำนวณต้นทุนแบบนี้ แต่อย่างไรก็ตาม ต้นทุนร่วมและต้นทุนทั่วไปที่ต้องมีการจัดสรรปันส่วนระหว่างโครงข่ายส่วนที่เข้าใช้งานและโครงข่ายโทรคมนาคมหลักจะไม่ถูกรวมอยู่ด้วย⁶⁰

- (7) วิธีการต้นทุนส่วนเพิ่มองค์ประกอบโครงข่ายแยกส่วนทั้งหมดระยะยาว
(Total Element Long Run Incremental Cost: TELRIC)

เป็นการวิเคราะห์ต้นทุนโดยอิงอยู่กับ TSLRIC ประเภทหนึ่งที่ถูกกำหนดขึ้นและนำมาใช้โดย FCC เพื่อรองรับการนำกฎหมายโทรคมนาคมที่ได้มีการปรับปรุงใหม่มาใช้ในปี ค.ศ. 1996 ที่ได้กำหนดในเรื่องของการกำหนดอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมหรือค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายแยกส่วนในมาตรา 252 (d) (1) ว่า จะต้องอิงกับต้นทุนของการให้บริการโทรคมนาคมหรือส่วนประกอบโครงข่ายโทรคมนาคมโดยต้องไม่พิจารณาหรืออิงอัตราการคืนทุน (rate of return) หรือกระบวนการกำหนดอัตราค่าตอบแทนของผู้ประกอบการ (rate-based proceeding) และต้องกระทำโดยไม่เลือกปฏิบัติ แต่ค่าตอบแทนดังกล่าวหมายรวมถึงกำไรที่สมเหตุสมผลด้วย⁶¹

⁶⁰ ศุภวัฒน์ วัฒนธนนปติ และเฉลิมชัย ก๊กเกียรติกุล, “หลักและทฤษฎีการกำกับดูแลอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม”, วารสาร กทช. 2549 เล่ม 1, คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ 2549, หน้า 175.

⁶¹ Section 252 (d) (1) Interconnection and Network Element Charge: Determinations by a State commission of the just and reasonable rate for the interconnection of facilities and equipment for purposes of subsection (c)(2) of section 251, and the just and reasonable rate for network elements for purposes of subsection (c)(3) of such section-

(A) shall be (i) based on the cost (determined without reference to a rate-of-return or other rate-based proceeding) of providing the interconnection or network element (whichever is applicable), and (ii) nondiscriminatory, and

(B) may include a reasonable profit.

ตัวอย่างของคดีที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวข้องกับวิธีการ TELRIC ของ FCC⁶² กล่าวคือ คดีระหว่างบริษัท Verizon Communication กับ FCC หรือ Federal Communications Commission⁶³ ซึ่งมีสองประเด็นหลักคือ ประเด็นแรก ในข้อกล่าวหาที่ว่า การนำ TELRIC เข้ามาบังคับใช้นั้นเท่ากับเป็นการยึดทรัพย์สินของเอกชนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย รัฐธรรมนูญ (unlawful confiscation) โดยศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกาตัดสินว่า ไม่มีหลักฐานที่เด่นชัดใดที่แสดงว่าการใช้ TELRIC ซึ่งวางอยู่บนหลักการคิดต้นทุนแบบมองไปข้างหน้าจะเป็นสาเหตุให้เกิดอันตรายกับสถานะภาพทางการเงินของบริษัทอย่างมีนัยสำคัญอันจะถือว่าการยึดทรัพย์สินของเอกชนโดยมิชอบด้วยกฎหมายได้แต่อย่างไร จึงปฏิเสธข้ออ้างข้อนี้ โดยมีมติเป็นเอกฉันท์⁶⁴

สำหรับประเด็นที่สองนั้น ศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกามีการตัดสินเห็นด้วยในประเด็นเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของหลักเกณฑ์ของวิธีการ TELRIC ที่ FCC นำมาบังคับใช้ในการกำหนดอัตราค่าเชื่อมต่ออีกครั้งด้วยคะแนน 7 ต่อ 1 เสียง ซึ่งผู้พิพากษาที่มีความเห็นแย้งคือ ผู้พิพากษา Justice Breyer เห็นว่าการคิดอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อแบบ TELRIC เป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายโทรคมนาคม⁶⁵ ทั้งนี้ ผู้พิพากษา Justice

⁶² ศุภวัฒน์ วัฒนธนปติ และเฉลิมชัย ก๊กเกียรติกุล, "หลักและทฤษฎีการกำกับดูแลอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม", *วารสาร กทช. 2549 เล่ม 1*. คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ 2549, หน้า 178-179.

⁶³ *Verizon Communications, Inc. v. Federal Communications Commission*, 535 U.S. 467 (2002).

⁶⁴ ตัวอย่างบทความที่เสนอข้อคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว เช่น Howard Shelanski, *Pricing Competitive Access to Incumbent Telecommunications Networks: The Law and Economics of Verizon V FCC*, Law and Economics Workshop (University of California, Berkeley) (2001).

⁶⁵ อย่างไรก็ตาม นักวิชาการบางท่านก็ตีความว่าคำพิพากษาของศาลฎีกานี้มิได้วินิจฉัยชี้ขาดตัวเนื้อหาของหลักการ TELRIC ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลฎีกาเพียงแต่ตีความกระบวนการออกกฎและใช้ดุลพินิจของ FCC ในเรื่อง TELRIC ตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย กฎหมายปกครอง ซึ่งเป็นตามหลักกฎหมายคดี *Chevron USA v. Natural Resources Defense Council Inc.* (467 U.S. 837 (1984)) เท่านั้นว่า FCC มีอำนาจออกกฎกำหนดอัตราค่าตอบแทน

Breyer เห็นด้วยกับข้อกล่าวอ้างของผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใหญ่ที่ว่าการวิเคราะห์ต้นทุนภายใต้วิธีการ TELRIC จะทำให้ผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่เป็นเจ้าของโครงข่ายไม่สามารถได้รับเงินที่ตนลงทุนไปในโครงข่ายโทรคมนาคมคืนทั้งหมด และหากอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายต่ำจนเกินไปนั้น จะทำให้ผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใหม่ไม่มีแรงจูงใจที่จะลงทุนในโครงข่ายของตนเอง เพราะสามารถเข้าใช้หรือเชื่อมต่อเข้ากับโครงข่ายโทรคมนาคมของผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใหญ่ด้วยอัตราค่าตอบแทนที่ต่ำและมีประสิทธิภาพที่สุด ซึ่งตนเองก็ไม่สามารถที่จะสร้างได้ และท้ายที่สุดก็จะทำให้ระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมสูญเสียประโยชน์เพราะไม่มีผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใดต้องการที่จะลงทุนหรือปรับปรุงประสิทธิภาพในโครงข่ายโทรคมนาคมซึ่งจัดว่าเป็นโครงสร้างพื้นฐานหลักที่ใช้ในการให้บริการโทรคมนาคม⁶⁶

แต่ผู้พิพากษาเสียงส่วนใหญ่ (majority) เห็นว่าแนวทางการวิเคราะห์ต้นทุนตามแบบ TELRIC นั้นสอดคล้องและเป็นรูปแบบทั่วไปที่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมนำมาใช้ในการกำหนดราคาแบบหนึ่งอยู่แล้ว⁶⁷ และเมื่อได้มีการปรับสมมติฐานต่าง ๆ ให้มีความเหมาะสม เช่น ค่าตอบแทนของส่วนทุนที่สะท้อนความเสี่ยงในการดำเนินการ (risk-adjusted cost of capital) ค่าเสื่อมราคาที่สะท้อนการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีที่รวดเร็ว และปัจจัยต่าง ๆ⁶⁸ ที่สะท้อนการขยายตัวของโครงข่ายแล้ว การนำ TELRIC มาใช้ก็มิได้มีอะไรยืนยันว่าผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่เป็นเจ้าของโครงข่ายจะไม่สามารถได้รับสิ่งที่ตนเองได้ลงทุนทั้งหมดคืน หรือทำให้ค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมมีอัตราที่ต่ำกว่าการคิดด้วยการใช้ต้นทุนที่เกิดขึ้นจริงในอดีต (historical cost)

การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมแบบ TELRIC ได้และไม่ถือว่าเป็นการยึดทรัพย์ทางอ้อม (taking clause) ซึ่งศาลมีมติเป็นเอกฉันท์ในประเด็นนี้

⁶⁶ Gregory L. Rosston and Roger G. Noll, Ibid. p 86.

⁶⁷ ในอดีตที่ผ่านมาแนวคิดเรื่อง TSLRIC เป็นแนวทางการวิเคราะห์ต้นทุนที่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใหญ่ได้นำมาใช้เพื่อกล่าวอ้างและให้เหตุผลว่าราคาที่ตนเองคิดนั้นมีได้เป็นการตั้งราคาเพื่อกำจัดคู่แข่ง (predatory pricing) อยู่แล้ว โดยให้เหตุผลว่าต้นทุนที่ควรจะนำมาพิจารณาคือราคาที่ตั้งนั้นเป็นราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนหรือไม่ ควรเป็นราคาที่กำหนดจากต้นทุนส่วนเพิ่มมิใช่ต้นทุนโดยเฉลี่ยที่เกิดจากการประกอบกิจการทั้งหมด

⁶⁸ ตัวอย่างเช่น demand assumption, network assumption, routing factor และ cost element assumption

3.3.2.5 การแบ่งแยกต้นทุน (Accounting Separation)

จากที่ได้อธิบายในส่วนของกฎเกณฑ์การคิดต้นทุนข้างต้น จะเห็นได้ว่า วิธีคิดในการพิจารณาต้นทุนโดยวิธี FDC เป็นการนำเอาหลักเกณฑ์ในการพิจารณาแบ่งแยกต้นทุนทางบัญชี หรืออาจกล่าวได้อีกอย่างว่า การแบ่งแยกต้นทุนทางบัญชีนี้ ถือเป็นเครื่องมือสำคัญอันหนึ่งขององค์กรกำกับดูแลนำมาใช้ในการกำกับดูแลผู้ประกอบการที่ให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน โดยผู้ประกอบการนั้นให้บริการมากกว่าหนึ่งบริการขึ้นไป (Multiple services) ซึ่งต้นทุนของการให้บริการแต่ละประเภทนั้น ต้นทุนบางส่วน เช่น ต้นทุนร่วม (joint cost) ต้นทุนทั่วไป (common cost) เป็นต้น ไม่สามารถที่จะพิจารณาแบ่งแยกได้อย่างชัดเจนว่าการให้บริการแต่ละประเภทมีต้นทุนที่แท้จริงประกอบด้วยส่วนใดบ้าง ซึ่งการนำหลักการการแบ่งแยกต้นทุนนี้มาเป็นเครื่องมือถือเป็นทางหนึ่งที่จะพิจารณาถึงต้นทุนที่แท้จริงในแต่ละบริการได้อย่างชัดเจนมากขึ้น ซึ่งหากสามารถพิจารณาได้ว่ามีต้นทุนที่แท้จริงคิดเป็นจำนวนเท่าใดในการลงทุนให้บริการนั้นๆ จะเป็นปัจจัยสำคัญในการนำมาพิจารณากำหนดอัตราค่าบริการที่ผู้ประกอบการจะเรียกเก็บจากผู้ให้บริการหรือผู้บริโภคต่อไป

หลักการของการพิจารณาแบ่งแยกต้นทุนนั้นมีวัตถุประสงค์หลักๆ กล่าวคือ ประการหนึ่ง เพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติทางด้านราคา (Non-discrimination) และประการที่สอง เพื่อให้สามารถคิดค่าบริการโดยสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง (cost orientation) มิให้เกิดการอุดหนุนข้ามภาคบริการ (cross subsidization)⁶⁹ อันเป็นตัวการในการบิดเบือนข้อมูลทางต้นทุนอย่างที่เคยเกิดขึ้นมาในอดีตโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของบริการโทรศัพท์พื้นฐาน (Basic Telecommunication) ตัวอย่างเช่น ในสหภาพยุโรปได้มีการออก Directive 97/33/EC⁷⁰ โดย The

⁶⁹ ANDERSEN, Study on the implementation of cost accounting methodologies and accounting separation by telecommunication operators with significant market power: prepared for the European Commission DG Information Society, July 3 2002, p.19.

⁷⁰ DIRECTIVE 97/33/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL "... (11) Whereas, where an organization with special or exclusive rights in a non-telecommunications field also provides telecommunications services, accounting separation or structural separation are appropriate means to discourage unfair cross-subsidies at least above a certain turnover in telecommunications activities; whereas,

European Parliament and Council เพื่อสร้างหลักเกณฑ์และโครงสร้างของการกำกับดูแล สำหรับการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมภายในสหภาพยุโรป โดยจะรวมเอาการแบ่งแยกทาง ต้นทุน (Accounting Separation) จนท้ายที่สุด EU Commission ได้มีการออก Recommendation of 8 April 1998 on interconnection in a liberalized telecommunications market – Part 2 – Accounting separation and cost accounting (98/322/EC)⁷¹ เพื่อกำหนด รายละเอียดในส่วนดังกล่าว อันเป็นการวางแนวทางให้กับ Natural Regulatory Authorities (NRA) เพื่อดำเนินการปรับใช้ต่อไป⁷² จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อสร้าง ความโปร่งใสมากขึ้นในการพิจารณาถึงราคาและการจัดสรรในต้นทุนทั่วไป (common cost) และต้นทุน ร่วม (joint costs)

จาก Directive ข้างต้นได้กำหนดให้ผู้ประกอบการผู้ที่มีอิทธิพลต่อตลาดจะต้อง จัดทำการแบ่งแยกทางบัญชีระหว่างการประกอบการในส่วนของ การเชื่อมต่อโครงข่าย โทรคมนาคมและการประกอบการส่วนอื่นๆ ด้วย⁷³ นอกจากนี้ ใน Recommendation 98/322/EC

when an organization enjoys significant market power, appropriate accounting separation between interconnection activities and other telecom activities, so as to identify all elements of cost and revenue related to those activities, ensures transparency of internal cost transfers;...”

⁷¹ Office of the Director of Telecommunications Regulation. Costing Methodologies for use in Accounting Separation: Decision Notice 8/99& Consultation Report. ODTR 99/43. July 1999. p.6.

⁷² Ibid, p.4.

⁷³ “...Where as Article 8(2) Directive 97/33/EC requires notified operators (operators with significant market power) to keep separate accounts for, on the one hand, their activities related to interconnection- covering both interconnection services provided internally and interconnection services provided to others- and, on the other hand, other activities, so as to identify all elements of cost and revenue, with the basis of their calculation and the detailed attribution methods used, related to their interconnection activity, including an it emised breakdown of fixed asset and structural costs;...”

ยังได้กำหนดให้ค่าใช้จ่ายในการประกอบการ ค่าใช้จ่ายในต้นทุนและรายได้ต่างๆ จะต้องกำหนดไว้ตามกิจกรรมดังต่อไปนี้

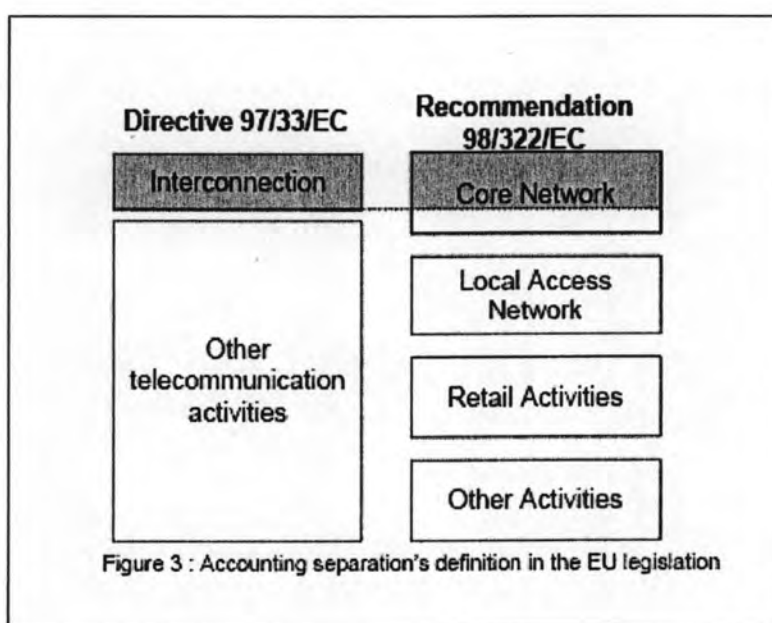
- Core network: การให้บริการการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมทั้งภายในและภายนอกโดยอนุญาตให้มีการเชื่อมต่อระหว่างผู้ใช้บริการของผู้ประกอบการในโครงข่ายเดียวกันหรือต่างโครงข่ายกัน หรือการเข้าสู่บริการอื่นๆ ของผู้ประกอบการดังกล่าว ซึ่งจะรวมถึงการสลับโครงข่าย (switching) และการโทรติดต่อกัน (conveyance of calls) เช่นเดียวกับการให้บริการทางวิศวกรรมที่เกี่ยวกับการพัฒนาและบำรุงรักษาโครงข่ายส่วนบุคคล (private networks) และการขยายตัวทางการแข่งขัน เช่น การให้บริการ number portability เป็นต้น

- Local access network: การบำรุงรักษาและข้อกำหนดของการติดต่อกับโครงข่ายหลัก (core network) รวมทั้ง customer-dedicated network components

- Retail activities

- Other activities

รูปภาพที่ 5 การให้คำจำกัดความของการแบ่งแยกทางบัญชีของสหภาพยุโรป



ที่มา: ANDERSEN, Study on the implementation of cost accounting methodologies and accounting separation by telecommunication operators with significant market power; prepared for the European Commission DG Information Society, July 3 2002, p.19.

อย่างไรก็ดี ระดับของการแบ่งแยกบัญชีต้นทุนนี้ไม่มีการปรากฏอย่างชัดเจนในตำราของยุโรป แต่จะปรากฏอยู่ที่ Recommendation 98/33/EC ที่ได้กำหนดไว้ว่า "relevant accounting information from notified operators (should be made) available on request to interested parties at a sufficient level of detail...to enable the average costs of unbundled interconnection services to be identified."

การแบ่งแยกทางบัญชีต้นทุนนี้มักจะมีการจัดเตรียมไว้สำหรับการแบ่งแยกในเชิงธุรกิจ กล่าวคือ การแบ่งแยกทางเอกสารที่แสดงถึงยอดกำไรและการขาดทุนของบริษัท รวมถึงข้อมูลในส่วนของงบดุลซึ่งจะประกอบไปด้วยค่าของทุนที่มีการใช้ในการประกอบธุรกิจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำมาประกอบการพิจารณากำหนดราคาต่อไป กรณีดังกล่าวนี้ในสหภาพยุโรปได้มีการกำหนดไว้ใน Recommendation 98/322/EC annex 7.3 ที่ได้มีการกำหนดในการแบ่งแยกทางบัญชีต้นทุนควรใช้บัญชีต้นทุนที่มีในปัจจุบัน (CCA)

จะเห็นได้ว่าเมื่อการกำหนดอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมวางอยู่บนพื้นฐานของต้นทุนอย่างแท้จริง เมื่อค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมนี้ถือได้ว่าเป็นตัวแปรสำคัญที่มีผลกระทบต่อการกำหนดอัตราค่าบริการของผู้ประกอบการที่จะเรียกเก็บจากผู้ให้บริการ ดังนั้นเมื่อต้นทุนในส่วนนี้มีความเป็นธรรมและเหมาะสมเมื่อนำมาคิดเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนจึงส่งผลโดยตรงต่ออัตราค่าบริการที่จะสมเหตุสมผลต่อไป

3.3.3 การกำหนดราคาโดยอิงกับอุปสงค์ (Demand-based pricing)

การกำหนดราคาโดยอิงกับอุปสงค์นี้ เป็นแนวความคิดที่มีการปรับใช้มาจากหลักพื้นฐานในอดีตเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณูปโภค กล่าวคือ จากในอดีตการให้บริการสาธารณูปโภคนั้นมีลักษณะของการประกอบธุรกิจที่แตกต่างจากธุรกิจอย่างอื่น ซึ่งมักเป็นภาระหน้าที่หลักของรัฐบาลในการเข้ามาควบคุมดูแลเพื่อเป้าหมายหลัก นั่นคือ อรรถประโยชน์ของประชาชน (Public Utility) ซึ่งลักษณะของธุรกิจที่ถือได้ว่าเป็นการให้อรรถประโยชน์นั้น ในอดีตไม่ได้มีการนิยามไว้แม้จะมีการนำมาเป็นข้ออ้างเสมอๆ ในการเข้าแทรกแซงของรัฐบาลหรือการถือครองโดยรัฐเองหรือกรณีองค์กรธุรกิจเอกชนที่ถูกกำกับดูแล ตัวอย่างเช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่ให้บริการนั้นมักจะเป็นภาคเอกชนที่ถูกกำกับดูแลโดยรัฐ อย่างไรก็ตาม จึงอาจสรุปได้ว่าองค์ประกอบหลักๆ ในการเป็นธุรกิจที่มีลักษณะเพื่ออรรถประโยชน์ของสาธารณะจะต้องประกอบด้วย

1. การกำกับดูแลทางราคา ซึ่งเป็นองค์ประกอบแรกที่ต้องพิจารณา
2. การกำกับดูแลเพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะในฐานะผู้บริโภคมากกว่าการปกป้องผลประโยชน์ในฐานะผู้ผลิต (ผู้ให้บริการ) หรือในฐานะผู้เสียภาษี (ส่วนรวม)
3. จะต้องเป็นการกำกับดูแลในระยะยาว ไม่ใช่ระยะสั้นอย่างเช่นในช่วงของการเกิดสงคราม เป็นต้น

หากมองในแง่มุมมองของการกำกับดูแลอาจเกิดความแตกต่างกัน กล่าวคือ หากมองการกำกับดูแลในแง่ของผู้ที่ผูกขาดตามกฎหมายการแข่งขันทางการค้า การกำกับดูแลก็จะมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อปกป้องควบคุมการแข่งขันให้เป็นธรรม แต่หากพิจารณาในแง่การกำกับดูแลการให้บริการเพื่ออรรถประโยชน์สาธารณะ (Public Utility) แล้วจะเป็นเรื่องของ การกำกับดูแลที่คำนึงถึงผู้บริโภคและการกระจายสวัสดิการแก่ส่วนรวมมากกว่า ด้วยเหตุนี้ ลักษณะของการกำหนดราคาในบริการเพื่อสาธารณะดังกล่าว จึงต้องคำนึงถึงสภาพของการไม่กำหนดราคาที่สูงเกินไปเพื่อเป้าหมายทางธุรกิจ นั่นคือ การขยายกำไรให้ได้มากที่สุด แต่จะต้องเป็นการกำหนดรายรับที่เป็นธรรม (fair rate of return) ในปริมาณการลงทุนทั้งหมด เพราะตามพฤติกรรมขององค์กรธุรกิจเอกชนการเพิ่มหรือลดราคามีประเด็นทางการตลาดเข้ามาเกี่ยวข้อง อาทิ การลดราคาเพื่อการดึงดูดลูกค้า เป็นต้น

ในส่วนของทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่มีการสนับสนุนแนวคิดดังกล่าว ที่เกี่ยวข้อง นั้น มาจากหลักสำคัญๆ 2 ประการ กล่าวคือ หลักความสามารถในการจ่าย (ability to pay principle) และหลักกระจายผลประโยชน์ (The Diffusion of Benefits Principle)

3.3.3.1 หลักความสามารถในการจ่าย (ability to pay principle)⁷⁴

หลักความสามารถในการจ่ายเป็นแนวคิดที่อิงมาจากระบบภาษี โดยนำมา

⁷⁴ เอลิมชัย กักเกียรติกุล, "แนวความคิดและหลักการในการกำกับดูแลเรื่องอัตราค่าบริการ ในกิจการโทรคมนาคม," เอกสารประกอบการทำงาน, สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ, พฤศจิกายน 2549, หน้า 97-98. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

ประยุกต์ใช้เป็นกาหนดอัตราค่าบริการแบบเป็นธรรม (fair pricing) กล่าวคือ อัตราค่าบริการของบริการสาธารณะต่างๆ ควรกำหนดขึ้นโดยพิจารณาประกอบกับสถานะรายได้ของบุคคล (personal-income status) หรือของผู้บริโภค ซึ่งข้ออ้างนี้ได้รับอิทธิพลอย่างกว้างขวางต่อโครงสร้างอัตราค่าบริการมากกว่าระดับอัตราค่าบริการโดยรวมของผู้ประกอบการบริการสาธารณะ แต่ในทางปฏิบัตินั้นมีความยากลำบากในการจัดการกับตารางค่าอัตราค่าบริการดังกล่าว เนื่องจากมีการกำหนดอัตราค่าบริการที่แตกต่างกันระหว่างผู้ที่มีรายได้แตกต่างกัน เช่น คนจนกับคนรวย นอกจากนี้แนวคิดดังกล่าวยังเป็นแนวคิดที่ขัดแย้งกับหลักกฎหมายในเรื่องของการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) เนื่องจากตามหลักการแล้วการให้บริการสาธารณะมีความจำเป็นที่ต้องให้บริการอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติระหว่างผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่างกัน ซึ่งหากพิจารณาในทางความเป็นจริงแล้วผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่านั้นมีความจำเป็นที่จะได้รับบริการในระดับราคาที่ต่ำกว่าเพราะไม่สามารถแบกรับภาระเหล่านั้นได้ อีกทั้งหากการให้บริการมีอัตราค่าบริการสูงก็จะเป็นการปิดกั้นโอกาสในการเข้าถึงบริการต่างๆ ดังนั้น ในการปรับอัตราค่าบริการให้สูงขึ้นนั้นจึงเป็นไปได้ยากเนื่องจากจะได้รับการโต้แย้งโดยมีการนำหลักเรื่องความสามารถในการจ่ายค่าบริการมาเป็นเหตุผลหลัก

3.3.3.2 หลักกระจายผลประโยชน์ (The Diffusion of Benefits Principle)⁷⁵

หลักความสามารถในการจ่ายข้างต้นมักอิงกับเหตุผลที่ว่าบริการสาธารณะูปโภคเป็นสิ่งจำเป็นไม่ใช่สินค้าฟุ่มเฟือย และผู้ที่มีรายได้ต่ำควรจะมีสิทธิในการได้รับบริการที่ถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นเหล่านั้น โดยไม่ควรคำนึงถึงความสามารถในการจ่าย ทำให้ต้นทุนที่แท้จริงของการให้บริการนั้นๆ บางครั้งจำเป็นต้องได้รับการอุดหนุนจากภาครัฐเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการให้บริการสาธารณะูปโภคดังกล่าว แต่ส่วนที่เรียกว่าหลักการกระจายผลประโยชน์นี้ อิงมาจากหลักการที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ผลประโยชน์ของชุมชนที่ได้รับจากบริการสาธารณะูปโภคไม่จำกัดเฉพาะบุคคลซึ่งสามารถจ่ายเพื่อค่าบริการเหล่านั้นได้ ไม่ว่าจะเป็นผู้บริโภคโดยตรงหรือผู้บริโภคโดยทางอ้อม ในทางตรงกันข้ามกลับมีความพยายามที่จะส่งเสริมให้เกิดการใช้บริการอย่างเต็มที่ซึ่งถือเอาประโยชน์ของชุมชนหรือสังคมโดยรวมอันเป็นผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับชุมชนสูงสุดนั้นเป็นเป้าหมายสำคัญในการให้บริการ มากกว่าการคำนึงถึงแต่เพียงการให้บริการที่มีความแตกต่างกันในระดับของอัตราค่าบริการ แต่จะรวมทั้งปริมาณของการให้บริการด้วย ตัวอย่างเช่น บริการ

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 98.

บางประเภทอาจเหมาะสมในราคาที่ตั้งไว้ต่ำกว่าต้นทุน ในขณะที่บริการบางประเภทอาจขายในอัตราราคาที่สูงกว่าต้นทุน ด้วยเหตุผลเพื่อการบรรลุผลประโยชน์ทางสังคมหรือเป็นการหลีกเลี่ยงวัตถุประสงค์ทางสังคม เหตุผลของหลักการนี้มักนิยมใช้ในกิจการขนส่ง เช่น ในมหานครนิวยอร์ก ผู้ให้บริการขนส่งมวลชนสาธารณะมักจะได้รับการอุดหนุนโดยมีข้ออ้างว่าเพื่อลดการจราจรที่แออัดบนท้องถนน ดังนั้น อัตราค่าบริการจึงไม่ค่อยคำนึงถึงระยะทางในการเดินทางเป็นสำคัญ

จากทฤษฎีข้างต้นจะเห็นได้ว่า การให้บริการสาธารณูปโภคในอดีตซึ่งในที่นี้คือการให้บริการโทรคมนาคม โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับอัตราค่าบริการนั้น จึงเกิดการอุดหนุนข้ามภาคบริการ ซึ่งที่สำคัญได้แก่ การให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน ทำให้การกำหนดราคาการให้บริการดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดราคาโดยอิงกับความต้องการบริการนั้นๆ มากกว่าที่จะคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในเชิงของการแข่งขันทางการค้า อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการกำหนดหรือปรับเปลี่ยนอัตราค่าบริการที่เกิดขึ้น เมื่อการให้บริการสาธารณูปโภคดังกล่าวมีลักษณะของการเน้นในแง่ของผู้บริโภคทำให้การกำหนดราคาตามแบบกลไกตลาดหรืออิงกับต้นทุนไม่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ ดังนั้น การกำหนดราคาโดยอิงอุปสงค์หรือความต้องการจึงเป็นทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ซึ่งในการกำหนดราคาโดยอิงอุปสงค์นี้ได้มีนักคิดคนหนึ่งได้เสนอวิธีการกำหนดราคาโดยการนำความยืดหยุ่นของอุปสงค์มาเป็นส่วนประกอบในการคำนวณ

3.3.3.3 การกำหนดราคาแบบ Ramsey Pricing (Ramsey Boiteux)

เนื่องจากการให้บริการโทรคมนาคมจะประกอบด้วยต้นทุนร่วม (joint cost) และต้นทุนทั่วไป (common cost) ในสัดส่วนที่สูงมาก ดังนั้น การกำหนดราคาโดยอิงอยู่กับต้นทุนส่วนเพิ่ม ซึ่งเป็นแนวทางที่พึงปรารถนามากที่สุด จึงก่อให้เกิดปัญหาผู้ประกอบการที่ไม่สามารถจะมีรายได้เพียงพอมาชดเชยสิ่งที่ตนได้ลงทุนไป ดังนั้น หากการกำหนดราคาโดยวางอยู่บนต้นทุนส่วนเพิ่มซึ่งจัดว่าเป็นแนวทางที่พึงปรารถนามากที่สุดไม่สามารถจะกระทำได้ ปัญหาที่องค์กรกำกับดูแลจะหาทางแก้ไขในขั้นต่อไปก็คือ จะหาแนวทางการกำหนดราคาและวิเคราะห์ต้นทุนอย่างไรที่จะถือว่าเป็นทางเลือกที่ดีลำดับสอง (second best policy) ที่จะทำให้เกิดการเบี่ยงเบนไปจากทางเลือกที่ดีที่สุดลำดับแรก (first best policy) จึงได้มีนักวิชาการนำเสนอแนวทางกำหนดราคาแบบ Ramsey-Boiteux ขึ้น โดยอิงกับแนวคิดเรื่องต้นทุนส่วนเพิ่มและหลักความยืดหยุ่นผกผัน (inverse elasticity rule) เพื่อใช้ในกิจการที่ผูกขาดโดยธรรมชาติ ซึ่งต่อมาแนวคิดนี้ได้รับการสนับสนุนโดยบริษัทโทรศัพท์เคลื่อนที่ของอังกฤษ เยอรมัน และสหรัฐอเมริกา แต่อย่างไรก็ตาม มี

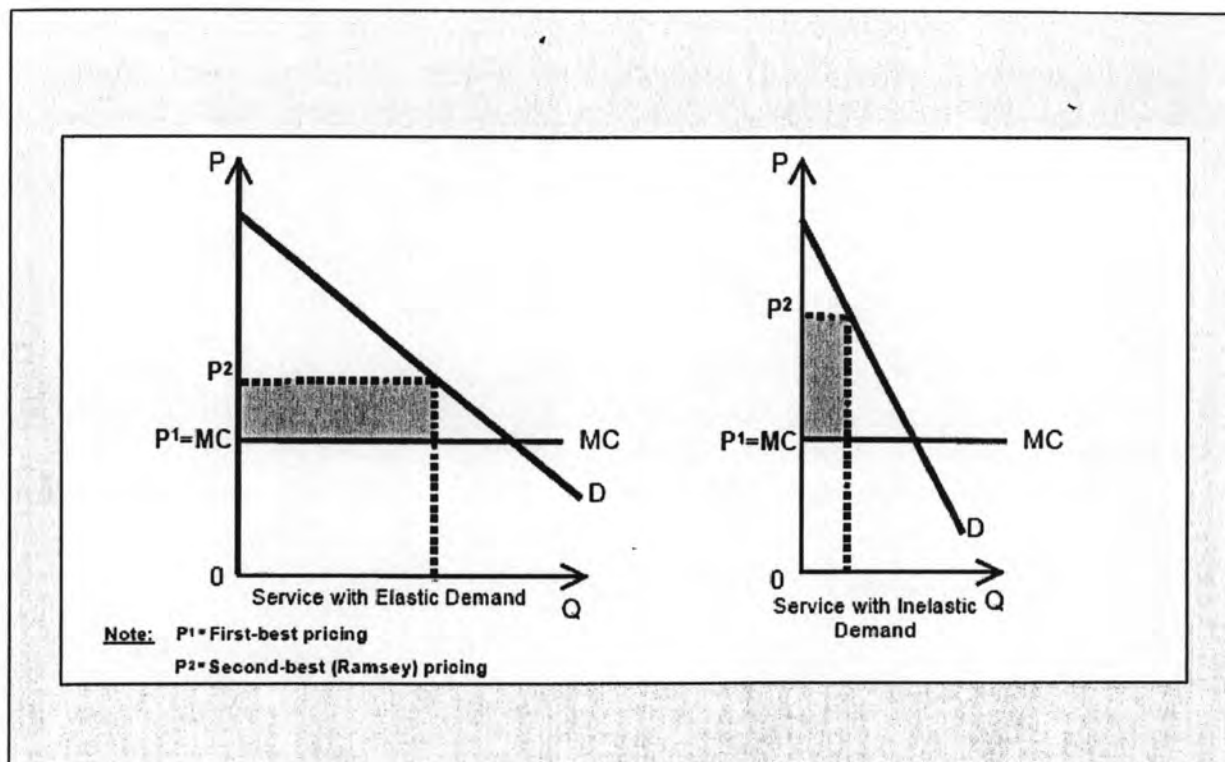
การวิจารณ์ว่าการกำหนดราคาแบบ Ramsey-Boiteux คล้ายคลึงกับการกำหนดราคาผูกขาด (monopoly price)

การกำหนดอัตราค่าบริการโดยวิธีนี้มีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อให้มีการสูญเสียสวัสดิภาพทางสังคม (social welfare) น้อยที่สุด ในขณะที่ผู้ให้บริการสามารถมีความอยู่รอดทางการเงินได้ ซึ่งตามกฎการกำหนดราคาของแรมซีนี้ หลักการสำคัญ คือ การระบุถึงสัดส่วนความแตกต่างระหว่างอัตราค่าบริการกับต้นทุนส่วนเพิ่ม (marginal cost) ในการให้บริการนั้นๆ ควรจะเป็นไปในทิศทางกลับกันกับค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ (Elasticity of Demand) กล่าวคือ ราคาของบริการจะเพิ่มสูงขึ้นกว่าต้นทุนส่วนเพิ่ม สำหรับบริการที่มีความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่ำ ในทางกลับกันหากบริการใดมีค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์สูง ราคาของบริการจะลดต่ำลงกว่าต้นทุนส่วนเพิ่ม

การประยุกต์ใช้กฎการกำหนดราคาของแรมซีที่ถูกต้องนั้น องค์กรกำกับดูแลจะต้องเผชิญหน้ากับความท้าทาย 2 ประการ ประการแรก การตัดสินใจกำหนดค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ในบริการโทรคมนาคมที่มีหลากหลายประเภท และประการที่สอง การระบุต้นทุนที่ใช้ในการให้บริการเหล่านั้นที่ถูกต้องและแม่นยำ ในขณะที่การนำกฎของแรมซีมาใช้นั้นมีความต้องการความสมบูรณ์ทางข้อมูลและต้องเผชิญหน้ากับความท้าทายดังกล่าว ถึงอย่างไรก็ตาม หลักการพื้นฐานกฎของแรมซีที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ของความยืดหยุ่นของอุปสงค์กับความมีสวัสดิภาพทางสังคมมิได้ถูกละเลย เนื่องจากตัวเลขที่แสดงค่าที่มีการเปลี่ยนแปลงนั้นจะแสดงถึงการพัฒนาทางสวัสดิภาพทางสังคมได้

ความต้องการทางข้อมูลที่จะนำมาปรับใช้กับกฎของแรมซีนี้ อาจเป็นการสร้างความยากลำบากต่อผู้ให้บริการเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากความยากอยู่ตรงการคาดคะเนและทำความเข้าใจในค่าของความยืดหยุ่นอุปสงค์ของผู้ให้บริการ รวมถึงการระบุต้นทุนทั้งหมดของการให้บริการ ซึ่งจุดนี้คงเป็นอีกตัวอย่างของปัญหาของการกำกับดูแลอัตราค่าบริการ ที่เรียกว่า "การอสมมาตรทางข้อมูล" (Asymmetry of information) เพราะข้อมูลต่างๆที่จะนำมาประกอบการกำหนดแนวทางและนโยบายขององค์กรกำกับดูแล ผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลนั้นไม่สามารถที่จะรับรู้ข้อมูลได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ เนื่องจากข้อมูลบางส่วนนั้นผู้ให้บริการก็ไม่สามารถแจ้งให้กับองค์กรได้ อีกทั้งยังมีกฎหมายบางฉบับที่ให้ความคุ้มครองข้อมูลบางประเภทอีกด้วย

รูปภาพที่ 6 ผลกระทบของการตั้งราคาโดยอิงกับความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาโดยอิงกับ Ramsey-Boiteux Pricing Rule



ที่มา: Hank Intven, McCarthy Tetrault, Telecommunications Regulation Handbook: Appendix B, November 2000, p.B-7.

(1) ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ (Elasticity of Demand)

ความต้องการหรืออุปสงค์ของการใช้บริการโทรคมนาคมนั้นจะสัมพันธ์กับปัจจัยหลายประการ อาทิ สถิติเกี่ยวกับจำนวนผู้บริโภค รายได้ของผู้บริโภค อัตราค่าบริการ และประสิทธิภาพและราคาของการสื่อสารประเภทอื่นๆ เป็นต้น

หากกล่าวถึงความยืดหยุ่นของราคา อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่าความต้องการหรืออุปสงค์ในบริการโทรคมนาคมนั้น โดยหลักการทั่วไปจะเกิดจากความสัมพันธ์ของปัจจัย 2 ส่วนด้วยกัน คือ การเข้าถึงโครงข่าย และการใช้โครงข่าย (access and usage) อาจกล่าวได้ว่าความคุ้มค่าของการใช้บริการโทรคมนาคมนั้นต่างจากการบริโภคสินค้า ลักษณะที่แตกต่างกัน นั่นคือการบริโภคสินค้าสามารถที่จะนำสินค้าอื่นที่มีราคา คุณภาพใกล้เคียงกันเข้าแทนที่ได้ แต่การบริโภคบริการทางโทรคมนาคม จะสมประโยชน์เมื่อมีการเข้าถึงโครงข่ายและใช้โครงข่ายนั้น ไม่ว่าจะเป็นการใช้บริการโทรศัพท์ท้องถิ่น (Local call) โทรศัพท์ทางไกล (Long distance call) รวมถึง

โทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศ (International call) ซึ่งไม่สามารถนำมาทดแทนกันได้ ดังนั้น จึงส่งผลให้เกิดสถานการณ์เมื่อราคาของค่าเช่าใช้โครงข่ายและอัตราค่าบริการโครงข่ายสูงขึ้น ความต้องการหรืออุปสงค์ในการใช้บริการจะลดลง แต่หากอัตราค่าบริการโครงข่ายสูงขึ้น ความต้องการหรืออุปสงค์ในการใช้บริการและการเช่าใช้โครงข่ายจะลดลงเช่นกัน⁷⁶

(2) การคิดคำนวณค่าความยืดหยุ่น (Elasticity Estimate)

ในหัวข้อนี้กล่าวพอเป็นสังเขปถึงหลักทั่วไปเกี่ยวกับการคิดคำนวณค่าของความยืดหยุ่น เนื่องจากการคำนวณมักจะพิจารณาตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลในอดีต เกี่ยวกับลักษณะของการบริโภค และข้อมูลสถิติทางเทคนิคที่มีความสลับซับซ้อน ผลทำให้การกำหนดค่าหรือตัวเลขของความยืดหยุ่นคือการคาดคะเนเป็นหลัก ซึ่งส่วนมากในการศึกษาถึงค่าความยืดหยุ่นสิ่งสำคัญประการหนึ่ง คือ การกำหนดวันที่เป็นวันฐานเพื่อนำข้อมูลที่เกิดขึ้นในวันหรือปีนั้นๆ มาเป็นบรรทัดฐานในการคำนวณ อาทิ กำหนดให้นำข้อมูลของการบริโภคและสถิติต่างๆ ในปี 1998 มาเป็นจุดมาตรฐาน (benchmark) ในการคำนวณ เป็นต้น

การพิจารณาถึงค่าความยืดหยุ่นนี้เป็นการแสดงให้เห็นถึงความยืดหยุ่นหรือค่าความเปลี่ยนแปลงของราคาในบริการโทรคมนาคมต่างๆ ได้ อาทิ การให้บริการเช่าใช้โครงข่ายมักไม่เกิดความยืดหยุ่นทางราคามากนัก ความต้องการหรืออุปสงค์ในการเช่าใช้บริการประเภทดังกล่าวจึงไม่มีความยืดหยุ่นด้วยเช่นกัน แต่ในบริการประเภทโทรศัพท์ทางไกลภายในประเทศและโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศถือว่าเป็นบริการที่มีความยืดหยุ่นทางราคาเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ความยืดหยุ่นอาจพิจารณาได้จากประเภทผู้ให้บริการ กล่าวคือ ผู้ให้บริการที่เป็นผู้ประกอบการธุรกิจมักมีความยืดหยุ่นทางราคาน้อยกว่าผู้ให้บริการสำหรับครัวเรือน⁷⁷

⁷⁶ Hank Intven and McCarthy Tetrault, Telecommunications Regulation Handbook: Appendix B, November 2000, p.B-9.

⁷⁷ Ibid, p.B-9.

ข้อดีของ Demand-based pricing⁷⁸

1. เป็นการกำหนดและวิเคราะห์ต้นทุนที่มีลักษณะดีเป็นอันดับสอง (second best pricing) ที่ช่วยให้ผู้ประกอบการโทรคมนาคมสามารถคิดราคาที่สูงกว่าต้นทุนส่วนเพิ่ม เพื่อช่วยให้สามารถมีรายได้ชดเชยเงินที่ตนลงทุนไปในโครงข่ายโทรคมนาคมขณะที่ยังช่วยประกันให้การจัดสรรทรัพยากรเกิดการเบี่ยงเบนจากการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพน้อยที่สุด

ข้อเสียของ Demand-based pricing⁷⁹

1. แม้ว่าโดยแนวคิดแล้ว Ramsey pricing จะเป็นการคิดราคาที่น่าสนใจบ่อยครั้งที่อาจนำไปสู่ปัญหาทางด้านการเมืองหรือด้านกฎหมายได้หากนำมาใช้ในทางปฏิบัติ เช่น ปัญหาในเรื่องการกระจายความมั่งคั่ง กล่าวคือ บ่อยครั้งกลุ่มบุคคลที่มีความยืดหยุ่นต่อราคาต่ำมักจะเป็นกลุ่มบุคคลที่ด้อยโอกาสทางสังคม

2. การคิดราคาที่แตกต่างกันนี้ (price discrimination) ในบางประเทศแล้วอาจจัดว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายป้องกันการผูกขาดหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการใช้อำนาจในทางผูกขาดโดยมิชอบได้

3. ต้องการข้อมูลมาสนับสนุนการตัดสินใจค่อนข้างมาก เพื่อคำนวณหาความยืดหยุ่นทางด้านอุปสงค์ของกลุ่มผู้ใช้บริการกลุ่มต่างๆ ดังนั้นหากมีความประสงค์ที่จะต้องการนำวิธีการนี้มาใช้ โดยศาสตราจารย์ Jean-Jacques LAFFONT เสนอว่าในเบื้องต้นแล้วควรจะวางอยู่บนพื้นฐานของกลุ่มบริการที่ค่อนข้างกว้างก่อนเพื่อจะได้สามารถตรวจสอบได้และลดปัญหาความยุ่งยากและซับซ้อน

4. ปัญหาเรื่องข้อมูลที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างองค์กรกำกับดูแลและผู้ประกอบการโทรคมนาคม

⁷⁸ ศุภวัฒน์ วัฒนธนปติ และเฉลิมชัย ก๊กเกียรติกุล, "หลักและทฤษฎีการกำกับดูแลอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม", วารสาร กทช. 2549 เล่ม 1, คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ 2549, หน้า 181.

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 181.

3.4 การปรับอัตราค่าบริการให้มีความสมดุลกับต้นทุน (Rate rebalancing)

คำว่า "ความสมดุลกับต้นทุน" (rebalancing) นั้นหมายถึง การปรับราคาที่แตกต่างกันของการให้บริการโทรคมนาคมประเภทต่างๆ ให้ใกล้เคียงกับต้นทุนมากที่สุด ที่ผ่านมา โครงสร้างอัตราค่าบริการโทรคมนาคมในหลายประเทศมีความไม่สมดุลกับต้นทุนสูงมาก นั่นคือ การที่ราคาของบริการบางประเภทกำหนดไว้สูงกว่าต้นทุนที่แท้จริงมาก ในทางกลับกันบางบริการราคาที่กำหนดนั้นต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริง

ราคาของการเชื่อมต่อโทรศัพท์ (Telephone Connections) หรือ ค่าบริการรายเดือน (Monthly subscriptions) และค่าโทรภายในท้องถิ่นหรือภายในประเทศ (Local calls) ในหลายประเทศ มักจะกำหนดราคาไว้ต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริง ทำให้เกิดการทดแทนส่วนที่ขาดสมดุลนี้จากการกำหนดอัตราค่าบริการโทรศัพท์ทางไกล (long distance) และการโทรออกต่างประเทศ (international calling) ให้สูงกว่าต้นทุนที่แท้จริงเพื่อนำมาสนับสนุนส่วนที่ขาดสมดุลจากภาคการให้บริการดังกล่าวข้างต้น ด้วยเหตุนี้ทำให้เกิดปัญหาที่เรียกว่า "การสนับสนุนข้ามภาคบริการ" (Cross-subsidy) ซึ่งปัญหาดังกล่าวจึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การกำหนดอัตราค่าบริการในภาคบริการโทรศัพท์พื้นฐานไม่สามารถกำหนดโดยสะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงได้

ในอดีตเป้าหมายหลักของการปรับสมดุลในต้นทุนนี้ ก็คือ การที่อัตราค่าบริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศมีอัตราสูงกว่าต้นทุนและอัตราค่าบริการโทรศัพท์ภายในประเทศมีการอุดหนุนจากภาครัฐ รูปแบบของการปรับสมดุลในอัตราค่าบริการโทรคมนาคมนั้นคือการคงไว้ซึ่งระดับของกำไร โดยการลดอัตราค่าบริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศลงและเพิ่มอัตราค่าบริการโทรศัพท์ภายในประเทศขึ้น อย่างไรก็ตาม การปรับอัตราค่าบริการดังกล่าวก็มีทั้งข้อดีและข้อเสีย กรณีของการลดอัตราค่าบริการการโทรระหว่างประเทศลงนั้นก็จะสามารถทำให้เกิดความมีประสิทธิภาพมากขึ้นในทางธุรกิจและเป็นผลดีต่อประชาชนที่มีระดับความสามารถทางเศรษฐกิจดี แต่ในทางกลับกันการเพิ่มขึ้นของอัตราค่าบริการโทรศัพท์ภายในประเทศหรือโทรศัพท์ท้องถิ่นนั้นเป็นการเพิ่มต้นทุนให้กับสังคมมากขึ้น

กรณีของการปรับอัตราค่าบริการของบริการประเภทต่างๆ เช่น โทรศัพท์ท้องถิ่น โทรศัพท์ทางไกล โทรศัพท์ระหว่างประเทศ ค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมระหว่างผู้ประกอบการ และอัตราค่าบริการปลายทางสำหรับโทรศัพท์ระหว่างประเทศ เป็นต้น จะต้องมีการ

กำหนดอยู่บนพื้นฐานของต้นทุนที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการให้บริการดังกล่าว ซึ่งเป้าหมายของนโยบายเกี่ยวกับอัตราค่าบริการนี้ควรที่จะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้⁸⁰

1. เกิดการสนับสนุนให้มีผู้ประกอบการรายใหม่เข้าสู่ตลาดบริการ รวมถึงผู้ใช้บริการรายใหม่ด้วย
2. สนับสนุนให้เกิดการใช้โครงข่ายพื้นฐานเพิ่มมากขึ้น
3. อัตราค่าบริการควรที่จะเป็นไปตามต้นทุนในการให้บริการ
4. ผู้ประกอบการสามารถที่รายได้ที่พอเพียงต่อการประกอบธุรกิจต่อไป
5. ช่วยให้เกิดความสมดุลในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความมั่นคง
6. สมควรที่จะมีการคำนึงถึงสภาพทางสังคม

อนึ่ง ในการปรับอัตราค่าบริการให้มีความสมดุลนั้น อาจจำเป็นต้องเผชิญหน้าหรือพบกับปัญหาที่อาจเกิดขึ้น ดังนี้

1. ความไม่มีประสิทธิภาพในการพิจารณาต้นทุนในการให้บริการต่างๆ
2. การขาดแคลนข้อมูลรายละเอียดของการบันทึกบัญชีต้นทุน
3. หลักเกณฑ์ในการพิจารณาต้นทุนควรเป็นอย่างไร
4. การจัดสรรในส่วนของต้นทุนทั่วไป
5. วัตถุประสงค์ของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในตลาดอาจเกิดความขัดแย้งกันได้
6. ความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นจากการปรับอัตราค่าบริการให้มีความสมดุล

จะเห็นได้ว่า การปรับอัตราค่าบริการให้มีความสมดุลกับต้นทุนนั้น เป็นประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งในการกำกับดูแลอัตราค่าบริการ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาความไร้ประสิทธิภาพจากการอุดหนุนไขว้ (Cross subsidization) เนื่องจากโครงสร้างราคาที่มีความไม่สมดุลนี้ (Unbalance) เป็นปัจจัยที่ทำลายสภาพการแข่งขันในตลาดอันเกิดการบิดเบือนทางข้อมูลในส่วนของต้นทุนอย่างมาก ในทางปฏิบัติแล้วการปรับอัตราค่าบริการให้มีความสมดุลกับต้นทุนนี้มักจะประกอบด้วย การลดอัตราค่าบริการของบริการหนึ่งควบคู่กับการเพิ่มอัตราค่าบริการของบริการอีกประเภทหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม การปรับอัตราค่าบริการให้มีความสมดุลนี้ทำให้เกิดอัตราค่าบริการโดยรวมมักจะลดลง เพราะอัตราค่าบริการในบางบริการมักจะมากกว่าการปรับขึ้นในบริการอื่น แต่

⁸⁰ Dr.Md.Abu Sayed Khan, Report on Tariff Rebalancing, p.2. Available from:
http://www.aptsec.org/meetings/2003/fifth-satrc/presentations/SATRC5-10_Session%207_Dr.%20Khan_TARIFF%20REBALANCING28.doc.

อย่างไรก็ดี การปรับอัตราค่าบริการให้มีความสมดุลดังกล่าวไม่สามารถที่จะดำเนินการไปได้อย่างรวดเร็ว จำต้องอาศัยการศึกษาและการกำหนดนโยบายที่ต้องพิจารณาอย่างครอบคลุมต่อไป

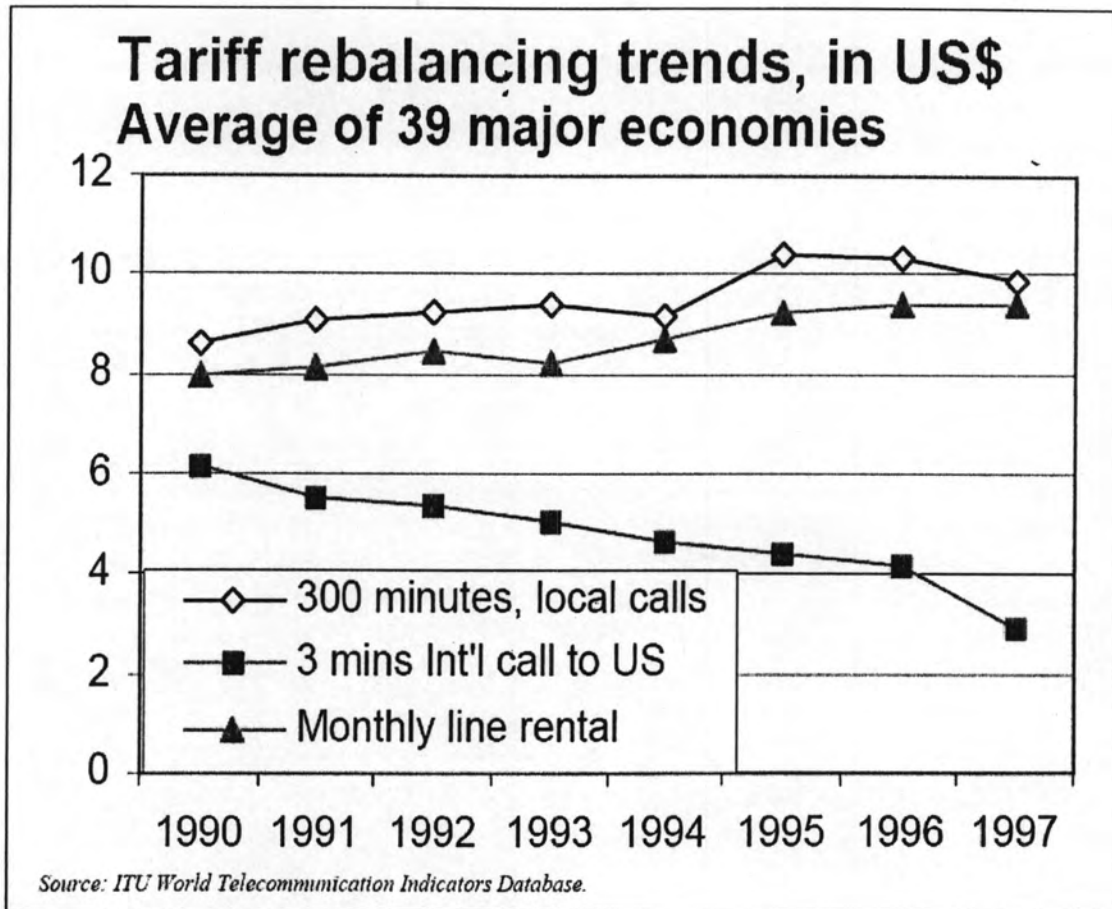
ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวในต่างประเทศได้มีการบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อการปรับใช้ เช่น ในสหภาพยุโรป องค์การกำกับดูแลได้มีการออก Directive 96/19⁸¹ ที่กำหนดกฎเกณฑ์เพื่อรองรับการเปิดเสรีในการให้บริการโทรคมนาคม ต่อมาได้มีการออกหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปรับอัตราค่าบริการให้สมดุลกับต้นทุน ภายใต้ Directive 90/388/EEC of 28 June 1990 Article (4) ซึ่งออกตามความใน Article 1(6) ของ Directive 96/16/EC of 13 March 1996 บัญญัติไว้ว่า "Without prejudice to the harmonization by the European Parliament and the Council in the framework of ONP, any national scheme which is necessary to share the net cost of the provision of universal service obligations entrusted to the telecommunications organizations, with other organizations whether it consists of a system of supplementary charges or a universal service fund, shall..."

Member States shall allow their telecommunications organizations to **rebalancing tariffs** taking account of specific market conditions and of the need to ensure the affordability of a universal service, and, in particular, Member States shall allow them to adapt current rates which are not in line with costs and which increase the burden of universal service provision, in order to achieve **tariffs based on real costs...**"

เป็นต้น

⁸¹ "...In order to allow telecommunications organizations to complete their preparation for competition and in particular to pursue the necessary rebalancing of tariffs, Member States may continue the current special and exclusive rights regarding the provision of voice telephony until 1 January 1998..."

รูปภาพที่ 7 การปรับอัตราค่าบริการให้มีความสมดุลกับต้นทุนของประเทศสหรัฐอเมริกา



ที่มา : ITU World Telecommunication Indicators Database.