

โครงสร้างของตลาดโทรศัพท์พื้นฐาน

ในเบื้องต้นก่อนที่จะศึกษาถึงกฎเกณฑ์และวิธีการต่างๆ ในการกำหนดราคาของสินค้าและบริการ ปัจจัยหลักสำคัญที่ใช้ประกอบการพิจารณา นั่นคือ การพิจารณาถึงโครงสร้างของตลาดสินค้าและบริการนั้นๆ ว่ามีลักษณะของตลาดเป็นอย่างไร เนื่องจากเป็นส่วนที่กำหนดขอบเขตตลาด นอกจากนี้ยังเป็นส่วนที่กำหนดรูปแบบลักษณะของโครงสร้างตลาดในการให้บริการอีกด้วย กล่าวคือ จะวางหลักเกณฑ์ของลักษณะโครงสร้างตลาดในภาคการให้บริการโทรคมนาคมว่าควรจะมีลักษณะเช่นใด เป็นโครงสร้างตลาดที่ควรอยู่ในรูปแบบของการให้บริการแบบผูกขาดโดยมีผู้ให้บริการรายเดียวหรือน้อยราย หรือควรจะเป็นการให้บริการในลักษณะที่มีการแข่งขัน หรือจะมีโครงสร้างทั้ง 2 รูปแบบขึ้นอยู่กับลักษณะของการให้บริการและถ้าเป็นเช่นนั้นบริการใดควรมีโครงสร้างแบบผูกขาด และบริการใดควรมีโครงสร้างตลาดที่มีการแข่งขัน¹

ซึ่งในการกำหนดราคาสินค้าและบริการในตลาดแต่ละรูปแบบ จะมีการพิจารณาที่แตกต่างกันออกไป เนื่องจากการกำหนดราคาสินค้าและบริการนั้นจะต้องอาศัยปัจจัยที่หลากหลาย ซึ่งมีส่วนผสมของศาสตร์หลายแขนง อาทิ เศรษฐศาสตร์ วิทยาศาสตร์ พาณิชยศาสตร์และการบัญชี เป็นต้น อีกทั้งการกำหนดราคาดังกล่าวอาจต้องพิจารณาถึงแนวนโยบายและจุดมุ่งหมายของสภาวะทางสังคมและเศรษฐกิจในขณะนั้น เช่น รัฐบาลมีจุดมุ่งหมายเพื่อจะขยายหรือกระจายสินค้าและบริการแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง การกำหนดราคาสินค้าหรือบริการก็ต้องกำหนดเป้าหมายให้ประชาชนทุกคนสามารถใช้หรือบริโภคสินค้าและบริการนั้นๆ ได้ เป็นต้น ซึ่งในบทนี้จะขอพิจารณาถึงรูปแบบลักษณะของตลาดและหลักเกณฑ์การกำหนดราคาสินค้าหรือบริการในตลาดที่มีความแตกต่างกันรวมทั้งตลาดการให้บริการโทรคมนาคม เพื่อเป็นพื้นฐานของการศึกษาวิจัยในบทต่อไป

¹ ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกำกับบริการโทรคมนาคมในประเทศไทย, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 90.

จากการศึกษาวิจัยในทางเศรษฐศาสตร์พบว่า “ตลาด” โดยทั่วไปจะสามารถแบ่งแยกตลาดออกตามลักษณะการแข่งขันที่มีอยู่ในตลาด ซึ่งแยกได้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน² คือ

- 2.1 ตลาดแข่งขันสมบูรณ์ (Perfect Market)
- 2.2 ตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ (Imperfect Market)

2.1 ตลาดแข่งขันสมบูรณ์ (Perfect Market)

ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์มีความเชื่อว่านโยบายของรัฐที่ดีที่สุด นั่นคือ การส่งเสริมความเป็นอิสระและความเป็นอยู่ในทางเศรษฐกิจ (Economic Well-being) กล่าวคือ นโยบายทางเศรษฐกิจที่เรียกว่า “Laissez Faire” หมายถึง “ทฤษฎีที่ว่ารัฐควรเข้าแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจให้น้อยที่สุด” ทฤษฎีนี้มีขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1776 โดยนักเศรษฐศาสตร์ยุคคลาสสิก ชื่อว่า Adam Smith ซึ่งแนวคิดของทฤษฎีนี้เชื่อว่าระบบตลาดหรือกลไกราคาจะทำหน้าที่เป็นเสมือน “Invisible Hand” คือ เชื่อว่ามีมือที่มองไม่เห็นคอยควบคุมระบบเศรษฐกิจและจัดระเบียบของสังคมว่าควรจะมีผลผลิตอะไร ณ ระดับราคาเท่าไร และปริมาณจำนวนเท่าใด โดยไม่จำเป็นที่จะต้องมีการเข้ามาแทรกแซงจากภาครัฐบาล³

โดย Adam Smith เชื่อว่าการปล่อยให้ตลาดดำเนินไปตาม “กลไกราคา” กล่าวคือ ปล่อยให้การแข่งขันเป็นไปตามกฎของอุปสงค์ (Demand) และอุปทาน (Supply) โดยอิสระปราศจากการแทรกแซงจากภาครัฐ ถือว่าเป็นนโยบายที่ทางเศรษฐศาสตร์ถือว่าดีที่สุด เนื่องจากสถานะของตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์นั้น จะส่งผลให้เกิดกลไกราคาตามธรรมชาติที่คอยถ่วงดุลและตรวจสอบด้วยตัวของมันเองและผลักดันให้เกิดสินค้าในปริมาณและราคาที่เหมาะสมซึ่งจะนำไปสู่ราคาที่เป็นธรรมต่อทั้งผู้ซื้อและผู้ขาย⁴

² นราทิพย์ ชุตินวงศ์, หลักเศรษฐศาสตร์ I: จุลเศรษฐศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่แปด (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2545), หน้า 173-174.

³ ทศพร ศิริสัมพันธ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2539), หน้า 46. อ้างถึงใน อรดา เทพยายน. กรอบแนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 22.

⁴ ธนยาพร จันทร์เรืองเพ็ญ, การแปรสัญญาสัมปทานกิจการโทรคมนาคมกับการเปิดตลาดโทรคมนาคมของไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีสัญญาความร่วมมือการงานโทรศัพท์พื้นฐาน. (วิทยานิพนธ์

ลักษณะของตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ สามารถพอสรุปได้ดังนี้

2.1.1. ลักษณะของตลาดแข่งขันสมบูรณ์⁵

- (1) จำนวนของผู้ซื้อและผู้ขายในตลาดมีมาก (many buyers, many sellers) ซึ่งผู้ขายที่มีจำนวนมากเหล่านั้นเป็นอิสระจากกันและไม่ขึ้นต่อกัน
- (2) สินค้าหรือบริการของผู้ขายแต่ละรายในตลาดจะมีมาตรฐานอย่างเดียวกัน และมีลักษณะเหมือนกันทุกประการ (Homogenous product)
- (3) ผู้ขายแต่ละรายไม่สามารถมีอิทธิพลต่อการกำหนดราคา หมายความว่าปริมาณของผู้ซื้อและผู้ขายมีมากจนกระทั่งไม่มีใครสามารถกำหนดราคาและควบคุมตลาดได้
- (4) ไม่มีอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด (free entry and perfect mobility) ผู้ขายสามารถเข้าออกในตลาดได้อย่างเสรี ปราศจากข้อจำกัดและอุปสรรคกีดขวางใดๆ
- (5) ผู้ซื้อและผู้ขายต่างรู้สภาพของตลาดสินค้าอย่างดี (perfect knowledge) อันเนื่องมาจากมีความรู้และข้อมูลข่าวสารอย่างสมบูรณ์ หมายความว่าผู้ผลิตและผู้บริโภคทราบข้อมูลข่าวสารการเปลี่ยนแปลงทางด้านการตลาดหรือสภาวะการเคลื่อนไหวของตลาดเป็นอย่างดี

จากลักษณะของตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์อาจพิจารณาสรุปได้ว่าผู้ซื้อและผู้ขายมีความเป็นอิสระต่อกันทำให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม เนื่องจากต่างฝ่ายต่างมีข้อมูลและโอกาสในการผลิตและนำสู่ตลาดที่เท่ากัน จึงเห็นได้ว่าลักษณะของตลาดดังกล่าวจึงมีประโยชน์หลายประการ ดังต่อไปนี้

ปริญญาหมาบัณฑิต ภาคศึกษานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 17-18.

⁵ ประพันธ์ เศวตนันท์ และไพศาล เล็กอุทัย, หลักเศรษฐศาสตร์. (กรุงเทพฯ: โครงการตำรา คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535). หน้า 85-86. อ้างถึงใน ธันยาพร จันทร์เรือง เพ็ญ, การแปรสัญญาสัมปทานกิจการโทรคมนาคมกับการเปิดตลาดโทรคมนาคมของไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีสัญญาร่วมกิจการโทรศัพท์พื้นฐาน. (วิทยานิพนธ์ปริญญาหมาบัณฑิต ภาคศึกษานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 18.

2.1.2 ประโยชน์ของตลาดแข่งขันอย่างสมบูรณ์⁶

(1) อำนาจต่อรองจะเป็นของผู้ซื้อ ผู้ขายจะต้องยอมรับเอาราคาตลาดตามที่เป็นอยู่ (Price-Taker) เนื่องจากผู้ขายแต่ละรายมีส่วนแบ่งตลาดน้อยมากจนไม่อาจทำการใดๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อราคาสินค้าและบริการได้ และหากผู้ขายรายใดรายหนึ่งขึ้นสินค้าและบริการเกินกว่าราคา ณ จุดดุลยภาพไป ผู้ซื้อก็จะเปลี่ยนไปซื้อผู้ขายรายอื่น เนื่องจากผู้ซื้อมีข้อมูลเกี่ยวกับราคาสินค้าและบริการของผู้ขายในตลาดเพียงพอ

(2) ราคาสินค้าและบริการอยู่ในระดับต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ กล่าวคือ ราคาสินค้าจะเท่ากับต้นทุนในการผลิตสินค้านั้นพอดี (คำว่า "ต้นทุน" ในที่นี้รวมถึงอัตราค่าปรกติที่นักลงทุนอาจได้จากเงินลงทุนของตนด้วย)

(3) แรงกดดันจากการแข่งขันในตลาดส่งผลให้ผู้ผลิตต้องพยายามพัฒนาเทคโนโลยีอยู่ตลอดเวลาเพื่อหาวิธีการในการลดต้นทุนการผลิตของตนให้ต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ (Cost Minimization) เพราะจะทำให้ผู้ผลิตนั้นสามารถอยู่รอดในตลาด หากผู้ผลิตรายใดไม่สามารถพัฒนาการผลิตของตนให้มีประสิทธิภาพขึ้นได้ในขณะที่คู่แข่งสามารถพัฒนาเทคโนโลยีในการผลิตได้ดีกว่า ซึ่งจะทำให้ผู้ผลิตที่ขาดประสิทธิภาพนั้นขาดทุนและอาจต้องออกจากตลาดไปในที่สุด

(4) ปริมาณสินค้าในตลาดมีเพียงพอกับความต้องการของผู้บริโภค ทำให้ผู้บริโภคสามารถเลือกสินค้าที่ได้ตรงกับความต้องการของตน

(5) ทำให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากทรัพยากรถูกนำไปใช้ในการผลิตสินค้าที่ตรงกับความต้องการของผู้บริโภคอย่างแท้จริง

2.2 ตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ (Imperfect Market)

ตลาดที่มีการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์นี้ จะมีลักษณะที่แตกต่างอย่างเห็นได้ชัดจากตลาดแข่งขันสมบูรณ์ ซึ่งการพิจารณาถึงความแตกต่างนั้นจะชัดเจนมากขึ้นโดยการพิจารณาตามลำดับดังต่อไปนี้

⁶ สรวิต ลิ้มปริงซี. กฎหมายการแข่งขันทางการค้า : แนวคิดพื้นฐาน เจตนารมณ์ และปัญหา. (สำนักพิมพ์นิติธรรม 2543), หน้า 17-18.

2.2.1 ลักษณะของตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์⁷

เป็นตลาดที่มีผู้ขายจำนวนไม่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านผู้ขายมีการกีดกัน การเข้าสู่ตลาดของผู้ขายรายใหม่ด้วยมาตรการต่างๆ ซึ่งลักษณะการกีดกันการเข้าสู่ตลาดอาจทำได้ดังต่อไปนี้

(1) การที่รัฐให้ความคุ้มครองในกิจการบางอย่าง (Government Grants) เช่น การให้สัมปทาน หรือให้สิทธิบัตรโดยการให้ความคุ้มครองไม่ให้เกิดการแข่งขันขึ้นในตลาด

(2) จากความไม่สมบูรณ์ของข้อมูล (Imperfect Information) ที่ทำให้ผู้ผลิตเริ่มแรกได้เปรียบมากกว่าผู้ผลิตรายอื่น เช่น เป็นที่รู้จักมากกว่า

(3) มีอุปสรรคจากการประหยัดจากขนาด (Economics of Scale) ในกรณีนี้ จำกัดเฉพาะธุรกิจที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) ทำให้ผู้ผลิตรายใหญ่ ต่อต้านการเข้าสู่ตลาดของผู้ผลิตรายอื่น

(4) กลยุทธ์ทางตลาด (Market Strategies) เป็นกลยุทธ์ของผู้ผลิตที่อยู่ในตลาดที่ต้องการกีดกันการเข้าสู่ตลาดของผู้ผลิตรายอื่นด้วยวิธีต่างๆ

นอกจากนี้ จากการศึกษาวิจัยพบว่าตลาดที่มีลักษณะแข่งขันไม่สมบูรณ์นั้น มีหลายประเภท ซึ่งสามารถแบ่งประเภทของตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ได้ดังต่อไปนี้

⁷อรดา เทพายน, กรอบแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การกำกับดูแลการให้บริการ โทรคมนาคม (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 25.

การประหยัดจากขนาด (Economies of Scale) คือ การลดลงของต้นทุนเฉลี่ยอันเป็นผล มาจากการขยายระดับผลผลิตในระยะยาวของหน่วยผลิต กล่าวคือ เมื่อหน่วยผลิตในอุตสาหกรรม หนึ่งๆ ขยายขนาดของการผลิตให้ใหญ่ขึ้น อาจจะทำให้เกิดการประหยัดต้นทุนการผลิตมากกว่าเดิม

2.2.2 ประเภทของตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์

2.2.2.1 ตลาดที่มีผู้ขายน้อยราย (Oligopoly Market)

- (1) ตลาดที่มีผู้แข่งขันเพียงไม่กี่ราย และผู้ขายแต่ละรายจะครอบครองตลาดเป็นส่วนใหญ่
- (2) สินค้าในตลาดจะมีลักษณะแตกต่างกันเพียงเล็กน้อยหรือเหมือนกัน
- (3) การเข้าตลาดของการประกอบการเป็นไปค่อนข้างยาก⁸ ผู้ขายแต่ละรายจะมีส่วนแบ่งตลาดมากพอที่จะทำให้การกระทำของผู้ขายรายใดรายหนึ่งในตลาดส่งผลกระทบต่อผู้ขายรายอื่น⁹ กล่าวคือ หากผู้ขายรายใดรายหนึ่งลดราคาสินค้าลงมาเพื่อต้องการจะเพิ่มส่วนแบ่งตลาดของตน จะทำให้ผู้ขายรายอื่นจำเป็นต้องลดราคาสินค้าลงมาด้วย มิฉะนั้นแล้วผู้บริโภคจะหันไปซื้อสินค้าของผู้ขายที่ลดราคาจนทำให้ผู้ขายรายอื่นต้องเสียส่วนแบ่งตลาดไป และยังจะทำให้รายรับของตนต้องลดลงไปตามสัดส่วนของราคาที่ลดลงอีกด้วย¹⁰
- (4) ใช้วิธีการแข่งขันด้านอื่นมากกว่าวิธีการลดราคา
- (5) มักเป็นตลาดที่มีธุรกิจขนาดใหญ่ที่ต้องลงทุนสูง มีความสามารถในการผลิตที่สูงกว่าธุรกิจรายย่อยหรือขนาดกลาง และมีระยะเวลาในการคืนทุนนาน¹¹
- (6) ผู้ขายมักจะกำหนดพฤติกรรมของตนในลักษณะถ้อยที่ถ้อยอาศัยกันและอาจร่วมมือกันในการกำหนดพฤติกรรมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็ปริมาณหรือราคาของสินค้า ส่งผลให้การแข่งขัน ปริมาณ และราคาของสินค้าไม่ได้เป็นไปตามกลไกของตลาดอย่างแท้จริง

⁸ สุมาลี วงชีวิติต และสมชาย รัตนชื่อสกุล, แนวคิดและหลักการ: พระราชบัญญัติการ
แข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แว่นแก้ว, 2544), หน้า 5.

⁹ สรวิต ลิ้มปริงชี, กฎหมายการแข่งขันทางการค้า: แนวคิดพื้นฐาน เจตนารมณ์และ
ปัญหา, (สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543), หน้า 19.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

¹¹ สุมาลี วงชีวิติต และสมชาย รัตนชื่อสกุล, แนวคิดและหลักการ: พระราชบัญญัติการ
แข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แว่นแก้ว, 2544), หน้า 5.

2.2.2.2 ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด (Monopolistic Competition Market)

ลักษณะของตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด มีดังต่อไปนี้¹²

- (1) ตลาดมีผู้ขายจำนวนมาก
- (2) สินค้าที่ผลิตแตกต่างกันแต่ทดแทนกันได้ (Substitutable) ความแตกต่างของสินค้าเกิดจากตัวสินค้าเองหรือจากการบรรจุหีบห่อ
- (3) มีการเข้า ออก อุตสาหกรรมได้อย่างเสรี
- (4) มีผู้ขายมากจนอิทธิพลที่ผู้ขายแต่ละคนมีต่อระดับราคาสินค้ามีน้อยมาก การดำเนินนโยบายใดๆ ไม่กระทบต่อผู้อื่น

2.2.2.3 ตลาดผูกขาด (Monopoly Market)

มีลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) เป็นตลาดที่ไม่พึงปรารถนาในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม¹³
- (2) ผู้ขายเพียงรายเดียวสามารถครอบครองส่วนแบ่งตลาดได้ทั้งหมด¹⁴ โดยไม่มีผู้ขายรายอื่นทำการแข่งขันได้
- (3) สินค้ามีลักษณะพิเศษจนกระทั่งผู้บริโภคไม่สามารถหาสินค้าอื่นที่มีคุณสมบัติใกล้เคียงกันมาทดแทนได้¹⁵
- (4) ผู้ขายสามารถกำหนดและควบคุมราคาได้เองโดยไม่ต้องคำนึงถึงผู้ผลิตหรือผู้บริโภครายอื่นในตลาด¹⁶

¹² ขจรรัฐ หารกิจเจริญ และวิชัย ฉันทวนิชย์, คู่มือเตรียมสอบเข้าศึกษาต่อปริญญาโท เศรษฐศาสตร์. (สกายบุ๊กส์, 2540), หน้า 139. อ้างถึงใน อรดา เทพยายน, กรอบแนวคิด และ ทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 26.

¹³ ไชยยศ เหมะรัชตะ, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วย การกำหนดราคาสินค้าและการป้องกันการผูกขาดทางการค้า, (สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 15.

¹⁴ สรวิต ลิ้มปรางษ์, กฎหมายการแข่งขันทางการค้า : แนวคิดพื้นฐาน เจตนารมณ์และ ปัญหา, (สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543), หน้า 21.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21-22.

(5) อุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด (Barriers to Entry) ของผู้ขายรายใหม่

การผูกขาดนี้อาจเกิดขึ้นเนื่องจากการดำเนินธุรกิจแต่เพียงผู้เดียวของหน่วยงานรัฐบาล¹⁷ หรือการได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐบาลให้เป็นผู้ประกอบการเพียงผู้เดียวหรือเกิดขึ้นเนื่องจากไม่มีผู้ขายหรือผู้ให้บริการรายอื่นสามารถขายสินค้าหรือให้บริการนั้นๆ ได้ หรืออาจเป็นกรณีของกิจการนั้นๆ มีลักษณะเป็นกิจการที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) ซึ่งต้องการเงินลงทุนสูงหรือต้องใช้เทคโนโลยีสูง¹⁸ หรืออาจเนื่องมาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ต้องการคุ้มครองกิจการบางประเภทให้เป็นกิจการที่ผูกขาด เป็นต้น จะเห็นได้ว่า สิ่งเหล่านี้อาจถือเป็นบ่อเกิดของอุปสรรคตามข้อ (5) ที่ผู้ขายรายใหม่ต้องเผชิญทำให้ผู้ขายรายใหม่ยากที่จะเข้าสู่ตลาดได้

ตัวอย่างของอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด เช่น ทุนในการผลิตจำนวนมาก ระเบียบกฎเกณฑ์หรือกฎหมาย ที่ทำให้ผู้ผลิตสินค้าหรือบริการมีลักษณะเป็นผู้ผูกขาดด้วยตนเอง เช่น การให้สิทธิบัตร สัมปทานบัตรให้เอกชนเพียงรายใดรายหนึ่งได้รับอนุญาตตามกฎหมายที่จะทำการผลิตแต่เพียงผู้เดียวโดยไม่สามารถมีผู้ผลิตรายอื่นเข้ามาทำการผลิตแข่งขันได้¹⁹ เป็นต้น อุปสรรคในรูปของกฎหมายที่จำกัดหรือให้สัมปทานแก่เฉพาะบางองค์กรในการประกอบกิจการบางอย่าง ยกตัวอย่างเช่น ในกิจการโทรศัพท์พื้นฐานของประเทศไทย ในอดีตกฎหมายได้ให้อำนาจผูกขาดแก่ภาครัฐ คือ “องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย”²⁰ ในการเป็นผู้มีสิทธิเด็ดขาดที่จะ

¹⁶ สุมาลี วงษ์วิฑิต และสมชาย รัตนชื่อสกุล, แนวคิดและหลักการ: พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แว่นแก้ว, 2544), หน้า 6.

¹⁷ ณรงค์ศักดิ์ ธนวิบูลย์ชัย, หลักกฎหมายและเศรษฐศาสตร์เบื้องต้น, เอกสารการสอน สาขาวิชาคหกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2529), หน้า 283.

¹⁸ สุมาลี วงษ์วิฑิต และสมชาย รัตนชื่อสกุล, แนวคิดและหลักการ: พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แว่นแก้ว, 2544), หน้า 6.

¹⁹ ไชยยศ เหมะรัชตะ, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วย การกำหนดราคาสินค้าและการป้องกันการผูกขาดทางการค้า, (สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 15.

²⁰ พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 16 บัญญัติว่า
“มาตรา 16 ให้องค์การโทรศัพท์ได้รับสิทธิและหน้าที่ต่างๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข ในส่วนที่ว่าด้วยการโทรศัพท์

ประกอบกิจการและให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน และองค์การโทรศัพท์ได้ให้สัมปทานแก่ภาคเอกชน 2 ราย คือ บริษัท เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (TA) ในการเป็นผู้ให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานในเขตกรุงเทพและปริมณฑล และบริษัท ไทย เทเลโฟน แอนด์ เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด (TT&T) เป็นผู้ให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานในต่างจังหวัด ทำให้เอกชนรายอื่นไม่สามารถเข้าสู่ตลาดโทรศัพท์พื้นฐานได้เนื่องจากถูกกีดกันด้วยกฎหมายและสัญญาสัมปทานโดยภาครัฐ²¹

ตารางที่ 1 แสดงการเปรียบเทียบลักษณะของตลาดแต่ละประเภท

| คุณสมบัติ | ตลาดแข่งขันสมบูรณ์ (Perfect or Pure Competition) | ตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ (Imperfect Competition Market) | | |
|----------------------|---|---|-------------------------------------|--------------------------------|
| | | ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด (Monopolistic Competition) | ตลาดที่มีผู้ขายน้อยราย (Oligopoly) | ตลาดผูกขาด (Monopoly) |
| 1.จำนวนผู้ขาย | มีจำนวนมากมายแต่สินค้าแตกต่างกัน | มีจำนวนมากสามารถนับได้ | มีจำนวนน้อย (A Few) | มีผู้ขายคนเดียว |
| 2.ลักษณะของสินค้า | สินค้าเหมือนกัน (Homogeneous Product) | (Heterogeneous products) | สินค้าเหมือนกันหรือสินค้าแตกต่างกัน | สินค้าไม่มีใครเหมือนหาทดแทนยาก |
| 3.การเข้ามาประกอบการ | เสรีไม่มีอุปสรรค (Free and Easy) | ค่อนข้างเสรี | ค่อนข้างยาก | ยากและห้ามเข้า (Blocked) |

ความในวรรคหนึ่งมิให้บังคับแก่การตั้ง ทำหรือบำรุงการโทรศัพท์ของกระทรวงกลาโหม ที่ใช้ในราชการทหารโดยเฉพาะ”

²¹ ธานยาพร จันทรเรืองเพ็ญ, การแปรสัญญาสัมปทานกิจการโทรคมนาคมกับการเปิดตลาดโทรคมนาคมของไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีสัญญาร่วมกิจการโทรศัพท์พื้นฐาน, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 22-23.

| | Entry and Exit) | | | no Entry) |
|---------------------------|-----------------------------------|--|--|--|
| 4.การเคลื่อนย้ายของปัจจัย | เสรี (Free Mobility of Resources) | ค่อนข้างเสรี | ค่อนข้างเสรี | |
| 5.การควบคุมเหนือราคา | ไม่มี | มีบ้างแต่อยู่ในขอบเขตที่จำกัด | มีโดยการรวมหัว (Cartel or Collusion) | เป็นผู้กำหนดราคาเอง (Price Market) |
| 6.การแข่งขันที่ไม่ใช่ราคา | ไม่มี | มีแต่เน้นหนักในด้านโฆษณา เช่น เครื่องหมายการค้า ชื่อสินค้าอื่นๆ | มีแต่เน้นหนักในด้านโฆษณาทั้งที่สินค้าเหมือนกันและแตกต่างกัน | มีการประชาสัมพันธ์ให้ผู้บริโภครู้จักเท่านั้น |
| 7.กำไรที่ได้รับ (ทฤษฎี) | ได้กำไรปกติ (Normal Profit) | 1)ได้กำไรเกินส่วน (Excess Profit) 2)ได้กำไรปกติ (Normal Profit) | 1)ได้กำไรเกินส่วน (Excess Profit) 2)ได้กำไรปกติ (Normal Profit) | ได้กำไรเกินส่วน (Excess Profit) |

ที่มา: อรดา เทพायอน, กรอบแนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540) หน้า 27.

จากการศึกษาข้างต้น ถ้าพิจารณาถึงลักษณะของตลาดการให้บริการโทรคมนาคมจะเห็นว่า หากตลาดการให้บริการโทรคมนาคมอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการแข่งขันสมบูรณ์อย่างแท้จริงแล้ว การแทรกแซงจากภาครัฐที่จะเข้ามาควบคุมดูแลหรือดำเนินการก็ไม่ใช่สิ่งที่จำเป็นอีกต่อไป ทั้งนี้ เพราะภายใต้เงื่อนไขของตลาดแข่งขันอย่างสมบูรณ์ผู้ผลิตหรือผู้ให้บริการจะยอมรับราคาของค่าบริการที่สะท้อนให้เห็นถึงอุปสงค์ (demand) และอุปทาน (supply) ที่ปรากฏอยู่ในตลาดขณะนั้น เช่น ถ้าหากผู้บริโภคหรือผู้ใช้บริการต้องการโทรศัพท์จำนวนมาก ก็จะเป็นผลทำให้ระดับราคาของค่าบริการโทรศัพท์เพิ่มสูงขึ้น การเพิ่มขึ้นของราคานี้

จะส่งผลให้ผู้ประกอบการรายอื่นให้บริการโทรศัพท์ที่มีแรงจูงใจมากขึ้นที่จะเข้ามาสู่ตลาด จนปริมาณความต้องการของผู้บริโภคและจำนวนของการให้บริการเท่ากันพอดี ซึ่งการทำงานของกลไกราคาดังกล่าวจะนำไปสู่จุดดุลยภาพอันจะทำให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ²²

แม้ว่าในทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ตลาดแข่งขันสมบูรณ์จะเป็นลักษณะของตลาดที่ดีที่สุดสำหรับกิจการโทรคมนาคม แต่อย่างไรก็ตาม ตลาดแข่งขันอย่างสมบูรณ์ก็นับได้ว่าเป็นเพียงตลาดในอุดมคติ ซึ่งในความเป็นจริงยากที่จะทำให้ตลาดของกิจการโทรคมนาคมอยู่ในสภาพที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ได้ เนื่องจากลักษณะของกิจการโทรคมนาคมมีความเฉพาะตัว ซึ่งรายละเอียดของตลาดการให้บริการโทรคมนาคมจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

2.3 ตลาดการให้บริการโทรคมนาคม²³

2.3.1. ลักษณะของตลาดการให้บริการโทรคมนาคม

มีลักษณะของกิจการที่ใช้เงินลงทุนจำนวนมาก เทคโนโลยีที่มีคุณภาพสูง และใช้เวลานานในการคืนทุน ด้วยเหตุนี้ การเข้าสู่ตลาดของผู้ให้บริการแต่ละรายย่อมเป็นไปได้ยากโดยเฉพาะผู้ให้บริการรายย่อย นอกจากนี้ กิจการโทรคมนาคมยังนับได้ว่าเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่นอกจากจะกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไปแล้วยังส่งผลต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น ในหลายๆ ประเทศจึงมักสงวนการให้บริการโทรคมนาคมเป็นอำนาจผูกขาดและเป็นสิทธิเด็ดขาดของภาครัฐ ซึ่งตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ ประเทศไทยที่มีการตรากฎหมายกำหนดอำนาจผูกขาดและสิทธิเด็ดขาดในการให้บริการแก่

²² อรดา เทพายน, กรอบแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 24-25.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28-29.

ภาครัฐ เป็นต้น ทำให้ตลาดการให้บริการโทรคมนาคมยากที่จะเป็นตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์และปราศจากการแทรกแซงจากภาครัฐได้²⁴

2.3.2 ประเภทของตลาดการให้บริการโทรคมนาคม

ตลาดการให้บริการโทรคมนาคมนั้น ถือเป็นตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์ โดยแบ่งได้เป็น 3 ประเภทหลักๆ คือ

2.3.2.1 ตลาดผูกขาดสมบูรณ์ (Monopoly)

ตลาดผูกขาดสมบูรณ์หรือตลาดที่มีผู้ประกอบการให้บริการเพียงรายเดียว โดยทั่วไปแล้วผู้กำหนดนโยบายและผู้กำกับดูแลในภาคการให้บริการโทรคมนาคมของรัฐ มักจะให้ความสำคัญเบื้องต้นกับเป้าหมาย 2 ประการ คือ

(1) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการให้บริการโทรคมนาคม

(2) การบรรลุเป้าหมายในทางสังคม เศรษฐกิจและวัตถุประสงค์อื่นๆ โดยเฉพาะเจาะจงของแต่ละประเทศ

ดังนั้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายข้างต้นในบางประเทศได้ใช้วิธีการผูกขาดโดยผู้ให้บริการเพียงรายเดียวไม่ว่าจะเป็นการผูกขาดโดยผู้ให้บริการที่เป็นรัฐหรือเอกชนก็ตาม ซึ่งเป็นวิธีการที่นำมาใช้กำหนดโครงสร้างของตลาดการให้บริการโทรคมนาคมในอดีต แต่อย่างไรก็ตาม จากพัฒนาการทางด้านเทคโนโลยีปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วทำให้บริการโทรคมนาคมมีความหลากหลายซับซ้อนมากขึ้น จึงต้องมีการทบทวนถึงวิธีการกำหนดโครงสร้างตลาดที่มีลักษณะผูกขาดการให้บริการแต่เพียงรายเดียวหรือน้อยรายว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ต่อสภาพเทคโนโลยี สังคมและเศรษฐกิจ ในขณะเดียวกันโครงสร้างตลาดการให้บริการโทรคมนาคมที่วางอยู่บนพื้นฐานของการผูกขาดได้สร้างปัญหามากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่หลากหลายและยืดหยุ่นของผู้ใช้บริการได้ แต่เดิมตลาดของการให้บริการโทรคมนาคมที่มีลักษณะผูกขาดเช่นนี้ มักเป็นตลาดการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน

²⁴ ธัญยาพร จันทร์เรืองเพ็ญ, การแปรสัญญาสัมปทานกิจการโทรคมนาคมกับการเปิดตลาดโทรคมนาคมของไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีสัญญาร่วมกิจการโทรศัพท์พื้นฐาน, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 20.

โดยเฉพาะบริการโทรศัพท์ประจำที่ (Fixed-line) แต่ในบางประเทศก็เป็นตลาดผู้ให้บริการน้อยราย (Oligopoly)

2.3.2.2. ตลาดแข่งขันโดยผู้ให้บริการน้อยราย (oligopoly)

เป็นการแข่งขันในรูปแบบที่มีผู้ประกอบการในสินค้าชนิดเดียวกันเพียง 2-3 รายเท่านั้น โดยแต่ละรายมีส่วนแบ่งจำนวนมาก ตัวอย่างของการให้บริการโทรคมนาคมที่มีลักษณะการแข่งขันในรูปแบบนี้ คือ การให้บริการโทรศัพท์ทางไกลในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

2.3.2.3. ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด (Monopolistic competition)

การแข่งขันในรูปแบบนี้จะมีลักษณะตลาดที่มีการแข่งขันอยู่ระหว่างการแข่งขันสมบูรณ์กับการผูกขาดสมบูรณ์ คือ เป็นตลาดที่ผู้ประกอบการเริ่มมีอำนาจเหนือราคาสินค้าที่ตนขายอยู่บ้างแต่ไม่มากนักและมีระดับที่น้อยกว่าตลาดที่มีการแข่งขันโดยผู้ให้บริการน้อยราย ตัวอย่างของการให้บริการโทรคมนาคมที่มีลักษณะการแข่งขันรูปแบบนี้ คือ โทรศัพท์ที่ติดตั้งตามบ้านกับโทรศัพท์เคลื่อนที่

นอกจากนี้ ตัวอย่างของตลาดประเภทบริการที่มีลักษณะของการแข่งขันแบบเสรี จึงไม่ต้องการแทรกแซงโดยองค์กรกำกับดูแลที่เห็นได้ชัด คือ ตลาดอุปกรณ์โทรคมนาคม (Equipment) เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้จากที่อธิบายลักษณะของตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์แล้วว่า ไม่มีผู้ประกอบการรายใดเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด ที่จะกำหนดราคาในตลาดได้ กลไกราคาจะเป็นไปตามอุปสงค์ (Demand) และ อุปทาน (Supply)

จะเห็นได้ว่า ในตลาดการให้บริการโทรคมนาคมแม้ว่าลักษณะของอุตสาหกรรมจะมีลักษณะของการผูกขาด แต่หากพิจารณาให้ลึกลงไปจะเห็นได้ว่า ภายในตลาดโทรคมนาคมนั้นมีความหลากหลายของบริการแต่ละประเภท การผูกขาดจึงมิได้เกิดขึ้นในทุกประเภทของบริการกล่าวคือ ในบางประเภทของการให้บริการโทรคมนาคมนั้นมิได้มีลักษณะโครงสร้างตลาดเป็นการผูกขาดเสียทีเดียว ตลาดโทรคมนาคมบางประเภทก็มีลักษณะของการแข่งขันแบบเสรี ดังนั้น จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ว่า การกำกับดูแลโดยองค์กรอิสระนั้น มิได้นำมาใช้กับทุกประเภทบริการ ซึ่งหากในตลาดประเภทบริการนั้นมีการเคลื่อนตัวของกลไกตลาดเองได้แล้ว เครื่องมือในการกำกับดูแลคงไม่มีความจำเป็นใดที่จะนำไปแทรกแซง

อีกทั้ง เมื่อลักษณะของตลาดการให้บริการโทรคมนาคมมีลักษณะของการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ สาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจในตลาดโทรคมนาคม นั่นคือ ความล้มเหลวของระบบตลาด (Market failure) ซึ่งการล้มเหลวของระบบตลาดนั้น เกิดได้จากหลายสาเหตุด้วยกัน ซึ่งรายละเอียดปรากฏในหัวข้อต่อไปนี้

2.4 ความล้มเหลวของระบบตลาด²⁵

ความล้มเหลวของระบบตลาด และกลไกราคา ถือได้ว่าเป็นฐานทางทฤษฎีหลักทางเศรษฐศาสตร์ที่เข้ามาสนับสนุนการกระทำของรัฐและกลไกทางราชการในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ ซึ่งจะขออธิบายเป็นลำดับดังนี้

2.4.1 สาเหตุความล้มเหลวของระบบตลาด

สาเหตุของความล้มเหลวในระบบตลาดสามารถจำแนกได้เป็น 5 สาเหตุหลักๆ

2.4.1.1 ผลภายนอก (Externality)

กล่าวคือ ในกรณีปกติการที่ผู้ผลิตตัดสินใจดำเนินการผลิตสินค้าหรือบริการอย่างใดอย่างหนึ่ง จะไม่มีผลกระทบต่อผู้ผลิตรายอื่นๆ แต่กรณีอาจเกิดขึ้นได้ว่าการผลิตสินค้าหรือบริการดังกล่าวของบุคคลหนึ่งนั้น อาจมีผลกระทบต่อบุคคลอื่น ซึ่งเราเรียกกันว่า การก่อให้เกิดผลภายนอก (Externalities of External Effects) ซึ่งผลภายนอกนี้ เป็นสิ่งที่ผู้สร้างมิได้คำนึงถึงในกระบวนการตัดสินใจ

ผลภายนอกอาจส่งผลต่อการจัดการสรรทรัพยากรทั้งในแง่ดี และแง่ที่ก่อให้เกิดความเสียหาย โดยเฉพาะในด้านของต้นทุนการผลิต ซึ่งจะทำให้ปริมาณการผลิตผิดไปจากจำนวนที่ควรจะเป็น หรือการใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างไม่เหมาะสม และเพื่อให้การใช้ทรัพยากรมีรูปแบบที่เหมาะสม รัฐจึงเข้าแทรกแซงเพื่อให้มีการผลิตที่เหมาะสม เช่น การเรียกเก็บภาษีจากผู้สร้างผลเสียภายนอก ทำให้ผู้ผลิตต้องคำนึงถึงผลเสียที่เกิดขึ้น หรือการที่รัฐให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ผลิตในกรณีที่สร้างผลดีต่อภายนอก

²⁵ อรดา เทพายน, กรอบแนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 29-32.

2.4.1.2 สินค้าสาธารณะ (Public goods)

สินค้าสาธารณะ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท

(1) สินค้าสาธารณะบริสุทธิ์ (Pure Public Goods)

หมายถึงสินค้าที่โดยทั่วไปจะไม่ผลิตในภาคเอกชน ยกเว้นกรณีที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคจำนวนน้อยมาก ทั้งนี้เพราะผู้บริโภคแต่ละคนต่างก็ไม่เห็นความสำคัญของตนเองต่อการผลิตสินค้านั้น โดยยึดความคิดที่ว่าหากผู้บริโภคคนอื่นๆ ตกลงกันได้เขาก็ได้รับบริการจากสินค้านั้น และหากเขาไม่แสดงความต้องการในสินค้านั้น เขาก็ไม่ต้องเสียค่าบริการแต่ประการใด โดยยังคงได้รับบริการนั้น เพราะคนอื่นตกลงจัดผลิต ซึ่งแนวความคิดดังกล่าว นำไปสู่การแทรกแซงของรัฐและการใช้กระบวนการทางการเมือง เป็นกลไกในการกำหนดปริมาณผลิตและราคาของบริการ

(2) สินค้าสาธารณะแบบไม่บริสุทธิ์ (Impure Public Goods)

เป็นสินค้าที่รัฐเป็นผู้ที่เข้าไปจัดการผลิต หรือจัดหา หรือเอกชนอาจเป็นผู้จัดหาเอง หรือทั้งรัฐและเอกชนเป็นผู้จัดหาพร้อมๆ กัน ทั้งนี้เพราะสินค้าหรือบริการนั้นเป็นสินค้าหรือบริการขั้นพื้นฐานที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจ เช่น ระบบสาธารณสุขประเภทต่างๆ และเป็นสินค้าที่ต้องมีการลงทุนสูง ผู้ผลิตเอกชนอาจไม่พร้อมที่จะดำเนินการ หรือกรณีที่ให้ผู้ผลิตที่เป็นเอกชนดำเนินการ ก็อาจก่อให้เกิดการผูกขาด ซึ่งจะทำให้ปริมาณการผลิตไม่อยู่ในระดับที่มีประสิทธิภาพ เช่น การให้บริการโทรคมนาคม

2.4.1.3. การผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly)

การผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural monopoly) คือ สถานการณ์ที่ตลาดสินค้าหรือบริการชนิดหนึ่งมีผู้ผลิตที่มีอำนาจผูกขาดเพียงรายเดียวและอำนาจการผูกขาดนั้นเกิดขึ้นจากสภาพธรรมชาติหรือลักษณะของการผลิต กล่าวคือ การผลิตสินค้าหรือบริการชนิดนั้นเป็นอุตสาหกรรมต้นทุนลด นั่นคือ หากขยายการผลิตเพิ่มขึ้นจะทำให้ต้นทุนเฉลี่ยลดลงหรือที่เรียกว่าเกิดการประหยัดจากขนาด (economies of scale) ดังนั้น ถ้าจะให้การผลิตมีประสิทธิภาพจำเป็นจะต้องมีการผลิตขนาดใหญ่โดยผู้ผลิตเพียงรายเดียว ซึ่งสภาวะเช่นนี้ทำให้ผู้ผลิตกลายเป็นผู้ผูกขาดในตลาดแต่เพียงผู้เดียว อันเป็นสภาพที่สร้างปัญหาการใช้ทรัพยากรที่ขาดประสิทธิภาพ

นักเศรษฐศาสตร์บางท่านลงความเห็นว่าผู้ที่ผูกขาดเป็นผู้ครอบครองทรัพยากรการผลิตได้เพียงผู้เดียวก็เป็นการผูกขาดตามธรรมชาติแบบหนึ่ง²⁶

จากลักษณะของการผูกขาดข้างต้น จะเห็นได้ว่าเมื่อลักษณะของอุตสาหกรรม การให้บริการโทรคมนาคมมีลักษณะของการผลิตหรือการประกอบที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง มีประสิทธิภาพต้นทุนสูงสุด (Most cost-effectively) ใช้เทคโนโลยีสูงและต้องใช้เวลาอย่างมากในการคืนทุนหรือได้กำไร จึงกลายเป็นกิจการที่มีผู้สนใจเข้าลงทุนน้อยมาก ไม่ว่าจะเพราะเหตุจากปัจจัยด้านการเงิน หรือด้านความรู้ทางเทคโนโลยี ดังนั้น เมื่อมีผู้ประกอบการหรือผู้ผลิตน้อยราย หรือรายเดียวในตลาด กิจการโทรคมนาคมก็ย่อมมีลักษณะของการผูกขาดโดยธรรมชาติได้²⁷ จึงเห็นได้ว่า ในตลาดโทรคมนาคมที่ผู้ประกอบการรายใดสามารถขยายเครือข่ายการลงทุน จึงก่อให้เกิดอำนาจผูกขาดด้วยการครองตลาดเป็นส่วนใหญ่ไว้แล้วนั้น ก็ย่อมเป็นการยากที่ผู้ประกอบการรายอื่นจะสามารถเข้ามาแข่งขันได้

ด้วยเหตุนี้ การผูกขาดโดยธรรมชาติจึงเป็นอีกสาเหตุสำคัญที่ทำให้สภาพตลาดของการให้บริการโทรคมนาคมเกิดความล้มเหลว (Failure) และเป็นที่มาของการแทรกแซงโดยรัฐ ในการเข้ากำกับดูแลอัตราค่าบริการต่อมา

2.4.1.4. ความไม่สมบูรณ์ของตลาด (Imperfect market)

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ระบบตลาดสมบูรณ์เป็นสิ่งที่หาได้ยากในสภาพความเป็นจริง อันเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการ ดังนั้น การจะปล่อยให้กลไกตลาดควบคุมดูแลโดยตัวเองนั้น อาจไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้บริโภค ทั้งนี้ เนื่องจากสินค้าบางประเภทและปัจจัยการผลิตบางชนิดมีการผูกขาด หรืออยู่ในความครอบครองของเจ้าของเพียงไม่กี่ราย ดังนั้น จึงทำให้ความรู้หรือข้อมูล (Information) เกี่ยวกับสภาพของตลาดไม่สมบูรณ์ ที่ทำให้เกิดการปรับตัวเพื่อเข้าสู่รูปแบบการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพเป็นสิ่งที่ไม่เกิดขึ้น

²⁶ ภราวตร ปรีดาศักดิ์, พจนานุกรมเศรษฐศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 1 (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 290-291.

²⁷ สุมาลี วงษ์วิฑิต และสมชาย รัตนชื่อสกุล . แนวคิดและหลักการ : พระราชบัญญัติการ แข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 . (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แว่นแก้ว, 2544), หน้า 10.

ดังนั้น การที่รัฐเข้าไปแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจ ก็เพื่อลดความไม่สมบูรณ์ในรูปของการจัดอุปสรรคต่างๆ ที่ทำให้การแข่งขันระหว่างผู้ผลิต เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น หรือในรูปของการรวบรวม และประชาสัมพันธ์สารสนเทศที่จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยเศรษฐกิจในการปรับตัวเพื่อให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2.4.1.5. ความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้

ความเหลื่อมล้ำของรูปแบบการกระจายทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจ หรือในรูปแบบของการกระจายรายได้ นั้น เป็นภาวะที่ดำรงอยู่แม้ระบบตลาดจะสามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ ความเหลื่อมล้ำของรูปแบบการกระจายรายได้ นี้ อาจถือได้ว่าเป็นธรรมในมุมมองของสมาชิกในสังคม นั่นคือ สังคมไม่ยอมรับสภาพที่มีคนร่ำรวยน้อย ในขณะที่คนส่วนใหญ่มีความเป็นอยู่ยากจน

ดังนั้น รูปแบบของการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม หมายถึง กตกระจายรายได้มีความเหลื่อมล้ำในระดับที่ต่ำมาก ซึ่งโดยแท้จริงแล้วระบบตลาดก็มีส่วนทำให้ความเหลื่อมล้ำของรูปแบบการกระจายรายได้มีความรุนแรงยิ่งขึ้น เนื่องจากการปิดโอกาส หรือไม่เอื้อโอกาสให้ผู้ไม่มีทรัพยากร หรือมีทรัพยากรน้อย ในการสะสมรายได้เพิ่มขึ้นจากเดิม ด้วยเหตุที่การกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมอันเป็นความล้มเหลวของระบบตลาดจะปล่อยให้เกิดขึ้นต่อไปไม่ได้ รัฐจึงเข้าไปแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจโดยดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของรูปแบบการกระจายรายได้ให้น้อยลง

จากการพิจารณาถึงสาเหตุของความล้มเหลวในระบบตลาดแล้ว คงไม่ต้องสงสัยเลยว่า เพราะเหตุใดจึงมักกล่าววาระบบตลาดการให้บริการโทรคมนาคมเป็นระบบตลาดที่มีความล้มเหลว (Market failure) กล่าวคือ เนื่องจากลักษณะของกิจการที่มีผลกระทบภายนอกต่อผู้ประกอบการหรือผู้ผลิตรายอื่นอย่างเห็นได้ชัด และหากเกิดการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนี้ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแล้ว การใช้ทรัพยากรดังกล่าวก็ถือได้ว่าไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อสังคม

กิจการโทรคมนาคมถือว่าเป็นสินค้าสาธารณะแบบไม่บริสุทธิ์ (Impure Public Goods) หากพิจารณาจากอดีตจะเห็นได้ว่ากิจการโทรคมนาคมเป็นกิจการหนึ่งที่ตั้งเป็นอำนาจสิทธิขาดของรัฐบาล ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนจากกฎหมายที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. โทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 เนื่องจากเป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานและมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐอีกด้วย แต่ด้วยลักษณะของการลงทุนใน

กิจการดังกล่าว ต้องการการลงทุนที่สูงและจะคุ้มทุนเมื่อมีการผลิตในปริมาณที่มากพอ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นการยากที่จะมีนักลงทุนรายใดที่มีความสามารถเพียงพอที่จะเข้ามาดำเนินการ และแม้มีผู้ประกอบการเพียงรายหนึ่งรายใดสามารถเข้ามาลงทุนได้ ก็ยากที่จะมีผู้ประกอบการรายอื่นหรือหลายรายที่จะมาเป็นคู่แข่งทางการค้า จึงก่อให้เกิดภาวะของการผูกขาดทางการแข่งขันซึ่งอาจเป็นการผูกขาดโดยผู้ประกอบการรายเดียวหรือหลายราย ประกอบกับที่ได้เคยวิเคราะห์ในประเด็นของสภาพตลาดของบริการโทรคมนาคมซึ่งได้ข้อสรุปที่ว่า ตลาดการให้บริการโทรคมนาคมถือได้ว่าอยู่ในระบบตลาดแบบการแข่งขันไม่สมบูรณ์ ประเภทตลาดผูกขาด

นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงประเด็นของการกระจายตัวของบริการโทรคมนาคม จะเห็นได้ชัดอีกอย่างว่า ปัจจุบันการให้บริการโทรคมนาคมมีการกระจุกตัวอยู่เฉพาะในบริเวณหรือท้องถิ่นที่ผู้ลงทุนเห็นว่าปริมาณการใช้บริการมาก ซึ่งจะส่งผลให้ได้กำไรตอบแทนการดำเนินการที่คุ้มค่ากว่าในบริเวณที่ห่างไกลออกไป ดังนั้น จึงเกิดปัญหาในเรื่องของการให้บริการทั่วถึง (Universal service) ตามมาอีกเช่นกัน โดยหากพิจารณาให้ลึกลงไปในเรื่องของการให้บริการทั่วถึงนี้เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดปัญหาตามมาในเรื่องของการอุดหนุนข้ามภาคบริการ (cross subsidy) อันก่อให้เกิดการบิดเบือนทางข้อมูลโดยเฉพาะในส่วนของต้นทุนการผลิต (cost of capital) ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

โดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่า เมื่อตลาดการให้บริการโทรคมนาคมบางส่วนโดยเฉพาะตลาดโทรศัพท์พื้นฐานประเภทประจำที่ (Fixed-line) กลายเป็นตลาดล้มเหลว สิ่งสำคัญที่จะต้องดำเนินการแก้ไขเป็นอันดับแรก คือ การคุ้มครองหรือควบคุมมิให้ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดหรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งคือผู้ที่มีอำนาจผูกขาด เข้ามาดำเนินการและกอบโกยผลประโยชน์โดยอาศัยอำนาจผูกขาดดังกล่าว จึงเป็นที่มาของการแทรกแซงโดยรัฐเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งในแง่ของประชาชนและผู้ประกอบการรายอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการควบคุมการกำหนดอัตราค่าบริการโทรคมนาคม ซึ่งถือได้ว่าเป็นประเด็นสำคัญที่มีผลกระทบต่อทั้งผู้ใช้บริการและผู้ประกอบการอีกด้วย แต่อย่างไรก็ดีการแทรกแซงของรัฐในอดีตก็มิได้สามารถแก้ไขปัญหาของความไม่เป็นธรรมในสังคมได้อย่างครบถ้วน ซึ่งในบทถัดไปจะเป็นการพิจารณาถึงการควบคุมในเรื่องของการกำหนดราคาในกิจการโทรคมนาคมอันจะนำไปสู่การพิจารณาอัตราค่าบริการโทรคมนาคม พร้อมทั้งวิวัฒนาการการควบคุมกำกับดูแลเรื่องดังกล่าวของรัฐตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันรวมไปถึงแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป