



ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม

Overview of Telecommunications Regulation

และ

การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม

Licensing Telecommunications Services

ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม
Overview of Telecommunications Regulation
การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม
Licensing Telecommunications Services
พิมพ์ครั้งที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๒ จำนวน ๒,๕๐๐ เล่ม
สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
๘๗ ถนนพหลโยธิน ซอย ๘ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท
กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐
โทรศัพท์ ๐-๒๒๓๗๑-๐๑๕๑-๖๐ โทรสาร ๐-๒๒๓๗๘-๒๕๓๐
<http://www.ntc.or.th>

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ
นโยบายการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม
Competition Policy in Telecommunications
พิมพ์ครั้งที่ ๑ บริษัท เอ็มป้า พรินติ้ง กรุ๊ป จำกัด
จำนวน ๑๓๒ หน้า
ISBN : 978-974-235-122-9





สารจากผู้อำนวยการ

สถาบันการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม

หนังสือความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม (Overview of Telecommunications Regulation and Licensing Telecommunications Services) นี้ เป็นความร่วมมือระหว่างสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติและคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทยที่ประสงค์จะสร้างองค์ความรู้พื้นฐานด้านกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและพิมพ์เผยแพร่ความรู้ดังกล่าวในวงกว้างอย่างเป็นระบบ อันจะนำไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมโทรคมนาคมอย่างมีประสิทธิภาพในอนาคตต่อไป

หนังสือเล่มนี้มีเนื้อหาแบ่งออกเป็นสองส่วน ส่วนที่หนึ่งเป็นเรื่องของการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม โดยมีเนื้อหาครอบคลุมถึงวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแล บทบาทและความเป็นอิสระขององค์กรกำกับดูแล รวมถึงหลักการสำหรับการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมที่มีประสิทธิภาพ

สำหรับเนื้อหาในส่วนที่สองนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม ซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุมถึงวัตถุประสงค์และการออกใบอนุญาตในกิจการโทรคมนาคม ประเภทของระบบใบอนุญาต กระบวนการและรูปแบบของการออกใบอนุญาต ตลอดจนแนวปฏิบัติในการออกใบอนุญาต โดยหนังสือเล่มนี้ได้อธิบายถึงแนวปฏิบัติที่ดี และมีตัวอย่างกรณีศึกษาเปรียบเทียบให้แก่ผู้อ่านได้เข้าใจได้ง่าย และนำไปประยุกต์ใช้ได้ถูกต้อง

สถาบันการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมขอขอบพระคุณคณาจารย์ที่จัดแปลหนังสือเล่มนี้ที่ได้ทำงานด้วยความวิริยะอุตสาหะและมีความตั้งใจจริงในการพัฒนาองค์ความรู้ด้านการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม เพราะการจัดแปลหนังสือวิชาการต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญที่หลากหลายและความยากในการแปลก็คือการเลือกใช้ภาษาเพื่ออธิบายหลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ยากให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าใจได้ง่าย

สุดท้ายนี้สถาบันการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมเล่มนี้จะมีประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์ความรู้ด้านการกำกับดูแลและการออกใบอนุญาตในการประกอบกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทย ซึ่งจะส่งผลดีต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมโทรคมนาคมในระยะยาวต่อไป

(นายพิทยาพล จันทะสาโร)

รองเลขาธิการคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการ

สถาบันการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม



สารจากอธิการบดี มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

ปัจจุบัน การพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีรวมถึงการสื่อสารโทรคมนาคมได้พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ทำให้ต้องมีการวางหลักเกณฑ์ รวมถึงสร้างแนวทางในการกำกับดูแลเพื่อควบคุม และบริหารจัดการ ทรัพยากรด้านโทรคมนาคมอย่างรอบคอบและเหมาะสม เพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนาไปอย่างต่อเนื่อง การศึกษาแนวทางการกำกับดูแลและการออกใบอนุญาตกิจการโทรคมนาคมในระดับสากลนับว่ามีความสำคัญ สำหรับประเทศไทย ในการสรรหาแนวทางการกำกับดูแลและการออกใบอนุญาตกิจการโทรคมนาคมที่เหมาะสมกับประเทศและเป็นที่ยอมรับในระดับสากล

มหาวิทยาลัยหอการค้าไทยมีความยินดีเป็นอย่างยิ่งที่สำนักงานคณะกรรมการกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ให้ความไว้วางใจมหาวิทยาลัยหอการค้าไทยให้มีส่วนร่วมในการจัดทำ หนังสือความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและการออกใบอนุญาตประกอบกิจการ โทรคมนาคม หนังสือเล่มนี้แปลและเรียบเรียงขึ้นจากหนังสือคู่มือการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม (Telecommunications Regulation Handbook) ของ InfoDev ซึ่งเป็นองค์กรการพัฒนาศักยภาพด้านการ สื่อสารและสารสนเทศในระดับระหว่างประเทศของธนาคารโลก (World Bank)

ในการดำเนินการจัดทำหนังสือเล่มนี้ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทยได้รับมอบ หมายให้เป็นผู้ดำเนินการจัดทำ โดยได้รับความร่วมมือจากสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่ง ชาติ ซึ่งคณะผู้จัดทำที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะนิติศาสตร์ ได้ใช้ความวิริยะอุตสาหะในการดำเนินการจน หนังสือเล่มนี้เสร็จสมบูรณ์ตามที่ได้รับมอบหมาย

มหาวิทยาลัยหอการค้าไทยจึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่า หนังสือความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการกำกับดูแล กิจการโทรคมนาคมและการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา และยกระดับธุรกิจโทรคมนาคมของประเทศไทยให้มีความเจริญก้าวหน้าต่อไป

รองศาสตราจารย์ ดร.จිරเดช อุทัยสวัสดิ์
อธิการบดี
มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย



สารจากคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

ความก้าวหน้าของกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทยนับเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาและยกระดับศักยภาพของประเทศในโลกยุคข้อมูลข่าวสาร อย่างไรก็ตาม หักเกณฑ์ตลอดจนแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมที่เผยแพร่ทั่วไปนั้นยังมีอยู่น้อยมาก คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยหอการค้าไทยในฐานะสถาบันการศึกษาได้เล็งเห็นความสำคัญดังกล่าวจึงได้ร่วมมือกับสำนักคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) จัดทำหนังสือความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมเล่มนี้ขึ้น

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทยได้มอบหมายให้คณะผู้จัดทำซึ่งประกอบด้วยอาจารย์พิมพ์พชา ปิยะเกตุสิน, อาจารย์พัชรี พิษณุชากร, อาจารย์อโนชา หงส์บุรินทร์, อาจารย์ทิพย์สุรางค์ วาทีตต์พันธ์ุ และอาจารย์ภิญญา บัณฑิตวุฒิสกุล ดำเนินการแปลและเรียบเรียงอย่างเรียบร้อย โดยได้รับความอนุเคราะห์จากคุณสรวิศ ลิ้มปริงษ์ ที่ปรึกษาโครงการ เป็นผู้ตรวจสอบและปรับแก้ต้นฉบับ

หนังสือเล่มนี้แปลและเรียบเรียงจากหนังสือคู่มือการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม (Telecommunications Regulation Handbook) ในส่วนของการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมที่จัดทำโดยหน่วยงาน InfoDev ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาศักยภาพด้านการสื่อสารและสารสนเทศในระดับระหว่างประเทศของธนาคารโลก (World Bank) หนังสือเล่มนี้มีเนื้อหาครอบคลุมเกี่ยวกับแนวทางการกำกับดูแลและองค์การระหว่างประเทศด้านโทรคมนาคมที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล รวมถึงหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตกิจการโทรคมนาคมในระดับสากล

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า หนังสือความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมเล่มนี้จะมีส่วนช่วยในการพัฒนาความก้าวหน้าของกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทยต่อไป

อาจารย์ประสาทศิลป์ บุญท้าว
รักษาการคณบดีคณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

คำนำคณะผู้จัดทำ

คณะผู้จัดทำในนามของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ได้รับความไว้วางใจจากสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ให้เป็นผู้จัดทำคำแปลและเรียบเรียงหนังสือคู่มือการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม (Telecommunications Regulation Handbook) ของ InfoDev ในบทที่ 1 เรื่องความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม (Overview of Telecommunications Regulation) และบทที่ 2 เรื่องการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม (Licensing Telecommunications Services)

ในการดำเนินการคณะผู้จัดทำได้ร่วมกันแปล เรียบเรียง และตรวจทานหลายครั้ง เพื่อให้หนังสือเล่มนี้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ โดยในการนี้ คณะผู้จัดทำขอขอบพระคุณคุณศรวิศ ลิ้มปรีงษ์ เป็นอย่างยิ่ง ในฐานะเป็นที่ปรึกษาโครงการและเป็นผู้ตรวจสอบและแก้ไขต้นฉบับการแปล รวมถึงเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ที่ได้ให้ความร่วมมือในการติดต่อประสานงานเป็นอย่างดี และตรวจทานคำแปลให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ในภาคผนวกท้ายเล่ม นอกจากจะมีคำอธิบายศัพท์และคำอธิบายเพิ่มเติมแล้วนั้น คณะผู้จัดทำยังได้รวบรวมหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตที่ออกโดยสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับผู้ที่สนใจได้ทราบถึงแนวทางการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยในปัจจุบัน

ท้ายสุดนี้ คณะผู้จัดทำหวังเป็นอย่างยิ่งว่า หนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องหรือสนใจเรื่องการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมได้พอสมควร

คณะผู้จัดทำ

อาจารย์พิมพ์พชา ปิยะเกตุ
อาจารย์พัชร พิษณุษากร
อาจารย์โนชา หงส์บุรินทร์
อาจารย์ทิพย์สุรางค์ วาทิตต์พันธ์
อาจารย์อภิญญา บัณฑิตวุฒิสกุล

บทที่ 1

ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม

1.1	วัตถุประสงค์ในการกำกับดูแล	1
1.1.1	ทำไมต้องกำกับดูแล	1
1.1.2	การขยายขอบเขตการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม	3
1.1.3	การดำเนินการปฏิรูปกิจการโทรคมนาคม	5
1.2	องค์กรกำกับดูแล	8
1.2.1	บทบาทของหน่วยงานแห่งชาติ	8
1.2.2	หน่วยงานกำกับดูแลแห่งชาติ	10
1.2.2.1	ความเป็นอิสระของหน่วยงานกำกับดูแล	10
1.2.2.2	การสนับสนุนงบประมาณสำหรับกระบวนการกำกับดูแล	12
1.2.2.3	หน่วยงานกำกับดูแลเดี่ยวและคณะกรรมการร่วม	13
1.2.2.4	หน่วยงานกำกับดูแลหลายกิจการ	15
1.2.2.5	องค์กรของเจ้าหน้าที่กำกับดูแล	20
1.2.3	หน่วยงานระหว่างประเทศ	21
1.2.3.1	สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ	21
1.2.3.2	องค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ	26
1.3	กระบวนการกำกับดูแล	38
1.4	หลักการสำหรับการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมที่มีประสิทธิภาพ	43
1.4.1	การลดการแทรกแซงของการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม หลังจากมีการแข่งขันในตลาดแล้ว	43
1.4.2	การทำให้มาตรฐานการกำกับดูแลในระดับโลกและระดับภูมิภาค มีรูปแบบเดียวกัน	45
1.4.3	การผลักดันให้เกิดการแข่งขัน	47
1.4.4	การกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ	49
1.4.5	การสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินงาน	50
1.4.6	กลยุทธ์เพื่อการกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพสำหรับ ประเทศกำลังพัฒนา	50

บทที่ 2

การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม

2.1 บทนำ	53
2.1.1 การออกใบอนุญาตในกิจการโทรคมนาคม	53
2.1.2 วัตถุประสงค์ของการออกใบอนุญาต	55
2.1.3 ใบอนุญาตและเครื่องมือการกำกับดูแลประการอื่น	58
2.1.4 กฎระเบียบการกำกับดูแลพหุภาคี	61
2.1.5 ข้อกำหนดของสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการออกใบอนุญาต	63
2.2 ประเภทของระบบการออกใบอนุญาต	65
2.3 กระบวนการออกใบอนุญาต	69
2.3.1 การออกใบอนุญาตแก่ผู้ให้บริการรายเดิม	69
2.3.2 การออกใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการรายใหม่ – ใบอนุญาตให้ประกอบการเฉพาะราย	74
2.3.3 การออกใบอนุญาตประกอบกิจการเป็นการทั่วไปหรือใบอนุญาตแบบกลุ่ม	74
2.3.4 ใบอนุญาตคลื่นความถี่	75
2.3.5 การประมูลความถี่ การจับสลาก และกระบวนการประเมินเชิงเปรียบเทียบ	75
2.4 แนวปฏิบัติในการออกใบอนุญาต	84
2.4.1 ความโปร่งใส	84
2.4.2 การระดมความคิดเห็นสาธารณะ	85
2.4.3 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต	86
2.4.4 การสร้างความสมดุลระหว่างความแน่นอนและความยืดหยุ่น	87
2.4.5 การแยกใบอนุญาตออกจากการจัดซื้อจัดจ้าง	89
2.4.6 การให้สัมปทาน การทำสัญญาแบบสร้าง-ดำเนินงาน-โอนกรรมสิทธิ์ และรูปแบบอื่น	90
2.4.7 พื้นที่ให้บริการ	92
2.4.8 หลักเกณฑ์การพิจารณาคุณสมบัติ	94
2.4.9 หลักเกณฑ์การคัดเลือก	96
2.5 รายละเอียดของการอนุญาตประกอบกิจการ	98
ภาคผนวกที่ 1 หลักการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมของไทย	110
ภาคผนวกที่ 2 คำอธิบายเพิ่มเติม	115
ภาคผนวกที่ 3 อภิธานศัพท์	118

บทที่ 1

ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการกำกับดูแล กิจการโทรคมนาคม (Overview of Telecommunications Regulation)

1.1 วัตถุประสงค์ในการกำกับดูแล

1.1.1 ทำไมต้องกำกับดูแล

ในช่วงทศวรรษสุดท้ายของศตวรรษที่ 20 เกิดการเปลี่ยนแปลงในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมทั่วโลกอย่างมาก มีผู้ให้บริการโทรคมนาคมภาครัฐจำนวนมากถูกแปรรูปเป็นองค์กรเอกชนและปรากฏกระแสของการส่งเสริมให้มีการแข่งขันและนโยบายผ่อนคลายการกำกับดูแลในกิจการโทรคมนาคมอย่างกว้างขวางทั่วโลก ได้มีการใช้แนวทางใหม่ๆ ที่อยู่บนพื้นฐานของกลไกตลาดกับการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศต่างๆ จำนวนมาก

ปัจจัยสำคัญที่กระตุ้นให้มีการเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคมมีหลายประการดังนี้

- ▶▶▶ ปรากฏหลักฐานว่าตลาดโทรคมนาคมที่มีความเสรีมากขึ้นจะเติบโตและเกิดนวัตกรรมใหม่ๆ ได้รวดเร็วกว่าและให้บริการแก่ผู้บริโภคได้ดีขึ้น
- ▶▶▶ ความจำเป็นในการดึงดูดทุนจากภาคเอกชนเพื่อขยายและเพิ่มประสิทธิภาพของเครือข่ายโทรคมนาคมและเพื่อเสนอบริการใหม่ๆ
- ▶▶▶ การเติบโตของอินเทอร์เน็ตซึ่งทำให้ในหลายๆ ประเทศ ปริมาณทราฟฟิกประเภทข้อมูล (data traffic) เริ่มเข้ามาแทนที่ปริมาณทราฟฟิกประเภทเสียง (voice traffic) ส่งผลให้มีผู้ให้บริการรายใหม่ซึ่งให้บริการประเภทใหม่ๆ เกิดขึ้นมากมาย
- ▶▶▶ การเติบโตของการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่และบริการสื่อสารไร้สายอื่นๆ ที่เป็นทางเลือกใหม่ นอกเหนือจากเครือข่ายแบบมีสายและทำให้เกิดผู้ให้บริการรายใหม่ในตลาดโทรคมนาคม
- ▶▶▶ การพัฒนาการค้าระหว่างประเทศในกิจการโทรคมนาคมซึ่งผู้ให้บริการระดับโลกหรือระหว่างประเทศเริ่มมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ

การรับเอาแนวคิดใหม่ที่สนับสนุนให้การบริการในกิจการโทรคมนาคมอิงกับกลไกตลาดมาใช้ในช่วงทศวรรษที่ 1990 ทำให้จำนวนหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเพิ่มขึ้นจาก 12 หน่วยงานเป็น 90 กว่าหน่วยงานทั่วโลก มีการตั้งคำถามว่า ปรากฏการณ์นี้ดูเป็นสิ่งที่น่าแปลกเนื่องจากการนำแนวทางที่อยู่บนพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดมาใช้ควรจะเกิดขึ้นควบคู่

กับการแทรกแซงของการกำกับดูแลที่น้อยลง มิใช่ทำให้เกิดการกำกับดูแลที่มากขึ้นมิใช่หรือ

คำตอบที่เห็นพ้องกันทั่วโลกคือใช่ที่การกำกับดูแลควรจะต้องน้อยลง แต่เป็นการลดน้อยลงในระยะยาว มิใช่การลดการกำกับดูแลในระยะสั้น การจะแปลงสภาพตลาดโทรคมนาคมที่เคยเป็นตลาดผูกขาดให้กลายเป็นตลาดที่มีการแข่งขันยังจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลเข้ามาแทรกแซงอยู่บ้าง หากปราศจากการแทรกแซงของการกำกับดูแล การแข่งขันที่สามารถดำรงอยู่ได้ในระยะยาวคงยากที่จะเกิดขึ้น แท้จริงแล้วช่วงเวลาที่เกิดการแปรรูปหน่วยงานรัฐให้เป็นองค์กรเอกชนและการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันนั้นอาจเป็นช่วงเวลาที่ยุ่งยากที่สุดภายในชั่วระยะเวลาการทำงานขององค์กรกำกับดูแล

การแทรกแซงของการกำกับดูแลเป็นสิ่งจำเป็นเนื่องจากเหตุผลหลายประการด้วยกัน ตามปกติ หน่วยงานกำกับดูแลต้องอนุมัติหรือออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการรายใหม่ การที่จะทำเช่นนั้นได้หน่วยงานกำกับดูแลต้องขจัดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่เหล่านั้นด้วย ต้องควบคุมดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายระหว่างผู้ประกอบการรายใหม่กับผู้ประกอบการรายเดิม และต้องทำให้มั่นใจได้ว่าตลาดที่มีการแข่งขันนั้นจะต้องให้บริการในพื้นที่ที่มีต้นทุนการให้บริการสูง (high cost areas) และให้บริการแก่ผู้บริโภคที่มีกำลังซื้อต่ำ (low income subscribers)

การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในแต่ละประเทศมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไป รัฐบาลของประเทศส่วนใหญ่มองว่ากิจการโทรคมนาคมเป็นบริการสาธารณะอันจำเป็น แม้ว่าภายหลังจากที่รัฐไม่ได้ดำเนินกิจการโทรคมนาคมเองแล้วก็ตาม แต่รัฐยังคงมีบทบาทในการกำกับดูแลเพื่อให้มั่นใจได้ว่าการให้บริการของผู้ประกอบการจะสอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะให้มากที่สุด

ในขณะที่มีการนำแนวทางที่อยู่บนพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดมาใช้กับการให้บริการโทรคมนาคมอย่างแพร่หลายนั้น มีความเห็นที่สอดคล้องต้องกันประการหนึ่งคือ หน่วยงานกำกับดูแลไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้องกับรายละเอียดในการบริหารจัดการในภาคธุรกิจมากนักแต่ควรเน้นไปในการสร้างสภาพแวดล้อมทางธุรกิจภายใต้การกำกับดูแลที่นำไปสู่การให้บริการโทรคมนาคมที่มีประสิทธิภาพต่อสาธารณชน โดยผู้ให้บริการควรจะเป็นผู้ประกอบการจากภาคเอกชน

แนวโน้มในปัจจุบันคือการผ่อนคลายการกำกับดูแล การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมแบบดั้งเดิมบางลักษณะอาจทำให้เกิดความเสียหายมากกว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการให้บริการในกิจการโทรคมนาคมของประเทศ ในปัจจุบันนี้ เมื่อมีการเสนอหรือทบทวนมาตรการในการกำกับดูแล รัฐและหน่วยงานกำกับดูแลจะต้องให้หลักประกันว่า

- (1) สามารถแสดงให้เห็นว่าการออกมาตรการกำกับดูแลนั้นเป็นสิ่งจำเป็น และ
- (2) เลือกใช้แต่เฉพาะมาตรการที่มีประสิทธิภาพที่สุดที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลที่เฉพาะเจาะจง

อย่างไรก็ดี แม้ว่าวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลในแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกัน แต่ก็มีวัตถุประสงค์หลักๆ ที่คล้ายคลึงกันซึ่งวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางทั่วโลกได้แสดงไว้ในกรอบที่ 1-1

กรอบที่ 1-1: วัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลายทั่วโลก

- » ส่งเสริมให้ผู้บริโภคเข้าถึงการบริการโทรคมนาคมพื้นฐานอย่างทั่วถึง (universal access)
- » สร้างเสริมตลาดที่มีการแข่งขันเพื่อพัฒนาให้มี
 - » ประสิทธิภาพของบริการโทรคมนาคม
 - » คุณภาพการให้บริการที่ดี
 - » บริการที่ทันสมัย และ
 - » ราคาที่เหมาะสม
- » ในกรณีซึ่งตลาดที่มีการแข่งขันไม่สามารถเกิดขึ้นได้หรือกลไกการตลาดไม่สามารถทำงานได้ ต้องป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจเหนือตลาดโดยมิชอบ เช่น การกำหนดราคาที่สูงเกินไป การมีพฤติกรรมที่กีดกันการแข่งขัน (anti-competitive) โดยผู้มีอำนาจเหนือตลาด
- » สร้างบรรยากาศที่ส่งเสริมการลงทุนเพื่อขยายโครงข่ายโทรคมนาคม
- » เสริมสร้างความมั่นใจของประชาชนที่มีต่อตลาดโทรคมนาคมโดยมีกระบวนการกำกับดูแลและการออกใบอนุญาตที่โปร่งใส
- »คุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคและสิทธิส่วนบุคคล
- » ส่งเสริมให้ผู้ให้บริการโทรคมนาคมสามารถติดต่อถึงกันได้มากขึ้นผ่านการจัดการเชื่อมต่อโครงข่ายที่มีประสิทธิภาพ
- » ทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เช่น คลื่นความถี่วิทยุ (radio spectrum) เลขหมายโทรคมนาคม (telecommunication numbers) และสิทธิแห่งทาง (rights of way)

1.1.2 การขยายขอบเขตการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม

การกำกับดูแลผู้ให้บริการโทรคมนาคมภาคเอกชนเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศแคนาดาในปลายศตวรรษที่ 19 อย่างไรก็ตาม ในประเทศส่วนใหญ่ทั่วโลก รัฐบาลยังเป็นผู้ดำเนินกิจการโทรคมนาคมอยู่ตลอดในช่วงศตวรรษที่ 20 รัฐบาลมักจะดำเนินกิจการโทรคมนาคมใน

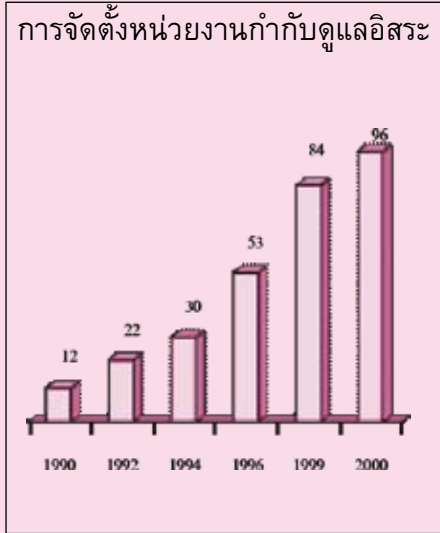
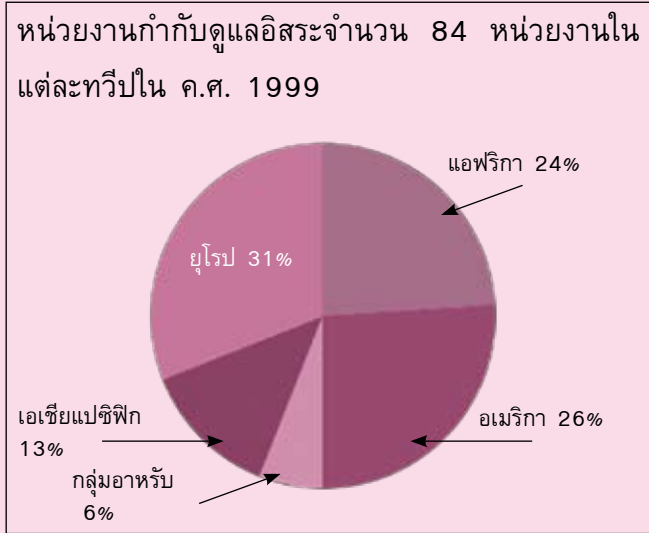
ลักษณะเดียวกับที่ดำเนินกิจการไปรษณีย์ การรถไฟ หรือกิจการบริการทางหลวง แต่รูปแบบการดำเนินกิจการลักษณะนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในช่วงกว่า 10 ปีที่ผ่านมา โดยการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นองค์กรเอกชนในหลายๆ ประเทศ

หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตลอดช่วงหลายปีที่ผ่านมา โดยมีปัจจัยหลายประการที่เป็นตัวผลักดันให้เกิดการกำกับดูแลอย่างแพร่หลาย ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งคือ การปฏิรูปการดำเนินกิจการโทรคมนาคม (telecommunication reforms) ที่นำไปสู่การแบ่งแยกหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย การกำกับดูแล และการปฏิบัติการในกิจการโทรคมนาคมออกจากกัน

หน่วยงานกำกับดูแลถูกจัดตั้งขึ้นในช่วงเวลาเดียวกับที่มีการแปรรูปหน่วยงานด้านโทรคมนาคมของรัฐหลายแห่งเป็นองค์กรเอกชน โดยวัตถุประสงค์หลักของหน่วยงานกำกับดูแลเหล่านี้คือการทำให้เกิดความมั่นใจว่าการดำเนินกิจการโทรคมนาคมจะยังคงสนองตอบต่อนโยบายสาธารณะอยู่ต่อไป ในขณะที่การผูกขาดโดยรัฐ (government monopolies) ดูเหมือนจะไม่มีควมจำเป็นต้องกำกับดูแลแต่อย่างใด แต่การกำกับดูแลเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับกรณีที่เป็นการผูกขาดโดยภาคเอกชน นอกจากนี้แล้ว การมีผู้แข่งขันรายใหม่ที่เพิ่งเข้าสู่ตลาดทำให้เกิดความจำเป็นที่ต้องมีหน่วยงานกำกับดูแลใหม่เพิ่มขึ้นด้วยเพื่อมาทำหน้าที่เสมือนเป็น “กรรมกร” ที่ควบคุมดูแลปัญหาที่อาจเกิดขึ้นระหว่างผู้แข่งขันรายใหม่และผู้ประกอบการรายเดิม

ข้อมูลของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Union: ITU) แสดงให้เห็นว่ามี 12 ประเทศที่หน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม (regulatory agencies) ปฏิบัติหน้าที่แยกส่วนออกจากหน่วยงานที่ประกอบกิจการโทรคมนาคม (telecommunication operators) โดยทั่วไปคำว่า “หน่วยงานกำกับดูแลอิสระ” (separate regulators) หมายถึง หน่วยงานที่มีบทบาทและหน้าที่แยกต่างหากจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องของรัฐ หรือ หน่วยงานที่ให้บริการด้านไปรษณีย์ โทรศัพทและโทรเลข (Post Telephone and Telegraph: PTT) ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมของประเทศด้วย ประมาณเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1999 จำนวนหน่วยงานกำกับดูแลเพิ่มขึ้นเป็น 84 หน่วยงาน ในจำนวนนี้มีหน่วยงานกำกับดูแล 9 หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นระหว่างกลางปี ค.ศ. 1998 ถึงกลางปี ค.ศ. 1999 และในปลายปี ค.ศ. 2000 มีหน่วยงานกำกับดูแลเพิ่มขึ้นเป็น 96 หน่วยงานและยังคงมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ อย่างต่อเนื่อง โดยการขยายตัวของการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลอิสระปรากฏตามแผนภูมิ 1-1

แผนภูมิ 1-1: การขยายตัวของหน่วยงานกำกับดูแล



แหล่งที่มา: ITU (1999a) และ (2000)

ในขณะที่จำนวนหน่วยงานกำกับดูแลเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง การเพิ่มขึ้นดังกล่าวควรต้องพิจารณาประกอบกับบริบทต่างๆ ด้วย ในหลาย ๆ กรณี หน่วยงานกำกับดูแลที่จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นหน่วยงานที่เข้ามาแทนที่ PTT หรือกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ด้วยเหตุนี้ การจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลอิสระมิได้ทำให้จำนวนเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลเพิ่มมากขึ้นแต่อย่างใด นอกจากนี้ ในขณะที่ภารกิจในการกำกับดูแลในช่วงเกิดการแปรรูปและการเพิ่มการแข่งขันในตลาดจะมีมากขึ้น แต่อาจคาดได้ว่าระดับของการแทรกแซงของการกำกับดูแลจะลดน้อยลงอย่างมากเมื่อสามารถทำให้เกิดตลาดโทรคมนาคมที่มีการแข่งขัน

1.1.3 การดำเนินการปฏิรูปกิจการโทรคมนาคม

ขณะที่หน่วยงานด้านนโยบายของรัฐได้ริเริ่มนโยบายการปฏิรูปกิจการโทรคมนาคม หน่วยงานกำกับดูแลจะต้องนำนโยบายการปฏิรูปเหล่านั้นมาปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลสำเร็จขึ้น การกำกับดูแลที่ดีเท่านั้นที่จะทำให้การปฏิรูปกิจการโทรคมนาคมของประเทศประสบผลสำเร็จ ตารางที่ 1-1 ได้สรุปแนวทางปฏิรูปหลักที่ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางทั่วโลก พร้อมทั้งวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญของการปฏิรูปดังกล่าว

ตารางที่ 1-1: แนวทางการปฏิรูปกิจการโทรคมนาคมที่สำคัญและวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้อง

การปฏิรูป	วัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้อง
การแปรรูป PTTs เป็นองค์กรภาคเอกชน	<ul style="list-style-type: none"> »» สร้างแรงดึงดูดในการจัดหาเงินทุนเพื่อขยายโครงสร้างพื้นฐานด้านโทรคมนาคม »» เพิ่มประสิทธิภาพของบริการโทรคมนาคม และให้บริการใหม่ๆ »» สร้างรายได้ให้แก่รัฐจากกระบวนการแปรรูปหน่วยงานรัฐให้เป็นเอกชน (privatization)
การออกใบอนุญาตแก่ผู้ให้บริการที่แข่งขันในตลาด	<ul style="list-style-type: none"> »» ขยายขอบเขตของบริการ และให้บริการในพื้นที่ที่การบริการยังไม่ทั่วถึง »» ปรับปรุงการบริการโทรคมนาคมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยส่งเสริมให้มีการแข่งขัน »» ลดราคาค่าบริการ ปรับปรุงและจัดหาบริการที่หลากหลาย »» กระตุ้นให้นำนวัตกรรมใหม่ และการบริการที่ทันสมัยมาใช้ »» สร้างรายได้ให้แก่รัฐจากค่าใบอนุญาต
นำกระบวนการกำกับดูแลที่โปร่งใสมาใช้	<ul style="list-style-type: none"> »» ทำให้กระบวนการออกใบอนุญาตประสบความสำเร็จมากขึ้น และเพิ่มความน่าเชื่อถือต่อรัฐบาล »» เพิ่มรายได้รัฐจากการออกใบอนุญาตสำหรับการให้บริการใหม่ๆ »» เพิ่มความเชื่อมั่นต่อตลาด ดึงดูดให้มีการลงทุนมากขึ้น

ตารางที่ 1-1: แนวทางการปฏิรูปกิจการโทรคมนาคมที่สำคัญและวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้อง (ต่อ)

การปฏิรูป	วัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้อง
การบังคับการเชื่อมต่อโครงข่ายและการแยกบริการบนโครงข่ายโทรศัพท์สาธารณะ (mandatory interconnection and unbundling of PSTN)	<ul style="list-style-type: none"> »»» กำจัดอุปสรรคในการแข่งขัน »»» ส่งเสริมให้มีการแข่งขันในการให้บริการที่ทันสมัย (เช่น อินเทอร์เน็ตความเร็วสูง)
การกำกับดูแลเพดานราคา (price cap regulation)	<ul style="list-style-type: none"> »»» สร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการรายใหญ่ในการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ »»» กำกับดูแลอัตราผลตอบแทนการลงทุน (ROR: Rate of Return) ให้ชัดเจนเพื่อป้องกันมิให้มีการกำหนดราคาที่สูงเกินจริง »»» ลดความล่าช้าในการใช้กฎระเบียบและปรับปรุงราคาได้ทันต่อสถานการณ์
กองทุนเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงบริการ (targeted universal access funds)	<ul style="list-style-type: none"> »»» ปรับปรุงให้นโยบายด้านการเข้าถึงบริการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น »»» ขจัดความไม่โปร่งใสและแนวโน้มที่อาจก่อให้เกิดการอุดหนุนไขว้ (cross subsidy) ที่มีลักษณะเป็นการกีดกันการแข่งขัน
การกำจัดอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศด้านโทรคมนาคม	<ul style="list-style-type: none"> »»» เพิ่มปริมาณการลงทุนในกิจการโทรคมนาคม »»» สร้างการแข่งขันให้เกิดขึ้นในตลาดโทรคมนาคมมากขึ้น »»» พัฒนาการติดต่อสื่อสารทั่วโลก

มีการมองว่าการปฏิรูปในหลายๆ ประการดังกล่าวข้างต้นเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มากเกินไป โดยเฉพาะเมื่อประมาณ 10 ปี หรือ 20 ปีที่แล้ว ซึ่งเป็นช่วงที่มาตรการเหล่านั้นได้รับการเสนอเป็นครั้งแรก อย่างไรก็ตาม เมื่อเวลาผ่านไป การปฏิรูปดังกล่าวเป็นมาตรฐานที่ได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไปในปัจจุบัน ในขณะที่การปฏิรูปเหล่านี้มีการนำไปใช้ในประเทศต่างๆ มากขึ้นเรื่อยๆ การปฏิรูป หลายประการได้ถูกบรรจุไว้ในความตกลงทางการค้า (trade agreement) และนโยบายทางการค้าระหว่างประเทศ (international trade policies) ที่สำคัญที่สุดคือ ได้มีการบรรจุไว้ในความตกลงขององค์การการค้าโลกว่าด้วยบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน (WTO Agreement on Basic Telecom-munications: ABT) และเอกสารอ้างอิงเกี่ยวกับการกำกับดูแลขององค์การการค้าโลก (WTO regulation reference paper)

1.2 องค์กรกำกับดูแล (Regulatory Organizations)

1.2.1 บทบาทของหน่วยงานแห่งชาติ (National Government Authorities: NGA)

จวบจนถึงไม่นานมานี้ หลายประเทศมีกระทรวงเพียงกระทรวงเดียวหรือหน่วยงานอื่นเพียงหน่วยงานเดียวที่มีบทบาทในกิจการโทรคมนาคมของประเทศ โดยเป็นทั้งผู้กำหนดนโยบาย ผู้ให้บริการ และเจ้าของโครงข่ายโทรคมนาคมแห่งชาติไปพร้อมๆ กัน ในสภาวะการณ์เช่นนี้เห็นได้ว่าไม่มีความจำเป็นต้องมีหน่วยงานกำกับดูแลแยกต่างหาก เนื่องจากหน่วยงานของรัฐเดียวกันจะเกี่ยวข้องกับทั้งการตัดสินใจเชิงนโยบาย นำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ และเป็นผู้ประกอบกิจการให้บริการโทรศัพท์ด้วย

การแปรรูปหน่วยงานรัฐให้เป็นเอกชนและการเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคมนำไปสู่การปรับเปลี่ยนโครงสร้าง (re-organization) องค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคม รูปแบบองค์กรที่ใช้กันอย่างแพร่หลายที่สุดในตลาดโทรคมนาคมที่พัฒนาแล้วทั่วโลกปรากฏดังที่ได้แสดงในตารางที่ 1-2

ตารางที่ 1-2: โครงสร้างองค์กรมาตรฐานในประเทศที่ตลาดมีการพัฒนาแล้ว

หน้าที่	องค์กรที่รับผิดชอบ
การพัฒนานโยบาย	กระทรวง หรือฝ่ายบริหารของรัฐ (executive branch)
การกำกับดูแล	หน่วยงานกำกับดูแลอิสระ (separate regulatory authority)
การดำเนินการโครงข่ายและการให้บริการ	ผู้ให้บริการภาคเอกชนหรือเชิงพาณิชย์ (Privately or Commercially Operated: PTOs)

โครงสร้างองค์กรที่แสดงตามตารางที่ 1-2 จะสอดคล้องกับการให้บริการโทรคมนาคมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกลไกตลาด มากกว่าการให้บริการโทรคมนาคมที่ดำเนินการโดยภาครัฐ โครงสร้างดังกล่าวยังช่วยให้สามารถปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในเอกสารอ้างอิงเกี่ยวกับการกำกับดูแลขององค์กรการค้าโลก จากการจัดให้มีหน่วยงานกำกับดูแลที่แยกออกจากหน่วยงานที่เป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคม ทำให้สามารถแก้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการเชื่อมต่อโครงข่ายได้อีกด้วย โครงสร้างองค์กรมาตรฐานมีลักษณะดังต่อไปนี้

► หน่วยงานภาครัฐสามารถกำหนดนโยบายต่างๆ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติได้ โดยปราศจากความขัดแย้งในบทบาทของตนเองในฐานะที่เป็นเจ้าของ เป็นผู้จัดการ หรือเป็นลูกจ้างของผู้ให้บริการโทรคมนาคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐย่อมจะพยายามกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันในตลาดมากยิ่งขึ้น หากหน่วยงานรัฐไม่ได้เป็นผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมรายหลักอีกต่อไป

► หน่วยงานกำกับดูแลที่เป็นอิสระย่อมสามารถนำนโยบายของรัฐมาปฏิบัติด้วยความเป็นกลางโดยปราศจากอคติส่วนบุคคล การแยกเป็นอิสระออกจากผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่รัฐเป็นเจ้าของช่วยให้หน่วยงานกำกับดูแลสามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลางต่อผู้ให้บริการในตลาดทุกราย เช่น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการแข่งขัน และการเชื่อมต่อโครงข่าย เป็นต้น

► โดยทั่วไปแล้ว ความเชื่อมั่นของตลาดที่มีต่อความเป็นกลางของการตัดสินหรือวินิจฉัยปัญหาในการกำกับดูแลจะเพิ่มขึ้นตามระดับของความเป็นอิสระของหน่วยงานกำกับดูแลที่แยกต่างหากจากทั้งผู้ให้บริการและจากภาครัฐ ความเชื่อมั่นดังกล่าวจะส่งเสริมให้เกิดการลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศเพิ่มขึ้นสำหรับผู้ให้บริการโทรคมนาคมรายเดิมและรายใหม่

► ผู้ให้บริการภาคเอกชนสามารถตัดสินใจบนพื้นฐานของเหตุผลเชิงเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมโดยปราศจากความขัดแย้งอันเกิดจากการที่รัฐเป็นเจ้าของกิจการ

► ตัวอย่างเช่น PTTs บางรายตามปกติจะว่าจ้างพนักงานมากเกินไปจนเกิดความจำเป็นด้วยเหตุผลทางการเมืองหรือด้วยเหตุผลอื่นที่ไม่ใช่เหตุผลเชิงเศรษฐศาสตร์ พฤติกรรมดังกล่าวทำให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพและเกิดภาระค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นแก่ผู้บริโภค ในกรณีส่วนใหญ่แล้วการแปรรูปกิจการโทรคมนาคมจะทำให้การให้บริการมีการขยายตัวมากขึ้นในขณะที่ต้นทุนการให้บริการลดลง “การดำเนินการเชิงพาณิชย์” ของผู้ให้บริการโทรคมนาคมที่รัฐเป็นเจ้าของยังช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการแทรกแซงโดยรัฐเมื่อเทียบกับการคงรูปแบบเดิมๆ ของ PTTs อย่างไรก็ดี ระดับการคุ้มกันไม่ให้เกิดการแทรกแซงดังกล่าวย่อมขึ้นอยู่กับระดับของความเป็นอิสระของผู้ให้บริการโทรคมนาคมของรัฐที่ดำเนินการในเชิงพาณิชย์

ในหลายๆ ประเทศยังคงมีความเห็นแตกต่างกันเกี่ยวกับประเด็นที่ว่า โครงสร้างองค์กรของกิจการโทรคมนาคมควรมีลักษณะอย่างไรจึงจะถือได้ว่าเป็นโครงสร้างที่ดีที่สุด รูปแบบที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนั้นอาจจะถือได้ว่าเป็นรูปแบบที่กลายเป็นมาตรฐานที่ประเทศต่างๆ ใช้เป็นแนวทาง

ส่วนรูปแบบอื่นๆ มักมองว่าเป็นรูปแบบที่ใช้ในช่วงการเปลี่ยนผ่านโดยตระหนักว่าในท้ายที่สุดแล้วจะดำเนินการไปสู่รูปแบบ “มาตรฐาน” ข้างต้น

ในบางประเทศ กระทรวงหรือหน่วยงานอื่นของรัฐมีบทบาทสำคัญในกิจการโทรคมนาคม เช่น หน่วยงานที่ดูแลการแข่งขันทางการค้าอาจเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของโครงสร้างองค์กร นอกจากนี้แล้วหน่วยงานอื่นก็ยังมีบทบาทสำคัญในการกำหนดสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจของบริการโทรคมนาคม เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน รวมทั้งหน่วยงานกำกับดูแลการแปรรูปเป็นองค์กรเอกชนและภาษี หน่วยงานต่างๆ เหล่านี้จะมีบทบาทอย่างยิ่งในช่วงของการแปรรูป อย่างไรก็ตาม เมื่อการแปรรูปนั้นได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วหน่วยงานเหล่านั้นก็จะมีบทบาทที่รองไปจากหน่วยงานทั้งสามที่กล่าวถึงไว้ในรูปแบบ “มาตรฐาน” ข้างต้น

1.2.2 หน่วยงานกำกับดูแลแห่งชาติ (The National Regulatory Authority: NRA)

รัฐบาลของหลายประเทศได้ปรับปรุงโครงสร้างองค์กรของหน่วยงานกำกับดูแลตามลักษณะที่แสดงในตารางที่ 1-2 ซึ่งรวมถึงการมีหน่วยงานกำกับดูแลอิสระแห่งชาติ (separate national regulatory authority) โดยได้มีการพัฒนาวิธีการในการจัดตั้งและการดำเนินงานของหน่วยงานกำกับดูแลหลายวิธีด้วยกัน ประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการจัดตั้งการดำเนินงานของหน่วยงานกำกับดูแลแห่งชาติที่ต้องนำมาพิจารณามีอยู่ 5 ประเด็นด้วยกันคือ

- »»» ความเป็นอิสระของหน่วยงานกำกับดูแล
- »»» การสนับสนุนงบประมาณสำหรับกระบวนการกำกับดูแล
- »»» หน่วยงานกำกับดูแลเดี่ยว (single regulator) และคณะกรรมการร่วม (collegial commissions)
- »»» หน่วยงานกำกับดูแลหลายกิจการ (multi-sector regulators)
- »»» การจัดโครงสร้างบุคลากรภายในหน่วยงานกำกับดูแล

1.2.2.1 ความเป็นอิสระของหน่วยงานกำกับดูแล

จากตารางที่ 1-2 จะเห็นได้ว่าโครงสร้างองค์กรมาตรฐานสำหรับกิจการโทรคมนาคมที่นิยมใช้กันทุกวันนี้รวมถึงหน่วยงานการกำกับดูแลอิสระ (separate regulator) ด้วย ลักษณะประการสำคัญที่สุดในส่วนนี้คือ การแยกหน่วยงานกำกับดูแลออกจากการเป็นผู้ประกอบการโทรคมนาคม การแยกเป็นอิสระดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเชื่อมั่นของตลาด อีกทั้งยังสอดคล้องกับพันธกรณีทางการค้าระหว่างประเทศอีกด้วย

ลักษณะอีกประการที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันในสายตาของผู้เชี่ยวชาญด้านโทรคมนาคมที่มีประสบการณ์จำนวนมากคือ ความเป็นอิสระของหน่วยงานกำกับดูแลจากภาครัฐ ในทางปฏิบัติ ระดับของความเป็นอิสระอาจแตกต่างกันได้มากในแต่ละประเทศ ขึ้นอยู่กับโครงสร้างทางกฎหมาย การเมือง และองค์กรของแต่ละประเทศ หน่วยงานกำกับดูแลในประเทศต่างๆ จำนวนไม่มากนักที่จะสามารถมีอิสระอย่างเด็ดขาดจากรัฐ เพราะอย่างน้อยที่สุด ผู้กำกับดูแลจะได้รับการแต่งตั้งและจ่ายค่าตอบแทนโดยรัฐ และได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณและถูกควบคุมโดยรัฐ

เหตุผลที่สำคัญในการพัฒนาระดับความเป็นอิสระจากรัฐบาลของหน่วยงานกำกับดูแลให้แยกต่างหากจากภาครัฐมีหลายประการคือ ความเป็นอิสระดังกล่าวจะเพิ่มความเป็นกลางและเป็นภูมิคุ้มกันจากแรงกดดันทางการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เหตุผลดังกล่าวมีความสำคัญเป็นพิเศษสำหรับกรณีที่รัฐยังคงความเป็นเจ้าของในกิจการที่เป็น PTO

ผู้ประกอบการและนักลงทุนในกิจการโทรคมนาคมจะเกิดความมั่นใจมากยิ่งขึ้นว่า หน่วยงานที่เป็นอิสระจะทำหน้าที่กำกับดูแลตลาดให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และโปร่งใส ซึ่งจะเป็นผลให้เกิดการขยายตัวทางการลงทุนในกิจการโทรคมนาคมและเกี่ยวพันไปถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม อย่างไรก็ตาม ความเชื่อมั่นเช่นนั้นย่อมขึ้นอยู่กับความน่าเชื่อถือของหน่วยงานกำกับดูแลด้วยซึ่งจะต้องแสดงให้เห็นถึงศักยภาพที่จะสามารถกำกับดูแลได้อย่างมืออาชีพและมีความเป็นกลาง

ในบางประเทศ การแยกตัวของหน่วยงานกำกับดูแลออกจากงานบริหารของภาครัฐยังเป็นการสร้างโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลได้รับเงินเดือนในอัตราที่สูงขึ้นด้วย ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่อยู่ในระหว่างการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากอัตราเงินเดือนของเจ้าหน้าที่รัฐที่ค่อนข้างต่ำทำให้ยากที่จะดึงดูดหรือรั้งเจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถสูงและซื่อสัตย์ หน่วยงานกำกับดูแลในประเทศเหล่านั้นอาจสูญเสียเจ้าหน้าที่ที่ดีที่สุดของตนให้แก่ภาคเอกชนได้หากอัตราเงินเดือนไม่สามารถแข่งขันกับค่าตอบแทนของภาคเอกชนได้

ท้ายที่สุด ความเป็นอิสระของหน่วยงานกำกับดูแลไม่ได้หมายถึงความเป็นอิสระที่ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายหรือแนวนโยบายของประเทศ ดังนั้นจึงต้องมีการกำหนดขอบเขตที่แน่ชัดเกี่ยวกับภาระหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลในกฎหมาย หน่วยงานกำกับดูแลควรต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรของรัฐอื่น การแสดงความรับผิดชอบดังกล่าวควรประกอบด้วยมาตรการต่างๆ ซึ่งอาจหมายถึงรายงานประจำปี และการไต่สวนโดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งหน่วยงานกำกับดูแลต้องแสดงให้เห็นว่าตนได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเหมาะสมและมีความโปร่งใส

1.2.2.2 การสนับสนุนงบประมาณสำหรับกระบวนการกำกับดูแล

งบประมาณที่เพียงพอมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อกระบวนการกำกับดูแล งบประมาณที่เพียงพอจะทำให้สามารถว่าจ้างเจ้าหน้าที่และที่ปรึกษาที่มีความสามารถที่เป็นมืออาชีพซึ่งจะทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแล หากปราศจากงบประมาณที่เพียงพอแล้ว การกำกับดูแลอาจไม่มีประสิทธิภาพและยากที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแล เช่น การเปิดตลาดให้มีการแข่งขันและการทำให้การแข่งขันในระหว่างผู้ประกอบการต่างๆ มีความทัดเทียมกัน

หน่วยงานกำกับดูแลอิสระจะได้รับการสนับสนุนงบประมาณในหลายรูปแบบ เดิมทีหน่วยงานดังกล่าวได้รับเงินสนับสนุนจากงบประมาณแผ่นดินโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากภาระหน้าที่ของหน่วยงานอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงที่ดูแลกิจการโทรคมนาคมหรือองค์กรที่บริหาร PTT การให้เงินจากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินยังใช้กับหน่วยงานกำกับดูแลอิสระหลายประเภท อย่างไรก็ตาม เงินค่าใบอนุญาตและค่าธรรมเนียมการใช้คลื่นความถี่ที่ให้บริการต้องจ่ายให้แก่หน่วยงานกำกับดูแลเป็นแหล่งรายได้ที่พบเห็นว่าเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

วิธีการในการกำหนดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตนั้นโดยมากใช้หลักการกระจายต้นทุนของการกำกับดูแลไปยังบรรดาผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่ได้รับอนุญาตทั้งหมดตามสัดส่วนรายได้ของผู้ให้บริการโทรคมนาคมเหล่านั้น ดังนั้นในช่วงปีแรกๆ ผู้ให้บริการรายเดิม เช่น PTT เดิมอาจต้องจ่ายค่าธรรมเนียมสูงถึงร้อยละ 90 ของต้นทุนการกำกับดูแลทั้งหมด เนื่องจากอาจมีส่วนแบ่งตลาดในบริการโทรคมนาคมร้อยละ 90 ของรายได้โดยรวมของตลาด แต่ต่อมาการจ่ายค่าธรรมเนียมใบอนุญาตของผู้ให้บริการรายเดิมมีแนวโน้มลดลงเมื่อมีผู้ให้บริการรายใหม่ๆ ที่ได้ส่วนแบ่งตลาดเพิ่มมากขึ้น

ข้อดีของการจัดหาเงินสนับสนุนให้แก่หน่วยงานกำกับดูแลโดยผ่านการเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมต่างๆ (เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าธรรมเนียมการใช้คลื่นความถี่) นั้นมีหลายประการ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตจะเป็นทางให้สามารถเรียกเก็บต้นทุนการให้บริการของรัฐบาลพื้นฐานของหลักการ “ผู้ใช้บริการเป็นผู้จ่าย” ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้บริการโทรคมนาคมยังเป็นแหล่งรายได้ที่มากเพียงพอที่จะทำให้การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งมักเป็นสิ่งที่อาจไม่เกิดขึ้นได้บ่อยในรัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาที่ขาดแคลนเงินสนับสนุน ในขณะที่ส่วนอื่นๆ ในสังคมและเศรษฐกิจไม่ต้องรับภาระต้นทุนด้านการกำกับดูแลแต่อย่างใด ทั้งนี้วิธีการในการพิจารณาว่าการใช้งบประมาณมีความโปร่งใสหรือไม่นั้นจะกล่าวต่อไปในบทที่ 2

1.2.2.3 หน่วยงานกำกับดูแลเดี่ยว (Single Regulators) และคณะกรรมการร่วม (Collegial Commissions)

หน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดาประมาณปลายศตวรรษที่ 19 ซึ่งถูกกำหนดโครงสร้างให้อยู่ในรูปของ “คณะกรรมการ” (commission) หรือ “คณะกรรมการกึ่งตุลาการ” (quasi-judicial boards) แม้หน่วยงานกำกับดูแลเหล่านี้จะอยู่ภายใต้การดูแลของผู้ที่เป็นประธาน แต่หน่วยงานเหล่านี้มีการทำงานในลักษณะของคณะกรรมการร่วม (collegial organizations) ดังนั้น การตัดสินใจต่างๆ จะใช้ฉันทามติหรือในกรณีที่เป็นการขัดแย้งก็ต้องใช้ความเห็นของเสียงข้างมากตัดสิน ต่อมาเมื่อการกำกับดูแลเริ่มมีความซับซ้อนมากขึ้น จึงได้ขจัดส่วนที่มีลักษณะกึ่งตุลาการออกไปและใช้วิธีการว่าจ้างบรรดาผู้เชี่ยวชาญ ผู้มีความรู้เฉพาะทาง รวมทั้งวิศวกรและช่างเทคนิคเข้ามาช่วยปฏิบัติงานในหน่วยงานกำกับดูแล

หน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมใหม่ๆ ที่ถูกจัดตั้งขึ้นในประเทศต่างๆ ในทศวรรษที่ 1990 ทั่วโลก ส่วนใหญ่จะมีเพียงเลขาธิการหรือเจ้าหน้าที่ที่เรียกชื่ออย่างเป็นทางการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลนั้นขึ้น ตัวอย่างแรกๆ ได้แก่ กรณีของ “ออฟเทล” (OfTel) ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของประเทศอังกฤษจัดตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1984 ภายหลังจากแปรรูป ผู้ให้บริการโทรคมนาคมของอังกฤษ (British Telecommunication: BT) โดยหน่วยงานกำกับดูแลที่มีผู้บริหารสูงสุดเพียงคนเดียวนี้มักจะได้รับ การสนับสนุนจากบุคลากรที่เป็นช่างเทคนิคผู้เชี่ยวชาญ เจ้าหน้าที่ทั่วไป และบรรดาที่ปรึกษาจากภายนอกเช่นเดียวกับรูปแบบการกำกับดูแลโดยคณะกรรมการ

ต่อมาในช่วงหลังของทศวรรษที่ 1990 การจัดตั้งในรูป “คณะกรรมการ” (commission) กลับมาได้รับความนิยมอีกครั้ง ในรายงานแนวโน้มของ ITU ประจำปี ค.ศ. 1990 ระบุว่า หน่วยงานกำกับดูแลใหม่จำนวน 6 หน่วยงาน ใน 9 หน่วยงานซึ่งจัดตั้งขึ้นระหว่างเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1998 ถึงเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1999 มีรูปแบบเป็น “คณะกรรมการร่วม” (collegial bodies) ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการตั้งแต่ 5 คน ถึง 11 คน เช่น ในประเทศอัลบาเนีย ประเทศบัลแกเรีย ประเทศอียิปต์ ประเทศกรีซ ประเทศเคนยา ประเทศมาลาวี และประเทศมาเลเซีย เป็นต้น

หน่วยงานกำกับดูแลที่อยู่ในรูปแบบกรรมการตามลำดับชั้น (hierarchical approach) และกรรมการร่วม (collegial approach) ต่างก็มีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันจนไม่อาจกล่าวได้ว่าแนวทางใดแนวทางหนึ่งดีกว่าอีกแนวทางหนึ่งในทุกๆ กรณี อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตสำหรับแนวทางทั้งสองที่พอจะสรุปได้ดังนี้

- »»» หน่วยงานกำกับดูแลเดี่ยวสามารถปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากกว่าหน่วยงานที่มีรูปแบบเป็นคณะกรรมการร่วม
- »»» รูปแบบคณะกรรมการร่วมมีระบบการตรวจสอบ ถ่วงดุล และสนับสนุนซึ่งกันและกันสำหรับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ดังนั้นการตัดสินใจในแต่ละเรื่องได้ผ่านการพิจารณาและถกเถียงกันมาแล้วในประเด็นต่างๆ อย่างละเอียดรอบคอบ
- »»» คณะกรรมการร่วมที่มีองค์ประกอบค่อนข้างใหญ่อาจประสบปัญหาในเรื่องความเห็นที่ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันหรือไม่มีความสม่ำเสมอของการตัดสินใจมากกว่าคณะกรรมการร่วมที่มีองค์ประกอบเล็กหรือหน่วยงานกำกับดูแลเดี่ยว
- »»» บางประเทศที่มีคณะกรรมการร่วมขนาดใหญ่ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการลดขนาดของคณะกรรมการลงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตัดสินใจ
- »»» คณะกรรมการร่วมโดยเฉพาะคณะกรรมการที่มีขนาดใหญ่มักมีสมาชิกที่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ประจำเต็มเวลา ทำให้กรรมการดังกล่าวไม่สามารถติดตามการพัฒนาในตลาดโทรคมนาคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว
- »»» คณะกรรมการร่วมมีแนวโน้มที่จะถูก “ครอบงำ” โดยผู้ให้บริการทางโทรคมนาคมที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลได้ยากกว่า อย่างไรก็ตาม หน่วยงานกำกับดูแลทั้งสองรูปแบบหากไม่มีความมั่นคงทางการเงินแล้ว อาจถูกชักจูงไปทำงานกับผู้ให้ผลตอบแทนที่ดีกว่า ดังนั้นในระบบของหน่วยงานกำกับดูแลจึงควรกำหนดวาระการทำงานที่แน่นอนเพื่อลดปัญหาดังกล่าว

ในทางปฏิบัติทั้งหน่วยงานที่มีลักษณะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลเดี่ยวและเป็นคณะกรรมการร่วมมักอาศัยทีมงานที่เป็นผู้เชี่ยวชาญและที่ปรึกษาทำหน้าที่ในการรวบรวม วิเคราะห์ข้อเท็จจริง และให้คำแนะนำต่างๆ ในบางกรณี เจ้าหน้าที่กำกับดูแลอาจได้รับมอบอำนาจให้สามารถตัดสินใจปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลบางเรื่องได้ เช่น ในกรณีของหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการโทรคมนาคมสหพันธรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา (FCC) อย่างไรก็ตาม อำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในเรื่องที่มีความสำคัญก็ยังคงตกอยู่กับหน่วยงานกำกับดูแลเดี่ยวหรือคณะกรรมการร่วมแล้วแต่ว่าจะใช้รูปแบบใด งานจำนวนมากของเจ้าหน้าที่และการตัดสินใจเกี่ยวกับการกำกับดูแลที่มีลักษณะของงานประจำยังคงมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันในสองรูปแบบดังกล่าว

1.2.2.4 หน่วยงานกำกับดูแลหลายกิจการ (Multi-Sector Regulators)

โดยปกติหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมมักทำหน้าที่กำกับดูแลเฉพาะกิจการที่เกี่ยวข้องกับตลาดโทรคมนาคมเท่านั้น แต่บางครั้งก็อาจได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการหรือตลาดที่มีลักษณะใกล้เคียงกันด้วย เช่น ตลาดด้านบริการการแพร่ภาพและกระจายเสียง (เช่น ในประเทศแคนาดาและประเทศอังกฤษ) กับบริการสารสนเทศ (เช่น ในประเทศสิงคโปร์ และประเทศมาเลเซีย เป็นต้น) นอกจากนี้ ประเทศแอฟริกาใต้ยังได้รวมหน่วยงานกำกับดูแลทั้งกิจการโทรคมนาคมและการกระจายเสียง (ICASA) เข้าด้วยกันเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2000

แนวทางที่แตกต่างออกไปที่ควรแก่การพิจารณาจะเกี่ยวข้องกับการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลหลายกิจการ หน่วยงานดังกล่าวจะกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและภาคอุตสาหกรรมอื่นที่มีลักษณะทางเศรษฐกิจและกฎหมายที่คล้ายคลึงกันด้วย เช่น อุตสาหกรรมการผลิตและจ่ายกระแสไฟฟ้า การวางท่อแก๊สและน้ำมัน การประมง การผลิตน้ำประปา และการขนส่ง เป็นต้น

หน่วยงานกำกับดูแลหลายกิจการมักเป็นที่รู้จักในฐานะ “คณะกรรมการกำกับดูแลบริการสาธารณะ” (public service commission) ซึ่งมีการใช้รูปแบบนี้ในเมืองต่างๆ ของประเทศแคนาดา และในหลายรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ หน่วยงานลักษณะดังกล่าวได้ถูกจัดตั้งขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศด้วย เช่น ประเทศโบลิเวีย ประเทศเอลซาลวาดอร์ ประเทศจาไมกา และประเทศปานามา ในขณะที่ประเทศอังกฤษได้พิจารณาอย่างละเอียดเกี่ยวกับแนวทางดังกล่าวนี้ แต่ท้ายที่สุดได้ปฏิเสธที่จะใช้รูปแบบดังกล่าว กรอบที่ 1-2 ข้างล่างจะแสดงถึงข้อดีและข้อเสียของแนวทางกำกับดูแลในรูปแบบของหน่วยงานกำกับดูแลหลายกิจการ

นอกจากนี้ ข้อพิจารณาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจว่ารูปแบบการกำกับดูแลหลายกิจการจะใช้ได้ดีในประเทศใดบ้างมีหลายประการด้วยกัน โดยส่วนใหญ่แล้วในหลายๆ ประเทศ การปฏิรูปจะเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่แตกต่างกันไปในแต่ละกิจการที่แตกต่างกัน เช่น กิจการโทรคมนาคม พลังงาน และน้ำ ในบางกรณี การจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลหลายกิจการอาจเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ เช่น ในกรณีที่กิจการโทรคมนาคมได้ถูกแปรรูปแล้วแต่กิจการอื่นอย่างพลังงานและน้ำยังคงดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐอยู่

กรอบที่ 1-2: สรุปข้อดีและข้อเสียของหน่วยงานกำกับดูแลหลายกิจการ (Multi-Sector Regulators)

ข้อดีหลัก

- »» ลดความเสี่ยงใน “การครอบงำทางอุตสาหกรรม” เนื่องจากการกำหนดให้หน่วยงานกำกับดูแลรับผิดชอบมากกว่าหนึ่งกิจการจะทำให้กระบวนการตัดสินใจไม่สามารถถูกชักจูงโดยกลุ่มผลประโยชน์
- »» ลดความเสี่ยงในการเกิด “การครอบงำทางการเมือง” เนื่องจากหน่วยงานกำกับดูแลที่รับผิดชอบมากกว่าหนึ่งกิจการย่อมมีความเป็นอิสระจากกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมากพอควร กิจการต่างๆ ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยหน่วยงานกำกับดูแลเพียงหน่วยงานเดียวมีแนวโน้มที่จะต่อต้านการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ เช่น กรณีการควบคุมเรื่องราคา เป็นต้น เนื่องจากการควบคุมราคาในกิจการประเภทหนึ่งอาจกลายเป็นบรรทัดฐานสำหรับกิจการประเภทอื่นๆ ไปด้วย

ข้อเสียหลัก

- »» เพิ่มความเสี่ยงต่อการที่หน่วยงานกำกับดูแลหลายกิจการอาจถูกครอบงำโดยผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดที่อาจครอบงำไม่เพียงผู้กำกับดูแลกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งเท่านั้น แต่ครอบงำหน่วยงานกำกับดูแลหลายกิจการทั้งหมด
- »» เพิ่มความเสี่ยงในการเกิด “การครอบงำทางการเมือง” โดยกระทรวงที่มีอำนาจอยู่เดิม ไม่เพียงต่อหน่วยงานกำกับดูแลเพียงแห่งเดียว แต่จะครอบงำหน่วยงานกำกับดูแลสำหรับกิจการทุกประเภท
- »» เพิ่มความเสี่ยงที่ว่าบรรทัดฐานที่กำหนดขึ้นสำหรับกิจการประเภทหนึ่งอาจถูกนำไปใช้อย่างไม่เหมาะสมกับกิจการอื่นๆ (แม้ว่าความเสี่ยงในเรื่องนี้อาจทำให้ลดลงได้ด้วยการจัดตั้งแผนกโดยเฉพาะสำหรับกิจการบางประเภทที่มีความเข้มแข็งขึ้นภายใต้หน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินใจในภาพรวมร่วมกันก็ตาม)

กรอบที่ 1-2: สรุปข้อดีและข้อเสียของหน่วยงานกำกับดูแลหลายกิจการ (Multi-Sector Regulators) (ต่อ)

»» ทำให้มีคำวินิจฉัยที่เป็นบรรทัดฐานมากขึ้นซึ่งจะช่วยลดความไม่แน่นอนสำหรับนักลงทุน เพราะคำวินิจฉัยโดยหน่วยงานกำกับดูแลหลายกิจการในประเด็นที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการประเภทหนึ่ง (เช่น การบังคับใช้อัตราเพดานราคา หรือกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบันทึกค่าใช้จ่ายในบัญชี) ย่อมมีผลต่อกิจการประเภทอื่นตามไปด้วย

»» การประหยัดจากขนาด (economies of scale) ในการใช้ผู้ประกอบการวิชาชีพที่มีความสามารถสูง (เช่น นักเศรษฐศาสตร์ นักกฎหมาย นักวิเคราะห์ด้านการเงิน) เพียงชุดเดียวสำหรับการกำกับดูแลกิจการทุกประเภทที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานกำกับดูแลหลายกิจการ การประหยัดจากขนาดในกรณีเช่นนี้เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงแรกของการเปิดเสรีหรือการแปรรูปซึ่งมักจะเป็นช่วงเวลาที่ยังไม่มีประสบการณ์ในการกำกับดูแลกิจการต่างๆ มากนัก

»» การสูญเสียความเชี่ยวชาญด้านเทคนิคเฉพาะด้านหรือเฉพาะกิจการ เช่น ความชำนาญของผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เกี่ยวกับพิกัดศุลกากรสำหรับกิจการประเภทหนึ่งอาจไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์สำหรับประเด็นเกี่ยวกับพิกัดศุลกากรสำหรับกิจการอีกประเภทหนึ่ง หรือ ในกรณีของวิศวกรด้านคลื่นความถี่อาจจะไม่สามารถใช้ความชำนาญของตนให้เป็นประโยชน์ในการกำกับดูแลกิจการประเภทอื่น

กรอบที่ 1-2: สรุปข้อดีและข้อเสียของหน่วยงานกำกับดูแลหลายกิจการ (Multi-Sector Regulators) (ต่อ)

ข้อดีอื่น ๆ

- »»» การประหยัดจากขนาดในการบริหารจัดการและการให้บริการ (เช่น ระบบคอมพิวเตอร์ สำนักงานและเจ้าหน้าที่สนับสนุน) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ค่าใช้จ่ายในการกำกับดูแลอาจส่งผลกระทบทำให้ค่าธรรมเนียมการให้บริการขึ้นพื้นฐานสูงจนเป็นภาระแก่ผู้ประกอบการ
- »»» ความยืดหยุ่นในการจัดการกับช่วงเวลา “งานหนัก” เช่น การทบทวนราคาเป็นระยะ ๆ ซึ่งต้องอาศัยความชำนาญอย่างมาก ทำให้สามารถอาศัยความชำนาญจากหลายประเภทกิจการมาใช้ในการทำงานลักษณะดังกล่าวได้หากมีการนำวิธีกำกับดูแลหลายกิจการนี้มาใช้
- »»» การประหยัดจากขนาดในการพัฒนาและดำเนินงานของหน่วยงานกำกับดูแล เช่น ในกรณีของการกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตหรือกระบวนการระงับข้อพิพาทที่สามารถขยายไปยังบังคับใช้กับกิจการหลายประเภท ทำให้ไม่จำเป็นจะต้อง “คิดซ้ำ” ในเรื่องเดียวกันสำหรับกิจการแต่ละประเภท
- »»» การถ่ายโอนความรู้ความชำนาญ (know-how) เกี่ยวกับการกำกับดูแลในระหว่างเจ้าหน้าที่กำกับดูแลกิจการที่ต่างกัน สิ่งนี้เป็นสิ่งสำคัญโดยเฉพาะในประเทศที่มีประสบการณ์อันจำกัดในการกำกับดูแล
- »»» เป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการกำกับดูแลกิจการหลายประเภทที่รวมเข้าด้วยกัน (เช่น โทรคมนาคมกับการแพร่ภาพกระจายเสียงซึ่ง

ข้อเสียอื่น ๆ

- »»» ความล้มเหลวในการดำเนินงานหน่วยงานกำกับดูแลกิจการหนึ่งนี้อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานกำกับดูแลอีกกิจการหนึ่งด้วย
- »»» มีอุปสรรคในการที่จะให้หน่วยงานระดับกระทรวงในสายที่เกี่ยวข้องยอมรับแนวคิดของการมีหน่วยงานกำกับดูแลหลายกิจการ
- »»» เป็นการยากที่จะเกิดมติที่เห็นพ้องร่วมกันโดยกระทรวงหลายกระทรวงที่เกี่ยวข้องในการที่จะกำหนดประเภทของหน่วยงานกำกับดูแลหลายกิจการที่จะจัดตั้งขึ้น
- »»» มีความยุ่งยากในการสร้างกรอบทางกฎหมายสำหรับหน่วยงานกำกับดูแลหลายกิจการ รวมถึงระดับความอิสระและการจัดสรรหน้าที่ระหว่างรัฐมนตรีและหน่วยงานกำกับดูแล
- »»» มีความเป็นไปได้ว่าจะเกิดความล่าช้าในการปฏิรูปเนื่องจากข้อเสียข้างต้น
- »»» การรวมของหน่วยงานที่มีอยู่อาจก่อให้เกิดปัญหา

กรอบที่ 1-2: สรุปข้อดีและข้อเสียของหน่วยงานกำกับดูแลหลายกิจการ (Multi-Sector Regulators) (ต่อ)	
<p>เริ่มยากขึ้นเรื่อยๆ ในการตัดสินใจว่าบริการใดเป็นบริการโทรคมนาคมและบริการใดเป็นการแพร่ภาพกระจายเสียง ยกตัวอย่างเช่น การให้บริการแพร่ภาพตามความต้องการของลูกค้า (video-on-demand) หรือกิจการโทรคมนาคมกับกิจการไปรษณีย์ในกรณีของไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์และการส่งต่อไปรษณีย์ทางโทรสาร (fax re-mailing)</p> <p>» เป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการกำกับดูแลการรวมบริการหลายประเภทเข้าด้วยกัน (เช่น การให้บริการทั้งโทรคมนาคมและไฟฟ้าโดยบริษัทเดียวกัน) และยังเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการประสานความต้องการในระหว่างกิจการทั้งหลาย (เช่น ในกรณีที่บริษัทจากหลายกิจการต่างต้องการขุดถนนสายเดียวกันเพื่อสร้างโครงข่าย)</p> <p>» หลีกเลี่ยงการบิดเบือนทางตลาดอันเกิดจาก</p>	
<p>แหล่งที่มา : Schwartz, T. and Satola, D. (2000)</p>	

ในท้ายที่สุดแล้ว ตัวแปรต่างๆ อาจเกิดขึ้นได้ในกระบวนการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลหลายกิจการ ซึ่งทางเลือกที่มีอยู่ไม่ได้เป็นเพียงการเลือกระหว่างการตัดสินใจว่าจะจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลหลายกิจการเพียงหน่วยงานเดียวหรือหน่วยงานกำกับดูแลกิจการเดียวหลายๆ หน่วยงานนั้นเท่านั้น หากแต่ยังมีทางเลือกอื่นที่อยู่ระหว่างช่องทางเลือกทั้งสองแนวทาง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า หน่วยงานกำกับดูแลคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมและวิทยุโทรทัศน์ของประเทศแคนาดา (CRTC) เป็นหน่วยงานที่ดูแลกิจการโทรคมนาคมกับกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียง ในขณะที่คณะกรรมการการขนส่งแห่งแคนาดา (Canadian Transportation Commission) ดูแลกิจการโทรคมนาคม และการขนส่งทางบกและอากาศ แต่ไม่รวมถึงกิจการกระจายเสียง ส่วนกิจการวางท่อแก๊ส การผลิตไฟฟ้า และกิจการขั้นพื้นฐานอื่นๆ จะอยู่ภายใต้องค์กรกำกับดูแลอื่นที่แตกต่างกัน แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานกำกับดูแลหลายกิจการอาจทำได้หลายรูปแบบ

1.2.2.5 องค์กรของเจ้าหน้าที่กำกับดูแล (Organization of Regulatory Staff)

ในการจัดตั้งผู้ทำหน้าที่ตัดสินใจ ผู้บริหารจัดการ เจ้าหน้าที่ และผู้ให้คำปรึกษาในหน่วยงานกำกับดูแลนั้นอาจทำได้หลายวิธีด้วยกัน แต่ไม่อาจสรุปได้ว่าวิธีใดเป็นวิธีที่ดีที่สุด ปัจจัยสำคัญจะขึ้นอยู่กับโครงสร้างองค์กรและวัฒนธรรมการทำงานของแต่ละประเทศ โครงสร้างของหน่วยงานกำกับดูแลจะเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญเสมอ เช่น เจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการร่วมอาจถูกวางโครงสร้างที่แตกต่างกันจากในหน่วยงานกำกับดูแลที่ต้องรายงานโดยตรงต่อผู้บริหารสูงสุดเพียงคนเดียว หน่วยงานกำกับดูแลหลายกิจการอาจมีโครงสร้างที่แตกต่างจากหน่วยงานกำกับดูแลกิจการเดียว เนื่องจากเจ้าหน้าที่ทางวิชาชีพ เช่น นักเศรษฐศาสตร์ นักกฎหมาย และนักบัญชี อาจจะต้องดูแลเกี่ยวกับประเด็นทางโทรคมนาคมในวันหนึ่งและต้องดูแลเกี่ยวกับประเด็นทางด้านพลังงานไฟฟ้าในวันต่อมา

ปัจจัยหลักที่กำหนดความแตกต่างขององค์กรคือ หน้าที่และวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันของการกำหนดหน่วยงานกำกับดูแลแต่ละหน่วยงาน หน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมบางแห่งอาจรับผิดชอบการจัดการคลื่นความถี่ การออกใบอนุญาตแก่ผู้ให้บริการรายใหม่ การกำหนดกฎระเบียบด้านการแพร่ภาพและกระจายเสียง และการบริการรายการความบันเทิงหรือข้อมูล ในขณะที่หน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมอื่นอาจไม่มีความรับผิดชอบในลักษณะเดียวกัน หน่วยงานกำกับดูแลบางแห่งอาจต้องรับผิดชอบดูแลควบคุมราคาอยู่ตลอดเวลา แต่บางหน่วยงานรับผิดชอบเพียงตรวจสอบการปฏิบัติตามระบบเพดานราคาที่ระบุในใบอนุญาตระยะยาว หรือปรับปรุงปัจจัย x ในระบบเพดานราคาทุกสองหรือสามปี หน้าที่ และวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันย่อมต้องการความช่วยเหลือจากมืออาชีพในระดับประเภทที่แตกต่างกัน

ดังนั้น การที่จะสรุปว่ารูปแบบใดเป็นรูปแบบที่ดีที่สุดของหน่วยงานกำกับดูแลจึงไม่เกิดประโยชน์ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตที่ควรนำมาพิจารณาหลายประการดังนี้

- »» การตัดสินใจในการกำกับดูแลต้องการทักษะจากหลากหลายสาขาวิชา การตัดสินใจในการกำกับดูแลบางลักษณะต้องการนักเศรษฐศาสตร์ วิศวกร นักกฎหมาย นักบัญชี และนักวิเคราะห์การเงินที่มีคุณสมบัติเหมาะสม อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจลักษณะอื่นอาจเพียงแต่ได้ประโยชน์จากการมีทักษะทางวิชาชีพและทัศนคติที่แตกต่างกันของผู้ปฏิบัติงาน ในกรณีที่ในองค์กรไม่มีผู้ที่มีความรู้ความสามารถทางวิชาชีพ อาจต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญจากภายนอก ผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์พร้อมทำงานในหน่วยงานกำกับดูแลอื่นที่ดำเนินงานมาเป็นเวลานานนั้นจะเป็นเครื่องมือที่มีคุณค่ามากในการกำกับดูแล ผู้เชี่ยวชาญภายนอกเหล่านี้จะถูกแทนที่ได้เมื่อมีการว่าจ้างและฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ในองค์กรที่ทำงานประจำในหน่วยงานนั้น
- »» สภาพแวดล้อมด้านโทรคมนาคมนั้นเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังนั้น หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำหนดกฎ ระเบียบไม่ควรจะสร้างลำดับชั้นในการทำงานที่ตายตัว แต่

ควรจะมียืดหยุ่นและทำให้สามารถปรับเปลี่ยนได้ โดยทั่วๆ ไป หน่วยงานกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพหลายๆ แห่งจะใช้วิธีตั้ง “คณะทำงาน” หรือ “ผู้ปฏิบัติงานเฉพาะกิจ” เพื่อให้คำแนะนำเกี่ยวกับการตัดสินใจในการกำกับดูแลเรื่องที่สำคัญ คณะทำงานเฉพาะกิจนี้อาจเลือกจากแผนกหรือสาขาต่างๆ ภายในหน่วยงานกำกับดูแล ตามปกติสมาชิกคณะทำงานเหล่านี้จะมารวมตัวกันเพียงเพื่อทำงานในโครงการใดโครงการหนึ่งโดยเฉพาะ

- »» ควรพิจารณาว่าจ้างหน่วยงานภายนอกเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลบางประเภท แทนการจัดตั้งเป็นหน่วยงานที่มีบุคลากรประจำทำงานเป็นจำนวนมาก แนวทางนี้เป็นแนวทางที่ผู้แต่งรายการตรวจสอบสำหรับกลยุทธ์ในการกำกับดูแลแนะนำสำหรับประเทศกำลังพัฒนา (ตาราง 1-4) โดยมีตัวอย่างเช่น การให้บริษัทผู้สอบบัญชีอาจทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในการให้ใบอนุญาต ในประเทศอาร์เจนตินา ผู้รับจ้างจากภาคเอกชนทำหน้าที่ติดตามการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการจัดสรรคลื่นวิทยุ และผู้เชี่ยวชาญภายนอกยังช่วยในการแก้ไขข้อพิพาทที่เกิดจากการดำเนินงานโดยปล่อยให้การตัดสินใจขั้นสุดท้ายอยู่กับหน่วยงานกำกับดูแล นอกจากนี้ยังมีตัวอย่างอื่นๆ ทำนองนี้อีกมาก

1.2.3 หน่วยงานระหว่างประเทศ (International Agencies)

ในส่วนนี้กล่าวถึงองค์กรและหน้าที่ขององค์กรหรือหน่วยงานระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม

1.2.3.1 สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunications Union: ITU)

บททั่วไป

ITU ก่อตั้งเมื่อ ค.ศ. 1865 ที่กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส โดยในครั้งแรกใช้ชื่อว่า “สหภาพโทรเลขระหว่างประเทศ” (International Telegraph Union) และต่อมาเมื่อ ค.ศ. 1934 ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ” (International Telecommunication Union) และเข้าเป็นองค์กรชำนาญพิเศษขององค์กรหนึ่งของสหประชาชาติเมื่อ ค.ศ. 1947

ITU เป็นองค์กรระดับโลกที่ค่อนข้างมีบทบาทสำคัญในวงการโทรคมนาคม เป็นที่รวมของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องด้านโทรคมนาคมทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยกำหนดให้มีพันธกิจครอบคลุมด้านต่างๆ ดังนี้

- »»» **พันธกิจด้านเทคนิค** ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาและการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพของสิ่งอำนวยความสะดวกในอุตสาหกรรมโทรคมนาคม เพื่อที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพ ประโยชน์ และการเข้าถึงได้ของบริการโทรคมนาคม
 - »»» **พันธกิจด้านการพัฒนา** ส่งเสริมและให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคแก่ประเทศกำลังพัฒนาในกิจการโทรคมนาคม ส่งเสริมให้มีการขับเคลื่อนทรัพยากรมนุษย์และเงินทุนเพื่อพัฒนากิจการโทรคมนาคม และส่งเสริมให้มีการขยายประโยชน์ที่พึงได้รับจากเทคโนโลยีใหม่ทางโทรคมนาคมแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง
 - »»» **พันธกิจด้านนโยบาย** ส่งเสริมวิธีการที่เปิดกว้าง (ในระดับนานาชาติ) เพื่อนำมาใช้ในกิจการโทรคมนาคมเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคมสารสนเทศของโลก
- ณ วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2000 ITU มีสมาชิก 198 ประเทศและอีกมากกว่า 600 ภาคส่วนซึ่งประกอบด้วยบริษัทที่ประกอบการทางด้านวิทยาศาสตร์และอุตสาหกรรม ผู้ดำเนินการภาครัฐและเอกชน ผู้ให้บริการแพร่ภาพและกระจายเสียง และองค์กรอื่นๆ ระดับทวีปและระดับโลก

โครงสร้างของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (ITU)

โครงสร้างขององค์กรสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศตามธรรมเนียม มีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

- »»» **การประชุมใหญ่ผู้แทนผู้มีอำนาจเต็มของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (Plenipotentiary Conference)** ซึ่งจัดขึ้นทุกๆ 4 ปี มีวัตถุประสงค์เพื่อ
 - (1) รับรองแผนกลยุทธ์และนโยบายขั้นพื้นฐานขององค์กร
 - (2) แก้ไขธรรมนูญองค์กรและสนธิสัญญาหากเป็นกรณีอันจำเป็น
 - (3) รับรองแผนการเงินสำหรับในช่วงระยะเวลา 4 ปีถัดไป
- »»» **สภการบริหาร (Council)** ประกอบด้วยสมาชิกสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศจำนวน 46 ประเทศ (คิดเป็นร้อยละ 25 ของจำนวนสมาชิกสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศทั้งหมด) โดยสภการบริหารกระทำการในนามของการประชุมใหญ่ผู้แทนผู้มีอำนาจเต็ม (Plenipotentiary Conference) และมีการจัดประชุมทุกๆ ปีเพื่อพิจารณานโยบายและแผนด้านโทรคมนาคมเพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ของกิจการโทรคมนาคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ สภายังมีหน้าที่ในการประสานให้เกิดความร่วมมือในการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและอนุวัติงบประมาณของสหภาพฯ

- ▶▶▶ **ที่ประชุมใหญ่ระดับโลกว่าด้วยการโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (World Conference on International Telecommunications)** ซึ่งจัดการประชุมตามกำหนดเวลาเพื่อพิจารณาทบทวนและแก้ไข “ระเบียบว่าด้วยการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมระหว่างประเทศ” (International Telecommunication Regulations) ซึ่งเป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศที่กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการให้บริการและการดำเนินงานให้บริการโทรคมนาคมสาธารณะ รวมทั้งกลไกที่ใช้ในการส่งผ่านบริการโทรคมนาคม ระเบียบดังกล่าวกำหนดโครงสร้างพื้นฐานอย่างกว้างสำหรับการบริหารงานกิจการโทรคมนาคมและผู้ให้บริการในการดำเนินงานให้บริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศ
- ▶▶▶ **ภาคการวิทยุโทรคมนาคม (Radio Communication Sector หรือ ITU-R)** มีหน้าที่กำหนดลักษณะเฉพาะทางเทคนิคและขั้นตอนการปฏิบัติงานของระบบโครงข่ายไร้สาย และมีบทบาทสำคัญในการบริหารคลื่นความถี่วิทยุ (radio frequency spectrum) ในบทบาทของการเป็นผู้ประสานงานการใช้คลื่นวิทยุระดับโลก ภาคการวิทยุโทรคมนาคมได้พัฒนา “ข้อบังคับวิทยุ” (radio regulations) ที่เป็นกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่มีสภาพบังคับครอบคลุมถึงการใช้คลื่นความถี่ของวิทยุโทรคมนาคมทั่วโลกโดยรวบรวมกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศซึ่งควบคุมการใช้ประโยชน์ของความถี่วิทยุในการให้บริการวิทยุคมนาคม (radio communication) ที่แตกต่างกัน 40 แห่งทั่วโลก นอกจากนี้ ภาคการวิทยุโทรคมนาคมยังเป็นนายทะเบียนกลางของการใช้ความถี่ระหว่างประเทศ โดยทำหน้าที่รับผิดชอบบันทึกและเก็บรักษาทะเบียนความถี่ระหว่างประเทศซึ่งปัจจุบันมีการจัดสรรคลื่นความถี่ภาคพื้นดินประมาณ 1,265,000 บริการและมีการจัดสรรคลื่นความถี่จำนวน 325,000 บริการที่ให้บริการเครือข่ายดาวเทียมจำนวน 1,400 เครือข่ายและรับผิดชอบการจัดสรรคลื่นความถี่เกี่ยวกับสถานีดาวเทียมบนพื้นโลกจำนวน 4,265 บริการ

นอกจากนั้น ภาคการวิทยุโทรคมนาคมยังมีหน้าที่ในการประสานงานเพื่อทำให้มั่นใจว่าการสื่อสาร แพร่ภาพ และดาวเทียมอวกาศจะสามารภให้บริการร่วมกันได้โดยไม่รบกวนการให้บริการของแต่ละเครือข่าย ทั้งนี้ ITU ได้สนับสนุนให้มีข้อตกลงระหว่างผู้ประกอบการและรัฐบาลต่าง ๆ และจัดหาเครื่องมือหรือบริการสำหรับการปฏิบัติการด้านต่าง ๆ ที่ช่วยให้ผู้บริหารจัดการคลื่นวิทยุในการดำเนินงานประจำวัน

หน้าที่ในการกำหนดนโยบายและการนิติบัญญัติของ ITU-R นั้นดำเนินการโดยการประชุมระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคม (World Radio communications Conference: WRC) ซึ่งรับรองและปรับปรุงแก้ไขข้อบังคับวิทยุ (radio regulations) โดยที่ประชุมวิทยุคมนาคมระดับภูมิภาค (Regional Radiocommunication Conferences) และที่ประชุมสมัชชาวิทยุคมนาคม (Radiocommunication Assemblies) ที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มศึกษา (study groups) จำนวนหลายกลุ่ม

- »»» ภาคการสร้างมาตรฐานโทรคมนาคม (The Telecommunication Standardization Sector หรือ ITU-T) มีหน้าที่ประสานงานในการกำหนดมาตรฐานโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ซึ่งส่งผลให้เกิดการจัดทำข้อเสนอแนะของ ITU-T (ITU-T Recommendations) โดย ITU-T จัดการกำหนดมาตรฐานมาเป็นเวลา 130 ปี ซึ่งปัจจุบันการดำเนินการดังกล่าวรวมถึงการพัฒนามาตรฐานของเครือข่าย Internet Protocol (IP) และระบบที่วางอยู่บนพื้นฐานของมาตรฐานเครือข่าย IP

สมาชิก ITU-T ส่วนใหญ่มาจากภาคเอกชน ดังนั้นเมื่อคำนึงถึงอัตราเร่งในการพัฒนาทางการตลาดและเทคโนโลยี งานที่ทำหายของภาคการสร้างมาตรฐานโทรคมนาคมคือ การเร่งการออกข้อเสนอแนะของ ITU-T ให้ทันต่อพัฒนาการในตลาดที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ภารกิจด้านนโยบายและการนิติบัญญัติของ ITU-T นั้นจะดำเนินการผ่านสมัชชามาตรฐานโทรคมนาคมโลก (World Telecommunication Standardization Assembly) ที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มศึกษาหลาย ๆ กลุ่ม

- »»» ภาคการพัฒนากิจการโทรคมนาคม (Telecommunication Development Sector หรือ ITU-D) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของ ITU-T ในฐานะที่เป็นองค์กรชำนาญพิเศษของสหประชาชาติและเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ดำเนินโครงการต่างๆ ภายใต้ระบบการพัฒนาของสหประชาชาติหรือตามที่ได้รับเงินทุนสนับสนุนจากแหล่งต่างๆ

ITU ประมาณการว่า การขาดบริการโทรคมนาคมพื้นฐานที่เชื่อถือได้จะส่งผลกระทบต่อประเทศสมาชิกประมาณ 2 ใน 3 ของประเทศสมาชิกทั้ง 189 ประเทศ ซึ่งเป็นหน้าที่ของ ITU-D ที่จะช่วยปรับปรุงความไม่เสมอภาคนี้โดยการส่งเสริมการลงทุนและการดำเนินงานของโครงสร้างพื้นฐานกิจการโทรคมนาคมในประเทศกำลังพัฒนาทั่วโลก

ITU-D มีสำนักงานส่วนภูมิภาคทั้งหมด 11 แห่งซึ่งตั้งอยู่ในแอฟริกา อาหรับ เอเชีย แคริบเบียน และละตินอเมริกา โดยกลุ่มศึกษาของ ITU-D 2 กลุ่มทำหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวกับการพัฒนาและนโยบายต่างๆ ในกิจการโทรคมนาคมและได้กำหนดแนวปฏิบัติทางธุรกิจที่ดีที่สุดสำหรับการจัดการ การดูแลเครือข่าย และการบริการ ทั้งนี้ได้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับความ

จำเป็นและปัญหาของกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาที่สุดที่สหประชาชาติระบุ

การดำเนินงานของ ITU-D มีขอบเขตตั้งแต่เรื่องเกี่ยวกับนโยบาย การแนะนำเกี่ยวกับการกำกับดูแล การแนะนำด้านเงินทุนสนับสนุนกิจการโทรคมนาคม ทางเลือกในการใช้เทคโนโลยีที่มีต้นทุนต่ำ และความช่วยเหลือด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ รวมทั้งการส่งเสริมผลักดันให้ริเริ่มโครงการที่มีเป้าหมายในการพัฒนาชนบทและพัฒนาความสามารถในการเข้าถึงบริการโทรคมนาคมให้แก่ประชากรกลุ่มต่างๆ อย่างถ้วนหน้า ITU-D ให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน

นอกจากนั้น ITU-D ยังเป็นผู้จัดทำข้อมูลทีวิเคราะห์แนวโน้มในภาคกิจการโทรคมนาคมทั่วโลกซึ่งวางอยู่บนพื้นฐานข้อมูลสถิติที่เป็นทางการทั้งหลายที่ถือเป็นแหล่งที่มาของข้อมูลโทรคมนาคมชั้นนำของโลก ตัวอย่างเช่น รายงานการพัฒนากิจการโทรคมนาคมโลก (World Telecommunication Development Report: WTDR) ซึ่งได้ภาพรวมอย่างละเอียดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในกิจการโทรคมนาคมและหนังสือรายปีที่ชื่อ “แนวโน้มของการปฏิรูปกิจการโทรคมนาคม” (Trends in Telecommunication Reform: Trends) ซึ่งจัดทำบนพื้นฐานของข้อมูลจากการสำรวจกฎเกณฑ์โทรคมนาคมประจำปีที่ดำเนินการโดยสำนักงานพัฒนากิจการโทรคมนาคม (Telecommunication Development Bureau) สำนักงานดังกล่าวทำหน้าที่ติดตามการปฏิรูปกิจการโทรคมนาคมของโลกและดูแลฐานข้อมูลในการกำกับดูแลสำหรับรัฐบาลที่ดำเนินการปฏิรูปภาคการโทรคมนาคมในประเทศ

ภารกิจในการกำหนดนโยบายของภาคการพัฒนากระทำโดยการประชุมระดับโลกและระดับภูมิภาคว่าด้วยการพัฒนาโทรคมนาคม (World and Regional Telecommunication Development Conference) ที่สนับสนุนโดยกลุ่มศึกษา

- » **สำนักเลขาธิการ (The General Secretariat)** ทำหน้าที่จัดการทั้งด้านการเงินและการดำเนินงานต่างๆ ของ ITU รวมถึงการจัดการประชุม การจัดการโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ การวางแผนกลยุทธ์ระยะยาว และงานด้านบริหารจัดการต่างๆ เช่น การติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานต่างๆ การให้คำแนะนำเกี่ยวกับกฎหมาย การจัดหาเงินทุน บุคลากร และบริการที่ใช้ร่วมกันระหว่างหน่วยงานภายในต่างๆ นอกจากนี้ สำนักเลขาธิการยังมีหน้าที่รับผิดชอบการจัด “นิทรรศการและเวทีอภิปรายทางโทรคมนาคม” (TELECOM Exhibitions and Forums) ซึ่งจัดขึ้นทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาค

1.2.3.2 องค์การระหว่างประเทศอื่นๆ

องค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทในการกำหนดกฎระเบียบด้านโทรคมนาคม

26 องค์การระหว่างประเทศจำนวนมากมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม และการปฏิรูปกิจการโทรคมนาคม บางองค์กรมีหน้าที่กำหนดกฎระเบียบด้านโทรคมนาคมเป็นหน้าที่หลัก แต่ในบางองค์กร บทบาทดังกล่าวจะเป็นเพียงส่วนช่วยเสริม เช่น องค์การการค้าโลกมีส่วนในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมโดยสนับสนุนวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ

เป้าหมายขององค์การระหว่างประเทศตามที่ปรากฏในกรอบด้านล่างนี้มีความหลากหลาย บางองค์กรทำหน้าที่ในการกำหนดกฎระเบียบในระดับโลกหรือในระดับภูมิภาคหรือทำหน้าที่เกี่ยวกับกฎระเบียบเฉพาะด้าน บางองค์กรจัดตั้งเพื่อสนับสนุนการปฏิรูปการกำกับดูแล ส่วนบางองค์กรจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและเงินทุนสนับสนุนด้านทรัพยากรในการให้คำปรึกษา การศึกษา การประชุมเชิงปฏิบัติการ และกิจกรรมอื่นๆ เพื่อเพิ่มความรู้ความชำนาญในการกำหนดกฎระเบียบ นอกจากนี้องค์กรอื่นๆ ยังทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานสำหรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลด้วยกันเองและผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดกฎระเบียบด้านโทรคมนาคม

ตัวอย่างขององค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทหลักในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมที่เป็นที่ยอมรับในระดับภูมิภาคและระดับโลก อธิบายไว้ในตารางที่ 1-3

ตารางที่ 1-3: องค์กรระหว่างประเทศที่มีบทบาทในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม

องค์กร	การดำเนินงาน
<p>ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งแอฟริกา (African Development Bank: AFDB) http://www.afdb.org</p>	<p>เช่นเดียวกับหน่วยงานที่คล้ายคลึงกันในทวีปเอเชียและทวีปอเมริกา ได้แก่ ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชียและ Inter-American จะทำหน้าที่ให้การช่วยเหลือทางเทคนิคและการเงินสำหรับการจัดตั้ง การขยาย การปรับปรุง และการรวมระบบกิจการโทรคมนาคมสาธารณะในทวีปแอฟริกา โครงการเหล่านี้มีเป้าหมายที่จะพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการยกระดับการเข้าถึงบริการโทรคมนาคมและส่งเสริมกิจการภาคโทรคมนาคมให้เป็นกิจการที่มีส่วนสำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก นอกจากนี้ยังมีวัตถุประสงค์ที่จะปรับปรุงความสามารถในการแข่งขันของกิจการโทรคมนาคมในทวีปแอฟริกาและกำหนดเงื่อนไขการมีส่วนร่วมในเศรษฐกิจยุคข้อมูลสารสนเทศ กิจกรรมหลักประการหนึ่งคือการให้การสนับสนุนการแปรรูปและเสริมสร้างความแข็งแกร่งของโครงสร้างสถาบันในกิจการโทรคมนาคม</p>
<p>สหภาพโทรคมนาคมแอฟริกา (African Telecommunications Union: ATU)</p>	<p>ประสานงานในการพัฒนาเครือข่ายโทรคมนาคมของทวีปแอฟริกา โดยส่งเสริมการพัฒนาด้านโทรคมนาคมในทวีปแอฟริกาด้วยการจัดให้มีการประชุมร่วมกัน (เดิมเป็นที่รู้จักในนามของ Pan-African Telecommunications Union)</p>
<p>สหภาพโทรคมนาคมแคริบเบียน (Caribbean Telecommunication Union: CTU) http://www.ctu.org</p>	<p>สนับสนุนการพัฒนาและการปฏิรูปกิจการโทรคมนาคมโดยจัดให้มีเวทีการประชุมหารือระดับภูมิภาค นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้มีการประสานงานเพื่อจัดทำนโยบายระหว่างประเทศของประเทศสมาชิกในแถบแคริบเบียนที่ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาประจำชาติทั้ง 13 ประเทศ</p>

ตารางที่ 1-3: องค์กรระหว่างประเทศที่มีบทบาทในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม (ต่อ)

องค์กร	การดำเนินงาน
<p>ตลาดร่วมแอฟริกาใต้และตะวันออก (Common Market for Eastern and Southern Africa: COMESA) http://www.comesa.org</p>	<p>ให้บริการในส่วนอนุภูมิภาคของแอฟริกาตะวันออกและแอฟริกาใต้ที่พูดภาษาอังกฤษโดยให้ความร่วมมือกับ ITU ส่วนงานการสื่อสารและขนส่งของตลาดร่วมแอฟริกาใต้และตะวันออก (Transport and Communications Divisions) ให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคในหลายๆ ด้านรวมถึงด้านภาษีและการเชื่อมต่อระหว่างโครงข่ายด้วย</p>
<p>ธนาคารแห่งยุโรปเพื่อการพัฒนาและบูรณาการ (European Bank for Reconstruction and Development: EBRD) http://www.ebrd.org</p>	<p>EBRD เป็นสถาบันการเงินระหว่างประเทศซึ่งก่อตั้งขึ้นในลักษณะที่คล้ายคลึงกับกลุ่มธนาคารโลก (World Bank Group) โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานหนึ่งของ EBRD คือ บรรษัทการเงินระหว่างประเทศ (International Finance Corporation) EBRD ให้การสนับสนุนการแปรรูปกิจการโทรคมนาคมในยุโรปกลาง ยุโรปตะวันออก และในเขตที่เป็นสหภาพโซเวียตเดิม (FSU) โดยการให้เงินทุนหรือเงินกู้ระยะยาวแก่บริษัทที่แปรรูปและการจัดการหาทุนสำหรับการดำเนินการช่วงก่อนการแปรรูป และยังให้การสนับสนุนแก่บรรดาผู้ให้บริการโครงข่ายระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ ทางไกลระหว่างประเทศ และผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่รายใหม่ EBRD ให้การสนับสนุนการปฏิรูปการกำกับดูแลผ่าน “โครงการความร่วมมือด้านเทคนิค” (Technical Cooperation Program) ซึ่งได้จัดหาความช่วยเหลือให้แก่หน่วยงานแห่งชาติในการสร้างและการปรับปรุงกรอบของการกำหนดกฎระเบียบและกฎหมายโทรคมนาคม</p>

ตารางที่ 1-3: องค์กรระหว่างประเทศที่มีบทบาทในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม (ต่อ)

องค์กร	การดำเนินงาน
<p>คณะกรรมการแห่งยุโรปเพื่อการบริหารจัดการด้านการไปรษณีย์และโทรคมนาคม (European Conference of Post and Telecommunications Administration: CEPT) http://www.cept.org</p>	<p>คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมของ CEPT (ECTRA) ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารของสมาชิกและองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านนโยบายและการกำหนดกฎระเบียบด้านโทรคมนาคม การทำกิจกรรมขององค์กรนั้น รวมถึงการกำหนดแนวทางเกี่ยวกับเงื่อนไขในการออกใบอนุญาต การจัดการคลื่นความถี่ (spectrum management) และการกำหนดเลขหมาย (numbering) ให้มีความสอดคล้องกัน</p>
<p>คณะกรรมการแห่งยุโรป - ผู้อำนวยการสมาคมข้อมูลข่าวสาร (European Commission: DGIS) http://www.europa.eu.int</p>	<p>สหภาพยุโรปปรับเปลี่ยนกฎหมายและนโยบายด้านโทรคมนาคมในยุโรปผ่านการออกกฎหมายที่ผูกพันประเทศสมาชิก เป้าหมายของกฎหมายที่ออกโดยสหภาพยุโรปคือเพื่อสร้างตลาดร่วม (common market) ของการให้บริการด้านโทรคมนาคมและอุปกรณ์ทั่วยุโรป ทั้งนี้ ผู้อำนวยการสมาคมข้อมูลข่าวสาร (The Directorate-General for the Information Society: DGIS) จะดำเนินการตามนโยบายของคณะกรรมการฯ (EC) และวิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมบนพื้นฐานของนโยบายดังกล่าว โดย DGIS สนับสนุนการปฏิรูปด้านโทรคมนาคมผ่านการดำเนินโครงการและการริเริ่มต่างๆ ซึ่งรวมถึงกิจกรรมการทดสอบ และการช่วยเหลือในการจัดตั้งกรอบของกฎระเบียบที่สอดคล้องกับนโยบายของคณะกรรมการของสหภาพยุโรป (EU) จัดหาการสนับสนุนเพิ่มเติมสำหรับการปฏิรูปทางเศรษฐกิจในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก ตลอดจนโครงการพัฒนาเช่น PHARE และ TACIS</p>

ตารางที่ 1-3: องค์กรระหว่างประเทศที่มีบทบาทในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม (ต่อ)

องค์กร	การดำเนินงาน
<p>สำนักงานการโทรคมนาคมแห่งยุโรป (European Telecommunication Office: ETO) http://www.eto.dk</p>	<p>ETO ให้การสนับสนุนการจัดทำระบบการกำกับดูแลรูปแบบใหม่สำหรับตลาดโทรคมนาคมที่เปิดเสรีและส่งเสริมการทำให้กฎระเบียบที่มีอยู่มีความสอดคล้องกัน รวมทั้งให้การสนับสนุนการสร้างกระบวนการร่วม (common procedures) สำหรับการออกใบอนุญาตและการกำหนดเลขหมาย นอกจากนี้ ETO ยังจัดให้มีเวทีการประชุมหารือและวิเคราะห์สถานการณ์ของชาติและดำเนินการศึกษาเหตุการณ์ปัจจุบันที่อาจเป็นปัญหา ปัจจุบัน ETO ทำการศึกษาครอบคลุมในเรื่องของการออกใบอนุญาต การกำหนดราคา การกำหนดเลขหมาย และการกำหนดให้สามารถใช้หมายเลขโทรศัพท์เคลื่อนที่ได้กับผู้ให้บริการทุกระบบ</p>
<p>สภาความร่วมมือแห่งอ่าวเปอร์เซีย (Gulf Co-operation Council: GCC)</p>	<p>สำนักงานด้านโทรคมนาคมของ GCC ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือรัฐสมาชิกในอ่าวเปอร์เซียเพื่อความร่วมมือในด้านภาษี การให้บริการโทรคมนาคม การรับรองมาตรฐานโทรศัพท์เคลื่อนที่จีเอสเอ็ม (GSM mobile telephony) และประสานหลักสูตรการสอน ณ สถาบันการศึกษาและศูนย์ฝึกอบรมในประเทศสมาชิกของ GCC และยังทำงานร่วมกับ ITU เพื่อส่งเสริมการประสานและการทำให้เป็นมาตรฐานเดียวกันของกระบวนการอีกด้วย</p>

ตารางที่ 1-3: องค์กรระหว่างประเทศที่มีบทบาทในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม (ต่อ)

องค์กร	การดำเนินงาน
<p>ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งทวีปอเมริกา (Inter-American Development Bank: IADB) http://www.iadb.org</p>	<p>IADB ให้ความช่วยเหลือทางการเงินในการก่อตั้ง การขยาย การปรับปรุง การรวมเข้าด้วยกันของระบบโทรคมนาคมสาธารณะ และยังให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคในทุกขั้นตอนของโครงการทั้งด้านการเงินและการสนับสนุนกิจกรรมโทรคมนาคมของประเทศสมาชิกโดยมุ่งเน้นการปฏิรูปสถาบันและสร้างความสามารถในการกำกับดูแลให้มีความความเข้มแข็งซึ่งรวมถึงโครงข่ายท้องถิ่นและการให้บริการโทรศัพท์ในชนบท (local telephony)</p>
<p>คณะกรรมการโทรคมนาคมแห่งประเทศในทวีปอเมริกา (Inter-American Telecommunications Commission: CITEL) http://www.citel.oas.org</p>	<p>ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักที่ให้คำปรึกษาแก่องค์กรแห่งรัฐอเมริกัน (Organization of American States: OAS) ในเรื่องเกี่ยวข้องกับโทรคมนาคม วัตถุประสงค์หลักของ CITEL คือ เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาด้านโทรคมนาคมในอเมริกาเพื่อนำไปสู่การพัฒนาอย่างทั่วถึงในภูมิภาค</p>
<p>บริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (International Finance Corporation: IFC) http://www.ifc.org</p>	<p>เป็นสมาชิกของกลุ่มธนาคารโลก (ดูคำอธิบายท้ายตาราง) โดย IFC ดำเนินการผ่านทางกลุ่มที่เรียกว่า Global Information and Communications Technology Group (GICT) เพื่อสนับสนุนการพัฒนาด้านโทรคมนาคมในประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะอย่างยิ่งโดยการเข้าร่วมกับเอกชน IFC ได้จัดหาแหล่งเงินทุนให้แก่โครงการด้านโทรคมนาคมจำนวนมากในประเทศกำลังพัฒนาทั่วโลกในด้านต่างๆ เช่น การให้บริการสื่อสารตามสาย โทรศัพท์เคลื่อนที่ (cellular telephony) และกองทุนรวมตราสารหุ้น (equity fund) สำหรับผู้ให้บริการและผู้ผลิตอุปกรณ์โทรคมนาคม รวมถึงดาวเทียม (satellite) วงจรท้องถิ่นไร้สาย (Wireless Local Loop) และการดำเนินการด้านเคเบิลทีวี (CATV)</p>

ตารางที่ 1-3: องค์กรระหว่างประเทศที่มีบทบาทในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม (ต่อ)

องค์กร	การดำเนินงาน
<p>สถาบันด้านการสื่อสารระหว่างประเทศ (International Institution of Communications: IIC) http://www.iicom.org</p>	<p>IIC เป็นองค์กรที่ประกอบด้วยหลายสาขาวิชาที่ทำหน้าที่นำผู้กำหนดนโยบาย ผู้กำกับดูแล นักวิชาการ และผู้มีบทบาทในอุตสาหกรรมต่างๆ มาร่วมมือกันโดยการจัดหาเวทีประชุมสำหรับการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับโทรคมนาคมรวมถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการค้า วัฒนธรรม การเมือง และสังคมของกิจการโทรคมนาคม นอกจากนี้ ยังจัดให้มีเอกสารเผยแพร่ เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมประจำปี และจัดหาเวทีประชุมระหว่างประเทศอย่างสม่ำเสมอ</p>
<p>สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Union: ITU) http://www.itu.int</p>	<p>โปรดดูคำอธิบายรายละเอียดของ ITU ก่อนหน้านี้</p>
<p>องค์กรกำกับดูแลด้านโทรคมนาคมแห่งละตินอเมริกา (Latin American Forum of Telecommunications Regulators: REGULATEL) http://www.regulatel.org</p>	<p>REGULATEL ทำหน้าที่สนับสนุนให้มีการดำเนินงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลของละตินอเมริกาทั้ง 16 หน่วยงานและสนับสนุนการพัฒนากิจการโทรคมนาคมในภูมิภาค โดยจัดให้มีเวทีประชุมหารือแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์ในการกำหนดกฎระเบียบและนโยบายด้านโทรคมนาคม</p>

ตารางที่ 1-3: องค์กรระหว่างประเทศที่มีบทบาทในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม (ต่อ)

องค์กร	การดำเนินงาน
<p>ตลาดร่วมภูมิภาคอเมริกา ตอนล่าง Mercosur (Southern Common Market) http://www.mercosur.org.uy</p>	<p>ตลาดร่วมภูมิภาคอเมริกาตอนล่างสนับสนุนการเปิดเสรี กิจการโทรคมนาคมในประเทศสมาชิก (ประกอบด้วย ประเทศอาร์เจนตินา ประเทศบราซิล ประเทศปารากวัย และประเทศอุรุกวัย) โดยผ่านทางคณะกรรมการบริการ โทรคมนาคมสาธารณะ (Public Telecommunications Service Commission) และส่งเสริมการพัฒนากิจการ โทรคมนาคมระดับภูมิภาค การรวมกันเป็นเอกภาพของการ จัดการคลื่นความถี่ การออกใบรับรองอุปกรณ์ การอนุมัติ ด้านโทรคมนาคมในภูมิภาค และการแลกเปลี่ยนข้อมูลใน เรื่องเกี่ยวกับโทรคมนาคม</p>
<p>องค์การเพื่อความร่วมมือและ การพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) http://www.oecd.org</p>	<p>OECD ทำหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลและศึกษาด้านตลาด โทรคมนาคมและสนับสนุนการปฏิรูปด้านโทรคมนาคมเพื่อ ให้มีการเจริญเติบโตที่ยั่งยืนและการจ้างงานที่ทำให้เกิด สวัสดิการทางสังคมและเศรษฐกิจ รวมถึงการขยายตัว ทางการค้าโลก</p>
<p>สภาโทรคมนาคมแห่งแปซิฟิก (Pacific Telecommunications Council: PTC) http://www.ptc.org</p>	<p>สมาชิก PTC ได้แก่ บังเจกชน วิสาหกิจที่หวังผลกำไร และวิสาหกิจที่ไม่หวังผลกำไร PTC ทำหน้าที่จัดให้มีเวที ประชุมหรือแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านโทรคมนาคมในแถบ แปซิฟิก รวมถึงสนับสนุนการปฏิรูปการกำหนดกฎระเบียบ และความตื่นตัวของภาคโทรคมนาคมในภูมิภาค PTC ยัง จัดการประชุมและสัมมนารวมถึงการติดต่อสื่อสารระหว่าง องค์กรระดับชาติ ภูมิภาค และระหว่างประเทศที่รับผิดชอบ สำหรับการกำหนดกฎระเบียบและนโยบายด้านโทรคมนาคม</p>

ตารางที่ 1-3: องค์กรระหว่างประเทศที่มีบทบาทในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม (ต่อ)

องค์กร	การดำเนินงาน
<p>องค์กรสื่อสารผ่านดาวเทียมแห่งภูมิภาคแอฟริกา (Regional African Satellite Communications Organization: RASCOM) http://www.rascom.org</p>	<p>วัตถุประสงค์หลักของ RASCOM คือการปรับปรุงการติดต่อสื่อสารระหว่างชุมชนเมืองในประเทศสมาชิกตลอดถึงการสร้างการเชื่อมโยงดาวเทียมโดยตรงระหว่างประเทศในภูมิภาคแอฟริกา นอกจากนี้ยังส่งเสริมการจัดหาการให้บริการโทรคมนาคมแก่พื้นที่ชนบทและพื้นที่ห่างไกล</p>
<p>เครือจักรภพระดับภูมิภาคในด้านการสื่อสาร (Regional Commonwealth in the Field of Communications: RCC)</p>	<p>RCC ร่วมมือพัฒนาโครงข่าย มาตรฐานทางเทคนิค และการจัดการแถบความถี่ในประเทศเครือรัฐเอกราช (Commonwealth of Independent States: CIS) และให้ความร่วมมือกับสมาชิกของตนในการพัฒนานโยบายการกำกับภาษีเช่นเดียวกับการเชื่อมโยงโครงข่ายและความสามารถในการใช้ระหว่างกัน นอกจากนี้ RCC ยังมีส่วนร่วมในโครงการวิจัยและพัฒนาาร่วมกันและการฝึกอบรมผู้เชี่ยวชาญด้านการสื่อสาร</p>
<p>สมาคมกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมแห่งแอฟริกาใต้ (Telecommunication Regulators Association of Southern Africa: TRASA) http://www.trasa.org</p>	<p>วัตถุประสงค์หลักของ TRASA คือ การเพิ่มการติดต่อสื่อสารและความร่วมมือระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลในแถบภูมิภาคแอฟริกาใต้ โดย TRASA พยายามที่จะกระตุ้นการลงทุนในด้านโทรคมนาคมโดยสนับสนุนการสร้างสภาพแวดล้อมที่ทำให้เกิดการลงทุน ซึ่งประเทศสมาชิกของสหภาพการพัฒนาแอฟริกาตอนใต้ (Southern African Development Community: SADC) ตกลงที่จะดำเนินการปรับปรุงให้เกิดสภาพที่ดีทางสังคมและเศรษฐกิจของประชากรของตนตลอดจนการปฏิรูปด้านโทรคมนาคม</p>

ตารางที่ 1-3: องค์กรระหว่างประเทศที่มีบทบาทในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม (ต่อ)

องค์กร	การดำเนินงาน
<p>สมาคมกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมแห่งแอฟริกาตะวันตก (West African Telecommunications Regulators Association: WATRA)</p>	<p>WATRA ได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 2000 โดยหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมแห่งแอฟริกาตะวันตก (West African Telecommunications Regulator) ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรระดับภูมิภาคคล้ายกับ TRASA (ดูข้างต้น)</p>
<p>กลุ่มธนาคารโลก (The World Bank Group) http://www.worldbank.org</p>	<p>ดูคำอธิบายท้ายตาราง สมาชิกกลุ่มธนาคารโลกทำหน้าที่จัดหาเงินทุน และการรับประกันแก่ประเทศกำลังพัฒนา จัดหาข้อมูล คำแนะนำ และความช่วยเหลือด้านการปฏิรูปภาคโทรคมนาคมและกลยุทธ์โครงสร้างพื้นฐานข้อมูลของประเทศอีกด้วย</p>
<p>องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) http://wto.org</p>	<p>WTO เป็นหน่วยงานระหว่างประเทศที่รับผิดชอบในการบริหารข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าและการบริการ (General Agreement on Trade in Services : GATs) ซึ่งรวมถึงภาคผนวกในกิจการโทรคมนาคมและอนุสัญญาเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐาน ซึ่งอนุสัญญานี้รู้จักกันอย่างเป็นทางการในนามของพิธีสารครั้งที่สี่ของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าและการบริการ ซึ่งจะกล่าวถึงในคู่มือนี้ในฐานะที่เป็นข้อตกลงขององค์การการค้าโลกว่าด้วยการกิจการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน (WTO Agreement on Basic Telecommunications) โดย WTO จัดให้มีเวทีการประชุมระดับโลกเพื่อการเจรจาทางการค้าและการระงับข้อพิพาททางการค้า นอกจากนี้ WTO ยังติดตามนโยบายการค้าแห่งชาติและให้ความช่วยเหลือและการฝึกอบรมให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพันธกรณีของ WTO รวมถึงการเรียกร้องให้ปฏิรูปกฎระเบียบด้านการโทรคมนาคม</p>

องค์กรพัฒนาแบบพหุภาคีและทวิภาคี

องค์กรพัฒนาแบบพหุภาคีและทวิภาคีจำนวนมากมีส่วนในการกำหนดกฎระเบียบด้านโทรคมนาคม องค์กรเหล่านี้มุ่งเน้นไปที่ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่อยู่ในระหว่างการเปลี่ยนผ่านระบบเศรษฐกิจ เป้าหมายโดยทั่วไปขององค์กรเพื่อการพัฒนาดังกล่าว คือ การให้ความช่วยเหลือในการจัดทำกรอบในการกำกับดูแลเพื่อสนับสนุนการพัฒนาด้านโทรคมนาคมอันจะมีผลทำให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจโดยทั่วไปด้วย

องค์กรระหว่างประเทศเหล่านี้ โดยทั่วไปจะจัดให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคแก่รัฐบาลและหน่วยงานกำกับดูแลเพื่อส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างในการกำกับดูแลที่เหมาะสม ความช่วยเหลือด้านเทคนิคดังกล่าวรวมถึงการให้คำแนะนำจากเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญ การจ่ายเงินแก่ผู้ให้คำปรึกษาอิสระด้านโทรคมนาคม (เช่น นักเศรษฐศาสตร์ นักกฎหมาย และที่ปรึกษาอื่นๆ) การอบรม การสัมมนาโครงการอบรมเชิงปฏิบัติการ และการแลกเปลี่ยนเจ้าหน้าที่

องค์กรพัฒนาแบบพหุภาคีที่สำคัญส่วนมากทำหน้าที่ในการส่งเสริมการปรับปรุงโครงสร้างและการปฏิรูปกฎระเบียบด้านโทรคมนาคมนั้นแสดงในตารางที่ 1-3 ซึ่งองค์กรเหล่านี้รวมถึง

- »»» กลุ่มของธนาคารโลก ได้แก่
 - »»» ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนา (International Bank for Reconstruction and Development: IBRD)
 - »»» สมาคมพัฒนาระหว่างประเทศ (International Development Association: IDA)
 - »»» บรรษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (International Finance Corporation: IFC) และ
 - »»» สมาคมประกันการลงทุนพหุภาคี (Multilateral Investment Guarantee Association: MIGA)
- »»» ธนาคารแห่งยุโรปเพื่อการพัฒนาและบูรณาการ (European Bank for Reconstruction and Development: EBRD)
- »»» ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank)
- »»» ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งแอฟริกา (African Development Bank)
- »»» ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งทวีปอเมริกา (Inter-American Development Bank) และ
- »»» ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแห่งแอนเดียน (Andean Development Corporation)

องค์กรพัฒนาแบบทวิภาคีจำนวนมากยังมีบทบาทในการสนับสนุนการพัฒนาการกำกับดูแล ซึ่งรวมถึงองค์กรพัฒนาระดับชาติ เช่น US AID ของประเทศสหรัฐอเมริกา DANIDA ของประเทศเดนมาร์ก และ CIDA ของประเทศแคนาดา และยังรวมถึงโครงการระดับภูมิภาคที่มีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนการพัฒนาด้านโทรคมนาคม เช่น โครงการ PHARE ของคณะกรรมการยุโรป

ธนาคารโลก (World Bank)

กลุ่มของธนาคารโลกมีบทบาทสำคัญในการปฏิรูปภาคโทรคมนาคม รวมถึงการปฏิรูปการกำกับดูแลในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่อยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านระบบเศรษฐกิจ ในอดีตธนาคารจัดให้มีแหล่งสนับสนุนทางการเงินโดยตรงที่สำคัญเพื่อขยายโครงสร้างโทรคมนาคมพื้นฐานแก่ PTTs ตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา การที่ธนาคารโลกจะให้รัฐบาลของประเทศใดกู้ยืมเงินได้จะต้องมีการทำข้อตกลงกับรัฐบาลนั้นให้ต้องดำเนินการปฏิรูปกิจการโทรคมนาคม ข้อตกลงให้ปฏิรูปรวมถึงแผนกลยุทธ์ในการดำเนินการให้รัฐออกจากการเป็นเจ้าของกิจการโทรคมนาคมและการเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคม หรือมิฉะนั้นข้อตกลงดังกล่าวอาจกำหนดให้ต้องดำเนินการตามขั้นตอนเฉพาะเจาะจงเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปที่มุ่งจะทำให้เกิดการประกอบกิจการโทรคมนาคมเชิงพาณิชย์ การแปรรูปเป็นองค์กรเอกชน การอำนวยความสะดวกในการเข้าสู่ภาคโทรคมนาคม และทำให้ภาคกิจการโทรคมนาคมมีประสิทธิภาพมากขึ้น

นอกจากนี้ธนาคารโลกยังเป็นปัจจัยเร่งในการสนับสนุนการแปรรูปเป็นองค์กรเอกชนและการแก้ปัญหาภาคการบริการโทรคมนาคมด้วยวิธีการที่วางอยู่บนพื้นฐานของระบบตลาด เป้าหมายของธนาคารคือ การสร้างสภาพแวดล้อมที่ยั่งยืนที่สามารถดึงดูดการลงทุนภาคเอกชนที่จำเป็นต่อการเร่งการพัฒนาภาคโทรคมนาคมและการทำให้การพัฒนาที่เกิดขึ้นนั้นมีความยั่งยืน ดังนั้น นโยบายของธนาคารคือ สนับสนุนการใช้เงินทุนของรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อสนับสนุนการปฏิรูปกิจการโทรคมนาคมเท่านั้น รวมถึงการปฏิรูป การกำกับดูแลที่จะทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินทุน และการจัดการเพื่อพัฒนาภาคโทรคมนาคม

ในแง่ของโครงสร้างการกำกับดูแล ธนาคารสนับสนุนให้มีการแยกภารกิจในการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลของรัฐออกจากการเป็นผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม โดยสนับสนุน (ก) การเสริมสร้างขีดความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดและตรวจสอบนโยบาย (ข) การสร้างระบบการกำกับดูแลและสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเพื่อมุ่งเน้นการแข่งขันในขณะที่สามารถรักษาระดับการแทรกแซงในการกำกับดูแลให้น้อยที่สุด

ธนาคารสนับสนุนให้รัฐบาลของประเทศต่างๆ พัฒนาแผนกลยุทธ์ในการขยายขอบเขตการให้บริการโทรคมนาคมไปให้ทั่วถึงทุกกลุ่มประชากร รวมถึงกลุ่มชนที่ด้อยโอกาสที่สุดในสังคม การ

ดำเนินการดังกล่าวจะสอดคล้องกับเป้าหมายสำคัญของธนาคารที่ต้องการลดระดับความยากจนในประเทศต่างๆ

ปัจจุบันนี้ ธนาคารเป็นผู้นำในการสนับสนุนแนวทางแก้ปัญหาเพื่อบรรเทาผลกระทบของความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูลและสารสนเทศ (digital divide) ธนาคารมีเป้าหมายที่จะส่งเสริมการลงทุนและการปฏิรูปการกำหนดนโยบายและการกำกับดูแลเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่มีความเสรี ซึ่งจะสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการติดต่อสื่อสาร สภาพแวดล้อมเช่นนั้นจะสนับสนุนการเข้าถึงและการใช้ระบบเศรษฐกิจที่อาศัยองค์ความรู้ซึ่งเป็นระบบที่นิยมนำไปใช้ เพื่อใช้ในการต่อสู้กับปัญหาความยากจน

ธนาคารโลกยังมีบทบาทในการพัฒนาและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเพื่อจะสนับสนุนการปฏิรูปการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและเสริมสร้างความสามารถในการกำกับดูแลให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น InfoDev ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ให้การบริจาดด้านต่างๆ ซึ่งดูแลโดยธนาคารโลกได้ให้เงินทุนสำหรับโครงการส่งเสริมการพัฒนาการใช้ข้อมูลและเทคโนโลยีการสื่อสารที่จะอำนวยความสะดวกในการพัฒนาด้านสังคมและเศรษฐกิจในระดับโลก ระดับภูมิภาค ระดับชาติ และระดับท้องถิ่น

InfoDev จัดให้มีการเชื่อมโยงความรู้ความชำนาญด้านการติดต่อสื่อสาร การให้ข้อมูลและด้านเทคนิคให้ใช้ได้ทั่วโลกผ่านทางเครือข่ายของหน่วยงานรัฐบาล ผู้บริจาดที่มีความสัมพันธ์แบบทวิภาคีหรือแบบพหุภาคีกับหลายองค์กรหรือหลายหน่วยงาน ภาคเอกชนและองค์กรที่ไม่แสวงกำไร โครงการนี้ได้จัดหาทุนเพื่อสนับสนุนการสัมมนาทางวิชาการว่าด้วยการกำกับดูแลของ ITU และการริเริ่มหลายประการที่ต้องการขยายความรู้และประสบการณ์ในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม รวมถึงการจัดเตรียมคู่มือการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมนี้ด้วย

1.3 กระบวนการกำกับดูแล (Regulatory Process)

หน่วยงานกำกับดูแลใช้กระบวนการต่างๆ ที่หลากหลายในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม “เครื่องมือในการกำกับดูแล” (regulatory instruments) อาจมีได้หลากหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับรูปแบบหรือโครงสร้างด้านกฎหมายของแต่ละประเทศ เช่น การกำหนดเป็นระเบียบ (regulations) คำวินิจฉัย (decisions) คำสั่ง (orders) กฎฎีกา (decrees) กฎเกณฑ์ (rules) นโยบาย (policies) ประกาศ (notices) และมติ (resolutions) โดยทั่วไปแล้ว ผลของการใช้เครื่องมือดังกล่าวคือ การตัดสินใจเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามนโยบายในการกำกับดูแล การระงับข้อพิพาทและการแก้ปัญหาต่างๆ ภายในขอบเขตของการกำกับดูแล ในส่วนนี้จะเน้นในเรื่องกระบวนการโดยทั่วไปที่ใช้ในการวินิจฉัยปัญหาต่างๆ ในการกำกับดูแล โดยเนื้อหาในส่วนนี้จะไม่ได้คำนึงถึงรูปแบบทางกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะของประเทศใดประเทศหนึ่ง

การตัดสินปัญหาในการกำกับดูแลนั้นเป็นเรื่องยาก เนื่องจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่ายอาจสนับสนุนหรือชักจูงโน้มน้าวให้เกิดผลที่แตกต่างกันไปในการตัดสินปัญหาในการกำกับดูแลเรื่องต่างๆ ในกรณีส่วนใหญ่ผู้มีส่วนได้เสียบางฝ่ายจะพอใจกับคำตัดสินในการกำกับดูแล แต่ในทางตรงกันข้ามบางกลุ่มก็ไม่พอใจกับคำตัดสินนั้น ดังนั้น หน่วยงานกำกับดูแลที่มีความเด็ดขาดย่อมทำให้มีผู้ชนะและผู้แพ้ในบางสถานการณ์ แต่สำหรับหน่วยงานกำกับดูแลที่ไม่มีความเด็ดขาดอาจจะพยายามหลีกเลี่ยงข้อขัดแย้งด้วยการยืดเวลาการตัดสิน หรือสร้างการประนีประนอมที่ไม่อาจนำไปปฏิบัติได้ ซึ่งความไม่เด็ดขาดในการกำกับดูแลและการประนีประนอมที่มีลักษณะดังกล่าวจะทำให้การพัฒนากิจการโทรคมนาคมของประเทศและในที่สุดจะไม่เกิดประโยชน์แก่ผู้ใดเลย

หลักการการตัดสินในการกำกับดูแลที่สำคัญๆ ซึ่งเป็นที่รู้จักกันดี ได้แก่

- »»» ความโปร่งใส (transparency)
- »»» ความเป็นภาวะวิสัย (objectivity)
- »»» ความเป็นมืออาชีพ (professionalism)
- »»» ความมีประสิทธิภาพ (efficiency) และ
- »»» ความเป็นอิสระ (independence)

กฎหมายและระบบกฎหมายของประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่มักจะกำหนดแนวทางและข้อจำกัดของขั้นตอนการตัดสินในการกำกับดูแลไว้ แต่กฎเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณานั้นอาจแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศและแต่ละระบบกฎหมาย อย่างไรก็ตามที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้เป็นแนวโน้มการกำกับดูแลร่วมกันของหลายๆ ประเทศ

กฎเกณฑ์พื้นฐาน 2 ข้อ (Fundamental rules) ของกระบวนการที่เป็นธรรมที่ใช้ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (common law) เป็นสิ่งที่ควรค่าแก่การนำมากล่าวถึงไว้ในที่นี้ แม้ว่ากฎพื้นฐานดังกล่าวจะไม่มีสภาพบังคับในหน่วยงานกำกับดูแลในหลายประเทศ แต่กฎพื้นฐานดังกล่าวก็ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง การปฏิบัติตามกฎพื้นฐานเหล่านี้จะช่วยบรรเทาปัญหาทางด้านการเมือง ปัญหาของสาธารณชน และปัญหาข้อโต้แย้งทางด้านกฎหมาย กฎพื้นฐานเหล่านี้ ได้แก่

- (1) เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียทั้งหลายมีโอกาสแสดงข้อคิดเห็นหรือแสดงข้อต่อสู้หรือข้อสนับสนุนก่อนที่จะทำการตัดสินอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งมีผลกระทบต่อพวกเขา กฎดังกล่าวเรียกเป็นภาษาละตินว่า “audi alteram partem” หรือ “ฟังความทั้งสองข้าง” การฝ่าฝืนกฎเกณฑ์นี้อาจทำให้ศาลเพิกถอนการตัดสินในการกำกับดูแลในระบบกฎหมายจารีตประเพณีบางประเทศ ส่วนระบบกฎหมายอื่นๆ นั้น กฎเกณฑ์เหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของมาตรฐานของวิธีพิจารณาที่เป็นธรรมที่มีได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งใช้บังคับกับหน่วยงานกำกับดูแล กฎเกณฑ์เหล่านี้อยู่บนพื้นฐาน

ของแนวปฏิบัติและข้อกฎหมาย ในกรณีที่ไม่ได้คำนึงถึงมุมมองของผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ผู้กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมจะเสี่ยงต่อการทำคำตัดสินที่ละเลยปัจจัยที่มีความสำคัญ การพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญๆ ดังกล่าวอาจนำมาซึ่งคำตัดสินที่แตกต่างและดีกว่า การใช้กฎเกณฑ์ข้อนี้จะช่วยส่งเสริมให้มีการทำคำตัดสินที่โปร่งใสมากขึ้น

- (2) อย่าเป็นผู้พิพากษาในคดีของตัวเอง (Don't be a judge in your own cause) กฎดังกล่าวนี้มีรากฐานมาจากภาษาละตินเรียกว่า “nemo iudex in sua causa debet esse” กฎดังกล่าวมีความหมายว่า หน่วยงานกำกับดูแลควรหลีกเลี่ยงอคติและการทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าหน่วยงานกำกับดูแลนั้นทำงานโดยมีอคติ หน่วยงานกำกับดูแลจึงไม่ควรตัดสินในเรื่องที่ตนมีผลประโยชน์ร่วมด้วยและไม่ควรตัดสินในประเด็นที่วิญญูชนหรือคนที่มีความรู้ในข้อเท็จจริงนั้นอาจเข้าใจว่าหน่วยงานกำกับดูแลตัดสินไปโดยมีอคติ ในวิชา “นิติศาสตร์” มีคำกล่าวที่ว่า “ไม่ใช่เพียงแค่มีความยุติธรรม แต่จะต้องทำให้เห็นได้ว่าเกิดความยุติธรรมขึ้น” การมองหรือเข้าใจว่าหน่วยงานกำกับดูแลมีอคติอาจเกิดขึ้นจากหลายปัจจัย ตั้งแต่ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการเงินของญาติพี่น้องในเรื่องใดๆ จนถึงกรณีตำแหน่งหน้าที่การงานในการบริหารจัดการ PTO ที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับคำตัดสินของการกำกับดูแล การใช้กฎเกณฑ์จะช่วยสนับสนุนให้เกิดคำตัดสินที่มีลักษณะเป็น “ภาวะวิสัย” ที่ไม่ได้ขึ้นอยู่กับความคิดเห็นส่วนตัวของบุคคลใดบุคคลหนึ่งและทำให้เกิดความเชื่อถือในกระบวนการกำกับดูแล

ถึงแม้ว่ากฎเกณฑ์ต่างๆ ของกฎหมายจารีตประเพณีเหล่านี้จะไม่มีสภาพบังคับและไม่ครอบคลุมพื้นฐานหรือหลักการในการตัดสินที่ดีทั้งหมดก็ตาม แต่กฎเกณฑ์เหล่านี้จะส่งเสริมให้การตัดสินมีความน่าเชื่อถือและเป็นกลาง กฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ของการทำคำตัดสินที่ดีและมีประสิทธิภาพในการตัดสินปัญหาหรือข้อพิพาทในการกำกับดูแลแตกต่างกันในบรรดาหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมต่างๆ ตัวอย่างของหลักการที่หน่วยงานกำกับดูแลของประเทศออสเตรเลียได้พัฒนาขึ้นมาสามารถสรุปได้ในกรอบที่ 1-3 ดังนี้

กรอบที่ 1-3: หลักการของการทำคำตัดสินที่เหมาะสม

1. การตัดสินต้องอยู่ภายใต้ขอบอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานกำกับดูแล
2. หน่วยงานกำกับดูแลต้องพิจารณาเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดและมองข้ามประเด็นที่ไม่เกี่ยวข้อง
3. การตัดสินต้องกระทำโดยสุจริตและเพื่อวัตถุประสงค์ที่ถูกต้องและเหมาะสม
4. ข้อเท็จจริงที่เป็นพื้นฐานของคำตัดสินต้องวางอยู่บนพื้นฐานของหลักฐานที่ปรากฏ
5. คำตัดสินต้องสมเหตุสมผล
6. บรรดาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินต้องได้รับโอกาสในกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรม (รวมถึงสิทธิในการโต้แย้งข้ออ้างหรือหลักฐานที่เป็นปฏิปักษ์ที่หน่วยงานกำกับดูแลอาจใช้ในการพิจารณา)
7. นโยบายรัฐบาลจะต้องถูกนำมาใช้อย่างถูกต้องและเหมาะสม
8. หน่วยงานกำกับดูแลอิสระต้องไม่กระทำการตามการชี้แนะของบุคคลอื่น

ข้อสังเกต: หลักการเหล่านี้ได้ถูกปรับปรุงมาจากหลักการที่พัฒนามาจากองค์กรสื่อสารออสเตรเลีย (Australian Communications Authority)

มีขั้นตอนหลากหลายขั้นตอนที่จะช่วยให้หน่วยงานกำกับดูแลทำคำตัดสินในการกำกับดูแลได้ดียิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การเลือกกระบวนการตัดสินนั้นจะแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ของขั้นตอนการตัดสิน หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้จะช่วยให้องค์กรกำกับดูแลสามารถบรรลุหลักการในการตัดสินปัญหาที่ดี ได้แก่ ความโปร่งใส ความเป็นภาวะวิสัย ความเป็นมืออาชีพ ความมีประสิทธิภาพ และความเป็นอิสระ แต่ทั้งนี้จะต้องขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องด้วย

- ➡ ใช้กระบวนการสาธารณะทุกครั้งในเวลาอันรวดเร็ว การแจ้งหรือประกาศเกี่ยวกับการกำกับดูแลธุรกิจและการตัดสินปัญหาต่างๆ ให้สาธารณชนทราบ รวมถึงการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ในหนังสือพิมพ์หรือสื่ออื่นๆ เพื่อให้สาธารณชนทราบถึงโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็น
- ➡ กำหนดรูปแบบกระบวนการสาธารณะที่จะนำไปปรับปรุงคุณภาพของการแสดงความคิดเห็นจากสาธารณชน ด้วยการจัดทำข้อมูลภูมิหลังและทางเลือกเพื่อใช้ในการตัดสินในรูปของประกาศ หรือเอกสารแนะนำต่างๆ วิธีการนี้จะทำให้ได้รับทราบความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมที่ตรงประเด็นมากขึ้นและทำให้ได้รับข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อประเด็นที่หน่วยงานกำกับดูแลต้องตัดสินใจ วิธีนี้ประสบความสำเร็จใน

ประเทศต่างๆ อย่างมาก เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศจอร์แดน ประเทศแอฟริกาใต้ และประเทศโคลัมเบีย เป็นต้น

- »»» เผยแพร่การพัฒนากฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลที่สำคัญทั้งหมดบนเว็บไซต์เกี่ยวกับการกำกับดูแล เว็บไซต์ดังกล่าวควรเชิญชวนสมาชิกที่อยู่ในวงการและสาธารณชนให้เข้ามาแสดงความเห็นต่อแนวทางคำตัดสินที่ยังไม่เป็นที่ยุติ ควรเผยแพร่คำตัดสินที่ได้ประกาศแล้ว กฎระเบียบ กระบวนการ หนังสือบอกกล่าวและเอกสารแนะนำบนเว็บไซต์ นอกจากนี้ ควรจัดทำ การเชื่อมโยงไปยังเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้องหรือเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่ต้องการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำกับดูแล กำหนดให้ผู้ให้บริการจัดทำข้อมูลที่มีประโยชน์แก่สาธารณชนบนเว็บไซต์ของตน เช่น อัตราต่างๆ ทางเลือกต่างๆ ของการให้บริการ และกระบวนการร้องเรียน
- »»» จัดทำคำร้องที่เป็นลายลักษณ์อักษรส่งให้แก่ผู้ให้บริการเพื่อขอข้อมูลในประเด็นที่มีความซับซ้อน ให้ผู้ให้บริการจัดหาข้อมูลที่จำเป็นด้านเทคนิค การเงิน และข้อมูลเชิงเศรษฐศาสตร์ที่จำเป็นเพื่อใช้ในการประกอบพิจารณาคำตัดสินแก่หน่วยงานกำกับดูแล การขอให้ส่งรายละเอียดของข้อโต้แย้งหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่หน่วยงานกำกับดูแลกำลังพิจารณา
- »»» สนับสนุนให้ผู้มีส่วนได้เสียจัดทำคำร้อง ความเห็น และข้อเสนอแนะ รวมทั้งเอกสารต่างๆ ในรูปแบบของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ หากจำเป็นจะต้องปกป้องข้อมูลที่เป็นความลับ ก็ให้จัดทำเอกสารต่างๆ เหล่านั้นในรูปแบบของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่มีการเข้ารหัสเพื่อความปลอดภัย ในกรณีอื่นที่ไม่จำเป็นต้องปกป้องข้อมูลเป็นความลับ ควรสนับสนุนให้สาธารณชนจัดทำข้อเสนอแนะ ความเห็นต่างๆ ในรูปแบบที่ผู้มีส่วนได้เสียและกิจการต่างๆ สามารถเข้าถึงและตรวจสอบได้
- »»» ใช้วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกเพื่อแก้ปัญหาในประเด็นที่ซับซ้อน วิธีการดังกล่าวได้แก่ การไกล่เกลี่ยและการใช้ออญาโตตุลาการ ควรพิจารณาจ้างผู้เชี่ยวชาญที่เป็นอิสระเป็นผู้ไกล่เกลี่ยและออญาโตตุลาการ ผู้เชี่ยวชาญเหล่านั้นอาจรายงานต่อหน่วยงานกำกับดูแลเพื่อขอแนวทางหรือการตัดสินใจขั้นสุดท้ายได้ในกรณีจำเป็น
- »»» ดำเนินการตามขั้นตอนพื้นฐานที่จะทำให้เกิดการตัดสินใจที่รอบคอบประกอบด้วยข้อมูลที่จำเป็น พิจารณาว่าข้อมูลประเภทใดจะเกี่ยวข้องกับ การตัดสินใจ พิจารณาว่าวิธีการใดดีที่สุดในการรวบรวมข้อมูลที่จำเป็น (เช่น การวิจัยโดยบุคลากรในหน่วยงาน การศึกษาโดยที่ปรึกษา และข้อมูลที่ขอจากผู้ประกอบการ เป็นต้น) เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียและสาธารณชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับพยานหลักฐานที่ปรากฏ และทำ คำตัดสินบนพื้นฐานของข้อมูลที่ปรากฏต่อสาธารณะหากสามารถทำได้

- ▶▶ ปรับปรุงกระบวนการตัดสินใจให้กระชับ หากสามารถทำได้ ควรจัดทำ และเผยแพร่รายละเอียดของกระบวนการตัดสินใจและปฏิบัติตามแนวทางที่ประกาศไว้

1.4 หลักการสำหรับการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมที่มีประสิทธิภาพ

แม้ว่าตลาดโทรคมนาคมทั่วโลกจะอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนแปลง แต่ทิศทางการเปลี่ยนแปลงโดยทั่วไปมีความเหมือนกันในประเทศส่วนใหญ่ จึงไม่น่าแปลกที่หลักการของการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมที่มีประสิทธิภาพจะหลอมรวมไปในทิศทางเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การนำหลักการดังกล่าวไปใช้ในทางปฏิบัติมีความแตกต่างกันอย่างมากในแต่ละประเทศ โดยขึ้นอยู่กับโครงสร้างและวิวัฒนาการของตลาดโทรคมนาคม ทรัพยากรของแต่ละประเทศ โครงสร้างทางกฎหมาย และสมรรถภาพในการกำกับดูแล

ในส่วนที่จะกล่าวถึงต่อไปจะเป็นการทบทวนหลักการพื้นฐานในการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพที่จะสามารถนำไปใช้ได้ สถานการณ์ต่างๆ

1.4.1 การลดการแทรกแซงของการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมหลังจากมีการแข่งขันในตลาดแล้ว

การกำกับดูแลควรต้องอยู่ในระดับที่น้อยที่สุดโดยเฉพาะอย่างยิ่งในตลาดที่มีการแข่งขัน หลักฐานจากทั่วโลกแสดงให้เห็นว่าตลาดที่มีการแข่งขันกันอย่างเสรีจะสามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้ดีกว่าตลาดที่ถูกควบคุมโดยรัฐบาล มาตรการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมที่ยุ่ยยากจะทำให้ประโยชน์จากการแปรรูปและการเปิดเสรีสูญหายไปหรือถูกลดทอนลงอย่างมาก

ขอบเขตของการกำกับดูแลควรปรับเปลี่ยนให้เข้ากับระดับของการพัฒนาในตลาด โดยเฉพาะระดับของการแข่งขัน ในขณะที่การแข่งขันเพิ่มมากขึ้นการกำกับดูแลควรจะลดน้อยลง อย่างไรก็ตาม การแทรกแซงของการกำกับดูแลที่เด็ดขาดในช่วงแรกของการเปิดเสรีทางการตลาดสามารถเกิดขึ้นได้บ่อยครั้งเพื่อที่ให้มั่นใจได้ว่ามีโอกาสที่จะทำให้เกิดการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพขึ้น การตัดสินใจที่ชัดเจนในการจัดอุปสรรคในการแข่งขันในช่วงต้นของกระบวนการจะกระตุ้นการแข่งขันและทำให้กฎระเบียบมีความยืดหยุ่นมากขึ้นในโอกาสต่อไป ขณะที่ตลาดได้เปิดให้มีการแข่งขัน กฎระเบียบควรมุ่งเน้นไปที่ผู้ประกอบการรายเดิมซึ่งควรกำหนดให้ผู้ประกอบการรายเดิมเปิดการเชื่อมโยงโครงข่ายและแยกการจำหน่ายบริการแต่ละประเภทออกจากกันเพื่อให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาให้บริการได้

หน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมรายใหม่มีแนวโน้มที่จะให้ความเป็นธรรมและปฏิบัติต่อผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายเดิมและผู้ประกอบการรายใหม่เท่าเทียมกัน แนวทางนี้อาจมีผลเป็นการเพิ่มการแทรกแซงการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในระยะยาว แนวทางนี้จะทำให้เกิดภาระที่ไม่จำเป็นแก่ผู้ประกอบการรายใหม่และทำให้ไม่สามารถดำเนินการกำกับดูแลในลักษณะที่ “ไม่สมดุล” ซึ่งจะเปิดให้ระบบเครือข่ายโทรศัพท์สาธารณะมีการแข่งขัน (Public Switched Telephone Network: PSTN) ได้มากกว่า

บทเรียนของการกำกับดูแลข้างต้นนี้ใช้เวลานานกว่าจะเรียนรู้ได้ ตัวอย่างเช่น ในช่วงแรกหน่วยงานกำกับดูแลปฏิเสธที่จะเข้าไปแทรกแซงเด็ดขาดในข้อพิพาทเกี่ยวกับการเชื่อมต่อโครงข่าย โดยเสนอแนะว่าผู้ประกอบการรายใหม่และผู้ประกอบการรายเดิมควรต่อรองเงื่อนใหม่ในการเชื่อมต่อสัญญาณกับ PSTN ตามความสมัครใจซึ่งใช้เวลาหลายปีกว่าหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมบางแห่งจะตระหนักว่าผู้ประกอบการโครงข่ายโทรศัพท์สาธารณะขาดแรงจูงใจที่จะเจรจาข้อตกลงเกี่ยวกับการเชื่อมต่อสัญญาณกับผู้จะเข้ามาเป็นคู่แข่งของตน แทนที่แนวทางดังกล่าวนี้จะช่วยลดกฎระเบียบในการกำกับดูแล แนวทางนี้จะทำให้เกิดการแทรกแซงของการกำกับดูแลในเรื่องการเชื่อมต่อโครงข่ายซ้ำๆ เป็นระยะเวลายาวนานกว่าปัญหาจะหมดไป

เมื่อเวลาผ่านไป หน่วยงานกำกับดูแลจำนวนมากต่างเริ่มตระหนักว่าการแทรกแซงของการกำกับดูแลในกิจการโทรคมนาคมอย่างเด็ดขาดเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้มีการเชื่อมต่อโครงข่ายที่จะทำให้เกิดการแข่งขันเพิ่มขึ้นอย่างมาก การแทรกแซงดังกล่าวรวมถึงการใช้มาตรการกำกับดูแลเชิงรุกที่วางแผนปฏิบัติที่ก้าวหน้าและมีกลไกการระงับข้อพิพาท แนวคิดในการกำกับดูแลเรื่องนี้เป็นแนวคิดที่ยังคงพัฒนาอยู่ตลอดเวลา

การกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายเป็นหนึ่งในข้อยกเว้นจำนวนไม่มากนักที่ยกเว้นหลักการทั่วไป ในกรณีส่วนใหญ่ การกำกับดูแลควรมีให้น้อยที่สุด มาตรการแทรกแซงควรมีการประเมินเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ที่ทำให้ต้องมีการออกมาตรการเช่นนั้นมา ปัญหาที่ควรได้รับการพิจารณาเช่น วัตถุประสงค์เหล่านั้นเป็นวัตถุประสงค์ที่ถูกต้องชอบธรรมหรือไม่ หากเป็นวัตถุประสงค์ที่ถูกต้องชอบธรรม มาตรการที่กำหนดนั้นเป็นมาตรการที่ก้าวล่วงเข้าไปในการประกอบกิจการของบรรดาผู้ประกอบการต่างๆ ที่น้อยที่สุดโดยยังสามารถทำให้บรรลู่วัตถุประสงค์ดังกล่าวได้อยู่หรือไม่

ตัวอย่างกรณีศึกษาของประเทศแถบยุโรปเมื่อไม่นานมานี้แสดงให้เห็นถึงกรณีที่ได้มีการถามคำถามดังกล่าวข้างต้น และใช้มาตรการแทรกแซงการประกอบกิจการของบรรดาผู้ประกอบการต่างๆ ให้น้อยที่สุด เป็นเวลาหลายปีที่รัฐบาลในหลายประเทศได้ดำเนินการตรวจสอบและรับรองอุปกรณ์ปลายทาง (terminal equipments) ที่ติดกับโครงข่ายโทรคมนาคม (telecommunication network) ซึ่งแนวทางนี้ได้รับการทบทวนจากสหภาพยุโรปในการพยายามที่จะลดกฎระเบียบที่ไม่จำเป็นลง ผลของการทบทวนทำให้ปัจจุบันสหภาพยุโรปตัดสินใจที่จะเลิกใช้แนวทางกำกับดูแลการใช้

อุปกรณ์ปลายทางเดิม แต่หันมาสนับสนุนแนวทางที่ให้อุตสาหกรรมรายงานการดำเนินการต่างๆ ด้วยตนเอง (industry self-reporting) ข้อกำหนดว่าด้วยอุปกรณ์ปลายทางสำหรับวิทยุและโทรคมนาคมของสหภาพยุโรป ค.ศ. 1991 (The 1991 EU Directive on Radio and Telecommunication Terminal Equipment) กำหนดเพียงให้ผู้ผลิตอุปกรณ์ปลายทางแสดงการปฏิบัติตามมาตรฐานที่จำเป็น (declaration of conformity) นโยบายการกำกับดูแลจะทำให้มีการใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ รวดเร็วขึ้นและลดความล่าช้าที่เกิดจากการกำกับดูแลหรืออุปสรรคอื่นๆ

ตัวอย่างของยุโรปข้างต้นอาจไม่เหมาะสมกับประเทศกำลังพัฒนา เช่น ในประเทศที่ขาดระบบติดตามตรวจสอบช่วงความถี่ (frequency spectrum) ที่มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ในทุกประเทศ มาตรการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมรูปแบบใหม่ๆ ควรมีการประเมินอย่างรอบคอบเพื่อที่จะมั่นใจได้ว่าวิธีการเหล่านั้นเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการและชอบธรรม

1.4.2 การทำให้มาตรฐานการกำกับดูแลในระดับโลกและระดับภูมิภาคมีรูปแบบเดียวกัน

เทคโนโลยีขั้นพื้นฐานและหลักการทางเศรษฐศาสตร์ในกิจการโทรคมนาคมมีลักษณะเหมือนกันทั่วโลก ปัจจุบันนี้กลุ่มผู้ผลิตจำนวนมากเป็นผู้ผลิตอุปกรณ์ชุมสาย (switching) การส่งสัญญาณ (transmission) เครื่องรับสัญญาณปลายทาง โปรแกรมคอมพิวเตอร์ และอุปกรณ์อำนวยความสะดวกด้านโครงข่ายที่เกี่ยวข้องที่ใช้ในเกือบทุกที่ แม้แต่ในพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางเทคโนโลยีหรือการประยุกต์ใช้ในท้องถิ่นก็ยังใช้โครงข่ายโทรคมนาคม (network architecture) พื้นฐานที่เหมือนกัน แต่แนวโน้มในการทำให้เทคโนโลยีด้านโทรคมนาคมเป็นมาตรฐานเดียวกันก็เริ่มชัดเจนขึ้น

หลักการทางเศรษฐศาสตร์พื้นฐานในตลาดบริการโทรคมนาคมมีลักษณะเหมือนกันในประเทศส่วนใหญ่ ธุรกิจและผู้บริโภคต่างมีความต้องการบริการโทรคมนาคมที่ทันสมัยมากขึ้นโดยมีราคาถูกที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ หากปัจจัยอื่นมีความเท่าเทียมกัน ผู้ผลิตที่ตอบสนองความต้องการดังกล่าวได้มากที่สุดจะประสบความสำเร็จ ส่วนผู้ประกอบการที่ไม่สามารถแข่งขันได้ก็จะไม่ได้รับความสนใจจากผู้บริโภคและถูกคู่แข่งแซงหน้าไป ขณะที่ความสามารถของธุรกิจและผู้บริโภคในการชำระค่าบริการมีความหลากหลายอย่างมาก ความหลากหลายเหล่านี้ไม่ได้เป็นเหตุที่ทำให้เกิดความแตกต่างในแนวทางการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมทั่วโลก ประเทศที่มีความร่ำรวยเท่าๆ กัน อาจใช้แนวทางในการกำกับดูแลที่แตกต่างกันมาก เช่นเดียวกับในกรณีของประเทศยากจนพอๆ กัน ก็อาจใช้แนวทางกำกับดูแลที่แตกต่างกันได้มากเช่นกัน

ความแตกต่างในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมถูกมองว่าเกิดจากความแตกต่างในโครงสร้างทางกฎหมาย สถาบันการเมือง และวัฒนธรรมของประเทศต่างๆ ความแตกต่างเหล่านี้มีความสำคัญ แต่โดยทั่วไปไม่ได้เป็นเหตุที่ควรทำให้เกิดความแตกต่างที่สำคัญในด้านเทคนิคหรือหลักการทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้ในการกำกับดูแล

ตลาดโทรคมนาคมได้กลายเป็นตลาดระดับโลกและตลาดระดับภูมิภาคมากขึ้นเรื่อยๆ แม้ว่าผู้ให้บริการโทรคมนาคมที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีความใกล้ชิดกับผู้บริโภค แต่ผู้ให้บริการเหล่านี้จะต้องคำนึงแนวทางการดำเนินธุรกิจและกลยุทธ์การแข่งขันในกรอบของการแข่งขันในระดับโลก ผู้กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมก็ควรคิดในลักษณะเช่นเดียวกัน

หน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมที่สร้างภาระอันเกิดจากการกำกับดูแลให้แก่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมในท้องถิ่นเป็นพิเศษขึ้นมาหรือมีข้อกำหนดที่เพิ่มค่าใช้จ่ายมากขึ้นกว่าประเทศอื่นๆ นั้น จะทำให้ผู้ประกอบการในท้องถิ่นมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถแข่งขันในระดับโลกได้เช่นเดียวกับกรณีกับผู้กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมปกป้องผู้ให้บริการโทรคมนาคมในประเทศ (national operator) จากกฎระเบียบในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมที่ใช้ในประเทศอื่นๆ ก็จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ประกอบการในท้องถิ่นในการเข้าไปแข่งขันในตลาดระดับโลก หน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมเหล่านั้นจะเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขัน การปรับปรุงการบริการรูปแบบใหม่ๆ และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เนื่องจากไม่ดำเนินการส่งเสริมระบบที่เอื้อต่อการแข่งขันเช่นเดียวกับประเทศเพื่อนบ้านของตน

ตลอดเวลาที่ผ่านมา มาตรฐานการกำกับดูแลสากล หรือแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดได้รับการพัฒนามากขึ้น แนวปฏิบัติบางประการสามารถเห็นได้ชัดเจนตามรายการการปฏิรูปกิจการโทรคมนาคมสากล ในตารางที่ 1-1 สำหรับแนวปฏิบัติอื่นๆ ได้นำมากล่าวไว้ในส่วนอื่นของหนังสือคู่มือเล่มนี้ ยกตัวอย่างเช่น การกำกับดูแลเพดานราคาและกองทุนเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงบริการ (universal service funds) (ซึ่งแตกต่างจากการอุดหนุนชั่วคราวระหว่างบริการโทรคมนาคมโดยผู้ให้บริการระบบโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานที่มีอยู่แล้ว) สำหรับแนวปฏิบัติในการกำกับดูแลประการอื่นจะมีลักษณะที่ใหม่กว่า เช่น แนวทางหลายประการในการกำหนดให้แยกบริการการใช้โครงข่ายเฉพาะวงจรท้องถิ่น

บางมาตรฐานการกำกับดูแลหรือแนวปฏิบัติได้ถูกนำไปบรรจุไว้ในความตกลงทางการค้าและข้อตกลงระหว่างประเทศอื่นๆ ตัวอย่างที่สำคัญคือ แนวทางการกำกับดูแลที่อยู่ใน “เอกสารอ้างอิงเกี่ยวกับการกำกับดูแลขององค์การการค้าโลก”

ในบริบทนี้ สิ่งที่น่าสนใจคือ ปลายเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2000 ประเทศสหรัฐอเมริกาประกาศว่าต้องการให้นำเรื่องเข้าสู่กระบวนการหารือ ของ WTO เกี่ยวกับประเทศเม็กซิโกเรื่องความล้มเหลวในการปฏิบัติตามพันธกรณีที่ได้ให้ไว้ภายใต้ ABT ซึ่งครั้งนี้เป็นครั้งแรกที่มีการนำข้อพิพาท

ไปสู่ WTO ในเรื่องของอุปสรรคการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคม ในกรณีนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำประเด็นเข้าสู่กระบวนการหารือทั้งหมดสามประเด็น คือ

- 1) การขาดระเบียบข้อบังคับที่มีประสิทธิภาพเหนือผู้ผูกขาดรายเดิม ในที่นี้คือ เทลเม็กซ์ (Telmex) ที่ยังสามารถใช้อำนาจเหนือตลาดของตนกีดกันการแข่งขัน
- 2) ความล้มเหลวในการทำให้มีการเชื่อมต่อโครงข่ายที่คิดค่าบริการซึ่งวางอยู่บนพื้นฐานของต้นทุนในการให้บริการภายในระยะเวลาที่เหมาะสมที่จะทำให้ผู้ให้บริการสามารถเชื่อมต่อกับลูกค้าของเทลเม็กซ์ได้เพื่อให้บริการทั้งในระดับท้องถิ่น ทางไกล และระหว่างประเทศ
- 3) ความล้มเหลวในการที่จะเสนอทางเลือกแทนระบบที่ล้าสมัยที่คิดค่าบริการกับผู้ให้บริการของประเทศสหรัฐอเมริกาในอัตราที่สูงกว่าต้นทุนเชื่อมต่อโทรศัพท์ระหว่างประเทศไปยังประเทศเม็กซิโก

หน่วยงานกำกับดูแลที่ให้ความสำคัญกับการรักษาความสามารถในการแข่งขันของตลาดโทรคมนาคมภายในประเทศควรจะต้องพิจารณาถึงแนวโน้มการกำกับดูแลระหว่างประเทศ และเป็นผู้ริเริ่มนำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและการแข่งขันในตลาด การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมอาจเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนหากไม่ได้นำกฎเกณฑ์ที่มีอยู่แล้วในตลาดมาพิจารณาประยุกต์ใช้ในประเทศ ในหลายๆ ครั้ง แนวทางการกำกับดูแลทางด้านเศรษฐกิจและทางด้านเทคนิคที่พิสูจน์แล้วในบางตลาดสามารถนำมาใช้ให้ประสบความสำเร็จในตลาดอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันได้ การติดต่อสื่อสารที่เพิ่มขึ้นระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลด้วยกันเพื่อให้วิธีการในการกำกับดูแลมีความสอดคล้องกันนั้นจะส่งผลให้การกำกับดูแลได้รับการพัฒนามากขึ้น

1.4.3 การผลักดันให้เกิดการแข่งขัน

เป็นที่ทราบกันดีว่าการแข่งขันในการให้บริการของกิจการโทรคมนาคมและการบริการต่างๆ นั้นมีข้อดีมากกว่าข้อเสียอย่างไม่อาจเทียบกันได้ ปัจจุบันนี้ตลาดโทรคมนาคมได้เปิดให้มีการแข่งขันในเกือบทุกประเทศทั่วโลกในระดับที่แตกต่างกัน

ในทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศยุโรปและกลุ่มประเทศสมาชิกองค์การความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD countries) ได้พัฒนาตลาดเสรีในกิจการโทรคมนาคมให้เจริญก้าวหน้ามากที่สุด ในช่วงต้นทศวรรษ การให้บริการโทรคมนาคมส่วนใหญ่ในยุโรปมักอยู่ในรูปแบบของการผูกขาด แต่ในช่วงปลายทศวรรษ ตลาดโทรคมนาคมของกลุ่มประเทศที่เป็นสมาชิกองค์การความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจได้เปิดให้มีการแข่งขันมากกว่าร้อยละ 96 เมื่อวัดจากรายได้รวมของกิจการ

นอกจากนี้การเปิดเสรีในตลาดโทรคมนาคมที่สำคัญได้เกิดขึ้นในภูมิภาคอื่นตลอดทั่วทั้งทวีปอเมริกา ยุโรปตะวันออก และประเทศที่เคยอยู่ในสหภาพโซเวียต แอฟริกา และภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก จากข้อมูล ITU ใน ค.ศ. 1999 ตลาดโทรคมนาคมที่มีการเปิดเสรีมากที่สุดคือ ตลาดให้บริการโทรศัพท์มือถือ (67%) และตลาดการให้บริการเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (72%) ในช่วงต้นปี ค.ศ. 1999 ตลาดบริการโทรคมนาคมพื้นฐานยังคงมีการผูกขาดอยู่ประมาณร้อยละ 73 อย่างไรก็ตาม มีแนวโน้มอย่างชัดเจนว่าตลาดโทรคมนาคมพื้นฐานกำลังเข้าสู่การแข่งขันในทุกภูมิภาค ตลาดส่วนนี้เองที่เป็นความท้าทายที่ยิ่งใหญ่ที่สุดสำหรับหน่วยงานกำกับดูแลในการดำเนินการเปิดให้มีการแข่งขันอย่างเสรีมากขึ้น

บทบาทของการกำกับดูแลตามปกติคือ การทำให้เกิดการแข่งขันได้อย่างแท้จริง บทบาทลักษณะนี้อาจไม่เหมือนกับกรณีของอุตสาหกรรมอื่นๆ อย่างไรก็ตามโครงสร้างของอุตสาหกรรมโทรคมนาคมและลักษณะของโครงข่ายโทรคมนาคมทำให้มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำกับดูแล การแทรกแซงโดยการกำกับดูแลนั้นเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หลายประการที่เกี่ยวข้องกับการผลักดันให้เกิดการแข่งขัน

รายละเอียดของจุดประสงค์ที่สำคัญที่อยู่ในหนังสือคู่มือเล่มนี้ คือ

- » การให้ใบอนุญาตแก่ผู้แข่งขันรายใหม่และผู้ประกอบกิจการรายเดิมบนเงื่อนไขและข้อกำหนดที่ทำให้เกิดหลักการที่ชัดเจนและแน่นอนสำหรับผู้ประกอบการทั้งสองประเภท เพื่อดึงดูดการลงทุน (ดูรายละเอียดในบทที่ 2)
- » ทำให้เกิดการเชื่อมต่อโครงข่ายและการให้บริการ รวมทั้งแก้ปัญหาข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการเชื่อมต่อโครงข่าย
- » เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบการรายเดิมใช้อำนาจเหนือตลาดของตนไปกีดกันจนผู้ประกอบการรายใหม่ต้องออกจากตลาด
- » เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดคิดค่าบริการเกินสมควรในตลาดที่ตนมีอำนาจเหนือและใช้วิธีการอุดหนุนไขว้ด้วยการนำเงินที่ได้จากค่าบริการในตลาดที่ตนมีอำนาจเหนือตลาดไปใช้อุดหนุนบริการในตลาดที่มีการแข่งขันสูง
- » เพื่อบรรลุเป้าหมายที่จะทำให้ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงบริการในสภาพแวดล้อมที่ตลาดมีการแข่งขัน

หากขาดการแทรกแซงด้วยการเข้าไปกำกับดูแลเพื่อจุดประสงค์ดังกล่าวแล้วนั้นก็ยังมีโอกาสที่การแข่งขันจะไม่ประสบความสำเร็จในตลาดโลกที่มีการแข่งขันสูง

1.4.4 การกำกับดูแลอย่างมีหลักการ

หน่วยงานกำกับดูแลมีแนวโน้มที่จะวางกฎระเบียบหลังจากที่เกิดปัญหาขึ้นมาแล้ว ในบางครั้งหน่วยงานกำกับดูแลต้องการที่จะหลีกเลี่ยงการเข้าไปแทรกแซง ในบางกรณี หน่วยงานกำกับดูแลอาจไม่แน่ใจว่าควรจะต้องดำเนินการอย่างไรในประเด็นข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการกำกับดูแล และในบางครั้งหน่วยงานกำกับดูแลอาจขาดทรัพยากรและคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญที่จำเป็นที่จะทำให้สามารถวางกฎระเบียบในประเด็นที่ซับซ้อนด้วยความมั่นใจ

การตัดสินใจที่ล่าช้าในปัญหาสำคัญที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลอาจหวั่นเหี่ยวการพัฒนาในกลุ่มกิจการโทรคมนาคมได้ ตัวอย่างที่สำคัญคือ ประเด็นการเชื่อมต่อโครงข่าย ถ้าหน่วยงานกำกับดูแลไม่ได้วางแนวทางล่วงหน้าชัดเจนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักการพื้นฐานสำหรับเชื่อมต่อโครงข่ายแล้ว คู่สัญญาอาจจะต้องเจรจากันเป็นเดือนหรือปีซึ่งย่อมส่งผลให้การให้บริการเป็นไปอย่างล่าช้า

เป็นที่เข้าใจได้ว่าหน่วยงานกำกับดูแลย่อมต้องการหลีกเลี่ยงการตัดสินใจในประเด็นที่ซับซ้อนโดยปราศจากการพิจารณาไตร่ตรองอย่างถี่ถ้วน อย่างไรก็ตามในหลายกรณี หน่วยงานกำกับดูแลสามารถกำหนดหลักการขึ้นมาเพื่อให้ภาคอุตสาหกรรมนำไปปรับใช้ได้โดยไม่ต้องเสียเวลาจัดทำรายละเอียดของการดำเนินการตามหลักการเหล่านั้น บรรดารายละเอียดเหล่านั้นสามารถมอบหมายให้ภาคอุตสาหกรรมไปดำเนินการเอง การประกาศหลักการล่วงหน้าจะช่วยให้ภาคอุตสาหกรรมรับหลักการมาพิจารณาได้เร็วขึ้น

แนวปฏิบัติระหว่างประเทศที่ดีเกี่ยวกับปัญหาของการกำกับดูแลหลายประการได้เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา ตัวอย่างคือ ค่าบริการสำหรับการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกในการเชื่อมต่อโครงข่ายที่คิดแยกแต่ละบริการ สำหรับการคำนวณต้นทุนการให้บริการโทรคมนาคมนั้นอาจเป็นประเด็นที่ซับซ้อนและเสียเวลามากสำหรับหน่วยงานกำกับดูแล อย่างไรก็ตาม การกำหนดหลักการว่า อัตราค่าบริการการเชื่อมต่อโครงข่ายควรอยู่ในระดับที่เท่าเทียมกับต้นทุนส่วนเพิ่มในระยะยาว (Long Run Incremental Costs : LRIC) บวกกับส่วนเพิ่มราคา (mark-up) สำหรับต้นทุนร่วมที่จะเกิดขึ้น (forward looking common costs) นั้นไม่ได้เป็นเรื่องยากที่หน่วยงานกำกับดูแลจะกำหนดขึ้นได้ หลักการหรือวิธีปฏิบัติทั่วไปอันเกี่ยวกับการกำหนดต้นทุนหรืออัตราค่าบริการได้ถูกนำมาใช้ในหลายประเทศ แนวปฏิบัติที่ดีที่สุดหลายประการได้มีการกำหนดขึ้นอย่างชัดเจน ดังนั้น จึงไม่เป็นการเสี่ยงที่จะนำแนวปฏิบัติดังกล่าวมาใช้

การตัดสินใจในการกำกับดูแลควรดำเนินการด้วยความโปร่งใสแม้จะเป็นเพียงการกำหนดหลักการทั่วไปก็ตาม การเปิดโอกาสให้แก่สาธารณชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นว่าควรจะนำหลักการการกำกับดูแลใดมาใช้หรือไม่ จะช่วยทำให้ได้การตัดสินใจที่ดีขึ้นและเกิดความเชื่อมั่นในกระบวนการการกำกับดูแล

1.4.5 การสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

การแบ่งปันประสบการณ์ระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลด้วยกันจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน การกำกับดูแลในปัจจุบันสามารถทำให้เกิดประสิทธิภาพมากกว่าในอดีต การใช้อินเทอร์เน็ต การยื่นคำร้อง และการเผยแพร่คำวินิจฉัยโดยระบบอิเล็กทรอนิกส์จะช่วยพัฒนาให้เกิดประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการกำกับดูแลเป็นอย่างมาก ต้นทุนการจัดทำเว็บไซต์กำกับดูแลและการจัดให้มีรายงานทางอิเล็กทรอนิกส์ การยื่นคำร้อง และการติดต่อสื่อสารอื่นๆ เกี่ยวกับการกำกับดูแลลดลงไปจนอยู่ในระดับที่ทุกๆ หน่วยงานกำกับดูแลสามารถนำมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลได้

ที่ผ่านมาหน่วยงานกำกับดูแลได้นำวิธีที่แตกต่างกันหลายวิธีมาใช้พัฒนาระบบการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ ตัวอย่างของวิธีการกำกับดูแลปรากฏในตาราง 1-4 ซึ่งรวมแผนที่สำคัญของคณะกรรมการการสื่อสารกลางของสหพันธรัฐประเทศสหรัฐอเมริกา (FCC) ที่ช่วยขับเคลื่อนกระบวนการภายในของคณะกรรมการ

กรอบที่ 1-4: แผนปรับปรุงที่สำคัญของคณะกรรมการการสื่อสารกลางสหพันธรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา (FCC) ใน ค.ศ. 1999

- รับการยื่นคำร้องทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ร้อยละ 70 ภายใน 2 ปีและเพิ่มเป็นร้อยละ 100 ภายใน 5 ปี
- ลดจำนวนงานที่ค้างคั่งที่รอดำเนินการลงร้อยละ 60 ภายใน 2 ปีและเพิ่มเป็นร้อยละ 100 ภายใน 5 ปี
- ลดจำนวนพนักงานโดยมอบอำนาจให้ทำข้อเสนอ (buyouts) แก่พนักงานที่เกินอัตราความต้องการของ FCC
- อนุญาตให้ใช้ผู้เชี่ยวชาญและที่ปรึกษาที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแล

1.4.6 กลยุทธ์เพื่อการกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพสำหรับประเทศกำลังพัฒนา

ขณะที่หลักการการกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพมีลักษณะเหมือนกันในหลายประเทศ บางหลักการอาจถูกนำไปใช้แตกต่างกันออกไปในประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากมีความแตกต่างกันระหว่างประเทศกำลังพัฒนากับประเทศกลุ่ม OECD ทั้งในเรื่องของทรัพยากรและข้อจำกัดอื่นๆ ความแตกต่างย่อมมีผลต่อการกำกับดูแล จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานกำกับดูแลในประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศที่อยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจจะต้องมีวิธีที่ใช้ได้จริงในทางปฏิบัติและไม่ซับซ้อน

ตารางที่ 1-4: รายการกลยุทธ์เพื่อการกำกับดูแล: ประโยชน์ที่สำคัญเป็นลำดับแรก (●) และสำคัญลำดับรอง (/)

มาตรการ	การลดความต้องการคำวินิจฉัยจากหน่วยงานกำกับดูแล	การเพิ่มความเชื่อมั่นในการกำกับดูแล	การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
เร่งให้เกิดการแข่งขัน	●	/	/
กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ล่วงหน้า	●	/	/
กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการเชื่อมต่อโครงข่าย	●	/	/
จำกัดภาระหน้าที่ของผู้ประกอบการให้เหมาะสม	●		/
เน้นการให้สัมปทานแก่ผู้ประกอบการหลัก	●		/
กำหนดอัตราค่าบริการให้สมดุลตั้งแต่ช่วงเริ่มต้น	●		/
ลดการกำกับดูแลเมื่อการแข่งขันมีมากขึ้น	●		
ใช้กระบวนการที่โปร่งใส		●	
สร้างความมีส่วนร่วมของสาธารณะ		●	
กำหนดหลักการโดยอาศัยความตกลงระหว่างประเทศ		●	
จัดจ้างบุคลากรจากภายนอกเพื่อดำเนินภารกิจกำกับดูแลบางประการ			●

ตารางที่ 1-4: รายการกลยุทธ์เพื่อการกำกับดูแล: ประโยชน์ที่สำคัญเป็นลำดับแรก (●) และสำคัญลำดับรอง (/) (ต่อ)

มาตรการ	การลดความต้องการคำวินิจฉัยจากหน่วยงานกำกับดูแล	การเพิ่มความเชื่อมั่นในการกำกับดูแล	การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
ผลักดันให้ผู้ประกอบกิจการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ		/	●
พิจารณาจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลหลายกิจการ			●
สร้างศักยภาพในระดับภูมิภาค			●

แหล่งที่มา : *Smith, P. and Wellenius, B (1999)*

หลักการจากตารางด้านบนสามารถนำไปประยุกต์ให้เหมาะสมกับความต้องการของประเทศที่กำลังพัฒนาและประเทศที่อยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ผู้เชี่ยวชาญทางด้านโทรคมนาคมที่มีประสบการณ์ทางด้านการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในประเทศเหล่านั้นได้พัฒนากลยุทธ์เพิ่มขึ้นซึ่งพิสูจน์แล้วว่าเกิดประสิทธิภาพในการใช้กับประเทศกลุ่มนี้ เอกสารที่เกี่ยวกับกลยุทธ์เหล่านี้ได้ถูกตีพิมพ์โดยผู้เชี่ยวชาญอาวุโสด้านโทรคมนาคมของธนาคารโลกใน ค.ศ. 1999 รายการกลยุทธ์เพื่อการกำกับดูแลจากเอกสารฉบับนี้ปรากฏตามตารางที่ 1-4

บทที่ 2

การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม (Licensing Telecommunications Service)

2.1 บทนำ (Introduction)

2.1.1 การออกใบอนุญาตในกิจการโทรคมนาคม (Telecommunications Licences)

ใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมให้สิทธิผู้ประกอบการในการให้บริการหรือดำเนินการใช้โครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคม ใบอนุญาตจะกำหนดข้อกำหนดและเงื่อนไขของการอนุญาตรวมทั้งระบุสิทธิและหน้าที่ของผู้ประกอบการ

การออกใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบการรายใหม่ในตลาดโทรคมนาคมมักจะผ่านกระบวนการคัดเลือกที่มีการแข่งขันซึ่งจะคัดเลือกผู้ประกอบการรายเดียวหรือหลายรายจากกลุ่มผู้สมัครทั้งหมด ในบางกรณีอาจมีการอนุญาตเป็นการทั่วไป (general authorization) ซึ่งจะอนุญาตให้ผู้ประกอบการใดๆ ที่ปฏิบัติตามข้อกำหนดและเงื่อนไขพื้นฐานของการอนุญาตสามารถให้บริการโทรคมนาคมโดยไม่ต้องมีการขอใบอนุญาตแบบเฉพาะราย (individual license)

ในตลาดโทรคมนาคมหลายแห่ง การออกใบอนุญาตในกิจการโทรคมนาคมเพิ่งจะได้รับการพัฒนาไม่นาน ในอดีต กิจการโทรคมนาคมในประเทศต่างๆ มักเป็นการผูกขาดโดยภาครัฐ การดำเนินกิจการโทรคมนาคมจะเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการสาธารณูปโภคในลักษณะเดียวกันกับบริการไปรษณีย์ การขนส่งทางบก และการบริการอื่นๆ จากภาครัฐ ดังนั้นจึงไม่มีความจำเป็นต้องออกใบอนุญาตแต่อย่างใด

ในหลายๆ กรณี การออกใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการรายเดิมเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการแปรรูปให้เป็นเอกชน การระบุถึงสิทธิและหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจนของผู้ประกอบการทำให้นักลงทุนได้รับความมั่นใจระดับหนึ่งว่าตนเองกำลังลงทุนในธุรกิจใด ใบอนุญาตจะให้ข้อมูลอย่างชัดเจนแก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมถึงผู้บริโภค คู่แข่งขันทางธุรกิจ และภาครัฐว่าผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตมีสิทธิที่จะทำหรือห้ามทำสิ่งใดบ้าง

ใบอนุญาตมีความสำคัญมากโดยเฉพาะในประเทศที่ตลาดเกิดใหม่หรือประเทศที่อยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจ ใบอนุญาตจะสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุนและผู้ให้กู้ ความเชื่อมั่นดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็นในการที่จะลงทุนเป็นเงินจำนวนมากเพื่อสร้างหรือยกระดับ

โครงสร้างพื้นฐานทางโทรคมนาคมในแต่ละประเทศ

ใบอนุญาตไม่ได้มีความสำคัญเท่ากันในทุกประเทศ ในบางประเทศที่การประกอบกิจการโทรคมนาคมมีลักษณะผูกขาดโดยผู้ประกอบการเอกชนมาเป็นเวลานาน เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดาไม่มีการออกใบอนุญาตในกิจการโทรคมนาคม แต่จะมีการออกข้อกำหนดและเงื่อนไขการกำกับดูแลจากหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลผ่านคำวินิจฉัย คำสั่งหรือกระบวนการกำหนดค่าธรรมเนียม แต่ในบางประเทศ เช่น ประเทศละตินอเมริกา ผู้ประกอบการโทรคมนาคมภาคเอกชนจะได้รับสัมปทานหรือสิทธิในการประกอบกิจการ

ในขณะที่คำว่า “ใบอนุญาต” (licence) “สัมปทาน” (concession) และ “สิทธิในการประกอบกิจการ” (franchise) อาจมีความหมายที่แตกต่างกันในกฎหมายของแต่ละประเทศ แต่คำเหล่านี้ล้วนหมายความว่าถึงแนวความคิดพื้นฐานเดียวกัน ในบริบทของการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม คำเหล่านี้หมายถึงเอกสารทางกฎหมายที่แสดงถึงการอนุญาตหรือความเห็นชอบจากหน่วยงานกำกับดูแลหรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีอำนาจที่ระบุถึงขอบเขตสิทธิและหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ให้บริการโทรคมนาคม เพื่อให้เกิดความเข้าใจง่าย ในที่นี้จะใช้เพียงคำว่า “ใบอนุญาต” เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในกรณีส่วนใหญ่ สิ่งที่ได้กล่าวถึงเกี่ยวกับใบอนุญาตสามารถใช้ได้กับกรณีการให้สัมปทาน และสิทธิในการประกอบกิจการด้วย

กระบวนการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการรายเดิมและผู้ประกอบการรายใหม่บางกรณีจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมอิสระและบางกรณีจะขึ้นตรงต่อรัฐบาลหรือรัฐมนตรี เพื่อความสะดวกในการอ้างอิง จะใช้คำว่า “หน่วยงานกำกับดูแล” เมื่อต้องการกล่าวถึงหน่วยงานที่มีอำนาจในการออกใบอนุญาต คำดังกล่าวอาจรวมถึงผู้ใดหรือหน่วยงานใดๆ ที่มีอำนาจเกี่ยวกับการออกใบอนุญาต เช่น รัฐมนตรี

ไม่ว่าหน่วยงานใดจะมีหน้าที่รับผิดชอบในการออกใบอนุญาตก็ตาม กระบวนการให้ใบอนุญาตก็เป็นกระบวนการหนึ่งที่สำคัญที่สุดของกระบวนการกำกับดูแลเพื่อปฏิรูปกิจการโทรคมนาคม กระบวนการออกใบอนุญาตนั้นขึ้นอยู่กับโครงสร้างของตลาดโทรคมนาคม จำนวนและประเภทของผู้ประกอบการ ระดับการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการ รายได้ที่รัฐบาลได้รับจากตลาดที่เปิดให้แข่งขันโดยเสรี และที่สำคัญที่สุดคือ ประสิทธิภาพของการบริการทางโทรคมนาคมแก่สาธารณะ

2.1.2 วัตถุประสงค์ของการออกใบอนุญาต (Licensing Objectives)

รัฐบาลและหน่วยงานกำกับดูแลโดยปกติจะมีวัตถุประสงค์สำหรับการออกใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมหลายประการที่แตกต่างกัน แต่วัตถุประสงค์ของการออกใบอนุญาตที่เหมือนกัน คือ

(1) เพื่อกำกับดูแลการให้บริการสาธารณะที่สำคัญ

โทรคมนาคมขั้นพื้นฐานเป็นการบริการสาธารณะที่จำเป็นในหลายประเทศ แม้กระแสการเปลี่ยนแปลงในการแปรรูปตลาดโทรคมนาคมไปสู่ภาคเอกชนและการอาศัยกลไกตลาดได้ดำเนินการมาจนกระทั่งไม่สามารถหันกลับไปสู่รูปแบบการประกอบกิจการแบบเดิมได้อีกแล้ว แต่รัฐบาลส่วนใหญ่ยังพยายามควบคุมการประกอบกิจการในบางประการเพื่อให้แน่ใจได้ว่าการบริการทางด้านโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานยังดำเนินไปในลักษณะที่เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ ใบอนุญาตจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการควบคุมกำกับดูแลในหลายๆ ประเทศ

(2) เพื่อขยายเครือข่ายและบริการ รวมถึงวัตถุประสงค์ของการให้ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงบริการโดยถ้วนหน้า

เหตุผลข้อนี้เป็นเหตุผลสำคัญในการออกใบอนุญาตในหลายประเทศ ในการออกใบอนุญาตใหม่จึงมักกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องขยายการติดตั้งโครงข่ายและบริการให้กว้างขวางขึ้น ข้อกำหนดนี้มักนำไปใช้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการแปรรูปหน่วยงานที่ให้บริการโทรคมนาคมที่เป็นของรัฐให้กลายเป็นของเอกชนหรือในกรณีที่มีการออกใบอนุญาตให้มีสิทธิพิเศษบางประการแต่เพียงผู้เดียว เช่น การออกใบอนุญาตที่ให้สิทธิใช้คลื่นความถี่ที่ขาดแคลนสำหรับบริการระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่ให้ผู้ขาดโดยผู้ประกอบการเพียงสองราย (a duopoly cellular licence) ในประเทศกำลังพัฒนา ใบอนุญาตเป็นเครื่องมือที่สำคัญเพื่อผลักดันให้เกิดการขยายการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการส่งเสริมให้มีการให้บริการอย่างทั่วถึงและให้ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงบริการโทรคมนาคมโดยถ้วนหน้า

(3) เพื่อประโยชน์ในการแปรรูปเป็นองค์กรเอกชนหรือการประกอบกิจการเชิงพาณิชย์ในกิจการโทรคมนาคม

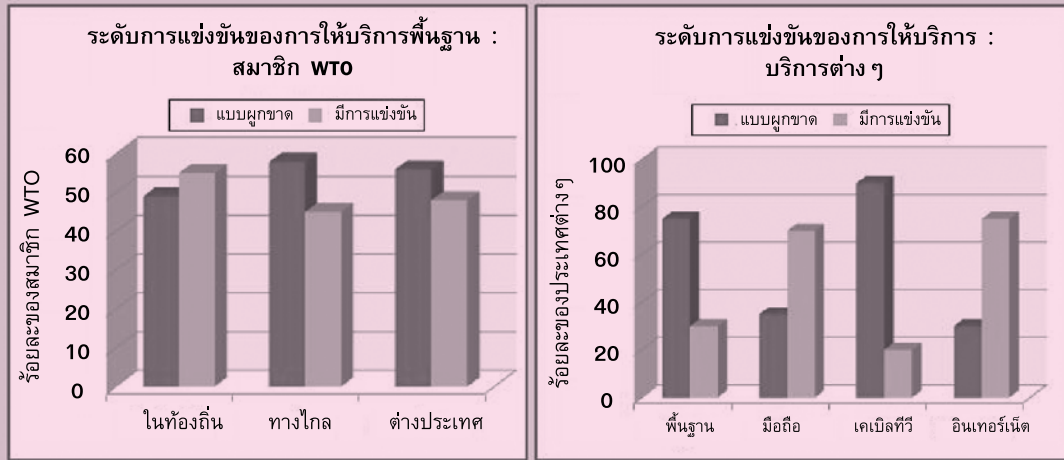
ใบอนุญาตเป็นสิ่งจำเป็นในกรณีที่มีการแปรรูปกิจการโทรคมนาคมที่ผูกขาดโดยรัฐให้กลายเป็นกิจการของเอกชน ใบอนุญาตจะระบุถึงสิทธิและหน้าที่ของผู้ประกอบการและเป็นเอกสารสำคัญในกระบวนการแปรรูปซึ่งเป็นเอกสารที่ระบุถึงสิทธิประโยชน์ที่

นักลงทุนจะได้รับและยังเป็นเอกสารที่บ่งบอกความต้องการหรือความคาดหวังของภาครัฐที่มีต่อผู้ประกอบการหรือนักลงทุน

(4) เพื่อกำกับดูแลโครงสร้างตลาด

สิ่งสำคัญในการกำกับดูแลคือ การกำหนดโครงสร้างตลาดโทรคมนาคมโดยเฉพาะ การกำหนดจำนวนผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตให้บริการทางด้านโทรคมนาคม ในหลายประเทศเหตุผลที่สำคัญในการออกใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบการรายใหม่คือ เพื่อให้เกิดการแข่งขันในตลาดมากขึ้น ซึ่งการให้ใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการรายใหม่ทำให้การแข่งขันเป็นวิธีการหลักของการให้บริการโทรคมนาคม บางประเภท (เช่น บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Cellular) และบริการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต (ISP)) แต่อาจไม่รวมถึงการให้บริการโทรคมนาคมในส่วนอื่นๆ เช่น การให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐาน ในแผนภูมิที่ 2-1 แสดงให้เห็นถึงระดับการแข่งขันที่แตกต่างกันในตลาดโทรคมนาคมแต่ละประเภททั่วโลก นอกจากนี้วัตถุประสงค์ที่สำคัญในกระบวนการออกใบอนุญาตในตลาดหลายๆ แห่งคือ เพื่อทำให้แน่ใจว่าการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่จะสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้และการแข่งขันที่เพิ่มมากขึ้นในตลาดจะก่อให้เกิดประโยชน์ ในทางกลับกัน ในขณะที่การออกใบอนุญาตอาจช่วยเพิ่มการแข่งขันในตลาด ข้อกำหนดในใบอนุญาตก็สามารถนำมาใช้เพื่อจำกัดการเข้าสู่ตลาดได้เช่นกัน การใช้ใบอนุญาตเป็นเครื่องมือในการจำกัดการแข่งขันเป็นวัตถุประสงค์ของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการออกใบอนุญาตของบางประเทศ ในประเทศเหล่านี้จะออกใบอนุญาตในลักษณะที่เป็นการผูกขาดเพียงรายเดียว (monopoly) หรือสองราย (duopoly) หรือให้สิทธิพิเศษอย่างอื่นสำหรับผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะ (other exclusive rights) ทั้งนี้เนื่องมาจากเหตุผลทางด้านการเมืองหรือเศรษฐกิจ ยกตัวอย่างเช่น รัฐบาลในหลายประเทศรายได้เข้าสู่รัฐจำนวนมากจากเงินที่ได้รับในการแปรรูปให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแบบผูกขาดในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ขณะที่การคงไว้ซึ่งการผูกขาดโดยทั่วไปมักจะทำให้ประสิทธิภาพในตลาดโทรคมนาคมลดลง รัฐบาลทั้งหลายได้ยอมรับว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงของการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ เพื่อก่อให้เกิดเงินสดที่สามารถนำไปใช้ลดภาระหนี้สิน ในกรณีเช่นนี้ การเปิดเสรีในตลาดโทรคมนาคมจะต้องดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน

แผนภูมิ 2-1: การออกใบอนุญาตแก่ผู้ให้บริการ



ที่มา : ITU (1999)

(5) เพื่อกำหนดกรอบการแข่งขัน

บ่อยครั้งที่ใบอนุญาตมักจะกำหนดเงื่อนไขเพื่อก่อให้เกิดความเสมอภาคในการแข่งขัน และจำกัดโอกาสที่ผู้ประกอบการรายเดิมจะใช้อำนาจเหนือตลาดของตนไปในทางมิชอบในตลาดโทรคมนาคม เงื่อนไขเหล่านี้มักจะระบุในใบอนุญาตว่าเป็น “มาตรการป้องกันการกีดกันการแข่งขัน” (anti-competitive safeguard) หรือ “เงื่อนไขการค้าที่เป็นธรรม” (fair trading conditions)

(6) เพื่อจัดสรรทรัพยากรที่ขาดแคลนในตลาด

ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดที่เป็นที่ต้องการในการให้บริการทางด้านโทรคมนาคม เช่น คลื่นวิทยุ เลขหมายโทรคมนาคม และสิทธิแห่งทาง ควรจะได้รับการจัดสรรระหว่างผู้ให้บริการอย่างเท่าเทียม มีประสิทธิภาพ และเพื่อประโยชน์สาธารณะ การจัดสรรทรัพยากรดังกล่าวจะต้องมีความสมดุลกันระหว่างผลประโยชน์ที่อาจขัดแย้งกันอยู่และการจัดลำดับความสำคัญ ยกตัวอย่างเช่น คลื่นความถี่อาจจะจัดสรรให้แก่ผู้ที่ประมูลให้ราคาที่สูงที่สุด หรืออาจจะจัดสรรโดยคิดค่าธรรมเนียมเล็กน้อยเพื่อกระตุ้นให้ลดราคาค่าบริการหรือทำให้เกิดการวางโครงข่ายบริการใหม่ๆ การเข้าถึงสิทธิแห่งทางยังสามารถเป็นแหล่งรายได้ให้แก่หน่วยงานภาครัฐหรือกิจการที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภค อย่างไรก็ตามข้อจำกัดทางด้านเศรษฐกิจหรือข้อจำกัดด้านอื่นๆ ในการเข้าถึงอาจจะทำให้การวางโครงข่ายเพื่อการบริการเกิดความล่าช้าและทำให้ราคาสำหรับผู้บริโภคต้องรับภาระสูงขึ้น

(7) เพื่อสร้างรายได้ให้แก่ภาครัฐ

การออกใบอนุญาตแก่ผู้ให้บริการโทรคมนาคมและให้ใช้คลื่นความถี่วิทยุสามารถสร้างรายได้เป็นจำนวนมากให้แก่รัฐบาล การประมูลให้ใบอนุญาตใหม่จะสร้างรายได้ให้แก่ภาครัฐขึ้นครั้งหนึ่ง ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตรายปีก็มักเป็นแหล่งรายได้ที่ต่อเนื่องในการให้เงินทุนสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานที่กำกับดูแลหรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่น นอกจากนี้ การออกใบอนุญาตใหม่ให้แก่ผู้ให้บริการรายใหม่ยังช่วยเพิ่มขนาดของตลาดโทรคมนาคมโดยรวมและทำให้รัฐบาลมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีสูงขึ้น

(8) เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

เงื่อนไขที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคมักจะถูกกำหนดไว้ในใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม เงื่อนไขดังกล่าวอาจจะเกี่ยวข้องกับเรื่องดังต่อไปนี้ เช่น การกำกับดูแลอัตราค่าบริการโทรคมนาคม การเรียกเก็บค่าบริการ กลไกการร้องทุกข์ของผู้บริโภค การระงับข้อพิพาท การจำกัดความรับผิดชอบที่เกิดจากการให้บริการ และการบริการภาคบังคับแก่ผู้บริโภค เช่น การให้บริการค้นหาข้อมูล (directory services) เจ้าหน้าที่คอยช่วยเหลือผู้ใช้บริการ (operator assistance) และการบริการในกรณีฉุกเฉิน (emergency services)

(9) เพื่อความชัดเจนในการกำกับดูแล

การกำหนดสิทธิและหน้าที่อย่างชัดเจนของผู้ให้บริการและหน่วยงานกำกับดูแลในใบอนุญาตจะสร้างความเชื่อมั่นในระบบการกำกับดูแลเพิ่มมากขึ้น ความชัดเจนในการกำกับดูแลเป็นองค์ประกอบสำคัญในกระบวนการให้ใบอนุญาตที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดึงดูดผู้ให้บริการรายใหม่และทำให้เกิดการลงทุนมากขึ้น ซึ่งวัตถุประสงค์ข้อนี้พบได้ในกรณีที่แตกต่างกันในประเทศกำลังพัฒนาที่มีความเสี่ยงหรือประเทศที่อยู่ระหว่างเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจ

2.1.3 ใบอนุญาตและเครื่องมือการกำกับดูแลประการอื่น (Licences and Other Regulatory Instruments)

ในหลายประเทศ ใบอนุญาตเป็นเพียงหนึ่งในองค์ประกอบของกรอบการกำกับดูแล กฎอื่นๆที่วางระเบียบสำหรับผู้ให้บริการจะถูกรวมอยู่ในกฎหมายกิจการโทรคมนาคม นโยบาย กฎระเบียบ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง คำวินิจฉัย แนวทางปฏิบัติ คำแนะนำ และเอกสารอื่นๆ ที่

มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป การที่จะกำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้ให้บริการไว้ในใบอนุญาตหรือด้วยวิธีอื่นนั้น โดยทั่วไปจะมี 2 ปัจจัยดังต่อไปนี้มาเป็นตัวตัดสิน

- »»» ข้อกำหนดของกฎหมายท้องถิ่น และ
- »»» ระดับการพัฒนาของกรอบการกำกับดูแลท้องถิ่น

บางประเทศอาจจะกำหนดบางเรื่องไว้ในใบอนุญาต แต่บางประเทศก็อาจจะกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ในเครื่องมือการกำกับดูแลอย่างอื่น ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศเม็กซิโก คุณภาพของมาตรฐานการให้บริการและเป้าหมายของเทลเม็กซ์จะถูกกำหนดไว้ในใบอนุญาต (สัมปทาน) ที่จัดทำขึ้นก่อนการแปรรูป ส่วนในประเทศแคนาดา คุณภาพของมาตรฐานการให้บริการและเป้าหมายจะถูกกำหนดไว้ในคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของหน่วยงานที่กำกับดูแล คือ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมและวิทยุโทรทัศน์ของประเทศแคนาดา (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission: CRTC)

การแปรรูปและการเปิดเสรีในกิจการโทรคมนาคมได้เกิดขึ้นครั้งแรกในยุโรป กล่าวคือ ในสหราชอาณาจักรตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 ณ เวลานั้น แนวความคิดในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมยังเป็นเรื่องใหม่สำหรับสหราชอาณาจักรและยังไม่มีกรอบการกำกับดูแล ดังนั้น ใบอนุญาตที่ออกให้บริติช เทเลคอม (British Telecom) มีลักษณะเป็นประมวลกฎระเบียบในการกำกับดูแลที่สมบูรณ์ในตัวเอง ใบอนุญาตวางระเบียบกำกับเกือบทุกส่วนของการดำเนินกิจการ และให้สิทธิพิเศษอันหลากหลาย เช่น การให้สิทธิผูกขาดสำหรับการบริการข้อมูลเสียงขั้นพื้นฐาน (basic voice services) และการจำกัดการนำบริการไปจำหน่ายต่อ (simple resale) ในทำนองเดียวกัน การออกใบอนุญาตให้แก่เมอร์คิวรี (Mercury) ซึ่งเป็นคู่แข่งรายแรกของการเชื่อมต่อดำสายในสหราชอาณาจักรนั้นก็มิใช่เหตุที่มีระเบียบการกำกับดูแลที่ค่อนข้างครอบคลุมสำหรับผู้ให้บริการนั้น

รูปแบบที่เหมือนกันนี้ได้ถูกนำไปใช้ในหลายประเทศของยุโรปและประเทศอื่นที่ผู้ให้บริการรายเดิมถูกแปรรูปและผู้ให้บริการรายใหม่ได้รับใบอนุญาต

ดังที่กล่าวไว้ บางประเทศโดยเฉพาะในทวีปอเมริกาเหนือ ไม่มีธรรมเนียมปฏิบัติในการออกใบอนุญาตที่ครอบคลุมทุกรายละเอียดของการกำกับดูแล ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา หลักเกณฑ์การกำกับดูแลในชั้นรายละเอียดจะถูกกำหนดไว้ใน กฎ ระเบียบ คำวินิจฉัย คำสั่ง หรือเกณฑ์การคิดอัตราค่าธรรมเนียมที่ออกหรือเห็นชอบโดยหน่วยงานที่กำกับดูแล ดังนั้น ใน ค.ศ. 1998 เมื่อประเทศแคนาดาได้มีการนำระบบการออกใบอนุญาตมาใช้กับผู้ให้บริการด้านโทรคมนาคมบางรายเป็นครั้งแรก หน่วยงานกำกับดูแลจึงออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ให้บริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศโดยมีเนื้อหาสั้นมากซึ่งมีจำนวนเพียง 2 หน้า กฎระเบียบส่วนที่เหลือที่ใช้บังคับกับผู้ให้บริการเหล่านี้ได้ถูกกำหนดไว้ในเครื่องมือการกำกับดูแลอย่างอื่น

ประเทศที่ไม่มีกรอบการกำกับดูแลที่ชัดเจนและต้องการที่จะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ให้บริการรายใหม่หรือดึงดูดการลงทุนจำเป็นต้องพัฒนาหลักเกณฑ์การให้ใบอนุญาตให้มีความครอบคลุม บางประเทศที่ไดริเริ่มให้มีการแปรรูปหรือเปิดเสรีทางโทรคมนาคมแต่ไม่มีความชัดเจนในรายละเอียดของใบอนุญาตหรือในเครื่องมือการกำกับดูแลอย่างอื่นจึงเผชิญกับปัญหาหนักเนื่องจากไม่มีความชัดเจนในการกำกับดูแล

ในประเทศอื่นที่ไม่มีกรอบการกำกับดูแลที่ชัดเจน การใช้ใบอนุญาตที่มีเนื้อหาครอบคลุมสมบูรณ์จะช่วยให้เกิดความชัดเจนได้ตั้งแต่แรก เช่น ในประเทศอังกฤษ ประเทศกัวเตมา ประเทศโมร็อกโค และประเทศจอร์แดน ดังนั้น ใบอนุญาตยังมีรายละเอียดมากขึ้นเท่าไรก็จะยิ่งทำให้การแปรรูปและการเข้ามาแข่งขันของผู้ประกอบการรายใหม่ประสบความสำเร็จมากขึ้น ตัวอย่างในตารางที่ 2-5 แสดงเนื้อหาใบอนุญาตโครงข่ายโทรศัพท์สาธารณะ (PSTN licence) ของประเทศกำลังพัฒนาประเทศหนึ่งที่ไม่มีกรอบการกำกับดูแลที่ชัดเจน

เมื่อตลาดโทรคมนาคมมีการแข่งขันมากขึ้น เนื้อหารายละเอียดของกรอบการกำกับดูแลที่อยู่ในใบอนุญาตหรือในเอกสารการกำกับดูแลนั้นน่าจะลดลงหรือตัดทอนลงได้ แนวโน้มดังกล่าวได้มีการยอมรับในข้อกำหนดของสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการออกใบอนุญาต ใน ค.ศ. 1997 (European Union Directive on Licensing) และต่อมาปรากฏในข้อเสนอของการออกใบอนุญาตเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2000 ที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดเงื่อนไขขั้นต่ำในการออกใบอนุญาตและมีการยกเลิกข้อกำหนดในการออกใบอนุญาตในที่สุด

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ยังคงแตกต่างกันในตลาดโทรคมนาคมที่มีการพัฒนาน้อยกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตลาดของประเทศที่มีความเสี่ยงสูงทั้งทางด้านปัญหาการเมืองและเศรษฐกิจ ตลาดเหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่มีกรอบหรือนโยบายการกำกับดูแลที่ชัดเจนและสม่ำเสมอ ในตลาดเหล่านี้มีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนารายละเอียดและความชัดเจนในใบอนุญาตในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการริเริ่มแปรรูปและเปิดเสรีในกิจการโทรคมนาคม ดังนั้น การจัดเตรียมรายละเอียดใบอนุญาตดังกล่าวควรมีเป้าหมายหลัก 2 ประการ

- » **ความชัดเจนในการกำกับดูแล** - ในกรณีที่การแปรรูปกิจการโทรคมนาคมและการออกใบอนุญาตเกิดขึ้นในขณะที่ยังไม่มีการพัฒนากรอบการกำกับดูแลให้มีความชัดเจน สิทธิและหน้าที่ของผู้ให้บริการควรจะต้องมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในใบอนุญาต ความชัดเจนในการกำกับดูแลในเรื่องที่สำคัญ เช่น การเชื่อมต่อโครงข่ายการกำกับดูแลอัตราค่าบริการ และการคุ้มครองการแข่งขันจะช่วยสนับสนุนให้การแปรรูปกิจการโทรคมนาคมประสบความสำเร็จและเป็นการริเริ่มสนับสนุนให้เกิดการเข้ามาแข่งขันของผู้ประกอบการรายใหม่ ความไม่ชัดเจนจะทำให้ความสนใจของนักลงทุนลดลงและทำให้รายได้ของรัฐบาลจากการแปรรูปหรือการจัดเก็บค่าธรรมเนียม

ใบอนุญาตลดลงอีกด้วย

- » การกำหนดขอบเขตของสิทธิพิเศษ - นโยบายสำหรับกิจการโทรคมนาคมของบางประเทศอาจต้องการให้มีการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการหลายราย หรือให้สิทธิผูกขาดเพียงคนเดียวหรือผูกขาดโดยผู้ประกอบการสองรายในช่วงระยะเวลาหนึ่งที่แน่นอน การให้สิทธิพิเศษโดยทั่วไปจะทำให้รายได้จากการแปรรูปหรือการออกใบอนุญาตของรัฐบาลเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การคงไว้ซึ่งการผูกขาดอาจจำกัดการเติบโตในกิจการโทรคมนาคมและลดประสิทธิภาพของผู้ให้บริการอันจะเกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภค และไม่ว่านโยบายใดจะถูกนำมาใช้ในเรื่องของการให้สิทธิพิเศษ นโยบายนั้นควรจะต้องแสดงให้เห็นชัดเจนในใบอนุญาตของผู้ให้บริการรายใหม่ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนแก่ตัวผู้ให้บริการ นักลงทุน และผู้ให้กู้ของผู้ให้บริการ

2.1.4 กฎระเบียบการค้าแบบพหุภาคี (Multilateral Trade Rules)

ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) และความตกลงขององค์การการค้าโลกว่าด้วยบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน ค.ศ. 1997 (ABT) มีกฎระเบียบทางการค้าที่ใช้กับการกำกับดูแลและการออกใบอนุญาตกิจการโทรคมนาคม ผู้ลงนามในความตกลง ABT รวมถึงประเทศที่ต้องการเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก จะต้องทำให้แนวปฏิบัติในการกำกับดูแลและการออกใบอนุญาตของประเทศตนเป็นไปตามกฎระเบียบการค้าขององค์การการค้าโลก

กฎระเบียบการค้าที่เกี่ยวกับกระบวนการออกใบอนุญาตได้มีการสรุปไว้ในส่วนต่อไป สารสำคัญของกฎระเบียบเหล่านี้คือ วิวัฒนาการไปสู่ตลาดที่มีการแข่งขันและกระบวนการออกใบอนุญาตที่มีความโปร่งใส

(1) เงื่อนไขทั่วไปของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General GATS Requirements)

ประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกมีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีและระเบียบทั่วไปของ GATS หลักการ 3 ประการต่อไปนี้เกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการออกใบอนุญาต

- (ก) หลักปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN) ตามมาตรา 2 ของ GATS
 - การออกใบอนุญาตใดๆ ต้องกำหนดให้ผู้ให้บริการโทรคมนาคมจากประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกสามารถเข้าถึงตลาดบนเงื่อนไขต่างๆ ได้โดยไม่ต้องไปกว่าเงื่อนไขที่กำหนดให้แก่ผู้ให้บริการจากประเทศอื่นๆ
- (ข) หลักความโปร่งใส ตามมาตรา 3 ของ GATS - กฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่

จะกระทบต่อการค้าบริการจะต้องได้รับการตีพิมพ์และเผยแพร่ ภาคผนวกว่าด้วยการให้บริการโทรคมนาคมของ GATS กำหนดให้ตีพิมพ์และเผยแพร่เอกสารหลายประเภทโดยเฉพาะอย่างยิ่งประกาศ ข้อกำหนดในเรื่องการจดทะเบียนหรือข้อกำหนดเรื่องการออกใบอนุญาต รวมถึงการยอมรับหรือรับรองในรูปแบบอื่น (เช่น ใบรับรองเครื่องโทรคมนาคมปลายทาง) ที่จำเป็นสำหรับผู้ให้บริการกิจการโทรคมนาคมต่างชาติเข้ามาประกอบกิจการอย่างถูกต้องตามกฎหมายในประเทศสมาชิก

- (ค) อุปสรรคทางการค้า มาตรา 6 ของ GATS - ข้อกำหนดการออกใบอนุญาตจะต้องไม่เป็นการสร้างอุปสรรคทางการค้าโดยไม่จำเป็น

**(2) พันธกรณีตามความตกลงว่าด้วยบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน
(Specific ABT Commitments)**

ตารางข้อผูกพันของ GATS ระบุข้อผูกพันทางการค้าเพิ่มเติมแก่ประเทศสมาชิกที่เกี่ยวกับการบริการเฉพาะด้าน รวมถึง การให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐาน นอกจากนี้ พันธกรณีระดับประเทศที่สร้างขึ้นซึ่งเป็นส่วนหนึ่งภายใต้ ABT กำหนดให้ประเทศต่างๆ ต้องจัดให้มีการเข้าถึงตลาดโทรคมนาคมมากขึ้น ในหลายกรณี การปฏิบัติตามพันธกรณีเหล่านี้จะแบ่งออกเป็นขั้นเป็นตอนโดยใช้ระยะเวลายาวนานหลายปี เอกสารอ้างอิงเกี่ยวกับการกำกับดูแลขององค์กรการค้าโลกที่เป็นภาคผนวกของพันธกรณีตาม ABT ของประเทศต่างๆ บังคับให้ประเทศต่างๆ ต้องรับเอาแนวทางการกำกับดูแลบางประการไปใช้บังคับกับการบริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน พันธกรณี 2 ประการที่ระบุไว้ในกรอบที่ 2-1 เป็นพันธกรณีที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตโดยตรง

กรอบที่ 2-1: กฎเกณฑ์ว่าด้วยเรื่องการออกใบอนุญาตตามเอกสารอ้างอิงเกี่ยวกับการกำกับดูแลขององค์กรการค้าโลก

เอกสารอ้างอิงเกี่ยวกับการกำกับดูแลขององค์กรการค้าโลก – พันธกรณีในกระบวนการออกใบอนุญาต

4. การจัดให้สาธารณชนสามารถเข้าถึงหลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาต

ในกรณีที่จะต้องมีการออกใบอนุญาต สาธารณชนจะต้องสามารถเข้าถึงหลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาตดังต่อไปนี้ :

(1) หลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตทุกประการและระยะเวลาตามปกติที่ใช้ในการพิจารณาเกี่ยวกับการขอใบอนุญาต และ

(2) ข้อกำหนดและเงื่อนไขของใบอนุญาตให้ประกอบการเฉพาะราย เหตุผลในการปฏิเสธไม่ให้ใบอนุญาตจะต้องเปิดเผยเมื่อผู้ยื่นขอใบอนุญาตร้องขอ

6. การจัดสรรและการใช้ทรัพยากรที่ขาดแคลน

กระบวนการทุกขั้นตอนเกี่ยวกับการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด รวมถึงคลื่นความถี่ เลขหมาย และสิทธิแห่งทางจะต้องกระทำในลักษณะที่ไม่เลือกปฏิบัติ โปร่งใส ตรงตามกำหนดเวลา และเป็นภาวะวิสัย ต้องเปิดเผยให้สาธารณชนรับทราบสถานะปัจจุบันของการจัดสรรช่วงคลื่นความถี่ แต่ไม่จำเป็นต้องให้รายละเอียดของการจัดสรรช่วงคลื่นความถี่ที่ใช้ในราชการ

2.1.5 ข้อกำหนดของสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการออกใบอนุญาต (The EU Licensing Directive)

ข้อกำหนดของสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการออกใบอนุญาต ค.ศ. 1997 ได้กำหนดรายละเอียดกรอบการทำงานสำหรับการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมในยุโรปขึ้นซึ่งกรอบการทำงานนี้เป็นไปตามพันธกรณีของสหภาพยุโรปที่ได้ให้ไว้กับองค์กรการค้าโลก และมีผลผูกพันเฉพาะภายในสหภาพยุโรป ข้อกำหนดดังกล่าวนับเป็นแนวทางที่ดีสำหรับประเทศอื่นที่จะนำไปพิจารณาในการพัฒนาระบบการออกใบอนุญาตของตน

เมื่อไม่นานมานี้ สหภาพยุโรปได้เผยแพร่ข้อเสนอสำหรับข้อกำหนดการออกใบอนุญาตใหม่ เรียกว่า ข้อเสนอสำหรับข้อกำหนดในการอนุญาตสำหรับเครือข่ายและบริการการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 2000 อย่างไรก็ตามดังที่จะได้กล่าวต่อไป ข้อเสนอใหม่นี้แสดงถึงความพยายามครั้งใหม่ที่จะใช้แนวทางการลดการกำกับดูแลที่สอดคล้องกันที่ได้กำหนดไว้ในข้อกำหนดปี ค.ศ. 1997 ดังนั้น เนื้อหาที่จะกล่าวต่อไปนี้จะเน้นถึงข้อกำหนดในปี ค.ศ. 1997 ส่วน

จุดประสงค์ของสหภาพยุโรปในการนำข้อกำหนดมาใช้ปรากฏในกรอบที่ 2-2

ข้อกำหนดสนับสนุนให้ใช้การออกใบอนุญาตแบบเป็นการทั่วไป ซึ่งประเทศอังกฤษเรียกว่าการออกใบอนุญาตแบบกลุ่ม (class licences) ส่วนการใช้ใบอนุญาตประกอบการเฉพาะรายจะถูกจำกัดเฉพาะกรณีที่มีการใช้ทรัพยากรที่ขาดแคลน เช่น บริการโทรศัพท์สาธารณะและบริการอื่นๆ ที่ต้องอาศัยทรัพยากรที่มีจำกัด เงื่อนไขของใบอนุญาตแบบเป็นการทั่วไปควรจำกัดอยู่เพียงส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดที่จำเป็นเท่านั้น เนื้อหาของเงื่อนไขประเภทนี้ปรากฏในกรอบที่ 2-3 โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่ออกใบอนุญาตจะพิมพ์เผยแพร่เงื่อนไขในการออกใบอนุญาตและเกณฑ์คุณสมบัติสำหรับใบอนุญาตแบบเป็นการทั่วไป บุคคลใดก็ตามที่มีคุณสมบัติตรงตามเกณฑ์จะได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการคัดเลือก คำวินิจฉัยของหน่วยงานการกำกับดูแล หรือต้องได้รับใบอนุญาตเป็นการเฉพาะรายแต่อย่างใด

ภายใต้ข้อกำหนดว่าด้วยเรื่องการออกใบอนุญาต ค.ศ. 1997 ข้อจำกัดทั้งหลายถูกกำหนดบนเงื่อนไขต่างๆ ซึ่งอาจนำมาใช้กับการออกใบอนุญาตเฉพาะราย เงื่อนไขเหล่านี้ได้ถูกอธิบายไว้ในกรอบที่ 2-4 แต่ในส่วนบทบัญญัติของข้อกำหนดบางประการที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบและเนื้อหาของใบอนุญาตจะอธิบายในรายละเอียดในตอนท้ายของบทนี้

ในข้อเสนอสำหรับข้อกำหนดการออกใบอนุญาตใหม่ที่จัดทำขึ้นเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2000 คณะกรรมาธิการยุโรปได้มีความพยายามครั้งใหม่ที่จะลดเงื่อนไขการออกใบอนุญาตของยุโรปลงและทำให้เกิดความเป็นเอกภาพ แม้ว่าข้อกำหนดว่าด้วยเรื่องการออกใบอนุญาต ค.ศ. 1997 นั้นจะให้ความสำคัญกับการออกใบอนุญาตแบบเป็นการทั่วไปหรือแบบกลุ่ม คณะกรรมาธิการยุโรปเห็นว่าข้อกำหนดมีขอบเขตที่กว้างไปสำหรับรัฐสมาชิกที่จะนำไปใช้กับการออกใบอนุญาตแบบเฉพาะราย ในความเป็นจริงนั้น คณะกรรมาธิการยุโรปพบว่าใบอนุญาตแบบเฉพาะรายได้กลายเป็นแนวปฏิบัติทั่วไปมากกว่าจะเป็นเพียงข้อยกเว้นในระบบการออกใบอนุญาตของประเทศยุโรปส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตามเพื่อที่จะส่งเสริมให้มีการเข้าสู่ตลาดต่อไป ข้อเสนอสำหรับข้อกำหนดการออกใบอนุญาตใหม่ที่จัดทำเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2000 มีความครอบคลุมถึงทุกบริการและโครงข่ายภายใต้แผนการออกใบอนุญาตแบบทั่วไปหรือแบบกลุ่มและจำกัดการใช้ใบอนุญาตแบบเฉพาะรายเฉพาะกรณีของการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุและเลขหมายเท่านั้น นอกจากนี้ข้อเสนอดังกล่าวยังจำกัดเงื่อนไขที่อาจมีการกำหนดขึ้นสำหรับผู้ให้บริการ และยังสามารถให้มีการแบ่งแยกอย่างชัดเจนระหว่างเงื่อนไขที่กำหนดขึ้นตามกฎหมายทั่วไปซึ่งใช้กับผู้ให้บริการทุกราย เงื่อนไขตามใบอนุญาตแบบกลุ่ม และเงื่อนไขของใบอนุญาตประเภทที่ออกให้เฉพาะราย

กรอบที่ 2-2: วัตถุประสงค์ของการออกใบอนุญาตของสหภาพยุโรป

วัตถุประสงค์ของข้อกำหนดการออกใบอนุญาตของสหภาพยุโรป ค.ศ. 1997

เพื่อขยายการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมโดยใช้วิธีการออกใบอนุญาตซึ่ง

- » ขจัดอุปสรรคการเข้าสู่ตลาด เว้นแต่เป็นข้อจำกัดที่มีความยุติธรรม โปร่งใส ไม่เลือกปฏิบัติและมีสัดส่วนที่เหมาะสมและเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรที่ขาดแคลน เช่น เลขหมายโทรศัพท์ คลื่นความถี่ และสิทธิแห่งทาง
- » ทำให้กระบวนการออกใบอนุญาตภายในสหภาพยุโรปเรียบง่ายและเป็นเอกภาพ และ
- » กำหนดเงื่อนไขใบอนุญาตให้มีความโปร่งใสและทำให้เกิดการกำกับดูแลที่น้อยที่สุดและสอดคล้องกับการปฏิบัติตามข้อกำหนดได้อย่างสมบูรณ์

ข้อเสนอสำหรับข้อกำหนดการออกใบอนุญาตใหม่ที่จัดทำเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2000 มีความมุ่งหมายที่จะทำให้แน่ใจได้ว่าจะไม่มีการเรียกร้องข้อมูลใดๆ เป็นเงื่อนไขล่วงหน้าสำหรับการเข้าสู่ตลาด ข้อกำหนดนี้ยังต้องการลดเงินเรียกเก็บในการกำกับดูแลอย่างมาก และกำหนดให้หน่วยงานกำกับดูแลต้องเผยแพร่ภาพรวมประจำปีของค่าใช้จ่ายและเงินเรียกเก็บต่างๆ ถ้าหน่วยงานที่กำกับดูแลได้จัดเก็บค่าธรรมเนียมเกินกว่าต้นทุนค่าใช้จ่ายในการบริหาร หน่วยงานที่กำกับดูแลจะต้องปรับระดับค่าธรรมเนียมใหม่ในปีถัดไป

2.2 ประเภทของระบบการออกใบอนุญาต (Types of Licensing Regimes)

โดยทั่วไปแล้ว การออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการหรือผู้ให้บริการโทรคมนาคมมีแนวทางอยู่ 3 วิธี

1. การออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการเฉพาะราย (individual operator licences)
2. การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นการทั่วไป (general authorization) และ
3. การออกใบอนุญาตแบบไม่มีข้อกำหนด (no licensing requirements) เช่น การเปิดเสรีให้เข้าสู่ตลาด

การอนุญาตทั้ง 3 ประเภทนี้ปรากฏอยู่ในกรอบการกำกับดูแลของหลายๆ ประเทศและเป็นประเภทที่อยู่ในข้อกำหนดของสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการออกใบอนุญาต ค.ศ.1997 ในขณะที่โครงสร้างทางกฎหมายของประเทศต่างๆ อาจไม่ได้สะท้อนการจัดประเภทเช่นนี้ แต่แนวทางการแบ่งประเภทเช่นนี้เป็นแนวทางที่มีประโยชน์สำหรับการพิจารณาเงื่อนไขในการออกใบอนุญาต (สถานการณ์ของทวีปอเมริกาเหนือนั้นมีความแตกต่างออกไป โดยทั่วไปแล้วไม่มีการกำหนดหลัก

เกณฑ์สำหรับการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการหรือผู้ให้บริการทางด้านโทรคมนาคม เว้นแต่กรณีของใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ (spectrum licences) กรณีมาตรา 214 ของคณะกรรมการการสื่อสารกลางของสหพันธรัฐประเทศสหรัฐอเมริกา (FCC) ว่าด้วยเรื่องใบรับรองการให้บริการโครงสร้างพื้นฐาน ในกรณีของใบอนุญาตการให้บริการระหว่างประเทศของ CRTC และด้วยเหตุผลทางประวัติศาสตร์ ในกรณีของใบรับรองสิทธิในการจัดทำบริการสาธารณะในบางรัฐและมลรัฐ)

ลักษณะหลักของแนวทางในการออกใบอนุญาตทั้งสามปรากฏในตารางที่ 2-1 รูปแบบของใบอนุญาตขึ้นอยู่กับระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ รูปแบบการออกใบอนุญาตไม่มีความเกี่ยวข้องกับแนวปฏิบัติที่ดีในการออกใบอนุญาต สิ่งที่สำคัญมากกว่าคือ เงื่อนไขของใบอนุญาตจะต้องชัดเจน มีสัดส่วนที่เหมาะสม และบังคับใช้ได้เป็นหลัก

ในหลายๆ ประเทศ การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมเป็นการกระทำฝ่ายเดียวของหน่วยงานที่กำกับดูแลด้านโทรคมนาคม ใบอนุญาตอาจออกให้แก่ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตเพียงรายเดียวหรือมากกว่านั้นก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดและเงื่อนไขที่ระบุในใบอนุญาต การออกใบอนุญาตนั้นถือเป็นการกระทำทางปกครองโดยแท้

ในประเทศอื่นๆ ใบอนุญาตถือเป็นสัญญาระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลกับผู้ให้บริการ รูปแบบเช่นนี้มักถูกใช้ในกรณีที่การออกใบอนุญาตอยู่ในรูปแบบเดิมที่เป็น “การให้สัมปทาน” ใบอนุญาตในรูปแบบนี้โดยทั่วไปจะต้องมีการลงนามโดยคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายและกำหนดรายละเอียดของสิทธิและหน้าที่แก่หน่วยงานกำกับดูแลและผู้ให้บริการ ใบอนุญาตในรูปแบบของ “สัญญา” เช่นนี้มีความแพร่หลายและเป็นประโยชน์มากที่สุดแก่ประเทศซึ่งโครงสร้างกฎหมายและการกำกับดูแลยังไม่พัฒนามากนัก

เมื่อเวลาผ่านไป ความจำเป็นในการออกใบอนุญาตประกอบการเฉพาะรายเริ่มลดลงในตลาดที่เปิดให้มีการแข่งขันอย่างเสรี เหตุผลสำคัญในการออกใบอนุญาตประกอบการเฉพาะรายในตลาดที่มีการแข่งขันสูง คือ เพื่อจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดอย่างเป็นธรรม เช่น คลื่นความถี่ ซึ่งถือเป็นเหตุผลหนึ่งที่ต้องแยกใบอนุญาตสำหรับคลื่นความถี่ออกจากใบอนุญาตรูปแบบอื่นๆ

ไม่ว่ารูปแบบทางกฎหมายหรือกระบวนการออกใบอนุญาตจะเป็นอย่างไร แนวทางการออกใบอนุญาตที่ดีย่อมมีลักษณะร่วมกันคือ มีความชัดเจน โปร่งใส และมีการหลีกเลี่ยงเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดภาระที่ไม่จำเป็นขึ้น องค์ประกอบเหล่านี้จะกล่าวต่อไปในหัวข้อที่ 2.4 ของบทนี้

กรอบที่ 2-3: กฎระเบียบของสหภาพยุโรปว่าด้วยเงื่อนไขของการอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นการทั่วไป

1. เงื่อนไขใดๆ ที่กำหนดไว้สำหรับการอนุญาตต้องเป็นไปตามหลักการสัดส่วนที่เหมาะสมและสอดคล้องกับกฎระเบียบด้านการแข่งขันทางการค้าของสหภาพยุโรป
2. เงื่อนไขที่อาจถูกกำหนดไว้ในการอนุญาตประเภท
 - 2.1 เงื่อนไขเพื่อเป็นการปฏิบัติตามข้อกำหนดอื่นอันจำเป็นที่เกี่ยวข้อง
 - 2.2 เงื่อนไขที่กำหนดให้แสดงข้อมูลต้องกระทำอย่างเหมาะสมเพื่อพิสูจน์ให้เห็นว่ามีการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ใช้บังคับและเพื่อวัตถุประสงค์ประสงค์ของการเก็บรวบรวมสถิติ
 - 2.3 เงื่อนไขเพื่อป้องกันพฤติกรรมกีดกันการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมรวมถึงมาตรการที่ทำให้แน่ใจว่าการจัดเก็บค่าธรรมเนียม (tariffs) ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติและไม่เป็นการบิดเบือนการแข่งขัน
 - 2.4 เงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้เลขหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
3. เงื่อนไขเฉพาะเจาะจงที่อาจกำหนดไว้ในการอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นการทั่วไปสำหรับการให้บริการทางด้านโทรคมนาคมและเครือข่ายแก่สาธารณชนโดยทั่วถึง
 - 3.1 การคุ้มครองผู้ใช้และผู้บริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
 - » สัญญามาตรฐานการสมัครสมาชิกจะต้องได้รับการเห็นชอบจากหน่วยงานกำกับดูแลแห่งชาติล่วงหน้า
 - » ข้อกำหนดอันเกี่ยวกับรายละเอียดและความถูกต้องของใบแจ้งค่าบริการ
 - » ข้อกำหนดอันเกี่ยวกับกระบวนการระงับข้อพิพาท
 - » การตีพิมพ์หรือการแจ้งด้วยวิธีการที่เหมาะสมกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ ในเงื่อนไขการเข้าถึงบริการ รวมถึงอัตราค่าธรรมเนียม คุณภาพ และความพร้อมของการให้บริการ
 - 3.2 การอุดหนุนทางการเงินสำหรับการให้บริการอย่างทั่วถึงที่สอดคล้องกับกฎหมายของสหภาพยุโรป
 - 3.3 การเผยแพร่ฐานข้อมูลของผู้ใช้บริการที่จำเป็นเพื่อให้มีดัชนีข้อมูลที่ครอบคลุมอย่างทั่วถึง
 - 3.4 ข้อกำหนดของการให้บริการในกรณีฉุกเฉิน
 - 3.5 การจัดการพิเศษสำหรับผู้ทุพพลภาพ
 - 3.6 ข้อกำหนดเกี่ยวกับการเชื่อมต่อโครงข่ายและการทำงานร่วมกันของบริการต่างๆ ซึ่งสอดคล้องกับข้อกำหนดของสหภาพยุโรปว่าด้วยการเชื่อมต่อโครงข่ายและพันธกรณีภายใต้กฎหมายของสหภาพยุโรป

แหล่งที่มา: CEC (1997)

กรอบที่ 2-4: กฎระเบียบของสหภาพยุโรปว่าด้วยเงื่อนไขของการออกใบอนุญาตประกอบกิจการเฉพาะราย

- เงื่อนไขเฉพาะเจาะจงซึ่งอาจประกอบอยู่ในใบอนุญาตประกอบกิจการเฉพาะราย ได้แก่
- »»» เงื่อนไขเฉพาะเจาะจงที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรสิทธิในเลขหมาย (numbering rights) (ซึ่งต้องสอดคล้องกับแบบแผนการกำหนดเลขหมายของประเทศ (national numbering rights))
 - »»» เงื่อนไขเฉพาะเจาะจงที่เกี่ยวข้องกับการจัดการคลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพและการใช้คลื่นความถี่วิทยุให้มีประสิทธิภาพ
 - »»» ข้อกำหนดเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับการวางผังเมืองและสิ่งแวดล้อม รวมถึงเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตการใช้ที่ดินของเอกชนหรือสาธารณะ และเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการจัดลำดับและการแบ่งสรรหรือการใช้ร่วมกัน ซึ่งโครงสร้างพื้นฐานหรืออุปกรณ่อำนวยความสะดวกในกิจการโทรคมนาคม
 - »»» ระยะเวลาสูงสุดตามสัญญา ซึ่งจะต้องไม่เป็นระยะเวลาอันสั้นเกินสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อเป็นการประกันการใช้คลื่นความถี่วิทยุ หรือเลขหมายอย่างมีประสิทธิภาพ หรือเพื่อเป็นการอนุญาตการเข้าถึงที่ดินเอกชนหรือสาธารณะ โดยปราศจากผลเสียหายต่อข้อกำหนดอื่นที่เกี่ยวข้องกับการถอนหรือการระงับใบอนุญาต
 - »»» หน้าที่จัดให้สาธารณชนสามารถเข้าถึงบริการโทรคมนาคมได้โดยถ้วนหน้า
 - »»» เงื่อนไขที่ให้กับผู้ให้บริการที่มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ (significant market power) เพื่อรับประกันการเชื่อมต่อโครงข่ายหรือการควบคุมอำนาจเหนือตลาดเช่นว่านั้น
 - »»» เงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับกรรมสิทธิ์ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายของประชาคมยุโรปและข้อตกลงร่วมของประชาคมยุโรปกับประเทศที่สาม
 - »»» ข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพ ความพร้อม และความคงทนถาวรของการบริการหรือโครงข่าย
 - »»» เงื่อนไขเฉพาะเจาะจงที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดเรื่องสัญญาเช่าคู่สาย (leased lines)

แหล่งที่มา: CEC (1997)

2.3 กระบวนการออกใบอนุญาต (The Licensing Process)

ในส่วนที่แล้วได้กล่าวถึงรูปแบบใบอนุญาตที่แตกต่างกันหลายประเภท ในส่วนนี้จะพิจารณาถึงกระบวนการอันแตกต่างกันที่ใช้ในการออกใบอนุญาต โดยกระบวนการนั้นย่อมขึ้นอยู่กับนโยบาย กฎหมาย และโครงสร้างตลาดในแต่ละประเทศ ซึ่งกระบวนการออกใบอนุญาตที่แพร่หลายมีทั้งหมด 5 รูปแบบ ดังนี้

2.3.1 การออกใบอนุญาตแก่ผู้ให้บริการรายเดิม (Licensing Incumbent Operators)

กระบวนการปฏิรูปกิจการโทรคมนาคมในประเทศส่วนใหญ่รวมถึงการแปรรูปหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการด้านไปรษณีย์ โทรศัพท์ และโทรเลข (PTTs) ให้เป็นองค์กรเอกชน (privatization) และการออกใบอนุญาตที่มีการแข่งขันกันในหลายภาคการตลาด ในหลายประเทศได้ดำเนินมาตรการเหล่านี้แล้ว แต่ยังมีอีกหลายประเทศที่อยู่ในระหว่างการปรับใช้ และในบางประเทศนั้นยังไม่ได้เริ่มดำเนินการเลย

ขั้นตอนสำคัญในการแปรรูปเป็นองค์กรเอกชนและการเปิดเสรี (liberalization) ในหลายๆ ประเทศ คือ การออกใบอนุญาตแก่ผู้ให้บริการรายเดิม ขั้นตอนนี้โดยทั่วไปแล้วไม่เกี่ยวข้องกับการคัดเลือกที่มีการแข่งขันหรือกระบวนการที่เปิดต่อสาธารณะอย่างเป็นทางการ

กฎหมายโทรคมนาคมใหม่ หรือกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมมักจะให้อำนาจในการออกใบอนุญาตแก่ผู้ให้บริการรายเดิม กระบวนการออกใบอนุญาตจะเกี่ยวข้องกับการกำหนดสิทธิและหน้าที่ที่มีอยู่หรือได้มาใหม่ของผู้ให้บริการโดยละเอียด ในบางกรณีผู้ให้บริการรายเดิมอาจได้รับอนุญาตแบบกลุ่มหรือการอนุญาตประกอบกิจการเป็นการทั่วไป ส่วนผู้ให้บริการที่นอกเหนือจากผู้ให้บริการรายเดิม รวมทั้ง PTT มักจะได้รับใบอนุญาตประกอบการเฉพาะราย ในขณะที่ประชาคมยุโรปพยายามเสนอให้ใช้วิธีการออกใบอนุญาตอื่นที่ไม่ใช่การออกใบอนุญาตประกอบการเฉพาะรายในตลาดที่มีการแข่งขันที่เติบโตอย่างเต็มที่แล้ว แต่ใบอนุญาตประกอบการเฉพาะรายนั้นยังมีความเหมาะสมกับผู้ให้บริการรายเดิมในตลาดที่มีการแข่งขันน้อยกว่าและมีโครงสร้างการกำกับดูแลที่ยังไม่ชัดเจนมากนัก

ตารางที่ 2-1: รูปแบบใบอนุญาตประเภทต่างๆ

ประเภทของใบอนุญาต	ลักษณะสำคัญ	ตัวอย่าง
ใบอนุญาตประกอบการเฉพาะราย (Operator Specific Licenses)	<ul style="list-style-type: none"> »»» มักเป็นใบอนุญาตที่มีรายละเอียดซึ่งปรับให้เหมาะสมกับผู้ให้บริการแต่ละราย »»» บ่อยครั้งที่มีการให้ใบอนุญาตโดยผ่านกระบวนการคัดเลือกที่มีการแข่งขัน »»» เป็นผลดี ในกรณีที่ <ul style="list-style-type: none"> (1) เป็นการให้ใบอนุญาตแกสิทธิ หรือ ทรัพยากรที่มีจำกัด (เช่น คลื่นความถี่) และ/หรือ (2) หน่วยงานกำกับดูแลต้องการให้การให้บริการมีลักษณะหรืออยู่ในรูปแบบใดโดยเฉพาะ (เช่น ในกรณีที่ผู้ให้บริการมีอำนาจเหนือตลาดอย่างมาก) 	<ul style="list-style-type: none"> »»» โครงข่ายระบบโทรศัพท์สาธารณะ (PSTN) ในตลาดที่มีการผูกขาด »»» บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ และบริการสื่อสารไร้สายเฉพาะที่ »»» บริการอื่นใดที่ต้องใช้คลื่นความถี่
ใบอนุญาตประกอบการเป็นการทั่วไปหรือใบอนุญาตแบบกลุ่ม (Class Licenses)	<ul style="list-style-type: none"> »»» เป็นผลดี ในกรณีที่ไม่เหมาะสมจะออกเป็นใบอนุญาตผู้ประกอบการเฉพาะราย แต่มีวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลซึ่งจะบรรลุผลได้จากการสร้างเงื่อนไขที่กำหนดเป็นการทั่วไป »»» มักประกอบด้วยบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง กับการคุ้มครองผู้บริโภคและข้อกำหนดที่จำเป็นอื่นๆ »»» โดยทั่วไปเป็นการออกใบอนุญาตโดยปราศจากกระบวนการคัดเลือกที่มีการแข่งขัน กล่าวคือผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติครบมีสิทธิให้บริการหรือดำเนินการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคม (facilities) 	<ul style="list-style-type: none"> »»» บริการรับส่งข้อมูล (data transmission services) »»» การขายต่อบริการ (resale services) »»» โครงข่ายเอกชน

ตารางที่ 2-1: รูปแบบใบอนุญาตประเภทต่างๆ (ต่อ)

ประเภทของใบอนุญาต	ลักษณะสำคัญ	ตัวอย่าง
<p>การให้บริการที่ไม่ต้องมีใบอนุญาต (การให้บริการอย่างเสรีเต็มรูปแบบ)</p>	<ul style="list-style-type: none"> »»» ไม่มีกระบวนการออกใบอนุญาต หรือ การกำหนดคุณสมบัติ »»» เป็นประโยชน์ในกรณีที่การให้บริการมีลักษณะการดำเนินการที่อยู่ในความหมายของการบริการที่อยู่ในการกำกับดูแล (เช่น การเสนอให้บริการโทรคมนาคมแก่สาธารณะ) แต่เป็นกรณีที่ไม่จำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาต »»» เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป (เช่น การจดทะเบียนกับหน่วยงานกำกับดูแล) ที่สามารถบังคับได้ผ่านทางกฎระเบียบหรือคำสั่งทั่วไป 	<ul style="list-style-type: none"> »»» ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (ISPs) »»» บริการเสริม (value-added services)

ตารางที่ 2-2: ข้อกำหนดของสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการออกใบอนุญาต: ประเภทของการกำกับดูแลผู้ให้บริการ PSTN ที่มีการแข่งขัน

ประเภทของการกำกับดูแล	รูปแบบของการกำกับดูแล
»»» การจัดสรรคลื่นความถี่	»»» ใบอนุญาตคลื่นความถี่ประกอบการเฉพาะรายผ่านการคัดเลือกที่มีการแข่งขัน
»»» ข้อกำหนดที่จำเป็น	»»» ใบอนุญาตประกอบกิจการเป็นการทั่วไปหรือใบอนุญาตแบบกลุ่มที่เปิดให้กับผู้ให้บริการที่มีคุณสมบัติเหมาะสมทั้งหมด
»»» การป้องกันการกีดกันการแข่งขันและการให้บริการอย่างทั่วถึง	»»» กฎหมายทั่วไปและการกำกับดูแลที่ใช้กับผู้ให้บริการทั้งหมดในภาคส่วน

สิทธิและหน้าที่ที่อยู่ในใบอนุญาตใหม่สำหรับผู้ให้บริการรายเดิมจะต้องปรับให้เข้ากับนโยบายและระบบการกำกับดูแลใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสภาพความเป็นจริงของภาวะเศรษฐกิจที่อิงกลไกตลาด (market based economy) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับให้เหมาะสมกับระบบเศรษฐกิจแบบตลาดและการที่ผู้ให้บริการซึ่งถูกแปรรูปให้เป็นองค์กรเอกชนนั้นต้องเผชิญกับการแข่งขันเป็นครั้งแรกในตลาดบางประเภท จึงเป็นการดีหากได้รับฟังความคิดเห็นจากผู้ประกอบการหรือผู้เกี่ยวข้องในตลาดก่อนกำหนดเงื่อนไขของใบอนุญาต การรับฟังความคิดเห็นนี้อาจทำได้โดยใช้กระบวนการสาธารณะ แม้ว่ากรณีที่พบเห็นได้ทั่วไปจะเป็นการฟังความคิดเห็นจากผู้ให้คำปรึกษามืออาชีพที่มีความสามารถและประสบการณ์ในการแปรรูปเป็นองค์กรเอกชนและการเปิดเสรีในตลาดอื่น

ในทางปฏิบัติ การออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ให้บริการรายเดิมมักจะเป็นเรื่องของการเจรจาระหว่างผู้ให้บริการกิจการโทรคมนาคมสาธารณะ (Public Telecommunications Operator : PTO) กับหน่วยงานกำกับดูแล ความคิดเห็นเพิ่มเติมอื่นๆ มักจะมาจากที่ปรึกษามืออาชีพ (professional advisors) รวมถึงวาณิชธนกร (investment bankers) และนักกฎหมายที่ผู้ให้บริการกิจการโทรคมนาคมสาธารณะ รัฐบาล หรือหน่วยงานกำกับดูแลเป็นผู้จ้าง นอกจากนี้ ถือเป็นเรื่องสำคัญสำหรับหน่วยงานกำกับดูแล (หรือหน่วยงานออกใบอนุญาตอื่น) ที่จะได้รับความเห็นที่สมดุลเกี่ยวกับเนื้อหาของใบอนุญาต ในประเด็นนี้มักจะมีประเด็นขัดแย้งกันระหว่างผู้ให้บริการกิจการ

โทรคมนาคมสาธารณะที่ยังต้องการสิทธิพิเศษ และครองอำนาจเหนือตลาดให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ กับบรรดาผู้ที่ต้องการสนับสนุนนโยบายการแข่งขันกิจการโทรคมนาคม ในเรื่องนี้ กระทรวงการคลัง และวณิชชานาการที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้ให้บริการกิจการโทรคมนาคมสาธารณะมักจะพุ่งเป้าไปที่การให้สิทธิพิเศษและข้อได้เปรียบทางตลาดเพื่อให้ได้รับรายได้จากการแปรรูปเป็นองค์กรเอกชนเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่กระทรวงการสื่อสารและหน่วยงานกำกับดูแลมักจะพุ่งเป้าไปที่การสนับสนุนให้มีการแข่งขันมากกว่าเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของตลาดกิจการโทรคมนาคมและเพื่อการให้บริการที่ดีกว่าแก่สาธารณชน

ใบอนุญาตคู่ขนาน สำหรับผู้ให้บริการกิจการโทรคมนาคมสาธารณะ และผู้ประกอบการรายใหม่

ในบางประเทศ PTO ที่มีอยู่แล้วจะได้รับใบอนุญาตสำหรับการบริการใหม่ (เช่น ระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่, การสื่อสารข้อมูล, การให้บริการอินเทอร์เน็ต, บริการเสริม เป็นต้น) ในขณะที่ผู้ประกอบการรายใหม่ก็ได้รับใบอนุญาตในกิจการต่างๆ เหล่านี้เช่นเดียวกัน PTO มักจะได้รับใบอนุญาตโดยไม่ผ่านกระบวนการคัดเลือกที่มีการแข่งขันแบบเดียวกับกระบวนการที่ใช้ในการคัดเลือกผู้ประกอบการรายใหม่ เช่น กรณีการคัดเลือกผู้ให้บริการระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่รายใหม่ กรณีลักษณะนี้เคยเกิดขึ้นมาแล้วกับการออกใบอนุญาตระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่ ทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่มีการพัฒนาน้อยกว่า

ในกระบวนการลักษณะเช่นนี้มักมีประเด็นที่เกี่ยวกับความเป็นธรรมในการแข่งขัน บ่อยครั้งที่ผู้ให้บริการรายใหม่ต้องจ่ายเงินจำนวนมากเพื่อให้ได้ใบอนุญาตจากกระบวนการคัดเลือกที่มีการแข่งขัน ในขณะที่ผู้ให้บริการรายเดิมไม่ต้องจ่าย ประเด็นดังกล่าวได้มีการแก้ไขโดยบางครั้งได้กำหนดให้ผู้ให้บริการรายเดิมต้องจ่ายค่าธรรมเนียมในอัตราที่เท่ากับจำนวนเงินที่ผู้ชนะการประมูลต้องจ่ายหรือจ่ายตามอัตราส่วนร้อยละ (fixed percentage) ของจำนวนดังกล่าว เหตุการณ์ดังกล่าวได้เกิดขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ เมื่อประเทศจอร์แดนออกใบอนุญาตแก่ผู้ให้บริการ GSM รายที่สอง และประเทศโคลัมเบียที่ออกใบอนุญาตผู้ให้บริการระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่รายที่สองในเขตภูมิภาคการตลาดที่แบ่งออกเป็นสามส่วน ในกรณีนี้ ผู้ประกอบการรายเดิมต้องจ่ายเงินจำนวนร้อยละ 95 ของจำนวนเงินที่ผู้ชนะการประมูลในภูมิภาคนั้นๆ ต้องจ่าย

ในประเทศอื่นๆ ผู้ให้บริการรายเดิมอาจไม่ได้ถูกกำหนดให้ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมใบอนุญาตแม้ว่าผู้ประกอบการรายใหม่จะต้องจ่ายก็ตาม บางฝ่ายได้อ้างเหตุผลว่าผู้ให้บริการรายเดิมได้รับมอบใบอนุญาตที่สอดคล้องกับวิธีปฏิบัติและกฎหมายเดิม ดังนั้นย่อมไม่ยุติธรรมที่จะเก็บค่าธรรมเนียมที่เป็นเสมือนการเรียกเก็บภาษีย้อนหลังจากผู้ประกอบการรายเดิมอีก นอกจากนี้ยังมีผู้ให้

ความเห็นอีกว่า ผู้ประกอบการรายเดิมย่อมมีความเสี่ยงและต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการพัฒนาตลาดอยู่แล้ว จากมุมมองนี้ การบังคับเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตจำนวนมากย้อนหลังจึงอาจเป็นการไม่เหมาะสมนัก แม้ว่าจะยังไม่มีข้อสรุปที่แน่นอนในกรณีนี้ แต่สิ่งสำคัญก็คือการดูแลให้เกิดการแข่งขันที่เท่าเทียม หากมีการให้เปรียบเทียบแก่ผู้ให้บริการรายเดิมแล้ว การให้เปรียบเทียบนั้นจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณชนอย่างแท้จริงด้วย ซึ่งอาจรวมถึงหน้าที่ในการวางโครงข่าย (network rollout) หรือหน้าที่โดยเฉพาะเจาะจงในการให้บริการอย่างทั่วถึงแก่ประชาชนทุกพื้นที่

2.3.2 การออกใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการรายใหม่ – ใบอนุญาตให้ประกอบการเฉพาะราย (Licensing New Entrants - Individual Licences)

การออกใบอนุญาตให้ประกอบการเฉพาะรายแก่ผู้ให้บริการรายใหม่จำเป็นต้องมีกระบวนการคัดเลือกในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ในกรณีที่ไม่มีผู้ให้บริการรายเดิมถือใบอนุญาตอยู่แล้ว ย่อมเป็นการดีที่สุดที่จะใช้กระบวนการออกใบอนุญาตที่มีการแข่งขันและโปร่งใสที่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่ได้กล่าวถึงในรายละเอียดต่อจากนี้ (โดยเฉพาะในส่วนที่ 2.4)

2.3.3 การออกใบอนุญาตประกอบกิจการเป็นการทั่วไปหรือใบอนุญาตแบบกลุ่ม (General Authorizations)

การออกใบอนุญาตประกอบกิจการเป็นการทั่วไปหรือใบอนุญาตแบบกลุ่ม ต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับการอนุญาตและเงื่อนไขสำหรับการอนุญาตนั้น ในทางอุดมคติ กระบวนการทั้งสองควรที่จะผ่านการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะก่อน (public consultation) อันจะทำให้กระบวนการออกใบอนุญาตมีความโปร่งใส และทำให้มั่นใจว่าข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดได้ถูกนำเข้ามาพิจารณา ในกรณีนี้ไม่จำเป็นต้องมีกระบวนการคัดเลือก เนื่องจากผู้ประกอบการหรือผู้ให้บริการที่มีคุณสมบัติครบถ้วนทุกรายจะได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการตามที่กำหนดได้

การดำเนินการออกใบอนุญาตประกอบกิจการเป็นการทั่วไปอาจมีความซับซ้อนมากขึ้น หากผู้ประกอบการเฉพาะรายได้รับอนุญาตในการให้บริการแบบเดียวกันกับบริการที่จะออกภายใต้ใบอนุญาตประกอบกิจการเป็นการทั่วไปอยู่แล้ว ตัวอย่างเช่น การออกใบอนุญาตประกอบกิจการเป็นการทั่วไปมักจะนำไปใช้ในการจัดให้มีบริการเสริม แต่ผู้ประกอบการ PTO จำนวนมากก็ได้รับอนุญาตให้สามารถให้บริการเสริมภายใต้ใบอนุญาตเฉพาะรายของตนได้เช่นกัน

เพื่อเป็นการประกันการแข่งขันอย่างเป็นธรรม หน่วยงานกำกับดูแลควรทำให้แน่ใจได้ว่าความแตกต่างใดๆ ในเงื่อนไขระหว่างผู้ประกอบการเป็นการทั่วไป และผู้ประกอบการเฉพาะราย

นั้นจะไม่ส่งผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาด ทางแก้ที่ดีทางหนึ่งคือการกำหนดให้ชัดเจนว่า ใบอนุญาตผู้ประกอบการเฉพาะรายไม่ได้ให้อำนาจในการให้บริการใดที่เป็นการให้บริการที่อยู่ภายใต้ใบอนุญาตแบบกลุ่มหรือการอนุญาตเป็นการทั่วไป แนวทางนี้หน่วยงานกำกับดูแลสามารถรับรองได้ว่าผู้ให้บริการทั้งหมดในกิจการอย่างเดียวกันจะตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขการอนุญาตอย่างเดียวกัน

2.3.4 ใบอนุญาตคลื่นความถี่ (Spectrum Licences)

กิจการโทรคมนาคมจำนวนมากจำเป็นต้องได้รับอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่วิทยุ การอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ที่จำเป็นสำหรับการให้บริการมักเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการออกใบอนุญาตผู้ประกอบการเฉพาะราย ตัวอย่างเช่น ความจำเป็นที่ต้องอนุญาตให้ผู้ประกอบการระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่ สามารถใช้คลื่นความถี่ที่จำเป็นเช่นเดียวกับที่อนุญาตให้ผู้ประกอบการรายนั้นประกอบกิจการโครงข่ายระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่ด้วย

การอนุญาตให้ประกอบกิจการโทรคมนาคมและใช้คลื่นความถี่วิทยุที่จำเป็นควรต้องดำเนินการควบคู่กันไป โดยไม่ควรถูกให้เกิดความล่าช้าหรือความเสี่ยงจากการขัดแย้งกันในระหว่างข้อกำหนดการกำกับดูแลสำหรับการอนุญาตทั้งสองประเภท หากต้องออกใบอนุญาตแยกกันเป็นสองใบอนุญาต ก็ควรที่จะออกควบคู่ไปพร้อมกัน แนวทางที่เหมาะสม คือ การแนบร่างใบอนุญาตคลื่นความถี่ไปพร้อมกับร่างใบอนุญาตผู้ประกอบการในขณะที่เปิดรับใบสมัครขอใบอนุญาต โดยแนวทางดังกล่าวนี้จะได้กล่าวถึงในภายหลัง

อย่างไรก็ดี เหตุผลหนึ่งของการแยกใบอนุญาตทั้งสองใบอนุญาตออกจากกันก็เพื่อความสะดวกในการบริหารจัดการคลื่นความถี่ ในประเทศส่วนใหญ่ การบริหารคลื่นความถี่จะถูกมอบหมายให้กับหน่วยงานบริหารจัดการอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงานที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในด้านต่างๆ เช่น การควบคุมราคา (price regulation) หรือการป้องกันการกีดกันการแข่งขัน การแยกใบอนุญาตคลื่นความถี่ออกมาทำให้สามารถวางข้อกำหนดว่าด้วยการปฏิบัติตาม การจัดทำรายงาน และทางด้านเทคนิคต่างๆ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันได้ตลอดทั้งกลุ่มผู้ใช้คลื่นความถี่วิทยุทั้งหมด

2.3.5 การประมูลคลื่นความถี่ การจับสลาก และกระบวนการประเมินเชิงเปรียบเทียบ (Spectrum Auctions, Lotteries and Comparative Evaluation Processes)

เป็นที่รู้กันโดยทั่วไปว่า ความถี่คลื่นวิทยุเป็นทรัพยากรสาธารณะที่มีจำกัดและมีค่า ดังนั้นจึงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล แม้ว่าการพัฒนาทางเทคโนโลยีทำให้สามารถขยายการนำคลื่นความถี่มาใช้งานได้มากขึ้นและทำให้สามารถส่งผ่านข้อมูลจำนวนมากขึ้นในปริมาณช่วงความถี่ (bandwidth) เท่าเดิม แต่ก็มีบริการทางโทรคมนาคมและการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีโทรคมนาคม

จำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ที่ต้องอาศัยคลื่นความถี่ จึงจำเป็นต้องพัฒนานโยบายและแนวทางการจัดสรรคลื่นความถี่ขึ้น แนวทางเหล่านี้แม้จะมีความคล้ายคลึงกับกระบวนการออกใบอนุญาตอยู่หลายประการ แต่ก็มีความแตกต่างกันอยู่ด้วย

ในยุคของการผูกขาดระบบโทรคมนาคมโดยสาธารณะ PTTs เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดสรรคลื่นความถี่ โดยอาจจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อการใช้งานของตนตามความต้องการที่เพิ่มขึ้นต่อมาหลายประเทศได้สร้างแนวทางใหม่ในการจัดสรรคลื่นความถี่แทนที่แนวทางเดิมที่เคยใช้ในยุคของการผูกขาดโดยรัฐ การพัฒนาแนวทางใหม่นี้ถูกผลักดันจากเอกสารอ้างอิงเกี่ยวกับการกำกับดูแลขององค์การการค้าโลก (WTO Regulation Reference Paper) ในส่วนที่ 6 ของเอกสารอ้างอิงนั้นได้กำหนดให้มีกระบวนการจัดสรรและใช้ทรัพยากรที่จำกัด รวมถึงความถี่ ให้เป็นไปอย่างเป็นธรรม อยู่ในระยะเวลาที่เหมาะสม โปร่งใส และไม่มีทางเลือกปฏิบัติ

แนวทางหลายแนวทางได้ถูกนำไปใช้จัดสรรคลื่นความถี่ที่ความต้องการใช้สูงกว่าปริมาณคลื่นความถี่ที่มีอยู่ แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังไม่มีความเห็นที่พ้องกันว่าแนวทางใดเป็นแนวทางที่ดีที่สุดสำหรับสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง ตามปกติ รัฐจะจัดสรรคลื่นความถี่ไว้สำหรับบริการประเภทใดประเภทหนึ่งโดยเฉพาะ จากนั้นจึงจะกำหนดส่วนของคลื่นความถี่ที่จัดสรรไว้ให้กับผู้ดำเนินการโทรคมนาคมใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ โดยใช้หลักการ “มาก่อน ได้ก่อน” (first come, first served) แนวทางนี้เป็นแนวทางที่รวดเร็ว สามารถปฏิบัติได้จริง และเสียค่าใช้จ่ายน้อย แต่ไม่เหมาะสมกับสถานะที่มีการแข่งขันเช่นในปัจจุบัน จำนวนของผู้แข่งขันและความต้องการใช้คลื่นความถี่ที่เพิ่มมากขึ้นทำให้ต้องพัฒนาแนวทางการจัดสรรคลื่นความถี่ที่เปิดให้มีการแข่งขันขึ้น ซึ่งได้แก่ การจับสลาก แนวทางการประเมินเชิงเปรียบเทียบ และการประมูล นอกจากนี้ การผสมผสานแนวทางการจัดสรรคลื่นความถี่ต่างๆ เข้าด้วยกันก็สามารถกระทำได้ เช่น การใช้วิธีการคัดกรองผู้สมัครโดยการประเมินเชิงเปรียบเทียบในขั้นต้น หลังจากนั้นผู้สมัครจึงสามารถเข้าร่วมในการประมูลหรือการจับสลาก สำหรับการจัดสรรคลื่นความถี่ในขั้นสุดท้าย

การจับสลาก (Lotteries)

การจับสลากเป็นวิธีที่รวดเร็ว สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายน้อย และมีความโปร่งใสสำหรับการคัดเลือกผู้สมัครที่มีคุณสมบัติที่เท่าเทียมหรือคล้ายคลึงกันเป็นอย่างมาก ก่อนเข้าสู่การจับสลากควรจะมีกระบวนการคัดเลือกคุณสมบัติผู้จับสลากอย่างเป็นทางการก่อน ไม่เช่นนั้นการใช้วิธีการจับสลากอาจส่งผลให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาขององค์กรได้ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา เคยมีกรณีที่มีผู้เข้าร่วมในการจับสลากไม่มีความประสงค์ที่จะประกอบกิจการโทรคมนาคมเอง แต่เพียงแค่วางแผนที่จะขายต่อใบอนุญาตคลื่นความถี่ของตนเพื่อผลกำไรเท่านั้น นอกจากนี้ ผู้ชนะการจับสลากบางรายไม่มี

ความสามารถทางการเงินที่จะเริ่มต้นกิจการได้

กระบวนการประเมินเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Evaluation Processes)

77

ภายใต้แนวทางการประเมินเชิงเปรียบเทียบ หน่วยงานกำกับดูแล (หรือหน่วยงานตัวแทนรัฐบาลอื่น) จะเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะจัดสรรคลื่นความถี่ที่เกี่ยวข้องให้แก่ผู้ใด การประเมินเชิงเปรียบเทียบเป็นแนวทางในการคัดเลือกผู้สมัครหลายรายที่มีคุณสมบัติเท่าเทียมกันเป็นอย่างมาก วิธีการนี้ยังเปิดโอกาสให้หน่วยงานกำกับดูแลเลือกผู้ประกอบการให้เข้ากับวัตถุประสงค์เฉพาะขององค์กร เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์เหล่านั้นได้ในที่สุด

การประเมินเชิงเปรียบเทียบอาจทำได้หลายรูปแบบ ในบางกรณี อาจมอบใบอนุญาตคลื่นความถี่ให้แก่ผู้สมัครที่คาดว่าจะสามารถใช้คลื่นความถี่เพื่อประโยชน์ของสาธารณะได้มากที่สุด กระบวนการประเมินเชิงเปรียบเทียบอาจต้องใช้หลักเกณฑ์หลายประการเกี่ยวกับคุณสมบัติและการคัดเลือก ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะมีการประกาศหลักเกณฑ์เหล่านี้ล่วงหน้า และผู้สมัครต้องพยายามแสดงให้เห็นว่าการสมัครขอใช้คลื่นความถี่ของตนนั้นตรงหลักเกณฑ์ที่กำหนดมากกว่าผู้สมัครรายอื่น

คุณสมบัติขั้นต่ำของผู้สมัครที่กำหนด ได้แก่ หลักฐานแสดงแหล่งทุน ความสามารถทางเทคนิค และความเป็นไปได้เชิงพาณิชย์สำหรับการนำคลื่นความถี่ไปใช้ตามที่ระบุในการสมัคร ส่วนเกณฑ์การคัดเลือก ได้แก่ การเสนอราคา ความครอบคลุม (ทั้งในแง่ภูมิศาสตร์และผู้ใช้งาน) เป้าหมายในการวางโครงข่าย คุณภาพและประเภทของบริการที่ตกลงจะจัดทำขึ้น และการใช้ความถี่อย่างมีประสิทธิภาพ หลักเกณฑ์บางข้อข้างต้นอาจใช้เป็นเกณฑ์เรื่องคุณสมบัติในบางกรณีและอาจใช้เป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกในกรณีอื่น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศหรือประเภทของการให้บริการภายในประเทศนั้นๆ

มีการวิจารณ์แนวทางการประเมินเชิงเปรียบเทียบเป็นอย่างมาก โดยมุ่งโจมตีว่าเป็นแนวทางที่ปราศจากความโปร่งใส ที่ไม่ว่าจะเข้มงวดกับเกณฑ์การประเมินเพียงใด แต่ก็ยังมีปัจจัยที่เป็น “อัตรวิสัย” ที่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลที่เป็นผู้ตัดสิน ดังนั้นแนวทางนี้ ในบางครั้งจึงถูกเรียกเป็น “การประกวดนางงาม” (beauty contests) เนื่องจากมีปัจจัยที่เป็น “อัตรวิสัย” ที่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลที่เป็นผู้ตัดสิน จึงมักเป็นที่สงสัยว่าหน่วยงานกำกับดูแลหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจอื่นอาจประเมินโดยไม่เป็นธรรมและนำไปสู่การฟ้องร้องกันขึ้น แม้ในบางกรณีอาจไม่ได้มีการดำเนินการใดในกรณีที่เกิดความกังขานี้ แต่ก็อาจทำลายความน่าเชื่อถือของกระบวนการออกใบอนุญาตและหน่วยงานกำกับดูแลหรือรัฐบาลได้

ความล่าช้าของกระบวนการประเมินเชิงเปรียบเทียบก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เนื่องจากการประเมินความสามารถทางการเงิน แผนเทคนิค และอื่นๆ อย่างละเอียดรอบคอบ ต้องใช้เวลามาก นอกจากนี้ กระบวนการประเมินเชิงเปรียบเทียบยังถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการแทรกแซงในเชิงกฎระเบียบอย่างไม่เหมาะสมหรืออาจเกิดข้อครหาในการคัดเลือกผู้ชนะการประมูล กล่าวคือ การที่หน่วยงานกำกับดูแลเป็นผู้เลือกผู้ชนะหรือผู้แพ้จากการแข่งขันในตลาดเสียเอง จึงมักมีผู้กล่าวว่า การประมูลน่าจะเป็นทางเลือกที่ดีกว่าการประเมินเชิงเปรียบเทียบ เพราะการประมูลขึ้นอยู่กับกลไกตลาดแทนที่จะให้หน่วยงานกำกับดูแลเป็นผู้กำหนดผลของการแข่งขันเสียเอง

การประมูล (Auctions)

หน่วยงานกำกับดูแลเริ่มนำแนวทางการประมูลมาใช้ในการออกใบอนุญาตคลื่นความถี่ ด้วยการให้สิทธิแก่ผู้ประมูลเงินสูงสุดมาใช้มากขึ้นเรื่อยๆ ในการประมูลนั้น โดยปกติแล้ว ตลาดจะเป็นผู้ตัดสินในท้ายที่สุดว่าใครจะเป็นผู้ถือใบอนุญาตคลื่นความถี่ แต่อย่างไรก็ตาม แผนการประมูลในหลายโครงการได้นำหลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้ประมูลที่มีคุณสมบัติในกระบวนการประเมินเชิงเปรียบเทียบมาใช้ก่อน จึงทำให้การประมูลบางรายการจำกัดอยู่แต่เฉพาะผู้ประมูลที่ผ่านการตรวจสอบความสามารถทางการเงินและทางเทคนิคแล้วเท่านั้น

ประสบการณ์ในการประมูลคลื่นความถี่ในประเทศสหรัฐอเมริกาแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการใช้เกณฑ์การวัดความสามารถทางเทคนิค การเงิน และเชิงพาณิชย์อย่างเข้มงวดเพื่อคัดกรองผู้ประมูลที่มีคุณสมบัติก่อน เนื่องจากในภายหลังมักพบว่าผู้ชนะการประมูลบางรายในประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีความสามารถในทางการเงินที่จะนำมาสนับสนุนการทำงานที่ชนะการประมูลด้วยเงินจำนวนมหาศาล นอกจากนี้ยังพบว่าผู้ประมูลบางรายไม่มีทั้งความสามารถทางด้านเทคนิคหรือความตั้งใจที่จะประกอบกิจการโทรคมนาคมเพื่อใช้ความถี่ที่ชนะการประมูลมาให้ประโยชน์เลย

การประมูลคลื่นความถี่มีรูปแบบที่แตกต่างกันหลายประเภท รูปแบบที่แพร่หลายมีดังนี้

- »» การประมูลรอบเดียวหรือการประมูลอย่างง่าย (one round or simple auctions) (ประมูลแบบเปิดหรือปิด) และ
- »» การประมูลหลายรอบ (multiple-round auctions) (ประมูลแบบต่อเนื่องกันหรือพร้อมกัน)

การประมูลหลายรอบไปพร้อมกันพัฒนาขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงกลางของทศวรรษที่ 1990 และได้กลายมาเป็นแนวทางการประมูลที่มีการใช้อย่างแพร่หลายที่สุด แม้หลักเกณฑ์อาจมีความแตกต่างในแต่ละประเทศ แต่แนวทางการประมูลแบบนี้มักจะเป็นรูปแบบของการประมูลใบอนุญาตคลื่นความถี่พร้อมกันสำหรับคลื่นความถี่ที่แตกต่างกัน มีจำนวน “รอบ”

ของการประมูลที่มีลักษณะเป็นลำดับแบบต่อเนื่องกันในการประมูลใบอนุญาตแต่ละใบ มูลค่าการประมูลจะเพิ่มสูงขึ้นไปเรื่อยๆ ในแต่ละรอบของการประมูลจนกว่าจะได้ผู้ประมูลที่ให้เงินจำนวนสูงสำหรับใบอนุญาตแต่ละใบ

ในตอนเริ่มต้นของการประมูลแต่ละรอบ ผู้ประมูลทุกคนจะได้รับข้อมูลเกี่ยวกับการมีสิทธิเข้าร่วมในการประมูลของตนและจำนวนเงินประมูลสูงที่มีผู้เสนออยู่สำหรับใบอนุญาตแต่ละใบ ตามปกติ จำนวนเงินประมูลใหม่จะต้องสูงกว่าจำนวนประมูลสูงที่มีอยู่ ไม่น้อยกว่าจำนวนขั้นต่ำที่ได้มีการกำหนดไว้ก่อนหน้า ในบางกรณี ผู้ประมูลอาจมีโอกาที่จะถอนการประมูลที่ได้ให้ไว้ในรอบก่อนแม้ว่าการกระทำเช่นนั้นจะมีบทลงโทษด้วยก็ตาม ในบางครั้งตาม “กติกากาประมูล” (activity rule) อาจลงโทษผู้ประมูลที่ไม่เสนอราคาในการประมูล โดยการตัดคะแนนการมีสิทธิเข้าประมูลของผู้ประมูล การประมูลจะดำเนินไปจนกว่าจะไม่มีผู้เสนอราคาประมูลใหม่สำหรับใบอนุญาตแต่ละใบอีก

กระบวนการประมูลในรูปแบบของการประมูลหลายรอบไปพร้อมกันนั้นจะมีการใช้ระบบคอมพิวเตอร์ ดังนั้น การประกาศการเสนอราคาประมูลและข้อมูลการประมูลอื่นๆ รวมทั้งการคำนวณจึงทำได้อย่างรวดเร็ว โดยมีการเข้ารหัสข้อมูลเพื่อความปลอดภัยและส่งข้อมูลทางระบบอิเล็กทรอนิกส์

ลักษณะสำคัญบางประการของการประมูลหลายรอบ ปรากฏในรอบที่ 2-5 ซึ่งอธิบายถึงขั้นตอนการประมูลในประเทศแคนาดา

เหตุผลสนับสนุนวิธีการประมูลคลื่นความถี่ที่มีหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ การประมูลถือเป็นวิธีการออกใบอนุญาตคลื่นความถี่ที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรมด้วยการให้ใบอนุญาตแก่ผู้ประมูลที่ให้คุณค่าแก่คลื่นความถี่ที่น่าออกประมูลมากที่สุด กระบวนการคัดกรองคุณสมบัติก่อนสามารถรับรองได้ว่าผู้ชนะการประมูลจะมีความสามารถทั้งทางด้านเทคนิคและการเงินอันจะทำให้สามารถดำเนินกิจการด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เงินประมูลที่มีจำนวนสูงจะเป็นแรงจูงใจให้ผู้ชนะการประมูลเร่งติดตั้งโครงสร้างพื้นฐานและเริ่มให้บริการโดยเร็วเนื่องจากเป็นวิธีการเดียวที่ผู้ชนะการประมูลจะสามารถได้เงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตที่ลงทุนไปกลับคืนมา เหตุผลอีกประการหนึ่งคือการประมูลคลื่นความถี่เป็นวิธีที่ทำให้ได้ “ค่าเช่า” สำหรับการให้บริการสาธารณะในอัตราที่สูงที่สุด รัฐบาลสามารถใช้เงินที่ได้รับจากการประมูลเพื่อลดการขาดดุลงบประมาณและเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นๆ

ในทางกลับกัน เหตุผลที่คัดค้านการใช้วิธีการประมูลคลื่นความถี่ก็มีหลายประการด้วยกัน เหตุผลหนึ่งคือเงินประมูลที่สูงมากซึ่งผู้ชนะการประมูลต้องจ่ายจะถูกผลักให้เป็นภาระแก่ผู้บริโภค ทำให้ผู้บริโภคอาจต้องจ่ายค่าบริการสื่อสารไร้สายในอัตราที่สูงเกินจำเป็น และยังทำให้ผู้ประกอบการไม่มีแรงจูงใจที่จะเจาะตลาดบางส่วนโดยเฉพาะในกลุ่มผู้บริโภคที่มีรายได้น้อย บางฝ่ายยังอ้างด้วยว่าเงินทุนจำนวนมากที่ถูกใช้จ่ายเป็นค่าประมูลไม่ได้นำไปใช้ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของโครงข่าย ในขณะที่มีผู้โต้แย้งว่าผู้สมัครที่มีฐานะทางการเงินดีน่าจะสามารถรับผิดชอบค่าใช้จ่ายได้ทั้งสอง

ทาง แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ก็ยังไม่มีทางที่จะป้องกันการประมูลเชิงกลยุทธ์เพื่อขอใช้คลื่นความถี่ได้
ธนาคาร สถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ และที่ปรึกษาทางการเงินได้วิพากษ์วิจารณ์จำนวนเงิน
ประมูลที่สูงเป็นประวัติการณ์เมื่อไม่นานมานี้ในการประมูลคลื่นความถี่โทรศัพท์เคลื่อนที่ UMTS
(Universal Mobile Telecommunications System) ในประเทศแถบยุโรปหลายประเทศ ราคาหุ้น
และอันดับความน่าเชื่อถือในการชำระหนี้ของผู้ชนะการประมูลบางรายลดลงสืบเนื่องจากความเชื่อว่าผู้
ชนะการประมูลได้จ่ายเงินจำนวนมากเกินไปในการประมูล ท้ายที่สุด ราคาที่เสนอในการประมูลที่สูง
อาจทำให้ผู้เข้าร่วมประมูลรายที่เล็กกว่าถอดใจในการเข้าสู่ตลาดกิจการโทรคมนาคมและอาจนำไปสู่
การกระจุกตัวของผู้ประกอบการในตลาดมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ค่าใช้จ่ายของผู้บริโภคสูงขึ้นด้วยใน
ที่สุด

กรอบที่ 2-5: ลักษณะของการประมูลแบบหลายรอบ: ตัวอย่างจากประเทศแคนาดา

1. **คะแนนการมีสิทธิเข้าประมูล (Bidder Eligibility Points)** ในการประมูลใบอนุญาตแต่ละใบนั้น จะมีการกำหนดจำนวนคะแนนที่ได้สัดส่วนกับช่วงความถี่ (bandwidth) และจำนวนประชากรที่ครอบคลุมภายใต้ใบอนุญาตนั้น โดยผู้ประมูลแต่ละรายจะต้องระบุว่าต้องการร่วมประมูลในใบอนุญาตใดและจะใช้จำนวนคะแนนเท่าใด (points-worth) ในการประมูล
2. **กติกากาการประมูล (Activity Rule)** ผู้ประมูลจะถือว่ามีความถี่ประมูลใบอนุญาตใบใดใบหนึ่ง หากผู้ประมูลนั้นเป็นผู้เสนอราคาประมูลสูง (current high bid) ในขณะนั้นหรือเป็นผู้ที่ได้เสนอราคาประมูลที่ได้รับการยอมรับในรอบปัจจุบัน ในแต่ละขั้นของการประมูล ผู้ประมูลจะต้องเสนอราคาในการประมูลใบอนุญาตที่มีคะแนนรวมกันแล้วถึงอัตราร้อยละของจำนวนคะแนนการมีสิทธิประมูลทั้งหมดตามที่ได้กำหนดไว้
3. **การถอนการประมูล/บทลงโทษ (Bid Withdrawals/Penalties)** หากผู้ประมูลเสนอราคาและต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงราคานั้นในภายหลังก็อาจทำได้ แต่ผู้ประมูลจะต้องจ่ายค่าปรับเป็นจำนวนเท่ากับรายได้ที่สูญเสียไปอันเกิดจากการถอนการประมูลนั้น
4. **ระดับการเสนอราคาเพิ่ม (Bid Increments)** ระดับการเสนอราคาเพิ่มมักถูกใช้เพื่อเร่งการประมูล โดยจะถูกกำหนดระดับเป็นร้อยละหรือเป็นหน่วยเงินดอลลาร์ และอาจเปลี่ยนแปลงได้ในระหว่างการดำเนินการประมูล
5. **การสละสิทธิ (Waivers)** การสละสิทธิจะช่วยป้องกันผู้ประมูลจากความผิดพลาดที่เกิดขึ้น หรือในกรณีที่ปัญหาทางเทคนิคหรือการสื่อสาร การสละสิทธิจะช่วยป้องกันไม่ให้ผู้ประมูลต้องสูญเสียคะแนนการมีสิทธิเข้าประมูลเมื่อผู้ประมูลไม่ได้ปฏิบัติตามกติกากาการประมูลในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง
6. **กฎการหยุดประมูล (Stopping rule)** การประมูลจะหยุดลงเมื่อรอบการประมูลสิ้นสุดเนื่องจากไม่มีการเสนอราคาประมูลที่ได้รับการยอมรับหรือมีการสละสิทธิในการประมูลใบอนุญาตใด
7. **การริบสิทธิ (Forfeiture)** เป็นกรณีที่ผู้ประมูลที่เสนอราคาประมูลจำนวนสูงสุด (high bid) สำหรับใบอนุญาตหนึ่ง แต่ไม่ชำระเงินตามที่ประมูลไว้ จะถูกริบสิทธิในใบอนุญาตที่ประมูลได้คืน และต้องจ่ายค่าปรับด้วย

แหล่งที่มา: กรมอุตสาหกรรมแคนาดา (1998)

เมื่อไม่นานมานี้ ได้มีการใช้การประมูลหลายรอบในการออกใบอนุญาตผู้ให้บริการกิจการสื่อสารไร้สายในประเทศออสเตรเลีย ประเทศแคนาดา ประเทศสเปน ประเทศเนเธอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร และประเทศเยอรมนี กระบวนการให้ใบอนุญาต UMTS (3G Cellular) เมื่อไม่นานมานี้ ถือเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจสำหรับแนวทางที่แตกต่างกันในการออกใบอนุญาตคลื่นความถี่ กรอบที่ 2-6 อธิบายถึงความแตกต่างของกระบวนการออกใบอนุญาต UMTS ที่ใช้ในกลุ่มประเทศยุโรปหลากหลายประเทศ

กรอบที่ 2-6: การประมูลและการประเมินเชิงเปรียบเทียบ - กรณีศึกษา UMTS

ประเทศเยอรมนี - ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2000 ประเทศเยอรมนีได้เปิดประมูลคลื่นความถี่ UMTS จำนวน 12 ช่วง (blocks) หน่วยงานกำกับดูแลของเยอรมนี (RegTP) ได้ประกาศระเบียบที่ใช้ในการออกใบอนุญาต UMTS เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2000 ตามระเบียบกำหนดว่า คุณสมบัติที่เหมาะสมของผู้เข้าร่วมการประมูลให้เป็นไปตามคุณสมบัติที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกิจการโทรคมนาคม (Telecommunications Act) โดยผู้ประมูลต้องประมูลให้ได้อย่างน้อย 2 ช่วงคลื่นความถี่จึงมีสิทธิได้รับใบอนุญาต การเสนอราคาประมูลเพิ่มขึ้นแต่ละครั้งต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 นอกจากนี้ ยังมีระเบียบเพิ่มเติมเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ประมูลใช้อิทธิพลโน้มน้ำหนักผลการประมูลหรือควบคุมการดำเนินการตามขั้นตอนการประมูล ตัวอย่างเช่น เมื่อเริ่มการประมูล ตัวแทนของผู้ประมูลแต่ละรายจำนวนหนึ่งจะถูกแยกออกจากกัน ตั้งแต่เวลา 8.00 น. ถึง 18.00 น. ของแต่ละวัน โดยมีผู้สังเกตการณ์ 2 คนจากหน่วยงานกำกับดูแลอยู่ด้วยกับแต่ละกลุ่มตลอดเวลา ทำให้ผู้ประมูลไม่สามารถรับรู้ถึงการประมูลของกลุ่มคู่แข่งได้เลย จะรู้เฉพาะแต่ราคาประมูลสูงสุด (highest bids) ในแต่ละช่วงคลื่นความถี่เท่านั้น

การประมูลคลื่นความถี่ UMTS ในประเทศเยอรมนีใช้เวลาทั้งหมด 14 วัน โดยมีการประมูลทั้งสิ้น 173 รอบ ในท้ายที่สุด มีผู้ประกอบการ 6 รายที่แต่ละรายได้สิทธิการใช้คลื่นความถี่ 2 ช่วงเป็นระยะเวลา 20 ปี ใบอนุญาตกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องจัดให้มีบริการที่ครอบคลุมจำนวนประชากรเยอรมันอย่างน้อยร้อยละ 50 ก่อนสิ้นปี ค.ศ. 2002 การประมูลคลื่นความถี่ครั้งนี้ได้ถูกบันทึกว่าได้มูลค่าการประมูลใบอนุญาต UMTS จำนวนสูงที่สุดคิดเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 46,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และจากผลของการจ่ายเงินจำนวนมหาศาลนี้จึงเกิดข้อกังวลว่าท้ายที่สุด ผู้ประกอบการบางรายอาจจ่ายเงินค่าใบอนุญาตมากกว่าเงินที่จะนำมาสร้างโครงข่ายของตนเสียอีก

สหราชอาณาจักร ประเทศสเปน และประเทศเนเธอร์แลนด์ - การประมูลคลื่นความถี่ UMTS ในสหราชอาณาจักรได้มีขึ้นในเดือนเมษายน ค.ศ. 2000 โดยมีมูลค่าสูงถึง 32,580 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยมีรอบการประมูลมากกว่า 100 รอบตลอดระยะเวลามากกว่า 4 สัปดาห์ ส่วนในประเทศเนเธอร์แลนด์ได้มีการประมูลใบอนุญาต 5 ใบ มูลค่า 2,300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2000 ส่วนประเทศสเปนได้เงินเพียง 425 ล้านดอลลาร์สหรัฐ จากการขายใบอนุญาต UMTS 4 ใบในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2000

กรอบที่ 2-6: การประมูลและการประเมินเชิงเปรียบเทียบ - กรณีศึกษา UMTS (ต่อ)

ประเทศนอร์เวย์ - ได้มีการใช้กระบวนการประเมินเชิงเปรียบเทียบแทนการประมูลในการออกใบอนุญาตคลื่นความถี่ UMTS โดยมีการกำหนดให้ผู้สมัครต้องผ่านคุณสมบัติขั้นต่ำ เช่น จะต้องผูกพันในการสร้างเครือข่ายที่ครอบคลุมตามที่กำหนดและมีการวางโครงข่ายเพิ่มขึ้นและการแสดงความสามารถหรือความแข็งแกร่งทางการเงิน เกณฑ์การคัดเลือกหลัก 2 ประการ คือ ความครอบคลุม (ทางด้านภูมิศาสตร์และจำนวนประชากร) และการวางโครงข่าย ส่วนสภาพทางการเงิน คุณภาพของการให้บริการ ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และประสิทธิภาพเดิมเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความสำคัญในลำดับรองลงไป

ประเทศนอร์เวย์ไม่ได้ให้ความสำคัญมากกับการหาเงินให้ได้จำนวนมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้จากการให้ใบอนุญาตคลื่นความถี่ระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่ 3G แต่มุ่งที่จะเสริมสร้างการพัฒนาเครือข่ายที่รวดเร็วและเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ในประเทศนอร์เวย์ ผู้ประกอบกิจการสื่อสารไร้สายต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการบริหารจัดการและค่าธรรมเนียมจัดการคลื่นความถี่ในอัตราที่ไม่สูงนัก ผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตคลื่นความถี่ 3G จะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมรายปีพิเศษ ประมาณ 2 ล้านเหรียญสหรัฐ นอกจากนี้ ภายใต้ความเห็นชอบจากรัฐสภา ผู้ได้รับใบอนุญาต 3G จะต้องจ่ายเงินค่าธรรมเนียมที่ชำระคราวเดียวประมาณ 11 ล้านเหรียญสหรัฐด้วย เงินจำนวนนี้ถือว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับเงินที่ได้จากการประมูลคลื่นความถี่ในสหราชอาณาจักร และประเทศเยอรมนี

ประเทศสวีเดน - ในประเทศสวีเดน ขั้นตอนการออกใบอนุญาตคลื่นความถี่สำหรับระบบโทรศัพท์สื่อสารเคลื่อนที่ 3G กระทำโดยวิธีการประเมินเชิงเปรียบเทียบเช่นกัน กฎหมายสวีเดนได้กำหนดไว้ว่า การให้ใบอนุญาตคลื่นความถี่จะต้องปฏิบัติตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้โดยเฉพาะเช่นเดียวกับประเทศนอร์เวย์ เกณฑ์การคัดเลือกผู้ได้รับใบอนุญาตคลื่นความถี่ 3G คือ ความครอบคลุม การวางโครงข่าย และมีการเก็บค่าธรรมเนียมพอประมาณสำหรับใบอนุญาตด้วย แนวทางนี้มองว่าทำให้เกิดประโยชน์ในแง่ที่ทำให้ผู้ประกอบการมีเงินสำหรับการลงทุนพัฒนาโครงข่ายและจะไม่มีผลกระทบค่าธรรมเนียมคลื่นความถี่มูลค่าสูงที่ผู้ประกอบการต้องชำระไปยังผู้บริโภค

2.4 แนวปฏิบัติในการออกใบอนุญาต (Licensing Practices)

แม้ว่าแนวทางการออกใบอนุญาตกิจการโทรคมนาคมมีความหลากหลายพอสมควรในแต่ละประเทศแต่ก็ยังมีลักษณะสามัญร่วมกันบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มที่เป็นแนวทางการออกใบอนุญาตที่ดี ในหัวข้อถัดไป จะได้วิเคราะห์ถึงแนวปฏิบัติที่ดีที่จะช่วยรับรองผลสำเร็จของกระบวนการออกใบอนุญาต

2.4.1 ความโปร่งใส (Transparency)

ความโปร่งใสเป็นหนึ่งในหลักการพื้นฐานสำคัญของกระบวนการออกใบอนุญาตที่ประสบความสำเร็จ ความสำคัญของความโปร่งใสในกระบวนการออกใบอนุญาตได้แสดงไว้ในเอกสารอ้างอิงเกี่ยวกับการกำกับดูแลขององค์กรการค้าโลก (ดูกรอบที่ 2-1)

การทำให้เกิดความโปร่งใสนั้น กระบวนการออกใบอนุญาตต้องกระทำโดยเปิดเผย และต้องเป็นการตัดสินใจบนพื้นฐานของหลักเกณฑ์ที่ได้ประกาศไว้ล่วงหน้าแล้ว หลักเกณฑ์เหล่านี้จะต้องใช้กับการตัดสินใจในการออกหรือเพิกถอนใบอนุญาตทุกๆ ครั้ง กระบวนการออกใบอนุญาตที่ได้กล่าวถึงในภายหลังของบทนี้ได้สะท้อนหลักการของความโปร่งใส ซึ่งกระบวนการดังกล่าว มีลักษณะอันสำคัญ ดังนี้

- การประกาศรับสมัครล่วงหน้า โดยมีระเบียบการสมัคร (การประมูล) คุณสมบัติ และเกณฑ์การคัดเลือก
 - การแยกกระบวนการตรวจคุณสมบัติและกระบวนการคัดเลือก
 - การคืนซองเสนอราคา (เงินประมูล) ที่ยังไม่ได้เปิดให้กับผู้สมัครที่ไม่ผ่านเกณฑ์คุณสมบัติที่ได้ประกาศไว้ และ
 - เปิดซองเสนอราคาที่ถูกปิดผนึกจากผู้สมัครที่มีคุณสมบัติต่อสาธารณะ
- กระบวนการที่โปร่งใสอาจแตกต่างกันไปในกรณีของการสมัครทางอิเล็กทรอนิกส์ (electronic applications) หรือในการประมูล ซึ่งได้กล่าวถึงมาแล้วก่อนหน้านี้ในหัวข้อการประมูล

ความเห็นของผู้เข้าร่วมในกระบวนการออกใบอนุญาตเป็นมาตรฐานวัดมาตรฐานความโปร่งใสของกระบวนการที่ดีที่สุด แนวปฏิบัติที่ดีคือ หน่วยงานกำกับดูแลจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่เหมาะสม เพื่อที่จะทำให้มั่นใจว่าผู้มีส่วนในกระบวนการออกใบอนุญาต อันรวมถึงตัวผู้สมัคร ผู้ทรงใบอนุญาตเดิม และคู่แข่ง ตลอดจนประชาชนทั่วไปเห็นว่ากระบวนการนั้นมีความบริสุทธิ์ยุติธรรม

การจัดให้มีกระบวนการออกใบอนุญาตที่โปร่งใสในบางครั้งถูกมองว่าเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาและยุ่งยากมากกว่าทางเลือกอื่นที่มีความโปร่งใสน้อยกว่า ตัวอย่างเช่น กระบวนการในการประกาศระเบียบขั้นตอนและเกณฑ์การคัดเลือกล่วงหน้าอาจเป็นงานที่ยากสำหรับหน่วยงานกำกับดูแล

ที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นในประเทศซึ่งแนวทางการดำเนินงานที่โปร่งใสยังไม่ได้ฝังรากลึกลงในวิถีปฏิบัติของรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม การขาดความโปร่งใสจะทำลายความเชื่อมั่นของนักลงทุนในกระบวนการกำกับดูแลทั้งหมดรวมถึงความเชื่อมั่นในตลาดกิจการโทรคมนาคมเองด้วย นอกจากนี้การขาดความโปร่งใสยังถ่วงให้กระบวนการเปิดเสรีเป็นไปได้อย่างเชื่องช้าและลดทอนประโยชน์ที่จะได้จากการแปรรูปเป็นองค์กรเอกชนด้วย

2.4.2 การระดมความคิดเห็นสาธารณะ (Public Consultation)

การระดมความคิดเห็นสาธารณะทั้งก่อนและระหว่างกระบวนการขอใบอนุญาตถือเป็นแนวปฏิบัติที่ดี เพราะจะทำให้หน่วยงานกำกับดูแลได้ทราบความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับแนวทางที่จะใช้ในกระบวนการขอใบอนุญาตตั้งแต่เริ่มกระบวนการ การระดมความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนได้เสียจะส่งเสริมความโปร่งใสของกระบวนการมากขึ้น การระดมความคิดเห็นจะทำให้หน่วยงานกำกับดูแลได้รับมุมมองเกี่ยวกับใบอนุญาตที่เสนอขึ้นมาโดยตรงจากผู้บริโภค ผู้ประกอบการที่มีอยู่แล้ว และผู้ที่คาดว่าจะเป็นผู้สมัคร ทำให้สามารถปรับเปลี่ยนเงื่อนไขและข้อกำหนดของใบอนุญาตและกระบวนการออกใบอนุญาต ทำให้กระบวนการออกใบอนุญาตมีโอกาสประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น

การระดมความคิดเห็นเป็นส่วนที่มีความสำคัญเป็นพิเศษในกรณีการออกใบอนุญาตประกอบกิจการเป็นการทั่วไป การประกาศเงื่อนไขในใบอนุญาตประกอบกิจการเป็นการทั่วไปล่วงหน้าจะเป็นการเปิดโอกาสโดยตรงให้มีการระดมความคิดเห็นสาธารณะ ในทางกลับกัน ในกระบวนการออกใบอนุญาตที่มีการแข่งขันมีวิธีการอื่นอีกที่ผู้มีส่วนได้เสียจะแสดงความคิดเห็นของตน เช่น การประชุมก่อนการประมูลและการแลกเปลี่ยนคำถามคำตอบเป็นลายลักษณ์อักษร

การระดมความคิดเห็นอาจจัดขึ้นแบบเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ ในการเริ่มกระบวนการออกใบอนุญาตที่สำคัญนั้น หน่วยงานกำกับดูแลควรที่จะสร้างกระบวนการระดมความคิดเห็นที่เป็นทางการและโปร่งใส แนวทางที่ดีแนวทางหนึ่งคือ การที่หน่วยงานกำกับดูแลเผยแพร่ประกาศการริเริ่มกระบวนการเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตและเชิญชวนให้มีการแสดงความคิดเห็นตามแนวทางที่ได้เสนอไว้ ในประกาศควรมีรายละเอียดของแนวทางที่เสนอพอประมาณ รวมถึงประเด็นพิเศษอื่นๆ ที่ต้องการให้มีการแสดงความคิดเห็น ในกรณีที่หน่วยงานกำกับดูแลไม่แน่ใจว่าแนวทางใดดีที่สุด หน่วยงานกำกับดูแลอาจเชิญชวนให้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการออกใบอนุญาตแนวทางอื่นๆ ด้วยก็ได้

ประกาศในลักษณะเช่นนี้ควรจัดส่งให้กับผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดทุกฝ่าย รวมถึงผู้ที่คาดว่าจะเป็นผู้สมัคร ผู้ทรงใบอนุญาตที่มีอยู่ ผู้บริโภค และกลุ่มอุตสาหกรรมที่สนใจ ในบางกรณี อาจจัดให้มีการประชุมสาธารณะเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียและอาจมีการพิมพ์เผยแพร่ความคิดเห็นที่เป็นลายลักษณ์อักษรด้วย

การระดมความคิดเห็นก่อนเข้าสู่กระบวนการออกใบอนุญาตจะช่วยให้แนวทางการออกใบอนุญาตของหน่วยงานกำกับดูแลนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจที่ถูกต้อง นอกจากนี้ การระดมความคิดเห็นยังช่วยสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับแนวทางของหน่วยงานกำกับดูแลว่าได้มีการพิจารณาความคิดเห็นของตนแล้ว

2.4.3 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต (Licence Fees)

ในอุตสาหกรรมโทรคมนาคม คำว่า “ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต” อาจใช้ได้หลายความหมาย ซึ่งอาจหมายถึงข้อใดข้อหนึ่งหรือหลายข้อ ต่อไปนี้

- » ค่าธรรมเนียมที่จ่ายแบบเป็นเงินพิเศษหรือ “ค่าเช่า” ให้แก่รัฐบาลหรือหน่วยงานออกใบอนุญาต เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในการจัดการโครงข่าย เพื่อดำเนินกิจการ หรือใช้ทรัพยากรอันมีอยู่อย่างจำกัด เช่น คลื่นความถี่วิทยุหรือเลขหมาย
- » เงินค่าบริหารจัดการเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายในการจัดการและควบคุมดูแลการใช้คลื่นความถี่วิทยุของหน่วยงานกำกับดูแล และ
- » เงินค่าบริหารจัดการเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามหน้าที่กำกับดูแลอื่นๆ เช่น การออกใบอนุญาต การดูแลการปฏิบัติตามข้อกำหนดของใบอนุญาต การระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการเชื่อมต่อโครงข่าย การจัดทำและดูแลโครงสร้างการกำกับดูแลด้านอื่น เป็นต้น

การจำแนกประเภทของค่าธรรมเนียมประเภทต่างๆ ข้างต้นถือเป็นแนวปฏิบัติที่ดีเพราะทำให้มีความโปร่งใสมากขึ้นและง่ายต่อการชี้วัดว่าเงินเรียกเก็บเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการตั้งอยู่บนพื้นฐานของต้นทุนที่แท้จริงที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานหรือไม่ การแบ่งแยกค่าธรรมเนียมการจัดการใบอนุญาตที่เกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ออกจากค่าธรรมเนียมบริหารจัดการประเภทอื่นจะช่วยให้เกิดความโปร่งใสและความรับผิดชอบมากขึ้น บางกรณีการบริหารจัดการคลื่นความถี่อาจดำเนินการโดยหน่วยงานที่แยกต่างหาก บางครั้งอาจเป็นกระทรวงหรือหน่วยงานที่แยกต่างหากจากหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมก็ได้

หลักการที่เป็นที่ยอมรับกันประการหนึ่งคือ ค่าธรรมเนียมบริหารจัดการนั้นไม่ควรสร้างภาระที่ไม่จำเป็นในการดำเนินกิจการโทรคมนาคม วิธีที่โปร่งใที่สุดเพื่อให้บรรลุถึงจุดประสงค์นี้คือ

การสร้างแนวทางการชดเชยต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงด้วยความชัดเจน แนวทางการชดเชยต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงนี้อาจทำได้โดยการกำหนดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตที่มีพื้นฐานมาจากค่าใช้จ่ายที่แท้จริงของหน่วยงานกำกับดูแลหรือค่าใช้จ่ายที่ประมาณการว่าอาจจะเกิดขึ้นจากการกำกับดูแล เมื่อคำนวณจำนวนเงินค่าใช้จ่ายที่ต้องได้รับชดเชยแล้วจำเป็นต้องแบ่งสรรค่าใช้จ่ายนั้นในระหว่างผู้ทรงใบอนุญาตหรือผู้ประกอบการในตลาด การจัดสรรนี้อาจมีพื้นฐานมาจากหลายปัจจัยรวมถึงรายได้โทรคมนาคม พื้นที่ที่ใบอนุญาตครอบคลุมถึง หรือประเภทของกิจการ ส่วนปัจจัยการแบ่งสรรค่าใช้จ่ายที่แพร่หลายที่สุดคือ รายได้

ข้อเสนอสำหรับข้อกำหนดการออกใบอนุญาตใหม่ที่จัดทำเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2000 ที่จัดทำขึ้นเพื่อใช้แทนข้อกำหนดของสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการออกใบอนุญาต ค.ศ. 1997 ที่ได้พิจารณาถึง “การขาดความโปร่งใสและค่าธรรมเนียมที่สูง” ของกลุ่มประเทศสมาชิก มีข้อเสนอ ดังนี้

“(15) การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบริหารจัดการจากผู้ให้บริการกิจการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อเป็นเงินสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานกำกับดูแลแห่งชาติในการจัดการระบบเกี่ยวกับสิทธิในการประกอบกิจการและการให้สิทธิการใช้ เงินค่าธรรมเนียมดังกล่าวควรที่จะจำกัดให้ครอบคลุมถึงค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการที่แท้จริงสำหรับการดำเนินการนั้นๆ เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว ควรสร้างความโปร่งใสเกี่ยวกับรายรับรายจ่ายของหน่วยงานกำกับดูแลแห่งชาติด้วยการทำรายงานประจำปีแสดงให้เห็นถึงเงินที่ได้เรียกเก็บทั้งหมดและค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการที่เกิดขึ้น เพื่อให้สามารถตรวจสอบได้ว่าค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการกับเงินที่เรียกเก็บมีความสมดุลกัน เงินเรียกเก็บเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการนั้นไม่ควรเป็นอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด จึงควรเรียกเก็บค่าใช้จ่ายดังกล่าวตามสัดส่วนของผลประโยชน์ประกอบกิจการในกิจการที่เกี่ยวข้องตามที่คำนวณได้จากปีบัญชีก่อนหน้าปีที่เรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการและไม่ควรเรียกเก็บเงินค่าบริหารจัดการจากกิจการขนาดกลางและขนาดเล็ก

(16) นอกจากค่าธรรมเนียมการบริหารจัดการแล้ว อาจมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้คลื่นความถี่วิทยุและเลขหมายเพื่อเป็นเครื่องมือที่รับประกันว่าจะมีการใช้ทรัพยากรนั้นให้เกิดประโยชน์สูงสุด นอกจากนี้ ค่าธรรมเนียมดังกล่าวไม่ควรเป็นปัจจัยที่ขัดขวางการพัฒนาการให้บริการใหม่และการแข่งขันในตลาดด้วย”

2.4.4 การสร้างความสมดุลระหว่างความแน่นอนและความยืดหยุ่น (Balancing Certainty and Flexibility)

การออกใบอนุญาตโทรคมนาคมควรมีความสมดุลกันระหว่างความแน่นอนในการกำกับดูแลและความยืดหยุ่นที่จำเป็นสำหรับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี โครงสร้างตลาด และนโยบาย

รัฐบาลในอนาคต

ในหลายประเทศ การสร้างความสมดุลระหว่างความแน่นอนในการกำกับดูแลและความยืดหยุ่นจะกระทำโดยใช้เครื่องมือกำกับดูแลอื่นนอกเหนือไปจากใบอนุญาตในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญในโครงสร้างการกำกับดูแล อย่างไรก็ตาม ในประเทศที่การกำกับดูแลยังไม่มีพัฒนาการมากนัก อาจมีความจำเป็นต้องประมวลระเบียบที่เกี่ยวกับแนวทางการกำกับดูแลพื้นฐานอย่างกว้างๆ และเหมาะสมไว้ในใบอนุญาตด้วย เพื่อสร้างความแน่นอนที่จะดึงดูดผู้ประกอบการใหม่และการลงทุนจำนวนมากมาสู่ภาคโทรคมนาคม

เงื่อนไขในใบอนุญาตควรที่จะมีความยืดหยุ่นเพียงพอที่จะทำให้ประสานเข้ากับโครงสร้างการกำกับดูแลทั่วไปในระหว่างที่มีการพัฒนาโครงสร้างการกำกับดูแล นอกจากนี้ การออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการไม่ควรที่จะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการกำกับดูแลในอนาคตด้วย

แนวทางที่เอื้อต่อการสร้างความยืดหยุ่นมีหลายประการ ได้แก่

- »»» การอนุญาตให้มีการแก้ไขใบอนุญาตฝ่ายเดียวโดยหน่วยงานกำกับดูแล
- »»» กำหนดระยะเวลาใบอนุญาตให้สั้น
- »»» การอนุญาตให้มีการแก้ไขใบอนุญาตโดยความยินยอมของทั้งผู้ทรงใบอนุญาตและหน่วยงานกำกับดูแล และ
- »»» การอนุญาตให้มีการแก้ไขแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยหน่วยงานกำกับดูแลในส่วนของเงื่อนไขพิเศษของใบอนุญาตที่เป็นส่วนหนึ่งของระเบียบการกำกับดูแลโดยรวมของประเทศ โดยการแก้ไขนั้นจะต้องเป็นกระบวนการที่เป็นธรรมและไม่ส่งผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาด

แนวทางสองประการแรกนั้นไม่สอดคล้องกับความแน่นอนในการกำกับดูแล เนื่องจากทำให้ยากที่จะดึงดูดการลงทุนและการสนับสนุนทางการเงินที่จำเป็นสำหรับใบอนุญาตที่สำคัญ เช่น ใบอนุญาตระบบโทรศัพท์ประจำที่หรือใบอนุญาตระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่

เมื่อคำนึงถึงอุปสรรคดังกล่าว แนวทางที่สี่จึงน่าสนใจมากกว่า ในการใช้แนวทางนี้อาจต้องแยกความแตกต่างระหว่างเงื่อนไขใบอนุญาตซึ่งมีลักษณะของการกำกับดูแลโดยแท้และในส่วนที่ต้องแก้ไขโดยความตกลงของผู้ได้รับใบอนุญาตเท่านั้น ตัวอย่างเช่น เงื่อนไขเกี่ยวกับการให้บริการอย่างทั่วถึงที่ใช้บังคับกับกิจการโทรคมนาคมทั้งหมดหรือข้อกำหนดทั่วไปของการเชื่อมต่อโครงข่าย (interconnection) อาจขึ้นอยู่กับแก้ไขเปลี่ยนแปลงของหน่วยงานกำกับดูแล ส่วนเงื่อนไขอื่นซึ่งมีลักษณะของสัญญาโดยแท้หรือเกี่ยวกับมูลค่าทางเศรษฐกิจของใบอนุญาตจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้โดยอาศัยความยินยอมของผู้ให้บริการเท่านั้น ซึ่งในส่วนนี้มักจะรวมถึงเงื่อนไข เช่น อายุใบอนุญาตและค่าธรรมเนียมใบอนุญาต

แม้หน่วยงานกำกับดูแลมีสิทธิที่จะแก้ไขเงื่อนไขใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลทั่วไป การแก้ไขดังกล่าวควรกระทำด้วยความโปร่งใสและไม่ส่งผลกระทบต่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในการแข่งขันในตลาด ก่อนมีการแก้ไขใดๆ นั้น ควรมีการปรึกษาหารือกับผู้ได้รับใบอนุญาต และผู้ที่อาจได้รับผลกระทบก่อน ในบางกรณี อาจให้มีสิทธิในการอุทธรณ์หรือขอให้ทบทวนคำสั่งได้ด้วย

2.4.5 การแยกใบอนุญาตออกจากการจัดซื้อจัดจ้าง

กระบวนการออกใบอนุญาตแก่ผู้ให้บริการกิจการโทรคมนาคมนั้นควรแยกออกจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาล ในหลายประเทศได้เกิดข้อสับสนระหว่างกระบวนการทั้งสองนี้ ทำให้บางครั้งก่อให้เกิดผลเสียต่อกระบวนการออกใบอนุญาตด้วย

ในการออกใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมนั้น หน่วยงานกำกับดูแลไม่ได้เป็นผู้ซื้อสินค้าหรือบริการโดยใช้เงินสาธารณะ แท้จริงแล้วการออกใบอนุญาตเป็นการเสนอโอกาสทางธุรกิจให้กับนักลงทุนที่มีคุณสมบัติซึ่งตกลงที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขในใบอนุญาต ดังนั้นหน่วยงานกำกับดูแลจึงเปรียบเสมือนเป็นผู้ขายมากกว่าเป็นผู้ซื้อ

ข้อสังเกตนี้นำไปสู่ข้อเสนอแนะสำหรับกระบวนการออกใบอนุญาตที่สำคัญยิ่ง 2 ประการคือ

- ➡ หน่วยงานกำกับดูแลต้องเสนอโอกาสการได้รับใบอนุญาตที่มีความน่าสนใจทางด้านการเงินให้แก่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่มีความสามารถในขณะที่ใบอนุญาตบางประเภทสามารถดึงดูดความสนใจผู้สมัครได้ด้วยตัวเอง ใบอนุญาตอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของตลาดที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่หรืออยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจ หน่วยงานกำกับดูแลจะต้องวางโครงสร้างของใบอนุญาตและนำเสนอต่อตลาดอย่างระมัดระวังเพื่อให้เป็นที่น่าสนใจแก่ผู้สมัครที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ประสบการณ์ที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่าการเปิดให้ใบอนุญาตโทรคมนาคมเกือบทุกครั้งจะเป็นที่สนใจแก่ผู้ประมูล แต่ก็มีผู้ประมูลจำนวนมากที่เสียเวลาที่ไม่มีความสามารถทางการเงินหรือทางเทคนิคที่จะทำให้การดำเนินกิจการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานกำกับดูแลที่จะขยายหรือปรับปรุงการให้บริการโทรคมนาคม
- ➡ กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาลโดยทั่วไปไม่เหมาะกับกระบวนการออกใบอนุญาตกิจการโทรคมนาคม หลายประเทศมีหน่วยงานกลางของราชการเป็นผู้จัดการเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง กระบวนการจัดซื้อของรัฐบาลพัฒนาขึ้นเพื่อต้องการลดการทุจริต อย่างไรก็ตาม การนำกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมาใช้ในการออกใบอนุญาต

อาจก่อให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการและอาจทำให้เกิดความล่าช้าและความสับสนเกี่ยวกับเป้าหมายที่แท้จริงของกระบวนการออกใบอนุญาต เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาลอาจต้องการรายละเอียดของสินค้าและบริการที่จะจัดซื้อจัดจ้างทุกๆ ด้าน และจะต้องตรวจสอบและสอดคล้องอย่างระมัดระวังถึงการติดตั้งและประสิทธิภาพการทำงานภายหลังจากที่ได้มีการคัดเลือกและส่งมอบแล้ว การบริหารจัดการรายละเอียดปลีกย่อยเหล่านี้ไม่เหมาะสมกับกระบวนการออกใบอนุญาตกิจการโทรคมนาคมดังที่ได้กล่าวถึงต่อไป การสร้างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติให้ชัดเจนเป็นสิ่งจำเป็น อย่างไรก็ตาม สิ่งที่หน่วยงานกำกับดูแลให้ความสำคัญคือ ผลการดำเนินการตามใบอนุญาต สิ่งที่มีความสำคัญคือ ผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของใบอนุญาตแล้วหรือไม่ หาใช่การให้ความสำคัญกับวิธีการที่ผู้ประกอบการเหล่านั้นใช้เพื่อปฏิบัติตามเงื่อนไขของใบอนุญาตไม่ จากมุมมองดังกล่าวนี้ เงื่อนไขเช่นในเรื่องเทคโนโลยีที่จะใช้โครงสร้างการจัดการ และกลยุทธ์ทางการตลาดจึงไม่สมควรนำมาใช้เป็นเงื่อนไขในใบอนุญาตหรือการคัดเลือกผู้ได้รับอนุญาต

ปัญหาอื่นอีกหลายประการยังเกิดขึ้นในการพยายามนำกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาลมาใช้กับกระบวนการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม ดังนั้น จึงจะเป็นการดีที่สุดหากสามารถหลีกเลี่ยงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และเปลี่ยนมาใช้วิธีที่เรียบง่ายและโปร่งใส ซึ่งเป็นกระบวนการที่เป็นที่ยอมรับในกระบวนการออกใบอนุญาตกิจการโทรคมนาคมระดับนานาชาติ

2.4.6 การให้สัมปทาน การทำสัญญาแบบสร้าง-ดำเนินงาน-โอนกรรมสิทธิ์ และรูปแบบอื่น (Concessions, BOTs and Similar Arrangements)

การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมเป็นการที่หน่วยงานของรัฐอนุญาตให้สิทธิในการประกอบกิจการให้บริการบางลักษณะภายใต้เงื่อนไขและข้อกำหนดของการอนุญาตและกฎระเบียบต่างๆ ในการกำกับดูแล การออกใบอนุญาตและการบังคับใช้ใบอนุญาตในบางขอบเขตจึงเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายปกครองตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม การให้สัมปทาน และการอนุญาตจากองค์กรของรัฐในรูปแบบอื่นๆ นั้นล้วนมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันมากกว่าส่วนที่แตกต่างกัน

อย่างไรก็ดี ในบางกรณี นักลงทุนภาคเอกชนได้เข้าไปมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลหรือผู้ประกอบการของรัฐในลักษณะของการประกอบกิจการร่วมค้ากับองค์กรของรัฐมากกว่าการใช้สิทธิในการประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยอิสระ

ก่อนที่จะกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างนักลงทุนภาคเอกชนกับองค์กรของรัฐ ในเบื้องต้นจะได้กล่าวถึงความหมายของคำว่า “สัมปทาน” ก่อน ในประเทศส่วนใหญ่ คำดังกล่าวหมายถึงเอกสารที่ก่อให้เกิดสัญญาเชิงพาณิชย์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับผู้ก่อสร้าง เจ้าของ หรือผู้ประกอบการส่วนที่เป็นองค์ประกอบของโครงสร้างการให้บริการสาธารณะ (เช่น ถนนที่เรียกเก็บค่าผ่านทาง โรงไฟฟ้า หรือโครงสร้างโทรคมนาคม) หรือธุรกิจที่ตั้งอยู่บนทรัพย์สินสาธารณะ หากมีการผิดสัญญา อาจมีการเรียกร้องค่าเสียหายที่เป็นตัวเงินโดยการฟ้องร้องเป็นคดีที่ศาลแพ่งหรือมอบข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการ รัฐสามารถปรับเปลี่ยนเงื่อนไขของสัมปทานเพื่อให้ความคุ้มครองและสร้างแรงจูงใจที่จำเป็นสำหรับการดึงดูดนักลงทุนและรับประกันการปฏิบัติตามสัมปทานที่ได้รับของผู้รับประทานบัตร

ใบอนุญาตบางกรณีมีลักษณะของทั้งการกำกับดูแลและการให้สัมปทาน จึงจำเป็นต้องแยกแยะความแตกต่างของทั้งสองกรณี แนวทางที่ดีคือ การจัดการลักษณะที่เป็นการให้สัมปทานด้วยการจัดทำเป็นสัญญาสัมปทานระหว่างรัฐบาลของประเทศผู้รับการลงทุน (แทนที่จะเป็นหน่วยงานกำกับดูแล) และนักลงทุน ศัพท์ในทางการจัดหาเงินทุนสำหรับโครงการเรียกว่าเป็นสัญญาที่รัฐให้การสนับสนุน

นอกจากนี้ ความหมายของ “สัมปทาน” ยังแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ตัวอย่างเช่นในประเทศลาตินอเมริกาบางประเทศ เช่น ประเทศเม็กซิโก คำว่า “สัมปทาน” หมายถึงเอกสาร (เช่น สัญญาสัมปทานของบริษัท Telmex) ที่แท้จริงแล้วเป็นใบอนุญาตไม่ใช่สัญญาเชิงพาณิชย์ แม้ว่าเอกสารดังกล่าวจะลงนามโดยรัฐบาลและผู้รับประทานบัตร

บางประเทศโดยเฉพาะประเทศในทวีปเอเชียให้สัมปทานที่มีลักษณะของสัญญากิจการร่วมค้ามากกว่าเป็นการให้ใบอนุญาตเต็มในการประกอบกิจการโทรคมนาคมอย่างเป็นอิสระจากรัฐบาล

ลักษณะของกิจการร่วมค้าสามารถเกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ เช่น การทำสัญญาระหว่างนักลงทุนภาคเอกชนฝ่ายหนึ่งกับภาครัฐ หรือ PTTs อีกฝ่ายหนึ่ง นอกจากนี้ ยังหมายรวมถึงสัญญาที่มีลักษณะของการสร้าง-ดำเนินงาน-โอนกรรมสิทธิ์ (Build-Operate-Transfer: BOT), สร้าง-โอนกรรมสิทธิ์-ดำเนินงาน (Build-Transfer-Operate: BTO), สร้าง-ดำเนินงาน-คงกรรมสิทธิ์ (Build-Operate-Own: BOO) และการผสมผสานของรูปแบบต่างๆ ที่หากจะมีข้อจำกัดก็เพียงแต่จำกัดด้วยจินตนาการของที่ปรึกษากฎหมายการลงทุนและนายธนาคาร ตัวอย่างกลุ่มโครงการลงทุนที่ได้ก่อตั้งขึ้นในบางประเทศ ได้แก่

- ➡ กลุ่ม BTO: ประเทศไทยและประเทศฟิลิปปินส์
- ➡ กลุ่ม BOT: ประเทศเลบานอน ประเทศอินเดีย และประเทศอินโดนีเซีย (แผนงานประกอบกิจการร่วมกัน (Joint Operating Schemes) หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า KSOs)

►► กลุ่ม BOO: ประเทศมาเลเซียและประเทศหมู่เกาะโซโลมอน

โดยทั่วไป การดำเนินการเหล่านี้เป็นโครงสร้างของการจัดหาเงินทุนที่มุ่งดึงดูดการลงทุนและผู้เชี่ยวชาญในการจัดการที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานกิจการโทรคมนาคม รูปแบบหนึ่งที่มีการดัดแปลงขึ้นคือ กรณีที่นักลงทุนไม่ใช่ผู้สร้างหรือเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานแต่ได้รับส่วนแบ่งจากผู้ให้บริการที่รัฐเป็นเจ้าของจากการให้เงินลงทุนหรือการจัดการหรือทั้งสองอย่าง สัญญาการให้เงินลงทุนลักษณะนี้พบได้ในประเทศจีนและประเทศอินโดนีเซีย ส่วนสัญญาการจัดการพร้อมทั้งแบ่งรายได้พบได้ในประเทศเวียดนาม ได้แก่ “สัญญาความร่วมมือทางธุรกิจ” (Business Cooperation Contract)

ประเภทของโครงการลงทุนส่วนใหญ่ที่กล่าวมาในหัวข้อนี้ประสบความสำเร็จในเบื้องต้นในการขยายเครือข่าย ส่วนหนึ่งเป็นเพราะไม่ได้ระบุว่าเป็นการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแก่ผู้ให้บริการภาคเอกชน แต่เป็นการทำสัญญาที่ผู้ให้บริการภาคเอกชนสร้างและให้บริการกิจการโทรคมนาคมโดยรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าของ การทำสัญญาลักษณะนี้ทำให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยไม่ละเมิดกฎหมายหรือนโยบายที่จำกัดภาคเอกชนในการเป็นเจ้าของกิจการที่ให้บริการโทรคมนาคม

อย่างไรก็ดี ประสบการณ์ในประเทศเลบานอน ประเทศอินโดนีเซีย และประเทศอื่นๆ พบว่ารูปแบบเหล่านี้ไม่สามารถใช้ได้ในระยะยาว นักลงทุนในรูปแบบสัญญา BOT ขาดหลักประกันระยะยาวและส่วนได้เสียจากความเป็นเจ้าของที่มีอยู่ในรูปแบบการให้ใบอนุญาต นักลงทุนจึงมีแรงจูงใจเพียงให้ได้รับผลกำไรระยะสั้น ในขณะที่ต้องลงทุนค่าใช้จ่ายในการสร้างเครือข่ายหรือพัฒนาบริการระยะยาว รูปแบบสัญญาแบบ BOT จึงควรต้องถูกยกเลิกซึ่งจะมีผลให้นักลงทุนถอนทุนออกไป หรือมีฉันทัดต้องเปลี่ยนรูปแบบของสัญญาให้เป็นการได้รับอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมที่แท้จริง ถ้านักลงทุนถอนทุนไป ผู้ให้บริการอาจสามารถขยายหรือจัดการการให้บริการด้วยตัวเองได้ต่อไปหรือไม่ก็ได้ แต่ถ้การให้สัมปทานแปรเปลี่ยนเป็นการได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม อาจมีปัญหาด้านความโปร่งใสและความเป็นธรรมและความโปร่งใสในกระบวนการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม

2.4.7 พื้นที่ให้บริการ (Service Areas)

การกำหนดเขตพื้นที่ให้บริการทางภูมิศาสตร์ที่อยู่ภายใต้ใบอนุญาตเป็นเรื่องท้าทายอย่างมาก แต่ละประเทศมีรูปแบบหรือวิธีการกำหนดพื้นที่ให้บริการที่แตกต่างกัน การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมอาจกำหนดให้ครอบคลุมพื้นที่ให้บริการทั้งประเทศ ภูมิภาค เขตเมืองหรือเขตชนบท ในบางกรณี การได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมครอบคลุมพื้นที่ให้

บริการทั้งประเทศอาจต้องแข่งขันกับผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมครอบคลุมพื้นที่ให้บริการในภูมิภาคที่ได้รับอนุญาตสำหรับบริการในลักษณะเดียวกัน

อย่างไรก็ดี ไม่มีรูปแบบตายตัวในการกำหนดพื้นที่ให้บริการ บางวิธีอาจจะประสบความสำเร็จน้อยกว่าอีกวิธีก็ได้ วิธีหนึ่งที่ประสบความสำเร็จในหลายประเทศคือ การกำหนดเขตเมืองที่สามารถทำกำไรได้ให้แก่ PTT ที่รัฐเป็นเจ้าของ และให้ผู้ให้บริการภาคเอกชนได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการได้เฉพาะเขตชนบทที่มีโอกาสทำกำไรได้น้อยกว่า ในบางกรณี ผลการดำเนินงานที่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรของผู้ให้บริการภาคเอกชนที่ให้บริการเฉพาะในเขตชนบทดังกล่าวจึงถูกหยิบยกมาเป็นหลักฐานเพื่อโต้แย้งการเปิดเสรีในกิจการโทรคมนาคม

ปัจจัยที่สัมพันธ์กับการกำหนดพื้นที่ให้บริการ มีดังนี้

- » ความมั่นคงทางการเงินถือเป็นปัจจัยสำคัญ ถ้าเป็นการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมในเขตชนบทหรือพื้นที่ที่มีค่าใช้จ่ายสูง อาจจะต้องมีการตั้งกองทุนสนับสนุนการให้บริการอย่างทั่วถึงหรือกลไกในลักษณะเดียวกันขึ้น วิธีการที่ควรใช้สำหรับในกรณีนี้คือ ต้องเลือกผู้ได้รับใบอนุญาตที่ร้องขอเงินอุดหนุนน้อยที่สุดจากจำนวนผู้แข่งขันทั้งหมด
- » ประสบการณ์แสดงให้เห็นว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมเฉพาะในเขตภูมิภาคหนึ่งมักจะควบรวมกิจการหรือถูกซื้อกิจการโดยผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ครอบคลุมพื้นที่ให้บริการในเขตภูมิภาคอื่น เพื่อที่จะทำให้สามารถประกอบกิจการโทรคมนาคมได้ครอบคลุมพื้นที่ภูมิภาคได้กว้างขวางมากขึ้น หรือเพื่อที่จะตั้งเป็นผู้ให้บริการระดับประเทศ ตัวอย่างเห็นได้จากผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในประเทศโคลัมเบียไปจนถึงบริษัทผู้ให้บริการในเขตภูมิภาคของสหรัฐอเมริกา (U.S. Regional Bell Operating Companies) การดำเนินการเหล่านี้เกิดจากความต้องการสร้างการประหยัดจากขนาด (economies of scale) อย่างไรก็ดี หน่วยงานกำกับดูแลอาจจะพิจารณาแนวโน้มดังกล่าวนี้ไว้ และอาจอนุญาตให้ผู้ให้บริการหลายบริษัทประกอบกิจการแข่งขันกันในระดับประเทศตั้งแต่แรก แทนที่จะอนุญาตให้แก่ผู้ให้บริการหลายราย โดยแต่ละรายให้บริการครอบคลุมเฉพาะบางภูมิภาคที่ทำให้ไม่มีความมั่นคงทางการเงิน ผลของการดำเนินการตามแนวทางนี้พบว่าทำให้ค่าใช้จ่ายในการประกอบกิจการต่ำและไม่เกิดความยุ่งยากที่เกิดจากการรวมตัวกันของผู้ให้บริการต่างระบบในภายหลัง
- » การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแก่ผู้ให้บริการโดยครอบคลุมพื้นที่มากขึ้นจะทำให้ผู้ให้บริการใช้กำไรที่ได้จากพื้นที่ที่สร้างกำไรได้มากไปอุดหนุนบริการในพื้นที่ที่ทำกำไรน้อยกว่า วิธีนี้สามารถใช้เพื่อขยายการให้บริการไปยังพื้นที่ที่ทำกำไร

ได้น้อยกว่าได้ อย่างไรก็ตาม หากผู้ให้บริการเดิมยังรักษาสิทธิในการประกอบกิจการทั้งในเขตเมืองที่สามารถทำกำไรได้มากและในเขตชนบทที่ทำกำไรได้น้อยกว่า แต่ผู้ให้บริการที่เข้ามาใหม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการเฉพาะในเขตพื้นที่ชนบทที่ไม่สามารถสร้างกำไรได้มากนัก อาจเกิดพฤติกรรมที่เป็นการกีดกันการแข่งขันโดยผู้ให้บริการรายเดิมได้

การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ และการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมครอบคลุมพื้นที่ให้บริการขนาดใหญ่สอดคล้องกับความต้องการของผู้บริโภคในการได้รับการ “บริการทุกอย่างภายในจุดเดียวโดยผู้ให้บริการรายเดียว” (One stop shopping) ทั้งนี้ ยังเห็นได้ชัดหากมีอุปสรรคทางเทคนิคหรืออุปสรรคอื่นๆ ที่จะเชื่อมต่อโครงข่ายหรือการให้บริการข้ามแดน

2.4.8 หลักเกณฑ์การพิจารณาคุณสมบัติ (Qualification Criteria)

มีความจำเป็นที่จะต้องแยกแยะความแตกต่างระหว่างหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครที่มีสิทธิเข้าร่วมในกระบวนการขอใบอนุญาตและหลักเกณฑ์สำหรับการคัดเลือกผู้สมัครที่ได้รับใบอนุญาตจากผู้สมัครที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดนั้น

ในกรณีของการออกใบอนุญาตประกอบกิจการเป็นการทั่วไป หลักเกณฑ์ที่สำคัญคือ การพิจารณาคุณสมบัติ เนื่องจากจะไม่มีกระบวนการการคัดเลือกผู้ให้บริการที่จะมีสิทธิประกอบกิจการ แต่ในกรณีของกระบวนการคัดเลือกเพื่อออกใบอนุญาตประกอบกิจการเฉพาะราย ต้องมีการพัฒนาทั้งหลักเกณฑ์การพิจารณาคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การคัดเลือก อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปนั้น กระบวนการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมควรกระทำอย่างน้อย 2 ขั้นตอน การพิจารณาหลักเกณฑ์คุณสมบัติของผู้สมัครควรกระทำขึ้นในขั้นตอนแรก และผู้สมัครที่ผ่านหลักเกณฑ์ดังกล่าวจนถึงจะมีสิทธิเข้าสู่ขั้นตอนที่สองคือ กระบวนการคัดเลือก

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครเป็นข้อกำหนดขั้นต่ำสำหรับการมีสิทธิที่จะเข้าร่วมกระบวนการคัดเลือก โดยทั่วไป หลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครมีขึ้นเพื่อที่จะทำให้แน่ใจว่าผู้สมัครนั้นมีสถานะทางการเงินและประสบการณ์ทางด้านเทคนิคที่จะสามารถประสบความสำเร็จในการประกอบการและให้บริการตามที่ได้รับสิทธิไปหรือไม่

บางประเทศกำหนดข้อจำกัดการถือครองกรรมสิทธิ์ของชาวต่างชาติ โดยกำหนดสัดส่วนการถือหุ้นขั้นต่ำของคนท้องถิ่น ข้อจำกัดการถือครองกรรมสิทธิ์ของชาวต่างชาติไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) แม้ว่าอาจจะไม่ขัดกับบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรของความตกลงดังกล่าวก็ตาม อย่างไรก็ตาม ประเทศภาคีสมาชิกขององค์การ

ค้าโลกหลายประเทศได้จัดแจ้งข้อสงวนที่อนุญาตให้ตั้งข้อจำกัดการถือครองกรรมสิทธิ์ของชาวต่างชาติได้ แต่เมื่อเวลาผ่านไป ข้อจำกัดดังกล่าวในประเทศส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะค่อยๆ หดไป

ความสำคัญของการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติที่ชัดเจนและเข้มงวดจะสัมพันธ์กับระดับของการแข่งขันในบริการที่เกี่ยวข้อง ในกรณีของการออกใบอนุญาตประกอบการเฉพาะรายที่ผู้ได้รับอนุญาตได้รับสิทธิพิเศษหรือได้สิทธิผูกขาดมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะทำให้แน่ใจได้ว่าผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตเป็นผู้ที่มีสถานะทางการเงินและมีความสามารถทางเทคนิคที่จะปฏิบัติตามหน้าที่ของตนได้ มิเช่นนั้น ผู้ได้รับใบอนุญาตอาจปฏิบัติผิดเงื่อนไขของใบอนุญาต เช่น การวางโครงข่ายเพิ่มเติม ความครอบคลุมของการให้บริการและคุณภาพ กระบวนการบังคับให้เป็นไปตามเงื่อนไขของใบอนุญาต หรือการเพิกถอนใบอนุญาตแล้วจัดให้มีการคัดเลือกใหม่ในกรณีผิดข้อตกลงเป็นกระบวนการที่ใช้เวลามาก มีค่าใช้จ่ายสูง และสร้างความยุ่งยากแก่ผู้บริโภค

ในกรณีของการให้บริการที่มีการแข่งขันสูง การแข่งขันจะเป็นตัวจัดระเบียบให้กับตลาด ถ้าตลาดมีการแข่งขันที่เพียงพอ ผู้บริโภคจะเปลี่ยนจากผู้ให้บริการที่ไม่สามารถให้บริการที่เพียงพอได้ไปยังผู้ให้บริการที่สามารถให้บริการดังกล่าวได้ ดังนั้นกระบวนการพิจารณาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครจึงมีความสำคัญน้อยลง

อย่างไรก็ดี ประสบการณ์ที่ผ่านมาในการประมูลคลื่นความถี่แสดงให้เห็นว่า แม้ในตลาดที่มีการแข่งขันค่อนข้างสูง เช่น การให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในประเทศบราซิลและในประเทศสหรัฐอเมริกา การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติขั้นต่ำของผู้สมัครยังคงมีความสำคัญ หลักเกณฑ์เหล่านี้ทำให้แน่ใจว่าผู้สมัครที่ได้รับสิทธิในคลื่นความถี่ที่มีมูลค่าและทรัพยากรอื่นที่หายากไปนั้นมีฐานะทางการเงินและมีความสามารถทางด้านเทคนิคเพียงพอที่จะใช้ทรัพยากรเหล่านั้นในการให้บริการแก่สาธารณะ

กระบวนการออกใบอนุญาตบางกรณีอาจมีการพิจารณาหลักเกณฑ์คุณสมบัติมากกว่า 1 ขั้นตอน ในการออกใบอนุญาตประกอบการเฉพาะรายขนาดใหญ่มักมีการตั้งเงื่อนไขพิจารณาเบื้องต้นก่อนการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัคร การตั้งเงื่อนไขเช่นนี้จะช่วยจำกัดจำนวนผู้สมัครที่มีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาคุณสมบัติในรอบสุดท้าย การดำเนินการลักษณะนี้อาจมีเหตุผลอันชอบธรรมสนับสนุนได้หลายประการ ตัวอย่างเช่น การพิจารณารายละเอียดของคุณสมบัติผู้สมัครอาจทำให้หน่วยงานกำกับดูแล (และอาจรวมถึงผู้สมัครเอง) เสียค่าใช้จ่ายสูง หรือในกรณีที่การดำเนินการในขั้นตอนต่อไป ต้องมีการอนุญาตให้ผู้สมัครเข้าถึงข้อมูลหรือสถานที่ที่เป็นความลับ

ในกรณีข้างต้นถือว่ามีเหตุผลที่รับฟังได้ที่ควรจะกันผู้สมัครที่มีแนวโน้มว่าจะไม่ผ่านหลักเกณฑ์การพิจารณาคุณสมบัติหรือไม่สามารถยื่นใบสมัครที่มีคุณภาพพอที่จะแข่งขันกับผู้สมัครรายอื่นได้ออกไป อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขที่ใช้ในการพิจารณาเบื้องต้นก่อนการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครมีหลายประการ เช่น

- »»» การชำระเงินค่าธรรมเนียมการสมัครจำนวนมาก
- »»» การชำระเงินค่าซื้อเอกสารจำนวนมาก และ
- »»» การใช้ตัวชี้วัดที่อาจใช้แทนประสบการณ์และทรัพยากรที่มี (เช่น จำนวนลูกค้าขั้นต่ำ หรือคู่สายให้บริการในบริการที่คล้ายคลึงกันในตลาดอื่น)

นอกจากนั้น จำเป็นจะต้องพิจารณาว่ามีการนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติมาใช้ในการคัดเลือกหรือไม่ ตามหลักความโปร่งใส ผู้สมัครจะต้องทราบว่า การปฏิบัติตามเงื่อนไขขั้นต่ำเกี่ยวกับหลักเกณฑ์คุณสมบัติของผู้สมัครเพียงพอที่จะทำให้มีสิทธิได้รับการคัดเลือกหรือไม่ ในบางประเทศ หน่วยงานกำกับดูแลถูกฟ้องร้องเป็นคดีความเนื่องจากการได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครไว้ชัดเจนแล้ว แต่ผู้สมัครบางรายที่ผ่านเกณฑ์คุณสมบัติกลับถูกปฏิเสธด้วยเหตุผลที่ว่า มีคุณสมบัติต่ำกว่าผู้สมัครรายอื่น

ตาราง 2-3 แสดงหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของผู้สมัครในภาคบริการหลายประเภท

2.4.9 หลักเกณฑ์การคัดเลือก (Selection Criteria)

กระบวนการคัดเลือกมีรูปแบบเบื้องต้น 2 ประเภท ดังนี้

- »»» การคัดเลือกที่อาศัยการแข่งขัน (competitive selection) โดยใช้หลักเกณฑ์เชิงปริมาณ (quantitative criterion) เพียงอย่างเดียว เช่น
 - »»» การประมูลที่ผู้ประมูลจำนวนเงินสูงสุดเป็นผู้ชนะ และ
 - »»» การแข่งขันให้บริการในเขตชนบทที่ได้รับการอุดหนุน ผู้ให้บริการที่ประมูลได้เงินอุดหนุนจำนวนต่ำสุดเป็นผู้ชนะ
- »»» การประเมินเชิงเปรียบเทียบ (comparative evaluation) โดยใช้เกณฑ์การประเมินที่เป็นอัตวิสัยที่อาจขึ้นอยู่กับการคิดเห็นส่วนบุคคลของผู้ที่เกี่ยวข้อง (subjective evaluation) ซึ่งอาจวัดในเชิงปริมาณ (quantitative criteria) หรือเชิงคุณภาพ (qualitative criteria) หลักเกณฑ์ใดหลักเกณฑ์หนึ่งหรือใช้หลายหลักเกณฑ์ประกอบกัน

ข้อดีและข้อเสียของกระบวนการทั้งสองประเภทนั้น ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น โปรดดูหัวข้อ 2.3.5 เรื่องการประมูลคลื่นความถี่ การจับสลาก และกระบวนการประเมินเชิงเปรียบเทียบ แนวทางที่ใช้หลักเกณฑ์เชิงปริมาณอย่างเดียวเป็นวิธีที่โปร่งใสและง่ายที่สุดที่จะนำไปใช้ อีกทั้งยังสอดคล้องกับความตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ และเป็นวิธีที่ได้รับการแนะนำมากที่สุดจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศและองค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศที่ส่งเสริมการปฏิรูปภาคโทรคมนาคม อย่างไรก็ตาม วิธีนี้อาจไม่ได้ทำให้ได้ผู้สมัครที่มีคุณสมบัติที่ดีที่สุด และในกรณีของการประมูลก็อาจจะ

ทำให้ภาคธุรกิจต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายมากเกินไป

นอกจากกระบวนการคัดเลือกรูปแบบพื้นฐานทั้งสองประเภทแล้ว ยังมีรูปแบบที่ดัดแปลงให้แตกต่างออกไปอีกหลายรูปแบบ ตัวอย่างที่พบ ได้แก่ ในบางกรณี นั้นอาจมีหลักเกณฑ์ที่ใช้วัดในเชิงปริมาณมากกว่าหนึ่งหลักเกณฑ์ โดยแต่ละหลักเกณฑ์จะให้ค่าถ่วงน้ำหนักเพื่อนำกลับมารวมเป็น “คะแนนรวม” เดียวกัน ในกรณีอื่นๆ อาจให้คะแนนสำหรับเกณฑ์ที่มีลักษณะเชิงอัตวิสัยที่ขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของผู้ประเมินเป็นหลัก เช่น ประสิทธิภาพหรือคุณภาพการบริหารจัดการของผู้สมัคร

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการเลือกหลักเกณฑ์คัดเลือก มีดังนี้

- ➡ ผู้สมัครที่มีคุณสมบัติเพียงพอก็จะมีแรงจูงใจที่จะใช้เงินหรือทรัพยากรเท่าที่มีอยู่ในการปรับปรุงด้านต่างๆ ที่จะเป็นเกณฑ์ในการตัดสิน กระบวนการคัดเลือกผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นกระบวนการที่ต้องมีการได้ประโยชน์และเสียประโยชน์เสมอ ผู้สมัครแต่ละรายมีวงเงินและทรัพยากรอื่นที่มีขอบเขตชัดเจนที่จะสามารถใช้จ่ายลงทุนให้กับบริการที่เสนอเข้ามา ทรัพยากรที่จัดสรรให้กับการดำเนินงานด้านใดด้านหนึ่งที่ใช้เป็นเกณฑ์ตัดสินในกระบวนการคัดเลือกผู้ได้รับใบอนุญาต (เช่น ข้อเสนอทางการเงินหรือข้อผูกพันในการเพิ่มการวางโครงข่าย) จะไม่สามารถนำมาจัดสรรให้กับด้านอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์คัดเลือกอีกได้ (เช่น การบริการอย่างทั่วถึง การกำหนดราคาต่ำ และการนำบริการใหม่ที่ได้รับการพัฒนาแล้วมาใช้)
- ➡ การใช้หลักเกณฑ์เชิงปริมาณด้านการเงินเพียงอย่างเดียวไม่ได้หมายความว่าปัจจัยอื่นๆ หรือวัตถุประสงค์อื่นของการออกใบอนุญาตจะไม่เกี่ยวข้องกับกระบวนการคัดเลือก วัตถุประสงค์และปัจจัยที่สำคัญที่ไม่ได้ใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกสามารถนำมาประกอบการพิจารณาโดยอ้อมในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาคุณสมบัติได้ ตัวอย่างเช่น ข้อผูกพันการให้บริการอย่างทั่วถึงและครอบคลุม และการวางโครงข่ายสามารถนำมาใช้เป็นเงื่อนไขของใบอนุญาต ซึ่งผู้สมัครที่ได้รับคัดเลือกต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น ผู้สมัครทุกรายจำเป็นต้องคำนวณรวมการดำเนินการตามเงื่อนไขเหล่านี้ไว้ในต้นทุนที่ใช้ในการคำนวณจำนวนเงินที่จะเสนอในการประมูล

ตารางที่ 2-4 อธิบายประเภทของหลักเกณฑ์การคัดเลือก พร้อมทั้งสรุปข้อดีและข้อเสีย

2.5 รายละเอียดของการอนุญาตประกอบกิจการ (Contents of Licences)

รายละเอียดที่กำหนดในใบอนุญาตอาจแตกต่างกันอย่างมากขึ้นอยู่กับสถานะของแต่ละประเทศ การให้บริการ และผู้ประกอบการโทรคมนาคมในประเทศนั้นๆ ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น ปัจจัยส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาของระบบการกำกับดูแลในประเทศนั้นๆ หากประเทศนั้นมีระบบการกำกับดูแลที่ดี ใบอนุญาตมีแนวโน้มที่จะมีความยาวไม่มากนัก แต่หากประเทศนั้นยังไม่มีระบบการกำกับดูแลที่ดีพอ ใบอนุญาตจะประกอบด้วยรายละเอียดจำนวนมากเนื่องจากต้องวางกรอบกำกับดูแลแก่ผู้ประกอบการให้ครอบคลุมทุกๆ เรื่องที่จำเป็น ตัวอย่างเช่น หากมีระบบการกำกับดูแลราคาค่าบริการในประเทศนั้นอยู่แล้วก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องระบุรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องราคาไว้ในใบอนุญาต ในทางตรงกันข้าม หากไม่มีระบบการกำกับดูแลเรื่องราคาค่าบริการก็จำเป็นต้องระบุเรื่องการตั้งราคาค่าบริการไว้ในใบอนุญาต (ในบางครั้งอาจจำเป็นแม้กระทั่งการระบุไว้ในใบอนุญาตว่าราคาค่าบริการไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของการกำกับดูแลเพื่อให้เกิดความชัดเจนแก่ผู้ประกอบการ) ความแน่นอนเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในกระบวนการออกใบอนุญาตที่ดี

ตารางที่ 2-3: หลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครที่อาจกำหนดขึ้น (Possible Qualification Criteria)

ประเภทของใบอนุญาต	หลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัคร	เหตุผล
<p>โครงข่ายแบบติดตั้งประจำที่แรกที่มีการแข่งขัน (ภายในหรือระหว่างประเทศ)</p>	<ul style="list-style-type: none"> »»» ผู้สมัครต้องไม่เคยได้รับใบอนุญาตสำหรับการบริการนี้มาก่อน และต้องไม่มีความสัมพันธ์กับผู้ให้บริการรายเดิม »»» ผู้สมัครต้องมีจำนวนคู่สายประจำขั้นต่ำที่ให้บริการในประเทศ/ตลาดอื่น (และมีผู้ให้บริการ PTO ระหว่างประเทศเป็นหุ้นส่วน) »»» มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องในตลาดที่คล้ายคลึงกัน (โดยตรงหรือโดยผลของสัญญา) »»» จัดหมายรับรองการสนับสนุนทางการเงินจากธนาคารที่เป็นที่ยอมรับ »»» แผนธุรกิจรวมทั้งงบการเงินที่ประมาณการล่วงหน้าและแผนการตลาด »»» แผนทางเทคนิค ซึ่งรวมถึงรายละเอียดของแผนและการวางโครงข่ายและการเลือกเทคโนโลยี 	<ul style="list-style-type: none"> »»» การแข่งขันที่มีประสิทธิภาพจะไม่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรที่มีความเกี่ยวข้องกัน »»» ผู้ให้บริการที่มีประสบการณ์เท่านั้นที่สามารถฝ่าฟันปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับการเริ่มประกอบการแข่งขันในธุรกิจโทรศัพท์ประจำที่ »»» ประสบการณ์และการติดต่อกับตลาดภายในประเทศจะเพิ่มโอกาสในการประสบความสำเร็จในการเริ่มต้นกิจการใหม่ »»» หลักฐานการได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน »»» หลักฐานที่แสดงถึงโอกาสความอยู่รอดทางการเงินและความเป็นไปได้ที่จะประสบความสำเร็จในโครงการ อาจจะมีข้อเสียตรงที่ต้องใช้ค่าใช้จ่ายสูงในการเตรียมแผน »»» แผนธุรกิจและแผนทางเทคนิคสามารถแสดงรายละเอียดของแผนการให้บริการที่มีความเป็นไปได้ และความรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจ และเงื่อนไขอื่นๆ ภายในประเทศ

ตารางที่ 2-3: หลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครที่อาจกำหนดขึ้น
(Possible Qualification Criteria) (ต่อ)

ประเภทของใบอนุญาต	หลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัคร	เหตุผล
บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่มีการแข่งขัน (การมีผู้ประกอบการเข้าร่วมแข่งขันเป็นรายแรกในประเทศกำลังพัฒนา)	<ul style="list-style-type: none"> »»» คล้ายกับคุณสมบัติที่กำหนดในกรณีข้างต้น แต่อาจมีความเข้มงวดของคุณสมบัติที่น้อยกว่า 	<ul style="list-style-type: none"> »»» การมีการแข่งขันจะช่วยลดความสูญเสียของสาธารณะที่เกิดจากความล้มเหลวในตลาด (แต่ไม่ถึงขนาดที่ทำให้ความสูญเสียนั้นหมดสิ้นไป) »»» วัตถุประสงค์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและภาคการโทรคมนาคมที่สำคัญอาจบรรลุได้ หากการเริ่มดำเนินการใหม่ประสบความสำเร็จ »»» ผู้ให้บริการที่ได้รับเลือก จะมีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวเหนือคลื่นความถี่ที่มีจำกัดและมีมูลค่าสูง
บริการส่งผ่านข้อมูลในตลาดที่มีการแข่งขันสูง	<ul style="list-style-type: none"> »»» ไม่มี 	<ul style="list-style-type: none"> »»» ใบอนุญาตแบบกลุ่มหรือการอนุญาตเป็นการทั่วไปเป็นวิธีที่ดีที่สุด »»» ไม่มีปัญหาเรื่องทรัพยากรหายาก »»» การแข่งขันที่มีอยู่ในตลาดทำให้ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของผู้ประกอบกิจการไม่มีนัยสำคัญต่อการดำเนินการในตลาด
บริการไร้สายความเร็วสูงในตลาดที่มีการแข่งขันสูง	<ul style="list-style-type: none"> »»» จดหมายรับรองการสนับสนุนทางการเงิน »»» หลักฐานแสดงประสบการณ์ที่ประสบความสำเร็จในการบริหารธุรกิจที่คล้ายกันในตลาดอื่น 	<ul style="list-style-type: none"> »»» คลื่นความถี่เป็นทรัพยากรที่หายากและมีมูลค่า หน่วยงานกำกับดูแลมีบทบาทสำคัญในการทำให้แน่ใจว่าจะมีการนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพและหลีกเลี่ยงการกักเก็บไว้

ตารางที่ 2-4: หลักเกณฑ์การคัดเลือกที่อาจกำหนดขึ้น (Possible Selection Criteria)		
หลักเกณฑ์การคัดเลือก	ข้อดี	ข้อเสีย
การประเมินเชิงเปรียบเทียบ โดยอยู่บนพื้นฐานการประเมินและการเปรียบเทียบที่เป็นอัตวิสัยของหน่วยงานกำกับดูแล โดยดูจากเกณฑ์รายการเชิงคุณภาพและ/หรือเชิงปริมาณ	<ul style="list-style-type: none"> »»» มีความยืดหยุ่นและสามารถใช้ดุลพินิจในการเลือกใบสมัครที่น่าสนใจมากที่สุด »»» ทำให้ผู้สมัครมุ่งไปที่ปัจจัยที่ตนเชื่อว่าจะมีความสำคัญ และพร้อมที่จะจูงใจหน่วยงานกำกับดูแลให้เชื่อว่าตนมีคุณสมบัติเช่นนั้นด้วย 	<ul style="list-style-type: none"> »»» ไม่มีความโปร่งใส »»» ผู้แพ้ประมูลอาจกล่าวหาหน่วยงานกำกับดูแลว่าลำเอียง หรือได้รับสินบนซึ่งยากที่จะปฏิเสธได้ และเป็นการทำลายความน่าเชื่อถือของหน่วยงานกำกับดูแล »»» เสี่ยงที่จะเกิดความสับสนในกลุ่มผู้ประมูลที่อาจจะไม่เข้าใจลำดับความสำคัญในการกำกับดูแล
การประมูลโดยแท้ (pure auction) คัดเลือกจากบรรดาผู้สมัครที่ผ่านเกณฑ์คุณสมบัติโดยพิจารณาจากจำนวนเงินประมูลสูงสุด	<ul style="list-style-type: none"> »»» ความโปร่งใสมากที่สุด »»» ตลาดมีประสิทธิภาพ - ใบอนุญาตจะถูกมอบให้กับผู้ประมูลที่ประเมินค่าใบอนุญาตนั้นสูงที่สุด »»» ผู้ประมูลที่ได้จำนวนเงินสูงมีแรงจูงใจอย่างสูงที่จะให้บริการโดยเร็วเพื่อที่จะได้คืนทุนที่ใช้ในการประมูล »»» เหมาะกับการให้ใบอนุญาตในตลาดที่มีการแข่งขันสูง 	<ul style="list-style-type: none"> »»» การชำระค่าธรรมเนียมเป็นการโยกย้ายแหล่งเงินจากการให้บริการมาเป็นค่าธรรมเนียมการประมูล (รายได้ของรัฐ) »»» กระตุ้นผู้สมัครให้ลดค่าใช้จ่ายที่อาจนำไปใช้กับสิ่งสำคัญอื่นๆ (เช่น การวางโครงข่ายและความครอบคลุม เป็นต้น) ให้น้อยที่สุดเพื่อจะได้นำเงินไปใช้ในการประมูล

ตารางที่ 2-4: หลักเกณฑ์การคัดเลือกที่อาจกำหนดขึ้น (Possible Selection Criteria) (ต่อ)

หลักเกณฑ์การคัดเลือก	ข้อดี	ข้อเสีย
การประมูลโดยแท้ (pure auction) คัดเลือกโดยใช้หลักเกณฑ์เชิงปริมาณที่ไม่ใช่ตัวเงิน แต่เกี่ยวข้องกับบริการ (ได้แก่ เวลาที่ใช้ในการขยายโครงข่ายที่ตั้งเป้าไว้ ข้อผูกพันเกี่ยวกับราคาสูงสุดที่จะคิดจากผู้บริโภค)	<ul style="list-style-type: none"> »»» ดังที่กล่าวข้างต้น »»» หน่วยงานกำกับดูแลสามารถมุ่งให้ความสำคัญในเรื่องทรัพยากรที่มีอยู่ของผู้ประมูลที่จะใช้ในการพัฒนาการให้บริการ หรือเรื่องอื่นๆ แทนที่จะมุ่งให้ความสำคัญกับเรื่องรายได้ที่จะเข้าสู่รัฐ 	<ul style="list-style-type: none"> »»» กระตุ้นผู้สมัครให้ลดค่าใช้จ่ายที่อาจนำไปใช้กับสิ่งสำคัญอื่นๆ ที่ไม่อยู่ในเกณฑ์คัดเลือกให้เหลือน้อยที่สุด เว้นแต่การนำไปใช้ในเรื่องนั้นจะมีเหตุผลสนับสนุนในทางธุรกิจ
การผสมผสานการประมูลและการคัดเลือกเชิงเปรียบเทียบผ่านสูตรการคำนวณ	<ul style="list-style-type: none"> »»» เกิดการประนีประนอมที่จะทำให้ได้รับประโยชน์จากทั้งวิธีการประมูลและการประเมินเชิงเปรียบเทียบ »»» ผู้สมัครได้รับคะแนนตามหลักเกณฑ์การคัดเลือก 	<ul style="list-style-type: none"> »»» ยากที่จะพัฒนาเกณฑ์ที่น่าเชื่อถือในการเปรียบเทียบของสองสิ่งที่มีลักษณะเป็นอย่างเดียวกัน »»» การประนีประนอมมีข้อเสียทั้งในการประมูลและการประเมินเชิงเปรียบเทียบ »»» ความโปร่งใสน้อยกว่าการประมูลเพียงอย่างเดียว

ตารางที่ 2-5 อธิบายตัวอย่างรายละเอียดในใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมอย่างครอบคลุม ซึ่งนำมาจากใบอนุญาตประกอบกิจการ PSTN ในประเทศกำลังพัฒนาที่ยังไม่มีกรอบการกำกับดูแลที่ตึก การที่เลือกใบอนุญาตแบบนี้มาแสดงเนื่องจากเนื้อหาที่มีรายละเอียดที่ครอบคลุมมากพอสมควรโดยเฉพาะอย่างยิ่งครอบคลุมหลายๆ เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตในบริบทชนิดอื่นด้วย เช่น การให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ เพียงแต่รายละเอียดของใบอนุญาตในบริบทอื่นนั้นอาจจะมีเนื้อหาที่ครอบคลุมน้อยกว่า อย่างไรก็ตาม ในบริบทเฉพาะอื่นๆ เงื่อนไขอาจมีการเพิ่มเติมหรือแตกต่างกันไปจากนี้

เนื้อหาในตารางที่ 2-5 ที่จะอธิบายต่อไปนี้อาจไม่จำเป็นที่จะต้องนำไปใช้ประกอบการอนุญาตการบริการ PSTN ทั้งหมด ในบางประเทศ เนื้อหาบางส่วนที่อยู่ในตารางนี้อาจปรากฏอยู่ในกฎหมายทั่วไป กฎ หรือนโยบายภายในประเทศแล้ว ตัวอย่างเช่น กฎทั่วไปเรื่องการให้บริการอย่าง

ทั่วถึงหรือค่าธรรมเนียมใบอนุญาต กฎหมายการแข่งขันทางการค้าหรือหลักการปฏิบัติทั่วไป และกระบวนการควบคุมการรายงานข้อมูลผู้ได้รับใบอนุญาต หรือการสิ้นสุดและการต่อใบอนุญาต อย่างไรก็ตาม โดยปกติแล้ว ประเภทของเอกสารทางกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ เหล่านี้ไม่ใช่ประเด็นสำคัญราบเท่าที่บรรดาข้อกำหนดในเรื่องเหล่านี้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนและบังคับใช้เป็นกฎหมายภายในประเทศนั้น

ตารางที่ 2-5: เนื้อหาของใบอนุญาตประกอบกิจการ PSTN (สำหรับประเทศที่เศรษฐกิจมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว)

เนื้อหา	รายละเอียด
ส่วนที่ 1 - ภูมิหลังและการระบุคู่สัญญา	
บทนำ	<ul style="list-style-type: none"> »» ให้ข้อมูลภูมิหลังและกฎหมายที่ใช้บังคับสถานการณ์ ในการออกใบอนุญาต เป็นต้น »» มีความสำคัญแก่ชนรุ่นหลัง ศาล และรัฐเพื่อใช้ในการตีความใบอนุญาต
ชื่อคู่สัญญา	<ul style="list-style-type: none"> »» เพื่อให้แน่ใจว่าหน่วยงานที่ได้รับอนุญาตเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายและมีสถานะทางการเงิน
คำนิยาม	<ul style="list-style-type: none"> »» เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เงื่อนไขในการอนุญาตมีความชัดเจน »» ควรใช้คำนิยามที่เกี่ยวข้องจากคำนิยามในกฎหมายหรือกฎระเบียบเป็นต้น เนื่องจากกฎหมายหรือกฎระเบียบดังกล่าวอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้
ส่วนที่ 2 - การออกใบอนุญาต	
บรรยายขอบเขตของการอนุญาต รวมถึงการบริการ โครงสร้างพื้นฐาน และคลื่นความถี่	<ul style="list-style-type: none"> »» วิธีการอาจแตกต่างกัน (เช่น การอนุญาตให้ประกอบกิจการให้บริการหรือการดำเนินงานโครงสร้างพื้นฐาน) »» มักมีการแยกใบอนุญาตคลื่นความถี่ออกมาหมายถึง การออกใบอนุญาตแยกกัน »» บางครั้ง ควรให้ระบุขอบเขตของข้อยกเว้นให้ชัดเจนไว้ด้วย เช่น ผู้ได้รับใบอนุญาตรายใดบ้างที่ไม่มีสิทธิดำเนินการบางลักษณะ »» ระบุการให้บริการที่ผู้ได้รับใบอนุญาตไม่สามารถทำได้ (เช่น เพื่อปฏิบัติตามนโยบายแข่งขันทางการค้า)

ตารางที่ 2-5: เนื้อหาของใบอนุญาตประกอบกิจการ PSTN (สำหรับประเทศที่เศรษฐกิจมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว) (ต่อ)

เนื้อหา	รายละเอียด
สิทธิเด็ดขาด	<ul style="list-style-type: none"> »»» ให้คำจำกัดความที่ชัดเจนรวมทั้งกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน การต่ออายุ และเงื่อนไขสำหรับการต่ออายุ
ระยะเวลาการให้สิทธิ	<ul style="list-style-type: none"> »»» ระยะเวลาการให้สิทธิและเงื่อนไขในการต่ออายุ (หากมี) »»» วันที่เริ่มบังคับใช้ใบอนุญาต
ส่วนที่ 3 – ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต	
ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต	<ul style="list-style-type: none"> »»» โดยปกติ ขึ้นอยู่กับการแข่งขันในการประมูลหรือการกำหนดจำนวนไว้ล่วงหน้า »»» ค่าธรรมเนียมที่จ่ายเพียงครั้งเดียว »»» อาจจะจ่ายเป็นงวดพร้อมกำหนดบทลงโทษในการยกเลิก
ค่าธรรมเนียมการประกอบการ	<ul style="list-style-type: none"> »»» ค่าธรรมเนียมที่จ่ายตามระยะเวลา (โดยปกติเป็นรายปี) »»» กำหนดให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการกำกับดูแล »»» ค่าธรรมเนียมไม่ควรมากเกินไปกว่าค่าใช้จ่ายในการกำกับดูแลที่พิสูจน์ได้ »»» ควรเป็นการประเมินค่าธรรมเนียมที่กระจายครอบคลุมผู้ประกอบการทั้งธุรกิจที่เป็นธรรม
ค่าธรรมเนียมคลื่นความถี่	<ul style="list-style-type: none"> »»» โดยปกติจะกำหนดไว้ในใบอนุญาตคลื่นความถี่จำนวนที่ทำให้ต้นทุนในการจัดการคลื่นความถี่บางครั้ง ค่าธรรมเนียมประเภทนี้อาจสูงขึ้นได้ (หากไม่มีค่าธรรมเนียมใบอนุญาต)
ส่วนที่ 4 – เงื่อนไขทั่วไปในการออกใบอนุญาต	
การสมัคร	<ul style="list-style-type: none"> »»» ประกอบด้วยเงื่อนไขที่สำคัญและเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะที่ใช้บังคับกับการอนุญาตทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ในกิจการโทรคมนาคม
หลักเกณฑ์ผู้มีสิทธิได้รับการคัดเลือก	<ul style="list-style-type: none"> »»» ระบุข้อกำหนดที่ต้องปฏิบัติเพื่อคงไว้ซึ่งสิทธิในใบอนุญาต (หากมี)

<p>ตารางที่ 2-5: เนื้อหาของใบอนุญาตประกอบกิจการ PSTN (สำหรับประเทศที่เศรษฐกิจมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว) (ต่อ)</p>	
เนื้อหา	รายละเอียด
หลักการเป็นเจ้าของและการควบคุม	<ul style="list-style-type: none"> » ระบุข้อจำกัดในการเป็นเจ้าของและการควบคุมผู้ได้รับใบอนุญาต (เช่น การเป็นเจ้าของไขว้กับผู้แข่งขันรายใหญ่และการจำกัดการถือครองกรรมสิทธิ์ของชาวต่างชาติ)
เครื่องอำนวยความสะดวกและอุปกรณ์	<ul style="list-style-type: none"> » กฎเกณฑ์ในการใช้อุปกรณ์ (เช่น กฎเกณฑ์การขออนุญาตใช้ประเภทอุปกรณ์)
บัญชี สถิติ และรายงาน	<ul style="list-style-type: none"> » กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ใช้บังคับ (เช่น การตรวจสอบการกำหนดเพดานราคาหรือรายได้) » ระบุหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรายงานข้อมูลแก่หน่วยงานกำกับดูแล
การให้ความร่วมมือกับหน่วยงานกำกับดูแล	<ul style="list-style-type: none"> » ระบุหน้าที่อำนวยความสะดวกให้หน่วยงานกำกับดูแลเข้าถึงข้อมูลหรือหลักฐาน และหน้าที่ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานกำกับดูแลในเรื่องอื่นตามวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลเป็นการเฉพาะ
การให้ความร่วมมือกับองค์กรภาครัฐอื่นๆ	<ul style="list-style-type: none"> » ระบุหน้าที่ให้ความร่วมมือกับองค์กรของรัฐอื่นๆ (เช่น ดำรวจและกองกำลังรักษาความมั่นคงภายในประเทศในการดักฟังการสื่อสาร การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หลักเกณฑ์ทางสาธารณสุข และการรักษาความปลอดภัย ในกรณีที่ไม่มีการกำหนดเป็นการทั่วไป)
การใช้สิทธิแห่งทางและทรัพย์สินสาธารณะอื่นๆ	<ul style="list-style-type: none"> » สิทธิของผู้ให้บริการในการใช้ถนน ทางเดิน และทรัพย์สินสาธารณะอื่นๆ และสิทธิแห่งทาง เพื่อการก่อสร้าง การประกอบการ และรักษาโครงสร้างพื้นฐาน » ระบุกฎหมายที่ให้อำนาจเพื่อดำเนินการต่างๆ ข้างต้น » ประกอบด้วยหลักเกณฑ์การเข้าถึง หากไม่มีการกำหนดมาก่อน (เช่น การชำระเงิน ความปลอดภัยและความสะดวกแก่ทรัพย์สินสาธารณะ ความสวยงาม และการปฏิบัติตามกฎหมายที่บังคับใช้)

ตารางที่ 2-5: เนื้อหาของใบอนุญาตประกอบกิจการ PSTN (สำหรับประเทศที่เศรษฐกิจมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว) (ต่อ)

เนื้อหา	รายละเอียด
การเข้าถึงทรัพย์สินเอกชน	<ul style="list-style-type: none"> »»» สิทธิของผู้ให้บริการในการเข้าถึงทรัพย์สินเอกชน (เช่น สิทธิในการเดินสายเส้นทางเคเบิลหรือคลื่นไมโครเวฟผ่านพื้นที่เอกชน) รวมทั้งการเวนคืนสิทธิ (หากมีการใช้สิทธิดังกล่าวได้ตามกฎหมาย) »»» ระบุกฎหมายที่ให้อำนาจเพื่อดำเนินการต่าง ๆ ข้างต้น
ส่วนที่ 5 – เงื่อนไขเฉพาะในการออกใบอนุญาต	
การใช้คลื่นความถี่วิทยุ	<ul style="list-style-type: none"> »»» ดำเนินการโดยการออกใบอนุญาตใช้คลื่นความถี่อีกฉบับหนึ่ง »»» ประกอบด้วยหลักเกณฑ์การใช้คลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพ
การกำหนดเลขหมาย	<ul style="list-style-type: none"> »»» การกำหนดเลขหมายที่จะให้ใช้ได้ (หากมี) »»» อ้างถึงแผนการจัดการเลขหมายภายในประเทศ (หากมี) »»» สิทธิและหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อตกลงการใช้เลขหมายเดิมกับผู้ให้บริการโทรคมนาคมต่างรายกัน (number portability arrangements)
การให้บริการค้นหาเลขหมายโทรศัพท์ และกรณีฉุกเฉิน	<ul style="list-style-type: none"> »»» หน้าที่ให้บริการดังกล่าวและหน้าที่ให้ความร่วมมือกับผู้ให้บริการอื่นในการบริการดังกล่าวร่วมกัน
การเข้าถึงอย่างทั่วถึงและ/หรือหน้าที่ให้บริการอย่างทั่วถึง	<ul style="list-style-type: none"> »»» พิจารณาตามหลักการการให้บริการอย่างทั่วถึง
หน้าที่ในการวางโครงข่ายและครอบคลุมการให้บริการ	<ul style="list-style-type: none"> »»» ระบุหน้าที่ที่แน่นอน (โดยปกติกำหนดในภาคผนวก รวมทั้งแผนที่และจำนวนคู่สาย เป็นต้น)
คุณภาพการให้บริการ	<ul style="list-style-type: none"> »»» ระบุหน้าที่ที่แน่นอน (โดยปกติกำหนดในภาคผนวก รวมทั้งตัวชี้วัดที่ชัดเจน ตั้งมาตรฐานและกำหนดระยะเวลาที่ต้องทำได้มาตรฐาน และกระบวนการรายงาน เป็นต้น) »»» บางกรณี อาจกำหนดไว้ในเอกสารกำกับดูแลฉบับอื่น

ตารางที่ 2-5: เนื้อหาของใบอนุญาตประกอบกิจการ PSTN (สำหรับประเทศที่เศรษฐกิจมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว) (ต่อ)

เนื้อหา	รายละเอียด
หลักประกันสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับอนุญาต	<ul style="list-style-type: none"> »»» รายละเอียดของหนังสือค้ำประกันหรือวิธีการอื่นๆ ที่จัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับอนุญาต »»» เอกสารหนังสือค้ำประกันหรือหลักประกันต่างๆ อาจทำเป็นเอกสารแนบท้ายของใบอนุญาต
ส่วนที่ 6 - ความสัมพันธ์กับผู้บริโภค	
ข้อกำหนดและเงื่อนไขการให้บริการ	<ul style="list-style-type: none"> »»» ตามปกติข้อกำหนดและเงื่อนไขการให้บริการจะระบุไว้ในเอกสารกำกับดูแล »»» อาจประกอบด้วยเนื้อหาที่บังคับให้มีในสัญญาของผู้บริโภค »»» อาจประกอบด้วยเนื้อหาครอบคลุม “ประมวลสิทธิ” (code of rights) ของผู้บริโภค
การร้องเรียนจากผู้บริโภค	<ul style="list-style-type: none"> »»» หลักการจัดการและบันทึกคำร้องเรียน »»» อาจกำหนดในเอกสารกำกับดูแล
การคุ้มครองผู้บริโภค	<ul style="list-style-type: none"> »»» ข้อกำหนดอาจกำหนดในเอกสารกำกับดูแลหรือสัญญาที่ทำกับผู้บริโภคซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบก่อน (เพื่อเป็นการแจ้งให้ผู้บริโภคทราบ) »»» ประกอบด้วยการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล »»» หลักการนี้มีประกาศในสมุดโทรศัพท์
การกำกับราคา	<ul style="list-style-type: none"> »»» โดยปกติมีการกำหนดแนวทางการกำกับราคา (ค่าธรรมเนียม) (เช่น การจำกัดเพดานราคา) »»» ระบุบริการที่แนวทางการกำกับราคาจะนำไปบังคับใช้ »»» มักมีการกำหนดระยะเวลาในการทบทวนและหลักการสำหรับการทบทวน »»» บังคับให้มีการมีสถานะมั่นคงทางการเงินในการดำเนินกิจการตามที่ได้รับอนุญาต »»» รายละเอียดปรากฏในภาคผนวกหรือเอกสารการกำกับดูแลที่อ้างถึง
การระงับข้อพิพาท	<ul style="list-style-type: none"> »»» วิธีการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการขอใบอนุญาต

ตารางที่ 2-5: เนื้อหาของใบอนุญาตประกอบกิจการ PSTN (สำหรับประเทศที่เศรษฐกิจมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว) (ต่อ)

เนื้อหา	รายละเอียด
ส่วนที่ 7 - ความสัมพันธ์กับผู้ให้บริการรายอื่น	
การเชื่อมต่อโครงข่าย	»»» ประกอบด้วยสิทธิและหน้าที่เกี่ยวกับการเชื่อมต่อโครงข่าย
พฤติกรรมที่เป็นการกีดกันการแข่งขันในตลาด	»»» ประกอบด้วยมาตรการเยียวยาและบทลงโทษหากไม่มีการกำหนดไว้ที่อื่น
การเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานร่วมกัน (เสาสื่อและท่อ)	»»» สิทธิและหน้าที่เกี่ยวกับการใช้ร่วมกันและการเข้าถึงซึ่งเสาสื่อ หอรับส่ง และท่อ เป็นต้น
การขายต่อ	»»» สิทธิและหน้าที่เกี่ยวกับการขายต่อ โดยผู้ได้รับใบอนุญาตและผู้ให้บริการรายอื่น (เช่น สำหรับตู้โทรศัพท์สาธารณะ บริการอินเทอร์เน็ต การขายต่อโดยสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่บริการ และการขายต่อโดยไม่ได้สร้างมูลค่าเพิ่มใดๆ ให้แก่บริการ)
การระงับข้อพิพาท	»»» วิธีการระงับข้อพิพาทกับผู้ให้บริการรายอื่น เช่น ในเรื่องการเชื่อมต่อโครงข่าย
ส่วนที่ 8 - การแก้ไข การต่ออายุ และการสิ้นสุด	
การแก้ไขโดยหน่วยงานกำกับดูแล	»»» โปรดดู หัวข้อ 2.4.4 »»» การแก้ไขฝ่ายเดียวควรนำมาใช้เฉพาะกับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลบางเรื่องเท่านั้นแต่ไม่ควรนำมาใช้กับเรื่องเชิงพาณิชย์ที่สำคัญ »»» การคุ้มครองให้ความเป็นธรรมในแง่ของกระบวนการพิจารณา »»» ไม่ทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในการแข่งขันในตลาด
การแก้ไขโดยการตกลงร่วมกัน	»»» ทำให้มีความแน่นอนของสิทธิหน้าที่ในกรณีที่มีความจำเป็น »»» การแก้ไขเรื่องเชิงพาณิชย์ที่สำคัญมักเกิดจากการตกลงร่วมกันของผู้ได้รับใบอนุญาตและหน่วยงานกำกับดูแล »»» ไม่ทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในการแข่งขันในตลาด

<p>ตารางที่ 2-5: เนื้อหาของใบอนุญาตประกอบกิจการ PSTN (สำหรับประเทศที่เศรษฐกิจมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว) (ต่อ)</p>	
<p>เนื้อหา</p>	<p>รายละเอียด</p>
<p>การปฏิบัติตาม</p>	<p>»» ระบุบทลงโทษหากไม่มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขตามใบอนุญาต (เช่น ค่าปรับ การริบหลักประกัน และการเพิกถอนใบอนุญาต)</p>
<p>การต่ออายุ</p>	<p>»» ประกอบด้วยสิทธิในการต่ออายุ (เช่น ถ้าปฏิบัติได้ถึงตามมาตรฐานที่กำหนดไว้)</p>
<p>การสิ้นสุดโดยมีสาเหตุ</p>	<p>»» อาจประกอบด้วย การสิ้นสุด การเพิกถอน และ/หรือการระงับชั่วคราว</p> <p>»» สาเหตุ (โดยปกติเฉพาะเรื่องสำคัญที่เกิดความเสียหายจนไม่สามารถแก้ไขได้)</p> <p>»» กระบวนการ (รวมทั้งการกำหนดกระบวนการพิจารณาในการดำเนินการต่างๆ อย่างเป็นธรรม)</p> <p>»» ประกอบด้วยบทลงโทษที่เบากว่า (เช่น ค่าปรับ) ซึ่งไม่กระทบต่อการให้บริการ</p>
<p>การสิ้นสุดหากไม่มีการต่ออายุ</p>	<p>»» ชี้แจงสิทธิของผู้ได้รับใบอนุญาตที่เหลืออยู่ภายหลังที่สัญญาสิ้นสุด สิทธิในทรัพย์สิน การรักษาสิทธิ และผลกระทบอื่นๆ ในกรณีไม่ได้รับการต่ออายุ</p>
<p>ส่วนที่ 9 – เรื่องทั่วไป</p>	
<p>เหตุสุดวิสัย</p>	<p>»» การกระทำที่เป็นข้อยกเว้นให้กับผู้ได้รับใบอนุญาตในสถานการณ์ที่ไม่อาจควบคุมได้</p>
<p>การโอน</p>	<p>»» มักไม่อนุญาตให้มีการโอน (อย่างน้อยโดยปราศจากการยินยอม)</p> <p>»» หลักการหรือข้อจำกัดในการโอนใบอนุญาต</p>
<p>บทเฉพาะกาล</p>	<p>»» หลักการหรือตารางเวลาสำหรับการปฏิบัติตามใบอนุญาตอย่างเต็มที่ (เป็นเรื่องที่มีความสำคัญสำหรับการให้ใบอนุญาตแก่กิจการ PTT หรือผู้ให้บริการเดิม)</p>

ภาคผนวกที่ 1

หลักการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมของไทย

คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมีหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุและกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมของไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุด ด้วยวิสัยทัศน์ที่มุ่งมั่นในการสร้างกิจการโทรคมนาคมไทยให้เข้มแข็ง มีการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และดำเนินการด้วยความโปร่งใส คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมได้กำหนดหน้าที่ นโยบาย และแผนการดำเนินงาน กำหนดกฎกติกาและกำกับดูแลการปฏิบัติงาน โดยยึดมั่นและคำนึงถึงผลประโยชน์โดยรวมของประชาชนเป็นหลัก

หน้าที่ที่สำคัญหน้าที่หนึ่งของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมในการเป็นหน่วยงานกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมคือ หน้าที่ในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมอนุญาตให้ผู้ประกอบการรายใหม่ รายเดิม แบบกลุ่ม หรือแบบทั่วไปสามารถขอรับใบอนุญาตได้อย่างเสรีและเท่าเทียมกัน รายละเอียดของเงื่อนไข รูปแบบ และหลักเกณฑ์ของใบอนุญาตที่ออกโดยคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมสรุปโดยสังเขป ดังนี้

1. หลักเกณฑ์การอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม

เงื่อนไขสำคัญในการประกอบกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทยคือ ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมจะต้องได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 7 ประกอบกับประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง ลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคมที่ต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม กำหนดประเภทของใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมไว้ 3 แบบ ดังนี้

1.1 ใบอนุญาตแบบที่หนึ่ง

ได้แก่ ใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ไม่มีโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นของตนเองและเป็นกิจการที่มีลักษณะสมควรให้มีการบริการได้โดยเสรี ตัวอย่างบริการโทรคมนาคมสำหรับใบอนุญาตแบบที่หนึ่ง ได้แก่ การให้บริการอินเทอร์เน็ตแบบที่หนึ่ง บริการอดิโอเท็กซ์ บริการขายต่อบริการ บริการมูลค่าเพิ่มการบันทึกและส่ง บริการโทรศัพท์แบบจ่ายเงินล่วงหน้า และบริการการ์ดโทรศัพท์ระหว่างประเทศ เป็นต้น

สำหรับหลักเกณฑ์คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต วิธีการขอรับใบอนุญาต เอกสารหลักฐานที่จำเป็นต้องใช้ในการอนุญาต ระยะเวลาในการพิจารณาออกใบอนุญาต โปรดดูประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่หนึ่ง

หากผู้ขอใบอนุญาตได้ยื่นคำขอตามแบบ ปก_01 แก่คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (คณะกรรมการ) แล้ว คณะกรรมการจะดำเนินการออกใบอนุญาตให้ภายใน 30 วันสำหรับการบริการใหม่ที่ไม่เคยได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการมาก่อน หรือภายใน 7 วันสำหรับประเภทการบริการที่เคยได้รับอนุญาตแล้ว เช่น การบริการบัตรโทรศัพท์ระหว่างประเทศ บริการโทรศัพท์สาธารณะที่มีลักษณะเป็นการขายต่อบริการ บริการโทรสารอิเล็กทรอนิกส์ บริการขายต่อบริการในบริการโทรคมนาคมตามลักษณะและประเภทที่กำหนดเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง กระบวนการออกใบอนุญาตแบบอัตโนมัติ (Automatic License) และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)

ระยะเวลาการประกอบกิจการสำหรับใบอนุญาตแบบที่หนึ่งให้ประกอบกิจการได้คราวละ 5 ปี ทั้งนี้ แก้ไขเพิ่มเติมตามประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง ระยะเวลาการอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่หนึ่ง และการให้บริการอินเทอร์เน็ตแบบที่หนึ่ง

1.2 ใบอนุญาตแบบที่สอง

ได้แก่ ใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่มีหรือไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นการประกอบกิจการที่มีวัตถุประสงค์ให้บริการจำกัดเฉพาะกลุ่มบุคคล หรือเป็นการประกอบกิจการที่ไม่มีผลกระทบโดยนัยสำคัญต่อการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม หรือต่อประโยชน์สาธารณะและผู้บริโภค กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กลุ่มบุคคลผู้ใช้บริการโทรคมนาคมประเภทนี้ต้องไม่นำบริการนั้นไปให้บริการต่อบุคคลที่สามหรือการบริการนั้นมีวัตถุประสงค์ทางธุรกิจเพื่อแสวงหากำไรในเชิงพาณิชย์โดยตรงจากบุคคลที่สามหรือสาธารณะ ตัวอย่างบริการโทรคมนาคมสำหรับใบอนุญาตแบบที่สอง ได้แก่ การให้บริการวิทยุคมนาคมเฉพาะกลุ่ม และบริการวิทยุคมนาคมสำหรับกิจการทางทะเลและกิจการทางการบิน เป็นต้น

สำหรับหลักเกณฑ์คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต วิธีการขอรับใบอนุญาต เอกสารหลักฐานที่จำเป็นต้องใช้ในการอนุญาต ระยะเวลาในการพิจารณาออกใบอนุญาต ระยะเวลาอนุญาตให้ประกอบกิจการ ฯลฯ โปรดดูประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่สอง

หากผู้ขอใบอนุญาตได้ยื่นคำขอตามแบบ ปก_02 แก่คณะกรรมการแล้ว สำนักงานคณะ

กรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน) จะจัดทำรายงานการวิเคราะห์ความเหมาะสมของการประกอบกิจการโทรคมนาคมและจัดทำร่างใบอนุญาตเพื่อเสนอพร้อมเงื่อนไขให้คณะกรรมการพิจารณาภายในระยะเวลาไม่เกิน 60 วัน หลังจากนั้น คณะกรรมการต้องพิจารณาและแจ้งผลการพิจารณาแก่สำนักงานภายใน 30 วัน

ระยะเวลาการอนุญาตให้ประกอบกิจการสำหรับผู้ที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นของตนเอง ขั้นต่ำไม่น้อยกว่า 15 ปี และขั้นสูงไม่เกิน 25 ปี และสำหรับผู้ที่ไม่ได้มีโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นของตนเองอนุญาตให้ประกอบกิจการ 5 ปี

1.3 ใบอนุญาตแบบที่สาม

ได้แก่ ใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นการประกอบกิจการที่มีวัตถุประสงค์ในการให้บริการแก่บุคคลทั่วไปจำนวนมาก หรืออาจมีผลกระทบต่อโดยนัยสำคัญต่อการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม หรืออาจกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หรือมีเหตุจำเป็นต้องคุ้มครองผู้บริโภคเป็นพิเศษ ตัวอย่างบริการโทรคมนาคมสำหรับใบอนุญาตแบบที่สาม ได้แก่ การให้บริการโทรศัพท์ประจำที่ บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ บริการข้อมูลเคลื่อนที่ และบริการอินเทอร์เน็ตผ่านดาวเทียมที่มีสถานีแม่ข่ายเป็นของตนเองเพื่อให้บริการแก่บุคคลทั่วไปจำนวนมาก เป็นต้น

สำหรับหลักเกณฑ์คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต วิธีการขอรับใบอนุญาต เอกสารหลักฐานที่จำเป็นต้องใช้ในการอนุญาต ระยะเวลาในการพิจารณาออกใบอนุญาต และระยะเวลาอนุญาตให้ประกอบกิจการ ฯลฯ โปรดดูประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่สาม

หากผู้ขอใบอนุญาตได้ยื่นคำขอตามแบบ ปก_03 แก่คณะกรรมการแล้ว สำนักงานจะจัดทำรายงานการวิเคราะห์ความเหมาะสมของการประกอบกิจการโทรคมนาคมและจัดทำร่างใบอนุญาตเพื่อเสนอพร้อมเงื่อนไขให้คณะกรรมการพิจารณาภายในระยะเวลาไม่เกิน 60 วัน หลังจากนั้น คณะกรรมการต้องพิจารณาและแจ้งผลการพิจารณาแก่สำนักงานภายใน 30 วัน

ระยะเวลาการอนุญาตให้ประกอบกิจการสำหรับใบอนุญาตแบบที่สามคือ ขั้นต่ำไม่น้อยกว่า 15 ปี และขั้นสูงไม่เกิน 25 ปี

สำหรับค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในแต่ละประเภทข้างต้นนั้น โปรดดู ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมชั่วคราวและฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)

2. หลักเกณฑ์การอนุญาตให้บริการอินเทอร์เน็ต

นอกจากการขอรับใบอนุญาตเพื่อการประกอบกิจการโทรคมนาคมดังที่กล่าวข้างต้น ผู้ประกอบกิจการให้บริการอินเทอร์เน็ตจำเป็นต้องขอรับใบอนุญาตในการเป็นผู้ให้บริการเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการขอรับใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ต กำหนดประเภทของใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตไว้ 3 แบบ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

2.1 ใบอนุญาตแบบที่หนึ่ง

ได้แก่ ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตประเภทที่ไม่มีโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นของตนเอง เช่น บริการอินเทอร์เน็ต เป็นต้น มีระยะเวลาการอนุญาตให้ประกอบกิจการคราวละ 5 ปี ทั้งนี้แก้ไขเพิ่มเติมตามประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง ระยะเวลาการอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่หนึ่งและการให้บริการอินเทอร์เน็ตแบบที่หนึ่ง

2.2 ใบอนุญาตแบบที่สอง

ได้แก่ ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตที่มีหรือไม่มีโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นการประกอบกิจการที่มีวัตถุประสงค์ให้บริการจำกัดเฉพาะกลุ่มบุคคล หรือเป็นการประกอบกิจการที่ไม่มีผลกระทบโดยนัยสำคัญต่อการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม หรือต่อประโยชน์สาธารณะและผู้บริโภค เช่น บริการสายเช่า บริการระบบเครือข่ายข้อมูล บริการแบนด์วิธ และบริการศูนย์ข้อมูล เป็นต้น มีระยะเวลาการอนุญาตให้ประกอบกิจการไม่เกิน 15 ปี

สำหรับผู้ขอรับใบอนุญาตแบบที่สองที่ต้องการให้บริการอินเทอร์เน็ตเกตเวย์ระหว่างประเทศ (International Internet Gateway) และบริการชุมสายอินเทอร์เน็ต (Internet Exchange) ผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องยื่นเอกสารเพิ่มเติมสำหรับใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตเกตเวย์ระหว่างประเทศและบริการชุมสายอินเทอร์เน็ตแบบที่สอง ทั้งนี้ เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง การขอรับใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตเกตเวย์ระหว่างประเทศและบริการชุมสายอินเทอร์เน็ต

2.3 ใบอนุญาตแบบที่สาม

ได้แก่ ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นการประกอบกิจการที่มีวัตถุประสงค์ให้บริการแก่บุคคลทั่วไปจำนวนมาก หรืออาจมีผลกระทบโดยนัย

สำคัญต่อการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม หรืออาจกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หรือมีเหตุจำเป็น ต้องคุ้มครองผู้บริโภคเป็นพิเศษ เช่น บริการเกตเวย์ออกต่างประเทศ บริการชุมสายอินเทอร์เน็ต บริการเครือข่ายสื่อสารบรอดแบนด์ บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงผ่านโทรศัพท์ บริการสื่อสารร่วม ระบบดิจิทัล บริการเข้าถึงเครือข่ายบรอดแบนด์ และบริการวงจรเช่าระหว่างประเทศ เป็นต้น มี ระยะเวลาการอนุญาตให้ประกอบกิจการไม่เกิน 10 ปี

สำหรับผู้ขอรับใบอนุญาตแบบที่สามที่ต้องการให้บริการอินเทอร์เน็ตเกตเวย์ระหว่าง ประเทศ (International Internet Gateway) และบริการชุมสายอินเทอร์เน็ต (Internet Exchange) ผู้ขอรับใบอนุญาตสามารถขอรับอนุญาตได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามเงื่อนไขและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ กิจการโทรคมนาคมแห่งชาติจะประกาศกำหนดต่อไป

ในการพิจารณาออกใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ต สำนักงานจะตรวจสอบคุณสมบัติ และเอกสารเพื่อเสนอแก่คณะกรรมการ ในกรณีของใบอนุญาตการให้บริการแบบที่สองและแบบที่สาม เจ้าหน้าที่ต้องนำเสนอผลการตรวจสอบแก่คณะกรรมการภายใน 60 วัน หลังจากนั้น คณะกรรมการ ต้องพิจารณาและแจ้งผลให้ผู้ยื่นขอรับใบอนุญาตทราบภายใน 30 วัน

สำหรับค่าธรรมเนียมใบอนุญาตแต่ละประเภทข้างต้นนั้น โปรดดู ประกาศคณะกรรมการ กิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ต

ภาคผนวกที่ 2

คำอธิบายเพิ่มเติม

115

ABT: Agreement on Basic Telecommunications

ความตกลงว่าด้วยบริการโทรคมนาคมพื้นฐานซึ่งเป็นส่วนหนึ่งขององค์การการค้าโลกเกิดขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1997 เป็นข้อตกลงที่มีผลผูกพันให้ประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินการตามข้อตกลงที่ประเทศตนได้ผูกพันไว้ และยังรวมถึงกฎเกณฑ์ทางการค้าที่เกี่ยวกับกฎระเบียบในกิจการโทรคมนาคมและการออกใบอนุญาต เช่น ประเทศสมาชิกต้องมีกฎระเบียบหรือข้อบังคับที่มีมาตรการอันเหมาะสมเพื่อสนับสนุนให้เกิดการเข้าถึงตลาดโทรคมนาคมเพิ่มมากขึ้น เป็นต้น

BOT: Build-Operate-Transfer

โครงการที่บริษัทเอกชนได้รับสิทธิตามสัญญาสัมปทานจากรัฐบาลในการก่อสร้างโครงข่ายโทรคมนาคม และให้บริการหรือดำเนินงานในโครงข่ายโทรคมนาคมนั้น เพื่อหาผลตอบแทนภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งในระหว่างการดำเนินงานดังกล่าวกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์นั้นจะเป็นของภาคเอกชน แต่หลังจากการสิ้นสุดอายุสัมปทาน กรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์ที่ลงทุนจะถูกโอนให้แก่รัฐบาล หรือผู้ประกอบการโทรคมนาคมสาธารณะ (PTO) เพื่อเป็นการตอบแทน

BTO: Build-Transfer-Operate

โครงการที่บริษัทเอกชนได้รับสิทธิตามสัญญาสัมปทานจากรัฐบาลในการก่อสร้างโครงข่ายโทรคมนาคม และให้บริการในโครงข่ายโทรคมนาคมนั้น แล้วโอนกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์นั้นให้แก่รัฐบาล หรือผู้ประกอบการโทรคมนาคมสาธารณะ (PTO) ทันทีหลังจากการก่อสร้างแล้วเสร็จ โดยบริษัทเอกชนจะมีสิทธิในการใช้ทรัพย์สินที่ตนเองลงทุนตามสัญญาสัมปทานในการดำเนินงานเพื่อหาผลตอบแทนภายในระยะเวลาที่กำหนด

BOO: Build-Operate-Own

โครงการที่บริษัทเอกชนได้รับสิทธิตามสัญญาสัมปทานจากรัฐบาลในการก่อสร้างโครงข่ายโทรคมนาคม และให้บริการในโครงข่ายโทรคมนาคมนั้น โดยบริษัทเอกชนจะมีกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์ที่ลงทุน แต่จะมีสัญญากับรัฐบาลในการรับรองรายได้ระยะยาว โดยหน่วยงานรัฐจะเป็นผู้รับซื้อสินค้าตามช่วงเวลาในสัญญา และเมื่อหมดอายุสัมปทานที่ได้รับ สินทรัพย์ดังกล่าวก็ยังคงเป็นของบริษัทผู้ลงทุน

CRTC: Canadian Radio-television and Telecommunications Commission

คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมและวิทยุโทรทัศน์ของประเทศแคนาดาเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐสภา ค.ศ. 1968 เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระภายใต้กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการ

วิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคมของประเทศแคนาดาและต้องรายงานผลการปฏิบัติงานต่อสภาผ่าน The Minister of Canadian Heritage ภารกิจของ CRTC คือ กำกับดูแลระบบวิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคมของประเทศแคนาดาโดยดำเนินการตามกฎหมายวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ (Broadcasting Act) และพระราชบัญญัติกิจการโทรคมนาคม (Telecommunications Act)

FCC: Federal Communications Commission

คณะกรรมการโทรคมนาคมของสหรัฐกำกับดูแลกิจการสื่อสารซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา รายงานตรงต่อสภาคองเกรส และประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการโทรคมนาคมฯ จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการสื่อสาร (Communications Act of 1934) ทั้งนี้คณะกรรมการทำงานภายใต้ 6 ยุทธศาสตร์หลักดังนี้ ด้านบรรดแบรนต์ ด้านการแข่งขัน คลื่นความถี่ สื่อมีเดีย ความปลอดภัยและความมั่นคงของสาธารณะและประเทศ และหลักการปรับปรุงให้องค์กรมีความทันสมัย

ITU: International Telecommunication Union

สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศเป็นองค์กรชำนาญพิเศษของสหประชาชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาไว้ซึ่งความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในการปรับปรุงและใช้ประโยชน์ด้านกิจการโทรคมนาคมอย่างถูกต้องตลอดจนส่งเสริมและให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาด้านโทรคมนาคม จัดตั้งขึ้นครั้งแรกที่กรุงปารีส ใน พ.ศ. 2408 (ค.ศ. 1865) ใช้ชื่อว่า “สหภาพโทรเลขระหว่างประเทศ” ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น “สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ” ในปี พ.ศ. 2447 (ค.ศ. 1904) มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่ นครเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส และประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2428 โครงสร้างองค์กรครั้งใหญ่ของ ITU เกิดขึ้นด้วยการควมรวมสององค์กรใหญ่ คือ คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านโทรเลขและโทรศัพท์ระหว่างประเทศ (International Telegraph and Telephone Consultative Committee: CCITT) กับคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านวิทยุระหว่างประเทศ (Consultative Committee on International Radio: CCIR) โดยภายหลังเปลี่ยนเป็น Telecommunication Standardization: ITU – T และ Radio Communication : ITU-R ตามลำดับ

PSTN: Public Switch Telephone Network

โครงข่ายโทรศัพท์สาธารณะเป็นโครงข่ายที่ใช้ในการติดต่อสื่อสารด้วยเสียงที่เชื่อมต่อกับโครงข่ายต่างๆ ทั้งในพื้นที่เดียวกัน ทางไกลต่างจังหวัด ทางไกลต่างประเทศ และเครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่จำเป็นที่จะต้องเชื่อมต่อกับ PSTN เพื่อจะได้ติดต่อกับโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐาน และโครงข่ายโทรศัพท์อื่นๆ ได้

License

ใบอนุญาตโทรคมนาคม โดยทั่วไปเป็นการอ้างถึงการได้รับมอบอำนาจให้จัดเตรียมกิจการ

โทรคมนาคมหรือดำเนินการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานทางโทรคมนาคม ใบอนุญาตโทรคมนาคมมักจะกำหนดเกณฑ์และเงื่อนไขในส่วนของผู้รับใบอนุญาตที่ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการและกำหนดสิทธิและหน้าที่ของตนเอง

PTO: Public Telecommunications Operator

ผู้ประกอบการที่ดำเนินกิจการโครงสร้างพื้นฐาน เช่น บริษัทที่ดำเนินการด้านโทรศัพท์ ซึ่งให้บริการด้านโทรคมนาคมแก่สาธารณะเพื่อผลตอบแทน คำว่า “public” สื่อถึงผู้บริโภคมมากกว่าการแทนความเป็นเจ้าของ PTO ในบางประเทศอาจมีการใช้คำว่า “telecommunications common carrier”, “common carrier” หรือ “carrier” แทนคำว่า PTO

PTT: Post, Telephone and Telegraph Administration

หน่วยงานของรัฐที่ให้บริการด้านไปรษณีย์ โทรศัพท์และโทรเลข ซึ่งเป็นคำที่ใช้เรียกหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลโครงข่ายโทรศัพท์สาธารณะ (PSTN) แต่ผู้เดียวในระบบดั้งเดิมที่รัฐยังคงเป็นทั้งผู้ดูแลและผู้ให้บริการกิจการโทรคมนาคมโดยเฉพาะในทวีปยุโรป เอเชีย และแอฟริกา

Telmex: Teléfonos de México

บริษัทผู้ประกอบการกิจการโทรคมนาคมรายใหญ่ในประเทศเม็กซิโก ให้บริการโทรศัพท์ประจำที่ อินเทอร์เน็ต และขายอุปกรณ์โทรศัพท์และคอมพิวเตอร์ ก่อตั้งขึ้นโดย LM Ericsson ใน ค.ศ. 1947 และถูกครอบงำกิจการโดยรัฐบาลเม็กซิโกใน ค.ศ. 1972 แต่ใน ค.ศ. 1990 – 1991 ได้มีการขายหุ้นในบริษัทและไม่มีสภาพการผูกขาดทางธุรกิจโทรคมนาคมอีกต่อไป

UMTS: Universal Mobile Telecommunications System

เป็นคำที่ใช้ในกลุ่มประเทศยุโรปเพื่อสื่อถึงระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่ (cellular) รุ่นที่สาม หากต้องการข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู <http://www.umtsforum.org>

WTO Regulation Reference Paper

เอกสารอ้างอิงเกี่ยวกับการกำกับดูแลขององค์การการค้าโลก ซึ่งเอกสารที่กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมซึ่งผูกพันประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกที่ลงนามในความตกลงองค์การการค้าโลกว่าด้วยกิจการโทรคมนาคมพื้นฐาน (WTO Agreement on Basic Telecommunication: ABT)

X-Factor

ปัจจัยบ่งชี้ความสามารถในการผลิต (productivity) ตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดเพดานราคา (Price Cap Regulation)

ภาคผนวกที่ 3

118

อภิธานศัพท์

A

Anti-competitive safeguard - มาตรการป้องกันการกีดกันการแข่งขัน

C

Canada Radio-television and Telecommunication Commission - คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมและวิทยุโทรทัศน์ของประเทศแคนาดา (CRTC)

Class license - ใบอนุญาตประกอบกิจการแบบกลุ่ม

Comparative Evaluation - การประเมินเชิงเปรียบเทียบ

Concession - การให้สัมปทาน

D

Declaration of conformity - เอกสารการปฏิบัติตามมาตรฐาน

Digital divide - ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูลและสารสนเทศ

Duopoly - ผูกขาดโดยสองราย

F

Forward looking common costs - ต้นทุนร่วมทั่วไปที่มองไปข้างหน้า

G

General Authorization - ใบอนุญาตแบบเป็นการทั่วไป

I

Individual license - ใบอนุญาตประกอบกิจการเฉพาะราย

Interconnection - การเชื่อมต่อโครงข่าย

Inter-service cross-subsidy - การอุดหนุนไขว้ระหว่างบริการโทรคมนาคม

L

Local telephony - การให้บริการโทรศัพท์ในชนบท

Long Run Incremental Costs: LRIC - ต้นทุนแบบส่วนเพิ่มระยะยาว

M

Market based economy - ภาวะเศรษฐกิจที่อิงกลไกตลาด

Monopoly - ผูกขาดเพียงรายเดียว

N

Network architecture - โครงข่ายโทรคมนาคม

New entrants - ผู้ประกอบการรายใหม่

Number - เลขหมาย

P

Plenipotentiary Conference - การประชุมใหญ่ผู้แทนผู้มีอำนาจเต็ม

Privatization - การแปรรูปเป็นองค์กรเอกชน

Procurement - การจัดซื้อจัดจ้าง

PSTN - โครงข่ายโทรศัพท์สาธารณะ

PTO - ผู้ให้บริการกิจการโทรคมนาคมสาธารณะ

PTT - หน่วยงานของรัฐที่ให้บริการด้านไปรษณีย์ โทรศัพท์ และโทรเลข หรือผู้ประกอบการโทรคมนาคมสาธารณะ

R

Radio communication Assemblies - ประชุมสมัชชาวิทยุคมนาคม

Radio communication Sector - ภาคการวิทยุโทรคมนาคม

Radio spectrum - คลื่นความถี่

Regional Radio communication Conferences - ที่ประชุมวิทยุคมนาคมท้องถิ่น

Rights of way - สิทธิแห่งทาง

S

Separate Regulators - หน่วยงานกำกับดูแลอิสระ หมายถึง หน่วยงานที่มีบทบาทและหน้าที่แยกต่างหากจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องของรัฐ

Single Regulator - หน่วยงานกำกับดูแลเดียว

Spectrum - คลื่นความถี่

Switching - เทคโนโลยีชุมสาย

T

Telecommunication Regulation – การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม

Transmission – การส่งสัญญาณ

U

Unbundling of the local loop: LLU – โครงข่ายเฉพาะวงจรท้องถิ่น

Universal Access – การเข้าถึงบริการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึง

V

Value added services – บริการเสริม

W

Wireless local loop – วงจรท้องถิ่นไร้สาย

Wireless service – บริการสื่อสารไร้สาย

World Telecommunication Standardization Assembly – สมัชชามาตรฐานโทรคมนาคมโลก