

# หลักทฤษฎีของนิยามตลาดและการระบุผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ (SMP): เปรียบเทียบระหว่างกิจการโทรคมนาคมของสหภาพยุโรปกับประเทศไทย

รวบรวมและเรียบเรียงโดย ฉัตรชัย กองอรุณ

ผู้อำนวยการส่วนนโยบายการจัดสรรทรัพยากรคลื่นความถี่และส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคม  
สำนักวิชาการและจัดการทรัพยากรโทรคมนาคม สำนักงาน กสทช.

## ● ความเป็นมา

หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณากำหนดผู้มีอำนาจเหนือตลาดในกิจการโทรคมนาคม รวมไปถึงการระบุผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญนั้น ไม่ใช่เรื่องใหม่แต่อย่างใด ในทางตรงข้ามหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณากำหนดผู้มีอำนาจเหนือตลาดในกิจการโทรคมนาคมได้ถูกนำมาใช้ในกิจการโทรคมนาคมในหลายประเทศมากกว่า 2 ทศวรรษแล้ว กรณีของประเทศไทย ประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณากำหนดผู้มีอำนาจเหนือตลาดในกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยได้ปรับปรุงล่าสุดเมื่อปี 2557 (ปรับปรุงจากฉบับปี 2552) นอกจากนี้ นิยามตลาดและขอบเขตตลาดโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยถูกปรับปรุงให้เข้ากับสถานการณ์ปัจจุบันเพิ่มมากขึ้นในปี 2562 รวมถึงต่อมาได้ระบุผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ (Significant Market Power - SMP) ไว้เมื่อปี 2563 สำหรับ 2 ตลาด คือ ตลาดค้าส่งบริการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมเพื่อให้เรียกถึงจุดปลายทางบนโครงข่ายโทรศัพท์ประจำที่ และตลาดค้าส่งบริการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมเพื่อให้เรียกถึงจุดปลายทางบนโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ โดยผู้มีอำนาจเหนือตลาดดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามมาตรการเฉพาะซึ่งถูกกำหนดไว้สำหรับผู้มีอำนาจเหนือตลาด

สาเหตุที่ต้องพิจารณหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณากำหนดผู้มีอำนาจเหนือตลาดในกิจการโทรคมนาคม เนื่องจากการออกมาตรการในการกำกับดูแลตลาดโทรคมนาคมในแต่ละตลาดนั้น ควรกำกับเมื่อพบว่าตลาดดังกล่าวมีผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ เพราะผู้ที่เป็น SMP ของแต่ละตลาดนั้นสามารถกีดกันผู้ประกอบการในตลาดรายอื่นและส่งผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาดนั้น ๆ ได้ โดยทั่วไปแล้วตลาดที่จำเป็นต้องมีการกำกับดูแลบริการในตลาดนั้น ๆ มักมีลักษณะที่เป็น bottleneck อย่างไรก็ตามหากพบว่าตลาดมีประสิทธิภาพเพียงพอ ก็ไม่จำเป็นต้องกำกับดูแลด้วยมาตรการแบบล่วงหน้าแล้ว การวิเคราะห์ SMP ก็ไม่จำเป็นต้องทำ แต่ถ้าหากองค์กรกำกับดูแลพบว่าตลาดมีลักษณะเป็น bottleneck หรือไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ก็จำเป็นต้องมีการกำกับดูแลด้วยมาตรการแบบล่วงหน้า (Ex ante regulation)

## ● หลักพิจารณานิยามตลาดและการระบุผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ (SMP) ของประเทศไทย

สำหรับการพิจารณานิยามของตลาดและขอบเขตตลาดโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย จะพิจารณาจากหลักเกณฑ์และปัจจัยว่าบริการโทรคมนาคมที่สามารถทดแทนกันได้เนื่องจากลักษณะ ราคา และการใช้งานของบริการโทรคมนาคมตามหลักวิชาเศรษฐศาสตร์ โดยให้คำนึงถึงปัจจัยทางด้านอุปสงค์หรือด้านอุปทาน ซึ่งได้แก่ เทคนิคของโครงข่าย ลักษณะและประเภทของบริการโทรคมนาคม เขตพื้นที่ของบริการโทรคมนาคม ผู้รับใบอนุญาต และกลุ่มของผู้ใช้บริการปลายทาง รวมไปถึงการเข้าถึงโครงข่ายโทรคมนาคมด้วย โดยประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องนิยามของตลาดและขอบเขตตลาดโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้องได้จำแนกการพิจารณาข้างต้นเป็น 5 วิธี คือ

1) ความสามารถในการทดแทนกันด้านอุปสงค์สำหรับบริการโทรคมนาคมหนึ่ง โดยพิจารณา ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคา และค่าความยืดหยุ่นไขว้ของอุปสงค์ต่อราคา

- 2) ความสามารถในการทดแทนกันด้านอุปทานสำหรับบริการโทรคมนาคมประเภทหนึ่ง (supply substitutability)
- 3) การทดสอบผู้มีอำนาจผูกขาด (Hypothetical monopolist test) โดยใช้เกณฑ์การกำหนดเพิ่มราคาเพียงเล็กน้อยแต่มิมีนัยสำคัญได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่งโดยยังคงมีกำไรจากการขึ้นราคาได้ (SSNIP Test)
- 4) โครงสร้างตลาดและระดับการแข่งขันในตลาดที่เกี่ยวข้อง
- 5) อุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดบริการโทรคมนาคม โดยพิจารณาทั้งลักษณะด้านโครงสร้างกฎหมายและการกำกับดูแล

ส่วนกรณีการพิจารณากำหนดผู้มีอำนาจเหนือตลาดในกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทย จะกำหนดว่าผู้ประกอบการรายนั้น ๆ เป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญในตลาดที่เกี่ยวข้อง หากพบว่าตลาดนั้นมีระดับความมีประสิทธิภาพของการแข่งขันต่ำ ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากตลาดที่มีการกระจุกตัวสูง โดยพิจารณาจาก

- 1) ค่าดัชนี Herfindahl-Hirschman Index (HHI)
- 2) ตลาดที่มีอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดสูงและอุปสรรคนั้นไม่ได้มีอยู่แบบชั่วคราว โดยอาจเป็นอุปสรรคด้านโครงสร้าง ด้านกฎหมาย หรือด้านการกำกับดูแล
- 3) ตลาดที่มีระดับการแข่งขันต่ำและไม่มีแนวโน้มการแข่งขันที่ดีขึ้น

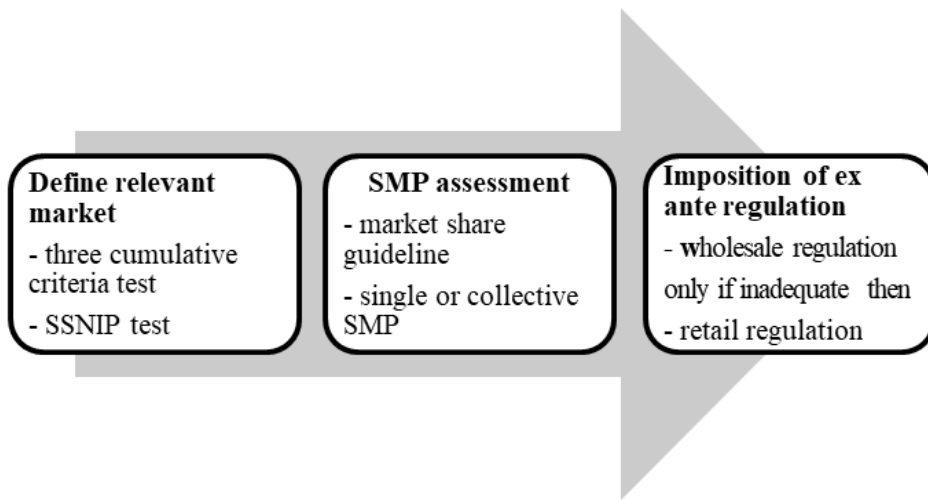
อย่างไรก็ดี การพิจารณาระดับความมีประสิทธิภาพของการแข่งขันในแต่ละตลาดในปัจจุบันยังมีข้อจำกัด คือ ค่าดัชนี HHI ไม่สามารถสะท้อนการกระจุกตัวของตลาดได้ละเอียด เป็นเพียงค่าดัชนีเบื้องต้นเท่านั้น ในขณะที่การพิจารณาอุปสรรคด้านโครงสร้าง ด้านกฎหมาย หรือด้านการกำกับดูแล รวมถึงการพิจารณาระดับการแข่งขันในตลาดยังมีการพิจารณาด้วยดุลยพินิจอยู่ ทั้งนี้ การพัฒนาดัชนีชี้วัดระดับการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคมจึงมีความสำคัญในการส่งเสริมการพิจารณาระดับความมีประสิทธิภาพของการแข่งขันในแต่ละตลาดให้ละเอียดและมีความสมบูรณ์มากขึ้น

ในส่วนของการกำกับดูแลล่วงหน้า (Ex ante regulation) ของผู้ที่เป็น SMP นั้น จะเน้นไปที่การกำกับอัตราในระดับค่าส่ง คือ มีการกำหนดอัตราอ้างอิงที่เป็นอัตราที่สะท้อนต้นทุน ด้วยหลักการคำนวณส่วนเพิ่มระยะยาว นอกจากนี้ ยังมีมาตรการเปิดเผยข้อมูลและการกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องรายงานบัญชีแยกประเภทอีกด้วย

#### ● หลักพิจารณานิยามตลาดและการระบุผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ (SMP) ของสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณานิยามของตลาดและขอบเขตตลาด รวมถึงการกำหนดผู้มีอำนาจเหนือตลาดอยู่ตลอด โดยมีการพิจารณาตั้งแต่เพียงแค่ส่วนแบ่งของตลาด (market share) ซึ่งพิจารณาหลักการทดสอบเกณฑ์ 3 ข้อ (Three-criteria Test) ประกอบด้วย 1) อุปสรรคการเข้าสู่ตลาดสูง 2) การไม่มีแนวโน้มไปสู่การแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ และ 3) กฎหมายการแข่งขันที่ไม่ทั่วถึงหรือเพียงพอกับตลาดโทรคมนาคม ไปจนถึงการพิจารณาวิเคราะห์ความสามารถในการทดแทนด้วยวิธีที่เรียกว่า SSNIP Test (Small but significant and non-transitory increase in price) ซึ่งเป็นการ พิจารณาที่จำลองเหตุการณ์การขึ้นราคาของสินค้าในระยะเวลาหนึ่ง และพบว่ายอดขายของสินค้าลดลงจนไม่ สามารถสร้างกำไรจากการขึ้นราคาได้ เพราะผู้ซื้อหันไปซื้อสินค้าทดแทนอื่น ๆ เป็นต้น

ภาพที่ 1 แนวทางการวิเคราะห์ SMP ของ BEREC



องค์กรกลางของหน่วยงานกำกับดูแลกิจการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ของสหภาพยุโรป (Body of European Regulators for Electronic Communications: BEREC) ได้แบ่งมาตรการวิเคราะห์ SMP เป็น 3 ขั้นตอน คือ

- 1) การกำหนดนิยามและขอบเขตตลาด
- 2) การระบุผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ
- 3) การเลือกใช้การกำกับดูแลด้วยมาตรการแบบล่วงหน้า (ex-ante regulation)

การวิเคราะห์ SMP ทั้ง 3 ขั้นตอนควรมีการวิเคราะห์ขึ้นมาก่อนที่จะแทรกแซงตลาดด้วยการ กำกับดูแลด้วยมาตรการแบบล่วงหน้าในตลาดนั้น ๆ ทั้งนี้ การเลือกวิธีกำกับดูแลด้วยมาตรการแบบล่วงหน้า ควรเลือกที่จะกำกับในตลาดต้นน้ำ (Wholesale market) ก่อน หากการกำกับดูแลด้วยมาตรการแบบล่วงหน้า ที่ตลาดต้นน้ำยังไม่สามารถแก้ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพของตลาดได้เพียงพอ จึงมีมาตรการแบบล่วงหน้า ที่ตลาดปลายน้ำ (Retail market) นอกจากมาตรการกำกับดูแลแบบต้นน้ำและปลายน้ำแล้ว องค์กรกำกับดูแล สามารถออกมาตรการเพื่อให้ผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญเปิดเผยข้อมูล หรือเรียกขอข้อมูลที่จำเป็น ในการกำกับดูแลตลาดที่ไม่มีประสิทธิภาพนั้น ๆ ได้เช่นกัน

หากพิจารณาขั้นตอนที่ 3 ให้ลึกลงไปอีก สหภาพยุโรปได้แบ่งตลาดออกเป็น 3 กลุ่มในการกำกับดูแล ด้วยมาตรการแบบล่วงหน้า (ex-ante regulation) คือ

- 1) ตลาดที่ไม่มีการกำกับดูแลแบบล่วงหน้า (No Ex ante Regulation)
- 2) ตลาดที่มีการกำกับดูแลล่วงหน้าในบางพื้นที่ (Partial ex-ante regulation)
- 3) ตลาดที่มีการกำกับดูแลแบบล่วงหน้าในทุกพื้นที่ (Full ex-ante regulation)

อย่างไรก็ดี แต่ละประเทศสมาชิกจะเป็นผู้กำหนดตลาดว่าตลาดใดกลุ่มใดตามการแบ่งของสหภาพยุโรป โดยจากข้อมูลเมื่อปลายปี 2563 ประเทศสมาชิกได้กำหนดตลาดที่มีการกำกับดูแลแบบล่วงหน้า ในทุกพื้นที่ (Full ex-ante regulation) ตั้งแต่ 2 ถึง 7 ตลาด โดยที่ 2 ตลาดที่ทุกประเทศสมาชิกกำกับดูแลแบบล่วงหน้าในทุกพื้นที่ก็คือ ตลาดค้าส่งบริการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมเพื่อให้เรียกถึงจุดปลายทางบนโครงข่ายโทรศัพท์ประจำที่ และตลาดค้าส่งบริการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมเพื่อให้เรียกถึงจุดปลายทางบนโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งเป็น 2 ตลาดที่ประเทศไทยได้ระบุผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญนั่นเอง

- บทสรุป

จากหลักพิจารณานิยามตลาดและการระบุผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ (SMP) ของประเทศไทยและแนวทางตามสหภาพยุโรป ในด้านหลักการมีความคล้ายกัน คือ จะพิจารณานิยามและขอบเขตตลาดก่อน แล้วจึงพิจารณาระบุผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ รวมไปถึงตลาดที่มีผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ (SMP) ของประเทศไทย 2 ตลาด ก็เป็น 2 ตลาดเดียวกันกับที่ทุกประเทศในสหภาพยุโรปพิจารณาว่าเป็นตลาดที่ต้องมีการกำกับดูแลแบบล่วงหน้าในทุกพื้นที่ (Full ex-ante regulation) อย่างไรก็ตาม การพิจารณาระดับความมีประสิทธิภาพของการแข่งขันในแต่ละตลาดในปัจจุบันของประเทศไทยในปัจจุบันยังสามารถพัฒนาให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นได้ หากมีการพิจารณาและวิเคราะห์ระดับการแข่งขันและอุปสรรคการเข้าสู่ตลาดด้วยวิธีที่ลดการใช้ดุลยพินิจมากขึ้น โดยอาจนำดัชนีชี้วัดระดับการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคมต่าง ๆ มาใช้ประกอบการพิจารณา ดังนั้น การพัฒนาดัชนีชี้วัดดังกล่าวจึงมีความสำคัญในการส่งเสริมการพิจารณาระดับความมีประสิทธิภาพของการแข่งขันในแต่ละตลาดให้ละเอียดและมีความสมบูรณ์มากขึ้น

## เอกสารอ้างอิง

BEREC (2011). BEREC Report on relevant market definition for business services. BEREC. BoR(10)46 Rev1b.

European Commission (2020). POLICY AND LEGISLATION: Definition and analysis of relevant markets. เข้าถึงจาก <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/definition-and-analysis-relevant-markets>

Kongaut, C. and Bohlin, E. (2015). Understanding market definition, relevant market and significant market power frameworks in EU. In *The smart revolution towards the sustainable digital society* (339-369). Cheltenham: Edward Elgar.