

เศรษฐกิจ' ธรรมศาสตร์ ตลาดวิชา

การกำหนดอัตราขั้นสูงของค่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่: นัยที่มีต่อการพัฒนากิจการโทรคมนาคมของไทย

ผศ.ดร. ภูรี สิริสุนทร

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ได้ประกาศเรื่อง "อัตราขั้นสูงของค่าบริการโทรคมนาคมสำหรับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทเสียงภายในประเทศ" เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2555 โดย "ผู้รับใบอนุญาต" มีสิทธิเรียกเก็บค่าบริการและการเรียกเก็บเงินค่าบริการล่วงหน้าในกิจการโทรคมนาคมจากผู้ใช้บริการนี้ได้ไม่เกิน "อัตราขั้นสูงของค่าบริการในอัตรา 99 สตางค์ต่อนาที" หากในกรณีที่มีการกำหนดค่าบริการในลักษณะเหมาะสม ค่าบริการแต่ละรายการในช่วงเวลาที่เหมาะสมแล้วต้องไม่เกินอัตราขั้นสูงที่ได้กำหนดไว้

กสทช. ได้ใช้วิธีอัตราค่าตอบแทนการลงทุน (Rate of Return (ROR) หรือที่รู้จักในชื่อ Cost plus regulation) ในการคำนวณอัตราค่าบริการขั้นสูง โดยอัตราค่าบริการขั้นสูงนี้จะครอบคลุมต้นทุนการให้บริการที่เกี่ยวข้องทั้งหมดโดยผู้ประกอบการจะได้รับผลตอบแทนการลงทุนที่เหมาะสมต่อต้นทุนต่างๆ ที่เกิดขึ้น ในการกำหนดอัตราขั้นสูงนี้ กสทช. ได้ระบุว่าได้นำการกำกับดูแลที่สร้างแรงจูงใจในการเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนให้แก่ผู้ประกอบการ (Incentive regulation) มาปรับใช้โดยเรียกการกำหนดอัตราค่าตอบแทนการลงทุน (Rate of Return) ที่ใช้ในการคำนวณรายรับที่พึงได้เพื่อใช้จ่ายในการลงทุน

ในสินทรัพย์ที่จำเป็นต้องใช้ในการให้บริการว่า Incentive-based ROR

โดยหลักการแล้ว การกำหนดราคาขั้นสูง (หรือที่เรียกว่า Price cap regulation) อันมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างแรงจูงใจหรือส่งเสริมให้ผู้ประกอบการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน (ซึ่งมักเรียกว่า Incentive regulation ในความหมายอย่างกว้าง) มักจะมีค่าประสิทธิภาพ (Efficiency factor หรือ X factor) อยู่ในสูตรการคำนวณราคาขั้นสูง เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานและลดต้นทุน ดังนั้นราคาขั้นสูงจึงไม่ใช่ราคาที่คงที่ แต่เป็นราคาที่มีการเปลี่ยนแปลงเชิงพลวัต (Price path) ตามระยะเวลาการกำกับดูแล (Regulatory period) โดยเมื่อเวลาผ่านไปแนวโน้มของราคาขั้นสูงควรจะลดลง หากว่าผู้ประกอบการสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่การกำหนดราคาขั้นสูงของ กสทช. ไม่ได้สร้างกลไกในการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน อีกทั้งยังไม่มีกลไกใดที่สามารถกล่าวได้ว่าหากผู้ประกอบการสามารถเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนได้แล้วผู้บริโภคจะได้ประโยชน์ การกำกับดูแลราคาค่าบริการเช่นนี้จึงเป็นการคำนึงถึงแต่เพียงต้นทุนและเงินลงทุนของผู้ประกอบการเท่านั้น

นอกจากนี้ จากงานศึกษาของ กสทช. แล้วพบว่าค่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทเสียงโดยเฉลี่ยเก่าเดือนแรกของปี 2554 ของ DTAC, TrueMove และ AIS อยู่ที่ 76, 67 และ 54 สตางค์ต่อนาที ตามลำดับ หากผลการศึกษานี้เป็นที่ยอมรับ ก็จะทำให้เห็นว่าค่าบริการที่เก็บอยู่นั้นต่ำกว่าราคาขั้นสูงที่ กสทช. กำหนดไว้แล้ว นอกจากนี้ ผลการศึกษายังสะท้อนให้เห็นว่าในตลาดค้าปลีกบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ภายในประเทศมี “การแข่งขันทางด้านราคา” ที่น่าพอใจในระดับหนึ่ง ซึ่งส่งผลให้ในปัจจุบันราคาค่าบริการโดยเฉลี่ยของไทยไม่สูงนักและยังต่ำกว่าราคาค่าบริการในประเทศที่พัฒนาแล้วไม่ว่าจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา สหราชอาณาจักร อิตาลี และญี่ปุ่น

หากพิจารณาแล้วว่าตลาดค้าปลีกบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ภายในประเทศประเภทเสียงมีการแข่งขันแล้วในระดับหนึ่ง สิ่งที่ถูกกับดูแลควรเร่งพิจารณาคือ **การปรับโครงสร้างแยกส่วน (Unbundling)** เป็นกิจการโครงข่ายหรือเครือข่าย (Wholesaling) และกิจการค้าปลีก (Retailing) การเปิดให้เข้าถึงโครงข่าย (Open Access) และกำกับดูแลการใช้โครงข่ายอย่างเท่าเทียม จัดระเบียบและแก้ไขความซ้ำซ้อนของโครงข่ายที่มีอยู่ (Redundant networks) รวมไปถึงการพิจารณาปรับอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่าย (Inter-connection charge) และกำกับดูแลให้สอดคล้องกับอัตราค่าบริการขายปลีก

นอกจากนี้ ยังควรพิจารณา **การจัดช่วงชั้น (Layering)** ในกิจการโทรคมนาคมเพื่อส่งเสริมการแข่งขันกันการเข้าถึงโครงข่าย โดยสามารถแบ่งเป็นกิจการสาธารณูปโภค (Infrastructure) และกิจการเนื้อหา (Content) โดยส่งเสริมการแข่งขันในกิจการเนื้อหาที่มีลักษณะที่ Active ซึ่งจะส่งผลให้เกิดเนื้อหาที่หลากหลาย มีความคิดสร้างสรรค์ และมีนวัตกรรม และขณะเดียวกันก็กำกับดูแลกิจการเครือข่ายซึ่งมีลักษณะที่ Passive ซึ่งน่าจะเกิดประโยชน์สอดคล้องกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่มีอยู่ในปัจจุบันและการจะก้าวเข้าสู่ยุค 4G ต่อไปในอนาคต

ประเด็นที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่งอันสืบเนื่องมาจากประกาศของ กสทช. ฉบับนี้ คือความเหมาะสมของการกำหนด **“นิยามของผู้รับใบอนุญาต”** จะเห็นได้ว่าประกาศฉบับนี้ได้กำหนดนิยามของผู้รับใบอนุญาตเอาไว้อย่างแคบ และใช้ “ย่านความถี่วิทยุ” เป็นเงื่อนไขในการกำหนดว่าผู้รับใบอนุญาตรายใดที่เข้าข่ายจะต้องตั้งราคาตามอัตราค่าบริการขั้นสูงนี้ อันได้แก่ย่านความถี่วิทยุ 824-849 MHz คู่กับ 869-894 MHz และ 897-915 MHz คู่กับ 942.5-960 MHz และ 1710-1785 MHz คู่กับ 1805-1880 MHz ซึ่งเป็นย่านความถี่ที่ใช้ในปัจจุบันโดย บมจ. ทีโอที และ บมจ. กสท โทรคมนาคม ได้ให้สัมปทานไว้แก่ AIS, DTAC และ TrueMove



นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตที่ต้องตั้งราคาขั้นสูงตามประกาศนี้เป็น **“ผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ”** (Significant Market Power) โดยผู้รับใบอนุญาตจะต้องมีส่วนแบ่งการตลาดเกินกว่าร้อยละ 25 ตามนิยามของ กทช. ในตลาดค้าปลีกบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ภายในประเทศที่กำหนดไว้ในปี 2542 ดังนั้น ณ เวลาที่มีการประกาศใช้อัตราค่าบริการขั้นสูงนี้จึงมีผู้รับใบอนุญาตเพียงสองรายอันได้แก่ AIS และ DTAC ที่จะต้องปฏิบัติตามประกาศฉบับนี้ โดย TrueMove ได้รับการยกเว้นเนื่องจากส่วนแบ่งการตลาดมีเพียงร้อยละ 24 เท่านั้น แต่หากรวมส่วนแบ่งการตลาดของ TrueMove และ RealMove เข้าด้วยกัน โดยตีความว่าทั้งสองบริษัทเป็นบริษัทที่อยู่

ในกลุ่มทรูแล้ว ผู้ประกอบการในกลุ่มทรูก็น่าจะเข้าข่ายที่จะต้องใช้อัตราขั้นสูงตามประกาศนี้

การกำหนดอัตราขั้นสูงของค่าบริการโดยมิได้กำหนดระยะเวลาในการกำกับดูแลที่ชัดเจน จึงก่อให้เกิดข้อสงสัยว่า การใช้อัตราขั้นสูงนี้จะเป็นการกำกับดูแลเพียงแต่ผู้ประกอบการเพียงสองรายเท่านั้น และไม่อาจคาดการณ์ได้ว่าเงื่อนไขการกำหนดอัตราค่าบริการขั้นสูง รวมทั้งวิธีการในการคำนวณและอัตราค่าบริการขั้นสูงที่กำหนดไว้นั้นจะถูกกำหนดไว้เป็นระยะเวลายาวนานเพียงใด ลักษณะการกำกับดูแลเช่นนี้ก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในการกำกับดูแล ซึ่งผู้ประกอบการหรือนักลงทุนมักจะนับรวมเป็นความเสี่ยงในการกำกับดูแล (Regulatory risk) ซึ่งส่งผลกระทบต่อตัดสินใจการลงทุน สร้างสรรค์การให้บริการและพัฒนาโครงข่าย รวมทั้งการควบคุมคุณภาพการให้บริการและโครงข่ายซึ่งไม่ส่งผลดีต่อการพัฒนาตลาดโทรคมนาคมในอนาคต

นอกจากนี้ เนื่องจากการกำกับดูแลอัตราขั้นสูงนี้ไม่ได้ครอบคลุมผู้ประกอบการที่ถือครองย่านความถี่อื่น ๆ อาทิเช่น บมจ. ทีโอที ซึ่งถือครองความถี่ 15 MHz ในย่านความถี่ 2100 MHz และ 64 MHz ในย่านความถี่ 2300 MHz และตามแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ (พ.ศ. 2555) ทีโอทีสามารถใช้คลื่นความถี่นี้ได้เป็นระยะเวลาสูงสุดไม่เกิน 15 ปี นับแต่วันที่แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ถูกใช้บังคับ ซึ่งเท่ากับว่าทีโอทีสามารถใช้คลื่นความถี่ให้เกิดประโยชน์ได้โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้ประกาศฉบับนี้ จึงจะเห็นได้ว่าการกำหนดอัตราค่าบริการขั้นสูงนี้ยังมีการเลือกปฏิบัติอยู่

อีกทั้งการกำกับดูแลราคาลักษณะนี้ยังไม่ได้รองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดภายหลังจากการจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อประกอบกิจการ 3G ในย่านความถี่ 2100 MHz เป็นจำนวน 45 MHz ซึ่งน่าจะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ แม้ว่าขณะนี้ยังไม่ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับแนวทาง เงื่อนไข วิธีการประมูล และมูลค่าเริ่มต้นของคลื่นความถี่อย่างชัดเจน และยังไม่ทราบผลการประมูล แต่การกำกับดูแลราคาที่ดีควรจะมีควมยืดหยุ่น (Price Flexibility) สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดและเทคโนโลยีในอนาคต

อันใกล้ และไม่เลือกปฏิบัติโดยสามารถกำกับดูแลครอบคลุมไปถึงผู้ให้บริการรายใหม่ การกำหนดอัตราขั้นสูงของค่าบริการไม่ควรกระทำเป็นการเฉพาะกิจและไม่ควรมีการแก้ไขปรับปรุงอยู่ตลอดเวลา เนื่องจากราคาค่าบริการเป็น “สัญญาณ” ที่ส่งให้แก่ผู้บริโภคและผู้ประกอบการในคราวเดียวกันซึ่งจะกำหนดพฤติกรรมการใช้บริการของผู้บริโภคและการลงทุนและการดำเนินงานของผู้ประกอบการ

การกำหนดอัตราขั้นสูงของค่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ควรจะต้องพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ให้รอบด้านและรอบคอบ ควรมีเป้าหมายที่ชัดเจน และไม่ควรมีการกำกับดูแลแบบเฉพาะกิจและแยกส่วน โดยพิจารณาถึงค่าบริการในกิจการที่อยู่ในช่วงชั้นหรือส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งค่าบริการเหล่านี้จะย้อนกลับมาเป็นต้นทุนในการกำหนดราคาขายปลีก นอกจากนี้ยังควรตรวจสอบผลกระทบของการกำกับดูแล มิฉะนั้นแล้วการกำกับดูแลนั้นจะยิ่งก่อให้เกิดความเสี่ยงและส่งผลให้ขาดความสมดุลระหว่างกิจการที่ควรกำกับดูแลกับกิจการที่ควรส่งเสริมให้มีการแข่งขัน ซึ่งจะไม่เป็นผลดีต่อสภาพแวดล้อมและการพัฒนากิจการโทรคมนาคมของไทยในอนาคต



คอลัมน์ เศรษฐศาสตร์
มีวัตถุประสงค์เผยแพร่องค์ความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์
สู่สาธารณะ โดยได้รับการสนับสนุนจากหนังสือพิมพ์
ประชาชาติธุรกิจ ตีพิมพ์บทความทุก 4 สัปดาห์
ท่านที่สนใจอ่านบทความย้อนหลังได้ที่ www.econ.tu.ac.th

ประสานงานและดำเนินการโดย
คณะทำงานสัมมนาและเผยแพร่
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์
พระนคร กรุงเทพฯ 10200