



# กสทช. 2554



01020304050607  
0102030405

0102030405060

01020304050  
0102030405

01020304050607



0102030405  
01020304050607



01020304050607  
0102030405  
010203040  
0102030405  
01020304050607  
010203040506070809

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์  
และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

ISBN 978-616-7305-46-2

เล่ม 1/2



010203040506  
010203040506  
01020304050607





# กสทช. 2554



01020304050607  
0102030405

0102030405060

01020304050  
0102030405

01020304050607



0102030405  
01020304050607



01020304050607  
0102030405

0102030405  
01020304050607  
010203040506070809

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์  
และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

ISBN 978-616-7305-46-2

เล่มที่ 1/2

0102030405060

010203040506

010203040506

01020304050607





## 2

### ชื่อหนังสือ

กสทช. 2554  
เล่ม 1/2  
ISBN 978-616-7305-46-2

### เจ้าของ

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

### ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ ดร.ประสิทธิ์ ประพัฒมงคลการ  
นายสุนันท์ วงศ์วิทยากำจร  
พันเอก นที ศุกลรัตน์  
รองศาสตราจารย์พนา ทองมีอาคม

### บรรณาธิการบริหาร

รองศาสตราจารย์สุธรรม อยู่ในธรรม

### กองบรรณาธิการ

นางสาววิระวรรณ พิบูลย์  
นายพสุ ศรีธีรัญญ์  
นางสาวธนากร โชตนาภากรณ์  
นายธนวัฒน์ ฉายะจินดา  
นางสาวรัชฎาวรรณ สุนงาม  
นายวิษณุ เพียรทอง  
นางสาวคัคณางค์ จามะริก  
นางสาวนันทวรรณ สุนงาม  
นางสาวพรประภา วงษ์สนธิ์  
นางสาวนฤชมา วิมานรัตน์  
นายมนศศิณ ศศะรมย์

### สำนักงาน

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ  
เลขที่ 87 ถนนพหลโยธิน ซอย 8 (สายลม) แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400  
โทรศัพท์ 0 2271 0151-60 โทรสาร 0 2271 3514

### จัดทำโดย

บริษัท ซีซี จำกัด  
32/580 โพธิ์ทองวิลล่า ซอยทับเจริญ ถนนนวมินทร์ แขวงคลองกุ่ม เขตบึงกุ่ม กรุงเทพฯ 10230  
โทรศัพท์ 0 2948 8165-6 โทรสาร 0 2948 8145





## ปฐมบทแห่ง กสทช.

กว่าวันหนึ่งวันนี้จะมีนั้น  
กว่าจะได้ กสทช. มา  
ผ่านการกลั่นกรองกระบวนการ  
จนครบตามขั้นตอน นิตินิติวิธี  
คือการสรรหามาทำหน้าที่  
ตามความจำเป็นของความเชี่ยวชาญ  
เพื่อวางแผนแม่บทตามกฎหมาย  
ซึ่งต้องใช้วิสัยทัศน์อันประเสริฐ  
ทั้งโทรทัศน์ และวิทยุกระจายเสียง  
ซึ่งหยั่งรากลึกมาแล้วกว่าร้อยปี  
ซึ่งต้องใช้นิติธรรมอันล้ำเลิศ  
สร้างการแข่งขันอย่างมั่นใจ  
โลกยุคไร้พรมแดน เหมือนร่วมด้าว  
เราไม่อาจหยุดนิ่งอยู่เพียงนี้  
กสทช. ชุดแรก จะวางหลัก  
มิได้มีเจตนาจะซ่อนอำพราง  
เพื่อธรรมาภิบาลแห่งงานสื่อ  
เพื่อความดี ความงาม ความภูมิใจ  
ก้าวไปอย่างมั่นคงและโปร่งใส  
ดำรงอยู่โดยมีธรรมาภิบาล

ก็ผ่านวันอันหนักมานักหนา  
ก็ต้องผ่านกาลเวลามานับปี  
ผ่านการสอบทานจนถวัลย์  
เพื่อศักดิ์ศรีสูงส่งขององค์การ  
ตามวิถีแห่งผู้บริหาร  
วางรากฐานคุณธรรมให้รำเรื่อง  
ตามโครงข่ายของงานอันต่อเนื่อง  
ในทุกเรื่อง ตามพันธกรณี  
โดยธรรมเที่ยง จัดสรรคลื่นความถี่  
ตามเทคโนโลยีอันโยงโย  
จะสร้างการก่อเกิดแห่งกาลสมัย  
ว่าอยู่ในวงรอบอันเสรี  
ก้าวต่อก้าว ต้องเท่าทัน ทุกวิถี  
ต้องติดตามไปทุกที่และทุกทาง  
เพื่อพิทักษ์ความเป็นธรรมทุกก้าวย่าง  
มีแต่ความเป็นกลางในกลไก  
จะสร้างความเชื่อถือทุกสิ่งได้  
จะเกิดในทุกช่วงก้าวขององค์การ  
เทคโนโลยีขยายไปทุกหย้าย่าน  
นี่คืองานเหนื่อยยาก แต่ภาคภูมิใจ...

อดุล จันทรสักดิ์

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง

ศิลปินแห่งชาติ สาขาวรรณศิลป์



## บทนำ

การจัดทำหนังสือ กสทช. ประจำปี 2554 เป็นการรวบรวมบทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับกิจการวิทยุกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการสื่อสารโทรคมนาคม และความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ และสิ่งแวดล้อม ซึ่งทางสำนักงาน กสทช. ได้ทำหนังสือเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ คณาจารย์ และผู้เกี่ยวข้องส่งบทความ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ความรู้ให้ผู้สนใจทั่วไป ผู้ที่อยู่ในแวดวงการติดต่อสื่อสารทั้งด้านการกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการสื่อสารโทรคมนาคม

ในปี พ.ศ. 2554 นี้ ได้รับบทความจากผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ กฎหมายโทรคมนาคม เศรษฐศาสตร์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และสิ่งแวดล้อม มีเรื่องที่น่าสนใจมากมาย เช่น กสทช. กสท. และ กทค. กับการทำหน้าที่ คุณคือใครในโลกอินเทอร์เน็ต ตัวเลขในอนาคตได้มาอย่างไร ธุรกิจเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารกับความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ทวีและวิทยุออนไลน์กับช่องว่างทางกฎหมายจัดสรรคลื่นความถี่และเรื่องน่ารู้อีกมาก ทำให้หนังสือวิชาการเล่มนี้มีเนื้อหาสาระหลากหลายน่าสนใจยิ่ง

ในนามของสำนักงาน กสทช. และคณะทำงานจัดทำหนังสือ กสทช. 2554 ขอขอบคุณผู้ส่งบทความทุกท่านที่ได้รับเลือกให้พิมพ์ในปีนี้ และผู้เกี่ยวข้องทุกท่านที่มีส่วนในการจัดทำหนังสือ กสทช. 2554 สำเร็จลุล่วงด้วยดีและเต็มไปด้วยเนื้อหาสาระที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด

(รองศาสตราจารย์สุธรรม อยู่ในธรรม)

กทช. ปฏิบัติหน้าที่ กสทช.

บรรณาธิการบริหาร



## สารบัญ

<b>001</b>	<b>กสทช. กสท. และ กทค. กับการทำหน้าที่</b>	<b>9</b>
	ศาสตราจารย์เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์, สุดารัตน์ แก้วงาม, ปุณย์สิริ ฉัตรจินดา	
<b>002</b>	<b>กิจการโทรคมนาคมกับหลักกฎหมายการป้องกันการผูกขาด</b>	<b>29</b>
	รองศาสตราจารย์สุธรรม อยู่ในธรรม, ภัทรพันธ์ ไพบุญย์	
<b>003</b>	<b>กฎหมายและการเข้าถึงบริการกระจายเสียง สื่อโทรทัศน์ สื่อสารโทรคมนาคม สำหรับคนพิการ บนพื้นฐานความเท่าเทียมแห่งสิทธิที่มีใช้การสังคมสงเคราะห์ ลลิล ก่อวุฒิมิกุลรังษี</b>	<b>71</b>
<b>004</b>	<b>เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับการประมวลคลื่นความถี่</b>	<b>89</b>
	พุลศิริ นิลกิจศรานนท์, จิตสดา ศรีประเสริฐสุข, สมพร อมรชัยนพคุณ ปุณย์สิริ ฉัตรจินดา, พรรณิภา สีใส, วิณา จ่างเจริญ	
<b>005</b>	<b>แนวทางการจัดทำฐานข้อมูลด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์</b>	<b>119</b>
	ณัฐชาติ พวงสุตรัก ศูนย์ข้อมูลและวิจัยเศรษฐกิจโทรคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ	
<b>006</b>	<b>การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆในงานโทรคมนาคม</b>	<b>145</b>
	ศ.ดร. ศรีสักดิ์ จามรมาน ประธานอาวุโส มูลนิธิสหวิทยาการเพื่อการวิจัยและพัฒนา ประธานผู้บริหาร วิทยาลัยการศึกษาทางไกลอินเทอร์เน็ท มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ	
<b>007</b>	<b>หลักเศรษฐศาสตร์ในกฎหมายการแข่งขันทางการค้า</b>	<b>173</b>
	นายฤทธิเดช เหมาะะประสิทธิ์ พนักงานปฏิบัติการระดับกลาง สำนักกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ	



## 6

<b>008</b>	<b>การปฏิรูปกฎระเบียบในการกำกับดูแล (Regulatory Reform)</b>	<b>211</b>
	ศุภวัฒน์ วัฒนธนปติ ผู้อำนวยการฝ่ายอาวุโส ผู้บริหารฝ่าย ฝ่ายบริหารสินทรัพย์และหนี้สิน ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)	
.....		
<b>009</b>	<b>ทฤษฎีว่าด้วยการกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจ</b>	<b>235</b>
	เฉลิมชัย กักเกียรติกุล ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการกลุ่มภารกิจการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ	
.....		
<b>010</b>	<b>บทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์</b>	<b>267</b>
	พ.ศ. .... สาวตรี สุขศรี อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	
.....		
<b>011</b>	<b>ทีวีและวิทยุออนไลน์กับช่องว่างทางกฎหมายจัดสรรคลื่นความถี่</b>	<b>287</b>
	สุดคนึง สมบูรณ์วงศ์	
.....		
<b>012</b>	<b>กะเทาะเปลือกการจัดการข้อร้องเรียนในโลกยุคดิจิทัล</b>	<b>313</b>
	ปิฎกมณี นิตยานันทะ สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ	
.....		
<b>013</b>	<b>สำนักงาน กสทช. เตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเป็น ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 2015 อย่างไร</b>	<b>329</b>
	รุจิรา ธรรมชาติ ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการส่วนองค์การระหว่างประเทศ 2 สำนักองค์การระหว่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ	
.....		
<b>014</b>	<b>การให้บริการโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศ และบรอดแบนด์ไปสู่พื้นที่ชนบทห่างไกล อย่างทั่วถึงด้วยระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่ 3G Small cell ผ่านดาวเทียม</b>	<b>345</b>
	นาวพร โพธิ์สุวรรณ, นิตยา ร่มสุข, ทักษิณ อุปลาคม, AADIT SHRESTHA	





- 015 DVB-T2 ทางเลือกในการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลของประเทศไทย** **359**  
วีระศักดิ์ เริงเขาว์ ผู้อำนวยการส่วนเทคโนโลยี (วิศวกรรมไฟฟ้า ขำนาญการพิเศษ)  
สำนักข่าวแห่งชาติ กรมประชาสัมพันธ์
- 
- 016 หลักเกณฑ์สิทธิแห่งทางที่เกี่ยวกับกรณีตามมาตรา 39 (3) ของ** **391**  
**พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544**  
อรพรรณ พันธุ์พัฒนา
- 
- 017 การกำหนดค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น** **417**  
**เพื่อให้บริการโทรคมนาคม**  
แคล้ว ทองสม อนุกรรมการพิจารณาสินทรัพย์แห่งทาง
- 
- 018 การประชุมวิชาการประจำปีของ IRWA** **439**  
**(International Right of Ways Association)**  
กับังงานสิทธิแห่งทางของสำนักงาน กสทช.  
วีระวรรณ พิบูลย์  
ผู้อำนวยการส่วนสิทธิแห่งทาง โครงข่าย และโครงสร้างพื้นฐาน  
สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ



# 001 >





## กสทช. กสท. และ กทค. กับการทำหน้าที่

ศาสตราจารย์เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์\*  
สุदारัตน์ แก้วงาม  
ปุณย์สิริ ฉัตรจินดา

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เรียกโดยย่อว่า กสทช. เป็นองค์กรกำกับดูแลด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม มีสถานภาพเป็นองค์กรของรัฐ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่ง ไม่ใช่ส่วนราชการ ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ ไม่ใช่องค์การมหาชน ไม่ใช่บริษัทเอกชน และเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

กสทช. จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 อันเป็นกฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 47 และ มาตรา 305 (1)

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดให้มีองค์กรย่อย 2 องค์กร คือคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ เรียกโดยย่อว่า กสท. และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม เรียกโดยย่อว่า กทค. โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ตามลำดับ

ดังนั้น ในการนำเสนอเรื่อง จึงได้พิจารณาทั้งในส่วนที่เป็น กสทช. ในส่วนที่เป็น กสท. และในส่วนที่เป็น กทค. ตามลำดับต่อไป

\* ศาสตราจารย์เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์ อดีตกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และอดีตรองอธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข  
นางสาวสุदारัตน์ แก้วงาม พนักงานปฏิบัติการระดับสูง สำนักการอนุญาตประกอบกิจการ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ  
นางสาวปุณย์สิริ ฉัตรจินดา พนักงานปฏิบัติการระดับสูง สำนักการอนุญาตประกอบกิจการ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ



กสทช.	
พ.ร.บ. องค์การฯ ๒๕๕๓ มาตรา ๒๗ (๑)-(๒๗)	
กสท.	กทค.
พ.ร.บ. องค์การฯ ๒๕๕๓ มาตรา ๒๗ (๔) (๖) (๘) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๓) (๑๖) (๑๘) พ.ร.บ. การประกอบ กิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑	พ.ร.บ. องค์การฯ ๒๕๕๓ มาตรา ๒๗ (๔) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๒) (๑๓) (๑๖) พ.ร.บ. ประกอบกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔

## 1. อำนาจหน้าที่ของ กสทช. กสท. และ กทค.

กสทช. มีอำนาจหน้าที่ตามกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2549 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 รวมทั้งประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับของ กสทช. และ กสทช. รวมทั้งประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับของ กสทช. ที่จะออกมาใหม่ในอนาคต

จากการพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของ กสทช. กสท. และ กทค. อาจจัดกลุ่มความรับผิดชอบตามมิติต่างๆ คือ

1.1 อำนาจหน้าที่ของ กสทช. ตามมิติด้านระดับอำนาจหน้าที่ แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ

- 1.1.1 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดและจัดทำแผน
- 1.1.2 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดกฎและกติกาก
- 1.1.3 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการนำแผนและกฎกติกาไปบังคับใช้



ที่มา : ศาสตราจารย์เศรษฐพร คูศิริพิทักษ์, กทช., บริษัท ฟ้า รัตนะมงคล จำกัด, 2552

1.2 อำนาจหน้าที่ของ กสทช. ตามมิติของกลุ่มภารกิจ แบ่งได้เป็น

1.2.1 กลุ่มภารกิจด้านการบริหารจัดการคลื่นความถี่ ประกอบด้วยภารกิจดังนี้

- (1) การจัดทำแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่
- (2) จัดทำตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ
- (3) การจัดทำแผนความถี่
- (4) การพิจารณาอนุญาตและกำกับการใช้คลื่นความถี่



กสทช. มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับ การบริหารคลื่นความถี่เพื่อกิจการโทรคมนาคม กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ ที่สามารถใช้ร่วมกันได้ระหว่างกิจการโทรคมนาคม และกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์

### การบริหารคลื่นความถี่

การจัดสรรคลื่นความถี่นั้น เป็นขั้นตอนหนึ่ง ของกระบวนการบริหารคลื่นความถี่ ดังนั้น ถึงแม้ กฎหมายจะกำหนดให้ กสทช. มีหน้าที่ในการ จัดสรรคลื่นความถี่ แต่ กสทช. ต้องรับผิดชอบ ในการดำเนินการตามขั้นตอนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย ดังปรากฏขั้นตอนในแผนภาพ



ที่มา : ศาสตราจารย์เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์, กทช., บริษัท ฟ้า รัดนะมงคล จำกัด, 2552

### หลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรคลื่นความถี่

ในการจัดสรรคลื่นความถี่ กสทช. ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการจัดสรรคลื่นความถี่ โดยต้องพิจารณาในด้านมิติต่างๆ ให้ครบถ้วน เช่น ด้านวิศวกรรม ด้านภูมิศาสตร์ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านผู้ใช้คลื่นความถี่ด้วย ดังปรากฏในแผนภาพ



ที่มา : ศาสตราจารย์เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์, กทช., บริษัท ฟ้า รัดนะมงคล จำกัด, 2552

### วิธีการจัดสรรคลื่นความถี่

ในการจัดสรรคลื่นความถี่นั้น มีวิธีการจัดสรรได้หลายวิธี ซึ่งแต่ละวิธีต้องพิจารณาตามความเหมาะสม โดยมีวิธีการตามที่ปรากฏในแผนภาพ



ที่มา : ศาสตราจารย์เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์, กทช., บริษัท ฟ้า รัดนะมงคล จำกัด, 2552

1.2.2 กลุ่มภารกิจการทำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

สำหรับกลุ่มภารกิจการทำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของ กสทช. และ ของ กสท. นั้น มีกำหนดอยู่ทั้งใน

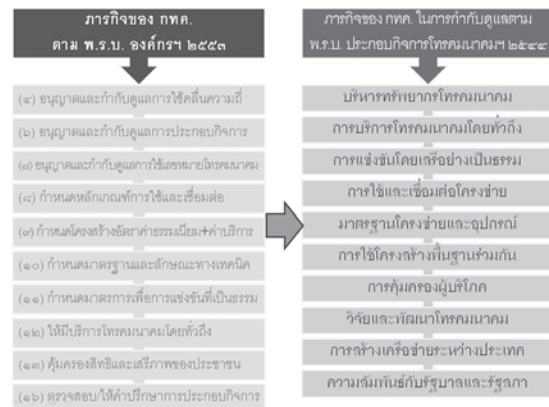


## 12

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ซึ่งจะครอบคลุมถึง การอนุญาต และการกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่ การอนุญาต และกำกับดูแลประกอบกิจการ การกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการใช้และเชื่อมต่อโครงข่าย การกำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบริการ การกำหนดมาตรการเพื่อการแข่งขันที่เป็นธรรม การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้ประกอบการ ฯลฯ เป็นต้น



การกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่ การอนุญาตและกำกับดูแลประกอบกิจการ การอนุญาตและกำกับดูแลการใช้เลขหมายโทรคมนาคม การกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการใช้และเชื่อมต่อโครงข่าย การกำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบริการ การกำหนดมาตรการเพื่อการแข่งขันที่เป็นธรรม และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ฯลฯ เป็นต้น



### 1.2.3 กลุ่มภารกิจกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม

ส่วนกลุ่มภารกิจกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมของ กสท. และ กทค. นั้น มีกำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2549 ซึ่งจะครอบคลุมถึงการอนุญาตและ

ทั้งนี้ โดยหลักการใหญ่แล้วกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน แต่เนื่องจาก กสท. เพิ่งเริ่มจัดตั้งจึงยังไม่มีกฎหมายลูกของ กสท. ประกาศต่างๆ ของ กสท. รวมทั้งประกาศต่างๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ กสท. และ กทค. แต่ในระหว่างที่ยังไม่มี กสท. ก็มีพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 80 และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ตามมาตรา 78 กำหนดให้ กทช. ทำหน้าที่เป็นการชั่วคราว ซึ่ง กทช. ได้ออกประกาศ กทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชนชั่วคราว (วิทยุกระจายเสียงชุมชน) และประกาศ กสทช. เรื่องหลักเกณฑ์การประกอบ



กิจการที่ไม่ใช้คลื่นความถี่ชั่วคราว (กิจการที่มีการบอก  
รับสมาชิก) ซึ่ง กทช. ได้ทำหน้าที่ตามบทเฉพาะกาล  
แล้ว ได้แก่ การออกใบอนุญาตการประกอบกิจการ  
โทรทัศน์ ที่ไม่ใช่คลื่นความถี่ชั่วคราว

## 2. กสทช. กับการกำกับดูแลกิจการ กระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์

การกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์  
นั้นเป็นภารกิจทั้งของ กสทช. และ กสท. ซึ่งจะ  
ครอบคลุมทั้งการกำกับดูแลการบริหารจัดการ  
คลื่นความถี่สำหรับกิจการวิทยุกระจายเสียงและ  
วิทยุโทรทัศน์ด้วย

### 2.1 การกำกับดูแลการบริหารคลื่นความถี่ สำหรับกิจการวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่  
และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง  
วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553  
มาตรา 27 กำหนดให้ กสทช. มีอำนาจหน้าที่พิจารณา  
อนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่และ  
เครื่องวิทยุคมนาคมในการประกอบกิจการกระจายเสียง  
และกิจการโทรทัศน์ และกำหนดหลักเกณฑ์และ  
วิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เฝ้าระวัง หรือค่าธรรมเนียม  
การอนุญาตดังกล่าว โดยมาตรา 37 กำหนดให้  
คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์  
หรือที่เรียกโดยย่อว่า “กสท.” เป็นผู้ใช้อำนาจกำกับ  
ดูแลดังกล่าวแทน กสทช.

สำหรับกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ที่ใช้  
คลื่นความถี่ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่  
และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง  
วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553  
และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียง

และกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้ กสท.  
มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลโดยใช้ระบบการ  
อนุญาต ซึ่งใบอนุญาตการประกอบกิจการกระจายเสียง  
และกิจการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่จัดเป็น 3 กลุ่ม  
กล่าวคือ

1) ใบอนุญาตประกอบกิจการบริการ  
สาธารณะ ซึ่งเป็นใบอนุญาตที่ออกให้แก่ผู้ประกอบการ  
กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่มี  
วัตถุประสงค์หลักเพื่อการบริการสาธารณะ โดย  
แบ่งย่อยเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1.1) ใบอนุญาตประกอบกิจการ  
บริการสาธารณะประเภทที่หนึ่ง สำหรับกิจการที่มี  
วัตถุประสงค์หลักเพื่อมุ่งเน้นคุณภาพชีวิตของประชาชน  
เช่น การส่งเสริมความรู้ การศึกษา ศาสนา ศิลปะ  
และวัฒนธรรม เป็นต้น ใบอนุญาตประกอบกิจการ  
บริการสาธารณะประเภทที่สอง - สำหรับกิจการที่มี  
วัตถุประสงค์หลักเพื่อความมั่นคงของรัฐหรือความ  
ปลอดภัยสาธารณะ และใบอนุญาตประกอบกิจการ  
บริการสาธารณะประเภทที่สาม - สำหรับกิจการที่มี  
วัตถุประสงค์หลักเพื่อการกระจายข้อมูลข่าวสาร  
เพื่อส่งเสริมที่เป็นสาธารณประโยชน์ เช่น ข่าวสาร  
เพื่อความเข้าใจในระบอบการเมืองการปกครอง  
ข่าวสารเพื่อผู้พิการหรือผู้ด้อยโอกาส เป็นต้น

1.2) ใบอนุญาตประกอบกิจการบริการ  
ชุมชน ซึ่งเป็นใบอนุญาตสำหรับการประกอบกิจการ  
ที่มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับการประกอบกิจการบริการ  
สาธารณะ แต่ต้องเป็นประโยชน์ตามความต้องการ  
ของชุมชนหรือท้องถิ่นที่รับบริการ ซึ่งในปัจจุบันมี  
ประกาศ กทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาต  
ประกอบกิจการบริการชุมชนชั่วคราว (วิทยุกระจายเสียง  
ชุมชน) เพื่อกำกับดูแลกิจการวิทยุชุมชน แต่ กสทช.  
จะต้องพิจารณาดำเนินการใหม่ตามที่เห็นสมควรต่อไป



1.3) ใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจ เป็นใบอนุญาตสำหรับการประกอบกิจการตามวัตถุประสงค์ของผู้ประกอบกิจการเพื่อแสวงหากำไรในทางธุรกิจ โดยแบ่งประเภทใบอนุญาตเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น

ทั้งนี้ ในการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ กสทช. และ กสท. โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังนี้

1) การอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ประเภทธุรกิจ กฎหมายกำหนดไว้ว่าการอนุญาตต้องดำเนินการจัดสรรด้วยวิธีประมูลเท่านั้น และให้ถือว่า การยื่นคำขอรับใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ เป็นการยื่นคำขออนุญาตประกอบกิจการดังกล่าวด้วย และเมื่อ กสท. อนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่แล้วให้ถือว่าอนุญาตให้ประกอบกิจการกระจายเสียงและได้รับอนุญาตให้มิและใช้เครื่องวิทยุคมนาคมและตั้งสถานีวิทยุคมนาคมตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคมในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย (มาตรา 41)

ทั้งนี้ สำหรับการประกอบกิจการทางธุรกิจในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น มีกฎหมายกำหนดคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะขอรับใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ไว้เป็นพิเศษ เช่น ต้องเป็นนิติบุคคลที่ผู้ถือหุ้นอันเป็นทุนหรือที่ผู้ลงทุนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตภูมิภาคหรือท้องถิ่นนั้น และมีบุคคลผู้มีสัญชาติไทยลงทุนหรือถือหุ้นอันเป็นทุนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของทุนทั้งหมดของนิติบุคคลนั้น และมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่

ของจำนวนคะแนนเสียงที่มีสิทธิออกเสียงทั้งหมดของนิติบุคคลนั้น เป็นต้น (มาตรา 15)

2) สำหรับการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ประเภทบริการสาธารณะและบริการชุมชนนั้น กฎหมายกำหนดเพียงว่าต้องได้รับใบอนุญาตจาก กสท. โดยไม่ได้กำหนดว่าต้องใช้วิธีประมูล และในการยื่นคำขออนุญาตเป็นการยื่นขอใบอนุญาตประกอบการ และใบอนุญาตการมีและใช้เครื่องวิทยุคมนาคมและตั้งสถานีวิทยุคมนาคมด้วย

ทั้งนี้ ใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ดังกล่าวข้างต้น เป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ได้รับใบอนุญาต จะโอนแก่กันมิได้ และจะต้องประกอบกิจการด้วยตนเอง จะมอบการบริหารจัดการทั้งหมดหรือบางส่วนหรือยินยอมให้บุคคลอื่นเป็นผู้มีอำนาจประกอบกิจการแทนมิได้ แต่สามารถให้บุคคลอื่นเช่าเวลาดำเนินรายการบางช่วงเวลาได้ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่ กสทช. กำหนด

นอกจากนี้ ผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องประกอบกิจการที่ใช้คลื่นความถี่ตามวัตถุประสงค์และเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาต ภายในระยะเวลาที่กำหนด และจะต้องไม่กระทำการอันมีลักษณะฝ่าฝืนมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน หรือมีลักษณะเป็นการควบรวม การครองสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำกิจการกระจายเสียง ไม่ว่าจะระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเองหรือโดยบุคคลอื่นใด ซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน





## 2.2 การกำกับดูแลการอนุญาตประกอบกิจการ กระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้ กสท. กำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์โดยแบ่งประเภทใบอนุญาตออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ และใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ไม่ใช้คลื่นความถี่ โดยมีลักษณะดังนี้

1) ใบอนุญาตการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่

การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ หมายถึง การประกอบกิจการที่ต้องขอรับการจัดสรรคลื่นความถี่ตามกฎหมายว่าด้วยองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่มี 3 ประเภท ได้แก่ ใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะ ใบอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชน และใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจซึ่งได้กล่าวไว้แล้วในข้อ 2.1

2) ใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ไม่ใช้คลื่นความถี่

การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ไม่ใช้คลื่นความถี่ หมายถึง การประกอบกิจการซึ่งไม่ต้องขอรับการจัดสรรคลื่นความถี่ตามกฎหมายว่าด้วยองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

นอกจากการกำหนดประเภทใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แล้ว การกำกับดูแลมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังต่อไปนี้

### 1) คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต

ในการกำหนดคุณสมบัติผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงนั้น กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติที่ใช้กับผู้รับใบอนุญาตทุกประเภทเป็นกรณีทั่วไป เช่น ผู้ขอรับใบอนุญาตและบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการผูกพันผู้ขอรับใบอนุญาตต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ไม่เคยถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตมาแล้วยังไม่ครบ 3 ปี เป็นต้น (มาตรา 8 มาตรา 11 - 14)

สำหรับใบอนุญาตบางประเภท กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติไว้เป็นพิเศษ ซึ่งแสดงถึงการกำกับดูแลที่เข้มงวดมากขึ้น ได้แก่ ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ประเภทบริการทางธุรกิจ และผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ไม่ใช้คลื่นความถี่ทุกประเภท ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีคุณสมบัติเพิ่มเติม เช่น ต้องเป็นนิติบุคคลซึ่งมีบุคคลผู้มีสัญชาติไทยลงทุนหรือถือหุ้นอันเป็นทุนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของทุนทั้งหมดของนิติบุคคล และมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนคะแนนเสียงที่มีสิทธิออกเสียงทั้งหมดของนิติบุคคลนั้น และกรณีเป็นบริษัทต้องมีกรรมการไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดและกรรมการผู้มีอำนาจกระทำการผูกพันนิติบุคคลนั้นต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย หากเป็นหุ้นส่วนจำกัด หรือหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียนหุ้นส่วนผู้จัดการ หรือผู้จัดการต้องเป็นบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทย เป็นต้น (มาตรา 15 และมาตรา 25)



นอกจากนี้ ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นต้องเป็นนิติบุคคลที่ผู้ถือหุ้นอื่นเป็นทุนหรือที่ผู้ลงทุนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตภูมิภาคหรือท้องถิ่นนั้น แล้วแต่กรณี (มาตรา 15)

**2) อายุใบอนุญาต**

2.1) ใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงทุกประเภทมีอายุไม่เกิน 7 ปี (มาตรา 18) ยกเว้นใบอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชนชั่วคราว (วิทยุกระจายเสียงชุมชน) นั้น ประกาศ กทข. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชนชั่วคราว (วิทยุกระจายเสียงชุมชน) มีอายุ 1 ปี โดยเริ่มนับตั้งแต่วันเริ่มทดลองออกอากาศ

2.1) ใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ทุกประเภทมีอายุไม่เกิน 15 ปี (มาตรา 18)

**3) การพิจารณาการอนุญาตการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์**

ในการพิจารณาอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์นั้น กฎหมายกำหนดหลักการการพิจารณาอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ทั้งที่ใช้คลื่นความถี่และไม่ใช้คลื่นความถี่ ดังต่อไปนี้ (มาตรา 17)

3.1) การออกใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะ ให้คำนึงถึงหน้าที่ตามกฎหมายหรือความจำเป็นเพื่อการบริการสาธารณะ โดยใช้คลื่นความถี่ที่จัดสรรไว้สำหรับภาครัฐ

3.2) การออกใบอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชน ให้คำนึงถึงความต้องการที่หลากหลาย ความพร้อม และประโยชน์สาธารณะของชุมชน โดยใช้คลื่นความถี่ที่จัดสรรไว้สำหรับภาคประชาชน

3.3) การออกใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจ ให้คำนึงถึงการส่งเสริมการแข่งขันโดยเสรี

อย่างเป็นธรรม และสนับสนุนให้มีการประกอบกิจการประเภทที่ให้บริการข่าวสารและสาระในสัดส่วนที่เหมาะสม โดยใช้คลื่นความถี่ที่จัดสรรไว้สำหรับภาคเอกชน

3.4) พิจารณาว่าเป็นไปตามสัดส่วนการจัดสรรคลื่นความถี่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

สำหรับการขออนุญาตประกอบกิจการวิทยุชุมชนนั้น ประกาศ กทข. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชนชั่วคราว (วิทยุกระจายเสียงชุมชน) ข้อ 8 กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาเพิ่มเติม เช่น จะต้องพิจารณาความเหมาะสมของสถานี ระบบ วิธีการที่จะใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง แผนบริการกิจการกระจายเสียงผังรายการ ซึ่งต้องมีรายการที่เป็นข่าวสารสาระที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 และความถี่วิทยุที่ใช้งาน ต้องไม่ก่อให้เกิดการรบกวนอย่างรุนแรงกับความถี่วิทยุอื่น สอดคล้องกับแผนความถี่วิทยุที่กำหนด และอยู่ในสัดส่วนตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

**4) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต**

ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้เป็นไปตามที่ กสท. กำหนดโดยจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ความคุ้มค่า ความขาดแคลน และวิธีการจัดสรรทรัพยากรโดยไม่เป็นภาระแก่ผู้ประกอบการ หรือผู้ใช้บริการโดยไม่สมเหตุผล ทั้งนี้ กสท. อาจพิจารณาลดหย่อนหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอรับใบอนุญาตหรือผู้รับใบอนุญาตที่มีรายการข่าวสารหรือสาระที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะเกินกว่าสัดส่วนของรายการที่เป็นข่าวสารหรือสาระที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะตามที่ กสท. ประกาศกำหนด (มาตรา 19)



## 5) เงื่อนไขภายหลังการได้รับใบอนุญาต

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 กำหนดอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล เมื่อได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ไว้แล้วหลายประการ อาทิเช่น การกำกับดูแลผู้ประกอบการ รายได้จากการประกอบการกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม การกำกับดูแลเนื้อหารายการ และการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น ซึ่งข้อกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวบางส่วนเป็นข้อกำหนดที่ใช้กำกับดูแลผู้รับใบอนุญาตทุกประเภท และบางส่วนเป็นข้อกำหนดที่ใช้กำกับดูแลผู้รับใบอนุญาตเฉพาะแต่และประเภท ซึ่งมีเงื่อนไขที่น่าสนใจ ตัวอย่างเช่น

5.1) การหารายได้จากการประกอบกิจการ

ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะประเภทที่หนึ่ง และประเภทที่สาม จะหารายได้จากการโฆษณาไม่ได้ เว้นแต่เป็นการหารายได้โดยการโฆษณา หรือเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับงาน หรือกิจการของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ สมาคม มูลนิธิ หรือนิติบุคคลอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยไม่แสวงหากำไรในทางธุรกิจ หรือการเสนอภาพลักษณ์ขององค์กรบริษัทและกิจการโดยมิได้มีการโฆษณาสรรพคุณ คุณประโยชน์ หรือคุณภาพของผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม (มาตรา 20)

ในขณะที่ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะประเภทที่สอง ให้หารายได้จากการโฆษณาได้เท่าที่เพียงพอต่อการประกอบกิจการโดยไม่เน้นการแสวงหากำไร (มาตรา 20 วรรคสอง)

ส่วนผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชนจะหารายได้จากการโฆษณาไม่ได้ (มาตรา 12 (5) ประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชนชั่วคราว (วิฤกษ์กระจายเสียงชุมชน))

สำหรับผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจ ให้ดำเนินการหารายได้โดยการโฆษณาการบริการธุรกิจ การจัดเก็บค่าสมาชิก หรือโดยวิธีอื่นใดได้ แต่ทั้งนี้ ระยะเวลาในการโฆษณาและการบริการธุรกิจทำไม่ได้ไม่เกินชั่วโมงละ 12 นาทีครึ่ง โดยเมื่อรวมเวลาโฆษณาตลอดทั้งวันเฉลี่ยแล้วต้องไม่เกินชั่วโมงละ 10 นาที (มาตรา 23)

ส่วนผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงที่ไม่ใช้คลื่นความถี่นั้น กฎหมายกำหนดระยะเวลาสูงสุดเกี่ยวกับการโฆษณาและการบริการธุรกิจได้ไม่เกินชั่วโมงละ 6 นาที โดยเมื่อรวมเวลาโฆษณาและการบริการธุรกิจตลอดทั้งวันเฉลี่ยแล้วต้องไม่เกินชั่วโมงละ 5 นาที (มาตรา 28)

5.2) การกำหนดผังรายการ

ผู้ได้รับใบอนุญาตทุกประเภท จะต้องจัดทำผังให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของการประกอบกิจการที่ได้รับใบอนุญาต และในกรณีที่กำหนด สามารถสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตแก้ไขผังรายการให้ถูกต้องได้ และในกรณีจำเป็นเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน กสท. กำหนดช่วงเวลาของการออกอากาศรายการได้ (มาตรา 33) แต่สำหรับผู้รับใบอนุญาตประเภทที่ใช้คลื่นความถี่กฎหมายกำหนดเพิ่มเติมให้ต้องจัดทำผังรายการให้มีสัดส่วนรายการดังนี้

5.2.1) ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะต้องกำหนดให้มีรายการที่เป็นข่าวสารหรือสาระที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะในสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 70



5.2.2) ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชนต้องกำหนดให้มีรายการที่เป็นข่าวสารหรือสาระที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือท้องถิ่นที่รับบริการในสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 70

5.2.3) ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจต้องกำหนดให้มีรายการที่เป็นข่าวสารหรือสาระที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะในสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 25

### 3. กสทช. กับการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม

#### 3.1 การกำกับดูแลการบริหารคลื่นความถี่วิทยุสำหรับกิจการโทรคมนาคม

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 27 กำหนดให้ กสทช. มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่และเครื่องวิทยุคมนาคมในการประกอบกิจการโทรคมนาคม และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตเงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตดังกล่าว โดยมาตรา 40 กำหนดให้คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม หรือที่เรียกโดยย่อว่า “กทค.” เป็นผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลดังกล่าวแทน กสทช.

สำหรับการขออนุญาตใช้คลื่นความถี่เพื่อประกอบกิจการโทรคมนาคม พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 41 และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2549 กำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการโทรคมนาคมต้องได้รับ

ใบอนุญาตจาก กทค. และให้ถือว่าการยื่นคำขอรับใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เป็นการยื่นคำขออนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมด้วย และเมื่อ กทค. อนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่แล้ว ให้ถือว่าอนุญาตให้ประกอบกิจการโทรคมนาคมและได้รับอนุญาตให้มิและใช้เครื่องวิทยุคมนาคมและตั้งสถานีวิทยุคมนาคมตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคมในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย ทั้งนี้ การอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการโทรคมนาคม ต้องดำเนินการด้วยวิธีประมุขเท่านั้น

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการโทรคมนาคมเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ได้รับใบอนุญาต ซึ่งจะโอนแก่กันได้ และผู้ได้รับใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการโทรคมนาคมจะต้องประกอบกิจการด้วยตนเอง จะมอบการบริหารจัดการทั้งหมดหรือบางส่วนหรือยินยอมให้บุคคลอื่นเป็นผู้มีอำนาจประกอบกิจการแทนมิได้ และผู้ได้รับใบอนุญาต จะต้องประกอบกิจการที่ใช้คลื่นความถี่ตามวัตถุประสงค์ และเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาต ภายในระยะเวลาที่กำหนด และจะต้องไม่กระทำการอันมีลักษณะฝ่าฝืนมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาด หรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน หรือมีลักษณะเป็นการครอบงำ การครองสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำกิจการโทรคมนาคมใดๆ (มาตรา 46-47)

#### 3.2 การกำกับดูแลการอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 40 กำหนดให้ กทค. มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม



แต่ด้วยในขณะนี้ การคัดเลือก กสทช. ยังไม่แล้วเสร็จ พระราชบัญญัติดังกล่าวตามมาตรา 80 จึงกำหนดให้ กทช. มีหน้าที่พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแล การประกอบกิจการโทรคมนาคมตามพระราชบัญญัติ การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2549 ไปจนกว่า กสทช. จะได้รับการแต่งตั้ง ซึ่งพระราชบัญญัติการประกอบ กิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2549 และประกาศ กทช. ซึ่งออกตามพระราช บัญญัติฉบับดังกล่าว กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ในการอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม โดยแบ่ง ใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมเป็น 3 แบบ ตามลักษณะการมีโครงข่ายโทรคมนาคม ผู้ใช้บริการ และผลกระทบจากการประกอบกิจการต่อการ แข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ประโยชน์สาธารณะ และผู้บริโภค ดังต่อไปนี้

1) ใบอนุญาตแบบที่หนึ่ง ได้แก่ ใบอนุญาต สำหรับผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่ไม่มีโครงข่าย โทรคมนาคมเป็นของตนเอง และเป็นกิจการที่มี ลักษณะสมควรให้มีการบริการได้โดยเสรี ซึ่งการ ออกใบอนุญาตให้ผู้ขอรับใบอนุญาตประเภทนี้ กทช. ต้องออกใบอนุญาตเมื่อผู้ขอรับใบอนุญาตแจ้งให้ กทช. ทราบ

2) ใบอนุญาตแบบที่สอง ได้แก่ ใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่มี หรือไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นการประกอบ กิจการที่มีวัตถุประสงค์ให้บริการจำกัดเฉพาะกลุ่ม บุคคล หรือเป็นการประกอบกิจการที่ไม่มีผลกระทบ โดยนัยสำคัญต่อการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม หรือต่อประโยชน์สาธารณะ และผู้บริโภค ซึ่งการ ออกใบอนุญาตประเภทนี้ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ มาตรฐานที่ กทช. ประกาศกำหนดไว้ล่วงหน้า

ผู้ขอรับใบอนุญาตจะได้รับใบอนุญาตเมื่อปฏิบัติ ถูกต้องครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว

3) ใบอนุญาตแบบที่สาม ได้แก่ ใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่มี โครงข่ายเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นการประกอบกิจการ ที่มีวัตถุประสงค์ในการให้บริการแก่บุคคลทั่วไป จำนวนมาก หรืออาจมีผลกระทบโดยนัยสำคัญต่อ การแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม หรืออาจกระทบต่อ ประโยชน์สาธารณะ หรือมีเหตุจำเป็นต้องคุ้มครอง ผู้บริโภคเป็นพิเศษ ซึ่งการออกใบอนุญาตประเภทนี้ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์มาตรฐานที่ กทช. ประกาศ กำหนดไว้ล่วงหน้าเช่นเดียวกัน

จากบทบัญญัติในมาตรา 7 ที่กำหนด ให้ กทช. ต้องประกาศ กำหนดกฎเกณฑ์การอนุญาต สิทธิประกอบกิจการโทรคมนาคม ขอบเขตการ ให้บริการสำหรับใบอนุญาตแต่ละแบบไว้ล่วงหน้า กทช. จึงได้กำหนดกฎเกณฑ์และวิธีการในการกำกับ ดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมตามประเภท ใบอนุญาตซึ่งมีลักษณะและประเภทที่สอดคล้องกับ แบบใบอนุญาตข้างต้น โดยแบ่งประเภทใบอนุญาตได้ 11 ประเภทหลัก ได้แก่

ใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม แบบที่หนึ่ง (ประกาศ กทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และ วิธีการอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่หนึ่ง) ใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่สอง ที่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง และใบอนุญาตประกอบ กิจการโทรคมนาคมแบบที่สอง ที่ไม่มีโครงข่ายเป็น ของตนเอง (ประกาศ กทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และ วิธีการอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่สอง) ใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่สาม (ประกาศ กทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาต ประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่สาม)



ใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตแบบที่หนึ่ง ใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตแบบที่สอง ที่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง ใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตแบบที่สอง ที่ไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง และใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตแบบที่สาม (ประกาศ กทข. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ต)

ใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตเกตเวย์ระหว่างประเทศและบริการชุมสายอินเทอร์เน็ตแบบที่สอง ที่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง และใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตเกตเวย์ระหว่างประเทศและบริการชุมสายอินเทอร์เน็ตแบบที่สอง ที่ไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง (ประกาศ กทข. เรื่อง กระบวนการยื่นขอรับใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตเกตเวย์ระหว่างประเทศและบริการชุมสายอินเทอร์เน็ตแบบที่สอง) และใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตเกตเวย์ระหว่างประเทศและบริการชุมสายอินเทอร์เน็ตแบบที่สาม (ประกาศ กทข. เรื่อง กระบวนการยื่นขอรับใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตเกตเวย์ระหว่างประเทศและบริการชุมสายอินเทอร์เน็ตแบบที่สาม)

นอกจากการกำหนดประเภทใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแล้ว การกำกับดูแลมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังต่อไปนี้ด้วย

### 1) คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2549 มาตรา 8 กำหนดคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตทุกประเภทจะต้องมีลักษณะดังนี้ เช่น จะต้องเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย และไม่เคยถูกเพิกถอน

ใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม เป็นต้น นอกจากนี้ ยังกำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมที่ใช้เฉพาะกับใบอนุญาตแบบที่สองและแบบที่สาม กล่าวคือ ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องมีใช่เป็นคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ทั้งนี้ กทข. อาจกำหนดข้อห้ามการกระทำที่มีลักษณะเป็นการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวด้วยก็ได้

### 2) อายุใบอนุญาต

ใบอนุญาตแต่ละประเภท มีอายุใบอนุญาตที่แตกต่างกันตามประเภทใบอนุญาตที่ กทข. ประกาศ กำหนด เช่น ใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่หนึ่ง และใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่สอง ที่ไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง ใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตแบบที่หนึ่งและใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตแบบที่สอง และใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตเกตเวย์ระหว่างประเทศและบริการชุมสายอินเทอร์เน็ตแบบที่สอง มีอายุใบอนุญาต 5 ปี

ใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่สอง ที่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง และใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่สาม มีอายุใบอนุญาตขั้นต่ำไม่น้อยกว่า 15 ปี และขั้นสูงไม่เกิน 25 ปี

และใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตแบบที่สาม และใบอนุญาตการให้บริการอินเทอร์เน็ตเกตเวย์ระหว่างประเทศและบริการชุมสายอินเทอร์เน็ตแบบที่สาม มีอายุใบอนุญาตไม่เกิน 10 ปี

### 3) การพิจารณาอนุญาต

หลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตเป็นไปตามที่กำหนดในประกาศ กทข. แต่ละประเภทแตกต่างกันไปตามประเภทใบอนุญาต โดยมีหลักการที่จะต้องคำนึงถึงร่วมกัน อาทิเช่น การได้รับอนุญาต



ให้ใช้ทรัพยากรโทรคมนาคม หากต้องมีการใช้ทรัพยากรโทรคมนาคมดังกล่าวในการประกอบกิจการ การดำเนินถึงประโยชน์ต่อทุกภาคส่วนของสังคม ความสามารถในการประกอบการ ความเหมาะสมของแผนการลงทุน ศักยภาพในการจัดหาแหล่งเงินทุน แผนการด้านเทคนิค รวมทั้งศักยภาพในการติดตั้งโครงข่าย เป็นต้น

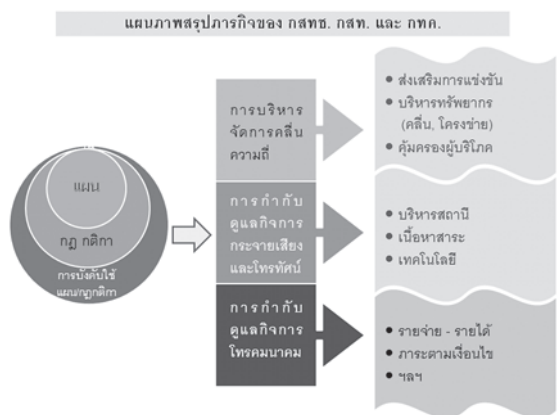
#### 4) ค่าธรรมเนียมการอนุญาต

กทช. มีหน้าที่กำกับดูแลการประกาศ กำหนดอัตราและหลักเกณฑ์ของค่าธรรมเนียมการ ใช้คลื่นความถี่ ค่าธรรมเนียมเลขหมายโทรคมนาคม และค่าธรรมเนียมการอนุญาตประกอบกิจการ โดยจะต้องไม่ให้เป็นการระงับผู้ประกอบการหรือผู้ใช้บริการ โดยไม่สมเหตุผล ซึ่งมีประกาศ กทช. ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประกาศ กทช. เรื่อง ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมชั่วคราว และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552 ประกาศ กทช. เรื่อง ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต การให้บริการอินเทอร์เน็ต พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 และประกาศ กทช. เรื่อง อัตราขั้นสูงของค่าบริการและการเรียกเก็บเงินค่าบริการล่วงหน้าในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 เป็นต้น

#### 5) เงื่อนไขภายหลังการอนุญาต

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2549 กำหนดอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล เมื่อได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมไว้ หลายประการ อาทิเช่น การกำกับดูแลผู้ประกอบการ การกำกับดูแลให้มีบริการอย่างทั่วถึง การกำกับดูแล การให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม การกำกับดูแล

การใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม การกำกับดูแลมาตรฐานของโครงข่ายโทรคมนาคมและอุปกรณ์ การกำกับดูแลเกี่ยวกับการใช้โครงสร้างพื้นฐานร่วมกัน และการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น ซึ่งข้อกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าว บางส่วนเป็นข้อกำหนดที่ใช้กำกับดูแลผู้รับใบอนุญาตทุกประเภท และบางส่วนเป็นข้อกำหนดที่ใช้กำกับดูแลผู้รับใบอนุญาตเฉพาะ บางประเภท ซึ่งทำให้การกำกับดูแลมีความแตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น ประกาศ กทช. เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดให้มีบริการโทรคมนาคม พื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตฯ แบบที่สองที่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง และผู้รับใบอนุญาตฯ แบบที่สาม มีหน้าที่ต้องจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง และบริการเพื่อสังคม หรือมีหน้าที่ต้องจัดสรรรายได้ ร้อยละ 4 ของรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายจากการ ประกอบกิจการโทรคมนาคมเพื่ออุดหนุนให้แก่ กองทุนพัฒนากิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์ สาธารณะ เป็นต้น







## 4. ปัญหาและอุปสรรคของ กสทช. กสท. และ กทค.

การปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. กสท. และ กทค. ตามที่บัญญัติในกฎหมายตามที่กล่าวมาข้างต้น ยังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่หลายประการ เช่น

### 4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้ง กสทช.

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 47 และมาตรา 305 (1) กำหนดให้มีการจัดตั้ง กสทช. ภายใน 180 วัน นั้น ปรากฏว่าไม่เป็นไปตามกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เพราะจนกระทั่งปัจจุบัน (สิงหาคม 2554 ) กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งยังไม่เรียบร้อย เพราะฉะนั้น จึงยังไม่มี กสทช. กสท. และ กทค. อันมีผลทำให้การทำหน้าที่ในการบริหารจัดการคลื่นความถี่ในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ไม่เป็นไปตามกฎหมาย โดยยังมีช่องว่างอยู่ ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการละเมิดกฎหมายอยู่อย่างเห็นได้ชัด ทั้งในกิจการวิทยุกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมในบางส่วน

### 4.2 ปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ กสทช. เช่น พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 เป็นกฎหมายที่จัดตั้ง กสทช. กำหนดอำนาจหน้าที่ กสทช. กสท. และ กทค. รวมทั้งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2549 และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ก็ยังมีจุดอ่อนที่ทำให้เกิดปัญหาในภาคปฏิบัติอยู่หลายประการ

เช่น การกำหนดหน้าที่ในความรับผิดชอบของ กสทช. และ กทค. ซึ่งอาจจะทำให้มีการปฏิบัติหน้าที่ซ้ำซ้อนและก้าวก่ายกับ กสทช.

นอกจากนี้ การที่บัญญัติให้มีการอนุญาตการใช้คลื่นความถี่วิทยุ เพื่อกิจการด้านธุรกิจ ด้วยวิธีการประมูลคลื่นเท่านั้น น่าจะเป็นบทบัญญัติก่อให้เกิดปัญหาในภาคปฏิบัติได้ เช่น ในกิจการโทรคมนาคม คลื่นความถี่เพื่อใช้ในการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมไม่ควรใช้วิธีการประมูลคลื่นหรือในกิจการวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ระดับท้องถิ่น และเรื่องกำหนดคุณสมบัติผู้เข้าประมูลนั้นไม่เอื้อให้คนท้องถิ่นมีโอกาสแข่งขันกับผู้ประกอบรายใหญ่ที่มาจากส่วนกลาง ตามมาตรา 13 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 เป็นต้น

### 4.3 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียง

สำหรับกิจการวิทยุกระจายเสียง เนื่องจากในช่วงที่ยังไม่มี กสทช. และคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช. ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543) ที่ก่อให้เกิดปัญหาการเกิดสถานีวิทยุกระจายเสียง ที่เรียกโดยรวมว่าวิทยุชุมชน ซึ่งมีการจัดตั้งขึ้นโดยผิดกฎหมายมากเกินกว่า 5,000 สถานี (สถิติที่มาจดทะเบียน ณ สำนักงาน กสทช.) ซึ่งในจำนวนสถานีวิทยุกระจายเสียงเหล่านี้ปรากฏว่าโดยแท้จริงแล้วเป็นกิจการวิทยุกระจายเสียงประเภทธุรกิจระดับท้องถิ่นเนื่องจากการโฆษณาหารายได้ รวมแล้วมีจำนวนมากกว่าร้อยละ 80 ของจำนวนทั้งหมด ส่วนวิทยุชุมชนจริงๆ ที่ไม่มีการโฆษณา จะมีไม่เกินประมาณ 500 สถานี



หรือร้อยละ 10 นอกจากนั้นจะเป็นกิจการวิทยุกระจายเสียงที่จัดอยู่ในกลุ่มกิจการวิทยุกระจายเสียงสาธารณะ

ดังนั้น เมื่อเกิด กสทช. และ กสท. ย่อมมีปัญหาในการกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียงเหล่านี้ เพราะจะไม่มีคลื่นความถี่เพียงพอที่จะจัดสรรให้ทุกสถานีได้ และในทางเทคนิคไม่สามารถที่จะมีสถานีวิทยุกระจายเสียงจำนวนมากดังกล่าวได้ เพราะจะเกิดการรบกวนในทางเทคนิค จึงเป็นที่เชื่อได้ว่าการจัดทำแผนแม่บทคลื่นความถี่สำหรับวิทยุกระจายเสียงกึ่งิติการจัดทำหลักเกณฑ์ในการจัดสรรคลื่นความถี่กึ่งิติการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่กึ่งิติ รวมทั้งการกำกับดูแลภายหลังการอนุญาต ย่อมจะมีปัญหาและอุปสรรคที่จะทำให้ กสทช. และ กสท. ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ และจะมีปัญหาไม่มีที่สิ้นสุด

#### 4.4 ปัญหาและอุปสรรคอันเกี่ยวข้องกับสื่อใหม่

โดยพัฒนาการของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) ซึ่งมีการพัฒนาอย่างรวดเร็วต่อเนื่อง และไม่หยุดยั้ง มีการหลอมรวมเทคโนโลยีเข้าด้วยกันก่อให้เกิดสื่อใหม่ ที่เป็นพหุสื่อ และพหุสาร (Multimedia) ดังนั้น จึงเป็นภารกิจของ กสทช. ที่ต้องพิจารณาว่าการกำกับดูแลสื่อสังคม (Social Media) อินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (Broadband Internet) ควรจะอยู่ในความรับผิดชอบของ กสทช. กสท. หรือ กทค. หรือจะต้องดำเนินการร่วมกันและมีการแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างไร จึงทำให้ไม่เป็นภาระต่อผู้ประกอบการ ไม่เป็นภาระต่อผู้บริโภค และไม่เป็นภาระต่อตัวผู้กำกับดูแลเอง หรือมีภาระน้อยที่สุดต่อทุกฝ่าย

4.5 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการโอนคลื่นความถี่ หรือการทำแทน

การที่มีบทบัญญัติในกฎหมายกำหนดว่าคลื่นความถี่ที่ได้รับอนุญาตให้ใช้นั้น เป็นสิทธิเฉพาะตัวไม่สามารถโอนแก่กันได้ นั้น ย่อมก่อให้เกิดปัญหาทั้งต่อผู้ประกอบการวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์และผู้ประกอบการโทรคมนาคม กล่าวคือ หากผู้ที่ได้รับอนุญาตอยู่เดิมถึงแก่กรรม ย่อมไม่สามารถโอนให้แก่ทายาทได้ ต้องยื่นขอรับการจัดสรรคลื่นความถี่ใหม่

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านกิจการโทรคมนาคมนั้น ในการประกอบกิจการ จำเป็นต้องมีผู้ทำกิจการแทนในบางส่วนหรือในหลายๆ ส่วน เช่น การสร้างโครงข่าย และการบำรุงรักษา การจัดทำระบบค่าใช้จ่ายบริการ การรับชำระค่าบริการ การจัดทำระบบการตลาด การขายต่อบริการ ฯลฯ เป็นต้น ดังนั้น เมื่อมีบทบัญญัติห้ามทำการแทนจึงย่อมเป็นอุปสรรคต่อการประกอบกิจการ รวมทั้งการกำกับดูแลของ กสทช. กสท. และ กทค. ด้วย

นอกจากนี้ยังมีปัญหาและอุปสรรคอื่นอีกมาก แต่เนื่องจากความจำกัดของพื้นที่บทความ จึงขอกล่าวถึงประเด็นต่างๆ บางส่วน เช่น บทบัญญัติกำหนดไว้ในมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 น่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เรื่องกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. กสท. และ กทค. และการกำกับดูแลเกี่ยวกับผู้ประกอบการที่มีอยู่เดิมและผู้ประกอบการรายใหม่ การจัดสมดุลระหว่างผู้ประกอบการ และผู้บริโภค รวมทั้งการที่จะก่อให้เกิดการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และการสร้างประโยชน์ให้เกิดขึ้นแก่ประเทศชาติโดยรวม เป็นต้น



## 5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของ กสทช. กสท. และ กทค. แล้วจะเห็นได้ว่า มีอำนาจหน้าที่หลักในการบริหารจัดการคลื่นความถี่ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด รวมทั้งการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ให้มีการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องทุกฉบับ รวมทั้งกำกับดูแลเพื่อให้กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในสังคมโดยรวม

โดยภาพรวมของอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของ กสทช. กสท. และ กทค. ตามที่บัญญัติในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตามความคาดหวังของสังคม และผู้เขียนเห็นว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. กสท. และ กทค. ควรจะต้องดำเนินการโดยยึดหลัก **“5 ค”** กล่าวคือ

1. **“ค - คลื่น”** ซึ่งหมายความถึง คลื่นความถี่หรือคลื่นวิทยุ โดย กสทช. องค์กรกำกับดูแลดังกล่าวมีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบในการบริหารจัดการคลื่นทั้ง 10 ขึ้นตอนดังกล่าวข้างต้น โดยต้องบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ป้องกันการรบกวนกันอย่างรุนแรงของคลื่นความถี่ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย และกติการะหว่างประเทศด้วย

2. **“ค - เครื่อง”** ซึ่งหมายความรวมถึง เครื่องรับ-ส่งวิทยุกระจายเสียง เครื่องรับ-ส่งโทรทัศน์ เครื่องรับ-ส่งโทรคมนาคม เครื่องรับ-ส่งวิทยุคมนาคม ตลอดจนระบบวิทยุกระจายเสียง ระบบโทรทัศน์ ระบบโทรคมนาคม ระบบอินเทอร์เน็ต ระบบพหุสื่อ พหุสารรวมทั้งเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องทางด้านฮาร์ดแวร์ (Hardware) และซอฟต์แวร์ (Software) ซึ่งพัฒนาสู่ระบบดิจิทัล (Digital) กสทช. กสท. และ กทค.

ต้องมีการกำกับดูแลให้มีคุณสมบัติเหมาะสมและถูกต้องตามมาตรฐานสากลและตามกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคด้วย

3. **“ค - คน”** องค์กรกำกับดูแลทั้งสาม กสทช. กสท. และ กทค. ต้องกำกับดูแลด้านบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น บุคคลที่จะขออนุญาตเป็นผู้ประกอบกิจการในแต่ละกิจการและในแต่ละประเภท ผู้ที่จะทำหน้าที่ต่างๆ เช่น ผู้บริหารสถานี ผู้ประกาศ ผู้ดำเนินรายการ เจ้าหน้าที่ทางเทคนิคหรือวิศวกร เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังต้องกำกับดูแลเพื่อรักษาสิทธิและผลประโยชน์ของผู้บริโภค ผู้ใช้บริการ รวมทั้งประชาชนผู้อาจได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการด้วย เป็นต้น

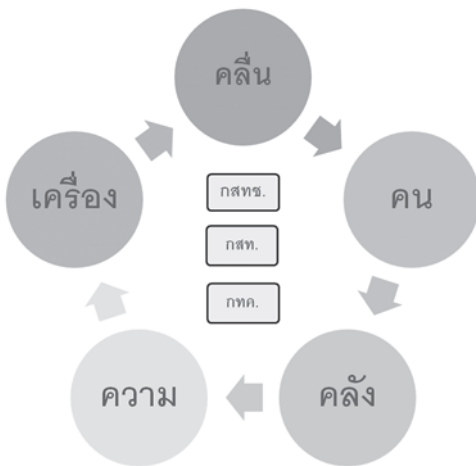
4. **“ค - ความ”** การกำกับดูแลด้านเนื้อหาสาระ (Content) เป็นบทบาทที่สำคัญ เช่น ในด้านกิจการวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ ซึ่งจะรวมถึงเนื้อหาสาระของสารสนเทศ (Information) ที่ปรากฏในสื่อแต่ละประเภท รวมทั้งการจัดทำรายละเอียดผังรายการ เช่น ประเภทของรายการ กำหนดเวลาออกอากาศประจำวันของสถานี ลักษณะและเนื้อหาสาระของรายการ ตลอดจนภาษาที่ใช้ในรายการ เช่น ภาษาไทย ภาษาท้องถิ่น หรือภาษาต่างประเทศ เป็นต้น

นอกจากนี้ ด้านเทคโนโลยีมีการพัฒนาไปอย่างมาก รวดเร็ว และต่อเนื่อง ทั้งที่จำเป็นต้องใช้คลื่นความถี่และไม่ใช้คลื่นความถี่ ทำให้มีช่องทางที่จะนำเสนอเนื้อหาสาระได้อย่างมหาศาล รวดเร็ว และมีคุณภาพการนำเสนอที่ดี แต่ปรากฏว่าในปัจจุบันเนื้อหาสาระส่วนใหญ่ยังเป็นการจัดซื้อจัดหาจากต่างประเทศ ยังมีเนื้อหาสาระที่ผลิตและพัฒนาขึ้นในประเทศอยู่น้อย ดังนั้นจึงต้องมีการส่งเสริมวิจัยและพัฒนาเนื้อหาสาระซึ่งจะเกี่ยวกับกองทุนวิจัย



และพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะด้วย

**5. “ค - คลัง”** หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายและรายได้ของผู้ประกอบการ รวมทั้งภาระตามเงื่อนไขของการอนุญาต ตลอดจนภาระค่าใช้จ่ายของผู้บริโภคด้วย ซึ่งจะเกี่ยวกับการกำกับดูแลเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมต่างๆ เช่น ค่าธรรมเนียมคลื่นความถี่ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ค่าธรรมเนียมเลขหมาย ค่าเชื่อมโยงโครงข่าย และค่าดำเนินการด้านบริการ โดยทั่วถึง เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม อาจจะมีรายได้จากค่าบริการ และค่าโฆษณาด้วย ฯลฯ เป็นต้น



## 6. ข้อเสนอแนะ

นอกเหนือจาก หลัก “5 ค” แล้ว ผู้เขียนเห็นว่า จากปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวข้างต้น จึงใคร่ขอเสนอความเห็นเพิ่มเติม ดังนี้

6.1 เมื่อ กสทช. กสท. และ กทค. เกิดขึ้นแล้ว จะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้สมเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และถูกต้องเหมาะสม ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งให้สมเจตนารมณ์ของสังคมไทยโดยรวม นั่นคือจะต้องมีประสิทธิภาพ มีความกล้าหาญ มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความเป็นธรรมและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งในระดับชาติ และในระดับท้องถิ่น

6.2 กฎหมายที่ยังมีจุดอ่อนและข้อบกพร่องในหลายประเด็นดังที่ได้ยกตัวอย่างดังกล่าวข้างต้น อาจจะเป็นอุปสรรคแก่หน่วยงานทั้งสามคือ กสทช. กสท. และ กทค. รวมทั้งผู้ประกอบการ และผู้บริโภค จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้ถูกต้องเหมาะสมมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้สามารถดูรายละเอียดได้จากเอกสารที่สำนักงาน กทช. เคยได้จัดทำการศึกษาวิเคราะห์ไว้แล้ว

6.3 กิจการวิทยุธุรกิจท้องถิ่น ซึ่งเรียกรวมว่าเป็นวิทยุชุมชนที่มีจำนวนมากนั้น กสทช. ควรจัดให้มีการร่วมประชุมหรือ และให้มีการรวมกลุ่มของแต่ละสถานีในแต่ละจังหวัด ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มกันและกำกับดูแลกันเอง เพื่อลดสถานีให้มีจำนวนน้อยลงก่อนที่จะยื่นขออนุญาตต่อ กสทช. เพื่อให้สามารถกำกับดูแลได้

6.4 กสทช. กสท. และ กทค. ควรจะพิจารณากำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนว่าสื่อใหม่ประเภทใด ควรอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยใด เพื่ออำนวยความสะดวกกับผู้ประกอบการ รวมทั้งผู้บริโภคในการขออนุญาต หรือร้องเรียนเรื่องต่างๆ

6.5 เรื่องเนื้อหาสาระนั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ห้ามตัด (Sensor) ก่อน แต่จะต้องกำกับเนื้อหาสาระหลังจากที่ปรากฏต่อสาธารณะแล้ว ดังนั้นการกำกับดูแลจึงค่อนข้างจำกัด และการทำหน้าที่ที่ดี คือการส่งเสริมให้มีการจัดทำเนื้อหาสาระในประเทศไทย และในอนาคต



วิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์จะเปลี่ยนเป็นระบบดิจิทัลซึ่งจะรองรับเนื้อหาสาระได้เป็น 10 เท่าของปัจจุบัน ดังนั้นจึงต้องมีการพัฒนาเนื้อหาสาระเป็นสิ่งสำคัญ และวิทยุชุมชนควรมีเนื้อหาสาระที่เป็นของตนเอง รวมถึงการพัฒนาบุคลากรของคนในท้องถิ่นในการศึกษา วิจัย จัดทำและพัฒนาเนื้อหาสาระด้วยซึ่งจะมีผลช่วยลดการนำเข้าเนื้อหาสาระจากต่างประเทศอีกด้วย

6.6 การปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. กสท. และ กทค. จะได้ผลดีหรือไม่ อย่างไรนั้น ไม่ใช่ขึ้นอยู่กับองค์การกำกับดูแลดังกล่าวอย่างเดียวเท่านั้น ยังรวมถึงองค์การที่เกี่ยวข้องอื่นที่จะต้องมิมีบทบาทตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และตามความคาดหวังของสังคมด้วย เช่น องค์การคุ้มครองผู้บริโภค สื่อ องค์การตรวจสอบด้านนิติบัญญัติ เช่น สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา องค์การตรวจสอบทางด้านตุลาการ เช่น ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม รวมทั้งองค์การตรวจสอบด้านบริหาร คือ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ปปช. สตง. ผู้ตรวจสอบด้านสังคม เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งองค์การภาคประชาสังคมก็ควรจะมีบทบาทที่จะตรวจสอบทั้งผู้กำกับดูแลและผู้ประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมให้มุ่งเน้นในการก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมเป็นสำคัญ

## แหล่งสารสนเทศ :

สำหรับผู้สนใจจะหาข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับ กสทช. กสท. และ กทค. กว้างขวางยิ่งขึ้น หรือลึกซึ้งมากขึ้น สามารถค้นคว้าเพิ่มเติมได้จากแหล่งสารสนเทศดังต่อไปนี้ เช่น

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2550
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก ลงวันที่ 11 ตุลาคม ม 2540
3. พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553
4. พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 118 ตอนที่ 106 ก ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2554
5. ศาสตราจารย์เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์, แนวทางการกำกับดูแลของ กทช., โครงการฝึกอบรมเชิงสัมมนาเพื่อพัฒนาบุคลากรของสำนักงาน กทช. ในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม กิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ ครั้งที่ 1 ระหว่างวันที่ 6 - 8 พฤศจิกายน 2552 ณ จังหวัดกระบี่
6. พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 123 ตอนที่ 5 ก ลงวันที่ 20 มกราคม 2549



7. คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ, รวมกฎหมายกิจการโทรคมนาคม, เล่ม 1, 314 หน้า (กรุงเทพฯ : บริษัท ดาวฤกษ์ คอมมูนิเคชั่นส์ จำกัด)

8. คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ, รวมกฎหมายกิจการโทรคมนาคม, เล่ม 2, 759 หน้า (กรุงเทพฯ : บริษัท ดาวฤกษ์ คอมมูนิเคชั่นส์ จำกัด)

9. คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ, รวมกฎหมายกิจการโทรคมนาคม, เล่ม 3, 568 หน้า (กรุงเทพฯ : บริษัท ดาวฤกษ์ คอมมูนิเคชั่นส์ จำกัด)

10. คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ, รวมกฎหมายกิจการโทรคมนาคม, เล่ม 4, 589 หน้า (กรุงเทพฯ : บริษัท ดาวฤกษ์ คอมมูนิเคชั่นส์ จำกัด)

11. คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ, รวมกฎหมายกิจการโทรคมนาคม, เล่ม 5, 333 หน้า (กรุงเทพฯ : บริษัท ดาวฤกษ์ คอมมูนิเคชั่นส์ จำกัด)

12. คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ, รวมกฎหมายกิจการโทรคมนาคม, เล่ม 6, 482 หน้า (กรุงเทพฯ : บริษัท ดาวฤกษ์ คอมมูนิเคชั่นส์ จำกัด)

13. [www.nbt.go.th](http://www.nbt.go.th)

14. ศาสตราจารย์เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์, พระเอกโทรคมนาคม, วารสาร กทช. 2549 (NTC Annual Review 2006) คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เล่มที่ 1 (กรุงเทพฯ : บริษัท วิสคอมเซ็นเตอร์ จำกัด, 2549) หน้า 1 - 17

15. ศาสตราจารย์เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์, การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมเพื่อการสื่อสารอย่างโปร่งใส, วารสารวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 40 ปี คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ พ.ศ. 2543

16. ศาสตราจารย์เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์, การแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมในกิจการโทรคมนาคม, หนังสือวันสื่อสารแห่งชาติ : 4 สิงหาคม 2546 (คณะกรรมการจัดงานวันสื่อสารแห่งชาติ, กรุงเทพฯ)

17. ศาสตราจารย์เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์, สื่อดิจิทัลกับการกำกับดูแลเนื้อหาสาระ (Digital Media and Content Regulation), เอกสารประกอบการฝึกอบรมเชิงสัมมนาเพื่อพัฒนาบุคลากรของสำนักงาน กทช. ในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ รุ่นที่ 2 ระหว่างวันที่ 13 - 15 พฤศจิกายน 2552 ณ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

18. ศาสตราจารย์เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์, การกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียงในประเทศไทย, เอกสารประกอบการฝึกอบรมเชิงสัมมนาเพื่อพัฒนาบุคลากรของสำนักงาน กทช. ในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ รุ่นที่ 2 ระหว่างวันที่ 13 - 15 พฤศจิกายน 2552 ณ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์





# 002 >







# กิจการโทรคมนาคมกับหลักกฎหมายการป้องกัน การผูกขาด

รองศาสตราจารย์สุธรรม อยู่ในธรรม<sup>1</sup>  
ภัทรพันธ์ ไพบูลย์<sup>2</sup>

## เบื้องต้น

ในความเชื่อดั้งเดิม ระบบเศรษฐกิจเสรีภายใต้กลไกตลาด (Market-based economy) เป็นเครื่องมือสำคัญในการกระจายความร่ำรวยและสร้างความเป็นธรรมในสังคมโดยตั้งอยู่บนรากฐานที่ว่า หากผู้แข่งขันในตลาดต่างแข่งขันอย่างเสรีบนพื้นฐานของระบบการปกป้องทรัพย์สินของปัจเจกชน และเป็นอิสระต่อกัน โดยมุ่งตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคเป็นที่ตั้ง ไม่ว่าจะโดยการเสนอราคาที่ต่ำกว่า เพิ่มปริมาณ พัฒนาคุณภาพ หรือคิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ เพื่อดึงดูดลูกค้าแล้ว ผลจากการแข่งขันนั้น จะส่งเสริมให้ภาคการผลิตและการค้าสามารถประกอบการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในท้ายที่สุด ประโยชน์ที่ได้รับจากการแข่งขันจะตกแก่ผู้บริโภคต่อไป<sup>3</sup>

อย่างไรก็ดี ตลาดในอุดมคติที่แข่งขันอย่างแท้จริงนั้น ในความเป็นจริงเกิดขึ้นได้ยาก เนื่องจากตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ (Imperfect market) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่มีข้อมูลสารสนเทศที่ผู้ซื้อและผู้ขายหลายรายต่างมีข้อมูลสารสนเทศที่ใช้ในการตัดสินใจไม่เท่าเทียมกัน ผู้ซื้อผู้ขายที่มีต้นทุนสารสนเทศต่ำ (Information cost) ย่อมจะได้เปรียบผู้ซื้อ ผู้ขายที่มีข้อมูลในการตัดสินใจแพงกว่า หรืออีกนัยหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่าในตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ (Imperfect market) นั้น ต้นทุนทางธุรกรรมโดยรวมของระบบ เป็นราคาที่จะทำให้กลไกตลาดทำงาน<sup>4</sup> ดังนี้ ในตลาดที่มีการแข่งขันที่มีในตลาดในอุดมคติ ผู้ประกอบการย่อมมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งแสวงหากำไรสูงสุด (Profit maximization) ซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวมักจะสวนทางกับการมุ่งส่งเสริมสวัสดิการแก่ผู้บริโภค (Consumer Welfare) อันเป็นจุดมุ่งหมายหลักของการสร้างตลาดเสรี กล่าวคือ เมื่อผู้ประกอบการมุ่งแสวงหากำไรเป็นหลักแล้ว วิธีการที่จะนำไปสู่กำไรย่อมคำนึงเพียงว่าทางใดจะนำความมั่งคั่งให้แก่ตนมากที่สุด สมมุติว่า ในระบบที่ตลาดและข้อมูลสารสนเทศบกพร่อง ผู้ประกอบการมีทางเลือกหลายทางเพื่อดึงดูดลูกค้า เช่น

<sup>1</sup> LL.B. (Hons.) Chulalongkorn University, MCL Program The George Washington University, LL.M. Harvard University, Post LL.M. New York University

<sup>2</sup> LL.B. (Hons.) Chulalongkorn University, LL.M. University of California, Berkeley

<sup>3</sup> แนวความคิดที่กระแสดังกล่าวนี้พิจารณาจากการต่อสู้ระบอบศักดินาที่ไม่คุ้มครองทรัพย์สินส่วนตัว (Private property) ของชนชั้นล่าง แต่ปกป้องคุ้มครองทรัพย์สินของผู้ปกครองและเจ้าขุนมูลนาย นักคิดค่าย Romanticism ต่อต้านระบบการปกครองรวมศูนย์และสร้างเงื่อนไขสังคมในอุดมคติ ณ เวลานั้นให้ปกป้องคุ้มครองปัจเจกชนมากกว่า "ระบอบ" หรือสถาบันที่มีอยู่เดิม อันเป็นรากฐานของระบบเสรีนิยมในปัจจุบัน

<sup>4</sup> โปรดดู Ronald Coase, *The Firm, the Market, and the Law*



เลือกที่จะจ่ายค่าโฆษณาสินค้า พัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ ลดราคาสินค้า ซึ่งรวมมูลค่าแล้วหลายล้านบาท ซึ่งผู้บริโภคจะได้รับสินค้าหรือบริการที่ดีขึ้นหรือเลือกที่จะร่วมมือกับคู่แข่งที่อยู่ในตลาดอยู่แล้วเพื่อสกัดคู่แข่งรายอื่น ปัญหาก็คือ ผู้ประกอบการหลายรายเลือกที่จะใช้ช่องทางที่คุ้มครองระยะสั้นมากกว่าการพัฒนาสินค้าของตนเพื่อสร้างความได้เปรียบในเชิงธุรกิจระยะยาวอันเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคมากกว่า ไม่ว่าจะโดยการใช้อำนาจเหนือตลาดเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแข่งขัน การร่วมมือกับผู้ประกอบการรายอื่นเพื่อลดการแข่งขัน การกีดกันผู้ประกอบการรายใหม่ไม่ให้เข้าสู่ตลาด หรือการกำหนดราคาเพื่อให้กำจัดผู้เล่นในตลาดก็ตีพฤติกรรมเหล่านี้ล้วนนำไปสู่ความล้มเหลวของระบบตลาด และขัดขวางประโยชน์ทางเศรษฐศาสตร์ที่พึงเกิดขึ้นจากการแข่งขันที่สมบูรณ์

ด้วยเหตุดังกล่าว การกำกับดูแลเพื่อส่งเสริมรักษา และคุ้มครองการแข่งขันในตลาดจึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งยวด ดังจะเห็นได้ว่าประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่มีการออกกฎหมายการแข่งขันทางการค้า (Competition law) หรือกฎหมายการป้องกันการผูกขาด (Antitrust law) เพื่อใช้เป็นหนึ่งในกติการะหว่างผู้เล่นในตลาดเพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมขึ้น นอกจากนี้ โครงสร้างของกฎหมายการแข่งขัน มีทั้งการกำหนดในรูปแบบกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า (General competition law) และกฎหมายการแข่งขันทางการค้าในกิจการเฉพาะ (Sector-specific competition law) โดยขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของตลาดนั้นๆ รูปแบบการปรับใช้ก็มีทั้งในเชิงการกำกับดูแลล่วงหน้า (Ex ante regulation) และการกำกับดูแลในภายหลัง (Ex post regulation)

ในบทความนี้ ผู้เขียนจะอธิบายถึงหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าโดยอิงจากกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการผูกขาดของประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างในเชิงการปรับใช้ในกิจการเฉพาะอย่างกิจการโทรคมนาคม

## กฎหมายการป้องกันการผูกขาดทางการค้าในประเทศสหรัฐอเมริกา

### 1. ที่มาของกฎหมาย

ในช่วงหลังจากสงครามกลางเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา เศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ประชากรเริ่มขยายถิ่นฐานไปทางทิศตะวันตกของประเทศมากขึ้น จึงมีการตัดทำทางคมนาคม เช่น รางรถไฟ เส้นทางลำเลียงรถม้า เรือกลและการขยายโรงงานเพื่อผลิตสินค้ารองรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ผลที่ตามมาก็คือ เกิดผู้ประกอบการรายใหญ่ขึ้นหลายรายและเป็นผู้ที่ร่ำรวยจากการมีอำนาจผูกขาดในกิจการของตน

ต่อมาในช่วงกลางของทศวรรษที่ 19 เศรษฐกิจเข้าสู่ยุคตกต่ำ มีผู้ประกอบการรายย่อยพยายามจะสร้างธุรกิจใหม่ๆ ขึ้นจำนวนมาก แต่หน่วยทางธุรกิจดังกล่าวก็ยากที่จะประสบความสำเร็จได้ เนื่องจากถูกบริษัทยักษ์ใหญ่กีดกันออกจากตลาด วิธีการที่นิยมในช่วงนั้นก็คือการควบรวมกิจการไม่ว่าจะโดยความสมัครใจหรือถูกบังคับก็ดี จนมีคำกล่าวที่ว่า “ขายหรือถูกทำลาย” (sell or be ruined) ช่วงเวลาดังกล่าว อุตสาหกรรมหลายประเภทจึงผูกขาดโดยการรวมตัวของผู้ประกอบการ



ไม่กี่ราย ในรูปแบบ Trusts<sup>5</sup> เช่น อุตสาหกรรมการเดินรถไฟ อุตสาหกรรมถ่านหิน อุตสาหกรรมเกษตร อุตสาหกรรมเหล็ก อุตสาหกรรมเดินเรือ เป็นต้น การรวมตัวเพื่อผูกขาดโดยปราศจากการกำกับดูแลนี้ส่งผลให้ผู้ประกอบการรายเล็กรายย่อยต้องออกจากตลาดหรือไม่สามารถเกิดขึ้นได้

ในช่วงเวลานั้น ทั้งเกษตรกร และผู้ประกอบการรายย่อยต่างก็กลัวบริษัทใหญ่ๆ ที่รวมตัวกันในรูปแบบ Trusts กลุ่มเกษตรกรนั้นได้รับความลำบากในการประกอบอาชีพเป็นอย่างมาก เนื่องจากราคาสินค้าเกษตรมีราคาต่ำ ในขณะที่ต้นทุนในการผลิตสูง ทั้งค่าเครื่องมืออุปกรณ์ อัตราภาษี ตลอดจนค่าขนส่งทางรถไฟซึ่งมีผู้ให้บริการไม่กี่ราย เกษตรกรจึงรวมตัวกันเป็นองค์กรเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองให้แก่ตน โดยใช้ชื่อ องค์กรยู้งฉางแห่งชาติ (National Grange) องค์กรดังกล่าวมีขึ้นเพื่อต่อต้านผู้ผลิตเครื่องมือทางการเกษตร เจ้าของทางรถไฟและนักการเงินจากฝั่งตะวันออก ซึ่งหากำไรจากอำนาจผูกขาดตลาดของตนในขณะนั้น<sup>6</sup>

ด้วยตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการผูกขาดตลาด ในที่สุด รัฐสภาของประเทศสหรัฐอเมริกา จึงจัดตั้งคณะกรรมการการค้าระหว่างรัฐ (Interstate Commerce Commission) ในปี ค.ศ. 1887 เพื่อกำกับและคานอำนาจผูกขาดในกิจการรถไฟ พร้อมทั้งออกกฎหมายป้องกันการผูกขาด (antitrust law) ฉบับแรกของประเทศ โดยคนทั่วไปรู้จักในนาม Sherman Act ในปี ค.ศ. 1890 เพื่อวางกฎเกณฑ์ในการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันและกำหนดฐาน

ความผิดจากการกีดกันทางการค้าและการผูกขาดตลาด กฎหมายฉบับนี้นับเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของการกำกับดูแลการผูกขาดตลาดของประเทศสหรัฐอเมริกาและของโลก และนำไปสู่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลพฤติกรรมที่ต้องห้ามในการแข่งขันทางการค้าอีกหลายฉบับด้วยกัน เพื่อให้เห็นภาพรวมบทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการผูกขาดของสหรัฐฯ ผู้เขียนจึงได้สรุปกฎหมายที่เกี่ยวข้องไว้ดังนี้

### 1.1 กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการผูกขาดเชอร์แมน (Sherman Act)

กฎหมายฉบับนี้ตั้งชื่อตามวุฒิสมาชิกจอห์น เชอร์แมน (Senator John Sherman) ซึ่งเป็นผู้นำร่างกฎหมายดังกล่าวเสนอรัฐสภา<sup>7</sup> โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1890 กฎหมาย Sherman Act กำหนดห้ามการทำข้อตกลงที่ไม่เป็นธรรมอันจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันทางการค้า (Restrain of trade) และห้ามกระทำการผูกขาดตลาด (Monopolizing) พยายามผูกขาดตลาด (Attempts to monopolize) ตลอดจนการรวมตัวหรือวางแผนการเพื่อกระทำการผูกขาดตลาดในการค้าระหว่างรัฐ (Combination or conspiracies to monopolize in interstate commerce) โดยบทลงโทษนั้นมีทั้งทางแพ่งและทางอาญา<sup>8</sup>

เนื่องจาก Sherman Act นั้นถือว่าเป็นกฎหมายแม่ในเรื่องการผูกขาดของสหรัฐฯ ผู้เขียนจึงสรุปรายละเอียดที่สำคัญๆ ของกฎหมายฉบับนี้ในบทต่อไป

<sup>5</sup> คำว่า Antitrust หรือ การป้องกันการผูกขาด นั้นมีที่มาจากคำว่า "trust" หรือ Business trust และเติมคำว่า "anti" ซึ่งหมายความว่า การต่อต้านไว้ด้านหน้า หากตีความหมายตรงตัวก็จะสะท้อนให้เห็นถึงที่มาของกฎหมายป้องกันการผูกขาดที่ต้องการต่อต้านทรัสต์รายใหญ่ในอดีต

<sup>6</sup> Areeda, Kaplow, and Edlin, หน้า 34, อ้างแล้ว

<sup>7</sup> Areeda, Kaplow, and Edlin, หน้า 35 - 42, อ้างแล้ว, ข้างบน

<sup>8</sup> Mark Lemley and Christopher Leslie, หน้า 11, อ้างแล้ว



## 1.2 กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการผูกขาดเคลย์ตัน (Clayton Act)

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการผูกขาดเคลย์ตัน หรือ Clayton Act ตั้งชื่อตาม สมาชิกสภาผู้แทน เฮนรี เคลย์ตัน (Henry De Lamar Clayton, Jr.) ซึ่งเป็นผู้ร่างกฎหมายดังกล่าว เสนอรัฐสภา<sup>9</sup> กฎหมาย Clayton Act ผ่านรัฐสภาของประเทศสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1914 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายเพิ่มเติมและอุดช่องว่างกฎหมาย Sherman Act Clayton Act จึงเป็นกฎหมายอีกฉบับที่ใช้กำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยกำหนดรายละเอียดในหลายเรื่อง เช่น การเลือกปฏิบัติทางด้านราคา (price discrimination) การกำหนดราคา (price fixing) การขายพ่วง (tie-in sales) และการควบรวมกิจการ (merger and acquisition)<sup>10</sup> โดยกฎหมายฉบับนี้บังคับใช้โดยกระทรวงยุติธรรม (Department of Justice, 'DOJ') และคณะกรรมการการค้ากลาง (Federal Trade Commission, 'FTC')

บทบัญญัติที่สำคัญในกฎหมายฉบับนี้คือ การกำกับดูแลการควบรวมกิจการ โดยกำหนดไว้ในมาตรา 7 แห่ง Clayton Act<sup>11</sup> ซึ่งห้ามการควบรวมกิจการ อันจะส่งผลให้การแข่งขันในตลาด

ลดลงอย่างร้ายแรง หรือ นำไปสู่การผูกขาดตลาด โดยการควบรวมกิจการนั้น หมายถึง การที่บริษัทสองบริษัทขึ้นไป ควบรวมบริษัทเป็นหนึ่งเดียวอย่างถาวร ไม่ว่าจะโดยการแลกเปลี่ยนหุ้น หรือการรวมสินทรัพย์ของบริษัทก็ดี

อย่างไรก็ดี ในการดำเนินคดีการควบรวมกิจการนั้นส่วนใหญ่ยังคงดำเนินคดีบนพื้นฐานของ Sherman Act เป็นหลัก โดยมี Clayton Act เป็นบทเสริม ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากแนวปฏิบัติและคำพิพากษาที่มีมาแต่เดิม ทำให้การปรับใช้ Clayton Act เพียงฉบับเดียวนั้นจะกระทำได้โดยจำกัด

นอกจากนี้ การวิเคราะห์การควบรวมกิจการ เพื่อพิจารณาว่าการควบรวมกิจการนั้นสมควรได้รับการอนุญาตหรือไม่ กระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) และคณะกรรมการการค้ากลาง (Federal Trade Commission) ได้ร่วมกันจัดทำแนวปฏิบัติในการควบรวมกิจการในแนวนอน (Horizontal Merger Guideline, 'Merger guideline')<sup>12</sup> เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาไว้โดยละเอียด ซึ่งศาลของสหรัฐฯ ได้นำ Merger guideline มาใช้ประกอบการพิจารณาอย่างต่อเนื่อง แม้ว่า Merger guideline จะไม่มีสภาพบังคับดังเช่นกฎหมายก็ตาม แต่อาจถือได้ว่า Merger guideline เป็นเอกสารที่สำคัญมากฉบับหนึ่ง

<sup>9</sup> <http://american-business.org/2388-clayton-antitrust-act.html>

<sup>10</sup> Mark Lemley and Christopher Leslie, หน้า II, อ้างแล้ว

<sup>11</sup> Section 7, Clayton Act (15 U.S.C. § 18):

"No person engaged in commerce or in any activity affecting commerce shall acquire, directly or indirectly, the whole or any part of the stock or other share capital and no person subject to the jurisdiction of the Federal Trade Commission shall acquire the whole or any part of the assets of another person engaged also in commerce or in any activity affecting commerce, where in any line of commerce or in any activity affecting commerce in any section of the country, the effect of such acquisition may be substantially to lessen competition, or to tend to create a monopoly...."

<sup>12</sup> Department of Justice and Federal Trade Commission Horizontal Merger Guidelines ประกาศใช้เมื่อวันที่ 2 เมษายน 1992 แก้ไขครั้งแรก เมื่อวันที่ 8 เมษายน 1997 และแก้ไขครั้งล่าสุด เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2010 โดยเน้นการพิสูจน์ผลร้ายต่อการแข่งขัน (Anticompetitive effect) เป็นหลัก ส่วนกระบวนการอื่น เช่น การกำหนดตลาดนั้น ถือเป็นองค์ประกอบสนับสนุน



ในการพิจารณาการควบรวมกิจการ<sup>13</sup>

### 1.3 กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการค้ากลาง (Federal Trade Commission Act)

กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1914 โดยเป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลการค้าที่สำคัญของประเทศสหรัฐอเมริกาคือ คณะกรรมการการค้ากลาง (Federal Trade Commission, 'FTC') โดยมีอำนาจในการบังคับใช้มาตรา 5 ซึ่งห้ามกระบวนกรแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมหรือมีผลกระทบต่อการค้า FTC จึงมีอำนาจกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าทั้งตามกฎหมาย Clayton Act และ Sherman Act<sup>14</sup> นอกจากนี้ FTC มีลักษณะเป็นองค์กรกำกับดูแลของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นต้นแบบขององค์กรกำกับดูแลตลาดรุ่นแรก ที่หลายประเทศนำไปใช้ในการสร้างระบบกำกับดูแล และยังเป็นแม่แบบขององค์กรกำกับดูแลที่มีลักษณะเป็น Ex ante ด้วยกันหลายองค์กร เช่น The Federal Aviation Administration (FAA), The Federal Communications Commission (FCC) และ The National Transportation Safety Board (NTSB)

### 1.4 กฎหมายอื่นๆ

กฎหมายฉบับย่อยอื่นๆ ที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการแข่งขันและการป้องกันการผูกขาดนั้นมีหลายฉบับ อาทิ กฎหมาย The Robinson-Patman Act ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1936 ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติในการกำหนดราคาบางประเภท กฎหมาย The

Celler-Kefauver Act ปี ค.ศ. 1950 ประกาศใช้ขึ้นเพื่อเสริมกฎหมาย Clayton Act ในการกำกับดูแลการควบรวมกิจการและกำหนดบทบังคับเพิ่มเติมในการซื้อขายทรัพย์สินเพื่อควบรวมกิจการ สำหรับกฎหมาย The Hart-Scott-Rodino Improvement Act ปี ค.ศ. 1976 นั้นขยายอำนาจให้แก่กระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) ในการตรวจสอบและการควบรวมกิจการบางประเภทนั้นจะต้องขออนุญาตก่อนการควบรวม นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่ใช้กำกับดูแลบางกิจการเป็นการเฉพาะ และ/หรือยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายการป้องกันการผูกขาดทั่วไป เช่น ในกิจการการบิน เป็นต้น<sup>15</sup>

## 2. กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการผูกขาดเชอร์แมน (Sherman Antitrust Act)

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการผูกขาดเชอร์แมน หรือ Sherman Act เป็นกฎหมายที่จำกัดพฤติกรรมหรือการกระทำของผู้ประกอบการรายใหญ่ใน 2 ลักษณะ คือ

(1) ห้ามการสมรู้ร่วมคิด (Collusion) และการร่วมมือ (Coordination) ระหว่างผู้ประกอบการอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคและผู้ประกอบการรายอื่น (มาตรา 1 ของ Sherman act)

(2) ห้ามการกระทำใดโดยบริษัทที่มีอำนาจเหนือตลาด อันจะส่งผลให้เกิดหรือรักษาอำนาจผูกขาดแก่บริษัทของตนเอง (มาตรา 2 ของ Sherman act)

กฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์มุ่งเน้นส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมใน

<sup>13</sup> Remarks of FTC Chairman Jon Leibowitz, Third Annual Georgetown Law Global Antitrust Enforcement Symposium (September 22, 2009)

<sup>14</sup> Mark Lemley and Christopher Leslie, หน้า III, อ้างแล้ว

<sup>15</sup> Mark Lemley and Christopher Leslie, หน้า III, อ้างแล้ว



ตลาด หากผู้ประกอบการมีพฤติกรรมใดๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการแข่งขันของผู้ประกอบการรายอื่น หรือมีผลกระทบต่อผู้บริโภค หรือเป็นพฤติกรรมที่ขัดต่อมาตรฐานหรือจริยธรรมที่เป็นส่งผลร้ายต่อการแข่งขันในตลาดสินค้าหรือบริการใดๆ รัฐสามารถเข้ามาแทรกแซงได้ผ่านทางองค์กรกำกับดูแลการแข่งขัน (Competition Regulator) โดยใช้มาตรการป้องกันการผูกขาดและมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นเครื่องมือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดหรือมีการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม อันจะทำให้กลไกตลาดล้มเหลว

**2.1 มาตรา 1 ของ Sherman Act**

มาตรา 1 ของ กฎหมาย Sherman Act<sup>16</sup> กำหนดว่า “Every contract combination... or conspiracy in restraint of trade or commerce... is declared to be illegal.” แปลง่ายๆ ว่า ห้ามการทำสัญญา การรวมตัว หรือ การสมคบเพื่อการจำกัดการแข่งขัน ขอเรียกการกระทำตามมาตรานี้ว่าการทำความตกลงโดยมิชอบ (Collusion) มาตรานี้จึงบัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันมิให้มีการกีดกันทางการค้าโดยการรวมตัวกันระหว่างคู่แข่ง

โดยหลักแล้ว การกระทำความผิดตามมาตรานี้ประกอบด้วยองค์ประกอบทางกฎหมายอยู่ 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก การเข้าทำสัญญา การรวมตัวกันหรือการสมคบคิดระหว่างผู้ประกอบการ

2 รายขึ้นไป (contract, combination, conspiracy) ประการที่สอง การรวมตัวดังกล่าว มีลักษณะเพื่อขัดขวางการแข่งขันทางการค้า (an unlawful restraint of trade)<sup>17</sup>

**2.1.1 เหตุที่ต้องมีบทบัญญัติห้ามการตกลงโดยมิชอบ (Collusion)**

กลไกตลาดนั้นจะดำเนินได้ก็ต่อเมื่อผู้เล่นแต่ละรายแข่งขันกันเต็มกำลัง และการได้กำไรานั้น ก็มาจากผลพวงความพยายามในการทำธุรกิจของตนอย่างตรงไปตรงมา ผู้เล่นจะแข่งขันกันเพื่ออุดช่องว่างข้อด้อยของคู่แข่งรายอื่นจนได้สินค้าที่ดี ราคาถูก และการเกิดนวัตกรรมใหม่ๆ เช่น ถ้าสินค้าของรายอื่นแพง ผู้เล่นอีกรายก็กำหนดราคาสินค้าของตนให้ถูกกว่า เพื่อดึงดูดลูกค้าให้ย้ายมาที่ตน หากแข่งขันกันเช่นนี้ ราคาก็เข้าสู่จุดที่คุ้มทุน ผู้ประกอบการยังได้กำไรอยู่ ผู้บริโภคเองก็ซื้อสินค้าในราคาที่ถูกลงด้วย ท้ายสุด ผู้บริโภคและสังคมก็จะได้ประโยชน์จากการแข่งขันนั้น เจกเช่นเดียวกัน หากผู้เล่นในตลาดไม่เคารพกฎเกณฑ์นี้โดยเลือกที่จะไม่แข่งขันกัน กลไกตลาดก็จะทำงานไม่ได้ การแข่งขันก็จะลดลง และท้ายที่สุดก็จะนำผลร้ายมาสู่ผู้บริโภคและสังคม

โดยหลัก การมีส่วนแบ่งตลาด (Market share) นั้นหมายถึงเงินและอำนาจ ผู้ประกอบการที่มีส่วนแบ่งทางการตลาดมากคือมีลูกค้ามาก ก็จะได้กำไรมากตามกัน ในขณะเดียวกัน

<sup>16</sup> Section 1, Sherman Act: “Every contract, combination in the form of trust or otherwise, or conspiracy, in restraint of trade or commerce among the several States, or with foreign nations, is declared to be illegal. Every person who shall make any contract or engage in any combination or conspiracy hereby declared to be illegal shall be deemed guilty of a felony, and, on conviction thereof, shall be punished by fine not exceeding \$10,000,000 if a corporation, or, if any other person, \$350,000, or by imprisonment not exceeding three years, or by both said punishments, in the discretion of the court.”

<sup>17</sup> Areeda, Kaplow, and Edlin, หน้า 120, อ้างแล้ว



ก็จะมีอำนาจเหนือกลไกตลาด หรือ Market power มากขึ้นตามไปด้วย<sup>18</sup> เมื่อมี market power มากพอแล้วหรือมากจนกลายเป็นผู้ผูกขาดตลาด หรือ Monopoly ผู้ประกอบการจะสามารถใช้อำนาจนั้นเพื่อประโยชน์ของตัวเองได้ หากสินค้านั้นมี demand elasticity ต่ำ กล่าวคือ ไม่ว่าผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดหรือผูกขาดตลาดนั้นจะขึ้นราคาสูงแค่ไหนก็ตาม ความต้องการบริโภคสินค้านั้นก็ไม่ผันแปรตามนัก ผู้บริโภคไม่อาจเลือกที่จะซื้อสินค้าอื่นหรือซื้อจากผู้อื่นได้ ผู้ประกอบการก็จะมีอำนาจที่จะกำหนดราคาได้เองโดยไม่ต้องสนใจคู่แข่งรายอื่น และยังสามารถคงกำไรของตนไว้ได้

ในสถานการณ์ที่ผู้บริโภคไม่มีอำนาจต่อรอง ผู้ประกอบการรายอื่นมีขนาดเล็กจนแข่งขันไม่ไหว บริษัทใหม่ๆ ไม่กล้าเข้ามาแข่งในตลาด เพราะกลัวยักษ์ใหญ่เจ้าเก่า หากบริษัทที่มีอำนาจผูกขาดใช้อำนาจไปโดยมิชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์ให้แก่บริษัทแล้ว ผลร้ายย่อมตามมาเนื่องจากกลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้ หากวัดในเรื่องราคา เรื่องที่น่ากลัวก็คือการที่บริษัทที่มีอำนาจผูกขาดสามารถกำหนดราคาสูงกว่า Competitive price จนถึงระดับ Monopoly price ได้ ซึ่งเป็นช่วงราคาที่ไม่สะท้อนการแข่งขันที่สมบูรณ์ ซึ่งการกำหนดราคาในระดับ Monopoly price ได้จัดว่าเป็นการกำหนดราคาที่ดีที่สุดสำหรับผู้ประกอบการ ถือเป็นความไฝ่ฝันอันสูงสุดของผู้ประกอบการที่จะได้กำไรในระดับที่คุ้มค่า คุ้มทุนที่สุด ในทางตรงกันข้าม นั่นคือจุดที่เป็นฝันร้ายที่สุดของผู้บริโภค เพราะว่าเป็น consumer welfare หรือประโยชน์ของผู้บริโภค ก็อยู่ในจุดต่ำสุดเช่นกัน

ในมุมมองผู้ประกอบการนั้น แรงจูงใจที่ทำให้ผู้ประกอบการเลือกที่จะไม่แข่งขันเพื่อแสวงหากำไรให้แก่ตนเองนั้นมีหลายประการ หลักการเบื้องต้นก็คือ การชั่งน้ำหนักเปรียบเทียบต้นทุนของการร่วมมือกัน (Cooperative gain) กับผลกำไรจากการเข้าแข่งขัน (Competitive gain) ว่าส่วนใดจะมีค่าใช้จ่ายถูกกว่ากัน สมมุติว่า ในตลาดที่แข่งขันกันใกล้อิ่มตัวแล้ว (Mature market) ช่องว่างในการแข่งขันเพื่อทำกำไรและดึงดูดลูกค้ามีเหลือน้อยเต็มที ผู้ประกอบการที่มีส่วนแบ่งตลาดสูงสุดจนเป็น monopoly หรือ เป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ (Dominant player) จนกระทั่งมีอำนาจชักนำตลาดได้โดยลำพังแล้ว หรือว่ามีอำนาจเหนือตลาดพอๆ กับคู่แข่ง ผู้ประกอบการดังกล่าวอาจเลือกการสร้างกำไรให้แก่บริษัท ระหว่าง (1) การลงทุนโฆษณาลดราคาสินค้าเพื่อแลกกับส่วนแบ่งตลาดที่มีมูลค่าไม่มากนัก กับ (2) การนัดพบกับคู่แข่งอีกรายเพื่อตกลง ร่วมมือกัน หรือเป็นพันธมิตรทางการค้ากัน โดยการลด หรือเลิกแข่งขันกัน เพื่อที่จะได้คงส่วนแบ่งตลาดของตนไว้ ผลจากการฉีกกำลังกันนั้น จะทำให้ส่วนแบ่งตลาดของตนและของคู่ค้ารวมกัน กลายเป็นว่ามีส่วนแบ่งตลาดมากขึ้นโดยไม่ต้องลงแรงหรือเสียค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับตัวสินค้าเพิ่มเติม และสามารถใช้อำนาจที่ตนมีร่วมกันเพื่อกำหนดราคาในตลาด หรือหาทางคงกำไรผูกขาด (Monopoly profit) ของบริษัทได้ อย่างเช่น การกำหนดราคาจุด monopoly price ผลสุดท้ายก็จะเป็นเสือนอนกิน กินผลกำไรจากความพยายามของตนในอดีตและการสมคบคิดกับคู่แข่ง โดยไม่จำเป็นต้องวิตกกังวลถึงการรักษาหรือเพิ่มส่วนแบ่งกำไรของตนในอนาคต เนื่องจากการ

<sup>18</sup> นี่เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ต้องคิดร่วมกับส่วนแบ่งตลาด หรือ Market Share เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าผู้ประกอบการนั้นเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดหรือไม่





แข่งขันนั้นหยุดนิ่งแล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดสามารถกำหนดรายได้ส่วนเพิ่มเองตามอำเภอใจ เมื่อเป็นเช่นนั้น การตกลงระหว่างคู่แข่งกันก็ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐศาสตร์แต่อย่างใด และหากเป็นการร่วมมือระหว่างคู่แข่งที่แข่งขันกันโดยตรงแล้ว (head to head competition) การร่วมมือกันจะเป็นการลดการแข่งขันในตลาดโดยตรง เพราะจำนวนผู้เล่นในตลาดจะลดลงทันที<sup>19</sup>

### 2.1.2 การปรับใช้มาตรา 1

มาตรา 1 ของ กฎหมาย Sherman Act<sup>20</sup> กำหนดว่า “Every contract combination... or conspiracy in restraint of trade or commerce... is declared to be illegal.” หากตีความตามลายลักษณ์อักษรแล้วหมายความว่า การทำสัญญารวมตัวและสมคบกันทุกกรณี ย่อมต้องห้ามทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ หากตีความไปในทิศทางนั้นแล้ว การรวมตัวกันที่เป็นประโยชน์ก็จะถูกทำลายไปด้วย เช่น การตกลงกันควมรวมกิจการขนาดเล็ก การร่วมมือกันทางวิชาการ การร่วมกันพัฒนาสินค้า หรือ Research and development ทำให้การรวมตัวกันที่มีประโยชน์ต่อการแข่งขันหรือสร้างมูลค่าเพิ่ม ทำให้การควมรวมที่สร้าง Synergistic gain ในยุคแรกๆ ต้องมีอันถูกยกเลิกไป<sup>21</sup> เนื่องจากการตีความแบบแคบ

จุดที่น่าสนใจของกฎหมายป้องกันการผูกขาดของสหรัฐฯ อยู่ที่กฎหมายได้ยอมรับและปรับใช้หลักเศรษฐศาสตร์เพื่อตีความกฎหมายให้บรรลุเป้าหมายการป้องกันการผูกขาด โดยที่ไม่เป็นการจำกัดสิทธิการแข่งขันของผู้ประกอบการมากเกินไป เพื่อแก้ไขปัญหาจากการตีความโดยเคร่งครัด ศาลยุติธรรมจึงได้ตัดสินออกมาในทิศทางที่ว่า มิใช่ทุกความตกลงทุกประเภทจะต้องห้ามตามมาตรา 1 ทั้งนี้ มีหลักพิจารณาประเภทความตกลงที่ต้องห้ามตามมาตรา 1 ที่สำคัญๆ จนเป็นบรรทัดฐาน 3 ประการ คือ

### ประการแรก หลักการกฎหมายว่าด้วยความตกลงในแนวนอนและความตกลงในแนวตั้ง (Horizontal กับ Vertical agreement)

การพิจารณาความตกลงนั้น จะแยกการพิจารณาตามลักษณะการทำความตกลงว่าอยู่ในระดับไหนของการแข่งขัน โดยแบ่งกว้างๆ ได้ 2 ประเภทคือ

(1) ความตกลงในแนวนอน (Horizontal Agreement) หมายถึงลักษณะการรวมตัวกันของผู้ประกอบการที่ประกอบกิจการในลักษณะเดียวกัน และเป็นผู้แข่งขันกันโดยตรงในตลาดสินค้าหรือบริการ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการทำความตกลงของผู้ประกอบการที่อยู่ใน

<sup>19</sup> โปรดดูเพิ่มเติม ฤทธิเดช เหมาะประสิทธิ์, หลักเศรษฐศาสตร์ในกฎหมายการแข่งขันทางการค้า

<sup>20</sup> Section 1, Sherman Act:

“ Every contract, combination in the form of trust or otherwise, or conspiracy, in restraint of trade or commerce among the several States, or with foreign nations, is declared to be illegal. Every person who shall make any contract or engage in any combination or conspiracy hereby declared to be illegal shall be deemed guilty of a felony, and, on conviction thereof, shall be punished by fine not exceeding \$10,000,000 if a corporation, or, if any other person, \$350,000, or by imprisonment not exceeding three years, or by both said punishments, in the discretion of the court.”

<sup>21</sup> โปรดดูเพิ่มเติม รายงานการเดินทางไปศึกษาและอบรมของผู้เขียน โดย Professor Howard Shelanski, คำบรรยายประกอบการอบรมในหัวข้อ “Broadcast Media and Antitrust” ณ Boalt Hall, University of California, Berkeley, พฤษภาคม 2554



ระนาบแนวเดียวกันในทางธุรกิจ เช่น การรวมตัวกันระหว่างผู้ประกอบการโทรศัพท์เคลื่อนที่รายหนึ่งกับผู้ประกอบการโทรศัพท์เคลื่อนที่อีกรายหนึ่ง เป็นต้น

(2) ความตกลงในแนวตั้ง (Vertical Agreement) หมายถึงลักษณะการรวมตัวกันของผู้ประกอบการที่มีลักษณะของการประกอบธุรกิจที่มีได้อยู่ในระนาบเดียวกันในทางธุรกิจ แต่เป็นธุรกิจที่ต่อเนื่องกันในสายการผลิต อาทิ การรวมตัวระหว่างผู้ผลิตสินค้าในส่วนต้นน้ำ (upstream good) และผู้ผลิตสินค้าในส่วนปลายน้ำ (downstream goods) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นการรวมตัวของผู้ประกอบการที่อยู่ต่างระดับกันในแนวระนาบการให้บริการ เช่น การรวมตัวกันของผู้ขายส่งบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (wholesaler) กับผู้ขายปลีกกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (retailer) เป็นต้น<sup>22</sup>

โดยในการพิจารณานั้น จะพิจารณาการทำความตกลงในแนวตั้งและแนวนอนต่างกัน เนื่องจากการทำข้อตกลงทั้ง 2 ประเภทนี้มีผลดีและผลเสียทางเศรษฐศาสตร์ต่างกัน ภาระการพิสูจน์เพื่อเอาผิดก็ต่างกันเช่นกัน ส่วนมากมาตรา 1 จะมุ่งเน้นการกำกับดูแลการทำความตกลงกันในแนวนอน เนื่องจากเป็นคู่แข่งกันโดยตรง หากร่วมมือกันแล้ว การแข่งขันย่อมลดลงอย่างเห็นได้ชัด ในขณะที่การพิจารณาผลกระทบต่อการแข่งขันอันเกิดจากการทำความตกลงในแนวตั้งนั้นมีข้อดีให้ซึ่งน้ำหนักร้อยหลายประการ เช่น economy of scale, การลดอำนาจต่อรองของ supplier,

ป้องกันการทำให้ double marginalization เป็นต้น ทำให้การพิสูจน์ว่าความตกลงในแนวตั้งนั้นก่อให้เกิดผลเสียต่อการแข่งขันนั้นซับซ้อนกว่าการทำความตกลงในแนวนอน เพราะจะต้องชั่งน้ำหนักให้ดีเพื่อรักษาประโยชน์ของการทำข้อตกลงแนวตั้งไว้ ดังนั้น ในทางปฏิบัติ หน่วยงานกำกับดูแลและศาลจึงมุ่งเน้นกำกับดูแลการทำความตกลงในระดับแนวนอนเป็นหลัก

**ประการที่สอง หลักกฎหมายว่าด้วยความผิดในตัวเองและข้อยกเว้นว่าด้วยกฎแห่งความสมเหตุสมผล (Per se กับ Rule of reason)**

กล่าวโดยสรุป โดยในช่วงแรก ศาลยุติธรรมตีความตามลายลักษณ์อักษรอย่างเถนตรงมาก คือ เมื่อมีการกระทำเกิดขึ้นก็ถือว่ามีความผิดแล้ว โดยมีพิกัดต้องพึงเหตุผล เรียกว่าหลักความผิดในตัวเองหรือ หลัก Per se ทั้งนี้เพื่อจัดการกับผู้ที่มีอำนาจผูกขาดอย่างเคร่งครัดโดยมีวัตถุประสงค์จะเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจระบบผูกขาดมาเป็นระบบแข่งขันเสรี

ต่อมาในปี ค.ศ. 1911 ศาลพัฒนาหลักความคิดโดยใช้แนวความคิดในเชิงเศรษฐศาสตร์มาเป็นแนวทางในการพิจารณาข้อเท็จจริงว่าพฤติกรรมที่ผู้ประกอบการกระทำนั้นจะต้อง “ไม่สมเหตุสมผล” หรือ unreasonable จนเกิดผลกระทบต่อการแข่งขัน (anticompetitive effect) โดยซึ่งน้ำหนักระหว่างประสิทธิภาพ (efficiency) และผลลบต่อการแข่งขันในตลาด (harm) แล้ว อย่างไรก็ดีน้ำหนักมากกว่ากันแล้วจึงตัดสินว่าการกระทำดังกล่าวเข้าข่ายเป็นพฤติกรรมที่อยู่ในข่ายต้องห้ามหรือไม่ วิธีการพิจารณา

<sup>22</sup> การรวมตัวกันระหว่างผู้ประกอบการนั้นมีอีกประเภทหนึ่งคือ Conglomerate agreement หมายถึง สินค้าที่แตกต่างประเภทกัน ซึ่งการทำข้อตกลงภายใต้สินค้าที่แตกต่างกันนั้น อำนาจเหนือตลาดนั้นเหนือสินค้าใดสินค้าหนึ่งและพิสูจน์ถึงความเสียหายทำได้ยาก การดำเนินคดีในกฎหมายป้องกันการผูกขาดจึงไม่ให้นำหนักการทำข้อตกลงประเภทนี้เท่าใดนัก



โดยใช้เหตุผลเช่นนี้เรียกว่า หลัก Rule of reason<sup>23</sup> โดยวิธีการพิจารณาการรวมตัวกันของผู้ประกอบการที่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 1 ของกฎหมาย Sherman Act นั้นจะใช้หลักวิธีการ Per se เฉพาะพฤติกรรมที่กำหนดราคา (Price fixing) การแบ่งตลาด (Territorial divisions) และการจำกัดปริมาณสินค้า (Output restraints) เท่านั้น ส่วนความตกลงประเภทอื่นจะใช้วิธี Rule of reason และจะลงโทษเฉพาะในกรณีมีหลักฐานชัดเจนว่าการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อการแข่งขัน (anticompetitive effect) กล่าวโดยละเอียดสามารถแบ่งแนวทางที่ศาลพิจารณาคือออกเป็น 2 ลักษณะ<sup>24</sup> กล่าวคือ

(1) ความตกลงของผู้ประกอบการที่มีลักษณะต้องห้ามในตัวเอง หรือผิดกฎหมายในตัวเอง (Per se rule) ได้แก่ ความตกลงเพื่อกำหนดราคาของสินค้าหรือบริการในตลาดระนาบเดียวกัน (horizontal price fixing) ความตกลงในแนวนอนเพื่อแบ่งสรรตลาดภูมิศาสตร์ (geographic market division) ความตกลงระหว่างผู้ประกอบการในตลาดระนาบเดียวกันเพื่อจำกัดหรือลดปริมาณสินค้าในตลาดหรือการจำกัดหรือลดอุปสงค์ของสินค้าหรือบริการในตลาด (Output restraints) ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้ศาลเห็นว่าเป็นพฤติกรรมมีผลอย่างร้ายแรงต่อการแข่งขัน (pernicious effect on competition)

หรือปราศจากประโยชน์ทดแทนแต่อย่างใด (lacks... any redeeming virtue)<sup>25</sup>

เมื่อมีการพิสูจน์ได้ว่าผู้ประกอบการมีการรวมตัวกันในลักษณะดังกล่าวแล้วศาลจะถือว่าเป็นความตกลงผิดกฎหมาย Sherman Act มาตรา 1 โดยไม่ลงไปพิจารณาว่า ผู้ประกอบการมีเหตุผลหรือความจำเป็นในการรวมตัวกันแต่อย่างใด ราคาของสินค้าในตลาดอยู่ในระดับที่เป็นไปตามการตกลงระหว่างผู้ประกอบการหรือไม่ และไม่คำนึงถึงว่าจะมีการกระทำเพื่อการรวมตัวกันดังกล่าวภายในหรือภายนอกประเทศสหรัฐอเมริกา หากผลของการกระทำดังกล่าวเกิดขึ้นต่อประชาชนชาวอเมริกันแล้ว ย่อมถือว่าเป็นความผิดที่อยู่บังคับของกฎหมาย Sherman Act<sup>26</sup> ทั้งสิ้น

ตัวอย่างของการนำหลักความตกลงของผู้ประกอบการที่มีลักษณะต้องห้ามในตัวเองในยุคแรกซึ่งห้ามการทำความตกลงทุกประเภท เช่น ในคดี United States v. Trans-Missouri Freight Association<sup>27</sup> ซึ่งเป็นคดีที่เกี่ยวกับบริษัทขนส่งจำนวน 18 บริษัทในฝั่งตะวันตกของแม่น้ำมิสซิปปีได้ตกลงร่วมกันกำหนดราคาค่าขนส่งสินค้าสำหรับทุกเส้นทาง รัฐบาลจึงได้ฟ้องต่อศาลว่า ความตกลงดังกล่าวผิดกฎหมาย Sherman Act มาตรา 1 ซึ่งในคดีนี้ศาลตีความกฎหมายตามลายลักษณ์อักษร โดยเห็นว่าข้อตกลงทุกประเภทที่

<sup>23</sup> นอกจาก Per se และ Rule of reason แล้ว ยังมีอีกหลักหนึ่งคือ Quick Look กล่าวคือ การพิจารณาที่ผสมหลัก Per se และหลัก Rule of reason มาใช้ประกอบในการพิจารณา กล่าวคือ ไม่จำเป็นต้องวิเคราะห์ตลาดเพื่อแสดงให้เห็นถึงผลร้ายต่อการแข่งขัน (Full-blown rule of reason) สำหรับการหาข้อตกลงบางประเภท เนื่องจากใช้หลักเศรษฐศาสตร์เบื้องต้น ก็สามารถสรุปได้แล้วว่าการกระทำดังกล่าวมีประโยชน์หรือโทษมากกว่ากัน โดยไม่ต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่สับสนอะไรเพิ่มเติมอีก หรืออีกนัยหนึ่งคือ การใช้เหตุผลแต่ไม่ต้องใช้ที่จะต้องกำหนดตลาดให้ชัดเจนและพิจารณาอำนาจเหนือตลาดประกอบ โปรดดูคดี NCAA v. Board of Regents of the University of Oklahoma, 468 U. S. 85 (1984) และคดี FTC v. INDIANA FED'N OF DENTISTS, 476 U. S. 447 (1986)

<sup>24</sup> โปรดดูเพิ่มเติม รายงานการเดินทางไปศึกษาและอบรมของผู้เขียน โดย Professor Howard Shelanski, อ้างแล้ว

<sup>25</sup> Areeda, Kaplow and Edlin, อ้างแล้ว

<sup>26</sup> Areeda, Kaplow and Edlin, อ้างแล้ว

<sup>27</sup> United States v. Trans-Missouri Freight Association, 166 U.S. 290 (1987)



จำกัดการค้านั้นถือว่าต้องห้ามตามกฎหมายดังกล่าวทั้งหมด อย่างไรก็ตาม Justice White ได้ให้ความเห็นแย้งว่าควรตีความตามที่ฝ่ายจำเลยเสนอ นั่นคือ เฉพาะสัญญาที่จำกัดการค้าอย่างไม่สมเหตุสมผลเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีคดีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดราคา เช่น คดี *United States v. Trenton Potteries Co.*<sup>28</sup> หรือในคดีที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งตลาด เช่น คดี *United States v. Topco Associates*<sup>29</sup> ซึ่งร้านค้าขนาดเล็กถึงขนาดกลางรวมตัวกันประมาณ 25 ร้าน โดยกำหนดข้อตกลงระหว่างสาขาให้ขายสินค้าของ Topco ในพื้นที่ที่ระบุได้เท่านั้น และคดี *Palmer v. BRG of Georgia*<sup>30</sup> เป็นต้น

(2) ข้อยกเว้นว่าด้วยกฎแห่งความสมเหตุสมผล (Rule of reason) กล่าวคือ การรวมตัวของผู้ประกอบการใดๆ หากศาลเล็งเห็นได้ว่าจะมีผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งต่อการแข่งขัน ศาลจะพิจารณาจากวัตถุประสงค์เพื่อการลดหรือจำกัดการแข่งขันในตลาด ซึ่งศาลจะต้องพิจารณาถึงเหตุผลของผู้ประกอบการในการเข้าทำสัญญา การทำความตกลงหรือการดำเนินการรวมตัวกันนั้นว่ามีเหตุผลอื่นใดที่อาจยอมรับได้หรือไม่ ในการพิสูจน์การกระทำผิดนั้นจะใช้กับการทำความตกลงบางประเภทเท่านั้น ที่ไม่ถือว่าผิดกฎหมายโดยอัตโนมัติ โดยศาลจะให้โอกาสแก่ผู้ประกอบการในการพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงเหตุผลหรือความจำเป็นในการรวมตัวกันซึ่งอาจส่งผลทางบวกแก่การแข่งขัน หากผู้ประกอบการไม่สามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นได้ ความตกลงดังกล่าวจึงจะถือเป็นการต้องห้ามตาม

มาตรา 1 ของกฎหมาย Sherman Act

ในการพิจารณาถึงเหตุผลของการรวมตัวกันของผู้ประกอบการ ตามหลักหรือแนวคิดในเรื่องของหลักเหตุผล (rule of reason) นั้น หลักการพิจารณาดังกล่าวได้พัฒนามาเรื่อยๆ โดยศาลจะพิจารณาในหลายๆ ปัจจัย ประกอบกันเพื่อวินิจฉัยว่าการรวมตัวกันของผู้ประกอบการนั้นเป็นสิ่งที่ยอมรับได้หรือไม่

ตัวอย่างเช่น ในคดี *Standard Oil Co. v. United States*<sup>31</sup> คดีนี้เป็นคดีที่นำหลักการที่ Justice White ได้เคยทำความเข้าใจในคดี *Trans-Missouri* มาใช้ โดยพิจารณาถึงความสมเหตุสมผลในการทำข้อตกลง (only agreements that unreasonably restrain) การใช้หลักเหตุผล (rule of reason) ในคดีนี้นั้นมุ่งพิจารณาโครงสร้างตลาดและพฤติกรรมตลอดจนพิจารณาถึงผลกระทบในเชิงเศรษฐศาสตร์ นอกจากนี้ยังมีคดีอื่นๆ ที่ใช้หลักเหตุผล (rule of reason) ในการพิจารณา เช่น คดี *Broadcast Music v. Columbia Broadcasting System*<sup>32</sup> หรือคดี *BMI* นั้นในคดีนี้เป็นคดีภายใต้กฎหมายป้องกันการผูกขาดทางการค้า และกฎหมายลิขสิทธิ์ โดยการออก blanket licenses โดย ASCAP และ BMI ให้กับ CBS นั้น แม้ว่าจะมีลักษณะเกี่ยวข้องกับการกำหนดราคา (price fixing) แต่ศาลฎีกาเห็นว่าแม้ว่าเป็นการกำหนดราคาแต่ก็ไม่ได้หมายความว่าจำเป็นต้องใช้หลัก per se เท่านั้น และได้พิจารณาถึงกฎหมายลิขสิทธิ์ซึ่งได้กำหนดให้ทำ blanket license ได้เช่นกัน และยังกำหนดให้มี

<sup>28</sup> *United States v. Trenton Potteries Co.*, 273 U.S. 392 (1927)

<sup>29</sup> *United States v. Topco Associates*, 405 U.S. 596 (1972)

<sup>30</sup> *Palmer v. BRG of Georgia*, 498 U.S. 46 (1990)

<sup>31</sup> *Standard Oil Co. v. United States*, 221 U.S. 1 (1911)

<sup>32</sup> *Broadcast Music v. Columbia Broadcasting System*, 441 U.S. 1 (1979)



Compulsory blanket license ในการส่งสัญญาณต่อที่ 2 โดยระบบเคเบิลโทรทัศน์อีกด้วย ดังนั้นศาลสูงสุด (the US Supreme Court) เห็นว่าแม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวมิได้บังคับใช้กับกรณีนี้โดยตรง แต่ก็แสดงให้เห็นถึงความเห็นว่าการทำ Blanket license นั้นมีประโยชน์ทางประการในเชิงเศรษฐศาสตร์ จึงควรพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของความตกลงดังกล่าวโดยใช้หลักเหตุผล (rule of reason) แทน<sup>33</sup>

### **ประการที่สาม หลักกฎหมายว่าด้วยการสมคบกันโดยตรงและโดยอ้อม (Express collusion กับ Tacit Collusion)**

ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่าการทำสัญญา หรือข้อตกลง เพื่อการรวมตัวกันของผู้ประกอบการนั้น มิได้จำกัดเฉพาะในกรณีที่มีการทำสัญญาหรือข้อตกลงไว้เป็นลายลักษณ์อักษรหรือที่ชัดแจ้งเท่านั้น (express agreement) แต่รวมถึงการทำสัญญาหรือความตกลงเพื่อรวมตัวกันของผู้ประกอบการอาจอยู่ในรูปแบบที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือโดยทางอ้อมด้วย (tacit and inferred express agreement)<sup>34</sup> อาทิ ในกรณีประชุมสัมพันธ์ผู้ประกอบการอาชีพที่เพื่อกำหนดท่าที่การค้าในตลาดอย่างมีนัยสำคัญ การแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านราคา แม้ว่าจะประกาศสู่สาธารณะ แต่มีผลให้ผู้ประกอบการรายอื่นสามารถล่วงรู้แนวทางการกำหนดราคาโดยวิเคราะห์จากข้อมูลนั้น โดยเฉพาะต้นทุนการผลิต และการกำหนดราคาค้าปลีกในตลาด นอกจากนี้ศาลยังได้พิจารณาไปถึงพฤติการณ์ของผู้บริหาร

หรือเจ้าหน้าที่ของผู้ประกอบการแต่ละรายที่อาจจะมีการนัดพบเพื่อปรึกษาหารือ หรือประชุมชี้แจงถึงแนวทางในการดำเนินธุรกิจให้ตัวแทน ผู้บริหาร หรือเจ้าหน้าที่ของผู้ประกอบการรายอื่นได้รับทราบ แล้วผู้แทนเหล่านั้นสามารถส่งสัญญาณไปยังผู้ประกอบการรายอื่นได้ หรือแม้กระทั่งในกรณีที่ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ของผู้ประกอบการรายหนึ่งได้กล่าวถึงแผนการรักษาระดับราคาของสินค้าหรือบริการของตน และในบริเวณดังกล่าวปรากฏว่ามีผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ของผู้ประกอบการรายอื่นอยู่ด้วย

นอกจากนี้ แม้จะไม่มีกรกระทำ การใดๆ อันเป็นการสื่อว่าได้ยอมรับที่จะดำเนินการตามแผนการนั้น แต่ผู้ประกอบการรายอื่นก็เข้าใจได้เองว่าควรจะต้องทำอะไรหรือเป็นที่รู้กันระหว่างผู้ประกอบการถึงแนวทางที่จะปฏิบัติร่วมกันในการดำเนินธุรกิจ (concerted activities) โดยการส่งสัญญาณทางอ้อมว่าจะกระทำการในทิศทางนี้แล้วผู้ประกอบการรายอื่นก็อ่านสัญญาณนั้นได้โดยไม่ต้องตกลงอย่างเป็นทางการ การพิสูจน์ว่าเกิด tacit collusion หรือไม่จะดูจากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น คดี Interstate Circuit v. United States<sup>35</sup> คดี Theatre Enterprises v. Paramount Film Distributing Corp<sup>36</sup> คดี American Tobacco Co. v. United States<sup>37</sup> หรือในคดี Matsushita Electric Industrial Co. v. Zenith Radio Corp<sup>38</sup> เป็นต้น

<sup>33</sup> Areeda, Kaplow and Edlin, อ้างแล้ว

<sup>34</sup> Areeda, Kaplow, and Edlin, หน้า 149, อ้างแล้ว

<sup>35</sup> Interstate Circuit v. United States, 306 U.S. 208 (1939)

<sup>36</sup> Theatre Enterprises v. Paramount Film Distributing Corp., 346 U.S. 537 (1954)

<sup>37</sup> American Tobacco Co. v. United States, 328 U.S. 781 (1946)

<sup>38</sup> Matsushita Electric Industrial Co. v. Zenith Radio Corp., 475 U.S. 574 (1986)



กล่าวโดยสรุป การทำสัญญา หรือความตกลง หรือการรวมตัวกันของผู้ประกอบการ เพื่อลดหรือการจำกัดการแข่งขันในตลาดในลักษณะ ของการกำหนดหรือรักษาระดับราคา (cartel) ถือเป็นสิ่งที่ต้องห้ามอย่างร้ายแรง แม้ว่าผลของ การทำสัญญา ความตกลงหรือการรวมตัวกันของ ผู้ประกอบการจะไม่ทำให้ระดับราคาของสินค้าหรือ บริการดังกล่าวในตลาดเปลี่ยนแปลงหรือได้รับ ผลกระทบ และศาลจะไม่มีข้อจำกัดในการพิสูจน์ ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการกระทำของผู้ประกอบการ เฉพาะความตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น การติดต่อสื่อสารในรูปแบบอื่นๆ หรือแม้แต่การ แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกันในช่วงเวลา ก็อาจถือเป็นข้อเท็จจริงที่พิสูจน์ถึงการกระทำของ ผู้ประกอบการได้ เพราะถือเป็นพฤติการณ์ที่โดยปกติ ผู้ประกอบการจะไม่กระทำกับผู้ประกอบการรายอื่น ซึ่งเป็นคู่แข่งในตลาด เว้นแต่จะเป็นการกระทำที่ เป็นปกติในการประกอบธุรกิจ (arm's length transaction) เช่น ในกรณีของการประชุมร่วมกัน ของผู้ประกอบการที่ผลิตอุปกรณ์เทคโนโลยีเพื่อกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคของอุปกรณ์เพื่อให้ สามารถใช้งานร่วมกันได้ของเครื่องมือหรืออุปกรณ์ หรือการสอบถามจากผู้ให้บริการเกี่ยวกับ อัตราหรือ เงื่อนไขในการซื้อสินค้าหรือบริการที่ผู้ประกอบการ รายอื่นเสนอ หรือในกรณีที่มีการกล่าวถึงราคาของ สินค้าอื่นๆ ในอดีต ไม่ถือเป็นพฤติการณ์ที่อาจ นำไปสู่ข้อสันนิษฐานของการทำสัญญา ความตกลง หรือการรวมตัวกันของผู้ประกอบการ เพราะถือเป็น ข้อมูลที่เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไป (public record) ซึ่งผู้ประกอบการอาจได้มาจากบุคคลอื่นๆ ที่ทำการ

รวบรวมข้อมูลดังกล่าว

แม้ศาลจะมีแนวคำวินิจฉัยว่า การรวมตัวกันของผู้ประกอบการที่ประกอบธุรกิจใน ลักษณะเดียวกัน หรืออยู่ในระนาบเดียวกัน (horizontal agreement) นั้น จะถูกจับตามองเป็นกรณีพิเศษ เนื่องจากมีแนวโน้มที่จะตกลงกันกระทำการที่เป็น การลดการแข่งขันในตลาดโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร แต่อย่างไรก็ตาม ในการทำสัญญา ความตกลงหรือ การรวมตัวกันของผู้ประกอบการที่อยู่ในระนาบ เดียวกันนั้น อาจมีบางกรณีที่ไม่เป็นการต้องห้าม หรือขัดต่อกฎหมายป้องกันการผูกขาด เช่น ในกรณีที่ ผู้ประกอบการตกลงที่จะซื้อวัตถุดิบจากผู้ขาย รายเดียวกัน ซึ่งจะทำให้ได้ส่วนลดหรือได้วัตถุดิบใน ราคาพิเศษ ถือเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้ไม่ต้อง ห้ามตามกฎหมายป้องกันการผูกขาดแต่อย่างใด

อนึ่ง ในเรื่องการคุ้มครองนั้น จะคุ้มครองผู้ประกอบการรายเล็กหรือผู้บริโภค เป็นหลักนั้น แต่เดิมที่กฎหมายป้องกันการผูกขาด ถูกกำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้ประกอบการรายเล็กใน ตลาดมิให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการรายใหญ่<sup>39</sup> แนวความคิดในอดีตจึงมักมีแนวโน้มไปในทางที่อาจ กล่าวได้ว่าการเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่เป็นสิ่งที่อาจ ขัดต่อกฎหมายได้ด้วยตัวของมันเอง แต่ในปัจจุบัน แนวความคิดดังกล่าวนี้เปลี่ยนไป เนื่องจากมีการมี สถานะเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่เป็นสิ่งที่ยอมรับว่า อาจจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ใช้บริการ เพราะสามารถ ผลิตสินค้าหรือให้บริการในราคาหรือต้นทุนที่ถูกกว่า ผู้ประกอบการรายเล็ก ดังนั้น การพิจารณาและ การบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดจึงมุ่งพิจารณา จากผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้ใช้บริการเป็นสำคัญ

<sup>39</sup> โปรดดู คดี United States v. Topco Associates



**2.2 มาตรา 2 ของ Sherman Act**

มาตรา 2 ของกฎหมาย Sherman Act<sup>40</sup> กำหนดว่า “Every person who shall monopolize or attempt to monopolize...any part of trade or commerce...shall be deemed guilty of a felony” กล่าวคือ กระทำการผูกขาด (monopolization) หรือความพยายามที่จะผูกขาด (attempt to monopolize) หรือการร่วมกับผู้อื่นเพื่อผูกขาดในตลาดใดๆ ที่เกี่ยวข้อง (relevant market) ถือเป็นกระทำความผิดกฎหมายตามมาตรา

นี้ มาตรา 2 ก็เช่นกันเดียวกับกับมาตรา 1 ที่หากตีความตามตัวบทกฎหมายแล้ว กฎหมายต้องห้ามบุคคลหรือนิติบุคคลในการผูกขาดทุกประเภท ซึ่งหากตีความตามลายลักษณ์อักษรเช่นนั้น ก็จะทำให้ลดการพัฒนาเทคโนโลยีที่ดีขึ้น และจำกัดกระบวนการแข่งขันของผู้ประกอบการสามารถลดราคาได้ต่ำกว่าหากนำไปสู่การผูกขาด ทั้งๆ ที่ผู้บริโภคได้ประโยชน์ก็ตาม

สิ่งสำคัญที่ต้องทำความเข้าใจ คือ ภายใต้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าสหรัฐอเมริกา นั้น การได้รับหรือคงไว้ซึ่งส่วนแบ่งตลาดในสัดส่วนที่ทำให้มีอำนาจเหนือตลาดนั้น ไม่ถือว่าผิดกฎหมาย การที่เป็น monopoly ก็มีข้อดีในเชิงเศรษฐศาสตร์หลายประการ และถึงแม้จะเป็นการได้รับหรือคงไว้ซึ่งส่วนแบ่งของตลาดถึง 100 เปอร์เซ็นต์ก็ตาม หากการได้มาซึ่งส่วนแบ่งทางการตลาดนั้นเกิดขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น เพราะผู้ประกอบการรายนั้น

เก่งกว่ารายอื่นจริง ผลผลิตสินค้าที่ดีกว่า บริหารจัดการต้นทุนได้ดีกว่าเป็นรายแรกที่นำเสนอสินค้าเข้าสู่ตลาด มีเทคนิคทางการตลาดที่เหนือกว่า หรือแม้แต่โชคดีกว่าก็ตาม<sup>41</sup> กล่าวง่ายๆ เราจะด่วนสรุปไม่ได้ว่า ผู้ที่เป็น monopoly เป็นผู้ที่มีความผิดทันที

ในการปรับใช้กฎหมายนั้น ศาลจะใช้ มาตรา 2 อย่างระมัดระวัง โดยจะใช้หลัก Rule of reason เป็นส่วนใหญ่ และจะลงโทษเฉพาะกรณีที่ การกระทำดังกล่าวกีดกันการเข้าสู่ตลาดอย่างไม่สมเหตุสมผล และ/หรือ กีดกันผู้ประกอบการรายอื่นไม่ให้เข้าถึงผู้บริโภคหรือสินค้าต้นน้ำที่สำคัญในการผลิต (necessary inputs) โดยมาตรา 2 จะมุ่งปกป้อง กระบวนการแข่งขันเป็นหลัก (competitive process) มิใช่การคุ้มครองผู้เล่นรายใดรายหนึ่ง (not individual competitors)

ดังนั้น การพิจารณาว่าการกระทำใดๆ เข้าข่ายเป็นการกีดกันการแข่งขันตามมาตรา 2 หรือไม่นั้น ศาลจะไม่พิจารณาแค่เพียงผลเสียหายที่เกิดขึ้นต่อคู่แข่งรายหนึ่งรายใด แต่ศาลจะพิจารณาถึงผลกระทบทางลบที่เกิดขึ้นต่อการแข่งขันในตลาดโดยรวม ซึ่งถือว่าเป็นผลร้ายแรงที่สุดที่จะส่งผลกระทบต่อสวัสดิการผู้บริโภค สิ่งที่ทำร้ายหน่วยงานรัฐผู้บังคับใช้กฎหมายก็คือ การแยกแยะพฤติกรรมดังกล่าวว่าเป็นพฤติกรรมที่เกิดจากการแข่งขันอย่างรุนแรงอันสมควรจะได้รับการสนับสนุน หรือเป็นพฤติกรรมกีดกันการแข่งขันที่ต้องห้ามตามกฎหมาย

<sup>40</sup> Section 2, Sherman Act: “Every person who shall monopolize, or attempt to monopolize, or combine or conspire with any other person or persons, to monopolize any part of the trade or commerce among the several States, or with foreign nation, shall be deemed guilty of a felony, and, on conviction thereof, shall be punished by fine not exceeding \$10,000,000 if a corporation, or, if any other person, \$350,000, or by imprisonment not exceeding three years, or by both said punishments, in the discretion of the court.”

<sup>41</sup> Areeda, Kaplow, and Edlin, หน้า 118-160, อ้างแล้ว



การพิจารณาการกระทำที่มีขอบด้วย  
กฎหมายตามมาตรา 2 นั้นจะพิจารณานองค้ประกอบ  
3 ประการคือ

(1) การผูกขาดตลาดหรือมีอำนาจ  
เหนือตลาดในตลาดที่เกี่ยวข้อง

(2) การกระทำที่ถือเป็นการจำกัด  
หรือกีดกันทางการแข่งขัน เช่น การรับ คงไว้ หรือ  
ขยายอำนาจเหนือตลาดนั้น ด้วยวิธีการกีดกันผู้อื่น  
ออกจากตลาด (anticompetitive conducts) และ

(3) การกระทำดังกล่าวเป็นการ  
กระทำที่ปราศจากเหตุผลอันสมควรและก่อให้เกิด  
ผลร้ายต่อการแข่งขัน (anticompetitive effect)

โดยมีรายละเอียดดังนี้

### 2.2.1 การผูกขาดตลาดหรือ มีอำนาจเหนือตลาดในตลาดที่เกี่ยวข้อง (Monopolization)

การวิเคราะห์การผูกขาด  
ตลาดหรือมีอำนาจเหนือตลาดในตลาดที่เกี่ยวข้อง  
นั้นจะกระทำเพื่อกำหนดว่าผู้ประกอบการรายใด  
เข้าข่ายต้องห้ามตามมาตรา 2 โดยมุ่งเน้นเฉพาะผู้ที่  
มีอำนาจในการบิดเบือนกลไกตลาดได้ โดยพิจารณา  
จากการกำหนดขอบเขตตลาดเพื่อหาว่าสินค้าใดบ้าง  
อยู่ในตลาดนี้ และจะกำหนดผู้เล่นในตลาดทั้งหมดได้  
ต่อมาก็คือพิจารณาส่วนแบ่งตลาดของผู้เล่นแต่ละราย  
ซึ่งจะบ่งชี้ได้ว่าผู้เล่นรายนั้นมีอำนาจเหนือตลาด  
อย่างมีนัยสำคัญหรือมีอำนาจผูกขาดตลาดหรือไม่  
กล่าวโดยละเอียดได้ดังนี้

### (1) ตลาดที่เกี่ยวข้อง

(Relevant market)

การกำหนดนิยาม

ตลาด<sup>42</sup> นับเป็นปัจจัยสำคัญของพิจารณาภายใต้  
มาตรา 2 เนื่องจากหากไม่มีการกำหนดนิยามตลาด  
ก็จะไม่สามารถวัดได้เลยว่าจำเลยมีอำนาจเหนือตลาด  
และความสามารถที่จะลดหรือจำกัดการแข่งขันได้  
หรือไม่ โดยการกำหนดนิยามตลาดนี้ จะพิจารณา  
จากประเภทของตลาดสินค้า (product market)  
และตลาดทางภูมิศาสตร์ (geographical market)<sup>43</sup>

การพิจารณาตลาด

สินค้าที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดนิยามตลาดนั้น เราจะ  
พิจารณาจากพฤติกรรมของผู้บริโภคว่าผู้บริโภคเห็นว่า  
สินค้ากลุ่มหนึ่งเป็นสินค้าที่สามารถทดแทนกันได้  
หรือไม่ กล่าวคือ หากผู้บริโภคมองว่าสินค้าหนึ่ง  
เป็นทางเลือกของสินค้าอีกตัวหนึ่งที่ผู้บริโภคสามารถ  
เปลี่ยนไปเลือกซื้อได้เมื่อมีสินค้าชนิดแรกขึ้นราคา  
เช่นนี้สินค้าทั้งสองตัวจะถูกกำหนดว่าอยู่ในตลาด  
เดียวกัน การพิจารณาขอบเขตของตลาดสามารถ  
ทำได้หลายวิธีซึ่งล้วนมุ่งเน้นไปที่ลักษณะความยืดหยุ่น  
ของอุปสงค์ที่ไขว้กัน (cross-elasticity of demand)  
หรือโดยการทำ SSNIP test

อย่างไรก็ตาม SSNIP

test อาจไม่สามารถใช้ได้กับสินค้าทุกประเภท  
ตัวอย่างเช่น สินค้าที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง ซึ่งหากกำหนด  
นิยามตลาดโดยดูจากพื้นที่ภูมิศาสตร์ อาจพบว่า  
ตลาดคือทั้งโลก หรือทั้งประเทศ ซึ่งอาจไม่ถูกต้อง  
นอกจากนี้ สินค้าเทคโนโลยีขั้นสูงบางประเภทอาจ  
ทำหน้าที่คล้ายกันแต่ด้วยวิธีที่แตกต่างกันไป อาทิ

<sup>42</sup> โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติม สำนักงานคณะกรรมการการโทรคมนาคมแห่งชาติ, หนังสือเรื่อง การกำหนดตลาดที่เกี่ยวข้องในกิจการโทรคมนาคม

<sup>43</sup> Areeda, Kaplow, and Edlin, หน้า 491, อ้างแล้ว



แล็ปท็อปพีซีของไมโครซอฟท์ กับค่ายแอปเปิล ที่ต่างก็ทำหน้าที่เป็นคอมพิวเตอร์แบบพกพา แต่สำหรับผู้บริโภคบางกลุ่มอาจมองว่าสินค้าทั้งสองอย่างนี้ไม่สามารถทดแทนกันได้เนื่องจากมีระบบปฏิบัติการที่ต่างกัน สินค้าดังกล่าวจึงไม่อยู่ในตลาดเดียวกัน แต่เมื่อเวลาเปลี่ยน สินค้าทั้ง 2 ที่เคยอยู่คนละตลาดก็อาจกลายเป็นตลาดเดียวกันได้ขึ้นกับมุมมองของผู้บริโภค การพิจารณาขอบเขตของตลาดจึงมุ่งเน้นไปที่พฤติกรรมผู้บริโภคเป็นหลัก นอกจากนี้ ในการคิดค้นสินค้าประเภทนี้จำเป็นต้องอาศัยการวิจัยและพัฒนาที่มีมูลค่ามหาศาล บริษัทจึงจำเป็นต้องกำหนดราคาสูงเพื่อให้คุ้มทุน ซึ่งทำให้การทดสอบขอบเขตของตลาดโดยวิธีการ SSNIP test อาจไม่ได้ผลที่แม่นยำเนื่องจากความเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาปฏิทรรศน์เซลโลเฟน (Cellophane Paradox)

(2) การมีอำนาจเหนือ

ตลาด (Market power)

การมีอำนาจเหนือตลาด คือ การมีอำนาจในการขึ้นราคาสินค้าหรือบริการให้สูงกว่าระดับที่แข่งขันกัน หรือการมีอำนาจที่จะจำกัดการแข่งขันในตลาดที่เกี่ยวข้องโดยที่ตนเองยังสามารถทำกำไรได้ สำหรับการพิสูจน์ว่าจำเลยมีอำนาจเหนือตลาดนั้น ศาลได้วางหลักการคร่าวๆ ไว้ให้ดูส่วนแบ่งตลาดที่จำเลยมี ซึ่งหากมีส่วนแบ่งตลาดตั้งแต่ 70 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป ก็มักจะถูกตั้งสมมุติฐานว่าเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด และหากมีส่วนแบ่งตลาดน้อยกว่า 50 เปอร์เซ็นต์<sup>44</sup> ก็มักจะถือว่าไม่มีอำนาจเหนือตลาด สำหรับส่วนแบ่งตลาดระหว่าง 50 ถึง 70 เปอร์เซ็นต์ นั้น จะต้องดูจาก

ข้อเท็จจริงอื่นๆ ประกอบการพิจารณา อาทิ ข้อเท็จจริงที่ว่า บริษัทสามารถขึ้นราคาและคงราคาไว้เกินกว่าราคาที่ระดับการแข่งขันและยังได้กำไรอยู่

อย่างไรก็ตาม ลำพัง

การมีส่วนแบ่งตลาดไม่สามารถชี้ขาดความมีอำนาจเหนือตลาดได้ ศาลจะพิจารณาด้วยว่ามีอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด หรืออุปสรรคในการขยายตลาดหรือไม่อย่างไร ประเด็นสำคัญคือ บริษัทคู่แข่งสามารถที่จะขยายการผลิตของตนเพื่อเอาชนะการขึ้นราคาของผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาดได้หรือไม่ ซึ่งจะต้องดูจากปัจจัยหลายอย่าง เช่น โครงสร้างตลาด อาทิ ขนาดและความแข็งแกร่งของบริษัทคู่แข่ง, ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ของผู้บริโภค, ความรวดเร็วของความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี, หรือแม้แต่การมีผู้ซื้อที่มีอำนาจต่อรอง (power buyer) ที่จะสามารถคัดค้านการขึ้นราคาได้

พฤติกรรมของตลาด

อาทิ แนวโน้มของราคา, ความคงที่ของส่วนแบ่งตลาด, การได้กำไรที่สูงผิดปกติ

**2.2.2 พฤติกรรมการจำกัดหรือกีดกันการแข่งขัน (Anticompetitive behavior)**

การมีพฤติกรรมอันใด

ที่มุ่งเน้นหรือส่งผลเป็นการกีดกันผู้อื่นออกจากตลาดโดยบริษัทที่มีอำนาจเหนือตลาด ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่งในการพิสูจน์ความผิดภายใต้มาตรา 2 ของกฎหมาย Sherman Act อาทิ ในคดี Verizon v. Trinko<sup>45</sup> ศาลได้กล่าวไว้ว่า ลำพังการเป็นผู้มีอำนาจผูกขาดในตลาด (monopoly power) ไม่ถือว่าทำให้

<sup>44</sup> Areeda, Kaplow, and Edlin, หน้า 485, อ้างแล้ว

<sup>45</sup> Verizon Communications v. Law Offices of Curtis v. Trinko, LLP., 540 U.S. 398 (2004) รายละเอียดโปรดดูเพิ่มเติม Areeda, Kaplow, and Edlin, หน้า 437-446, อ้างแล้ว



ผิดกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อเป็นการปกป้องแรงจูงใจในการประดิษฐ์คิดค้น อย่างไรก็ดี หากการมีอำนาจผูกขาดนั้นประกอบกับการมีพฤติกรรมที่กีดกันการแข่งขันด้วยแล้ว ย่อมถือได้ว่าผิดกฎหมาย<sup>46</sup>

ในการพิสูจน์ข้อกล่าวหาในเรื่องการกีดกันการแข่งขัน ศาลพิจารณาหลายประการด้วยกันขึ้นอยู่กับแต่ละกรณี เช่น จำเลยเกี่ยวข้องในการกระทำที่กีดกันการแข่งขัน มีเจตนาที่จะผูกขาดในตลาดที่เกี่ยวข้อง และมีความเป็นไปได้ว่าจำเลยจะกระทำสำเร็จในการได้มาซึ่งอำนาจเหนือตลาด<sup>47</sup>

จากคำพิพากษาคดีต่างๆ ในสหรัฐอเมริกา ศาลได้กำหนด anticompetitive behavior ไว้หลายประการ เพื่อความเข้าใจเบื้องต้นสามารถแบ่งประเภทของการกระทำที่อาจเป็นการกีดกันการแข่งขันที่ต้องห้ามตามมาตรา 2 ได้ดังต่อไปนี้

### (1) การกำหนดราคาขายต่ำเพื่อกีดกันคู่แข่ง (Predatory Pricing)

ภายใต้หลักความคิดที่ว่าไม่มีผู้ประกอบรายใดยอมขาดทุน ในกรณีการกำหนดราคาขายต่ำเพื่อกีดกันคู่แข่งนี้จำเป็นต้องแยกแยะให้ได้ระหว่างการกำหนดราคาขายต่ำที่จะเกิดประโยชน์แก่ผู้บริโภคทำให้ซื้อสินค้าได้ถูกลงและเป็นไปตามกลไกตลาดปกติ กับการกำหนดราคาขายต่ำที่จะทำให้ลายการแข่งขันโดยการบีบให้คู่แข่งต้องออกจากตลาดอย่างไม่มีเหตุผล

องค์ประกอบของการกำหนดราคาขายต่ำเพื่อกีดกันคู่แข่ง (predatory pricing) คือ การกำหนดราคาขายที่ต่ำกว่าต้นทุน (below-cost pricing) และลักษณะโครงสร้างของตลาดที่ทำให้การกำหนดราคาขายที่ต่ำกว่าต้นทุนสามารถบีบคู่แข่งให้ออกจากตลาด และต่อมาในภายหลังจะทำให้ผู้ที่ผูกขาดสามารถเอาคืน (recoup) สิ่งที่ขาดทุนไปได้หลังจากที่คู่แข่งออกจากตลาดไปแล้ว<sup>48</sup> เช่น ในคดี Brooke Group v. Brown & Williamson<sup>49</sup> ซึ่งเป็นคดีสำคัญในการกำหนดว่าการทำ predatory pricing นั้นผิดกฎหมาย และได้วางหลักการพิจารณาไว้

ต่อมาเมื่อคดีที่เกี่ยวข้องซึ่งพิจารณาพฤติกรรมการบีบราคา (Price squeeze หรือ Margin squeeze) ในคดี Pacific Bell v. Linkline<sup>50</sup> ซึ่งเป็นคดีที่ผู้ให้บริการรายย่อยอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงร้องว่าบริษัท AT&T คิดค่าบริการในระดับค้าส่ง (Wholesale) สำหรับบริการ DSL transport services ในระดับที่สูง และในขณะเดียวกันบริษัท AT&T ก็คิดค่าบริการในระดับค้าปลีก (Resale) สำหรับลูกค้าของตนในอัตราที่ต่ำ โจทก์จึงร้องว่าการกระทำดังกล่าวเข้าข่ายเป็นการบีบราคา (Price squeeze หรือ Margin squeeze) อย่างไรก็ดี ศาลฎีกาปฏิเสธทฤษฎีการบีบราคา เนื่องมาเห็นว่าการพิจารณาภายใต้หลัก predatory pricing และ refusal to deal นั้นเพียงพอแล้ว เมื่อโจทก์

<sup>46</sup> โปรดดูเพิ่มเติม Herbert Hovenkamp, *The University of Chicago Law Review*, Vol. 72, No. 1, Symposium: Antitrust (Winter, 2005), หน้า 147-164 และ John Vickers, *Abuse of Market Power*, *The Economic Journal*, Volume 115, Issue 504, หน้า F244-F261, June 2005

<sup>47</sup> *Verizon Communications v. Law Offices of Curtis v. Trinko, LLP.*, 540 U.S. 398 (2004). อ้างแล้ว

<sup>48</sup> Phillip Areeda and Donald F. Turner, *Predatory Pricing and Related Practices under Section 2 of the Sherman Act*, *Harvard Law Review*, Vol. 88, No. 4 (Feb., 1975), หน้า 697-733

<sup>49</sup> *Brooke Group v. Brown & Williamson*, 509 U.S. 209 (1993)

<sup>50</sup> *Pacific Bell Telephone Co. v. Linkline Communications, Inc.*, 129 S. Ct. 1109 (2009) อ้างจาก J. Gregory Sidak, *Abolishing the price squeeze as a theory of antitrust liability*, *Journal of Competition Law & Economics* (2008) 4 (2): 279-309.



ไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าอัตราค่าบริการที่บริษัท AT&T คิดลูกค้าั้นต่ำกว่าทุน ประกอบกับบริษัท AT&T ไม่ได้มีหน้าที่ที่จะให้บริการคำสั่ง DSL transport services ในราคาที่จะต้องรับประกันการได้กำไรส่วนต่าง (Profit margin) ศาลเห็นว่าการที่บริษัทนั้นมีราคาถูกล่อมก่อนให้เกิดประโยชน์แก่ผู้บริโภคโดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงโครงสร้างการกำหนดราคานั้น ตราบใดที่ราคานั้นเหนือกว่าการอัตราที่ถือว่าเป็นการกีดกันการแข่งขัน (Predatory level) การกระทำนั้นไม่ถือว่าเป็นการคุกคามการแข่งขัน<sup>51</sup>

**(2) การปฏิเสธไม่ให้คู่แข่งเข้าถึงสินค้าหรือบริการ (Refusing to Provide Competitors Access to Inputs, refusal to deal)**

ในเรื่องนี้มีหลักที่เกี่ยวข้องด้วยกัน 2 ประการ กล่าวคือ (1) หลักการเข้าถึงโครงข่ายพื้นฐานที่จำเป็น (Essential Facilities Doctrine) และการปฏิเสธการเข้าถึงหรือให้ความร่วมมือ (Denials of Access or Cooperation) และ (2) การปฏิเสธการอนุญาตให้ใช้สิทธิทรัพย์สินทางปัญญา (Refusals to License Intellectual Property)<sup>52</sup>

**ก. หลักการเข้าถึงโครงข่ายพื้นฐานที่จำเป็น (Essential Facilities Doctrine)**

ทางธุรกิจโดยปกติ ผู้ผลิตรายหนึ่งสามารถตัดสินใจที่จะไม่ค้าขายกับคู่แข่งได้ตามหลักเสรีภาพในการเข้าทำสัญญา (Freedom of Contract) อย่างไรก็ตามอาจเกิดประเด็นปัญหาว่า ผู้มีอำนาจเหนือตลาดหรือผูกขาดอยู่ในตลาดนั้น จะปฏิเสธคู่แข่งไม่ให้เข้าถึงโครงข่ายพื้นฐานที่จำเป็น (essential facility) ได้หรือไม่

หลักโครงข่ายพื้นฐานที่จำเป็น (essential facilities doctrine) นั้นมีองค์ประกอบ 4 ประการด้วยกัน ได้แก่ (1) ผู้มีอำนาจผูกขาดตลาดนั้น มีอำนาจควบคุมโครงข่ายพื้นฐานที่จำเป็น (2) การสร้างโครงข่ายใหม่ของคู่แข่งนั้น ไม่สามารถทำได้ในทางปฏิบัติ หรือไม่สมเหตุสมผล โดยเปรียบเทียบราคาต้นทุนในการสร้างโครงข่ายพื้นฐานใหม่และมูลค่าในการเข้าสู่ตลาดใหม่<sup>53</sup> (3) ผู้มีอำนาจผูกขาดตลาดนั้นปฏิเสธไม่ให้คู่แข่งใช้โครงข่ายพื้นฐาน โดยอาจพิสูจน์ว่าการกระทำดังกล่าวนั้นสมเหตุสมผลหรือไม่ และ (4) ความเป็นไปได้ในการให้บริการโครงข่ายพื้นฐานที่จำเป็น<sup>54</sup>

คดีที่สำคัญคือ คดี Aspen Highlands Skiing Corp. v. Aspen Skiing Co. ที่ต้องเปิดให้คู่แข่งออกบัตรเล่นสกีโดยรวมภูเขาเล่นสกีของคู่แข่งรายอื่นด้วยเพราะถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการทำธุรกิจลานสกี ในคดี Terminal Railroad Association and Associated

<sup>51</sup> โปรดดูเพิ่มเติม มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมพฤติกรรมตั้งราคาเพื่อจัดคู่แข่งในในประเทศไทย นายชจร เลิศสกุลพาณิชย์ วิทยานิพนธ์ ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2538

<sup>52</sup> โปรดดูประกอบ Pitofsky, Robert; Patterson, Donna; Hooks, Jonathan, Essential Facilities Doctrine under U.S. Antitrust Law, The, 70 Antitrust L.J. 443 (2002-2003)

<sup>53</sup> เช่น ในคดี Fishman v. Estate of Wirtz, 807 F2d 520 (7th Cir. 1986)

<sup>54</sup> Samuel Miller, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องกฎหมายป้องกันกรผูกขาด, ประเทศไทย, ปี 2554



Press กำหนดหลักการที่สำคัญไว้เช่นกัน โดยบริษัทร่วมทุนไม่อาจปฏิเสธคู่แข่งในการเข้าใช้โครงข่ายหรือบริการที่ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการให้ทำการธุรกิจ<sup>55</sup> ต่อมา ในคดี MCI v. AT&T<sup>56</sup> ศาลให้เหตุผลว่า การปฏิเสธดังกล่าวอาจถือว่ามีผิดกฎหมายได้ภายใต้หลักโครงข่ายพื้นฐานที่จำเป็น (essential facility doctrine) เนื่องจากอำนาจในการควบคุมโครงข่ายขั้นพื้นฐานที่จำเป็น อาจทำให้ผู้มีอำนาจเหนือสิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าวสามารถขยายอำนาจเหนือตลาดจากระดับการผลิตหนึ่งไปสู่อีกระดับหนึ่งได้ ดังนั้น กฎหมายป้องกันการผูกขาดจึงกำหนดหน้าที่พิเศษแก่บริษัทที่มีอำนาจควบคุมโครงข่ายขั้นพื้นฐานที่จำเป็นให้จะต้องเปิดโอกาสให้คู่แข่งได้ใช้โครงข่ายดังกล่าวเป็นหลักของการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination)

อย่างไรก็ตาม คำตัดสินของคดี Verizon v. Trinko<sup>57</sup> ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐฯ ปฏิเสธที่จะนำหลักดังกล่าวมาใช้ เนื่องจากเห็นว่าหากนำหลักการดังกล่าวมาใช้จะทำให้แรงจูงใจในการลงทุนนั้นลดลง คำพิพากษาในคดี Trinko จึงเป็นการกำหนดขอบเขตการใช้หลัก Essential Facility ที่เคยได้วางหลักไว้ในคดี Aspen Skiing<sup>58</sup>

ข. การปฏิเสธการอนุญาตให้ใช้สิทธิทรัพย์สินทางปัญญา Refusals to License Intellectual Property

การมีทรัพย์สินทางปัญญาเป็นอีกวิธีหนึ่งเพื่อสามารถสร้างอำนาจผูกขาด เนื่องจากผู้เป็นเจ้าของมีสิทธิขาดในทรัพย์สินทางปัญญานั้นๆ ผู้อื่นใช้ไม่ได้จึงมีอำนาจผูกขาดในสินค้า

เจ้าของทรัพย์สินทางปัญญามีสิทธิที่จะปฏิเสธการอนุญาตให้ผู้อื่นใช้ทรัพย์สินทางปัญญานั้นๆ โดยปรากฏในคดี Independent Service Organization<sup>59</sup> ศาลกล่าวว่า ในกรณีที่ปราศจากการพ่วงสินค้าโดยมิชอบ การฉ้อโกง Patent and Trademark Office หรือการฟ้องร้องคดีโดยมีเจตนาแอบแฝง เจ้าของทรัพย์สินทางปัญญาสามารถให้สิทธิตามกฎหมายในการกีดกันผู้อื่นไม่ให้ผลิต ใช้ หรือขายนวัตกรรมได้ โดยปราศจากความรับผิดชอบตามกฎหมายป้องกันการผูกขาด อย่างไรก็ตาม หากทรัพย์สินทางปัญญานั้นได้มาโดยมิชอบ การปฏิเสธมิให้ผู้อื่นใช้ทรัพย์สินทางปัญญานั้นจะถือว่าเป็นการกีดกันการแข่งขันอย่างหนึ่ง ดังเช่นในคดี Kodak v. Image Technical Services<sup>60</sup>

**(3) การทำข้อตกลงแนวดิ่งเพื่อกีดกันคู่แข่งจากผู้ผลิตหรือผู้บริโภค (Vertical Arrangements that Foreclose Competitors from Suppliers or Customers)**

การทำข้อตกลงแนวดิ่งเพื่อกีดกันคู่แข่งจากผู้ผลิตหรือผู้บริโภค<sup>61</sup> นั้นแบ่งเป็น 3 กรณี กล่าวคือ

<sup>55</sup> David Reiffen and Andrew N. Kleit, Terminal Railroad Revisited: Foreclosure of an Essential Facility or Simple Horizontal Monopoly?, *Journal of Law and Economics*, Vol. 33, No. 2 (Oct., 1990), pp. 419-438

<sup>56</sup> MCI Telecommunications Corp. v. American Telephone and Telegraph Co., 708 F. 2d 1081 (7<sup>th</sup> Cir. 1983)

<sup>57</sup> Verizon Communications v. Law Offices of Curtis v. Trinko, LLP., 540 U.S. 398 (2004)

<sup>58</sup> Aspen Highlands Skiing Corp. v. Aspen Skiing Co., 738 F.2d. 1509, 1518 n.11 (10<sup>th</sup> Cir. 1984)

<sup>59</sup> In re Independent Service Organization 203 F.3d 1322 (Fed.Cir. 2000)

<sup>60</sup> Kodak v. Image Technical Services, 125 F. 3d 1195 (9<sup>th</sup> Cir. 1997)

<sup>61</sup> Samuel Miller, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องกฎหมายป้องกันการผูกขาด, ประเทศไทย, ปี 2554



ก. การทำธุรกิจกับผู้ผลิตหรือลูกค้าแต่เพียงรายเดียว (exclusive dealing with suppliers or customers) คือ การทำความตกลงกับผู้ผลิตหรือผู้บริโภคที่จะทำการค้ากับบุคคลดังกล่าวแต่เพียงผู้เดียว กรณีนี้เท่ากับเป็นการปฏิเสธที่จะทำธุรกิจกับคู่ค้ารายอื่นโดยทั่วไป พฤติกรรมเช่นนี้ถือว่าเป็นความผิดตามมาตรา 2 เมื่อการตกลงดังกล่าวเป็นการปิดตลาดไม่ให้คู่แข่งเข้ามาแข่งขันได้ และยังก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภค ดังเช่น ในคดี *Allied Orthpedic v. Tyco62* คดี *Stop & Shop v. Blue Cross* และคดี *Roland Mach v. Presser*<sup>63</sup>

อย่างไรก็ตาม ในหลาย ๆ กรณี การมีการทำความตกลงแต่เพียงผู้เดียว (exclusive arrangement) อาจส่งผลเป็นการส่งเสริมการแข่งขันได้ อาทิ กรณีบริษัทผู้ผลิตรถยนต์ เช่น *GM Ford* หรือ *Chrysler* มักจะเชิญให้ผู้ผลิตยางรถยนต์มาประมูลสิทธิในการขายยางรถยนต์แต่เพียงผู้เดียว ซึ่งจะส่งผลให้ราคายางรถยนต์ในปัจจุบันถูกลงมาก<sup>64</sup> หรือในกรณีการตกลงให้มีผู้ค้าปลีกแต่เพียงผู้เดียว (Exclusive distributorship arrangements) นั้นก็ถือว่าชอบด้วยกฎหมาย ดังเช่นในคดี *CDC Tech. v. Idexx*<sup>65</sup> เนื่องจากเป็นการสนับสนุนให้ผู้ค้าปลีกส่งเสริมสินค้าของผู้ผลิต หรืออย่างในคดี *Omega Env'tl. v. Gilbarco*<sup>66</sup> ศาลได้วางหลักว่าการตกลงให้

มีผู้ค้าปลีกแต่เพียงผู้เดียว หากใช้กับผู้ค้าปลีกนั้น อาจจะมีผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาดน้อยกว่า การที่ตกลงกับผู้บริโภคปลายสาย (End-users) โดยตรง ถ้าการตกลงดังกล่าวนั้นเป็นช่องทางที่ทำให้สินค้าของผู้ผลิตไปสู่ลูกค้าได้ประโยชน์สูงสุดแล้ว การสรุปว่าการกระทำดังกล่าวนั้นนำไปสู่การปิดตลาดย่อมเป็นไปได้ยาก

ข. การปฏิเสธที่จะทำธุรกิจกับลูกค้าหรือผู้ผลิตที่ไม่จงรักภักดี (refusal to deal with "disloyal" customers or suppliers) หมายถึงการปฏิเสธที่จะทำธุรกิจกับคู่ค้ารายหนึ่งเนื่องจากคู่ตกลงมีพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องหรือขัดกับความตกลงแต่เพียงผู้เดียวหรือการไปตกลงธุรกิจแต่เพียงผู้เดียวกับคู่แข่งของตน กรณีเช่นนี้ถือว่าเป็นคู่ค้าที่ไม่จงรักภักดี (disloyal) จึงปฏิเสธไม่ยอมทำธุรกิจด้วย<sup>67</sup>

ค. การขายพ่วง (Tying) หมายถึง การบังคับผู้บริโภคโดยขายสินค้าประเภทหนึ่งที่ตนมีอำนาจผูกขาดในสินค้านั้น ภายใต้งื่อนไขที่ว่าผู้บริโภคจะต้องซื้อสินค้าอีกประเภทหนึ่งพ่วงไปด้วย โดยไม่แยกขาย และสินค้านั้น เป็นคนละประเภทกันไม่ใช่สินค้าที่ใช้ประกอบกันด้วย (ปรากฏในคดี *Jefferson Parish Shop* ซึ่งผู้พิพากษา *O'Connor* ได้ทำความเห็นแย้งประกอบไว้)<sup>68</sup> กรณีนี้จะเป็นการกระทำผิดตามมาตรา 2 เมื่อการขายพ่วงนั้น

<sup>62</sup> *Allied Orthpedic v. Tyco*, 592 F.3d 991 (9th Cir.2010) อ้างใน *Jonathan Jacobson, Scott Sher, and Edward Holman, Predatory Innovation: An Analysis of Allied Orthpedic v. Tyco in the Context of Section 2 Jurisprudence*, 23 *Loy. Consumer L. Rev.* 1, 2010

<sup>63</sup> *Stop & Shop v. Blue Cross*, 373 F.3d 57 (1st Cir. 2004) และ *Roland Mach v. Presser*, 749 F. 2d 380 (7th Cir. 1984) อ้างใน *Samuel Miller, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องกฎหมายป้องกันการผูกขาด, ประเทศไทย, ปี 2554*

<sup>64</sup> ตัวอย่างเช่น คดี *Paddock Publications v. Chicago Tribune*, 103 F.3d 42 (7th Cir. 1996)

<sup>65</sup> *Cdc Technologies Inc v. Idexx Laboratories Inc*, 186 F. 3d 74 (2nd Cir. 1999)

<sup>66</sup> *Omega Env'tl. v. Gilbarco, Inc.* 127 F.3d 1157 (9th Cir. 1997)

<sup>67</sup> *Samuel Miller, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องกฎหมายป้องกันการผูกขาด, ประเทศไทย, ปี 2554*

<sup>68</sup> *Jefferson Parish Hospital District No. 2 v. Hyde*, 466 U.S. 2 (1984)



ทำไปเพื่อให้ได้มา คงไว้ หรือขยายอำนาจเหนือตลาด  
ในสินค้าหนึ่งไปสู่อีกที่ฟ่วงขาย หรือที่เรียกว่า  
monopoly leveraging โดยนอกจากจะส่งผลเป็นการ  
ขยายอำนาจเหนือตลาดในสินค้าฟ่วงแล้ว ในอีกทางหนึ่ง  
การกระทำดังกล่าวยังเป็นการสร้างอุปสรรคในการ  
เข้าสู่ตลาด (barrier to entry) ให้ผู้ประกอบการ  
รายใหม่ เนื่องจากจะต้องเข้าทำตลาดทั้ง 2 ตลาด  
พร้อมกัน ถึงจะได้มีสินค้าที่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่  
จะแข่งขันกับผู้ประกอบการรายเดิมได้<sup>69</sup>

ทั้งนี้ การขายฟ่วงมี  
ทั้งแบบชัดแจ้ง อาทิ การบังคับให้ลูกค้าต้องซื้อ  
สินค้าอีกชนิดฟ่วงเข้าไปโดยปฏิเสธที่จะแยกขายสินค้า  
และการขายฟ่วงโดยปริยาย อาทิ การกำหนดราคา  
ขายสินค้าแยกไว้สูงมากจนจำเป็นที่ลูกค้าจะต้องซื้อ  
ทั้งสองสินค้าพร้อมกัน กรณีนี้อาจรวมถึงการขาย  
รวมสินค้า (bundling) โดยทฤษฎีนั้น การฟ่วง  
สินค้านั้นก่อให้เกิดผลร้ายเนื่องจากการเป็นการจำกัด  
สิทธิในการเลือกของผู้ซื้อให้ต้องซื้อสินค้าที่ตนไม่  
ต้องการหรือต้องการในราคาที่ถูกกว่า ดังเช่นในคดี  
Ways & Means, Inc. v. IVAC และคดี Marts v.  
Xerox<sup>70</sup> แต่ก็มีผลดี หากผู้บริโภคต้องการสินค้าทั้ง  
2 ประเภทอยู่แล้ว ก็จะได้ซื้อสินค้าในราคาที่ถูกลง

**(4) การใช้การออกแบบ  
ผลิตภัณฑ์ และการนำเสนอผลิตภัณฑ์ในทางที่ผิด  
(Abuse of Product Designs or Introductions)**

การใช้การออกแบบ  
ผลิตภัณฑ์ และการนำเสนอผลิตภัณฑ์ในทางที่ผิด  
(abuse of product designs or introductions)  
มิได้หลายลักษณะ อาทิ การเปลี่ยนแปลงการออกแบบ  
ผลิตภัณฑ์ (product design changes) ที่ส่งผลให้  
บริษัทขนาดเล็กที่ผลิตสินค้าที่ทำงานร่วมกันกับ  
สินค้าเดิม จะต้องพบอุปสรรคหรือมีต้นทุนที่เพิ่มขึ้น  
แต่หากการเปลี่ยนแปลงการออกแบบเป็นไปเพื่อ  
ปรับปรุงประสิทธิภาพ ลดราคา หรือเพื่อให้ได้รับ  
การยอมรับจากผู้บริโภค ย่อมไม่ถือว่าเป็นการจำกัด  
การแข่งขัน แนวคำตัดสินนี้ปรากฏในคดีต่างๆ  
หลายคดี เช่น IBM Peripherals Litigation คดี Berkey  
Photo v. Kodak<sup>71</sup> คดี Walgreen v. AstraZeneca  
และคดี Abbott Labs v. Teva<sup>72</sup>

**(5) การปิดบังข้อมูลทาง  
เทคนิคแก่คู่แข่งล่วงหน้า หรือการประกาศข้อมูล  
ที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับสินค้า (Failure to pre-  
disclose technical information and false  
preannouncement of product introduction)**

กรณีการปิดบังข้อมูล  
ทางเทคนิคแก่คู่แข่งล่วงหน้า หรือการประกาศข้อมูล  
ที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับสินค้า (failure to pre-disclose  
technical information and false preannouncement  
of product introduction) นี้ โดยหลักแล้วผู้ผูกขาด  
ไม่มีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลทางเทคนิคล่วงหน้า

<sup>69</sup> Areeda, Kaplow, and Edlin, หน้า 618-630, อ้างแล้ว

<sup>70</sup> Ways & Means, Inc. v. IVAC, 506 F. Supp. 697, 707 (N.D. Cal. 1979, aff'd, 138 F. 2d 143 (9th Cir. 1981) และ Marts v. Xerox, 77 F.3d 1109 (8th Cir. 1960) โปรดดูเพิ่มเติม Samuel Miller, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องกฎหมายป้องกันการผูกขาด, ประเทศไทย, ปี 2554

<sup>71</sup> IBM Peripherals Litigation, 481 F.Supp. 965 (N.D. Cal 1979), aff'd, 698 F.3d 1377 (9th Cir. 1983) คดี Berkey Photo v. Kodak, 603 F.2d (2d Cir. 1979) อ้างใน James W. Brock, Structural Monopoly, Technological Performance, and Predatory Innovation: Relevant Standards Under Section 2 of the Sherman Act, American Business Law Journal, Volume 21, Issue 3, pages 291-306, September 1983

<sup>72</sup> Walgreen v. AstraZeneca; 534 F.Supp. 2d 146 (D.D.C. 2008) คดี Abbott Labs v. Teva, 2008 U.S. Dist. LEXIS 63333 (D.Del.2008) โปรดดูเพิ่มเติม Samuel Miller, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องกฎหมายป้องกันการผูกขาด, ประเทศไทย, ปี 2554





เกี่ยวกับสินค้าใหม่เพื่อให้คู่แข่งสามารถปรับปรุงสินค้าตนให้สอดคล้องกับสินค้าที่จะออกใหม่ ดังเช่นในคดี Berkey Photo<sup>73</sup> ผู้มีอำนาจผูกขาดนั้นมีสิทธิและชอบที่จะได้รับผลประโยชน์จากช่วงเวลาที่ยื่นออกสินค้าก่อนที่คู่แข่งจะปรับตัวทัน (lead time) นอกจากนี้การที่ผู้มีอำนาจผูกขาดประกาศว่าจะผลิตสินค้าตัวใหม่ซึ่งส่งผลให้ผู้บริโภคหรือสินค้าดังกล่าวแทนที่จะซื้อสินค้าของคู่แข่งนั้น ศาลไม่ถือเป็นการจำกัดการแข่งขัน แต่การไม่เปิดเผยข้อมูลที่สำคัญบางอย่างหรือการให้ข้อมูลที่ไม่ถูกต้องเพื่อกีดกันคู่แข่งโดยมิชอบนั้น อาจมีผลเสียต่อการพัฒนาสินค้าของตลาดโดยรวมได้ จึงต้องห้ามมิให้มีการกระทำเช่นนี้ไว้ ดังเช่นในคดี AD/SAT v. Associated Press และคดี ILC Peripherals Leasing Corp. v. IBM<sup>74</sup>

**(6) การใช้ขั้นตอนของ  
รัฐในทางที่ผิด (Abuse of Governmental  
Process, sham litigation)**

โดย หลั ก แ ล้ ว รัฐธรรมนูญสหรัฐฯ ประกันสิทธิในการร้องเรียนต่อรัฐบาลเพื่อหาทางเยียวยา ดังในคดี Eastern Railroad v. Noerr Motor Freight<sup>75</sup> อย่างไรก็ตามการดังกล่าวสามารถนำมาใช้เพื่อกีดกันการแข่งขันของคู่แข่งได้โดยการใช้ขั้นตอนของรัฐในทางที่ผิด (abuse of governmental process) กรณีเพื่อเป็นเครื่องมือในการถ่วงเวลา หรือสร้างภาระทางกฎหมายให้แก่

คู่แข่ง อาทิ การแก่งล้างฟ้อง (sham litigation) โดยไม่มีเจตนาให้ได้รับการรับผิดชอบตามฟ้องนั้นแต่ฟ้องเพื่อประวิงเวลาหรือแทรกแซงความสัมพันธ์ทางการค้าของคู่แข่ง ดังเช่นในคดี Professional Real Estate Investors<sup>76</sup> หรือการได้ทรัพย์สินทางปัญญาโดยมิชอบ เช่น คดี Walker Process และคดี Illinois Toolworks, Inc. v. Independent Ink<sup>77</sup>

**(7) การใช้ขั้นตอน  
การกำหนดมาตรฐานในทางที่ผิด (Abuse of  
Standards Setting)**

โดยปกติแล้วการที่ภาคอุตสาหกรรมร่วมมือกันกำหนดมาตรฐานอุตสาหกรรมจะช่วยส่งเสริมให้เกิดการแข่งขัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่สินค้าจำเป็นต้องทำงานด้วยกันเพราะจะทำให้สามารถนำมาใช้งานร่วมกันได้ (compatible) โดยไม่เกิดปัญหาทางเทคนิค แต่การกำหนดมาตรฐานก็ยังเกิดช่องทางให้ใช้พฤติกรรมที่กีดกันการแข่งขันได้ หากผู้ที่เกี่ยวข้องกับกาหนดมาตรฐานเป็นแค่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งและอาจใช้มาตรฐานอุตสาหกรรมเป็นเครื่องมือในการกีดกันคู่แข่งจากการคิดค้นสินค้าใหม่ ดังเช่นในคดี Amer. Soc. Of Mech. Eng'rs, 456 U.S. 556 (1982) หรือแม้แต่การกระทำฝ่ายเดียวของบริษัทหนึ่งที่ไม่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาที่ตนมีอยู่และเกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐาน (ดังที่เกิดขึ้นในคดี Rambus v.

<sup>73</sup> Areeda, Kaplow, and Edlin, หน้า 426, อ้างแล้ว  
<sup>74</sup> AD/SAT v. Associated Press (1996) คดี ILC Peripherals Leasing Corp. v. IBM, 458 F. Supp. 423 (N.D. Cal. 1978), aff'd 636 F. 2d 1188 (9th Cir. 1980) โปรดดูเพิ่มเติม Samuel Miller, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องกฎหมายป้องกันการผูกขาด, ประเทศไทย, ปี 2554  
<sup>75</sup> Eastern Railroad v. Noerr Motor Freight, 365 U.S. 127 (1961)  
<sup>76</sup> Professional Real Estate Investors, 508 U.S. 49 (1993)  
<sup>77</sup> Walker Process, 382 U.S. 176 (1965) คดี Illinois Toolworks, Inc. v. Independent Ink, Inc., 126 S.Ct. 1281 (2006) โปรดดูเพิ่มเติม Samuel Miller, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องกฎหมายป้องกันการผูกขาด, ประเทศไทย, ปี 2554



FTC<sup>78</sup>) กรณีเช่นนี้ย่อมถือเป็นการใช้ขั้นตอนการกำหนดมาตรฐานในทางที่ผิด (abuse of standards setting)<sup>79</sup>

### (8) การกระทำที่เป็น การละเมิด (Tortious Conduct)

การละเมิดแต่เพียงอย่างเดียวนั้นไม่ถือว่าเป็นการกีดกันทางการค้าตามเจตนารมณ์ของมาตรา 2 แห่ง Sherman Act หากปราศจากซึ่งผลกระทบต่อการแข่งขันอย่างมีนัยสำคัญและมากกว่าผลกระทบระยะสั้น อย่างไรก็ตาม การกระทำผิดตามกฎหมายละเมิดก็ไม่ห้ามการดำเนินคดีตามกฎหมายการป้องกันการผูกขาดทางการค้าแต่อย่างใด ดังเช่นคดี Conwood v. United States Tobacco<sup>80</sup>

### 3. บทลงโทษตามกฎหมาย Sherman Act

ในกรณีที่น่าทึ่งยิ่งกว่าผู้ประกอบการมีพฤติกรรมหรือการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายป้องกันการผูกขาดตาม Sherman Act ศาลอาจพิจารณากำหนดโทษได้ ดังนี้

(1) การลงโทษทางอาญา โดยการจำคุก ปรับปรับตามอัตราที่ศาลกำหนด โดยคำนวณจากผลตอบแทนที่ผู้ประกอบการได้รับจากการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย

(2) ผู้บริหารของผู้ประกอบการมีความรับผิดในทางอาญาด้วยเช่นกัน เช่น อาจต้องรับโทษจำคุกหรือปรับโดยการชำระค่าปรับเป็นการส่วนตัว

แตกต่างหากจากความรับผิดของนิติบุคคลที่เป็นผู้ประกอบการ

(3) ความรับผิดทางแพ่ง ซึ่งผู้ที่มีสิทธิดำเนินคดีแพ่งกับผู้ประกอบการที่กระทำผิดได้แก่รัฐ และเอกชนที่เป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าว โดยหากสามารถพิสูจน์มูลค่าความเสียหายที่ได้รับแล้ว ผู้ประกอบการที่กระทำผิดจะมีความรับผิดที่จะต้องชำระค่าสินไหมทดแทนในอัตรา 3 เท่า ของมูลค่าความเสียหาย (treble damages) ทั้งนี้ ในการคำนวณมูลค่าความเสียหายนั้น อาจกระทำได้โดยการพิจารณาผลตอบแทนที่ได้จากการกระทำเปรียบเทียบกับผลตอบแทนที่ควรจะได้หากไม่มีการกระทำดังกล่าว ยกตัวอย่างเช่น ผลตอบแทนจากการขายสินค้าในระดับราคาของผู้ประกอบการตกลงกำหนดร่วมกัน เมื่อพิจารณากับผลตอบแทนของการขายสินค้าในราคาตลาดที่ปราศจากการแทรกแซงและเป็นไปตามกลไกตลาด<sup>81</sup>

### 4. หน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าของสหรัฐอเมริกา

ปัจจุบัน มีหน่วยงานที่ดูแลและบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดของสหรัฐอเมริกาอยู่ 2 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักป้องกันการผูกขาด (Antitrust Division) ของกระทรวงยุติธรรม (Department of Justice, DOJ) และคณะกรรมการการค้ากลาง (Federal Trade Commission) ซึ่งไม่มีความชัดเจนในข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน

<sup>78</sup> Rambus Inc., v. Federal Trade Commission, Respondent, Docket Nos. 07-1086, 07-1124., (2007)

<sup>79</sup> Samuel Miller, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องกฎหมายป้องกันการผูกขาด, ประเทศไทย, ปี 2554 โปรดดูประกอบ Anton, James J.; Yao, Dennis A., Standard-Setting Consortia, Antitrust, and High-Technology Industries, 64 Antitrust L.J. 247 (1995-1996)

<sup>80</sup> Conwood v. United States Tobacco, 290 F.3d. 728 (6th Cir. 2002) โปรดดูเพิ่มเติม Samuel Miller, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องกฎหมายป้องกันการผูกขาด, ประเทศไทย, ปี 2554

<sup>81</sup> Mark Lemley and Christopher Leslie, หน้า III-IV, อ้างแล้ว



ทำให้ในบางกรณีอาจทำให้ทั้งสองหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินคดีได้ทั้งคู่ หรือในบางกรณีอาจมีการคาบเกี่ยวกันในการดำเนินคดีเรื่องเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่จะมีการดำเนินคดีอาญากับผู้ประกอบการแล้ว จะถือเป็นอำนาจหน้าที่ของ DOJ เป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นหลัก

กรอบการใช้อำนาจนั้น ภายใต้หลักการแข่งขันเสรีภายใต้กลไกตลาดนั้น หน่วยงานของรัฐที่จะไม่เข้าแทรกแซงเว้นแต่กรณีมีเหตุอันจำเป็น เช่น เกิดภาวะที่กลไกตลาดไม่สามารถผลักดันให้เกิดการแข่งขันได้ด้วยตนเอง และถ้าจะต้องมีการแทรกแซงกลไกตลาดนั้น จะต้องมุ่งเน้นการคุ้มครองผู้บริโภคมากกว่าการคุ้มครองผู้ประกอบการที่เป็นคู่แข่ง

นอกจากนี้ หากมีการดำเนินการทางคดีกับผู้ประกอบการนั้น ศาลของประเทศสหรัฐอเมริกาจะพิจารณาว่า ในเรื่องดังกล่าวมีกฎหมายเฉพาะที่ใช้ในการกำกับดูแลในเรื่องนั้นกำหนดไว้อย่างไร โดยจะพิจารณาจากถ้อยคำ ตัวอักษรและเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว หากเห็นว่ากฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลไว้เป็นการเฉพาะมีเจตนารมณ์ที่จะยกเว้น หรือกำหนดให้พฤติกรรมใดไม่อยู่ภายใต้กฎหมายป้องกันการผูกขาด ศาลจะต้องวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวโดยไม่นำกฎหมายป้องกันการผูกขาดมาใช้บังคับ และถ้าไม่มีความชัดเจนในกรณีดังกล่าว ศาลจะต้องพิจารณาต่อไปว่ากฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลนั้น เพียงพอที่จะสามารถเยียวยาให้กลไกตลาดสามารถดำเนินการได้ต่อไปหรือไม่ ทั้งนี้หากศาลพบว่าเพียงพอ ก็ไม่จำเป็นต้องใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาด แต่หากไม่อาจเยียวยา กลไกตลาดได้ด้วยวิธีการอื่นแล้ว ศาลจะต้องใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดในการเยียวยาตลาดให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## กฎหมายการป้องกันการผูกขาดทางการค้าในกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทย

### 1. ความเป็นมาของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของไทย

การยอมรับหลักเสรีภาพแห่งการค้าของไทยนั้นมีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย อย่างไรก็ตาม ในสมัยนั้นไม่มีการตรากฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรแต่อย่างใด จนกระทั่งในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2480 ขึ้น เพื่อแก้ไขการกักตุนสินค้าและการรวมตัวกันเพื่อสร้างอำนาจเหนือตลาดในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลบังคับใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉิน จึงมีการแก้ไขอีก 2 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2483 และ พ.ศ. 2484

ในปี พ.ศ. 2490 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2590 เพื่อให้ครอบคลุมการกระทำความผิดในช่วงเวลาปกติด้วย และได้มีการแก้ไขกฎหมายอีกครั้งในปี พ.ศ. 2517 อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นการกำกับดูแลการตั้งราคาอย่างไม่เป็นธรรม มิได้มุ่งเน้นป้องกันหรือส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันแต่อย่างใด จนกระทั่งได้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการกำหนดมาตรการป้องกันการผูกขาดและมุ่งจัดโครงสร้างของตลาด<sup>82</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีบทบัญญัติหลายประการที่มุ่งส่งเสริมการแข่งขันและการค้าเสรี โดยมาตรา 87 กำหนดให้รัฐสนับสนุนระบบเศรษฐกิจเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดและป้องกันการผูกขาดตลาดนั้น ซึ่งเป็น



หลักการที่ได้มีการกำหนดต่อเนื่องดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>82</sup> และนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของไทยครั้งสำคัญ

ในปี พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ได้ถูกยกเลิกเนื่องจากการตรากฎหมายใหม่ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลใช้บังคับในช่วงที่กลไกราคาไม่เป็นที่ไปตามปกติ และพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ซึ่งใช้ในสถานการณ์ทั่วไป<sup>84</sup>

### 1.1 พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542<sup>85</sup> มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการกระทำอันเป็นการผูกขาด ลด หรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจอย่างเป็นระบบ อันจะเป็นการส่งเสริมให้การประกอบธุรกิจเป็นไปอย่างเสรี และป้องกันมิให้เกิดการกระทำอันไม่เป็นธรรมในการประกอบธุรกิจ<sup>86</sup> โดยกฎหมายฉบับนี้ ได้ผสมผสานกฎหมายหลายๆ ประเทศไว้ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศญี่ปุ่น

สำหรับ ข้อห้ามการกระทำที่อาจเป็นการผูกขาดนั้นกำหนดไว้ในหมวดที่ 3 เรื่อง การป้องกันการผูกขาดโดยห้ามการกระทำอันอาจก่อให้เกิดการผูกขาดหรือความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน โดยกำหนดการกระทำต้องห้ามไว้ 5 ประการ ด้วยกันคือ

(1) ห้ามบริษัทที่มีอำนาจเหนือตลาดใช้อำนาจโดยมิชอบ ตามมาตรา 25 ซึ่งได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากมาตรา 82 ของสนธิสัญญาโรม (Treaty of Rome) ของสหภาพยุโรป<sup>87</sup> ผ่านกฎหมายป้องกันการผูกขาดและการแข่งขันทางการค้าของประเทศเกาหลีใต้ เหตุที่ประเทศไทยนำกฎหมายของประเทศยุโรปมาใช้ นั้น ตามความเห็นของนักวิชาการนั้นก็เนื่องจากกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกามุ่งกำกับธุรกิจขนาดใหญ่ซึ่งในหลายๆ ประเทศนั้นขนาดเศรษฐกิจไม่ใหญ่พอจึงไม่เหมาะสมนัก มาตรา 25 มุ่งกำกับดูแลผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาดหากมีพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งนั่นแสดงให้เห็นว่าการมีอำนาจเหนือตลาดนั้นไม่ถือเป็นความผิดจนกว่าจะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด ข้อกำหนดเช่นนี้มีเนื้อหาสอดคล้องกับการตีความของศาลของประเทศสหรัฐอเมริกาในปัจจุบันที่ใช้หลัก Rule of reason

<sup>82</sup> รายละเอียดโปรดดู วรรวัฒน์ กุศลางกูรวัฒน์ บัญญัติกฎหมายป้องกันการผูกขาด: ศึกษาเฉพาะกรณีการจำกัดการแข่งขันทางการค้าในแนวคิด วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2537

<sup>83</sup> มาตรา 84 (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 วางหลักให้รัฐจะต้องสนับสนุนเศรษฐกิจโดยมุ่งเน้นในเป็นไปตามกลไกตลาด และ มาตรา 84 (5) วางหลักการกำหนดนโยบายในเรื่องการแข่งขันไว้เป็นการเฉพาะโดยกำหนดให้รัฐ "กำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาด ตัดตอนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และคุ้มครองผู้บริโภค" นอกจากนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคล มาตรา 43 นั้นได้กำหนดบทบัญญัติที่ส่งเสริมการแข่งขันเสรีเช่นกันในเรื่อง สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

<sup>84</sup> รองศาสตราจารย์ ดร. ศักดา ธนิตกุล คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 พิมพ์ครั้งที่ 2 หน้า 25-27

<sup>85</sup> นายไพฑูริย์ แก้วทอง ส.ส. พรรคประชาธิปัตย์ เป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า

<sup>86</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 2 ครั้งที่ 11-12 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เล่ม 10 30 กรกฎาคม 2541 หน้า 250 อ้างถึงใน ชัชวาล โดเหมือน วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2549 หน้า 30 และ รองศาสตราจารย์ ดร. ศักดา ธนิตกุล คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 พิมพ์ครั้งที่ 2 หน้า 28

<sup>87</sup> ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นมาตรา 102 แห่ง Treaty on the Functioning of the European Union



โดยการพิจารณาว่าผู้ประกอบใดเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดนั้น คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าได้ออกประกาศ คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เรื่อง หลักเกณฑ์การเป็นผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด พ.ศ. 2550<sup>88</sup> ซึ่งออกตามมาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ. แข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ตัวอย่างคำตัดสินในอดีต เช่น คำตัดสินกรณีขายเหล้าฟ่งเบียร์ (คดีเบียร์ช้าง) คำตัดสินกรณีโทรศัพท์บอกรับเป็นสมาชิก (คดี UBC)

**(2) ห้ามการควบรวมธุรกิจ ตาม มาตรา 26** ซึ่งได้รับอิทธิพลจากมาตรา 7 The Clayton Act ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยกำหนดห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการรวมธุรกิจอันอาจก่อให้เกิดการผูกขาดหรือความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า โดยผู้ประกอบการสามารถยื่นคำขออนุญาตได้ตามมาตรา 35

**(3) ห้ามการร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการ ตามมาตรา 27** โดย มาตรา 27 (1) - (4) เรื่องการจำกัดการแข่งขันในแนวนอนได้รับอิทธิพลจากมาตรา 1 ของ The Sherman Act ประเทศสหรัฐอเมริกา และมาตรา 81 ของสนธิสัญญาโรม<sup>89</sup> สหภาพยุโรป ซึ่งใช้หลัก Per se ในการพิจารณา ส่วนมาตรา 27 (5)-(10) เรื่องการขออนุญาตพฤติกรรมการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม (unfair trade practice) นั้นได้รับอิทธิพลจากประเทศออสเตรเลีย ซึ่งใช้หลัก rule of reason ในการพิจารณา มาตรา 27 มุ่งกำหนดข้อห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจใดร่วมกับผู้ประกอบธุรกิจอื่นกระทำการใดๆ อันเป็นการผูกขาดหรือลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในตลาด

สินค้าใดสินค้าหนึ่งหรือบริการใดบริการหนึ่งในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งมุ่งกำกับดูแลมิให้คู่แข่งในตลาดตกลงทำสัญญาหรือข้อตกลงใดอันเป็นการลดทอนการแข่งขันในตลาด สำหรับคำตัดสินที่เกี่ยวข้อง เช่น คำตัดสินคดีเบียร์ช้าง และคดี UBC นั้นมีการร้องเรียนตามมาตรา 35 เช่นกัน แต่ก็ไม่ผิดตามมาตรา 35 โดยคดีเบียร์ช้าง คณะกรรมการเห็นว่าเบียร์และสุราเป็นสินค้าคนละตลาดกัน ส่วนคดี UBC นั้น การควบรวมกิจการระหว่าง IBC และ UTV นั้นเกิดขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้ จึงถือเป็นองค์กรณีเดียวกันแล้ว จึงไม่เข้าข่ายเป็นการตกลงซึ่งจะต้องกระทำโดยองค์กร 2 รายขึ้นไป

**(4) ห้ามจำกัดโอกาสในการซื้อสินค้าหรือบริการจากต่างประเทศ ตามมาตรา 28** สำหรับมาตรา 28 เรื่องการควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบการที่กีดกันมิให้ผู้บริโภคซื้อสินค้าจากต่างประเทศมาใช้เอง นั้นเป็นบทบัญญัติที่ไม่ได้รับอิทธิพลมาจากต่างชาติแต่เป็นการตรากฎหมายเพื่อแก้ปัญหาของไทยโดยเฉพาะที่ผ่านมามีคำตัดสินในคดีที่สำคัญคือคดี Abbott โดยคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าตัดสินว่าพฤติกรรมการถอนคำร้องขอขึ้นทะเบียนยาของบริษัท Abbott นั้นไม่ฝ่าฝืนมาตรา 28 เนื่องจากไม่พบว่ามีคำสั่งซื้อโดยตรงจากประเทศสหรัฐอเมริกา และการขึ้นทะเบียนยานั้นอยู่ภายใต้ระเบียบของคณะกรรมการอาหารและยา

**(5) ห้ามการกระทำทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม ตามมาตรา 29** บทบัญญัตินี้มีขึ้นเพื่ออุดช่องว่างทางกฎหมาย หากการกระทำนั้นไม่เข้าข่ายตามมาตรา 25 - 28 โดยมาตรา 29 กำหนดห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการใดๆ อันมิใช่

<sup>88</sup> <http://gis.dit.go.th/otcc/upload/ประกาศเกณฑ์-25.pdf>

<sup>89</sup> ปัจจุบันมาตรา 101 Treaty on the Functioning of the European Union

การแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และมีผลเป็นการทำลาย ทำให้เสียหาย ขัดขวาง กีดกัน หรือจำกัด การประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจอื่น หรือเพื่อมิให้ผู้อื่นประกอบธุรกิจ หรือต้องล้มเลิกการประกอบธุรกิจ<sup>90</sup> ที่ผ่านมามีคำตัดสินที่สำคัญคือ กรณีการห้ามขายรถจักรยานยนต์ของบริษัทคู่แข่ง (คดีบริษัท เอ.พี. ฮอนด้า) และกรณีพฤติกรรมห้างค้าปลีกสมัยใหม่ (คดี บริษัท Tesco Lotus บริษัท Big C และบริษัท Carrefour)

สำหรับการกำหนดโทษนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดไว้ทั้งทางแพ่งและทางอาญา โดยหากผู้ประกอบธุรกิจฝ่าฝืนข้อห้ามการกระทำอันอาจก่อให้เกิดการผูกขาดหรือความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันข้างต้น นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 6,000,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 51 และอาจต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย ตามมาตรา 40 ได้อีกทางหนึ่ง

## 2. หลักกฎหมายแข่งขันทางการค้าในกิจการโทรคมนาคม

เนื่องจากกิจการโทรคมนาคมมีลักษณะ

เฉพาะบางประการที่ พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า ไม่ครอบคลุมถึง เพราะกิจการโทรคมนาคมนั้นมีลักษณะเฉพาะหลายประการและพื้นฐานการประกอบธุรกิจนั้นที่ขัดกับหลักการแข่งขันทั่วไป ที่เน้นการคุ้มครองทรัพย์สินปัจเจกชนเข้มงวด และมีองค์รวมทั้งสถาบันการบริหารงานยุติธรรมและการบังคับใช้ที่ไม่เหมาะสมกับการปรับใช้กับตลาดโทรคมนาคมที่มีลักษณะพิเศษหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการลงทุนที่มีต้นทุนสูงมากการผลิตที่มีลักษณะเป็น simultaneous production and consumption การที่เป็นธุรกิจเครือข่าย และมีทรัพยากรในการผลิตอย่างจำกัด (คลื่นความถี่ เลขหมาย สายและเสา) รวมทั้งมีหลักกฎหมายพิเศษที่ยอมรับใช้กับกิจการนี้แล้วยกตัวอย่าง เช่น เรื่องการใช้และเชื่อมต่อเครือข่ายโทรคมนาคมที่กฎหมายมีลักษณะเป็นการลดระดับการคุ้มครองทรัพย์สินส่วนบุคคลโดยบังคับให้ผู้ประกอบการต้องเปิดเครือข่ายหรือทรัพย์สินของตนให้กับผู้แข่งขันรายอื่นมาร่วมใช้<sup>92</sup> การติดต่อกันระหว่างผู้ใช้บริการนั้นถือเป็นหัวใจสำคัญในการประกอบธุรกิจโทรคมนาคม ที่มีลักษณะเป็นโครงสร้างพื้นฐานซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของกิจการ

<sup>90</sup> รองศาสตราจารย์ ดร. ศักดา ธนิตกุล, หน้า 175, อ้างแล้ว

<sup>92</sup> โปรดดูคำชี้ขาดข้อพิพาท คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ที่ 2/2553 ระหว่างบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และ บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) เรื่อง ข้อพิพาทการเชื่อมต่อเครือข่ายโทรคมนาคม ประเด็นเรื่อง คู่กรณีจะมีสิทธิเรียกเก็บค่าตอบแทนการเชื่อมต่อเครือข่ายโทรคมนาคมระหว่างกันตั้งแต่เมื่อใด โดย กทท. มีคำชี้ขาดกรณีวันเริ่มต้นเรียกเก็บค่าใช้และเชื่อมต่อเครือข่ายให้เริ่มนับแต่วันที่ประกาศมีผลบังคับใช้ เนื่องจากเป็นวันที่กฎหมายเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการใช้ทรัพย์สินของปัจเจกชน โดยให้เหตุผล ดังนี้  
"...โดยที่เครือข่ายโทรคมนาคมที่ใช้ในการประกอบกิจการโทรคมนาคมตามที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมนั้น เป็นทรัพย์สินประเภทหนึ่งซึ่งเจ้าของเครือข่ายโทรคมนาคมรวมถึงผู้ครอบครองเครือข่ายโทรคมนาคมย่อมมีสิทธิในเครือข่ายโทรคมนาคมนั้น ไม่ว่าจะเป็นการครอบครองใช้สอยอนุญาตให้ผู้อื่นได้ใช้หรือแม้แต่ตกลงกันทรัพย์สินนั้นจากผู้อื่นอันเป็นสิทธิเสรีเจตนา... คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติได้ออกประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อเครือข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 อันเป็นการอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 เพื่อกำหนดสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบในการเชื่อมต่อเครือข่ายโทรคมนาคมของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่มีเครือข่ายโทรคมนาคมและได้รับใบอนุญาตรายอื่นโดยละเอียด อันถือเป็นวันที่มีการแทรกแซงจำกัดสิทธิที่บุคคลมีโดยกฎหมาย (Regulatory intervention) ในลักษณะที่มีผลบังคับได้ (enforceable) ซึ่งส่งผลให้ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่มีเครือข่ายโทรคมนาคมที่มีหน้าที่ตามกฎหมาย โดยสมบูรณ์ในการให้ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมรายอื่นใช้และเชื่อมต่อเครือข่ายโทรคมนาคมรวมถึงการมีหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยจะปฏิเสธ หวงกัน หรือไม่ให้บุคคลอื่นใช้หรือเชื่อมต่อเครือข่ายโทรคมนาคมได้เฉพาะในกรณีที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนเท่านั้น อันเป็นการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบในเชิงทรัพย์สินของเอกชนโดยผลของกฎหมาย..."





โทรคมนาคมที่ผู้ใช้บริการและผู้แข่งขันทุกรายต้องมาร่วมใช้และอยู่ในฐานเครือข่ายเดียวกันจึงจะประกอบกันได้ นอกจากนี้ กิจการโทรคมนาคมยังเป็นกิจการที่มี Network effect สูงมาก ดังนั้นการลดการคุ้มครองทรัพย์สินส่วนบุคคลที่มีลักษณะเป็นโครงสร้างพื้นฐานและสร้าง Network effect จึงเป็นสิ่งที่พึงประสงค์

ด้วยเหตุนี้ ลักษณะการประกอบธุรกิจแบบนี้จึงบังคับให้ผู้ประกอบการทุกรายต้องร่วมมือกันในการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม ในอีกมุมหนึ่งการกระทำดังกล่าวขัดหลักกฎหมายแข่งขันซึ่งห้ามผู้ประกอบการทำความตกลงระหว่างกัน หรือ Collusion และการที่ผู้ประกอบการต้องร่วมมือกันนั้นก็เป็นการสร้างโอกาสให้ผู้ประกอบการตกลง ร่วมมือกันเพื่อกีดกันทางการค้าในรูปแบบอื่น ซึ่งพิสูจน์ได้ยากว่าเป็นการร่วมมือกันตามปกติหรือมีนัยแอบแฝง

นอกจากนี้ ธุรกิจโทรคมนาคมนั้นมีต้นทุนสูง การลงทุนเป็นแบบ Committed investment กล่าวคือมีต้นทุนจมสูงมาก (High sunk costs) ทรัพยากรในการให้บริการอย่างคลื่นความถี่ ก็มีอยู่อย่างจำกัด ทำให้การเข้าสู่ตลาดก็ทำได้ยาก มีอุปสรรคต่อการเข้าตลาดรายใหม่ (barrier to entry) สูง ผู้ประกอบการในตลาดนี้จึงมีน้อยราย (Oligopoly market) โดยธรรมชาติ ซึ่งการกระจุกตัวของตลาด (Market concentration) ก็จะสูงตาม ทำให้ผู้ประกอบการแต่ละรายจึงมีอำนาจเหนือตลาดมากและง่ายต่อการกีดกันทางการค้า อย่างเช่น โครงข่ายโทรคมนาคมนั้นถือเป็นปัจจัยสำคัญในการทำธุรกิจ ถ้ารายใหญ่ไม่ให้เชื่อมต่อรายเล็กก็เกิดไม่ได้ หากกฎหมายละเลยในการกำกับดูแล ปล่อยให้มีการผูกขาดตลาด

หรือการทำข้อตกลงระหว่างผู้ประกอบการเพื่อกีดกันผู้อื่น สุดท้าย ตลาดโทรคมนาคมจึงมีความเสี่ยงที่ตลาดจะล้มเหลวสูง ผู้ประกอบการไม่สามารถแข่งขันกันได้ และผู้บริโภคคือผู้ที่จะต้องรับผลร้ายที่เกิดขึ้น

เหล่านี้คือปัญหาและความแตกต่างที่เกิดขึ้นในการใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าในกิจการโทรคมนาคม การวางหลักเกณฑ์การแข่งขันในกิจการนี้จึงต้องใช้ความเข้าใจธรรมชาติของตลาดมากเป็นพิเศษ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>33</sup> มาตรา 47 โดยเฉพาะวรรคสามและวรรคสี่ จึงบัญญัติเรื่องการส่งเสริมการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรมและเรื่องการป้องกันการผูกขาดโดยสะท้อนถึงหลักการดังกล่าว โดยกำหนดให้การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมนั้นจะต้องพิจารณาถึงการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมด้วยและต้องมีมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการควบรวม การครอบงำสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำ ระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเองหรือโดยบุคคลอื่นใด ซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 21 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักของในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมวางหลักการส่งเสริมการแข่งขันไว้สอดคล้องกันโดยกำหนดให้ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) (และต่อมาถูกสืบทอดโดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ, กสทช.) มีอำนาจกำหนด

<sup>33</sup> หลักการในเรื่องการแข่งขันในรัฐธรรมนูญฯ ฉบับพุทธศักราช 2540 และ ฉบับพุทธศักราช 2550 นั้นเป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ มุ่งส่งเสริมการแข่งขันต่างกันอย่างเสรีในเรื่องการรวมองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ เป็นองค์กรเดียว จึงอ้างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นหลัก





กฎหมายเฉพาะเพื่อกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ได้เองเพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม เพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ได้

ในปัจจุบันคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ได้ออกประกาศที่เกี่ยวข้อง เพื่อรักษาตลาดแข่งขันและเปิดโอกาสให้กับรายใหม่ โดยการสร้างกรอบทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันทางการค้าอย่างเป็นระบบ โดยอาศัยเทคนิคทางกฎหมายการแข่งขันทางการค้าทั้งในรูปแบบ ทั้งในส่วนของการกำกับดูแลแบบล่วงหน้า (ex ante regulation) และการกำกับดูแลแบบภายหลัง (ex post regulation) เช่น

## 2.1 ประกาศที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันทางการค้าทั่วไปในกิจการโทรคมนาคม

ประกาศที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันทางการค้าทั่วไปในกิจการโทรคมนาคมนั้น ใช้ทั้งหลักการกำกับดูแลล่วงหน้า (Ex ante regulation) และกำกับดูแลภายหลัง (Ex post regulation) แต่จะเน้นหนักไปที่การกำกับดูแลภายหลังมากกว่า กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำเกิดขึ้นจะต้องวิเคราะห์หรืออย่างไรว่าการกระทำนั้นๆ เป็นการกีดกันการแข่งขัน ทั้งการกำหนดตลาด การกำหนดผู้มีอำนาจเหนือตลาด การกำหนด anticompetitive behavior ประกาศที่ออกไปแล้วในส่วนนี้ ได้แก่

### (1) ประกาศ กทช. เรื่องนิยามตลาดและขอบเขตตลาดโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. 2551

การกำหนดนิยามและขอบเขตตลาดที่เกี่ยวข้องเป็นขั้นตอนเบื้องต้นและมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อกระบวนการพิจารณาความมีอำนาจเหนือตลาดของผู้ประกอบการรายหนึ่งๆ โดย

ขอบเขตตลาดที่ชัดเจนจึงมีส่วนช่วยในการพิจารณาและวิเคราะห์ว่าพฤติกรรมของผู้ประกอบการในตลาดหนึ่งส่งผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาดหนึ่งที่เกี่ยวข้องอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่ นอกจากนี้การระบุตัวผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญและการวินิจฉัยลักษณะการแข่งขันในตลาด เป็นพื้นฐานสำคัญต่อการพิจารณาเพื่อมีมาตรการแทรกแซงการแข่งขันต่อไป หากการกำหนดขอบเขตตลาดเป็นไปอย่างไม่เหมาะสม ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของตลาดสินค้าและบริการดังกล่าวแล้ว ผลการพิจารณาระดับของการแข่งขันและผลกระทบของพฤติกรรมของผู้ประกอบการใดๆ ย่อมบิดเบือนและส่งผลกระทบต่อให้มาตรการแทรกแซงตลาดเพื่อกำกับดูแลการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคมเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถแก้ปัญหา หรือแม้กระทั่งเป็นการก่อให้เกิดปัญหาทางการแข่งขันในตลาดมากกว่าที่เป็นอยู่

ด้วยเหตุดังกล่าว กทช. จึงได้จัดทำประกาศ กทช. เรื่อง นิยามของตลาด และขอบเขตตลาดโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. 2551 เพื่อกำหนดมาตรฐานในการพิจารณานิยามของตลาดและขอบเขตของตลาดที่เกี่ยวข้องเพื่อระบุว่าตลาดใดไม่มีการแข่งขันหรือมีการแข่งขันอย่างไม่มีประสิทธิภาพไว้ล่วงหน้า ทำให้ กทช. มีความพร้อมซึ่งจะนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ประเมินสภาพความเป็นไปได้ในการมีมาตรการแทรกแซงการแข่งขันให้เหมาะสมต่อไป

เกณฑ์และปัจจัยที่ใช้ในการกำหนดขอบเขตตลาดนั้นอาศัยข้อเท็จจริงและการวิเคราะห์โดยใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การพิจารณาความสามารถในการทดแทนกันในด้านอุปสงค์ในบริการโทรคมนาคมหนึ่ง (demand substitutability) ความสามารถในการทดแทนกันในด้านอุปทานใน



บริการโทรคมนาคมหนึ่ง (supply substitutability) การพิจารณาค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคา (price elasticity of demand) และค่าความยืดหยุ่นไขว้ของอุปสงค์ต่อราคา (cross elasticity of demand) โครงสร้างตลาดและระดับการแข่งขันในตลาดที่เกี่ยวข้อง อุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด (barrier to entry) ในบริการโทรคมนาคม และเกณฑ์หนึ่งที่เกี่ยวข้องเป็นหัวใจสำคัญในการกำหนดนิยามตลาดนั้นคือ เกณฑ์การกำหนดเพิ่มราคาเพียงเล็กน้อยแต่มีนัยสำคัญได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่งโดยยังคงมีกำไร (Small but significant and non-transitory increase in price : SSNIP test) หรือที่เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า เกณฑ์การทดสอบผู้มีอำนาจผูกขาดโดยสมมุติ (Hypothetical Monopolist Test : HMT) ประกาศฉบับนี้ใช้การทดลองกำหนดขอบเขตตลาดหนึ่งๆ โดยมีเกณฑ์การเพิ่มราคาแต่เพียงเล็กน้อยในอัตราร้อยละ 5 ถึงร้อยละ 10 ของราคาตั้งต้นเป็นระยะเวลาอย่างน้อยหนึ่งปี (โดยเกณฑ์การเพิ่มขึ้นของราคาแต่เพียงเล็กน้อย คือ ร้อยละ 5 - 10 นี้ สอดคล้องกับแนวปฏิบัติระหว่างประเทศ) ทั้งนี้ เพื่อพิจารณาว่าการเพิ่มราคาแต่เพียงเล็กน้อยของผู้ประกอบการที่เป็นผู้ผูกขาดโดยสมมุติในตลาดที่เกี่ยวข้องดังกล่าวจะยังผลให้ผู้ผูกขาดโดยสมมุติสามารถทำกำไรได้หรือไม่ โดยหากการเพิ่มราคาแต่เพียงเล็กน้อยทำให้ผู้ประกอบการที่เป็นผู้ผูกขาดโดยสมมุติไม่มีกำไร แสดงว่ายังมีสินค้าหรือบริการอื่นที่อาจทดแทนกันได้ การกำหนดนิยามตลาดสมมุติดังกล่าวจึงแคบเกินไปและจำเป็นที่จะต้องมีการนำตลาดสินค้าอื่นๆ ที่ทดแทนกันได้มาเพิ่มเข้าไปในตลาดที่เกี่ยวข้อง และทำเช่นนี้ไปเรื่อยๆ จนกระทั่งไม่มีบริการใดทดแทนได้อีก ซึ่งเมื่อถึงจุดนี้ การเพิ่มราคาแต่เพียงเล็กน้อยจะทำให้ผู้ประกอบการที่เป็นผู้ผูกขาดสมมุติมีกำไร ซึ่งแสดงว่าสามารถกำหนด

ขอบเขตของตลาดได้ถูกต้องแล้ว

อย่างไรก็ดี เนื่องจากตลาดโทรคมนาคมเป็นตลาดที่มีพลวัตเป็นอย่างมาก ประกาศฉบับนี้จึงกำหนดแบ่งตลาดโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้องไว้ในภาคผนวกเพื่อเป็นเหมือนพื้นฐานในการพิจารณา และคณะกรรมการมีหน้าที่ที่จะต้องทบทวนการวิเคราะห์และประเมินตลาดที่เกี่ยวข้องทุกระยะเวลาสองปีเพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี ความต้องการของตลาดและสภาพการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมอยู่เสมอ

**(2) ประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณากำหนดผู้มีอำนาจเหนือตลาดในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2552**

การกำหนดผู้มีอำนาจเหนือตลาดนั้น เป็นกระบวนการสำคัญที่ต่อเนื่องมาจากการกำหนดขอบเขตและนิยามของตลาด โดยเมื่อกำหนดตลาดที่เกี่ยวข้องได้แล้ว จะต้องมีการพิจารณาเพื่อกำหนดตัวผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ (significant market power) ในตลาดที่เกี่ยวข้องดังกล่าวต่อไป หลังจากระบุตัวผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญแล้วจึงจะเข้าไปพิจารณาถึงพฤติกรรมของผู้ประกอบการรายดังกล่าวว่าพฤติกรรมใดเข้าข่ายเป็นการกระทำความผิดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม และเมื่อพิจารณาพบพฤติกรรมดังกล่าวแล้วจึงจะมีการกำหนดมาตรการแทรกแซงตลาดที่เหมาะสมต่อไป กระบวนการนี้เป็นไปเพื่อประกันว่าจะเกิดการแข่งขันให้เป็นธรรม มีการพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจเหนือตลาดโดยมิชอบ อันอาจส่งผลให้มีการผูกขาดหรือลด หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการในกิจการโทรคมนาคม

กระบวนการในการกำหนดผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญในตลาดที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการจะพิจารณาโดยเริ่มจากการกำหนดตลาดที่เกี่ยวข้อง<sup>94</sup> (ซึ่งได้กล่าวโดยสังเขปในหัวข้อข้างต้น) ทำการวิเคราะห์ระดับการแข่งขันในตลาดที่เกี่ยวข้อง และในท้ายที่สุด ระบุตัวผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญในตลาดที่เกี่ยวข้อง โดยใช้เกณฑ์ส่วนแบ่งตลาด (market share) ในการพิจารณาดังนี้

ก. ผู้ที่มีส่วนแบ่งตลาดต่ำกว่าร้อยละ 25 นั้นถือว่าเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญโดยอัตโนมัติ ดังนั้นระดับของส่วนแบ่งตลาดที่ร้อยละ 25 จึงถือเป็นจุดปลอดภัย (safe harbor) ของผู้ประกอบการในกิจการโทรคมนาคมที่จะไม่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลแบบหนักมือ (heavy-handed regulation)

ข. ผู้ที่มีส่วนแบ่งตลาดระหว่างร้อยละ 25 ถึงร้อยละ 40 นั้นถือว่าอาจมีแนวโน้มเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้นส่วนนี้จึงเป็นดุลยพินิจของคณะกรรมการในการพิจารณาว่าเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดหรือไม่โดยการพิจารณาข้อเท็จจริงและปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ ประกอบ ได้แก่ ขนาดของกิจการโดยรวม การควบคุมโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น ความได้เปรียบทางเทคโนโลยี อำนาจในการต่อรองของผู้ซื้อ ความง่ายในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ความหลากหลายของสินค้าหรือบริการ การประหยัดโดยขนาด การประหยัดจากการขยายขอบเขตการผลิต การรวมตัวในแนวตั้ง ระดับหรือ

แนวโน้มการกระจายและขายสินค้าที่สูง ศักยภาพในการแข่งขัน อุปสรรคในการขยายตัวของตลาด และระดับของอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ ทั้งนี้ คณะกรรมการอาจใช้เกณฑ์และปัจจัยในทางวิชาการอื่นประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

ค. ผู้ที่มีส่วนแบ่งตลาดเกินกว่าร้อยละ 40 นั้นถือว่าเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญโดยทันที

ผู้ประกอบการที่คณะกรรมการประกาศให้เป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ มีหน้าที่ตามประกาศของ กทช. ที่กำหนดหน้าที่พิเศษให้แก่ผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะแล้ว ยังมีหน้าที่ปฏิบัติตามมาตรการเฉพาะซึ่งมีลักษณะเป็นการกำกับดูแลล่วงหน้า (ex ante regulation) โดยผู้มีอำนาจเหนือตลาดมีหน้าที่แยกบัญชีออกจากกันในการให้บริการแต่ละประเภท (account separation) การส่งข้อมูลตามที่ระบุไว้ในแบบฟอร์มการรายงานข้อมูลบัญชีโทรคมนาคม (Thailand Uniform System Of Accounts: TUSOA) การจัดส่งข้อมูลอัตราค่าบริการเพื่อใช้ประกอบการกำกับดูแลด้านราคาทั้งในตลาด และมีหน้าที่ต้องเปิดให้เชื่อมต่อและใช้โครงข่าย และจัดให้มีบริการโครงข่ายแบบแยกส่วนแก่ผู้รับใบอนุญาตและมีหน้าที่ต้องแจ้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้คณะกรรมการทราบ<sup>95</sup>

**(3) ประกาศ กทช. เรื่องมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549**

<sup>94</sup> ทั้งนี้ในการกำหนดตลาดที่เกี่ยวข้องนั้น ได้มีประกาศ กทช. เรื่องนิยามตลาด และขอบเขตตลาดโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. 2551 วางหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องไว้แล้ว

<sup>95</sup> โปรดดูเพิ่มเติม คำสั่งคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ที่ 32/2553 เรื่อง ระบุผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญในแต่ละตลาดที่เกี่ยวข้องและให้ผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญปฏิบัติตามมาตรการเฉพาะที่กำหนด



มาตรการตามประกาศนี้จะใช้บังคับกับผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโดยพิจารณาจากพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม ไม่ว่าจะเป็นการอุดหนุนบริการและการอุดหนุนข้ามประเภทบริการตามข้อ 7 การถือครองธุรกิจให้บริการประเภทตามข้อ 8<sup>๖</sup> พฤติกรรมของผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญตามข้อ 9 ซึ่งมีพฤติกรรมต้องห้าม เช่น เลือกรูปแบบทางด้านอัตราค่าบริการอย่างไม่เป็นธรรม, กำหนดหรือรักษาระดับอัตราค่าบริการอย่างไม่เป็นธรรม, กำหนดอัตราค่าบริการหรือสินค้าต่ำกว่าทุน, กำหนดเงื่อนไขจำกัดทางเลือกในการให้บริการหรือรับบริการ, ระบุลด หรือจำกัดการบริการและการจำหน่ายสินค้าหรือบริการ, กำหนดเงื่อนไขโดยเลือกปฏิบัติ, ปฏิเสธการให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น และโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคม, จัดบริการแบบฟองขายบริการและสินค้า, ปกปิดข้อมูลที่เป็น, ใช้อำนาจที่ได้รับจากผู้รับใบอนุญาตรายอื่น, ใช้อำนาจทางเทคนิค, ทำข้อตกลงหรือเงื่อนไขในลักษณะสมรู้ร่วมคิด เป็นต้น

**(4) ประกาศ กทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการควบรวมและการถือหุ้นไขว้ในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553**

การควบรวมกิจการ (merger and acquisition) และการถือหุ้นไขว้ (cross holding) นั้นถือเป็นวิธีการหนึ่งในการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันให้แก่ผู้ประกอบการ โดยเป็นวิธีการที่ถือว่าเป็นการสร้างประสิทธิภาพในการผลิตให้แก่ผู้ประกอบการ ซึ่งก่อให้เกิดผลดีทั้งต่อเศรษฐกิจโดยรวมและต่อผู้ประกอบการโดยตรง ไม่ว่าจะเป็น

การสร้างความเข้มแข็งในการบริหารจัดการบริษัทในเครือเดียวกัน การสร้างประสิทธิภาพในการบริหารต้นทุน การสร้างกลุ่มทางธุรกิจ การรักษาดุลสินค้า และการสร้างประสิทธิภาพทางการผลิตในทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การขยายการลงทุน การประหยัดในขอบเขต (Economy of scope) การประหยัดในขนาด (Economy of scale) เป็นต้น ในทางกลับกัน การควบรวมกิจการและการถือหุ้นไขว้ระหว่างผู้ประกอบการในระนาบเดียวกัน (horizontal merger) อาจก่อให้เกิดอำนาจควบคุมระหว่างกิจการหรือเป็นการรวมหรือผนึกกำลังกันระหว่างผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นกลไกที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างหรืออำพรางอำนาจเหนือตลาด (market power) ได้ ในขณะเดียวกัน การควบรวมกิจการและการถือหุ้นไขว้ระหว่างผู้ประกอบการในทางตั้ง (vertical merger) ก็อาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในการมีอำนาจควบคุมโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมในระดับต้นน้ำที่อาจแผ่ขยายอำนาจเหนือตลาดลงไปสู่ตลาดปลายน้ำด้วยเหตุดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีหลักเกณฑ์เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการพิจารณาว่าการควบรวมกิจการและการถือหุ้นไขว้แบบใดที่พึงกระทำได้และแบบใดที่อาจนำไปสู่ผลร้ายต่อการแข่งขันในอนาคตซึ่งสมควรต้องห้ามมิให้กระทำ

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงมีการจัดทำประกาศ กทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการควบรวมและการถือหุ้นไขว้ในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 นั้นจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำกับดูแลวิธีการควบรวมและการถือหุ้นไขว้ให้ชัดเจนและอุดช่องว่างทางกฎหมายที่อาจเกิดขึ้นโดยนियามการควบรวมกิจการให้ครอบคลุม

<sup>๖</sup> ปัจจุบันมีประกาศ กทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการควบรวมและการถือหุ้นไขว้ในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 เป็นบทเฉพาะ ในทางปฏิบัติจึงดำเนินการตามประกาศดังกล่าวเป็นหลัก



ถึงการรวมตัวกันระหว่างผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมอันมีผลให้สภาพการเป็นผู้รับใบอนุญาตรายหนึ่งคงอยู่และผู้รับใบอนุญาตอีกรายสิ้นสุดลง, การเข้าซื้อสินทรัพย์, การเข้าซื้อหุ้น การควบรวมกิจการทั้งแบบแนวนอนและแบบแนวตั้ง การถือหุ้นไขว้กัน การรวมตัวในรูปแบบบริษัทย่อย และบริษัทร่วมของผู้รับใบอนุญาต โดยการพิจารณานี้ ได้มีการนำกรอบแนวความคิดมาจากแนวปฏิบัติของประเทศสิงคโปร์<sup>97</sup> ประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>98</sup> และนำหลักการเรื่องหลักการครอบงำกิจการทางอ้อมโดยผ่านนิติบุคคลอื่น (chain principle) มาใช้โดยอ้างอิงจากหลักการพิจารณาอำนาจควบคุมของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์<sup>99</sup>

นอกจากนี้ ประการฉบับนี้มีลักษณะพิเศษคือมีการกำหนดกระบวนการกำกับดูแลทั้งในเชิงการกำกับดูแลล่วงหน้า (ex ante regulation) และการกำกับดูแลภายหลัง (ex post regulation) อยู่ในประกาศฉบับเดียวกัน กล่าวคือ ผู้มีความประสงค์จะควบรวมกิจการจะต้องขออนุญาตคณะกรรมการก่อนการดำเนินการควบรวมกิจการ และมีกฎเกณฑ์กำหนดเงื่อนไขการควบรวมกิจการ และการถือหุ้นไขว้ไว้ก่อน และในขณะเดียวกัน ประกาศฯ กำหนดการควบรวมหรือถือหุ้นไขว้ขนาดใหญ่จะต้องตั้งที่ปรึกษาอิสระเพื่อพิจารณาคาดการณ์ว่าการควบรวมกิจการหรือการถือหุ้นไขว้นั้นจะก่อให้เกิดผลเสียต่อการแข่งขันในอนาคตหรือไม่ โดยอาศัยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการวิเคราะห์ถึงผลดีผลเสียที่อาจเกิดขึ้นกับการแข่งขันในตลาดนั้นๆ

เช่น การใช้ Herfindahl-Hirschman Index (HHI) หรือดัชนีที่ใช้วัดขนาดขององค์กร ธุรกิจโดยเทียบกับขนาดของอุตสาหกรรม เพื่อวัดการกระจุกตัวของตลาดว่าอาจนำไปสู่ผลลบต่อการแข่งขันได้หรือไม่ อีกทั้งยังต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงแวดล้อมเพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการควบรวมกิจการโดยเปรียบเทียบลักษณะของการแข่งขันก่อนการควบรวมกิจการ (pre-merger analysis) กับสภาพการแข่งขันที่จะเกิดขึ้นหลังการควบรวมกิจการ (post-merger analysis) เช่น การเพิ่มส่วนแบ่งตลาด อำนาจในการกำหนดทิศทางของตลาด การก่อให้เกิดกำไรทางเศรษฐศาสตร์ที่มากเกินไป (excess profit) การเข้าสู่ตลาดที่เกี่ยวข้องในอนาคต เป็นต้น และเมื่อควบรวมแล้วหากเกิดผลเสียก็มีหน้าที่ที่จะต้องแก้ไขการควบรวมนั้น

## 2.2 ประกาศกำหนดมาตรการเฉพาะเพื่อส่งเสริมการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคม

การออกประกาศซึ่งกำหนดมาตรการเฉพาะไว้มีลักษณะเป็นการกำกับดูแลล่วงหน้า (Ex ante regulation) ซึ่งกำหนดมาตรการเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการกำกับการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้เพื่อให้การกำกับดูแลการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม การกำกับดูแลการใช้ทรัพยากรโทรคมนาคมอย่างมีประสิทธิภาพอันนำไปสู่การคุ้มครองและส่งเสริมสวัสดิการผู้บริโภค การส่งเสริมความมีประสิทธิภาพในการประกอบการโดยรวม และป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อการแข่งขัน

<sup>98</sup> U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission Horizontal Merger Guideline

<sup>99</sup> ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ กจ. 53/2545 เรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการเข้าถือหลักทรัพย์เพื่อครอบงำกิจการ



ในตลาดซึ่งอาจเหยี่ยวยาไม่ได้หรือเป็นไปได้ยาก โดยหลักเกณฑ์เหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีความสำคัญต่อการพัฒนากิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยอย่างเป็นระบบ เช่น

**(1) ประกาศ กทข. ว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 และ ระเบียบ กทข. ว่าด้วยสถาบันการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. 2549**

ในกิจการโทรคมนาคมนั้น การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ใช้บริการถือเป็นหัวใจสำคัญในการให้บริการ และการจะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้นั้นผู้ใช้บริการจำเป็นต้องเชื่อมโยงโครงข่ายเข้าด้วยกันเพื่อให้ผู้ใช้บริการสามารถติดต่อสื่อสารหากันได้แม้ว่าจะรับบริการจากผู้ประกอบการต่างรายกันก็ตาม กรณีนี้เป็นผลโดยตรงที่เกิดจากลักษณะเฉพาะของกิจการโทรคมนาคมที่เป็นภาคบริการที่อาศัยพื้นฐานจากโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคม (telecommunications infrastructure)

ความจำเป็นที่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่มีโครงข่ายเป็นของตนเองจะต้องดำเนินการร่วมมือกันในลักษณะประสานงาน (coordinate effect) มีนัยสำคัญเป็นอย่างมากต่อการกำกับดูแลการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม เนื่องจากความจำเป็นในการประสานงานกันนี้ก่อให้เกิดความเสี่ยงอย่างมากในการทำให้ผู้ประกอบการทำความตกลงร่วมมือกันชั่ว เพื่อเพิ่มหรือสร้างไว้ซึ่งอำนาจเหนือตลาด เพราะการที่ผู้ประกอบการมีหน้าที่ที่จะต้องร่วมมือตกลงกันเพื่อให้เกิดการเชื่อมต่อระหว่างโครงข่ายนั้นอาจนำไปสู่การร่วมมือกันตกลงกัน หรือการสมรู้ร่วมคิดกันเพื่อกีดกันหรือลด

ระดับการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมได้<sup>100</sup>

แต่ในอีกมุมหนึ่ง การที่ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดในระดับผูกขาดเหนือโครงข่ายโทรคมนาคมของตน ก็เป็นปัจจัยสำคัญที่อาจทำให้ผู้ประกอบการรายดังกล่าวมีมาตรการแต่ฝ่ายเดียว (unilateral effect) เพื่อสร้างอำนาจผูกขาดตลาดหรือกีดกันผู้ประกอบการรายอื่นได้โดยการปฏิเสธการให้ใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่าย (refusal to deal) โดยการปฏิเสธมิให้มีการเชื่อมต่อหรือใช้โครงข่ายที่จำเป็นในการประกอบการซึ่งโครงข่าย ซึ่งบางส่วนอาจถือได้ว่าเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น (essential facility) กรณีนั้นนอกจากส่งผลกระทบต่อด้านเป็นการผลกระทบระต้นทุนในการสร้างโครงข่ายซ้ำซ้อนไปสู่ผู้ประกอบการรายอื่น ยังถือได้ว่าเป็นพฤติกรรมที่มีลักษณะเป็นการกีดกันให้ผู้ประกอบการรายอื่นออกจากตลาด เมื่อเป็นเช่นนั้น ผู้ให้บริการไม่สามารถติดต่อข้ามโครงข่ายได้ ในที่สุดจำเป็นต้องเปลี่ยนไปใช้โครงข่ายของผู้ให้บริการที่มีผู้ใช้บริการมากที่สุดแทน อันส่งผลทำให้ผู้ประกอบการที่มีโครงข่ายดังกล่าวมีอำนาจเหนือตลาดเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพในการแข่งขันลดสวัสดิการผู้บริโภค และให้ประชาชนต้องประสบปัญหาเป็นอย่างมากในการติดต่อสื่อสารข้ามโครงข่าย นับแต่แรกเริ่มที่มีการก่อตั้ง กทข. ขึ้นมาเป็นองค์การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม กทข. ต้องการส่งเสริมให้การเชื่อมต่อและการเข้าใช้โครงข่ายระหว่างผู้ประกอบการเป็นความตกลงทางธุรกิจโดยแท้ และต้องการลดภาระต้นทุนทางด้านการกำกับดูแล จึงเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการโทรคมนาคมทำสัญญาระหว่างกันโดยไม่กำหนดกรอบการเจรจาในลักษณะ

<sup>100</sup> ข้อสังเกต การกระทำดังกล่าว ถ้าตามหลักกฎหมายป้องกันการผูกขาดถือว่าเป็นความผิด ต้องห้ามการกระทำดังกล่าว สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นตราไว้ใน Section 1 แห่ง Sherman Act ตามรายละเอียดที่ได้กล่าวไว้แล้วในข้างต้น



เป็นการบังคับ แต่กลับปรากฏว่าผู้ประกอบการไม่สามารถตกลงทำสัญญาเพื่อเข้าใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่าย ไม่ว่าโดยจงใจเพื่อปิดกั้นการแข่งขันหรือไม่สามารถตกลงได้เนื่องจากประเด็นทางธุรกิจหรือทางเทคนิค อันส่งผลให้ประชาชนต้องประสบปัญหาเป็นอย่างมากในการติดต่อสื่อสารข้ามโครงข่าย ด้วยเหตุดังกล่าว กทข. จัดทำประกาศ กทข. ว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 โดยวางหลักการเฉพาะ อาทิ การเจรจาการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโดยการบังคับ (Mandatory interconnection) การกำหนดกระบวนการในการคำนวณค่าธรรมเนียมการใช้และเชื่อมต่อโดยอาศัยวิธีการคำนวณโดยมีพื้นฐานมาจากต้นทุน (cost-based pricing) เพื่อป้องกันการตกลงหรือสมรู้ร่วมคิดระหว่างผู้ประกอบการและป้องกันการตกลงในเรื่องราคาเพื่อลดระดับการแข่งขัน เช่น การกำหนดราคา (Price fixing) การบีบส่วนต่างกำไร (price squeeze) และการเลือกปฏิบัติทางด้านราคา (discriminatory pricing) เป็นต้น และมีหน้าที่แจ้งแก่คณะกรรมการเพื่อให้เกิดความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ เนื่องจากเป็นการตกลงในระดับต้นน้ำซึ่งสามารถกระทบต่อการกำหนดราคาและคุณภาพการให้บริการทั้งระบบได้

## **(2) ประกาศ กทข. เรื่อง อัตราขั้นสูงของค่าบริการและการเรียกเก็บเงินค่าบริการล่วงหน้าในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549**

ตลาดโทรคมนาคมมีลักษณะเป็นตลาดที่มีผู้เล่นน้อยราย (Oligopoly) การแข่งขันด้านอัตราค่าบริการถือเป็นปัจจัยสำคัญในการแข่งขัน เพื่อดึงดูดผู้ใช้บริการและเพิ่มส่วนแบ่งตลาดให้มากขึ้น นอกจากนี้ เมื่อมีผู้เล่นในตลาดน้อยราย ผู้เล่นแต่ละรายย่อมมีอำนาจเหนือตลาดมาก

ความกระจุกตัวของตลาดนั้นมีมาก โอกาสที่ผู้ให้บริการที่อยู่น้อยรายนั้นจะการตกลงร่วมมือกันชั่วเพื่อบิดเบือนการกำหนดราคาเพื่อสร้างอำนาจผูกขาดในตลาดมีสูงและเกิดขึ้นได้ง่าย จึงจูงใจให้ผู้ประกอบการมีพฤติกรรมที่เป็นการกีดกันการแข่งขัน โดยการบิดเบือนราคา เช่น การตัดราคา (Predatory Pricing) การบีบ ราคา (Price squeeze) หรือการขึ้นราคาไปสู่ระดับอัตราผูกขาดตลาด เป็นต้น

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงได้มีการจัดทำประกาศ กทข. เรื่องอัตราขั้นสูงของค่าบริการและการเรียกเก็บเงินค่าบริการล่วงหน้าในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 โดยมีจุดประสงค์เพื่อป้องกันมิให้ผู้ให้บริการสามารถคิดอัตราค่าบริการที่มีลักษณะเป็นการกีดกันทางการค้า หรือการเลือกปฏิบัติทางราคาในบริการประเภทและลักษณะเดียวกัน อีกทั้งเพื่อให้อัตราค่าบริการในกิจการโทรคมนาคมมีความโปร่งใสและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย โดยใช้หลักการในการคำนวณอัตราค่าบริการแบบอิงต้นทุน (cost-based pricing) ผ่านวิธีอัตราค่าตอบแทนการลงทุน (rate of return) หรืออัตราค่าบริการแบบเพดานราคา (price cap) ซึ่งผู้ให้บริการสามารถเลือกวิธีการคำนวณแบบใดแบบหนึ่งได้โดยต้องได้รับความเห็นชอบ เมื่อการกำหนดราคาอยู่บนพื้นฐานของต้นทุน ทั้งหมดนี้เพื่อประกันว่าการกำหนดอัตราค่าบริการของผู้ประกอบการเป็นไปอย่างโปร่งใส ไม่เป็นไปโดยอำเภอใจ ป้องกันมิให้มีการกำหนดราคาค่าบริการในลักษณะที่เป็นการกีดกันการแข่งขันและเอาเปรียบผู้บริโภค

## **(3) ประกาศ กทข. เรื่องการประกอบกิจการโทรคมนาคมประเภทขายส่งบริการขายต่อบริการ พ.ศ. 2549**

โดยสภาพของการให้บริการโทรคมนาคมนั้นถือว่าเป็นกิจการที่มีระดับของความ





ประหยัดโดยขนาดสูง มีต้นทุนคงที่สูง และมีต้นทุนส่วนเพิ่มในการผลิตต่ำ ดังนั้น การรวมตัวของบริการต่างๆ ในแนวตั้ง (vertical integration) นั้นจึงเป็นผลดีต่อการให้บริการเพราะสามารถให้บริการโดยมีต้นทุนที่ต่ำกว่าและสามารถควบคุมการผลิตทั้งในส่วนของต้นน้ำและปลายน้ำได้เอง ด้วยข้อดีเหล่านี้จึงเป็นเหตุจูงใจให้ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมการรวมตัวในแนวตั้ง เพื่อสร้างข้อได้เปรียบในการแข่งขันให้แก่ตน อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ให้บริการโทรคมนาคมในตลาดต้นน้ำ (upstream market) อาจเป็นผู้ถือครองโครงข่ายพื้นฐานที่จำเป็น (essential facility) และเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดในระดับผูกขาดในส่วนโครงข่ายของตน นอกจากนี้เนื่องจากกิจการโทรคมนาคมเป็นภาคกิจการที่ต้องใช้เงินทุนเข้มข้น (capital intensive) ผู้ลงทุนในโครงข่ายจึงมีจำนวนไม่กี่ราย ตัวเลือกของผู้ใช้บริการจึงมีไม่มากนัก และผู้ที่มีโครงข่ายจึงมีอำนาจเหนือตลาดมากในตลาดต้นน้ำ เมื่ออำนาจในตลาดค้าส่ง (wholesale) ผูกขาดอยู่กับผู้ให้บริการต้นน้ำไม่กี่ราย ผู้ให้บริการนี้จึงสามารถใช้อำนาจเหนือตลาดดังกล่าวเพื่อกีดกันการแข่งขันหรือการเพิ่มอำนาจเหนือตลาดของตนในตลาดปลายน้ำ (monopoly leverage) หรือการมีพฤติกรรมที่ส่งผลเป็นการกีดกันการแข่งขัน โดยการปฏิเสธที่จะทำธุรกิจ (refusal to deal) การเลือกปฏิบัติทางราคา (price discrimination) การบีบส่วนต่างกำไร (margin squeeze) หรือการมีมาตรการอื่นๆ ต่อผู้ประกอบการรายอื่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการรายย่อยและผู้ประกอบการใหม่

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงได้มีการจัดทำประกาศ กทข. เรื่องการประกอบกิจการโทรคมนาคมประเภทการขายส่งบริการและบริการขายต่อบริการ พ.ศ. 2549 เพื่อป้องกันมิให้ผู้ประกอบการในตลาด

ต้นน้ำมีพฤติกรรมเป็นการกีดกันการแข่งขัน หรือมีพฤติกรรมในลักษณะที่เป็นการขยายอำนาจผูกขาดไปสู่ตลาดปลายน้ำและเปิดเสรีการค้าให้ผู้ประกอบการรายย่อยและผู้ประกอบการรายใหม่สามารถให้บริการโทรคมนาคมได้ง่ายยิ่งขึ้น จึงเป็นการลดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดได้อีกทางหนึ่ง นอกจากนี้เมื่อมีผู้ใช้ทรัพยากรโครงข่ายได้หลายราย การใช้โครงข่ายที่มีต้นทุนสูงก็จะมีประสิทธิภาพมากขึ้นอีกด้วย

#### **(4) ประกาศ กทข. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการให้บริการโครงข่ายสายแบบแยกส่วน พ.ศ. 2553**

โครงข่ายโทรคมนาคมนั้นมีส่วนประกอบหลายส่วนด้วยกันตั้งแต่ Core network ไปจนถึง Last mile ซึ่งเป็นจุดสุดท้ายในการต่อเข้าไปยังผู้ใช้บริการปลายทาง หากผู้ประกอบการรายอื่นจะแข่งขันกับผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของโครงข่ายและให้บริการในตลาดค้าปลีกด้วย ผู้ประกอบการรายอื่นย่อมประสบปัญหาในการลงทุนสร้างโครงข่ายทั้งสายที่มีต้นทุนสูงและใช้เวลานานกว่าจะคืนทุน อีกทั้งยังไม่สมเหตุสมผลทั้งทางเทคนิคและทางเศรษฐศาสตร์อีกด้วย ที่จะต้องมาสร้างโครงข่ายและลงทุนซ้ำซ้อนกัน

ด้วยเล็งเห็นถึงลักษณะเฉพาะของตลาดโทรคมนาคมในเรื่องโครงข่ายพื้นฐาน กทข. จึงได้จัดทำประกาศ กทข. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการให้บริการโครงข่ายสายแบบแยกส่วน พ.ศ. 2553 เพื่อให้ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่เป็นเจ้าของโครงข่ายโทรคมนาคมและผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ (significant market power) มีหน้าที่แยกส่วนโครงข่ายในลักษณะแนวตั้งของตนออกจากกัน (vertical separation) และจะต้องอนุญาตให้ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมรายอื่น



สามารถเข้าใช้โครงข่ายแยกส่วนดังกล่าว พร้อมทั้งกำหนดกระบวนการและวิธีการในการคิดค่าบริการโครงข่ายแบบแยกส่วน เพื่อประกันว่าผู้ที่เป็นเจ้าของโครงข่ายจะไม่สามารถใช้อำนาจความเป็นเจ้าของเหนือโครงข่ายของตนเพื่อกีดกันผู้ประกอบการรายอื่นโดยใช้การกำหนดราคาเป็นเครื่องมือ มาตรการ unbundling local loop นี้จึงเป็นทางหนึ่งที่จะป้องกันการทำ Margin Squeeze อีกด้วย

**(5) ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการใช้สิทธิในการปักหรือตั้งเสาหรือเดินสาย วางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดในการให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ. 2552**

การใช้สิทธิในการปักหรือตั้งเสาหรือเดินสาย วางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดๆ ในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการให้บริการโทรคมนาคมนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดการสิทธิแห่งทาง (right of way) ซึ่งถือเป็นทรัพย์สินโทรคมนาคมที่มีอยู่อย่างจำกัดเช่นเดียวกับการจัดการบริหารคลื่นความถี่และเลขหมายโทรคมนาคม สิทธิในการเข้าใช้ทรัพย์สินโทรคมนาคมนั้นเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างมากของผู้ให้บริการ กรณีนี้จึงอยู่ภายใต้หลักการเดียวกับการให้ใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมและการให้บริการโครงข่ายสายแบบแยกส่วน กล่าวคือ อำนาจควบคุมโครงสร้างพื้นฐานบางประการตามประกาศนี้อาจนำไปสู่การกระทำที่ปิดกั้นหรือกีดกันการแข่งขันทางการค้าโดยการปฏิเสธการให้บริการ (refusal to deal) และหลักการโครงข่ายพื้นฐานที่จำเป็น (essential facility)

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงจัดทำประกาศ กทข. เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการใช้สิทธิในการปักหรือตั้งเสาหรือเดินสาย วางท่อ หรือติดตั้ง

อุปกรณ์ประกอบใดในการให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ. 2552 ซึ่งอิงอยู่บนพื้นฐานการส่งเสริมบริการโทรคมนาคมโดยทั่วถึง สนับสนุนให้เกิดการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การใช้ทรัพย์สินอย่างคุ้มค่าและไม่ก่อให้เกิดการลงทุนซ้ำซ้อน รวมถึงการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกทางด้านโทรคมนาคมที่มีได้มีความหมายให้บริการโทรคมนาคมต่อสาธารณะ การคุ้มครองและกำหนดสิทธิในการประกอบกิจการโทรคมนาคม และเพื่อเป็นการคุ้มครองสุขภาพอนามัยความปลอดภัยและประโยชน์สาธารณะโดยรวม

**(6) ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดข้อห้ามการกระทำที่มีลักษณะเป็นการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว พ.ศ. 2554**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 84 (11) จำกัดสัดส่วนการเป็นเจ้าของโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน หรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 จำกัดสัดส่วนการถือหุ้นของคนต่างด้าวในการประกอบกิจการโทรคมนาคมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ซึ่งก็คือ การมีหุ้นอันเป็นทุนตั้งแต่กี่หนึ่ง

อย่างไรก็ดี บทบัญญัติดังกล่าวมิได้นำไปใช้ในทางปฏิบัติ โดยจะเห็นได้ว่า ตั้งแต่เริ่มเปิดเสรีโทรคมนาคมจนปัจจุบัน กิจการโทรคมนาคมที่เคยผูกขาดโดยผู้ประกอบการไม่กี่รายก็เปลี่ยนไปมีผู้ประกอบการรายใหม่ๆ ในตลาดมากขึ้น แต่



ผู้ประกอบการรายใหญ่ในปัจจุบันส่วนใหญ่กลับกลายเป็นว่าถูกควบคุมหรือคนต่างชาติเป็นเจ้าของทางอ้อม แม้ว่าต่างชาตินั้นมีเงินลงทุนที่สูงกว่าหรือมีความเชี่ยวชาญในเทคโนโลยีมากกว่าก็ตาม แต่สภาพตลาดปัจจุบันก็สะท้อนให้เห็นว่า การผูกขาดในยุคนี้อาจเปลี่ยนไปกลายเป็นการผูกขาดโดยทุนต่างดาวที่มีอำนาจในการควบคุมกิจการโทรคมนาคมแทนผลที่ตามมาก็คือ ผู้ประกอบการรายใหม่ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือผู้ประกอบการรายเล็กสัญชาติไทยไม่อาจเติบโตหรือแข่งขันกับยักษ์ใหญ่ในตลาดได้และไม่สมตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายไทย

ด้วยเหตุนี้ ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดข้อห้ามการกระทำที่มีลักษณะเป็นการครอบงำกิจการโดยคนต่างดาว พ.ศ. 2554 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2554 จึงได้กำหนดกระบวนการและหลักเกณฑ์การพิจารณาการครอบงำกิจการโดยคนต่างดาวไว้ โดยกำหนดการกระทำหรือพฤติกรรมที่เข้าข่ายเป็นการครอบงำกิจการโดยคนต่างดาวไว้ เช่น การถือหุ้นผ่านตัวแทน (Nominee) การมีสิทธิพิเศษในการออกเสียงและลงมติมากกว่าสัดส่วนการถือหุ้นที่แท้จริง การแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง แห่่งที่มาของเงินทุน การทำสัญญาหรือการร่วมประกอบกิจการบางประเภทที่มีผลเป็นการ

ถ่ายโอนค่าใช้จ่ายหรือผลตอบแทนให้แก่คนต่างดาว การโอนราคา (Transfer pricing) เป็นต้น<sup>101</sup> และผู้ประกอบการมีหน้าที่ที่จะต้องรายงานและรับรองว่าได้ดำเนินการใดๆ อันเป็นการขัดต่อข้อห้ามนั้น<sup>102</sup> หรือหากมี ก็อยู่ภายใต้แนวปฏิบัติอันเป็นที่ยอมรับทั่วไปทางธุรกิจ<sup>103</sup> หรือพร้อมที่จะกำหนดมาตรการเยียวยาแก้ไขพฤติกรรมดังกล่าว

ทั้งนี้ การพิจารณาของคณะกรรมการนั้นจะอาศัยหลักความมั่นคงเป็นตัวตั้ง เพราะการเป็นเจ้าของโครงข่ายและมีอำนาจในการกำกับดูแลโครงข่ายนั้นเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐได้<sup>104</sup> อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่า คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงเห็นว่าพฤติกรรมนั้นเป็นภัยต่อความมั่นคง<sup>105</sup> บริษัทนั้นๆ ก็ยังมีโอกาสแก้ไขโดยเสนอมาตรการเยียวยาเพื่อแก้ไขการครอบงำกิจการได้ เพื่อให้ผู้ประกอบการมีเวลาและช่องทางในการปรับตัวเพื่อเข้าสู่ระบบการกำกับดูแลที่ควรจะเป็นตามเจตนารมณ์ของกฎหมายไทย

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ประกาศฉบับนี้มีขึ้นเพื่อรักษาเจตนารมณ์ของกฎหมายและป้องกันการหาช่องว่างทางกฎหมายเพื่อหลบเลี่ยงกฎหมายดังที่ผ่านมา หากถือหุ้นเท่าใดก็ควรมีสิทธิในการบริหารจัดการบริษัทเท่านั้น และเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการประกอบกิจการ ตลอดจนส่งเสริมหลักบรรษัทภิบาลที่ดี โดยให้โอกาสผู้ประกอบการ

<sup>101</sup> โปรดดูรายละเอียด บัญชีแนบท้ายฯ ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดข้อห้ามการกระทำที่มีลักษณะเป็นการครอบงำกิจการโดยคนต่างดาว พ.ศ. 2554

<sup>102</sup> โปรดดูข้อ 4 และข้อ 5 ของประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดข้อห้ามการกระทำที่มีลักษณะเป็นการครอบงำกิจการโดยคนต่างดาว พ.ศ. 2554

<sup>103</sup> โปรดดู ข้อ 3 ของประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดข้อห้ามการกระทำที่มีลักษณะเป็นการครอบงำกิจการโดยคนต่างดาว พ.ศ. 2554

<sup>104</sup> เช่น การดักฟัง หรือการปิดระบบการเชื่อมต่อโครงข่าย เป็นต้น

<sup>105</sup> โปรดดูข้อ 9 ของประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดข้อห้ามการกระทำที่มีลักษณะเป็นการครอบงำกิจการโดยคนต่างดาว พ.ศ. 2554



ในการรายงานและตรวจสอบการประกอบกิจการ  
ของตัวเองอย่างเป็นระบบเพื่อใช้เป็นหลักประกันได้  
ว่าบริษัทของตนนั้นมีได้มีการครอบงำกิจการโดย  
คนต่างด้าวแต่อย่างใด และลดความเสี่ยงจากการใช้  
ดุลยพินิจของผู้มีอำนาจกำกับดูแลในการพิจารณา  
โดยปราศจากหลักเกณฑ์ใดๆ หรือมิได้ประกาศ  
หลักเกณฑ์นั้นไว้ล่วงหน้า เมื่อข้อมูลทางกฎหมาย  
สะท้อนสภาพการแข่งขันในตลาดอย่างแท้จริงแล้ว  
ต่อไป การกำกับดูแลก็จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ  
และตรงจุดมากยิ่งขึ้น ผู้ประกอบการแต่ละรายก็จะมี  
ศักยภาพในการแข่งขันที่เท่าเทียมกัน (Level-  
playing field) และผลจากการแข่งขันอย่างดุเดือดนั้น  
ก็จะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภค<sup>106</sup>

## บทสรุป

การกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้านั้นจะต้อง  
อาศัยความรู้ความเข้าใจเป็นอย่างดีทั้งทางกฎหมาย  
และทางเศรษฐศาสตร์ในการปรับใช้ และยิ่งใน  
กิจการโทรคมนาคมแล้ว ยังต้องมีความรู้ทางเทคนิค  
ประกอบด้วย การปรับใช้กฎหมายแข่งขันนั้น  
จึงไม่ใช่การตีความตามตัวบทกฎหมาย หรือการ  
ซึ่งน้ำหนักกระหว่าง efficiency และ harm โดย  
วิเคราะห์เพียงผิวเผินเท่านั้น หากแต่ต้องใช้ความ  
ลึกซึ้งในการพิจารณา รวบรวมข้อมูลให้รอบด้าน  
คำนึงถึงผลดีและผลเสียที่จะเกิดขึ้นต่อทุกฝ่าย เพื่อ  
ให้การซึ่งน้ำหนักก่อนการตัดสินใจเป็นไปด้วยความ

ยุติธรรม ถูกต้องตามกฎหมายและรักษากลไกตลาด  
ให้ดำเนินต่อไปได้

ในกรณีของประเทศไทย การที่บริการโทรคมนาคม  
และบริการอื่นๆ ถูกกำหนดโดยกฎหมายให้ถูก  
ผูกขาดโดยรัฐมานาน แม้ต่อมากฎหมายกำหนด  
ให้มีการเปิดเสรี ซึ่งโดยผลอาจเป็นเพียงการเปลี่ยน  
ผู้ผูกขาดจากรัฐมาเป็นเอกชน อีกทั้ง คนไทย  
ส่วนใหญ่ยังคงขึ้นชมกลุ่มทุนหรือการสนับสนุน  
การลงทุน โดยมองว่าเป็นเรื่องพาณิชย์นโยบาย และ  
มองว่าการผูกขาดมิใช่เรื่องร้ายแรงหรือมีข้อเสีย  
แต่อย่างใด บริษัทใหญ่จึงไม่จำเป็นต้องมีกฎระเบียบ  
แยกต่างหากจากบริษัทเล็ก รวมทั้งไม่จำเป็นต้องมี  
กฎระเบียบ จำกัดหรือกำกับพฤติกรรมของบริษัท  
ในการนี้ที่ผ่านมาคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม  
แห่งชาติ ต่อเนื่องมาถึงคณะกรรมการกิจการ  
กระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการ  
โทรคมนาคมแห่งชาติ ในฐานะองค์กรกำกับดูแล  
กิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการโทรคมนาคม  
จึงต้องเผชิญกับความท้าทายเป็นอย่างมากในเรื่อง  
การรักษาความเป็นอิสระและความเป็นกลางใน  
การกำกับดูแลกิจการดังกล่าว เนื่องจากรัฐวิสาหกิจ  
ที่เป็นผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม รายเดิม  
(incumbent) ถึงแม้จะถูกจัดตั้งขึ้นในรูปแบบของ  
บริษัทมหาชน แต่ในความเป็นจริง ประเทศไทย  
โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ที่อาจ  
ถือได้ว่าเป็นผู้ถือหุ้นเพียงเจ้าเดียว ความได้เปรียบ  
ทางด้านอำนาจอธิปไตยนี้เอง ถูกแสดงออกโดยผ่าน

<sup>106</sup> การกำกับดูแลความเป็นเจ้าของและอำนาจของคนต่างชาติในการควบคุมกิจการนั้น ถือเป็นหลักสากล หลายประเทศก็มีการกำหนดกฎหมายเช่นนี้ไว้  
แม้กระทั่ง ใน CATs เองก็ตาม โดยในประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดสัดส่วนความเป็นเจ้าของของคนต่างชาติในกิจการกระจายเสียง (broadcasting)  
กิจการโทรคมนาคมพื้นฐาน (common carrier) ระบบนำร่องอากาศยาน (aeronautical en route) หรือ ระบบสื่อสารวิทยุอากาศยาน (aeronautical fixed  
radio station) ไว้ใน Section 310(b) ของ Communications Act, 1934 โปรดดูเพิ่มเติม พัฒนาการ โกวพัฒนาภิกร, รายงานผลการวิจัยเรื่อง การแยก  
หน้าที่บริหารกับความเป็นเจ้าของกิจการ: กรณีศึกษากิจการของคนต่างชาติในสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2552



รัฐธรรมนูญและกฎหมายก่อตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของไทยที่ผ่านมาทั้งสองฉบับ ซึ่งมีบทบัญญัติที่ในเชิงเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของรัฐ โดยเฉพาะประโยชน์ที่พึงได้จากการรับส่วนแบ่งรายได้จากคู่สัญญาฝ่ายเอกชนตามสัญญาสัมปทาน นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการแข่งขันและการเปิดตลาดโทรคมนาคมของไทย จะพบว่ามีหลายกรณีที่มีการดำเนินการส่งเสริมการแข่งขันของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติกลับถูกขัดขวางโดยรัฐวิสาหกิจ ผ่านการอาศัยอำนาจทางศาลหรือการโต้แย้งไม่ยอมปฏิบัติตาม โดยเฉพาะการฟ้องร้องและขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวกรณีการปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อประกอบกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ IMT ย่านความถี่ 2.1 GHz พ.ศ. 2553 ซึ่งส่งผลเป็นการประวิงเวลาในการบังคับใช้กฎหมาย และทำให้ประเทศไทยยังไม่สามารถมีการแข่งขันในตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่ยุคที่สามได้จากการตีความตามลายลักษณ์อักษรจนไม่พิจารณาถึงภาพรวมในเศรษฐศาสตร์และเชิงเทคนิค ทำให้การแข่งขันที่เพิ่งเกิดขึ้นในตลาดนั้นไม่เกิดขึ้น โดยมีพักจะสำรวจว่าการที่จะพยายามรักษา monopoly profit ของรัฐ มีผลเป็นการลด consumer surplus และ welfare ของตลาด ซึ่งก็คือประชาชนส่วนใหญ่และผู้บริโภคนั่นเอง ส่งผลให้ปัจจุบันผู้เล่นในตลาดต้องหาช่องทางอื่นโดยการเลี่ยงกฎหมายเพื่อจะสามารถให้บริการ 3G ได้ โดยการทำ in band migration กล่าวคือ การปรับปรุงเทคโนโลยีที่ใช้บนคลื่น

ความถี่เดิม โดยใช้เทคโนโลยี HSPA แทน ซึ่งช่วงความถี่เดิมนั้นมีใช้ความถี่ที่เหมาะสมกับการให้บริการ 3G อย่างแท้จริงและความจุ (Capacity) ไม่เพียงพอ ดังจะเห็นได้ว่า โทรศัพท์นั้นโทรติดยากขึ้น ผลที่ตามมาในอนาคตก็คือ ผู้ประกอบการรายเดิมเหล่านี้จะมีโอกาสทำตลาดผู้ใช้บริการ 3G ก่อนและเข้าครอบครองตลาดได้อย่างรวดเร็ว และจะส่งผลกระทบต่อการแข่งขันของผู้ประกอบการที่จะได้รับใบอนุญาต 3G ในอนาคต หรือ MVNO ในปัจจุบันที่ได้รับสิทธิการให้บริการ 3G บนคลื่น 1900 MHz จาก TOT ซึ่งมีคลื่นที่เหมาะสมและให้บริการ 3G ที่มีคุณภาพที่ดีกว่า การที่เราปล่อยโดยจงใจไม่เปิดตลาด ทั้งๆ ที่ควรเปิดตลาดได้นี้ส่งผลบิดเบือนการแข่งขันอย่างมาก เพราะผู้ให้บริการรายใหม่ไม่สามารถเข้าสู่ตลาดได้หรือยากที่จะประกอบการแข่งขันผู้ประกอบการรายเดิม และผู้ประกอบการรายเดิมก็ใช้โอกาสนี้ลงทุนเพิ่ม วางเสาพาดสาย จนมีผลเป็นการลดโอกาสของผู้เข้าตลาดรายใหม่ ด้วยเหตุนี้ บริการ 3G ในอนาคต จะประสบปัญหาการเข้าตลาดอย่างมาก กลายเป็นว่ากฎหมายไปสร้างเสริมให้ผู้ที่ผูกขาดได้กำไรนานขึ้นสามารถลงทุนในกิจการใหม่โดยไม่ต้องพะวงว่าจะมีรายใหม่เข้ามาแข่งขัน

การกำกับการแข่งขันโดยมุ่งเน้นส่งเสริมให้มีการแข่งขันจะส่งผลดีแก่สังคมโดยรวม ทั้งในส่วนของผู้ประกอบการธุรกิจทุกรายที่จะได้รับโอกาสที่จะแข่งขันกันเองอย่างเสรีและมีกรอบการแข่งขันที่สร้างความเป็นธรรมให้กับผู้แข่งขันอย่างเท่าเทียม ในส่วนของผู้บริโภคที่จะได้รับบริการโทรคมนาคมที่มีคุณภาพและราคาที่เหมาะสม และในส่วนของสังคมที่จะสามารถติดต่อสื่อสารได้อย่างไม่ติดขัด



จึงถือเป็นภารกิจสำคัญขององค์กรกำกับดูแลทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า กสทช. รัฐบาลหรือแม้กระทั่ง ศาล ซึ่งแม้ว่าประเทศไทยจะยังใหม่กับการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันซึ่งต้องใช้ศาสตร์หลายๆ ด้านประกอบกัน แต่การผลักดันและร่วมมือจากทุกๆ ฝ่ายนั้นจะเป็นนิมิตหมายที่ดีที่กฎหมายจะมีส่วนช่วยแก้ไขกลไกตลาดของไทย

ที่มีลักษณะผูกขาด ให้มีการแข่งขันมากยิ่งขึ้น ผู้ประกอบการรายใหม่สามารถเกิดขึ้นได้ และนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม มิใช่แต่จะดันทุรังตีความกฎหมายจนกลายเป็นการรักษาการผูกขาด ปฏิเสธผลประโยชน์และสิทธิที่ประชาชนผู้บริโภคควรได้รับจากการเปิดตลาด และปล่อยให้ทรัพยากรคลื่นความถี่อันมีค่าต้องสูญหายไปวันต่อวัน





# 003 >







# กฎหมายและการเข้าถึงบริการกระจายเสียง สื่อโทรทัศน์ สื่อสารโทรคมนาคมสำหรับคนพิการ บนพื้นฐาน ความเท่าเทียมแห่งสิทธิที่มีใช้การสังคมสงเคราะห์

ลลิล ก่อวุฒิกุลรังษี\*

“We know that equality of individual ability has never existed and never will,  
but we do insist that equality of opportunity still must be sought.”

Franklin D. Roosevelt

## 1. บทนำ

ความหมายของคำว่า “พิการ” เป็นแนวคิดแบบพลวัตมีการพัฒนาจากความคิดว่าความพิการเป็นสาเหตุจากบาปกรรม มาเป็นแนวคิดการมองคนพิการในมุมมองทางการแพทย์ (medical model) คือ มองว่าความพิการเป็นปัญหาของคนพิการในการใช้ชีวิตในสังคมต้องได้รับการรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพ แต่เนื่องจากการมองแบบนี้ทำให้คนพิการถูกมองว่าไม่มีศักยภาพในการดำเนินชีวิตด้วยตนเอง จึงได้มีการเปลี่ยนทัศนคติต่อคนพิการ โดยมองความพิการจากมุมมองทางสังคมแทน (social model) คือ ปัญหาไม่ได้มาจากความพิการแต่มาจากปัจจัยแวดล้อมที่ไม่เอื้อต่อคนพิการ หากปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมแล้ว คนพิการย่อมไม่มีปัญหาในการอยู่ในสังคม

การใช้แนวคิดมุมมองทางสังคมเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับในทางระหว่างประเทศในปัจจุบัน เห็นได้จากอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)<sup>1</sup> ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศไทย รวมถึงประเทศอื่นๆ ต่างรับแนวคิดนี้ และนำไปอนุวัติการเป็นกฎหมายภายในของประเทศตน รวมถึงไปถึงด้านการกระจายเสียง การสื่อสารโทรคมนาคม

\* น.บ. (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) (เกียรตินิยมอันดับ 2), น.บ.ท., LL.M. (Institute of Air and Space Law, McGill University), Ph.D. (Candidate) Leiden University, the Netherlands.

<sup>1</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 30 March 2007, 189 UNTS 137, entered into force 3 May 2008



สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าในกฎหมายเกี่ยวกับคนพิการ เป็นหนึ่งในประเทศแรกๆ ที่มีกฎหมายภายในเพื่อรองรับสิทธิที่เท่าเทียมกันของคนพิการ กฎหมายที่สำคัญคือ กฎหมายชาวอเมริกันที่มีความพิการ ปี ค.ศ. 1990 (Americans with Disabilities Act - ADA) ซึ่งให้ความคุ้มครองสิทธิคนพิการแบบบูรณาการ มีเนื้อหาครอบคลุมในทุกเรื่อง เช่น เรื่อง การเข้าถึงบริการสาธารณะ อาคาร สถานที่ เทคโนโลยีโทรคมนาคม การจ้างงาน<sup>2</sup> จึงน่าสนใจทำการศึกษาเพื่อเป็นแนวทางสำหรับประเทศไทย

บทความนี้มุ่งศึกษาแนวคิดมุมมองทางสังคมเพื่อวางหลักมาตรฐานระหว่างประเทศ และศึกษากฎหมายและการบังคับใช้กับบริการการสื่อสารโทรคมนาคมของประเทศสหรัฐฯ ภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสาร (Federal Communication Commission - FCC) และประเทศไทยเพื่อนำมาวิเคราะห์และเสนอแนะพัฒนาการดำเนินงานของประเทศไทยต่อไป

## 2. กฎหมายและมาตรฐานระหว่างประเทศ

หลักการพื้นฐานในกฎหมายระหว่างประเทศกล่าวถึงเรื่อง ความเสมอภาค (Equality) และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) ซึ่งใช้เป็นหลักทั่วไปกับคนทุกกลุ่ม เช่น ผู้หญิง เด็ก ผู้สูงอายุ กลุ่มชาติพันธุ์ รวมถึง คนพิการที่ถือเป็นคนกลุ่มน้อยที่มีจำนวนมากที่สุด คือมีจำนวนกว่า 650 ล้านคนทั่วโลก<sup>3</sup>

เมื่อพิจารณาในกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับคนพิการ กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสิทธิคนพิการ โดยเฉพาะ คือ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ โดยบัญญัติรับรองสิทธิคนพิการในฐานะผู้ทรงสิทธิ (Subject of Right) ไม่ใช่วัตถุแห่งสิทธิ (Object of Right) นอกจากนี้ยังมองว่าความพิการแบบมุมมองทางสังคม (Social Model) คือ ความพิการเกิดขึ้นจากสภาพสังคมที่กีดขวางการมีส่วนร่วมในสังคม ดังนั้นหากปรับสภาพสังคมให้มีความเหมาะสม คนพิการก็จะอยู่ร่วมในสังคมได้ เป็นการเปลี่ยนมุมมองจากมุมมองทางการแพทย์ (Medical Model) ที่มองความพิการเป็นเรื่องของความเจ็บป่วย และต้องรักษาเยียวยา ทำให้สถานะของคนพิการอยู่ในสถานะผู้รับสงเคราะห์

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการได้กล่าวถึงการสื่อสารไว้ โดยให้นิยามว่า หมายรวมถึงการสื่อสารด้วยภาษา การแสดงข้อความ อักษรเบรลล์ การสื่อสารด้วยการสัมผัสตัวพิมพ์ขนาดใหญ่ สื่อผสมที่สามารถเข้าถึงได้ตลอดจนสื่อที่เป็นลายลักษณ์อักษร สื่อเสียง ภาษาที่เข้าใจง่าย ผู้อ่านและช่องทาง วิธีการ และรูปแบบการสื่อสารทางเลือกและการสื่อสารเสริม รวมถึงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่สามารถเข้าถึงได้<sup>4</sup> ข้อ 9 ได้อธิบายความสามารถในการเข้าถึงว่ารัฐภาคีควรทำอย่างไรเพื่อให้คนพิการสามารถเข้าถึงสภาพแวดล้อมด้านสารสนเทศและการสื่อสารซึ่งรวมถึงบริการอิเล็กทรอนิกส์และบริการในกรณีฉุกเฉิน<sup>5</sup> โดยกำหนดให้รัฐภาคีดำเนินการพัฒนา ตรวจสอบมาตรฐานขั้นต่ำ

<sup>2</sup> แต่สำหรับการเดินทางทางอากาศจะอยู่ภายใต้กฎหมาย Air Carrier Access Act ค.ศ. 1986

<sup>3</sup> Some Facts about Persons with Disabilities <<http://www.un.org/disabilities/convention/facts.shtml>> (accessed on 19 Aug 2011).

<sup>4</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 30 March 2007, 189 UNTS 137, entered into force 3 May 2008, Art. 2.

<sup>5</sup> Ibid. at Art. 9.



ประกันว่าองค์กรภาคเอกชนได้จัดสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการแก่คนพิการ จัดฝึกอบรมผู้เกี่ยวข้อง จัดให้มีสัญลักษณ์อักษรเบรลล์ ส่งเสริมรูปแบบอื่นๆ ส่งเสริมให้คนพิการเข้าถึงเทคโนโลยีและระบบสารสนเทศ และการสื่อสารแบบใหม่ๆ ส่งเสริมการออกแบบ การพัฒนา การผลิตและการจำหน่ายเทคโนโลยีและระบบสารสนเทศและการสื่อสารที่สามารถเข้าถึงได้ ตั้งแต่ระยะแรกเริ่ม เพื่อให้เกิดการเข้าถึงเทคโนโลยี และระบบดังกล่าวด้วยค่าใช้จ่ายที่ต่ำสุด<sup>6</sup>

ยิ่งไปกว่านั้นข้อ 30 ในหัวข้อการมีส่วนร่วมทางวัฒนธรรม นันทนาการ การผ่อนคลายยามว่าง และกีฬา ยังได้กล่าวถึงสิทธิของคนพิการในการมีส่วนร่วม เพื่อประกันการเข้าถึงรายการโทรทัศน์ ภาพยนตร์ ละคร และกิจกรรมอื่นๆ ทางวัฒนธรรมในรูปแบบที่สามารถเข้าถึงได้<sup>7</sup>

นอกจากนี้สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Union - ITU) ยังได้ออกเอกสาร F790 Telecommunications accessibility guidelines for older persons and persons with disabilities เกี่ยวกับแนวทางในการจัดบริการแก่คนพิการในปี ค.ศ. 2007<sup>8</sup> ซึ่งมีสถานะเป็นข้อแนะนำทั่วไปในเรื่องมาตรฐานการพัฒนา การออกแบบอุปกรณ์และซอฟต์แวร์สำหรับการสื่อสารแก่คนพิการ โดยให้ความหมายคนพิการไว้ว่าหมายถึง สภาวะที่มีข้อจำกัดในการใช้อุปกรณ์และบริการโทรคมนาคม (a state when use of telecommunications equipment and services is restricted)<sup>9</sup> การให้คำนิยามนี้ทำให้รวมถึงกรณีของ

คนที่โดยปกติแล้วไม่ถูกมองว่าเป็นผู้พิการ แต่เมื่อใช้ การติดต่อสื่อสารโทรคมนาคมแล้วมีข้อจำกัด และ ยังเป็นการมองความพิการเป็นมุมมองทางสังคม (Social Model) อีกด้วย

เอกสารทั้งสองฉบับแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญ ตระหนักในสิทธิของคนพิการในการเข้าถึง บริการสื่อสารโทรคมนาคม ซึ่งรัฐภาคีควรนำไป ปฏิบัติให้เกิดผลแท้จริง

### 3. สหรัฐอเมริกา: หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สหรัฐฯ เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับคนพิการ อย่างมากประเทศหนึ่ง และมีการออกกฎหมายที่ ทันสมัย เน้นแนวคิดผู้ทรงสิทธิ มากกว่าการสงเคราะห์ จึงนำศึกษาโครงสร้างและการดำเนินการใช้บังคับ กฎหมายของสหรัฐฯ เป็นอย่างยิ่ง หัวข้อนี้จะเน้น ในแง่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับคนพิการด้านการ กระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และสื่อสารโทรคมนาคม เป็นหลัก

#### 3.1 คณะกรรมการว่าด้วยการพัฒนาการเข้าถึง แห่งสหรัฐฯ

คณะกรรมการว่าด้วยการขจัดอุปสรรคทาง สถาปัตยกรรมและคมนาคม (Architectural and Transportation Barriers Compliance Board) ได้เปลี่ยนเป็นคณะกรรมการว่าด้วยการพัฒนาการเข้าถึง แห่งสหรัฐฯ (Access Board) ในปัจจุบัน ก่อตั้งใน ปี ค.ศ. 1973 มีฐานะเป็นหน่วยงานอิสระรับผิดชอบ ด้านการเข้าถึงบริการและสวัสดิการต่างๆ ของ

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid. at Art 30 (b)

<sup>8</sup> F.790 : Telecommunications accessibility guidelines for older persons and persons with disabilities, <<http://www.itu.int/rec/T-REC-F.790-200701-1/en>> (accessed on 19 Aug 2011)

<sup>9</sup> Ibid. at Clause 3.2.



คนพิการ การกำหนดกฎเกณฑ์การออกแบบที่เอื้อต่อการเข้าถึงของคนพิการในด้านต่างๆ เช่น อุปกรณ์โทรคมนาคม อาคาร รวมไปถึงข้อมูลในรูปแบบเทคโนโลยีสารสนเทศ มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ADA และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับคนพิการมีฐานะเป็นหน่วยงานอิสระดูแลในเรื่องภาพรวมเพื่อคุ้มครองสิทธิของพิการในทุกๆ ด้าน อาทิ การออกแบบอาคารยานพาหนะขนส่งสาธารณะ รวมไปถึงอุปกรณ์โทรคมนาคม และเทคโนโลยีสารสนเทศ

### 3.2 คณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสาร

คณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสาร (Federal Communication Commission - FCC) เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ จัดตั้งตามกฎหมาย Communications Act ค.ศ. 1934 และมีหน้าที่กำกับดูแลการสื่อสารระหว่างรัฐและการสื่อสารระหว่างประเทศทางวิทยุ โทรทัศน์ ดาวเทียมและเคเบิล<sup>10</sup> มีสำนักต่างๆ ภายใต้ FCC รับผิดชอบในด้านต่างๆ หนึ่งในนั้นคือสำนักผู้บริโภคและกิจการของรัฐ (Consumer & Governmental Affairs Bureau) ทำหน้าที่ให้ความรู้แก่ผู้บริโภคเกี่ยวกับสินค้าและบริการด้านโทรคมนาคม<sup>11</sup> ภายใต้สำนักยังมีหน่วยงานย่อยที่ชื่อ หน่วยพิทักษ์สิทธิคนพิการ (Disability Rights Office) ทำหน้าที่รับผิดชอบเรื่องเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมแก่คนพิการ รวมถึงการให้คำแนะนำความช่วยเหลือต่อหน่วยงานอื่นๆ เกี่ยวกับเรื่องคนพิการออกกฎเกณฑ์ นโยบายในเรื่องดังกล่าว<sup>12</sup>

## 4. สหรัฐ: กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง และการใช้บังคับ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนพิการในสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายหลักกฎหมายที่สำคัญคือ กฎหมายชาวอเมริกันที่มีความพิการ ปี ค.ศ. 1990 (Americans with Disabilities Act - ADA) ในด้านโทรคมนาคม ADA ได้กำหนดให้มีการให้บริการโทรคมนาคมสำหรับผู้พิการไว้ในส่วน Title 47 Telegraphs, Telephones, and Radiotelegraphs โดยกำหนดให้มีบริการถ่ายทอดซ้ำ (Telecommunication Relay Service) รวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ ด้วย

กฎหมาย Telecommunications Act ค.ศ. 1996 เป็นกฎหมายเพิ่มเติมจาก Communications Act ค.ศ. 1934 ได้วางหลักเกี่ยวกับการเข้าถึงการสื่อสารโทรคมนาคมของคนพิการไว้เป็นการเฉพาะ โดย Title IV แห่ง ADA ได้แก้ไขกฎหมายปี ค.ศ. 1934 ในมาตรา 225 เพื่อคุ้มครองสิทธิของคนพิการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีปัญหาด้านการได้ยิน

กฎหมาย Twenty-First Century Communications and Video Accessibility Act ค.ศ. 2010 กำหนดเกี่ยวกับเรื่องคำบรรยายแทนเสียง (Closed Captioning) ในระบบโทรทัศน์

กฎหมาย Hearing Aid Compatibility Act ค.ศ. 1988 กำหนดให้ FCC ดูแลเกี่ยวกับการผลิตหรือนำเข้าโทรศัพท์ไร้สายทุกประเภทที่ใช้ในสหรัฐฯ หลังจากปี ค.ศ. 1989 ให้มีความเหมาะสมในการช่วยการฟัง<sup>13</sup> ต่อมาได้ขยายไปถึงโทรศัพท์ไร้สายด้วยในวันที่ 14 สิงหาคม ค.ศ. 2003<sup>14</sup>

<sup>10</sup> About the FCC <<http://transition.fcc.gov/aboutus.html>> (accessed on 19 Aug 2011)

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> CGB Office <[http://transition.fcc.gov/cgb/cgb\\_offices.html#DRO](http://transition.fcc.gov/cgb/cgb_offices.html#DRO)> (accessed on 19 Aug 2011)

<sup>13</sup> Hearing Aid-Compatible Compliance for Wireline Telephones <<http://www.fcc.gov/guides/hearing-aid-compatibility-wireline-telephones>> (accessed on 19 Aug 2011)

<sup>14</sup> Hearing Aid-Compatible Compliance for Wireless Telephones <<http://www.fcc.gov/guides/hearing-aid-compatibility-wireless-telephones>> (accessed on 19 Aug 2011)



กฎหมายข้างต้นมีรายละเอียดที่น่าสนใจแยกตามประเภทได้ดังนี้

#### 4.1 วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์หลักของกฎหมาย คือ การกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐและเอกชนอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงบริการด้านการสื่อสารโทรคมนาคมทั้งทางโทรศัพท์และโทรทัศน์แก่คนพิการโดยมีการกำหนดว่าต้องมีด้านใดบ้าง

#### 4.2 ใครคือคนพิการ

ก่อนที่จะกล่าวถึงการบริการอำนวยความสะดวกเพื่อคนพิการ ควรทำความเข้าใจก่อนว่าใครคือผู้ได้รับบริการ หรือ ใครคือคนพิการตามกฎหมาย Telecommunications Act ฉบับนี้ มาตรา 225 (a) ไม่ได้ให้นิยามไว้เฉพาะ แต่ได้ให้ใช้ความหมายคำว่า “พิการ” (disability) ตามมาตรา 3(2)(A) หรือ (42 U.S.C. 12102(2)(A)) แห่งกฎหมายคนพิการอเมริกัน ปี ค.ศ. 1990 (Americans with Disabilities Act - ADA) ซึ่งเป็นเลขมาตราเก่าก่อนที่จะมีการแก้ไขในปี ค.ศ. 2008 ที่หมายความว่า บุคคลที่มีความบกพร่องทางกายภาพหรือจิตใจซึ่งจำกัดกิจกรรมการดำเนินชีวิตหลักของบุคคลนั้นอย่างมีนัยสำคัญ<sup>15</sup> แต่กฎหมาย ADA ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2008 ที่มีผลใช้บังคับแล้วในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2009 นั้น

ได้แก่อความหมายคำอื่นให้มีความชัดเจนขึ้น และได้เลื่อนเลขมาตราเป็น มาตรา 12102 (1)(A) แต่ยังคงความหมายเดิม<sup>16</sup>

#### 4.3 บริการตามกฎหมายและการใช้บังคับ

หัวข้อนี้มุ่งพิจารณาบริการที่ FCC ได้ดำเนินการจัดให้มีขึ้นภายใต้กฎหมาย โดยพิจารณากฎระเบียบ แนวปฏิบัติ และการใช้บังคับ การร้องเรียนที่เกี่ยวข้อง

##### 4.3.1 อุปกรณ์และบริการโทรคมนาคม

อุปกรณ์และบริการโทรคมนาคมเป็นสิ่งพื้นฐานสำหรับการเข้าถึงการติดต่อสื่อสาร อุปกรณ์บางชนิดจำเป็นต้องได้รับการออกแบบเฉพาะสำหรับผู้พิการแต่ละประเภท เช่น ผู้บกพร่องทางการมองเห็นอาจต้องการโทรศัพท์ที่มีแป้นอักษรเบรลล์หรือโปรแกรมช่วยอ่านออกเสียงหมายเลขที่กด เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ มาตรา 255 แห่งกฎหมาย Telecommunications Act จึงได้กำหนดหน้าที่ให้กับผู้เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคมเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับคนพิการในการเข้าถึงการติดต่อสื่อสาร โดยในมาตรา 255 (B) กำหนดให้ผู้ผลิตอุปกรณ์ (equipment) โทรคมนาคม หรือ อุปกรณ์ในสถานที่ลูกค้า (customer premises equipment)<sup>17</sup> ซึ่งกินความทั้งฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์สร้างความแน่ใจว่าอุปกรณ์เหล่านี้ได้รับการออกแบบ

<sup>15</sup> Americans with Disabilities Act 1990 (Original version), Sec 12102 Definitions

(2) Disability

The term “disability” means, with respect to an individual

(A) a physical or mental impairment that substantially limits one or more of the major life activities of such individual;

<sup>16</sup> Americans with Disabilities Act 1990 (2008 Amendment), Sec. 12102 Definition of disability

As used in this chapter:

(1) Disability

The term “disability” means, with respect to an individual

(A) a physical or mental impairment that substantially limits one or more major life activities of such individual;

<sup>17</sup> อุปกรณ์ในสถานที่ลูกค้า (customer premises equipment) คือ อุปกรณ์โทรคมนาคมที่ใช้ในบ้านหรือสำนักงาน หรือสถานที่อื่น เพื่อใช้ในการติดต่อสื่อสาร เช่น โทรศัพท์ โทรสาร เครื่องตอบรับสายอัตโนมัติ เป็นต้น



พัฒนา และประดิษฐ์แก้ไขเพื่อให้คนพิการเข้าถึง และการเข้าถึงการใช้งานได้ทันที (readily achievable)<sup>18</sup> หากสามารถทำได้โดยไม่ลำบากหรือมีค่าใช้จ่ายมาก โดยมีเกณฑ์ตามมาตรา 301 (9) (42 U.S.C. 12181 (9)) แห่ง ADA<sup>19</sup> ผู้ให้บริการโทรคมนาคมมีหน้าที่ให้บริการที่เข้าถึงได้และใช้ได้แก่คนพิการหากสามารถเข้าถึงการใช้งานได้ทันที (readily achievable)<sup>20</sup> อย่างไรก็ตามหากฝ่ายผู้ผลิตอุปกรณ์ หรือผู้ให้บริการไม่สามารถทำได้ เนื่องจากยังไม่สามารถทำได้ในขณะนั้น ฝ่ายผู้ผลิตอุปกรณ์หรือผู้ให้บริการต้องทำให้อุปกรณ์หรือบริการนั้นเข้ากันได้กับอุปกรณ์ช่วยหรืออุปกรณ์ในสถานที่ลูกค้าที่คนพิการใช้อุปกรณ์เพื่อช่วยในการเข้าถึงบริการโทรคมนาคมนั้นๆ<sup>21</sup>

คำว่า การเข้าถึงการใช้งานได้ทันที (readily achievable) หมายถึง การที่ผู้ให้บริการสามารถทำให้อุปกรณ์นั้นเข้าถึงได้ง่ายโดยไม่ลำบากหรือใช้ค่าใช้จ่ายมาก โดย FCC จะตัดสินเป็นกรณีๆ ไป<sup>22</sup>

นอกจากกฎหมายจะกำหนดหน้าที่ให้กับฝ่ายเอกชนแล้ว ยังได้กำหนดหน้าที่ให้กับฝ่ายรัฐ คือ คณะกรรมการว่าด้วยการพัฒนาการเข้าถึงแห่งสหรัฐฯ (Access Board)<sup>23</sup> ต้องพัฒนาแนวปฏิบัติสำหรับการเข้าถึงอุปกรณ์โทรคมนาคมและอุปกรณ์ในสถานที่ลูกค้า ร่วมกับกับคณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสารภายใน 18 เดือนหลังจากวันที่กฎหมายฉบับนี้ได้รับการตราแล้ว และคณะกรรมการทั้งสองคณะจะต้องตรวจสอบและปรับปรุงแนวปฏิบัติดังกล่าวด้วย<sup>24</sup>

การดูแลให้ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าปฏิบัติตามกฎหมาย Hearing Aid Compatibility Act ค.ศ. 1988 ในเรื่องการดำเนินการให้มีความเหมาะสมในการช่วยการฟัง ก็อยู่ภายใต้การดูแลของมาตรา 255 ด้วยเช่นกัน คือ การดำเนินการจัดให้มีอุปกรณ์ที่เรียกว่า telecoil เพื่อช่วยปรับเสียงที่เบาให้ดังมากขึ้น และช่วยลดเสียงรบกวนเบื้องหลัง<sup>25</sup>

<sup>18</sup> Telecommunications Act 1996, Sec. 255 (b)

<sup>19</sup> (9) Readily achievable

The term "readily achievable" means easily accomplishable and able to be carried out without much difficulty or expense. In determining whether an action is readily achievable, factors to be considered include--

(A) the nature and cost of the action needed under this chapter;

(B) the overall financial resources of the facility or facilities involved in the action; the number of persons employed at such facility; the effect on expenses and resources, or the impact otherwise of such action upon the operation of the facility;

(C) the overall financial resources of the covered entity; the overall size of the business of a covered entity with respect to the number of its employees; the number, type, and location of its facilities; and

(D) the type of operation or operations of the covered entity, including the composition, structure, and functions of the workforce of such entity; the geographic separateness, administrative or fiscal relationship of the facility or facilities in question to the covered entity.

<sup>20</sup> Supra note 18 at Sec. 255 (c).

<sup>21</sup> Ibid. at Sec. 255 (d).

<sup>22</sup> Disabled Persons Telecommunications Access - Section 255 < <http://www.fcc.gov/guides/disabled-persons-telecommunications-access-section-255> > (accessed on 19 Aug 2011)

<sup>23</sup> คำในฉบับที่ยังคงใช้ชื่อเดิม คือ คณะกรรมการว่าด้วยการขจัดอุปสรรคทางสถาปัตยกรรมและคมนาคม (Architectural and Transportation Barriers Compliance Board)

<sup>24</sup> Supra note 18 at Sec. 255 (e).

<sup>25</sup> Supra note 14.





เพื่อให้มาตรการมีผลใช้บังคับแท้จริง มาตรการนี้จึงมีบทกำหนดโทษในลักษณะของค่าปรับ การออกคำสั่งให้หยุดหรือระงับหรือสั่งให้เรียกอุปกรณ์ กลับมาเพื่อปรับปรุงให้คนพิการสามารถเข้าถึงได้<sup>26</sup>

ในการใช้บังคับ ภาคประชาสังคมที่ทำงานด้านคนพิการของสหรัฐฯ เคยมีการรวมตัวกันยื่นคำร้องต่อ FCC ในปี ค.ศ. 2007 เพื่อร้องเรียนบริษัท แอปเปิล (Apple) ว่าผลิตโทรศัพท์มือถือ iPhone ไม่ได้ตามกฎหมาย Hearing Aid Compatibility ประกอบกับมาตรา 255 เนื่องจากไม่มีระบบไมโครโฟน และ telecoil เนื่องจากตามมาตราฐานที่กำหนดโดย FCC ต้องมีอุปกรณ์ช่วยในการฟังอย่างน้อยสองประเภทต่ออุปกรณ์<sup>27</sup> ปัจจุบันในเว็บไซต์ของบริษัท แอปเปิล ได้มีหัวข้อเกี่ยวกับ Hearing Aid Compatibility เพื่อแสดงให้เห็นว่าโทรศัพท์มือถือของตนแต่ละรุ่น มีอุปกรณ์ช่วยในการฟังประเภทใดบ้าง<sup>28</sup> สะท้อนให้เห็นว่าการมีกฎระเบียบชัดเจน และมีการตรวจสอบที่เข้มแข็งในทุกภาคส่วนจะช่วยสร้างให้ผู้ประกอบการมีความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility) ได้ดียิ่งขึ้น

#### 4.3.2 การให้บริการถ่ายทอดซ้ำ (Telecommunication Relay Service)

การให้บริการทางโทรศัพท์ทำให้ผู้พิการทางการได้ยินหรือพูดสามารถใช้โทรศัพท์ได้เป็นการทำตาม Title IV แห่ง ADA ปัจจุบันสหรัฐฯ

ได้ให้บริการครอบคลุมทุกรัฐ รวมถึงเปอร์โตริโก รวมถึงโทรศัพท์ทางไกลด้วย<sup>29</sup> รูปแบบการให้บริการทำได้หลายวิธีดังนี้<sup>30</sup>

- **ข้อความสู่เสียง (Text-to-Voice TTY-based TRS)** ใช้ในโทรศัพท์ชนิดข้อความ (Teletypewriter - TTY) โดยพิมพ์ข้อความไปที่ศูนย์บริการ จากนั้นผู้ช่วยเหลือในการสื่อสาร (Communications Assistance - CA) จะถ่ายทอดข้อความเป็นเสียงพูดไปยังผู้ใช้โทรศัพท์แบบธรรมดา<sup>31</sup>

- **การส่งต่อเสียง (Voice Carry Over)** เป็นบริการสำหรับผู้บกพร่องทางการได้ยิน แต่สามารถพูดไปยังปลายทางได้ และจะได้รับข้อความตอบกลับผ่านทางผู้ช่วยเหลือในการสื่อสาร

- **การส่งต่อการได้ยิน (Hearing Carry Over)** เป็นบริการที่ตรงกันข้ามกับการส่งต่อเสียง คือ ให้บริการสำหรับผู้มีปัญหาในการพูดแต่สามารถได้ยิน จึงพิมพ์ข้อความส่งไปยังผู้ช่วยเหลือในการสื่อสาร เพื่อส่งต่อไปยังปลายทางและได้รับการตอบกลับมาโดยตรง

- **การถ่ายทอดแบบเสียงสู่เสียง (Speech-to-Speech Relay)** เหมาะสมกับผู้ที่มีปัญหาการออกเสียงไม่ชัดเจน ผู้ช่วยเหลือในการสื่อสารจะได้รับการฝึกมาเป็นพิเศษให้เข้าใจกับการออกเสียงไม่ชัดแบบต่างๆ การบริการนี้ไม่จำเป็นต้องใช้โทรศัพท์ประเภทพิเศษ

<sup>26</sup> Supra note 22.

<sup>27</sup> "Disability Advocates Gripe to FCC About iPhone"; Gregg Keizer, Computerworld (24 Sep 2007), online: Computerworld <[http://www.pcworld.com/article/137433/disability\\_advocates\\_gripe\\_to\\_fcc\\_about\\_iphone.html](http://www.pcworld.com/article/137433/disability_advocates_gripe_to_fcc_about_iphone.html)> (accessed on 19 Aug 2011).

<sup>28</sup> โปรดดูตัวอย่างใน เว็บไซต์ <http://support.apple.com/kb/HT4526>.

<sup>29</sup> Telecommunications Relay Service (TRS) <<http://www.fcc.gov/cgb/consumerfacts/trs.html>> (accessed on 19 Aug 2011)

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ "รายงานการศึกษาแนวทางการให้บริการโทรคมนาคมสำหรับคนพิการและผู้สูงอายุในประเทศไทย" (กรุงเทพฯ, 2552). (ต่อไปเรียกว่า รายงาน) หน้า 17.



- การถ่ายทอดภาษาที่ไม่ใช่ภาษา

**อังกฤษ (Shared Non-English Language Relay Services)** บริการนี้เกิดขึ้นเนื่องจากในสหรัฐฯ มีผู้ใช้ภาษาสเปนเป็นจำนวนมากจึงเริ่มจากการให้บริการถ่ายทอดภาษาสเปนด้วย นอกจากนี้ยังขยายไปถึงภาษาฝรั่งเศสโดยอาศัยเงินกองทุนด้านการถ่ายทอดซ้ำ

- การบริการให้คำบรรยายแทนเสียง

**บนโทรศัพท์ (Captioned Telephone Service)** เหมาะสำหรับผู้มีปัญหาการได้ยินบางส่วน ต้องใช้โทรศัพท์รุ่นพิเศษที่มีจอแสดงข้อความตอบกลับของอีกฝ่าย ระบบนี้จะมีการใช้เทคโนโลยีการรู้จำเสียงพูด (Speech Recognition) ในการเปลี่ยนเสียงพูดของผู้ช่วยเหลือในการสื่อสารเป็นข้อความอัตโนมัติ และข้อความนี้จะถูกส่งกลับไปยังโทรศัพท์ที่มีจอแสดงข้อความ<sup>32</sup>

- การบริการถ่ายทอดผ่านวิดีโอ

**(Video Relay Service VRS)** เป็นบริการผ่านอินเทอร์เน็ตเพื่อช่วยให้คนพิการที่ใช้ภาษามือแบบอเมริกันสื่อสารกับผู้ช่วยเหลือในการสื่อสารผ่านวิดีโอและผู้ช่วยเหลือในการสื่อสารก็จะแปลภาษามือนั้นเป็นคำพูดให้อีกฝ่าย และแปลคำพูดของอีกฝ่ายกลับเป็นภาษามือให้กลับผู้โทร ข้อดีของการบริการถ่ายทอดผ่านวิดีโอ คือ ทำให้การสนทนามีความลื่นไหลเร็วและมีความเป็นธรรมชาติมากกว่าแบบข้อความ แม้บริการนี้ไม่ถูกบังคับโดย FCC แต่ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2006 ผู้ให้บริการถ่ายทอดซ้ำที่ให้บริการถ่ายทอดผ่านวิดีโอต้องรับสายโทรเข้ามาภายในเวลาที่กำหนด เพื่อให้ผู้ใช้บริการไม่ต้องรอสายนาน

- การบริการถ่ายทอดผ่านระบบ IP

**(Internet Protocol Relay Service)** เป็นระบบการให้บริการประเภทใหม่ เป็นระบบบริการข้อความผ่านอินเทอร์เน็ตแทนการบริการผ่านสายโทรศัพท์ โดยสามารถติดต่อกับผู้ช่วยเหลือในการสื่อสารผ่านอินเทอร์เน็ตได้ การบริการนี้แม้ยังไม่ถูกบังคับใช้โดย FCC แต่มีการให้บริการอย่างแพร่หลาย

- การบริการให้คำบรรยายแทนเสียง

**บน IP (Internet Protocol Captioned Telephone Service)** เป็นระบบบริการใหม่ล่าสุดที่รวมบริการสองประเภทเข้าไว้ด้วยกัน คือ บริการให้คำบรรยายแทนเสียงบนโทรศัพท์และการบริการถ่ายทอดผ่านระบบ IP ทำให้ผู้ใช้สามารถฟังและอ่านข้อความได้พร้อมกับที่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งพูด โดยใช้โทรศัพท์ปกติและคอมพิวเตอร์ หรืออุปกรณ์ที่มีอยู่ในเว็บไซต์โดยไม่ต้องใช้อุปกรณ์พิเศษแต่อย่างใด

FCC ได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการให้บริการถ่ายทอดซ้ำไว้ อาทิ ต้องให้บริการถ่ายทอดซ้ำตลอด 24 ชั่วโมงทุกวัน และต้องรับสายภายใน 10 วินาทีในอัตราร้อยละ 85 ของสายที่โทรเข้ามาทั้งหมด หากมีการระบุเพศผู้ช่วยเหลือในการสื่อสารไว้เฉพาะ ผู้ให้บริการถ่ายทอดซ้ำต้องพยายามจัดทำให้ตามคำร้องขอ นั้นตัวผู้ช่วยเหลือในการสื่อสารต้องรักษาความลับของผู้ใช้บริการและไม่อาจบันทึกเนื้อหาการสนทนาได้ เว้นแต่ตามข้อยกเว้นที่กำหนด นอกจากนี้ยังมีการกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยอื่นๆ ในเรื่องคุณสมบัติผู้ช่วยเหลือในการสื่อสาร เช่น ความเร็วในการพิมพ์ การผ่านการทดสอบล่าม เป็นต้น<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Ibid. at 18.

<sup>33</sup> Supra note 29



นอกจากการกำหนดกฎเกณฑ์แล้ว FCC ยังให้การสนับสนุนในด้านเงินทุน ผ่านกองทุน Interstate Telecommunications Relay Services (TRS) Fund ที่ใช้สำหรับบริการถ่ายทอดคำระหว่างรัฐ<sup>34</sup> เงินทุนมาจากผู้ให้บริการถ่ายทอดคำระหว่างรัฐ และผู้ให้บริการจะได้รับชดเชยค่าใช้จ่ายจากการถ่ายทอดคำระหว่างรัฐจากกองทุนตามนาที่ที่ผู้ใช้บริการ (Administrator) กองทุน คือ National Exchange Carrier Association (NECA)<sup>35</sup>

### 4.3.3 คำบรรยายแทนเสียง (Closed Captioning)

การรับชมโทรทัศน์การบริการ คำบรรยายแทนเสียง เป็นบริการสำหรับรายการโทรทัศน์ รายการทางเคเบิลโทรทัศน์ หรือทีวีดาวเทียม เพื่อให้ผู้บกพร่องทางการได้ยินสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางโทรทัศน์ได้ในรูปของการบรรยายแทนเสียง นอกจากนี้การมีคำบรรยายแทนเสียงยังเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ที่ไม่ได้ใช้ภาษาที่ถ่ายทอดนั้นเป็นภาษาหลักอีกด้วย สำหรับผู้ชมที่ไม่ต้องการให้มีคำบรรยายปรากฏที่หน้าจอสามารถเลือกที่จะไม่ให้มีคำบรรยายขึ้นมาได้โดยกดเลือกที่เครื่องรับโทรทัศน์หรือรีโมทคอนโทรล

เพื่อให้เครื่องรับโทรทัศน์สามารถรองรับระบบการใช้คำบรรยายแทนเสียงได้ มาตรา 713 Telecommunications Act ค.ศ. 1996 ได้วางหลักการกำหนดให้เจ้าของรายการโทรทัศน์หรือภาพยนตร์จัดทำบริการคำบรรยายแทนเสียงสำหรับผู้พิการ เพื่อใช้บังคับเพิ่มเติมในรายละเอียด FCC

จำเป็นต้องออกกฎระเบียบ 47 C.F.R. § 79.1 และเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพในเรื่องนี้จึงริเริ่มโครงการตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1993 โดยกำหนดให้โทรทัศน์ที่มีหน้าจอใหญ่กว่า 13 นิ้วที่ขายและผลิตในสหรัฐฯ ต้องมีเครื่องแปลงรหัสเพื่อแสดงคำบรรยายแทนเสียง<sup>36</sup> เก้าปีต่อมา FCC ขยายไปถึงโทรทัศน์ดิจิทัล (digital television) ด้วย

ในส่วนของผู้ให้บริการรายการวิดีโอ ซึ่งรวมถึงผู้ให้บริการรายการเคเบิล ดาวเทียม หรือสื่ออื่นๆ สภาคองเกรสได้กำหนดให้ทำการใช้คำบรรยายแทนเสียงตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996<sup>37</sup>

แต่ในทางปฏิบัติเป็นเรื่องยากที่จะให้ทุก ๆ รายการจัดทำคำบรรยายแทนเสียงได้ทันที ดังนั้น FCC จึงได้กำหนดระยะเวลาการใช้บังคับไว้โดยมีการกำหนดใช้บังคับที่ต่างกันของรายการใหม่กับรายการเก่า และแบ่งรายการภาษาอังกฤษ และภาษาสเปน ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2006 รายการภาษาอังกฤษทุกรายการที่เป็นรายการใหม่ระบบอนาล็อกที่ออกอากาศครั้งแรกในหรือหลังวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1998 และระบบดิจิทัล ในหรือหลังวันที่ 1 กรกฎาคม 2002 ต้องมีคำบรรยายประกอบ และตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2008 รายการภาษาอังกฤษจำนวนร้อยละ 75 ของรายการทั้งหมดต้องมีคำบรรยายประกอบ โดยใช้บังคับกับรายการระบบอนาล็อกที่ออกอากาศครั้งแรกก่อนวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1998 และรายการระบบดิจิทัล ก่อนวันที่ 1 กรกฎาคม 2002<sup>38</sup> ส่วนรายการภาษาสเปน FCC จะให้ระยะเวลาที่ยาวกว่า

<sup>34</sup> Interstate Telecommunications Relay Services (TRS) Fund <<http://transition.fcc.gov/wcb/tapd/trs/>> (accessed on 19 Aug 2011).

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Closed Captioning <<http://www.fcc.gov/guides/closed-captioning/>> (accessed on 19 Aug 2011).

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Ibid.



นอกจากนี้ FCC ยังได้ผ่อนปรนภาระของฝ่ายผู้ประกอบการโดยการกำหนดข้อยกเว้นจากการทำคำบรรยายประกอบไว้ตามมาตรา 79.1 (d) และ (f) รวมสองกรณี คือ

**- ข้อยกเว้นประเภทใช้บังคับโดย**

**ตัวเอง (self-implementing)** ตามมาตรา 79.1 (d) กำหนดให้ผู้ให้บริการรายการ เช่น การประกาศบริการสาธารณะที่มีระยะเวลาสั้นกว่า 10 นาที และไม่ได้ใช้เงินสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง รายการที่ฉายในช่วงเวลาท้องถิ่นตั้งแต่ตีสองถึงหกโมงเช้า และรายการที่มีลักษณะเป็นการบรรยายแทนเสียงอยู่แล้ว รายการที่ไม่ใช่ภาษาอังกฤษและภาษาสเปน รายการที่ค่าใช้จ่ายการทำคำบรรยายแทนเสียงจะเกินกว่าร้อยละ 2 ของเงินได้ ช่องที่มีรายได้ต่ำกว่า 3,000,000 เหรียญสหรัฐในปีปฏิทินก่อนหน้านั้น ไม่ต้องทำคำบรรยายแทนเสียง โดยไม่ต้องขออนุญาตเพื่อยกเว้นจาก FCC<sup>39</sup>

**- ข้อยกเว้นประเภทเป็นภาระเกิน**

**สมควร (undue burden)** นอกจากกรณีข้อยกเว้นประเภทไม่ต้องขออนุญาตจาก FCC แล้ว กฎระเบียบเปิดช่องให้ผู้ประกอบการขออนุญาตจาก FCC เพื่อยกเว้นไม่ทำคำบรรยายแทนเสียงได้ หากเป็นภาระเกินสมควรในแง่ความยากลำบากหรือแง่ค่าใช้จ่ายด้วยการบรรยายให้เห็นลักษณะและค่าใช้จ่ายผลกระทบต่อตัวผู้ดำเนินการ ประเภทของรายการ รวมไปถึงทางเลือกอื่นๆ ที่ใช้แทนการทำคำบรรยายแทนเสียง เช่น การมีภาพกราฟฟิค หรือข้อความ

ประกอบบางส่วน เมื่อได้รับคำร้อง FCC มีสิทธิอนุญาตทั้งหมดหรือบางส่วน จุดเด่นสำคัญคือ คำร้องนั้นจะมีการเปิดเผยผ่านทางเว็บไซต์เพื่อให้สาธารณชนมีสิทธิตรวจสอบและแสดงความเห็นได้ด้วย<sup>40</sup>

นอกจากนี้ฝ่ายผู้ชมก็สามารถส่งข้อร้องเรียนไปยังผู้ให้บริการ หรือ FCC ได้เช่นกัน หากพบปัญหาในการรับชมคำบรรยายแทนเสียง

จากรายงานการใช้บังคับเกี่ยวกับการร้องเรียนเกี่ยวกับคำบรรยายแทนเสียงระหว่างเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2009 - เดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2010 พบว่าการร้องเรียนอันดับหนึ่งที่มีจำนวนเกินกว่าครึ่งของการร้องเรียนทั้งหมด คือ คำบรรยายไม่ครบถ้วน ปัญหาอื่นๆ ที่ร้องเรียนส่วนใหญ่เป็นเรื่องการขึ้นคำบรรยายช้ากว่าภาพ ระยะเวลาแสดงคำบรรยายสั้นเกินไป ปัญหาจากเครือข่าย หรือรายการ ปัญหาจากอุปกรณ์ของผู้กระจายเสียง ปัญหาจากอุปกรณ์ของบริษัทเคเบิลหรือดาวเทียมหรือปัญหาจากเครื่องรับสัญญาณของตัวผู้ร้องเรียนเอง<sup>41</sup>

#### 4.3.4 การเข้าถึงข้อมูลในกรณีฉุกเฉิน

การเข้าถึงข้อมูลเป็นสิ่งที่จำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีฉุกเฉิน FCC จึงได้กำหนดกฎเกณฑ์ใช้บังคับกับผู้ประกอบการกระจายเสียงและผู้ประกอบการเคเบิลเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลในกรณีฉุกเฉิน สำหรับผู้บกพร่องทางการได้ยิน และการมองเห็น โดยให้มีการแจ้งข้อมูลในรูปแบบต่างๆ ที่ผู้พิการสามารถเข้าถึงได้ง่าย

<sup>39</sup> Closed Captioning of Video Programming (47 C.F.R. § 79.1), Sec. 79.1(d) .

<sup>40</sup> Undue Burden Closed Captioning Exemption Requirements <<http://www.fcc.gov/encyclopedia/undue-burden-closed-captioning-exemption-requirements>> (accessed on 19 Aug 2011).

<sup>41</sup> Office of Engineering and Technology Consumer and Governmental Affairs Bureau, Federal Communications Commission "Report on Digital Closed Captioning Informal Complaints: Review and Analysis" (May 2009 - May 2010) <[http://transition.fcc.gov/cgb/dro/cc\\_report.html](http://transition.fcc.gov/cgb/dro/cc_report.html)> (accessed on 19 Aug 2011).



กฎเกณฑ์ได้กำหนดความหมายของกรณีฉุกเฉินไว้เป็นข้อมูลที่มีเพื่อช่วยคุ้มครองชีวิต สุขภาพอนามัย ความปลอดภัย หรือทรัพย์สิน<sup>42</sup> เช่น พายุ น้ำท่วม แผ่นดินไหว พายุหิมะ ไฟไหม้ การแจ้งเตือนต่างๆ นอกจากนี้ยังรวมถึงกรณีสารพิษรั่วไหล การจลาจล ปิดโรงเรียน เปลี่ยนตารางเดินรถ ฯลฯ<sup>43</sup>

รูปแบบการแจ้งข้อมูลสามารถทำได้หลายวิธี เช่น คำบรรยายแทนเสียง ตัวอักษรวิ่งเสียงประกาศคั่นรายการ พร้อมกับมีเสียงเตือนก่อน เพื่อให้ผู้รับสารทราบว่าเป็นเหตุการณ์ฉุกเฉิน<sup>44</sup> โดยต้องมีข้อมูลรายละเอียดให้ครบถ้วน

หากเห็นว่าผู้ประกอบการให้ข้อมูลไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน หรือเข้าไม่ถึงข้อมูลสามารถร้องเรียนมายัง FCC เพื่อให้ FCC เรียกให้ผู้ถูกกล่าวหาตอบภายใน 30 วัน โดยไม่มีค่าธรรมเนียมแต่อย่างใด<sup>45</sup>

ในทางปฏิบัติ องค์กรเอกชนด้านคนพิการของสหรัฐฯ ได้มีการร้องเรียนในเรื่องนี้จริงจัง เป็นการช่วยการทำงานของ FCC ได้อย่างดีและคำร้อง ผลคำตัดสินทุกขั้นตอนสามารถเข้าคู่มือทางเว็บไซต์ของ FCC เช่น ข้อร้องเรียนเกี่ยวกับบริษัท ฟอกซ์ เทเลวิชั่น สเตชัน อิงค์ (Fox Television Stations, Inc.) ว่าไม่ได้แจ้งข้อความเกี่ยวกับเหตุการณ์ฉุกเฉินเกี่ยวกับพายุทอร์นาโดที่วอชิงตัน ดีซี ในรูปแบบที่เข้าถึงได้สำหรับผู้บกพร่องทางการได้ยิน

ส่งผลให้ผู้รับชมที่มีความบกพร่องทางการได้ยินสับสนไม่แน่ใจในความปลอดภัย หลังการสอบสวนได้แจ้งความรับผิดชอบชัดเจน (Notice of Apparent Liability - NAL) โดยฝ่าฝืนมาตรา 713 และกฎของ FCC จึงปรับ 16,000 เหรียญสหรัฐฯ<sup>46</sup> ต่อมาได้ตกลงประนีประนอมยอมความโดยฟอกซ์จะชำระเงินจำนวน 12,000 เหรียญสหรัฐฯ โดยไม่อุทธรณ์ใดๆ ภายในเวลาที่กำหนด<sup>47</sup>

## 5. ข้อเสนอแนะต่อประเทศไทย

สิทธิคนพิการของประเทศไทยมีความก้าวหน้าไปมากเช่นกัน ประเทศไทยได้ยกเลิกพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ที่มีมุมมองต่อคนพิการในแง่สงเคราะห์ เป็นพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 (พระราชบัญญัติส่งเสริมฯ) ที่มีมาตรฐานทัดเทียมกับกฎหมายระหว่างประเทศ และมองคนพิการในฐานะผู้ทรงสิทธิ ถึงแม้กฎหมายฉบับนี้จะเป็นเพียงจุดเปลี่ยนแปลงจุดเล็กๆ และเพิ่งมีไม่นาน แต่ก็มีความหวังได้ว่าแนวทางการพัฒนา ปรับปรุงนโยบายกฎหมายอื่นๆ และการปฏิบัติจริงจะเปลี่ยนมุมมองที่คนไทยทั้งในภาครัฐและเอกชนมีต่อคนพิการ ในฐานะผู้ทรงสิทธิที่มีความเท่าเทียมกัน ในหัวข้อนี้จะเน้นที่สภาพข้อเท็จจริงในปัจจุบัน ในแง่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสิ่งอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับคนพิการ ด้านการสื่อสารโทรคมนาคม และกฎหมาย

<sup>42</sup> Emergency Video Programming Accessibility to Persons with Hearing and Visual Disabilities <<http://www.fcc.gov/guides/emergency-video-programming-accessibility-persons-hearing-and-visual-disabilities>> (accessed on 19 Aug 2011).

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> DA 06-2052 Fox Television Stations, Inc. Adopted Consent Decree entered into between the Enforcement Bureau and Fox Television Stations, Inc. regarding making emergency information accessible to persons with hearing disabilities.

<sup>47</sup> Ibid.



การใช้บังคับ เพื่อที่จะกล่าวถึงบทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะในหัวข้อย่อยถัดมา โดยเปรียบเทียบกับแนวทางปฏิบัติของประเทศสหรัฐฯ

## 5.1 สภาพข้อเท็จจริงปัจจุบัน

### 5.1.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการเป็นคณะกรรมการหลักที่มีอำนาจหน้าที่หลักต้นนโยบาย แผน และโครงการเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการ<sup>48</sup> ตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักงานกองทุนพัฒนากิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ (สทศ.) ที่มีหน้าที่พิจารณาจัดสรรเงินทุนเพื่อสนับสนุนภารกิจของสถาบันวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมโทรคมนาคม และสำนักงานบริการ ในส่วนของคนพิการอยู่ภายใต้สำนักงานบริการอย่างทั่วถึง (USO) ที่ผ่านมามีโครงการที่เกี่ยวข้อง เช่น โครงการจัดทำแผนพัฒนาและนำร่องระบบการบริการถ่ายทอดการสื่อสารสำหรับผู้บกพร่องทางการได้ยินและบกพร่องทางการพูด TRS โครงการฝึกอบรมการใช้คอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนตาบอดทั่วประเทศ เป็นต้น<sup>49</sup>

เมื่อ กทช. เปลี่ยนเป็น คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ซึ่งเปรียบเสมือน FCC ของประเทศไทย มีโครงสร้างหน่วยงานกลุ่มภารกิจเลขานุการกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะภายใต้เขาธิการ กสทช.<sup>50</sup>

### 5.1.2 กฎหมาย

ประเทศไทยมีนโยบายที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ โดยมีการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ปัจจุบันอยู่ระหว่างการใช้แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2550 - 2554 ในแผนดังกล่าวได้มีการกล่าวถึง เป้าหมายว่าให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดสภาพแวดล้อม การติดต่อสื่อสารที่ปราศจากอุปสรรค ภายในปี 2554 แนวทางและมาตรการดังกล่าว ประกอบด้วยการผลักดันให้มีนโยบายและวาระแห่งชาติในการส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารยกเว้นปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับโทรคมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication Technology) รวมทั้งเทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวก (Assistive Technology) ส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเพื่อให้มีสภาพแวดล้อมที่ปราศจากอุปสรรค และบริการทุกด้านแก่คนพิการ<sup>51</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติถึงความเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ เนื่องจากเหตุความพิการไว้ในมาตรา 30 แสดงถึงการยอมรับสิทธิและความเสมอภาคของคนพิการ

<sup>48</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550, มาตรา 6.

<sup>49</sup> การดำเนินงาน <<http://opt.nbtcc.go.th/content/?p=4>> (accessed on 19 Aug 2011).

<sup>50</sup> โครงสร้างสำนักงาน กสทช. <<http://www.nbtcc.go.th/phocadownload/images/Organize%20Chart%20NBTC.jpg>> (accessed on 19 Aug 2011).

<sup>51</sup> แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2550 - 2554, ข้อ 4.



มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 (พระราชบัญญัติส่งเสริมฯ) ในฐานะกฎหมายหลักเกี่ยวกับคนพิการและมีมาตรฐานตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการที่ไทยได้ให้สัตยาบันวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2551 ได้กล่าวถึงสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะตลอดจนสวัสดิการและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐในส่วนของ การสื่อสาร บริการโทรคมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารและเทคโนโลยี สิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการสื่อสารสำหรับคนพิการทุกประเภทตลอดจนบริการสื่อ<sup>52</sup>

เนื่องจากการออกกฎหมายลำดับรองภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมฯ ต้องใช้เวลาช่วงหนึ่ง ดังนั้นมาตรา 44 จึงได้บัญญัติทางแก้ไข คือ ให้บรรดา กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ยังคงใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัด หรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมี กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ หรือ คำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้นการพิจารณาจึงต้องพิจารณา กฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติเดิม ประกอบด้วย คือ กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2542) ที่กำหนดประเภทยานพาหนะและอาคารสถานที่ที่ต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวกแก่คนพิการและระเบียบ คณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการว่าด้วย มาตรฐานอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรง แก่คนพิการ พ.ศ. 2544 ที่ออกตามกฎกระทรวงข้างต้น เพื่ออธิบายรายละเอียดของสิ่งอำนวยความสะดวก และอุปกรณ์ในยานพาหนะ สถานที่ อาคารต่างๆ

นอกจากนี้กฎกระทรวงกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวก ในอาคารสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชรา พ.ศ. 2548 ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ก็ได้กำหนดรายละเอียดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคาร เช่น เครื่องโทรสารไว้สำหรับ คนพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย

ตามแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551 - 2553) ข้อ 4.3 ด้านการกระจายบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการสังคม กำหนดไว้ว่ามุ่งเน้นการเร่งนำบริการโทรคมนาคมซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในปัจจุบัน มาใช้ให้เกิดประโยชน์ในอันที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และสังคมไทย โดยเฉพาะประชาชนกลุ่มเปราะบาง ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมได้มีโอกาสในการเข้าถึงบริการโทรคมนาคมตามความเหมาะสม รวมทั้งนำเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่เหมาะสม มีต้นทุนที่สามารถยอมรับได้ มาปรับใช้ในการให้บริการโทรคมนาคม ให้เกิดความเท่าเทียมในการใช้บริการ บนมาตรฐานคุณภาพและอัตราค่าบริการที่เหมาะสม

นอกจากนี้คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ได้ออกประกาศ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการสังคม ฉบับที่ 1 เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2548 สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2552 และได้ออกประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน โดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม (ฉบับที่ 2)<sup>53</sup>

<sup>52</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550, มาตรา 20 (6).

<sup>53</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนพิเศษ 147 ง ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2552.



โดยกล่าวในข้อ 2.4 ว่าส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการจัดทำ และพัฒนาเทคโนโลยีด้านอุปกรณ์และบริการโทรคมนาคมเพื่ออำนวยความสะดวกแก่คนพิการ เด็ก คนชรา และผู้ด้อยโอกาสในสังคมให้สามารถเข้าถึงบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวรวมถึงการสนับสนุนด้านอุปกรณ์หรือซอฟต์แวร์ที่เหมาะสมต่อการใช้งาน การฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะความรู้ด้านโทรคมนาคม ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อให้สามารถใช้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานได้<sup>54</sup> ต่อมาออกประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง แผนปฏิบัติการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม ประจำปี 2553<sup>55</sup> รวมไปถึงการ (ร่าง) มาตรฐานทางเทคนิคของเครื่องโทรคมนาคมและอุปกรณ์สำหรับคนพิการ<sup>56</sup>

### 5.1.3 การให้บริการ

ปัจจุบันการให้บริการโทรคมนาคมสำหรับคนพิการในประเทศไทยมีการอำนวยความสะดวกอยู่บ้าง อาทิ

- การจัดให้มีโทรศัพท์สาธารณะที่มีปุ่มปรับระดับความดังของเสียง และติดตั้งอุปกรณ์เพื่อตัดเสียงรบกวนภายในโทรศัพท์<sup>57</sup> ซึ่งคล้ายกับสหรัฐฯ ในเรื่องอุปกรณ์ตามมาตรา 255 แห่ง Telecommunications Act 1996 ประกอบ

Hearing Aid Compatibility Act ค.ศ. 1988

- การแจกบัตรโทรศัพท์แก่คนพิการ และคนชรา 1,000,000 คน โดยให้บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ดำเนินการและเป็นฝ่ายออกค่าใช้จ่าย แบ่งเป็น กสทฯ จำนวน 300,000 ใบ และทีโอทีอีก 700,000 ใบ<sup>58</sup> ซึ่งมีปัญหาในการแจกจ่าย และการใช้อยู่บ้าง<sup>59</sup>

อย่างไรก็ตาม นโยบายนี้ค่อนข้างเป็นไปในแนวส่งเสริมมากกว่าการขจัดอุปสรรคในการเข้าถึงบริการการสื่อสารตามหลักการสากล เนื่องจากการให้บัตรโทรศัพท์เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ หรืออาจไม่ได้แก้ปัญหาตรงจุดในกลุ่มคนพิการที่ไม่ได้ชัดเจน แต่ต้องการการเข้าถึงอุปกรณ์เทคโนโลยี

- การจัดตั้งศูนย์ถ่ายทอดการสื่อสารแห่งประเทศไทย (Thai Telecommunication Relay Service - TTRS) สำหรับผู้บกพร่องทางการได้ยิน และบกพร่องทางการพูด หรือการถ่ายทอดซ้ำนั่นเอง ทั้งนี้ กสทช. ได้ร่วมกับศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ หรือ เนคเทค และมูลนิธิสากลเพื่อคนพิการ ดำเนินการโดยคาดว่าจะสามารถเปิดให้บริการได้ในเดือนตุลาคมนี้<sup>60</sup> โดยมีบริการเบื้องต้น 6 บริการ<sup>61</sup>

<sup>54</sup> ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ในการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม (ฉบับที่ 2) ข้อ 2.4.

<sup>55</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ 2 ง ลงวันที่ 8 มกราคม 2553.

<sup>56</sup> การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะต่อ (ร่าง) มาตรฐานทางเทคนิคของเครื่องโทรคมนาคมและอุปกรณ์สำหรับคนพิการ <[http://www.ntc.or.th/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6134&Itemid=155](http://www.ntc.or.th/index.php?option=com_content&task=view&id=6134&Itemid=155)> (accessed on 19 Aug 2011).

<sup>57</sup> รายงาน, *Supra note 31 at 27.*

<sup>58</sup> กสทฯ และทีโอที แจกบัตรโทรศัพท์ให้คนพิการและคนชรา 1 ล้านคน <[http://www.waddeejja.com/index.php?lay=boardshow&ac=webboard\\_show&Wbntype=1&Category=waddeejacom&thispage=1&No=1276196](http://www.waddeejja.com/index.php?lay=boardshow&ac=webboard_show&Wbntype=1&Category=waddeejacom&thispage=1&No=1276196)> (accessed on 19 Aug 2011).

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> "TTRS เพื่อคนหูหนวก" คมชัดลึก (14 สิงหาคม 2554) หน้า 3. อย่างไรก็ตามข้อมูลจาก "กสทช. ตั้งศูนย์รีเลย์ เซอร์วิส นำร่องทั่ว กทม." *Telecom Journal* (ฉบับวันที่ 14-20 กุมภาพันธ์ 2554) อ้างใน <<http://opt.ntc.or.th/news/?p=110>> (accessed on 19 Aug 2011). ระบุว่าคาดว่าจะเปิดตั้งแต่เดือนกรกฎาคม.

<sup>61</sup> *Ibid.*



- **บริการถ่ายทอดการสื่อสารแบบเอสเอ็มเอส** เป็นการส่งข้อความเข้าศูนย์เพื่อแปลงเป็นเสียงพูดไปยังผู้รับปลายทาง

- **บริการถ่ายทอดการสื่อสารแบบข้อความบนอินเทอร์เน็ต** เป็นการส่งข้อความบนอินเทอร์เน็ตเพื่อให้เจ้าหน้าที่แปลงเป็นเสียงพูด

- **บริการถ่ายทอดการสื่อสารแบบภาพเคลื่อนไหวบนอินเทอร์เน็ต** เหมือนบริการแบบที่สอง แต่เปลี่ยนจากข้อความเป็นภาพเคลื่อนไหว

- **บริการถ่ายทอดการสื่อสารแบบภาพเคลื่อนไหวบนโทรศัพท์เคลื่อนที่**

- **บริการถ่ายทอดการสื่อสารแบบภาพเคลื่อนไหวบนเครื่องบริการสาธารณะ**

- **บริการถ่ายทอดการสื่อสารเพื่อแจ้งเหตุฉุกเฉิน** ผู้บกพร่องทางการได้ยินส่งทุกวิธีในแบบที่หนึ่งถึงห้า เจ้าหน้าที่ถ่ายทอดการสื่อสารส่งเป็นเสียงพูดให้หน่วยงานรับแจ้งเหตุฉุกเฉิน

ในเบื้องต้นจะมีการบริการ Internet Relay Service นำร่อง 30 จุดผ่านตู้สี่ฟ้า ส่วนเจ้าหน้าที่จะเป็นเจ้าหน้าที่ที่ผ่านการคัดเลือกและทำงานตั้งแต่ 7 นาฬิกา ถึง 17 นาฬิกา<sup>62</sup>

- ด้านอุปกรณ์ จากปัญหาคดีสนามบินสุวรรณภูมิ<sup>63</sup> ได้มีการฟ้องร้องเพื่อให้จัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกแก่คนพิการ หนึ่งในอุปกรณ์อำนวยความสะดวกที่ร้องขอ คือ เครื่องโทรศัพท์สำหรับผู้บกพร่องทางการได้ยิน ซึ่งปัจจุบันการทำอากาศยานได้จัดให้มีแล้วในช่วงฟ้องคดี

## 5.2 บทวิเคราะห์ และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาหลักการพื้นฐานตามกฎหมายระหว่างประเทศ เทียบกับประเทศสหรัฐฯ และประเทศไทยแล้ว มีข้อเสนอแนะและประเด็นที่ประเทศไทยจะสามารถพัฒนาปรับปรุงเพื่อให้คนพิการเข้าถึงบริการได้อย่างเต็มที่ ทัวถึง บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันดังนี้

### 5.2.1 โครงสร้าง

ปัจจุบันหน้าที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกแก่คนพิการภายใต้ กสทช. หรือ กทช. อยู่ภายใต้สำนักงานกองทุนพัฒนากิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ (สฟป.) หรือการจัดทำมาตรฐานทางเทคนิคของเครื่องโทรคมนาคมและอุปกรณ์สำหรับคนพิการฯ อยู่ภายใต้สำนักวิศวกรรมและเทคโนโลยีโทรคมนาคม ซึ่งแตกต่างจากประเทศสหรัฐฯ ที่ให้หน่วยพิทักษ์สิทธิคนพิการ (Disability Rights Office) ซึ่งเป็นหน่วยงานย่อยในสำนักผู้บริโภคและกิจการของรัฐ (Consumer & Governmental Affairs Bureau) เป็นศูนย์กลางรับผิดชอบหลัก ประเด็นนี้มีข้อน่าสังเกตเนื่องจากหน่วยงานของประเทศไทยเองก็มีสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (สบท.) ภายใต้โครงสร้าง กทช.<sup>64</sup> และกลุ่มภารกิจด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมภายใต้โครงสร้าง กสทช.<sup>65</sup> สบท. มีหน้าที่รับเรื่องร้องเรียน ช่วยไกล่เกลี่ยปัญหา ระงับข้อพิพาท เสนอกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมผู้พิการย่อมเป็นหนึ่งในผู้บริโภค แม้รูปแบบโครงสร้างจะไม่สำคัญเท่าผลการดำเนินการ

<sup>62</sup> Ibid.

<sup>63</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลางคดีหมายเลขแดงที่ 1059/2552 อยู่ระหว่างการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด.

<sup>64</sup> โครงสร้าง สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) <[http://www.ntc.or.th/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1925&Itemid=91](http://www.ntc.or.th/index.php?option=com_content&task=view&id=1925&Itemid=91) > (accessed on 19 Aug 2011).

<sup>65</sup> Supra note 50.



แต่การโอนหน้าที่ในส่วนของการออกกฎเกณฑ์และการรับเรื่องร้องเรียนมายัง สบท. จะทำให้การบริหารงานไม่ซ้ำซ้อนซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพของการดำเนินงานโดยภาพรวม โดยให้ สบพ. ยังคงรับผิดชอบดูแลเรื่องกองทุน

**5.2.2 นิยาม “คนพิการ”**

นิยามคำว่า “คนพิการ” ของประเทศไทยอิงตามพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ ซึ่งได้ใช้แนวทาง Social Model เช่นเดียวกับนิยามของสหรัฐฯ ส่วนนิยามคนพิการของสหภาพโทรคมนาคมซึ่งดูแลเฉพาะเรื่องโทรคมนาคมจะใช้นิยามจำกัดความบกพร่องเฉพาะในการสื่อสารโทรคมนาคมเท่านั้นซึ่งไม่ว่าจะใช้นิยามประเภทใดก็ไม่ได้ก่อให้เกิดปัญหาแต่อย่างใด เนื่องจากได้ใช้แนวคิดที่มองความพิการเป็นผลจากอุปสรรคทางสังคม มิใช่การมองเชิงสงเคราะห์นิยามในปัจจุบันจึงช่วยเอื้อในการรับรองสิทธิของคนพิการในการใช้ยืนยันให้หน่วยงานทุกภาคส่วนปฏิบัติต่อคนพิการอย่างเท่าเทียม

**5.2.3 ประเภทการให้บริการ**

หากเทียบแ่งประเภทบริการของประเทศไทยกับสหรัฐฯ แล้วจะพบว่าสหรัฐมีให้กฎเกณฑ์บังคับกับบริการและอุปกรณ์สี่หัวข้อใหญ่คือ อุปกรณ์และบริการโทรคมนาคม การให้บริการถ่ายทอดซ้ำ คำบรรยายแทนเสียง และการเข้าถึงข้อมูลในกรณีฉุกเฉิน

สำหรับประเทศไทยนั้น ในด้านของอุปกรณ์และบริการโทรคมนาคมจะมีกำหนดเป็นเกณฑ์กว้างๆ ไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ และขณะนี้มีการร่างมาตรฐานทางเทคนิคของเครื่องโทรคมนาคมและอุปกรณ์สำหรับคนพิการฯ อันเป็นแนวโน้มว่าในอนาคตอันใกล้ จะมีเกณฑ์มาตรฐานที่ชัดเจนเพื่อให้ภาครัฐใช้เป็นเกณฑ์ตรวจสอบ ภาคเอกชน

ผู้ประกอบการใช้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการจัดทำบริการ รวมถึงใช้เป็นเกณฑ์ตรวจสอบในภาคประชาสังคมด้วย นอกจากนี้การกำหนดเกณฑ์แล้ว กสทช. ควรมีส่วนช่วยในการสนับสนุน กระตุ้นให้ผู้ประกอบการพัฒนาซอฟต์แวร์ที่ใช้ในอุปกรณ์สื่อสารที่เป็นภาษามือภาษาไทยด้วย

ด้านการให้บริการถ่ายทอดซ้ำ ขณะนี้ใกล้จะเปิดบริการนำร่องแล้ว แม้ในเมืองต้นจะไม่ได้ให้บริการตลอด 24 ชั่วโมง แต่ถือเป็นพัฒนาการที่สำคัญที่น่าจับตามอง

ด้านคำบรรยายแทนเสียงเป็นด้านที่ทำหายอย่างยิ่ง อีกทั้ง กทข. ได้เปลี่ยนเป็น กสทช. ซึ่งเกี่ยวข้องกับกระจายเสียงโดยชัดเจน ดังนั้นการผลักดันนโยบายเรื่องคำบรรยายแทนเสียง น่าจะเป็นเรื่องทำหายที่ กสทช. มีความมุ่งมั่น เพื่อสนับสนุนการเข้าถึงการสื่อสารอย่างเต็มที่

ด้านการเข้าถึงข้อมูลในกรณีฉุกเฉิน ปัจจุบันหากมีเหตุการณ์เร่งด่วนมักมีการประกาศค้นรายการอยู่แล้ว แต่อาจไม่มีมาตรฐานไว้ชัดเจนสมควรที่จะออกเป็นระเบียบเพื่อสร้างความชัดเจนในแนวปฏิบัติโดยอาศัยแนวทางของสหรัฐฯ หรือประเทศอื่นๆ เป็นต้นแบบ

นอกจากทั้งสี่ด้านข้างต้นแล้ว รายงานการศึกษาแนวทางการให้บริการโทรคมนาคมสำหรับคนพิการและผู้สูงอายุในประเทศไทยยังได้สรุปความต้องการของคนพิการและผู้สูงอายุอย่างอื่นที่น่าสนใจอีกด้วย เช่น การให้บริการด้านโทรคมนาคมที่มีคุณภาพ และการคิดอัตราค่าบริการในราคาที่เหมาะสม ผลการจัดให้มีศูนย์บริการด้านข้อมูลข่าวสาร สำหรับคนพิการและผู้สูงอายุที่สามารถเข้าถึงได้ เช่น บริการสอบถามหมายเลขโทรศัพท์ บริการสอบถามข้อมูลด้านสุขภาพ ฯลฯ<sup>66</sup>

<sup>66</sup> รายงาน, *Supra* note 31 at หน้า 32.

อย่างไรก็ตาม หากตรวจสอบรูปแบบการให้บริการของประเทศไทยที่มีอยู่แล้ว อาทิ การแจกบัตรโทรศัพท์ฟรีนั้น ไม่ใช่การคิดอัตราค่าบริการในราคาที่สมเหตุสมผลที่เหมาะสมกับประเภทของความพิการ<sup>67</sup> แต่เป็นการอำนวยความสะดวกบนพื้นฐานการสงเคราะห์มากกว่าบนพื้นฐานแห่งสิทธิ และความเสมอภาค ดังนั้น กสทช. ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแล ควรพยายามผลักดันให้ผู้ประกอบการเน้นการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สอดคล้องกับแนวคิดกฎหมายพื้นฐานแห่งรัฐ ที่เคารพความเท่าเทียมกันของมนุษย์ไม่ว่าอยู่ในสภาวะใดก็ตาม

## 6. สรุป

บริการการกระจายเสียง โทรทัศน์ และการสื่อสารโทรคมนาคมช่วยอำนวยความสะดวกทำให้ชีวิตง่ายขึ้น สร้างเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต รวมถึงประโยชน์อื่นๆ อีกนานัปการ แต่การเข้าถึงบริการเหล่านี้ในกลุ่มคนพิการไม่อาจมีได้เท่ากับบุคคลกลุ่มอื่นด้วยข้อจำกัดที่ตัวบริการหรืออุปกรณ์นั้นๆ ไม่ว่าจะเพราะ

ข้อจำกัดด้านทัศนคติ ต้นทุน กฎระเบียบ หรือเทคโนโลยี อย่างไรก็ตามแนวโน้มพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีทำให้การปรับปรุงอุปกรณ์ ซอฟต์แวร์ เพื่อต่อการเข้าถึงของคนพิการได้เพิ่มขึ้น และมีต้นทุนที่ต่ำลง รวมไปถึงการนำแนวคิดหลักความเสมอภาค มุมมองทางสังคมมาบัญญัติเป็นกฎหมายทั้งในทางระหว่างประเทศและภายในประเทศทำให้การออกกฎเกณฑ์บังคับเพื่อส่งเสริม สนับสนุนการเข้าถึงบริการด้านนี้ของคนพิการมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น เห็นได้จากตัวอย่างประเทศสหรัฐฯ และประเทศไทยข้างต้น สิ่งที่สำคัญที่สุดที่จะขาดไม่ได้ในการสร้างสังคมที่ไร้สิ่งกีดขวางระหว่างคนที่มีความหลากหลายในด้านต่างๆ เพื่อให้การเข้าถึงบริการการกระจายเสียง โทรทัศน์ และการสื่อสารโทรคมนาคมไม่มีอุปสรรคหรือมีอุปสรรคน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ คือ ทัศนคติของผู้กำกับดูแล และผู้ประกอบการ ที่จะต้องเปลี่ยนมุมมองความพิการจากการสงเคราะห์เป็นการเคารพในสิทธิ ความเสมอภาค และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

<sup>67</sup> ตัวอย่างโปรแกรมที่เหมาะสมกับผู้บกพร่องทางการได้ยิน เช่น การมีโปรแกรมที่เน้นการส่งข้อความหรือการสนทนาบนอินเทอร์เน็ต (แชท) เป็นหลัก รายละเอียดโปรดดู สบท. รับฟังปัญหากลุ่มผู้พิการ จัดมาตรฐานบริการโดยเฉพะ 15 ธันวาคม 2552 <[http://www.tci.or.th/accessibility/newshot\\_detail.php?id=93](http://www.tci.or.th/accessibility/newshot_detail.php?id=93)> (accessed on 19 Aug 2011).



# 004 >







# เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับการประมูลคลื่นความถี่

พลศิริ นิลกิจศรานนท์, จิตสถา ศรีประเสริฐสุข  
สมพร อมรชัยนพคุณ, ปุณย์สิทธิ์ นัทรจินดา  
พรรณนิภา สีใส, วิภา จ่างเจริญ\*

## 1. ความเป็นมา

การจัดสรรคลื่นความถี่หรือการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ยุคที่ 3 หรือ 3G ของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) โดยใช้วิธีการประมูลนั้น เป็นเรื่องที่ได้ได้รับความสนใจเป็นอย่างมากในช่วงที่ผ่านมา นำเสียดายว่าการประมูลคลื่นความถี่ครั้งแรกในประเทศไทยติดขัดในประเด็นปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่ของ กทช. ซึ่งศาลปกครองมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวอันเป็นผลให้กระบวนการไม่สามารถดำเนินไปจนถึงขั้นสุดท้ายได้ แต่จากการดำเนินการที่ผ่านมาของ กทช. ก็ทำให้สังคมรับรู้เรื่องราวการประมูลคลื่นความถี่มากขึ้น

การจัดสรรคลื่นความถี่สามารถดำเนินการได้หลายวิธีแตกต่างกัน ได้แก่ วิธีการแบบมาก่อนได้ก่อน (first come first served) ซึ่งจัดสรรคลื่นความถี่ให้กับผู้ขอตามลำดับการยื่นขอ วิธีการแบบทางตรง (direct award) ซึ่งจัดสรรคลื่นความถี่ให้กับผู้ที่ผู้จัดสรรเห็นว่าควรได้รับคลื่นความถี่ วิธีการเลือกแบบจับสลากหรือแบบสุ่ม (lottery) ที่ทำการสุ่มเลือกผู้ที่ จะได้รับการจัดสรร วิธีการประกวดคุณสมบัติ (beauty contest) หรืออาจเรียกว่า วิธีการคัดเลือกโดยเปรียบเทียบ (comparative selection) ที่ใช้เกณฑ์ในการคัดเลือกผู้ได้รับจัดสรรคลื่นความถี่ตามข้อเสนอกำหนดดำเนินการของแต่ละราย วิธีการประมูล (auction) และวิธีการแบบผสมผสาน (hybrid process) ระหว่างวิธีการประมูล (auction) และวิธีการอื่นๆ เช่น ใช้วิธีการประกวดเพื่อคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติก่อนแล้วจึงใช้วิธีการประมูลในการคัดเลือกขั้นสุดท้าย แต่เดิมนั้นการจัดสรรคลื่นความถี่ในประเทศไทยใช้วิธีการแบบมาก่อนได้ก่อน (first come first serve) เนื่องจากมีความต้องการใช้คลื่นความถี่น้อยกว่าปริมาณคลื่นความถี่ที่มีอยู่ แต่ในกรณีของคลื่นความถี่สำหรับการประกอบกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ 3G นั้น เนื่องจากเป็นคลื่นความถี่ที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจหรือผลประโยชน์ในเชิงพาณิชย์สูง และมีความต้องการใช้งานคลื่นความถี่ดังกล่าวในระดับสูง จึงได้มีการศึกษาเพื่อพิจารณาวิธีการจัดสรรคลื่นความถี่ที่เหมาะสมที่สุด ซึ่งได้มีความเห็นแตกต่างกันไปในวิธีการที่เหมาะสม โดยเฉพาะระหว่างวิธีการประมูลและวิธีการประกวดคุณสมบัติ ในที่สุด กทช. ก็ได้เห็นชอบให้ใช้วิธีการประมูล ซึ่งเป็นวิธีที่อาศัยกลไกตลาด (market based mechanism) ในการจัดสรรคลื่นความถี่ และเป็นวิธีที่ได้รับการยอมรับมากที่สุดในนานาประเทศ

\* ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการเพื่อการอนุญาตประกอบกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ IMT หรือ 3G and beyond



จากนี้ไป คงไม่มีประเด็นให้เป็นที่ถกเถียงอีกต่อไป สำหรับวิธีการจัดสรรคลื่นความถี่ที่เหมาะสมสำหรับการให้บริการโทรคมนาคม หรือแม้แต่บริการกระจายเสียง และบริการโทรทัศน์ เนื่องจากพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 45 ได้กำหนดให้ใช้วิธีการประมูลในการจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อการประกอบกิจการโทรคมนาคม ดังนั้น จึงเห็นว่าน่าจะเป็นประโยชน์ที่จะแนะนำรูปแบบการประมูลที่นิยมใช้ในการจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อกิจการโทรคมนาคม รวมทั้งบางประเด็นที่น่ารู้เกี่ยวกับการประมูลคลื่นความถี่ ทั้งนี้ ในบทความนี้จะกล่าวถึงการจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อการประกอบกิจการโทรคมนาคมเป็นหลัก

## 2. วัตถุประสงค์ของการจัดสรรคลื่นความถี่

คลื่นความถี่เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติ การจัดสรรคลื่นความถี่นั้นมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่โดยทั่วไปประเทศต่างๆ จะมีวัตถุประสงค์หลักที่เหมือนกันในการจัดสรรคลื่นความถี่โดยไม่เกี่ยวข้องกับวิธีที่จะเลือกใช้ อันได้แก่

**การจัดสรรคลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพ (Efficient allocation)** ประสิทธิภาพของกระบวนการจัดสรรจะเกิดจากการจัดสรรคลื่นความถี่ให้กับผู้ที่ ‘value them the most’ หรือหมายถึงให้มูลค่าของคลื่นความถี่มากที่สุด ซึ่งพิจารณาจากผลตอบแทนในอนาคตที่บริษัทคาดหวังหากได้รับการจัดสรรคลื่นความถี่ อันขึ้นอยู่กับหลากหลายปัจจัย เช่น ลักษณะของบริษัทเองในเรื่องของค่าใช้จ่าย

สถานะทางการเงิน และความสามารถในการคิดค้นบริการใหม่ๆ ลักษณะของคู่แข่ง ซึ่งจะมีความสำคัญในการประเมินถึงส่วนแบ่งตลาดและราคา ลักษณะของตลาด ได้แก่ อุปสงค์ของผู้บริโภค และความคาดหวังในบริการใหม่ๆ ในอนาคต และสภาพของตลาดเงิน (financial market) เนื่องจากบริษัทต้องพึ่งพาดตลาดดังกล่าวมากในการลงทุน ซึ่งปัจจัยบางอย่างก็มีความไม่แน่นอนมาเกี่ยวข้อง แต่อย่างไรก็ตาม ถือได้ว่าบริษัทเป็นผู้ที่อยู่ในสถานะที่ดีที่สุดในการประเมินมูลค่าของใบอนุญาต จึงเป็นที่เชื่อกันว่าบริษัท “ที่ดีที่สุด” จะให้มูลค่าที่สูงที่สุดสำหรับใบอนุญาต ซึ่งคำว่า “ดีที่สุด” นั้นหมายถึงบริษัทที่มีต้นทุนต่ำที่สุด มีความสามารถสูงในการสร้างบริการใหม่ๆ และยังสามารถแข่งขันกับบริษัทอื่นๆ ได้

**การใช้งานคลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพ (Efficient use of the spectrum)** การจัดสรรคลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพนั้นจะต้องเชื่อมโยงกับการใช้งานคลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นที่เชื่อกันว่าบริษัทที่ต้องแข่งขันเสนอราคาผ่านการประมูลเพื่อให้ได้รับคลื่นความถี่นั้นจะเป็นผู้ที่มีแรงจูงใจสูงในการใช้งานคลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงแรงจูงใจในการสร้างโครงข่ายอย่างรวดเร็ว และดำเนินธุรกิจอย่างมีประสิทธิภาพ คือมีการบริหารต้นทุนให้มีประสิทธิภาพและประกอบการเพื่อให้ได้ผลกำไรตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ แต่ในอีกทางหนึ่ง สำหรับตลาดที่มีการแข่งขันสูงก็จะสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสมสำหรับการใช้งานคลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพเช่นกัน ซึ่งหมายถึงว่าจำนวนใบอนุญาตที่จะให้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ

**การส่งเสริมการแข่งขันในตลาด (Market competition)** การสร้างการแข่งขันในตลาด



โทรคมนาคมนั้นเป็นเป้าหมายของประเทศส่วนใหญ่ ซึ่งจำนวนใบอนุญาตที่จะให้ นั้นเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญในเรื่องดังกล่าว รวมทั้งนโยบายที่ชัดเจนของภาครัฐในการให้ใบอนุญาต ซึ่งจะดึงดูดผู้ให้บริการรายใหม่ และสร้างแรงจูงใจในการสร้างโครงข่ายให้บริการอย่างรวดเร็วและให้บริการในราคาที่ต่ำ โดยปกติแล้วการจัดสรรคลื่นความถี่โดยวิธีการประมูล จะทำให้บริษัทที่มีประสิทธิภาพสูงสุดเป็นผู้ได้รับการจัดสรร ซึ่งบริษัทดังกล่าวอยู่ในสถานะที่ให้บริการในราคาที่ต่ำสุดได้

**ความโปร่งใส (Transparency)** การเลือกวิธีการและรูปแบบในการจัดสรรคลื่นความถี่ควรจะต้องได้รับการยอมรับว่าเป็นธรรมและโปร่งใสจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและสาธารณะ

สำหรับเรื่องของ การสร้างรายได้สูงสุด (revenue maximization) นั้น โดยทั่วไปประเทศในกลุ่ม OECD จะไม่กำหนดเป็นวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน แต่อาจกำหนดเป็นวัตถุประสงค์รองในการประมูลคลื่นความถี่ แต่กลุ่มสื่อมวลชนสาธารณะ และแม้แต่นักวิจารณ์เชิงวิชาการและนักเศรษฐศาสตร์บางรายถือเอาเรื่องดังกล่าวเป็นวัตถุประสงค์หลัก โดยเปรียบเทียบผลลัพธ์หรือผลสำเร็จของการประมูลจากรายได้ที่ได้รับจากการประมูล และมีบางแนวคิดที่เห็นว่า

กระบวนการให้อนุญาตควรจะทำให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะจากมูลค่าของคลื่นความถี่ที่มีอยู่อย่างจำกัด ด้วยการจัดเก็บเป็นรายได้ให้แก่รัฐบาล ซึ่งอาจเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการยอมรับผลลัพธ์ของสาธารณะต่อการให้ใบอนุญาตเพื่อผลประโยชน์โดยรวมของประชาชน ทั้งนี้ ในความเป็นจริงแล้ว การสร้างรายได้สูงสุดจากการจัดสรรคลื่นความถี่ก็เป็นประเด็นสำคัญในหลายๆ ประเทศ ไม่ว่าจะด้วยวิธีการจัดสรรใดก็ตาม ซึ่งจะแฝงในรายละเอียดในวิธีการที่ใช้ เช่น การจำกัดจำนวนใบอนุญาต การกำหนดราคาการเข้าสู่กระบวนการคัดเลือกโดยเปรียบเทียบในระดับสูง หรือโดยโครงสร้างของกระบวนการประมูล เป็นต้น อันอาจบิดเบือนวัตถุประสงค์หลักในการจัดสรรคลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาบริการที่รวดเร็วและราคาที่เหมาะสมต่อผู้ใช้บริการ อย่างไรก็ตาม ความต้องการให้รัฐได้รายได้จากการประมูลสูงสุดเพื่อนำมาเป็นรายได้ของประเทศนั้นไม่น่าจะเป็นคำตอบทั้งหมดของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาวและยั่งยืน

ขอยกตัวอย่างวัตถุประสงค์ในการจัดสรรคลื่นความถี่สำหรับการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ 3G ในบางประเทศที่ใช้การประมูล เพื่อให้เข้าใจมากขึ้น ดังนี้

ประเทศ/ปี	วัตถุประสงค์
อังกฤษ (1999)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เพื่อให้มีการใช้คลื่นความถี่ที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด</li> <li>- เพื่อส่งเสริมการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืนในการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ 3G</li> <li>- ใช้วิธีการประมูลที่ทำให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจ (economic value) ของคลื่นความถี่อย่างเต็มที่ต่อผู้บริโภค อุตสาหกรรม และผู้เสียภาษี</li> </ul>



ประเทศ/ปี	วัตถุประสงค์
เดนมาร์ก (2001)	<p>เพื่อให้ใบอนุญาตในลักษณะที่สอดคล้องตามวัตถุประสงค์ โปร่งใส และไม่เลือกปฏิบัติ รวมทั้งเพื่อให้เกิดประโยชน์ในระยะยาวแก่ผู้บริโภคและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- เพื่อส่งเสริมการแข่งขันที่ยั่งยืนในการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ 3G</li> <li>- เพื่อให้มีการใช้คลื่นความถี่ที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด</li> <li>- เพื่อให้ได้รับราคาตลาด (market price) สำหรับทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด</li> </ul>
ฮ่องกง (2001)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เพื่อส่งเสริม/รักษาการแข่งขันในตลาด และลดการบิดเบือนตลาด</li> <li>- เพื่อใช้แนววิธีที่อิงกลไกตลาด (market-driven approach) ในการจัดสรรคลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพ</li> <li>- เพื่อให้เกิดภาวะทางการเงินและความเสี่ยงต่อผู้ชนะการประมูลน้อยที่สุด</li> <li>- เพื่อส่งเสริมการเข้าร่วมในการประมูล และลดโอกาสในการสมรู้ร่วมคิด (collusion) หรือซื้อประมูล</li> </ul>
สิงคโปร์ (2001)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เพื่อส่งเสริม/รักษาการแข่งขันในตลาด และลดการบิดเบือนตลาด</li> <li>- เพื่อใช้แนววิธีที่อิงกลไกตลาด (market-driven approach) ในการจัดสรรคลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพ</li> <li>- เพื่อให้เกิดภาวะทางการเงินและความเสี่ยงต่อผู้ชนะการประมูลน้อยที่สุด</li> <li>- เพื่อส่งเสริมการเข้าร่วมในการประมูล และลดโอกาสในการสมรู้ร่วมคิด (collusion) หรือซื้อประมูล</li> </ul>
อินเดีย (2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เพื่อให้ได้รับราคาตลาด (market price) สำหรับคลื่นความถี่ 3G ด้วยกระบวนการที่โปร่งใส</li> <li>- เพื่อให้มีการใช้คลื่นความถี่ที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพและป้องกันการกักตุน (hoarding) คลื่นความถี่</li> <li>- เพื่อกระตุ้นการแข่งขันในภาคธุรกิจ</li> <li>- เพื่อส่งเสริมการให้บริการ 3G/BWA</li> <li>- เพื่อสร้างรายได้สูงสุดจากการประมูล</li> <li>- เพื่อแก้ไขปัญหาความคับคั่งของบริการ 2G</li> </ul>

(หมายเหตุ: อินเดียทำการประมูลคลื่นความถี่ 3G และ BWA พร้อมกัน)



สำหรับประเทศไทยนั้น สิ่งที่ต้องให้ความสำคัญเป็นประการแรกในการจัดสรรคลื่นความถี่คือ เจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ได้บัญญัติสอดคล้องกับเจตนารมณ์ดังกล่าว ในมาตรา 41 ว่าการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อ กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ต้องคำนึงถึง ประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติ ระดับ ภูมิภาค และระดับท้องถิ่น ในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้ง การแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และต้อง ดำเนินการในลักษณะที่มีการกระจายการใช้ประโยชน์ โดยทั่วถึงในกิจการด้านต่างๆ ให้เหมาะสมแก่การเป็น ทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งวัตถุประสงค์หลักในการจัดสรรคลื่นความถี่ที่ กล่าวถึงข้างต้นก็สอดคล้องและส่งเสริมการดำเนินการ ตามเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญนี้ได้เป็นอย่างดี

### 3. การประมูล

การประมูลได้รับการยอมรับจากนักเศรษฐศาสตร์ ว่าเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพมากกว่าแนววิธีการ คัดเลือกแบบสุ่ม (lottery) หรือแนววิธีที่อาศัยกลไก ของรัฐ (administrative approaches) ในการ จัดสรรคลื่นความถี่ซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีจำกัด (scarce resource) การประมูลเป็นการจัดสรรคลื่นความถี่ โดยอาศัยกลไกตลาด ข้อเสนอในการประมูลส่วนใหญ่อยู่ในรูปตัวเงินแต่ในบางกรณีก็เป็นการประมูล ด้วยข้อเสนอในเรื่องของพื้นที่การให้บริการหรือ ค่าบริการที่ต่ำที่สุด นิวซีแลนด์เป็นประเทศแรกที่ใช้ การประมูลในการจัดสรรคลื่นความถี่ในปี ค.ศ. 1990 ในเวลาต่อมา มีประเทศจำนวนมากที่ใช้วิธีการประมูล ในการจัดสรรคลื่นความถี่ โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา

ที่ใช้วิธีการประมูลในการจัดสรรคลื่นความถี่ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1994 เป็นต้นมา

ในการประมูลคลื่นความถี่นั้นหน้าที่ของหน่วยงาน กำกับดูแลคือการเลือกใช้วิธีการประมูลที่เหมาะสมต่อ การจัดสรรคลื่นความถี่ และกำหนดกฎกติกาในการ ประมูล จากนั้นจะเป็นเรื่องของผู้ประมูลที่จะแข่งขัน กันยื่นประมูลเพื่อให้ชนะการประมูล ซึ่งตามทฤษฎี การประมูลแล้ว มูลค่าของสินค้าสำหรับผู้ซื้อนั้นจะ ขึ้นกับมูลค่าส่วนบุคคล (private value) มูลค่ากลาง (common value) และมูลค่าร่วม (affiliated value) อันได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าที่ผู้ซื้อถืออยู่ ซึ่งรวมถึง รสนิยม หรือลักษณะส่วนตัวของผู้ซื้อ และข้อมูล เกี่ยวกับสินค้าของผู้ซื้อรายอื่น นอกจากนั้น ยังมี ตัวแปรอื่นที่มีผลต่อมูลค่าของสินค้าสำหรับผู้ซื้อทุกราย ซึ่งในกรณีของใบอนุญาตเพื่อให้บริการโทรศัพท์ เคลื่อนที่ ได้แก่

- ต้นทุนและงบประมาณของบริษัทเอง
- ต้นทุนและงบประมาณของบริษัทรายอื่น
- ความสนใจของผู้บริโภคในการใช้งาน โทรศัพท์เคลื่อนที่
- การทำงานและสภาพของตลาดหุ้น

#### 3.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้นในการเลือกรูปแบบ การประมูล

รูปแบบการประมูลที่มีการใช้งานในการ ประมูลสินค้านั้นมีอยู่หลากหลาย แล้วแต่ความ เหมาะสมในการนำไปประยุกต์ใช้ ซึ่งต้องพิจารณา จากสินค้าที่นำมาประมูล และบริบทในการประมูล ลักษณะเบื้องต้นของการประมูลที่ควรนำมาพิจารณา ในการประมูลใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ได้แก่ ควรประมูลใบอนุญาตแบบเปิดเผยราคาประมูล (open bidding) หรือควรประมูลใบอนุญาตแบบ



ปิดราคาประมูล (sealed bidding) และควรรนำใบอนุญาตมาประมูลพร้อมกันทีเดียว (simultaneous bidding) หรือควรรนำใบอนุญาตมาประมูลทีละใบอนุญาต (sequential bidding) ซึ่งมีประเด็นที่ต้องพิจารณาที่สำคัญคือ

- ผู้ประมูลมีความไม่แน่นอนเกี่ยวกับมูลค่าของคลื่นความถี่ในการนำไปใช้ให้บริการหรือไม่
- มีผู้ประมูลที่เป็นผู้ประกอบการรายเดิมที่มีอำนาจทางการตลาดหรือไม่ และจำเป็นต้องป้องกันการการฮั้วประมูลหรือส่งเสริมผู้ประกอบการรายใหม่เข้าสู่ตลาดหรือไม่
- ใบอนุญาตหรือคลื่นความถี่ที่นำมาประมูลมีความแตกต่างกันหรือไม่ มีลักษณะเป็นสินค้าทดแทน (substitute) หรือสินค้าที่ต้องใช้ประกอบกัน (complement) หรือมีลักษณะทั้งสองอย่างในการดำเนินธุรกิจและมุมมองของผู้ประมูล

**3.1.1 การประมูลแบบเปิดเผยราคา (open bidding) และการประมูลแบบปิดราคา (sealed bidding)**

ข้อดีที่สำคัญของการประมูลแบบเปิดเผยราคาในการประมูลที่เกิดขึ้นหลายรอบ (multiple round) ได้แก่กระบวนการประมูลจะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับมูลค่าที่ผู้ประมูลให้กับใบอนุญาต ทำให้ผู้ประมูลสามารถปรับเปลี่ยนการยื่นประมูลของตนตามข้อมูลที่เพิ่มมากขึ้นได้ และผู้ประมูลสามารถที่จะยื่นประมูลได้เต็มที่มากขึ้น คลื่นความถี่จะถูกจัดสรรให้กับผู้ยื่นประมูลที่ประเมินมูลค่าคลื่นสูงสุด นอกจากนั้น จากการศึกษาข้อมูลมูลค่าของผู้ประมูลเป็นข้อมูลร่วม (affiliated value) กล่าวคือ การประเมินมูลค่าของผู้ประมูลรายหนึ่งจะทำให้การประเมินมูลค่าของผู้ประมูลอีกรายมีความใกล้เคียง

กันมากขึ้น จะทำให้โอกาสในการเกิด winner's curse ลดลง ส่วนข้อเสียได้แก่ ความไม่เท่าเทียมกันของผู้ยื่นประมูล (bidder asymmetries) อาจเป็นเหตุให้ผู้ยื่นประมูลที่มีศักยภาพไม่ยอมเข้าร่วมการประมูล หากเห็นว่ารายอื่นมีความเป็นไปได้ที่จะชนะมากกว่า เนื่องจากรู้ว่าสามารถยื่นประมูลได้สูงกว่าเสมอ

ข้อดีของการประมูลแบบปิดราคา ซึ่งมีโอกาสในการยื่นประมูลรอบเดียว (single shot) นั้น ได้แก่ การลดข้อสงสัยในการเกิดการฮั้วประมูล ซึ่งการประมูลแบบเปิดเผยราคานั้นอาจทำให้ผู้ประมูลสามารถส่งสัญญาณผ่านการยื่นประมูลของตนทำให้เกิดการฮั้วประมูลขึ้นได้ โดยในอดีตนั้นก็เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้นในการประมูลคลื่นความถี่ในสหรัฐอเมริกา แต่ด้วยการออกแบบการประมูลที่ดีขึ้นในปัจจุบัน ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

ข้อดีประการที่สองของการประมูลแบบปิดราคานั้น ได้แก่ วิธีดังกล่าวอาจกระตุ้นให้บริษัทที่อ่อนแกว่าเข้าร่วมการประมูล เนื่องจากก็ยังมีโอกาสชนะการประมูลอยู่บ้าง แต่อย่างไรก็ตามวิธีการดังกล่าวทำให้ผู้ประมูลไม่สามารถปรับเปลี่ยนกลยุทธ์การประมูลของตนตามข้อมูลราคาได้ และการที่ผู้ประกอบการรายเดิมจะชนะการประมูลได้ก็ต้องยื่นประมูลในราคาที่สูงมาก ดังนั้น จึงอาจทำให้เกิด winner's curse ขึ้น รวมทั้งคลื่นความถี่อาจจะไม่ได้ถูกจัดสรรให้กับผู้ประมูลที่ประเมินมูลค่าไว้สูงสุด

ในการประมูลคลื่นความถี่ที่ผ่านมา ส่วนใหญ่จะนิยมใช้การประมูลแบบเปิดเผยราคา ข้อดีในเรื่องของการเปิดเผยข้อมูลนั้นมีน้ำหนักมากกว่าความเสี่ยงของการฮั้วประมูล ยกเว้นในปี ค.ศ. 2001 ในการประมูลคลื่นความถี่ในเดนมาร์ก ที่เห็นว่าการป้องกันการฮั้วประมูลระหว่างผู้ประกอบการ





รายเดิมและการส่งเสริมการประมูลโดยผู้ประกอบการ รายใหม่เป็นเรื่องสำคัญ จึงเลือกใช้วิธีการประมูล แบบปิดราคาในการจัดสรรคลื่นความถี่

### 3.1.2 การประมูลแบบพร้อมกัน (simultaneous bidding) และการประมูลเป็น ลำดับ (sequential bidding)

ข้อดีประการสำคัญของการประมูล ใบอนุญาตแบบพร้อมกันนั้นได้แก่ การส่งเสริม การแข่งขันที่เท่าเทียม กล่าวคือผู้ที่มีความพร้อมใน การให้บริการสามารถเข้าตลาดได้พร้อมกัน ทำให้ ไม่มีข้อได้เปรียบเสียเปรียบในช่วงเวลาการเข้าตลาด นอกจากนั้น ผู้ประมูลยังไม่จำเป็นต้องกำหนดกลยุทธ์ เพื่อประกันการได้รับใบอนุญาตเป็นรายแรก ทำให้ เกิดการจัดสรรที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น และลดโอกาส ในการเกิด winner's curse ด้วย

การประมูลเป็นลำดับหรือนำ ใบอนุญาตมาประมูลทีละใบนั้นเป็นการจำกัดข้อมูล และการตอบสนองต่อข้อมูลสำหรับผู้ประมูล โดย ทำให้ผู้ประมูลต้องคาดเดาถึงราคาการประมูลใน อนาคตเมื่อจะกำหนดราคาประมูลในปัจจุบัน ซึ่งหาก คาดเดาผิดอาจทำให้เกิดการจัดสรรที่ไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนั้น การประมูลเป็นลำดับยังทำให้ผู้ประมูล ไม่สามารถปรับเปลี่ยนกลยุทธ์การประมูลของตน ตามข้อมูลราคาได้ และผู้ยื่นประมูลอาจประเมินมูลค่า ของใบอนุญาตสูงกว่ามูลค่าที่แท้จริง เนื่องจากเกรงว่า จะไม่ได้รับใบอนุญาตเป็นรายแรก ทำให้ผลลัพธ์จาก การออกใบอนุญาตไม่มีประสิทธิภาพ และเกิด winner's curses ขึ้น รวมทั้งใบอนุญาตที่มีลักษณะเหมือนกัน จะถูกประมูลในราคาที่แตกต่างกันอย่างมาก แต่ อย่างไรก็ตาม ราคาของใบอนุญาตใบต่อไป จะไม่สูง กว่าใบอนุญาตใบที่ประมูลไปก่อนหน้า

ในส่วนของผลกระทบต่อ การแข่งขันนั้น การประมูลเป็นลำดับนั้นมีแนวโน้มสูงที่ ผู้ประกอบการรายเดิมที่มีความแข็งแกร่งจะพยายาม เข้าสู่ตลาดเป็นรายแรก เพื่อให้ได้ส่วนแบ่งทาง การตลาดก่อน สร้างความยากลำบากยิ่งขึ้นให้ ผู้ประกอบการรายอื่นๆ โดยเฉพาะผู้ประกอบการ รายใหม่ รวมทั้งอาจทำให้ผู้ที่มีความพร้อมในการ ให้ บริการไม่ได้เข้าตลาดพร้อมกัน ทำให้เกิดสภาพการ แข่งขันที่ไม่เท่าเทียมจากข้อได้เปรียบเสียเปรียบในช่วง เวลาการเข้าตลาด และอาจทำให้เกิดภาวะผูกขาด โดยผู้ประกอบการรายเดียว (monopoly) หรือสองราย (duopoly) ได้

อย่างไรก็ตาม ผู้ที่สนับสนุนวิธีการ ประมูลเป็นลำดับได้แย้งว่าวิธีการนี้ก็ให้ข้อมูลแก่ ผู้ประมูลเช่นกันโดยให้ข้อมูลราคาขณะการประมูล ก่อนหน้าแก่ผู้ประมูลก่อนการประมูลครั้งต่อไป ส่วนความยืดหยุ่นของวิธีการประมูลแบบพร้อมกันนั้น อาจทำให้เกิดการฮั้วประมูลขึ้นได้ รวมทั้งวิธีการประมูล เป็นลำดับยังทำให้เกิดรายได้จากการประมูลสูงกว่า วิธีการประมูลใบอนุญาตแบบพร้อมกันอีกด้วย

การประมูลคลื่นความถี่ในประเทศ ส่วนใหญ่จะนิยมนำใบอนุญาตที่มีอยู่มาประมูล พร้อมกันทุกใบ โดยหน่วยงานกำกับดูแลเช่น Ofcom เห็นว่าอย่างน้อยที่สุดในกรณีที่ใบอนุญาตสามารถ ทดแทนกันได้อย่างสมบูรณ์ (perfect substitute) ข้อดีของการลดความเสี่ยงจากสินค้าทดแทน (substitution risk) สำหรับผู้ประมูลทำให้วิธีการ ประมูลแบบพร้อมกันเอาชนะวิธีการประมูลเป็น ลำดับได้



### 3.2 รูปแบบการประมูลมาตรฐาน

รูปแบบมาตรฐานของการประมูลมีอยู่ 4 รูปแบบ ดังนี้

#### 3.2.1 การประมูลแบบปิดราคา และใช้ราคาแรก (first-price sealed bid)

ในการประมูลแบบปิดราคา และใช้ราคาแรกนั้น ผู้ประมูลจะยื่นประมูลในราคาที่เป็นอิสระต่อกัน โดยแต่ละรายจะไม่เห็นราคาของกันและกัน เช่น ใส่ซองปิดผนึก และนำมาเปิดพร้อมกัน ผู้ชนะจะได้แก่ผู้ที่ยื่นประมูลสูงสุดและจ่ายราคาที่ยื่นประมูล นั่นคือราคาสูงสุดของการประมูล (highest bid) หรือราคาแรก (first price bid)

วิธีการประมูลนี้เคยถูกนำไปใช้ในการประมูลสิทธิในการทำเหมืองแร่ในพื้นที่ของรัฐ รวมทั้งในการขายงานศิลปะและอสังหาริมทรัพย์ด้วย นอกจากนี้ ที่น่าจะคุ้นเคยกันก็คือการประมูลเพื่อจัดซื้อพัสดุ ซึ่งใช้งานรูปแบบการประมูลนี้เช่นกัน แต่ที่แตกต่างก็คือผู้ที่ยื่นประมูล “ต่ำที่สุด” จะเป็นผู้ชนะการประมูลและได้รับงาน ณ ราคาที่ตนเองเสนอ

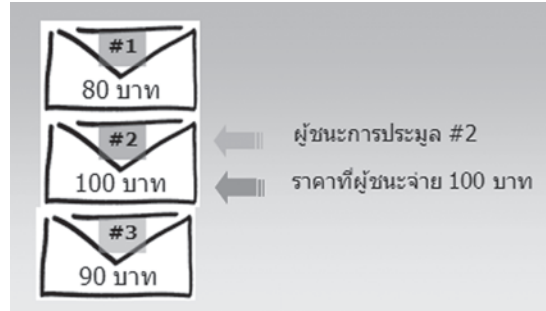
รูปแบบการประมูลแบบปิดราคา และใช้ราคาแรกนี้เคยถูกนำมาใช้สำหรับการจัดสรรคลื่นความถี่เช่นกัน โดยประเทศที่เคยนำมาใช้ ได้แก่ สาธารณรัฐเช็ก และกรีซ เมื่อปี ค.ศ. 2001

#### 3.2.2 การประมูลแบบปิดราคา และใช้ราคาที่สอง (second-price sealed bid)

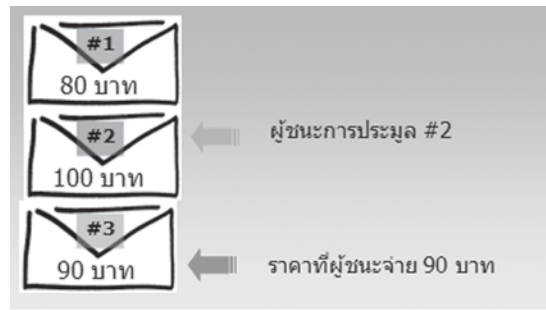
การประมูลแบบปิดราคา และใช้ราคาที่สองนี้นักเศรษฐศาสตร์นิยมเรียกว่า Vickrey Auction เพื่อเป็นเกียรติให้กับ William Vickrey ซึ่งเป็นผู้เสนอรูปแบบการประมูลนี้เป็นคนแรก การประมูลรูปแบบนี้จะมีลักษณะเดียวกับการประมูลแบบปิดราคา และใช้ราคาแรก แต่ผู้ชนะจะจ่ายราคาที่ผู้ยื่นประมูลสูงสุดลำดับที่สองยื่นประมูล หรือราคา

ที่สอง (second-price bid) นั้นเอง

รูปที่ 1: First-price sealed bid และ Second-price sealed bid



First-price sealed bid



Second-price sealed bid

Vickrey Auction ทำให้เกิดกลยุทธ์ที่เป็นกลยุทธ์เด่น (dominant strategy) สำหรับผู้ประมูลในการยื่นประมูลตามมูลค่าประเมินของตนเองอย่างแท้จริง กล่าวคือ ยื่นประมูลตามมูลค่าของตนเองอย่างแท้จริงโดยไม่จำเป็นต้องสนใจกลยุทธ์ของคู่แข่ง ผู้ประมูลที่ให้มูลค่าสูงสุดหรือมีต้นทุนต่ำสุดมักจะเป็นผู้ชนะการประมูล จึงทำให้เกิดผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพ และราคาที่ผู้ชนะจะอยู่บนพื้นฐานของต้นทุนค่าเสียโอกาส (opportunity cost) ในการชนะการประมูล นั่นคือ ผู้ชนะจะจ่าย ณ มูลค่าของสินค้าที่เกิดจากการนำไปใช้ที่ต่ำที่สุดหากไม่มีผู้ชนะ



การประมูลรูปแบบนี้ถูกนำไปใช้  
ในการประมูลแอสเอ็มบีผ่านทางไปรษณีย์ส่วนใหญ่  
รวมทั้งการประมูลสินค้าบางอย่างผ่านทางอินเทอร์เน็ต  
ส่วนในการประมูลคลื่นความถี่นั้น ประเทศนิวซีแลนด์  
ได้เคยนำไปใช้ในการประมูลเมื่อปี ค.ศ. 1990 แต่  
เรียกได้ว่าประสบความสำเร็จล้มเหลวเนื่องจากมูลค่าที่  
ผู้ชนะยื่นประมูลและมูลค่าที่ผู้ชนะต้องจ่ายจริง  
แตกต่างกันมาก

ถึงแม้ว่าจะมีความน่าสนใจในหลัก  
ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ แต่ในทางปฏิบัติมีการนำ  
การประมูลแบบเปิดราคา และใช้ราคาที่สองนี้ไปใช้งาน  
น้อยที่สุดในบรรดารูปแบบการประมูลมาตรฐานทั้ง  
สี่แบบ ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากความยากของรูปแบบ  
การประมูลนี้ในการทำความเข้าใจ

### 3.2.3 การประมูลแบบเปิดราคา และ เพิ่มราคาประมูลในแต่ละรอบ (ascending open bids)

ในการประมูลแบบเปิดราคา และ  
เพิ่มราคาประมูลในแต่ละรอบ (ascending open  
bids) หรือที่รู้จักกันในอีกชื่อหนึ่งว่า English auction  
นั้น ผู้ประมูลจะเพิ่มราคาของการประมูลสูงขึ้นเรื่อยๆ  
จนเหลือผู้ประมูลเพียงรายเดียวในกรณีของการ  
ประมูลสินค้าเพียงหน่วยเดียว หรือเหลือจำนวน  
ผู้ประมูลเท่ากับจำนวนสินค้าที่นำมาประมูล และ  
ผู้ประมูลจะชนะการประมูลที่ราคาสุดท้ายที่ยื่นประมูล  
การประมูลรูปแบบนี้สามารถดำเนินการโดยให้ผู้ขาย  
ประกาศราคา หรือให้ผู้ประมูลแจ้งราคาของตนก็ได้  
หรือโดยการยื่นประมูลผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่  
ประกาศราคาปัจจุบันของการประมูล

การประมูลในลักษณะเช่นนี้น่าจะ  
เป็นที่คุ้นเคยมากที่สุด ตัวอย่างการนำไปใช้ได้แก่  
การประมูลงานศิลป์ โบราณวัตถุ รถมือสอง และ

อสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น ทั้งนี้ จะกล่าวถึงรูปแบบ  
การประมูลที่มีการใช้งานอย่างกว้างขวางในการ  
ประมูลคลื่นความถี่ในปัจจุบันซึ่งปรับเปลี่ยนมาจาก  
รูปแบบการประมูล English auction นี้ต่อไป

### 3.2.4 การประมูลแบบเปิดราคา และ ลดราคาประมูลในแต่ละรอบ (open descending bids)

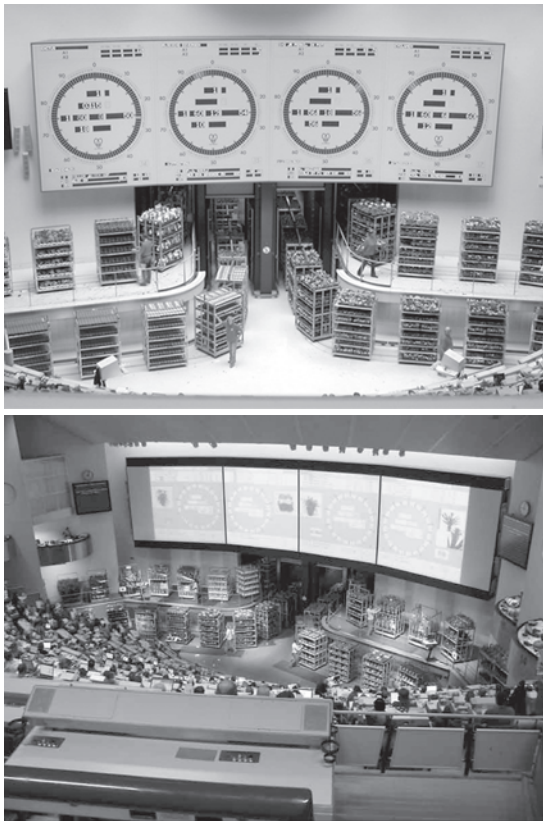
รูปแบบการประมูลแบบเปิดราคา  
และลดราคาประมูลลงในแต่ละรอบ (open  
descending bids) นี้ เป็นที่รู้จักกันในอีกชื่อหนึ่งว่า  
Dutch auction โดยการทำงานจะตรงกันข้ามกับ  
รูปแบบ English auction อย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ  
ผู้ดำเนินการประมูลจะเปิดประมูลในราคาที่สูงจากนั้น  
จะลดราคาประมูลลงมาเรื่อยๆ ผู้ประมูลที่ประกาศ  
ยอมรับราคาปัจจุบันจะเป็นผู้ชนะการประมูลและ  
จ่ายค่าประมูล ณ ราคาที่ตนเองยอมรับนั้น

ตัวอย่างการประมูลในรูปแบบนี้  
ได้แก่ การประมูลดอกไม้ในเนเธอร์แลนด์ ซึ่งเดิม  
ผู้ประมูลจะนั่งรวมกันในห้องๆ หนึ่ง ที่โต๊ะจะมีกริ่ง  
ซึ่งเชื่อมต่อกับนาฬิกาอิเล็กทรอนิกส์ที่อยู่ด้านหน้า  
ของห้อง ภายในนาฬิกานั้นมีข้อมูลเกี่ยวกับดอกไม้  
ที่จะขายและราคาเริ่มต้นการประมูล เมื่อการประมูล  
เริ่มต้นขึ้น ไฟที่อยู่รอบๆ นาฬิกาจะเป็นตัวบอกว่า  
ราคาได้ลดลงจากเดิมไปที่เปอร์เซ็นต์ เมื่อมีผู้ประมูล  
รายใดรายหนึ่งกดกริ่ง ผู้ประมูลรายนั้นจะได้ดอกไม้ไป  
ณ ราคาที่ปรากฏบนนาฬิกา ยกเว้นหากมีดอกไม้  
แบบเดียวกันหลายๆ กองจากผู้ขายคนเดียวกัน  
ผู้ซื้อจะสามารถเลือกที่จะซื้อแค่บางกอง และกอง  
ที่เหลือก็จะนำไปประมูลอีกครั้ง แต่ในปัจจุบันได้มีการ  
นำระบบคอมพิวเตอร์มาใช้งานในการประมูล  
ทำให้สะดวกสบายมากขึ้น โดยทั่วไปการประมูล  
ดอกไม้นี้จะเกิดขึ้นประมาณ 55,000 ครั้งในวันหนึ่งๆ



ตัวอย่างอื่นๆ ที่ใช้วิธี Dutch auction นี้ได้แก่ การประมูลปลาในอิสราเอล และยาสูบในแคนาดา เป็นต้น

รูปที่ 2: การประมูลดอกไม้ในเนเธอร์แลนด์ ด้วยรูปแบบ Dutch auction



จากรูปแบบการประมูลมาตรฐานที่กล่าวถึงข้างต้น ต่อมาได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการประมูลโดยยึดหลักของรูปแบบการประมูลมาตรฐานเพียงส่วนหนึ่ง รวมทั้งมีการนำรูปแบบมาตรฐานมาใช้ผสมกัน เช่น ใช้ English auction ในการประมูลจนกว่าจำนวนผู้ประมูลลดลงจนมีจำนวนมากกว่าใบอนุญาตหนึ่งราย และการประมูลจะจบลงด้วยการยื่นประมูลแบบ first-price sealed bid

ในรอบสุดท้าย โดยผู้เสนอราคาสูงสุดเป็นผู้ได้รับใบอนุญาต ซึ่งเรียกวิธีนี้ว่า Anglo-Dutch auction เป็นต้น ทั้งนี้ รูปแบบการประมูลที่มีการปรับเปลี่ยนและใช้งานในปัจจุบันนั้นจะปรับเปลี่ยนมาจากรูปแบบมาตรฐาน English auction เป็นส่วนใหญ่

### 3.3 ตัวอย่างรูปแบบการประมูลคลื่นความถี่นิยมในปัจจุบัน

#### 3.3.1 Simultaneous Multiple Round Ascending auction (SMRA)

จากข้อมูลการจัดสรรคลื่นความถี่ด้วยวิธีการประมูล รูปแบบการประมูลที่ประเทศต่าง ๆ นิยมนำมาใช้ในการประมูลคลื่นความถี่สำหรับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ได้แก่ วิธีการประมูลใบอนุญาตทุกใบพร้อมกันแบบหลายรอบ (Simultaneous Multiple Round Ascending auction - SMRA) ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีการปรับเปลี่ยนเล็กน้อยจากการประมูลแบบ Simultaneous Ascending Auction (SAA) ที่สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่นำมาใช้ในการประมูลคลื่นความถี่สำหรับโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบ cellular ในเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. 1994 แต่จะมีสาระสำคัญหรือลักษณะพื้นฐานเดียวกัน

SMRA เป็นหลักการที่เป็นการพัฒนาจากรูปแบบ English auction เมื่อนำมาใช้ในการประมูลสินค้าหลายๆ ชิ้นพร้อมกัน การทำงานของ SMRA นั้นไม่ได้มีลักษณะที่ตายตัว ผู้ดำเนินการประมูล (auctioneer หรือ Auction manager) มักจะปรับเปลี่ยนลักษณะบางประการเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของตนเอง อย่างไรก็ตาม ลักษณะพื้นฐานของรูปแบบการประมูล SMRA จะมีดังนี้

(1) สินค้าที่จะนำมาประมูลจะถูกนำมาประมูลพร้อมกันทีเดียว หมายถึงว่าตลาด



สำหรับสินค้าทั้งหมดนั้นจะเปิดในเวลาเดียวกันและปิดในเวลาเดียวกัน จะไม่มีสินค้าใดที่ถือว่าขายได้หรือถือว่าตลาดปิดจนกว่าสินค้าทั้งหมดจะถูกขายไป

(2) รูปแบบการยื่นประมูลมี 2 รูปแบบ ได้แก่ กระบวนการแบบต่อเนื่อง (continuous time) ซึ่งผู้ประมูลสามารถยื่นประมูลในเวลาใดก็ได้เรื่อยๆ โดยการยื่นประมูลแต่ละครั้งจะทำให้เกิดผู้ชนะชั่วคราว (provisional winners) และจะประกาศผลดังกล่าวทันที และกระบวนการที่แบ่งเป็นรอบๆ (discrete time) ซึ่งการประมูลจะดำเนินไปเรื่อยๆ ตามลำดับ โดยผู้ประมูลจะยื่นประมูลตามกำหนดเวลา จากนั้นจะประกาศผลการประมูลและผู้ชนะชั่วคราวพร้อมๆ กันกับราคาประมูลในรอบต่อไป

(3) ในการเพิ่มราคาประมูล ผู้ดำเนินการประมูลจะกำหนดส่วนเพิ่มของราคาประมูล (bid increment) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การประมูลสิ้นสุดลงในเวลาที่เหมาะสม ซึ่งผู้ดำเนินการประมูลมักจะแฝงความต้องการบางประการในการกำหนดส่วนเพิ่มของราคาประมูลนี้ และส่วนใหญ่จะกำหนดเป็นเปอร์เซ็นต์ (โดยทั่วไปอยู่ที่ประมาณร้อยละ 5 - 20) ของราคาประมูลของแต่ละรอบโดยพิจารณาจากพฤติกรรมของผู้ประมูล ทั้งนี้ ปกติแล้วในรอบแรกๆ ของการประมูล ราคาประมูลที่เพิ่มขึ้นในแต่ละรอบจะเป็นเปอร์เซ็นต์ที่สูง และจะต่ำลงเมื่อรอบการประมูลผ่านไประยะหนึ่ง ซึ่งราคาประมูลเพิ่มสูงขึ้นและมีการยื่นประมูลน้อยรายลง เช่น การประมูลคลื่นความถี่ 3G ในอังกฤษจะเริ่มต้นจากการกำหนดส่วนเพิ่มขั้นต่ำร้อยละ 5 จากนั้นจะปรับลดลงมาเหลือร้อยละ 1.5 เมื่อการประมูลดำเนินไปเรื่อยๆ

แต่เดิมนั้น หน่วยงานกำกับดูแล จะกำหนดการเพิ่มของราคาประมูลในแต่ละรอบเป็นราคาขั้นต่ำ (minimum bid increment) นั่นคือผู้ประมูลจะต้องยื่นราคาเพิ่มขึ้นอย่างน้อยเท่ากับราคาขั้นต่ำที่กำหนดของแต่ละรอบ ในอดีตได้เกิดปัญหาว่าบริษัทผู้ประมูลบางรายใช้ตัวเลขของมูลค่าที่ยื่นประมูลเป็นการส่งสัญญาณให้กับบริษัทอื่นเพื่อที่จะฮั้วประมูล ดังเช่นที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา ต่อมาได้มีการปรับปรุงเพื่อลดปัญหาดังกล่าว โดยปรับเป็นการกำหนดให้ใช้เป็นตัวเลข 1 - 9 เท่านั้น ปัจจุบัน วิธีการที่ใช้สำหรับ SMRA ส่วนมากก็คือผู้ดำเนินการประมูลเป็นผู้กำหนดราคาประมูลที่เพิ่มขึ้นในแต่ละรอบ (bid increment) และให้ผู้ประมูลเลือกว่าจะยอมรับหรือไม่ยอมรับราคาดังกล่าว ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการใช้การยื่นประมูลส่งสัญญาณ (code bidding) เพื่อฮั้วประมูลหมดไป

(4) กฎการคงสิทธิในการประมูล (eligibility rules) ในบางการประมูลจะมีข้อกำหนดในปริมาณและ/หรือสินค้าหน่วยใดที่ผู้ประมูลสามารถยื่นประมูลได้ในรอบหนึ่งๆ เช่น ในการประมูลคลื่นความถี่ 3G ในอังกฤษจะมีข้อกำหนดว่าผู้ประมูลบางรายไม่สามารถยื่นประมูลได้ในใบอนุญาตใบหนึ่ง เป็นต้น

(5) กฎการยื่นประมูล (activity rules) ซึ่งกำหนดเพื่อกระตุ้นให้มีการยื่นประมูลและขจัดแรงจูงใจของผู้ประมูลในการรอยื่นประมูลจนกระทั่งรอบสุดท้ายของการประมูล เช่น ในการประมูลคลื่นความถี่ 3G ในอังกฤษ ที่กำหนดให้ในแต่ละรอบผู้ประมูลจะต้องเป็นผู้ชนะการประมูลชั่วคราวหรือไม่ก็ต้องยื่นประมูลหรือยื่นสละสิทธิการยื่นประมูล (waiver) เพื่อให้สามารถคงสิทธิการประมูลในรอบต่อไปได้



(6) กฎการสิ้นสุดการประมูล (stopping rule) ซึ่งกำหนดกติกาในการสิ้นสุดหรือปิดการประมูลสำหรับสินค้าทั้งหมดที่นำมาประมูลพร้อมกัน ในการประมูลคลื่นความถี่ 3G ในอังกฤษ จะปิดการประมูลในรอบแรกที่ไม่ผู้ยื่นประมูลเลย

ทั้งนี้ ผู้ชนะการประมูลสำหรับแต่ละใบอนุญาตหรือคลื่นความถี่จะจ่ายเงินตามจำนวนเงินสูงสุดที่ตนยื่นประมูล

การประมูลรูปแบบ SMRA เป็นที่นิยมใช้อย่างมากด้วยข้อดีต่างๆ ของรูปแบบการประมูลนี้ และได้ถูกพัฒนาอย่างต่อเนื่องจากประสบการณ์และปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำไปใช้ในอดีต โดยเฉพาะปัญหาการฮั้วประมูล ในปัจจุบันประเทศต่างๆ นิยมดำเนินการประมูลแบบ web-based กล่าวคือยื่นประมูลผ่าน internet และไม่มี

เปิดเผยตัวตนของผู้ประมูลรวมทั้งผู้ยื่นประมูลสูงสุดในแต่ละรอบ โดยจะเปิดเผยเฉพาะราคาประมูลในแต่ละรอบและราคาประมูลสูงสุดในแต่ละรอบเท่านั้น อย่างไรก็ตาม กติกาการประมูลในแต่ละประเทศจะแตกต่างกันไปตามที่เหมาะสมกับสถานะแวดล้อมของแต่ละประเทศ

สำหรับประเทศไทยนั้นก็ได้ออกใช้การประมูลในรูปแบบ SMRA ในการประมูลคลื่นความถี่ 3G เช่นกันด้วยเหตุผลจากประสิทธิภาพของผลลัพธ์จากการประมูล ซึ่งเกิดจากผู้ได้รับการจัดสรรเป็นผู้ประเมินมูลค่าของคลื่นความถี่ดังกล่าวไว้สูงสุด และสามารถนำไปใช้ให้บริการได้มีประสิทธิภาพสูงสุด ตลอดจนวิธีดังกล่าวเป็นวิธีที่ได้รับการยอมรับและได้รับความนิยมในสากล

รูปที่ 3: ตัวอย่างโปรแกรมการประมูลในรูปแบบ SMRA สำหรับการประมูลใบอนุญาต 4 ใบ (A - D) การประมูลรอบที่ 1

Bid Entry						
	Current Round	Auction Status	Time Remaining	Eligibility	Waivers	Logged on as:
	1	Bidding	13:49:50	3	3	Bidder A Logout
Product	Last Price	Going Price	Last Round Bids	Elig Points	Bid	Standing High Bid
A 15 MHz	-	9,000,000	-	3	<input type="checkbox"/>	
B 10 MHz	-	6,000,000	-	2	<input checked="" type="checkbox"/>	
C 10 MHz	-	6,000,000	-	2	<input type="checkbox"/>	
D 10 MHz	-	6,000,000	-	2	<input type="checkbox"/>	

Submit Bids

การประมูลรอบที่ 2

Bid Entry						
	Current Round	Auction Status	Time Remaining	Eligibility	Waivers	Logged on as:
	2	Bidding	14:45:13	3	3	Bidder C Logout
Product	Last Price	Going Price	Last Round Bids	Elig Points	Bid	Standing High Bid
A 15 MHz	9,000,000	9,000,000	-	3	<input type="checkbox"/>	
B 10 MHz	6,000,000	6,500,000	3	2	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
C 10 MHz	6,000,000	6,500,000	2	2	<input type="checkbox"/>	
D 10 MHz	6,000,000	6,500,000	1	2	<input type="checkbox"/>	

Your standing bid(s) cannot be changed, but will remain standing unless you are outbid.  
You will be allowed to change your bid(s) next round if you are outbid.





รูปที่ 4: ตัวอย่างการประมูลแบบ SMRA สำหรับการประมูลใบอนุญาต 4 ใบ (A - D) ของผู้ประมูล (ก)

<p>รอบที่ 1</p>	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>115</td> <td>100</td> <td>100</td> <td>100</td> </tr> <tr> <td>Block A</td> <td>Block B</td> <td>Block C</td> <td>Block D</td> </tr> </tbody> </table>	115	100	100	100	Block A	Block B	Block C	Block D	<p>สมมติว่าผู้ประมูล (ก) สนใจประมูลใบอนุญาต A ดังนั้น ราคาที่เสนอ คือ 115 ซึ่งกำหนดเป็นมูลค่าขั้นต่ำ (reserve price) ของใบอนุญาต A</p>																				
115	100	100	100																											
Block A	Block B	Block C	Block D																											
<p>รอบที่ 2</p>	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>130</td> <td>110</td> <td>110</td> <td>110</td> </tr> <tr> <td>115</td> <td>100</td> <td>100</td> <td>100</td> </tr> <tr> <td>Block A</td> <td>Block B</td> <td>Block C</td> <td>Block D</td> </tr> </tbody> </table>	130	110	110	110	115	100	100	100	Block A	Block B	Block C	Block D	<p>ในรอบที่ 1 ผู้ประมูล (ก) ได้รับเลือกเป็นผู้เสนอราคาสูงสุดในใบอนุญาต A (ราคา 115) ดังนั้น ผู้ประมูล (ก) จึงไม่จำเป็นต้องเสนอราคาในรอบที่ 2 สำหรับใบอนุญาต A และไม่ได้รับอนุญาตให้เสนอราคาในใบอนุญาตอื่นตามกฎการประมูล ผู้ประมูลรายอื่นยังคงดำเนินการเสนอราคาตามที่ผู้ดำเนินการประมูลกำหนด</p>																
130	110	110	110																											
115	100	100	100																											
Block A	Block B	Block C	Block D																											
<p>รอบที่ 3</p>	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>145</td> <td>120</td> <td>120</td> <td>120</td> </tr> <tr> <td>130</td> <td>110</td> <td>110</td> <td>110</td> </tr> <tr> <td>115</td> <td>100</td> <td>100</td> <td>100</td> </tr> <tr> <td>Block A</td> <td>Block B</td> <td>Block C</td> <td>Block D</td> </tr> </tbody> </table>	145	120	120	120	130	110	110	110	115	100	100	100	Block A	Block B	Block C	Block D	<p>ในรอบ 2 ผู้ประมูล (ก) เสียตำแหน่งผู้เสนอราคาสูงสุดในใบอนุญาต A ให้กับผู้ประมูลรายอื่นที่ราคา 130 และในรอบที่ 3 นี้ ผู้ประมูล (ก) ตัดสินใจย้ายไปเสนอราคาในใบอนุญาต B ตามราคาของผู้ดำเนินการประมูลกำหนด (120)</p>												
145	120	120	120																											
130	110	110	110																											
115	100	100	100																											
Block A	Block B	Block C	Block D																											
<p>รอบที่ 4</p>	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>160</td> <td>130</td> <td>130</td> <td>130</td> </tr> <tr> <td>145</td> <td>120</td> <td>120</td> <td>120</td> </tr> <tr> <td>130</td> <td>110</td> <td>110</td> <td>110</td> </tr> <tr> <td>115</td> <td>100</td> <td>100</td> <td>100</td> </tr> <tr> <td>Block A</td> <td>Block B</td> <td>Block C</td> <td>Block D</td> </tr> </tbody> </table>	160	130	130	130	145	120	120	120	130	110	110	110	115	100	100	100	Block A	Block B	Block C	Block D	<p>ในรอบที่ 3 ผู้ประมูล (ก) ได้รับเลือกเป็นผู้เสนอราคาสูงสุดในใบอนุญาต B (ราคา 120) ซึ่งทำให้ผู้ประมูล (ก) ไม่จำเป็นต้องเสนอราคาในรอบที่ 4 สำหรับใบอนุญาต B และไม่ได้รับอนุญาตให้เสนอราคาในใบอนุญาตอื่นตามกฎการประมูล ผู้ประมูลรายอื่นยังคงดำเนินการเสนอราคาตามที่ผู้ดำเนินการประมูลกำหนด</p>								
160	130	130	130																											
145	120	120	120																											
130	110	110	110																											
115	100	100	100																											
Block A	Block B	Block C	Block D																											
<p>รอบที่ 5</p>	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>175</td> <td>140</td> <td>130</td> <td>130</td> </tr> <tr> <td>160</td> <td>130</td> <td>130</td> <td>130</td> </tr> <tr> <td>145</td> <td>120</td> <td>120</td> <td>120</td> </tr> <tr> <td>130</td> <td>110</td> <td>110</td> <td>110</td> </tr> <tr> <td>115</td> <td>100</td> <td>100</td> <td>100</td> </tr> <tr> <td>Block A</td> <td>Block B</td> <td>Block C</td> <td>Block D</td> </tr> </tbody> </table>	175	140	130	130	160	130	130	130	145	120	120	120	130	110	110	110	115	100	100	100	Block A	Block B	Block C	Block D	<p>ในรอบที่ 4 ผู้ประมูล (ก) เสียตำแหน่งผู้เสนอราคาสูงสุดในใบอนุญาต B ให้กับผู้ประมูลรายอื่นที่ราคา 130 และในรอบที่ 5 นี้ ผู้ประมูล (ก) ยังคงตัดสินใจเสนอราคาในใบอนุญาต B ที่ราคาของผู้ดำเนินการประมูลกำหนด (140)</p>				
175	140	130	130																											
160	130	130	130																											
145	120	120	120																											
130	110	110	110																											
115	100	100	100																											
Block A	Block B	Block C	Block D																											
<p>รอบที่ 6</p>	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>175</td> <td>140</td> <td>130</td> <td>130</td> </tr> <tr> <td>175</td> <td>140</td> <td>130</td> <td>130</td> </tr> <tr> <td>160</td> <td>130</td> <td>130</td> <td>130</td> </tr> <tr> <td>145</td> <td>120</td> <td>120</td> <td>120</td> </tr> <tr> <td>130</td> <td>110</td> <td>110</td> <td>110</td> </tr> <tr> <td>115</td> <td>100</td> <td>100</td> <td>100</td> </tr> <tr> <td>Block A</td> <td>Block B</td> <td>Block C</td> <td>Block D</td> </tr> </tbody> </table>	175	140	130	130	175	140	130	130	160	130	130	130	145	120	120	120	130	110	110	110	115	100	100	100	Block A	Block B	Block C	Block D	<p>ในรอบที่ 5 ผู้ประมูล (ก) เป็นผู้เสนอราคาสูงสุดสำหรับใบอนุญาต B (ราคา 140) จึงไม่จำเป็นต้องเสนอราคาในรอบที่ 6 และในรอบนี้ ไม่มีผู้ประมูลรายใดเสนอราคาในแต่ละใบอนุญาตแล้ว ดังนั้นผู้ดำเนินการประมูลจะประกาศสิ้นสุดการประมูลและผู้ประมูล (ก) เป็นผู้ได้รับใบอนุญาต B ที่ราคา 140</p>
175	140	130	130																											
175	140	130	130																											
160	130	130	130																											
145	120	120	120																											
130	110	110	110																											
115	100	100	100																											
Block A	Block B	Block C	Block D																											





การประมูลในรูปแบบ SMRA นี้เป็นรูปแบบที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจ และใช้งานได้ดีในสินค้าที่มีลักษณะทดแทนกันได้ (substitutes) แต่สำหรับสินค้าที่มีลักษณะต้องใช้อประกอบกัน (complement) อาจทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของความเสี่ยงจากการรวมกลุ่ม (aggregation risk) ขึ้นได้ แต่ปัญหาดังกล่าวก็สามารถลดลงได้หากอนุญาตให้ผู้ที่มีสถานะเป็นผู้ยื่นประมูลสูงสุด (standing high bidders หรือ provisional winner) ในแต่ละรอบการประมูลสามารถ “สลับ (switch)” ชุดคลื่นความถี่ได้ เช่น รูปแบบ SMR with augmented switching เป็นต้น

เช่นในกรณีที่ผู้ประมูลจำเป็นต้องได้รับคลื่นความถี่รวมกัน (combination หรือ packages) ที่ลักษณะของสินค้าที่ต้องใช้อประกอบกัน จะทำให้เกิดประโยชน์หรือมูลค่ามากกว่าการใช้คลื่นความถี่แยกกัน เช่น การประมูลคลื่นความถี่สำหรับบริการ Broadband Wireless Access (BWA) ซึ่งนิยมแบ่งคลื่นความถี่ออกเป็นช่วงย่อยๆ เช่น ช่วงละ 2 x 5 MHz ผู้ประมูลสามารถยื่นประมูลเพื่อรวมคลื่นความถี่ให้ได้ปริมาณตามที่ตนต้องการ เช่น 2 x 20 MHz เป็นต้น ซึ่งข้อเสียของรูปแบบ SMRA ในการประยุกต์ใช้สำหรับการประมูลคลื่นความถี่แบบ packages bidding นั้นได้แก่ ผู้ประมูลอาจจมอยู่กับคลื่นความถี่ที่ตนไม่ต้องการ เช่น ช่วงย่อยของคลื่นความถี่ที่ไม่ต่อเนื่องกับช่วงอื่นๆ ที่ตนยื่นประมูล เนื่องจากกติกาการประมูล SMRA โดยทั่วไป จะไม่อนุญาตให้ผู้ที่มีสถานะเป็นผู้ยื่นประมูลสูงสุด เปลี่ยนไปประมูลในคลื่นความถี่อื่นได้ ทางเลือกหนึ่งคือการอนุญาตให้ผู้ประมูลสามารถสลับ (switch) ไปยังชุดคลื่นความถี่อื่นได้โดยอาจมีการลงโทษที่ต่ำมากหรือไม่มีเลยก็ได้ กฎกติกาที่เพิ่มขึ้นนี้ นอกจาก

จะช่วยลดความเสี่ยงของผู้ประมูลจากการรวมกลุ่มคลื่นความถี่แล้ว ยังทำให้คลื่นความถี่ถูกนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย

การประมูลในรูปแบบ SMR with augmented switching นั้นมีการใช้งานในนอร์เวย์ และสวีเดนในการประมูลคลื่นความถี่ในย่าน 2500 - 2690 MHz band (and of the 2010 - 2025 MHz band) เมื่อปี 2007 และ 2008 ตามลำดับ

นอกจากนั้น ยังมีรูปแบบที่คล้ายคลึงกัน ได้แก่ SMR with hierarchical package bidding ที่ FCC เคยนำมาใช้ในการจัดสรรคลื่นความถี่ในย่าน 700 MHz ในช่วงต้นปี ค.ศ. 2008 ซึ่งมีการแบ่งคลื่นความถี่เป็นช่วงย่อยๆ เช่นกัน โดยความแตกต่างที่สำคัญจากรูปแบบ SMRA ได้แก่ จะต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ของมูลค่าของชุดคลื่นความถี่และคลื่นความถี่ที่อยู่ในชุดคลื่นความถี่นั้นด้วยในการคำนวณมูลค่าต่ำสุดสำหรับการประมูลในรอบต่อไป เนื่องจากเป็นการประมูลที่สามารถเลือกประมูลได้ทั้งแบบเป็นรายคลื่นความถี่และเป็นชุดคลื่นความถี่ (packages) ทั้งนี้ ในแต่ละรอบ ผู้ชนะการประมูลชั่วคราวคือผู้ยื่นเสนอชุดการประมูลที่ทำให้เกิดรายได้จากการประมูลสูงสุด

### 3.3.2 Combinatorial Clock Auction

การประมูลแบบผสม (Combinatorial Auction - CA) เป็นการประมูลที่ผู้ประมูลสามารถเลือกได้ว่า จะประมูลผสมระหว่างสินค้าเช่นคลื่นความถี่แต่ละคลื่น หรือชุดของคลื่นความถี่ (packages) แทนที่จะยื่นประมูลได้เพียงแต่ละคลื่นความถี่หรือคลื่นความถี่ที่ต่อเนื่องกันเท่านั้น รูปแบบการประมูลนี้จะสามารถตอบปัญหาในการบริหารคลื่นความถี่ที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคตเนื่องจากเทคโนโลยีใหม่ๆ ต้องการคลื่นความถี่ในปริมาณที่



แตกต่างกันไป ทำให้การกำหนดชุดคลื่นความถี่ที่จะนำมาจัดสรรเป็นการล่วงหน้าไม่สามารถตอบโจทย์ดังกล่าวได้ การประมูลในรูปแบบนี้ทำให้ผู้ประมูลเป็นผู้กำหนดคลื่นความถี่ในปริมาณที่ตนต้องการเอง อันเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดสรรคลื่นความถี่ โดยวิธีที่เป็นที่นิยมนำมาใช้ในปัจจุบัน ได้แก่ การประมูลรูปแบบ Combinatorial Clock Auction (CCA) ซึ่งถูกนำมาใช้ในการประมูลคลื่นความถี่ในย่าน 10 - 40 GHz ของอังกฤษเมื่อปี ค.ศ. 2008 เป็นครั้งแรก และต่อมาได้ถูกนำไปใช้ในการประมูลคลื่นความถี่ในย่าน 2.6 GHz ในอังกฤษ ออสเตรเลีย เดนมาร์ก และเนเธอร์แลนด์

สำหรับการจัดสรรคลื่นความถี่นั้น CCA มักจะประกอบด้วยขั้นตอน 2 ขั้นตอน ในขั้นตอนแรกหรือที่เรียกว่าขั้นตอนหลัก (principal stage) นั้น กลุ่มคลื่นความถี่ที่เหมือนกัน (เช่น ในย่านความถี่เดียวกัน) จะถูกนำมาจัดเป็นประเภทต่างๆ ผู้ประมูลจะยื่นประมูลสำหรับชุด (packages) ของคลื่นความถี่ที่ประกอบด้วยกลุ่มคลื่นความถี่ในแต่ละประเภท ในขั้นตอนหลักนี้จะประกอบด้วยรอบการประมูลหลัก (primary bid rounds) และรอบการประมูลเสริม (supplementary bids round) เป็นรอบสุดท้าย ขั้นตอนหลักนี้จะบ่งบอกถึงจำนวนกลุ่มคลื่นความถี่ในแต่ละประเภทที่ผู้ชนะการประมูลได้รับ แต่ไม่ได้บอกว่าได้รับช่วงคลื่นความถี่เฉพาะใด โดยการประมูลในขั้นตอนหลักจะใช้ clock auction ซึ่งเป็นกระบวนการประมูลที่เกิดขึ้นซ้ำๆ เป็นรอบ และราคาจะเพิ่มขึ้นในแต่ละรอบ ผู้ดำเนินการประมูลจะประกาศราคาประมูลสำหรับแต่ละคลื่นความถี่หรือชุดคลื่นความถี่ที่จะประมูล ผู้ประมูลจะระบุถึงปริมาณที่ตนต้องการในแต่ละรายการ ณ ราคาปัจจุบันที่ โดยราคาของคลื่นความถี่หรือชุดคลื่นความถี่ที่ยังคง

มีอุปสงค์ส่วนเกิน (excess demand) อยู่จะเพิ่มขึ้น จากนั้นผู้ประมูลก็จะระบุปริมาณที่ตนต้องการสำหรับแต่ละรายการ ณ ราคาใหม่นั้น กระบวนการดังกล่าวจะเกิดขึ้นซ้ำๆ จนกระทั่งแต่ละรายการไม่มีอุปสงค์ส่วนเกินเหลืออยู่ ส่วนในรอบการประมูลเสริมนั้น จะเป็นการยื่นประมูลเพื่อเลือกกลุ่มคลื่นความถี่ โดยเป็นโอกาสที่ผู้ประมูลจะสามารถยื่นประมูลในกลุ่มคลื่นความถี่ที่ตนเองไม่ได้ยื่นประมูลในรอบการประมูลหลัก หรือเพิ่มราคาประมูลของตนจากรอบการประมูลหลักก็ได้ ซึ่งราคาประมูลทั้งจากรอบการประมูลหลักและรอบการประมูลเสริมจะนำมาพิจารณา รวมกันเป็นบ่งชี้ถึงผู้ชนะการประมูล และจะนำไปใช้ในการพิจารณาผลรวมของการประมูลชุดคลื่นความถี่ที่ทำให้มูลค่าโดยรวมของผู้ชนะการประมูลสูงที่สุด

ทั้งนี้ ลักษณะหนึ่งที่ CCA แตกต่างจาก SMRA ก็คือ เมื่อสิ้นสุดแต่ละรอบการประมูล CCA จะไม่มีการคำนวณเพื่อบ่งชี้ถึงผู้ชนะการประมูลชั่วคราวของแต่ละรอบ แต่จะเก็บข้อมูลการยื่นประมูลของผู้ประมูลมาคำนวณเพื่อพิจารณาผลรวมของการประมูลชุดคลื่นความถี่ที่ทำให้มูลค่าโดยรวมของผู้ชนะการประมูลสูงที่สุด เพื่อบ่งชี้ผู้ชนะการประมูลเลย ในขณะที่ SMRA จะมีการบ่งชี้ถึงผู้ชนะการประมูลชั่วคราวของทุกรอบการประมูล ซึ่งทำให้ CCA มีกระบวนการประมูลที่ใช้เวลาน้อยกว่า

ในขั้นตอนที่สองหรือขั้นตอนการจัดสรร (assignment stage) เป็นขั้นตอนที่ระบุว่าผู้ชนะการประมูลจากขั้นตอนแรกหรือขั้นตอนหลักจะได้รับช่วงคลื่นความถี่ใด และราคาสุดท้ายที่ผู้ชนะการประมูลเหล่านั้นต้องจ่าย โดยขั้นตอนหลักนั้นจะทำให้รู้ถึงปริมาณคลื่นความถี่ที่ผู้ชนะการประมูลจะได้รับและราคาที่ต้องจ่าย แต่จะไม่รู้ถึงช่วงของคลื่นความถี่ที่ผู้ชนะการประมูลจะได้รับในขั้นตอน

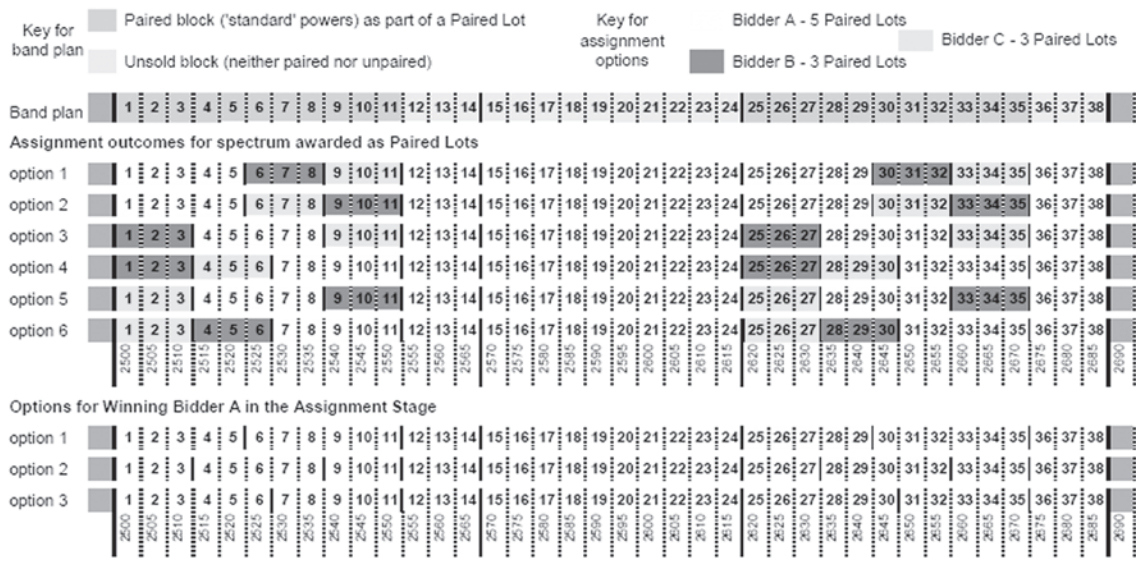


การจัดสรรจะให้ผู้ชนะการประมูลจากรอบที่แล้ว มีโอกาสแสดงถึงความต้องการของตนอีกครั้งในการได้รับจัดสรรคลื่นความถี่โดยการยื่นประมูล เช่น เพื่อให้ได้รับช่วงคลื่นความถี่ที่ติดกัน เป็นต้น ซึ่งราคาที่ยื่นประมูลในขั้นตอนการจัดสรรนี้จะเป็นค่าประมูลเพิ่มเติมที่ผู้ชนะการประมูลต้องจ่าย รูปที่ 5 เป็นตัวอย่างผลการประมูลแบบ CCA ที่แสดงถึงทางเลือกของ Bidder A ในขั้นตอนการจัดสรรภายหลังที่ชนะการประมูลในขั้นตอนหลักและได้รับคลื่นความถี่ 2 x 15 MHz เป็นจำนวน 5 block (รวมเป็น 2 x 25 MHz)

รูปแบบการประมูล CCA เป็นรูปแบบที่ปรับมาจากรูปแบบ SMRA ซึ่งเป็นวิธีที่นิยมใช้กันทั่วโลก ในแง่ที่ผู้ดำเนินการประมูลเป็นผู้กำหนดราคาและผู้ประมูลเป็นผู้กำหนดปริมาณที่ตนต้องการ อย่างไรก็ตาม ข้อดีของรูปแบบ CCA ที่ใช้ Clock auction เมื่อเปรียบเทียบกับ SMRA สรุปได้ดังนี้

- Clock auction มีขั้นตอนและกระบวนการที่ง่ายกว่า SMRA โดยผู้ประมูลจะได้รับทราบการเปิดเผยข้อมูลน้อยมากเพียงแค่ระดับราคาและระดับอุปสงค์ของสินค้าเท่านั้น โดยสินค้าจะมี

รูปที่ 5: ตัวอย่างการประมูลและผลของการประมูลแบบ CCA



ที่มา: Ofcom



การปรับราคาขึ้นเมื่อมีอุปสงค์ส่วนเกินเกิดขึ้น รูปแบบดังกล่าวผู้ประมูลจะไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารอื่นๆ เพื่อใช้ในการส่งสัญญาณเพื่อทำการฮั้วการประมูลกันได้

- การประมูลคลื่นความถี่ทั่วไป ผู้ดำเนินการประมูลจะเป็นผู้กำหนดชุดคลื่นความถี่ เช่น 3 ชุดประกอบด้วย 30 MHz, 20 MHz และ 10 MHz ลักษณะดังกล่าวเป็นการตอบสนองกระบวนการของวิธีการ SMRA โดยผู้ประมูลจะต้องเลือกชุดคลื่นความถี่ตามที่ถูกกำหนดไว้เท่านั้น แต่สำหรับ Clock auction จะมีการกำหนดชุดคลื่นความถี่ออกเป็นช่วงย่อยๆ เช่น ชุดละ 2 MHz และปล่อยให้กลไกการประมูลและความต้องการของผู้ประมูลตัดสินใจจำนวนของชุดคลื่นความถี่รวมที่จะได้รับ วิธีการ Clock auction นี้ ถือเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพและทำให้เกิดการแข่งขันกันมากกว่า เนื่องจากผู้ประมูลทุกรายแข่งขันกันประมูลในชุดคลื่นความถี่ชุดย่อยๆ นั้น นอกจากนั้น ถือเป็นระบบตลาดที่ผู้ประมูลสามารถตัดสินใจเลือกจำนวนชุดคลื่นความถี่รวมได้ตามความต้องการในการดำเนินธุรกิจของตนเอง ซึ่งถือเป็นวิธีที่ให้ความต้องการเป็นตัวกำหนดขนาดสินค้าและราคา

- Clock auction มีกระบวนการประมูลที่รวดเร็วกว่า SMRA โดยเฉพาะในช่วงสุดท้ายของการประมูล เช่น หากเหลือผู้ประมูล 6 รายและใบอนุญาต 5 ใบ ปกติแล้ว SMRA จะต้องดำเนินไปอีก 5 รอบการประมูลโดยมีระดับการเพิ่มราคา (bid increment) เพียงระดับเดียว ส่วน Clock auction นั้นจะต้องการรอบการประมูลเพียงรอบเดียวสำหรับส่วนเพิ่มของราคาดังกล่าว และยังประหยัดเวลาจากการคำนวณผู้ชนะการประมูลชั่วคราวในแต่ละรอบการประมูลด้วย

- Clock auction ลดปัญหาจากข้อมูลราคา ที่อาจทำให้เกิดความเสี่ยงในการยื่นประมูลแล้วไม่ได้รับสิ่งที่ตนต้องการจริง (exposure problem) ตราบใดที่ราคาประมูลเพิ่มสูงขึ้นแล้ว ผู้ประมูลสามารถลดจำนวนสินค้าที่ต้องการได้ แต่จะผูกพันเฉพาะการได้รับการจัดสรรเป็น Package เมื่อการประมูลจบลง ทั้งนี้ Clock auction ยังเปิดโอกาสให้ผู้ประมูลเสนอราคาครั้งสุดท้าย และผู้จัดการประมูลจะเป็นผู้ตัดสินใจเลือกผู้ชนะการประมูลจากการให้ราคาสูงสุด และพิจารณาประวัติข้อมูลการประมูลของผู้ชนะในรอบการประมูลหลักเพื่อกำหนดชุดคลื่นความถี่ที่ผู้ประมูลเคยมีความต้องการสูงสุด การดำเนินการดังกล่าวถือว่าเป็นการจัดสรรที่มีประสิทธิภาพ มีการแข่งขันด้านราคาประมูล และป้องกันการฮั้วประมูลได้

## 4. คำที่พบบ่อยๆ ในการประมูลคลื่นความถี่

### 4.1 reserve price, starting price และ sunk cost

**4.1.1 reserve price** เป็นคำที่มักจะได้ยินกันอยู่เสมอในการดำเนินการประมูลไม่ว่าจะเป็นการประมูลสินค้าทั่วไป จนถึงการประมูลทรัพยากรสาธารณะเช่นคลื่นความถี่ ซึ่งหมายถึงราคาขั้นต่ำที่สุดที่ผู้ขายพอใจที่จะได้รับจากการขายสินค้านั้นๆ หรือหากกล่าวถึงในความหมายของกรณีการประมูลคลื่นความถี่จะหมายถึง “ราคาขั้นต่ำสุดที่จะให้ใบอนุญาตคลื่นความถี่”

โดยปกติการกำหนดมูลค่าของ reserve price นั้นจะพิจารณาร่วมกับมูลค่าของสินค้าที่จะนำมาประมูล ในกรณีของการกำหนด reserve



price ของใบอนุญาตคลื่นความถี่นั้น หลักปฏิบัติสากลจะกำหนด reserve price จากสัดส่วนของมูลค่าคลื่นความถี่ที่หน่วยงานกำกับดูแลประเมินไว้ เช่น กำหนด reserve price เท่ากับร้อยละ 80 ของมูลค่าคลื่นความถี่ เป็นต้น การกำหนด reserve price ถือเป็นตัวแปรสำคัญหนึ่งที่จะทำให้การประมูลประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดย

- การกำหนด reserve price สูงเกินไปจะเป็นการลดแรงจูงใจในการเข้าร่วมการประมูล เนื่องจากผู้ประมูลจะมีการประเมินการผลกำไรจากการดำเนินธุรกิจไว้ล่วงหน้าภายใต้ reserve price ที่กำหนด โดยหากพิจารณาแล้วเห็นว่า reserve price ซึ่งเป็นตัวสะท้อนถึงราคาประมูลขั้นตํานั้นสูงเกินไป จะส่งผลผลกำไรทางธุรกิจไม่เป็นที่น่าพอใจในการเข้ามาลงทุน และไม่สนใจที่จะดำเนินธุรกิจในกิจการที่จะมีการประมูล

- การกำหนด reserve price ตํ่าเกินไป มีข้อดีคือเป็นการสร้างให้ตลาดมีแรงตื่นตัวในการเข้าร่วมประมูล แต่หากมีผู้ต้องการสินค้าหรือผู้เข้าร่วมการประมูลจำนวนน้อยราย ก็จะทำให้การแข่งขันในการประมูลอยู่ในระดับตํ่า

และส่งผลให้ราคาที่ชนะการประมูลตํ่าเกินไป และหากเป็นกรณีที่สินค้าเป็นทรัพยากรโทรคมนาคมหรือคลื่นความถี่ การกำหนด reserve price ที่ตํ่าเกินไป อาจถูกมองได้ว่า มีการเอื้อประโยชน์ให้ผู้ประกอบการรายใหญ่

อย่างไรก็ตาม หากการประมูลมีผู้เข้าร่วมประมูลมากรายและมีผู้เข้าร่วมประมูลจำนวนมากกว่าจำนวนสินค้าที่จะขาย จะส่งผลให้เกิดการแข่งขันในตลาดการประมูลอย่างสมบูรณ์ ระดับของ reserve price อาจไม่เป็นประเด็นสำคัญ (แม้ว่าจะกำหนดตํ่ากว่ามูลค่าของสินค้าอย่างมีนัยสำคัญ) เนื่องจากราคาที่ชนะการประมูลจะถูกกำหนดโดยระบบตลาด ไม่ใช่มาจากมูลค่าของ reserve price

**4.1.2 starting price** ในกระบวนการประมูลนั้น นอกจากคำว่า reserve price แล้ว ยังมีอีกหนึ่งคำสำคัญที่เกี่ยวข้องในกระบวนการประมูลคือ starting price หรือ “ราคาเริ่มต้นการประมูล” ในการประมูลรูปแบบต่างๆ อาจมีการกำหนด starting price ที่เท่ากับหรือตํ่ากว่ามูลค่า reserve price ก็ได้ ขึ้นอยู่กับการออกแบบกระบวนการประมูลและประเภทของสินค้าที่ประมูลเป็นสำคัญ

รูปที่ 6: ทางเลือกในการกำหนด starting price

	↑		
<b>Reserve Price</b>	<b>Starting Price</b>		
		↑	↑
		<b>Starting Price</b>	<b>Starting Price</b>
		กรณีประกาศ <b>Starting price และ Reserve price</b>	กรณีประกาศเฉพาะ <b>Starting price</b>
	ทางเลือก 1	ทางเลือก 2	ทางเลือก 3



### **การกำหนด Starting price = Reserve price**

การกำหนด starting price ให้เท่ากับ reserve price ในการเริ่มต้นประมูล เป็นวิธีที่เข้าใจง่าย ชัดเจน และโปร่งใส โดยผู้ประมูลจะสามารถรับรู้ระดับราคาของผู้ขายสินค้าพอใจได้อย่างชัดเจน ทางเลือกนี้ได้นำมาใช้เป็นหลักปฏิบัติสากลในการประมูลคลื่นความถี่ซึ่งถือว่าการประมูลทรัพยากรสื่อสารของชาติที่มีจำกัดและมีมูลค่ามหาศาล กล่าวคือทางเลือกนี้จะสามารถสร้างความชัดเจนให้กับผู้เข้าร่วมประมูลในมูลค่า reserve price เพื่อได้นำไปประมาณการแผนธุรกิจและราคาประมูลสูงสุดที่ตนเองสามารถนำเสนอได้ นอกจากนี้ ในการดำเนินการประมูลดังกล่าว หน่วยงานกำกับดูแล จะมีการกำหนดแผนการดำเนินงานอย่างชัดเจนและใช้งบประมาณและทรัพยากรค่อนข้างมาก ซึ่งจะเกิดผลกระทบอย่างสูงหากต้องมีการดำเนินการประมูลหลายครั้งในกรณีนี้ที่ผู้ประมูลเสนอราคาที่ไม่ถึง reserve price อันจะส่งผลกระทบต่อการจัดสรรคลื่นความถี่ที่ล่าช้าและส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศ

### **การกำหนด starting price ต่ำกว่า reserve price**

ทางเลือกในการกำหนด starting price ในการเริ่มประมูลให้ต่ำกว่า reserve price ถือเป็นวิธีการหนึ่งที่สร้างแรงจูงใจในการเข้าร่วมประมูล และเป็นการสร้างความตื่นตัวในตลาดการประมูลได้ดี อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะกำหนด starting price ที่ต่ำกว่า reserve price แต่หากผู้ประมูลเสนอราคาไม่ถึงระดับ reserve price ซึ่งเป็นมูลค่าที่ผู้ขายพอใจที่จะขายสินค้านั้นๆ ในระยะเวลาที่กำหนด การประมูลก็จะถือว่าถูกยกเลิกไป และจะมีการเริ่มต้นกระบวนการใหม่

รูปแบบการประมูลลักษณะนี้อาจจะพบเห็นในการประมูลสินค้าทั่วไป เช่นใน e-bay ซึ่งหากไม่มีผู้ประมูลนำเสนอราคาในระดับที่ผู้ขายพอใจในการประมูลครั้งนั้นๆ ก็ดำเนินการประมูลใหม่โดยไม่ส่งผลกระทบต่ออะไรมากนัก แต่สำหรับการประมูลคลื่นความถี่ซึ่งถือเป็นโครงการสำคัญของแต่ละประเทศนั้น ยังไม่มีประเทศใดนำหลักการนี้ไปใช้ โดยถือว่าการออกแบบกระบวนการดังกล่าวส่งผลต่อความไม่แน่นอนในเรื่องกำหนดระยะเวลา และถือว่าการไม่ส่งผลประโยชน์ใดๆ ในรอบการประมูลก่อนที่ราคาจะถึงระดับ reserve price และคลื่นความถี่จะไม่ถูกจัดสรรให้กับผู้ประมูลหากราคาสุดท้ายที่นำเสนอต่ำกว่า reserve price อีกทั้ง การดำเนินงานในลักษณะนี้อาจถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสาธารณะที่ทำให้การประมูลต้องใช้ระยะเวลานานเกินไป โดยเฉพาะหากหน่วยงานกำกับดูแลตัดสินใจที่จะไม่ประกาศ reserve price ยิ่งเกิดความเสี่ยงที่จะทำให้การประมูลไม่ประสบผลสำเร็จ กล่าวคือผู้เข้าร่วมประมูลจะไม่รับทราบมูลค่าของ reserve price และอาจตัดสินใจถอนตัวจากการประมูลเมื่อการประมูลเกินมูลค่าสูงสุดที่ผู้ประมูลเต็มใจจะจ่าย แต่หากผู้ประมูลได้รู้ราคา reserve price อาจจะประเมินสถานการณ์และพยายามอีกครั้งที่จะประมูลให้ถึงราคา reserve price ซึ่งแท้จริงอาจไม่แตกต่างจากราคาที่ตนกำลังนำเสนออยู่มากนัก

**4.1.3 sunk cost** หรือ “ต้นทุนจม” หมายถึง “ต้นทุนที่เมื่อจ่ายไปแล้วไม่สามารถเรียกคืนมาได้ ในทางเศรษฐศาสตร์ต้นทุนจมที่เกิดขึ้นแล้ว จะไม่มีผลต่อการตัดสินใจกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต” คำนี้ได้มีการกล่าวถึงกันอย่างมากในเรื่องที่เกี่ยวกับผลกระทบของการประมูลโดยเฉพาะการประมูลคลื่นความถี่ซึ่งมักจะจบลงที่ราคาประมูลที่





สูงมากนั้น จะส่งผลกระทบต่ออัตราค่าบริการที่ผู้ใช้บริการจะต้องจ่ายหรือไม่

ในกรณีของการประมูลคลื่นความถี่ เมื่อผู้ประมูลตัดสินใจที่จะเข้าร่วมการประมูล จะมีการคาดการณ์จำนวนผู้แข่งขันในการประมูลและจำนวนผู้ประกอบการในตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่ เพื่อประมาณการรายได้จากการลงทุนและต้นทุนการดำเนินงานที่จะเกิดขึ้นในระยะยาว และจะทำให้สามารถประมาณการราคาสูงสุดที่ตนจะนำเสนอในการประมูลได้ภายใต้ผลตอบแทนการลงทุนที่พอใจ โดยในการประมาณการรายได้จะมีการกำหนดอัตราค่าบริการซึ่งไม่มีการพิจารณาค่าประมูลคลื่นความถี่โดยไม่ว่าจะเป็นค่าที่สูงมากหรือต่ำมากก็ตามมาคำนวณด้วย แต่อัตราค่าบริการที่ถูกกำหนดขึ้นนั้นจะมีปัจจัยมาจากสภาพตลาดการแข่งขัน โดยหากเป็นตลาดที่มีการแข่งขันสูงผู้ประกอบการจะกำหนดอัตราค่าบริการในระดับต่ำและมีผลกำไรให้ลดลง แต่อยู่ระดับที่ยังสามารถทำกำไรในระยะยาวได้ แต่หากตลาดมีระดับการแข่งขันน้อยหรือผูกขาด การจ่ายค่าประมูลคลื่นความถี่ที่ราคาต่ำ ก็ไม่รับประกันว่าอัตราค่าบริการจะมีระดับต่ำลงด้วย

อย่างไรก็ตาม การที่ค่าคลื่นความถี่ที่เป็น sunk cost จะไม่กระทบต่อการกำหนดอัตราค่าบริการตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์ดังที่กล่าวข้างต้น ในทางปฏิบัติมีข้อถกเถียงกันมากมายว่า กรณีดังกล่าวจะสามารถเป็นไปได้หากตลาดมีการแข่งขันในระดับที่เหมาะสมหรือสมบูรณ์เท่านั้น และอาจเป็นไปได้ยากในกรณีการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ซึ่งถือว่าเป็นตลาดที่มีผู้แข่งขันน้อยราย (oligopoly) กล่าวคือโดยทั่วไปจะมีการออกใบอนุญาตในจำนวนจำกัด และการมีข้อจำกัดเรื่องคลื่นความถี่รวมทั้งผู้ได้รับใบอนุญาตคลื่นความถี่ก็จะต้องจ่าย

ค่าประมูลคลื่นความถี่ในราคาที่ไม่แตกต่างกัน ดังนั้น การที่ตลาดมีการแข่งขันไม่มากนักก็เป็นไปได้ที่ผู้รับใบอนุญาตทุกรายจะส่งผ่าน sunk cost นี้ให้กับผู้ใช้บริการเหมือนกัน

**4.2 คำสาปของผู้ชนะ (winner's curse):  
คุณชนะ คุณเสียเงิน และคุณโดนคำสาป  
(you win, you lose money,  
and you curse)**

เรื่องราวของ winner's curse เริ่มต้นขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1971 โดยวิศวกรปิโตรเคมีสามรายที่กล่าวอ้างว่าบริษัทน้ำมันต้องประสบกับภาวะการได้รับอัตราผลตอบแทนที่ต่ำกว่าที่คาดหมายไปแล้วปีแล้วปีเล่าจากการประมูลสิทธิในการขุดเจาะน้ำมัน (Outer Continental Shelf (OCS) oil lease) ซึ่งเป็นการประมูลที่สินค้ามีมูลค่ากลาง (common value) กล่าวคือมูลค่าของน้ำมันในผืนดินนั้นมีค่าเท่ากันสำหรับผู้ประมูลทุกราย ในเวลาต่อมาก็ได้มีการกล่าวอ้างว่ามี winner's curse เกิดขึ้นในหลากหลายบริบท เช่น ในการประมูลสิทธิในการจัดพิมพ์หนังสือตลาดนักกีฬาเบสบอลที่หมดสัญญา การเข้าซื้อกิจการและอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

winner's curse หรือคำสาปของผู้ชนะ เป็นปรากฏการณ์ที่อาจเกิดขึ้นในการประมูลที่สินค้ามีมูลค่ากลาง (common value) ซึ่งหมายถึงว่ามูลค่าของสิ่งที่นำมาประมูลจะมีค่าเท่าๆ กันสำหรับผู้ประมูลทุกราย ในการประมูลนั้น แน่นอนว่าผู้ที่ชนะการประมูลคือผู้ที่ยื่นราคาสูงสุด ซึ่งความแตกต่างของการเสนอราคาของผู้ประมูลจะอยู่แค่ที่มูลค่าประเมินของแต่ละราย ดังนั้น ผู้ชนะการประมูลก็คือผู้ที่ประเมินมูลค่าของสูงที่สุดนั่นเอง และหากสมมติว่าราคาที่ยื่นประมูลโดยเฉลี่ยนั้นเป็นค่าที่ถูกต้อง





ก็หมายถึงว่า ผู้ชนะที่เสนอราคาประมูลสูงสุดมีการประเมินมูลค่าสินค้าที่สูงเกินไป และเป็นไปได้มากกว่า ผู้ชนะรายนั้นจะต้องจ่ายเงินค่าประมูลสูงเกินไป โดยปัจจัยที่ทำให้การประเมินมูลค่าสูงเกินไปนั้น ได้แก่ ข้อมูลที่ไม่เพียงพอ ความไม่แน่นอนต่างๆ ความรู้สึกและความเสี่ยงต่างๆ เช่น ความเสี่ยงที่จะย่นราคาประมูลต่ำเกินไปทำให้สูญเสียโอกาส หรือความเสี่ยงที่จะย่นประมูลสูงเกินไปทำให้เสียค่าใช้จ่ายมากเกินไปที่ควร เป็นต้น

ผู้ชนะอาจจ่ายเงินสูงเกินไปหรืออาจโดนคำสาปได้สองแบบ แบบแรกดังที่กล่าวไปแล้วคือ ราคาประมูลที่ชนะมีค่าเกินมูลค่าของสินค้าที่นำมาประมูล ซึ่งทำให้ผู้ชนะการประมูลได้รับผลกระทบในการดำเนินธุรกิจอย่างรุนแรง แบบที่สอง คือ มูลค่าของสินค้าต่ำกว่าที่ผู้ประมูลคาดหวัง ดังนั้น ผู้ชนะการประมูลอาจจะยังคงได้รับผลกำไรแต่อาจจะน้อยกว่าที่คาดการณ์ไว้หรือขาดทุน

มูลค่าที่แท้จริงสำหรับแต่ละบุคคลนั้นเป็นเรื่องของความรู้สึกหรือดุลยพินิจ ซึ่งไม่มีความชัดเจนในความเป็นจริง และผู้ประมูลมักจะไม่มีข้อมูลที่สมบูรณ์เกี่ยวกับข้อมูลของสินค้าที่ประมูล ตามทฤษฎีแล้ว หากทุกคนมีข้อมูล มีเหตุผล และมีทักษะที่สมบูรณ์ในการประเมินมูลค่า ก็จะไม่เกิดเหตุการณ์ที่มีการจ่ายเงินมูลค่าเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ในภาวะที่เกิดฟองสบู่ในตลาดหุ้นหรือตลาดอสังหาริมทรัพย์ ผู้คนมีแนวโน้มที่จะไม่มีเหตุผลและผลักดันราคาให้เกินมูลค่าที่แท้จริงของมูลค่าสินค้าที่นำมาประมูล ทั้งนี้ ความรุนแรงของ winner's curse จะเพิ่มขึ้นตามจำนวนของผู้ที่เข้าร่วมประมูล เนื่องจากยังมีจำนวนผู้เข้าร่วมประมูลมากขึ้นเท่าใด ก็จะเพิ่มโอกาสที่บางรายจะประเมินมูลค่าสินค้าสูงเกินไป

โดยทั่วไปมักจะมีความเข้าใจว่า winner's curse จะเกิดขึ้นกับผู้ชนะการประมูลทุกราย แต่สำหรับการประมูลที่มีการประเมินมูลค่าตามดุลยพินิจส่วนบุคคล (private value) ซึ่งเป็นอิสระจากมูลค่าในตลาด เช่น การให้มูลค่าของภาพเขียนของจิตรกรที่มีชื่อเสียง ซึ่งแต่ละบุคคลมูลค่าย่อมจะตีมูลค่าแตกต่างกันไปนั้น ก็จะไม่เกิด winner's curse ขึ้น นอกจากนี้ ดูเหมือนว่า winner's curse มีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นมากกว่าในการประมูลแบบ sealed bid first price หรือ second price จากการที่ผู้ประมูลจำเป็นต้องอาศัยการประเมินของตนเองในการเสนอราคา เนื่องจากไม่รู้ว่าผู้ประมูลรายอื่นเสนอราคาเท่าไร อย่างไรก็ตาม winner's curse ก็อาจเกิดขึ้นในการประมูลรูปแบบ English auction เช่นกัน ซึ่งถึงแม้ว่าผู้เข้าร่วมประมูลจะรู้ถึงราคาประมูลของรายอื่น แต่ก็ไม่สามารถแน่ใจได้ว่าผู้ที่สู้การประมูลจนเหลือเป็นรายสุดท้ายนั้นจะไม่ประเมินมูลค่าสินค้าสูงเกินไป

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา การประมูลเป็นวิธีที่นิยมนำมาใช้ในการจัดสรรคลื่นความถี่ทั่วโลก อย่างไรก็ตาม อาจเป็นความจริงที่ว่า การประมูลเป็นการจัดสรรคลื่นความถี่ให้กับผู้ที่มองเห็นถึงมูลค่าคลื่นความถี่สูงสุด แต่การประมูลก็อาจจะล้มเหลวในการประกันว่าผู้ที่ได้รับการจัดสรรคลื่นความถี่จะไม่ได้จ่ายเงินเกินกว่ามูลค่าที่แท้จริงของคลื่นความถี่นั้น ซึ่งถือว่าเกิด winner's curse ขึ้น ความไม่แน่นอนในการประมูลคลื่นความถี่นั้นมีมากมายทั้งในเรื่องของมูลค่าของคลื่นความถี่ อันเนื่องมาจากความต้องการในบริการโทรคมนาคมในอนาคต

Tower Watson ได้วิเคราะห์ถึงการเกิด winner's curse ในภาคอุตสาหกรรมโทรคมนาคมอย่างน่าสนใจ โดยพิจารณาจากผลการดำเนินงาน

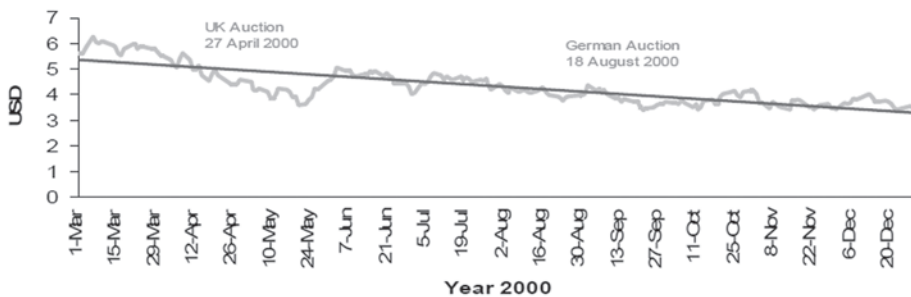


ของบริษัทผู้ชนะการประมูลคลื่นความถี่ 3G ในประเทศอังกฤษและเยอรมัน ซึ่งการประมูลในอังกฤษทำรายได้ให้กับรัฐประมาณ 35 พันล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งมากกว่าที่คาดการณ์ไว้ถึง 7 เท่า ส่วนในเยอรมันทำรายได้สูงถึง 46 พันล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ซึ่งสูงกว่าประเทศในยุโรปอื่นๆ ที่มีการประมูลในช่วงเวลาใกล้เคียงกันอยู่มาก

จากการพิจารณาในแง่ของราคาหุ้นของบริษัทยักษ์ใหญ่สองรายในตลาดยุโรปที่เข้าร่วมการประมูลทั้งในอังกฤษและเยอรมัน พบว่าราคาหุ้นของบริษัทที่มีแนวโน้มลดลงหลังจากบริษัทชนะการประมูล หรืออย่างน้อยที่สุดก็คือตลาดหุ้นไม่ได้มีความตื่นเต้นในข่าวการชนะของบริษัท

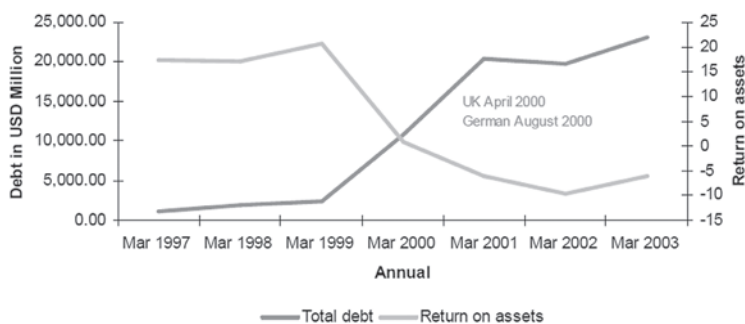
นอกจากนั้น สิ่งที่มีผลกระทบต่อผู้ชนะการประมูลได้แก่สภาพหนี้ ขนาดของหนี้ของผู้ชนะการประมูลเหล่านี้บางรายเพิ่มขึ้นหลายเท่า ทำให้เป็นการยากที่ผู้ชนะเหล่านี้จะสามารถสร้างโครงข่ายเพื่อให้บริการได้ทันกำหนดเวลา สภาพหนี้ที่เพิ่มขึ้นนี้เป็นเพราะบริษัทต้องสร้างหนี้สินเพิ่มขึ้นเพื่อการให้บริการใหม่ๆ และยกระดับโครงข่ายในการให้บริการของตน โดยผู้ให้บริการรายหนึ่งที่ชนะการประมูลทั้งในอังกฤษและเยอรมันพบว่า หนี้สินของตนเพิ่มขึ้นถึง 10 เท่าในปี ค.ศ. 2001 เมื่อเทียบกับในปี ค.ศ. 1999 ซึ่งนอกจากสภาพหนี้ที่เพิ่มขึ้นแล้ว ยังมีผลต่ออัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์ (return on assets) ที่ลดลงด้วย

รูปที่ 7: การเคลื่อนไหวของราคาหุ้นของผู้ชนะการประมูลในอังกฤษและเยอรมัน



ที่มา: Tower Watson คำนวณจากข้อมูลจาก Bloomberg

รูปที่ 8: หนี้สินและอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์ (return on assets) ของผู้ชนะการประมูลในอังกฤษและเยอรมัน



ที่มา: Tower Watson คำนวณจากข้อมูลจาก Bloomberg

ทั้งนี้ ยังมีเหตุการณ์ที่ยืนยันการเกิด winner's curse ในการประมูลคลื่นความถี่ 3G ในอังกฤษ เมื่อหนึ่งในห้าผู้ชนะการประมูลได้ลดมูลค่าที่ตนเองให้กับใบอนุญาตลงอย่างมาก โดยในปี ค.ศ. 2003 ภายหลังจากภาวะทางการเงินที่ย่ำแย่ บริษัทได้ยืนยันว่ามูลค่าที่ตนให้กับคลื่นความถี่นั้น เป็นเพียงครึ่งหนึ่งของค่าคลื่นความถี่ที่ตนจ่ายไปเมื่อปี ค.ศ. 2000 เท่านั้น ซึ่งหมายถึงว่าบริษัทลดมูลค่าประเมินคลื่นความถี่ของตนลงน้อยกว่าครึ่งหนึ่งเมื่อเทียบกับมูลค่าที่บริษัทประเมิน ณ เวลาที่ทำการประมูล

อย่างไรก็ตาม ด้วยประสบการณ์ในการประมูล ความเข้าใจในการประเมินมูลค่าคลื่นความถี่ที่ดีขึ้น ประสบการณ์ที่ได้จากการประมูลที่เกิดขึ้นในอดีต และการออกแบบการประมูลที่เหมาะสม ก็น่าจะทำให้โอกาสในการเกิด winner's curse ในปัจจุบันลดน้อยลงมาก

### 4.3 set aside

หน่วยงานกำกับดูแลสามารถใช้เครื่องมือต่างๆ เพื่อทำให้เกิดการแข่งขันในการให้บริการ บางเครื่องมืออยู่บนหลักการที่ว่าเพื่อส่งเสริมให้มีผู้ประกอบการรายใหม่ (new entrant) แทนที่จะมีเพียงผู้ประกอบการรายเดิม (incumbent) ในการให้บริการ เนื่องจากผู้ประกอบการรายเดิมจะมีความได้เปรียบในการให้บริการในหลายๆ ด้าน ทั้งในเรื่องของฐานลูกค้า และสถานะทางการเงิน เป็นต้น ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้าสู่ตลาดได้ยาก และเห็นว่าเครื่องมือดังกล่าวจะเอื้ออำนวยให้ผู้ประกอบการรายใหม่สามารถเข้าสู่ตลาดได้ง่ายมากขึ้น ตัวอย่างของเครื่องมือดังกล่าวในการประมูลคลื่นความถี่ ได้แก่

**set aside** คือการที่หน่วยงานกำกับดูแลกันหรือสงวนคลื่นความถี่ไว้ส่วนหนึ่งสำหรับผู้เข้าร่วมประมูลกลุ่มหนึ่ง ส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปแบบของการสงวนคลื่นความถี่ไว้ช่วงหนึ่งสำหรับผู้เข้าร่วมประมูลที่เป็นผู้ประกอบการรายใหม่และไม่ให้ผู้ประกอบการรายเดิมนประมูลในช่วงของคลื่นความถี่ที่สงวนไว้ นั้น โดยมองว่าเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการจูงใจผู้ประกอบการรายใหม่ให้เข้าร่วมการประมูล เนื่องจากการประกันว่าพวกเขาจะชนะการประมูลในช่วงความถี่ที่สงวนไว้ นั้นเป็นอย่างน้อย แต่ไม่เป็นการรับประกันว่าผู้ประกอบการรายใหม่ที่ได้รับจัดสรรคลื่นความถี่จะสามารถประกอบกิจการแข่งขันกับผู้ประกอบการรายเดิมที่เป็นรายใหญ่ได้ เนื่องจากผู้ประกอบการรายใหม่ที่มีต้นทุนสูงกว่าและให้บริการที่ดึงดูดใจน้อยกว่าผู้ประกอบการรายเดิม ทั้งนี้วิธีนี้ถูกนำไปใช้ในหลายๆ ประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และแคนาดา เป็นต้น

**spectrum cap** เป็นการจำกัดปริมาณคลื่นความถี่ที่ผู้ประกอบการรายหนึ่งจะสามารถถือครองได้ในพื้นที่ให้บริการหนึ่งๆ ซึ่งมีรูปแบบใช้งานทั้งโดยการกำหนดเป็นเงื่อนไขในการประมูลหรือเป็นเงื่อนไขภายหลังการประมูล เช่น ในการประมูลคลื่นความถี่ 3G ในยุโรป ผู้ประมูลจะสามารถได้รับชัยชนะในการประมูลคลื่นความถี่ได้มากที่สุดเพียง 1 ช่วงความถี่เท่านั้น ส่วนในสหรัฐอเมริกา ก่อนการประมูล broadband personal communications services (PCS) นั้น FCC ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลโทรคมนาคมของประเทศ ได้กำหนดขีดจำกัด (cap) การถือครองคลื่นความถี่ทั้งในย่านความถี่สำหรับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่และบริการ PCS รวมกัน ทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่สามารถประมูลคลื่นความถี่ใหม่ได้ในปริมาณที่มากกว่าผู้ประกอบการรายเดิม



**bidding credits** เป็นการกำหนดส่วนลด ในจำนวนเงินที่ยื่นประมูลสำหรับผู้ประมูลที่มี ลักษณะตามที่กำหนดไว้ เช่น อาจกำหนดให้ ผู้ประกอบการรายใหม่ได้รับส่วนลดร้อยละ 25 ของ จำนวนเงินที่ยื่นประมูล กล่าวคือยื่นประมูล 100 บาท จะต้องจ่ายจริงเพียง 75 บาทเท่านั้น

ในการประมูลคลื่นความถี่นั้น ข้อกำหนด เรื่อง set aside หรือการสงวนคลื่นความถี่เป็นแนวคิด ที่มีความชัดเจนมากในการส่งเสริมให้มีผู้ประกอบการ รายใหม่หรือรายย่อยเข้าสู่ตลาด เพื่อเพิ่มการแข่งขัน ในตลาด อย่างไรก็ตาม ความเห็นในข้อกำหนดนี้ก็มี แตกต่างกันไปทั้งสนับสนุนและคัดค้าน เพื่อให้เข้าใจ ในเรื่องของ set aside หรือการสงวนคลื่นความถี่ มากขึ้น จะขอยกตัวอย่างข้อกำหนดในประเทศที่มีการ นำไปใช้งานมาประกอบ ดังนี้

**การประมูลคลื่นความถี่ 3G ในอังกฤษ**

การประมูลคลื่นความถี่ในอังกฤษเกิดขึ้นใน ปี ค.ศ. 2000 หน่วยงานกำกับดูแลใช้วิธีการประมูล

รูปแบบ Simultaneous ascending auction และ แบ่งใบอนุญาตออกเป็น 5 ใบ: A (35 MHz), B (30 MHz), C (25 MHz), D (25 MHz) และ E (25 MHz) โดยกำหนดสงวนใบอนุญาต A ซึ่งเป็น ใบอนุญาตที่มีขนาดใหญ่ที่สุดให้กับผู้ประกอบการ รายใหม่ กล่าวคือ กำหนดห้ามไม่ให้ restricted bidder ซึ่งหมายถึง ผู้ประกอบการโทรศัพท์เคลื่อนที่ 2G ในอังกฤษหรือบริษัทที่อยู่ในกลุ่มเดียวกับ ผู้ประกอบการ 2G ยื่นประมูลสำหรับใบอนุญาต A (ผู้ประกอบการ 2G ในอังกฤษมีอยู่ 4 ราย ได้แก่ Vodafone (ร้อยละ 37.3), Cellnet (owned by British Telecom) (ร้อยละ 30.1), Orange (ร้อยละ 17.2) และ One2One (ร้อยละ 15.4)) และกำหนดให้ ผู้ประกอบการแต่ละรายสามารถรับใบอนุญาตได้ เพียงใบเดียวเท่านั้น

การประมูลเริ่มต้นขึ้นในวันที่ 6 มีนาคม 2000 และสิ้นสุดในวันที่ 27 เมษายน 2002 มีทั้งหมด 150 รอบ (5 รอบต่อวัน) โดยมีผู้เข้าประมูล 13 ราย และมีผลจากการประมูลปรากฏดังนี้

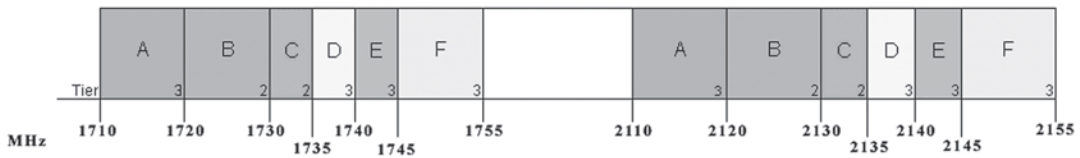
	ใบอนุญาต				
	A	B	C	D	E
คลื่นความถี่ (Paired + unpaired) (MHz)	2 x 15 + 5 (35 MHz)	2 x 15 (30 MHz)	2 x 10 + 5 (25 MHz)	2 x 10 + 5 (25 MHz)	2 x 10 + 5 (25 MHz)
Reserve Price (ล้านปอนด์)	125	107.1	89.3	89.3	89.3
ราคาชนะประมูล (ล้านปอนด์)	4,385	5,964	4,030	4,004	4,095
ผู้ชนะการประมูล	TIW	Vodafone	BT	One2One	Orange



### การประมูลคลื่นความถี่ AWS ในแคนาดา

การประมูลคลื่นความถี่สำหรับบริการ Advanced Wireless Services (AWS) ในย่านความถี่ 2 GHz เริ่มต้นในวันที่ 27 พฤษภาคม ปี ค.ศ. 2008 และสิ้นสุดในวันที่ 21 กรกฎาคม ปี ค.ศ. 2008 เป็นการประมูลคลื่นความถี่ AWS 90 MHz (รวมในย่านอื่นๆ อีกเล็กน้อย) โดยแบ่งคลื่นความถี่ AWS เป็น 6 ช่วง และกำหนดคลื่นความถี่ block B, C และ D รวมทั้งสิ้น 40 MHz ให้สำหรับผู้ประกอบการรายใหม่ เท่านั้น

ทั้งนี้ Industry Canada ได้นิยามผู้ประกอบการรายใหม่ว่าเป็นบริษัท บริษัทในเครือ (affiliated company) และบริษัทร่วม (associated company) ซึ่งมีส่วนแบ่งตลาดไร้สายทั่วประเทศ ณ เวลาที่ให้อนุญาตน้อยกว่าร้อยละ 10 คำนวณจากรายได้ของบริษัท นอกจากนี้ยังกำหนดห้ามไม่ให้ผู้ประกอบการรายใหม่ที่ได้รับคลื่นความถี่ไอออนคลื่นความถี่ให้กับบริษัทอื่นที่ไม่เข้าเกณฑ์เป็นผู้ประกอบการรายใหม่เป็นเวลา 5 ปีด้วย



ที่มา: Industry Canada

ผลการประมูลคลื่นความถี่ สรุปได้ดังนี้

	ใบอนุญาต					
	A	B	C	D	E	F
คลื่นความถี่ (MHz)	20	20	10	10	10	20
ราคาขณะประมูล (\$/(MHz_pop))	1.67	1.21	1.35	1.27	1.72	1.91

จากผลการประมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่าผู้ประกอบการรายใหม่ที่ชนะการประมูลในคลื่นความถี่ที่มีการ set aside จะจ่ายค่าคลื่นความถี่ที่น้อยกว่าผู้ประกอบการรายเดิมที่ชนะการประมูลในช่วงความถี่อื่นๆ อย่างไรก็ตาม เป็นที่ถกเถียงกันมากในผลที่เกิดขึ้นของการ set aside ทั้งในเรื่องของการส่งเสริมการแข่งขันโดยเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้าสู่ตลาด ความมีประสิทธิภาพในการจัดสรรคลื่นความถี่ซึ่งหมายความรวมถึงประสิทธิภาพในการ

นำคลื่นความถี่ไปใช้ในการให้บริการแก่ประชาชน และรายได้จากการประมูลคลื่นความถี่ที่มีการ set aside เป็นต้น ทั้งนี้ มีนักวิชาการจำนวนมากที่ให้ความเห็นในเรื่องนี้ ความเห็นที่น่าสนใจมีดังนี้

- การ set aside เป็นการลดอุปทาน (supply) ในส่วนของคลื่นความถี่ที่ไม่ถูก set aside ในขณะที่อุปสงค์ (demand) ซึ่งก็คือจำนวนผู้ประกอบการยังคงเดิม ซึ่งทำให้ราคาประมูลคลื่นความถี่เพิ่มสูงขึ้นจากการแข่งขันของผู้ประกอบการ



รายเดิม อันอาจทำให้เกิดการจ่ายราคาประมูลที่สูงเกิน

- การ set aside อาจทำให้เกิดอุปสงค์เทียม (artificial demand) ในช่วงคลื่นความถี่ที่ไม่ถูก set aside หากผู้ประกอบการรายใหม่มายื่นประมูลในช่วงคลื่นความถี่ดังกล่าวโดยที่ไม่มีความประสงค์อย่างแท้จริงที่จะได้คลื่นความถี่นั้น (fake bidding) แต่ต้องการทำให้ราคาของผู้ประกอบการรายเดิมต้องจ่ายเพิ่มสูงขึ้นและอาจส่งผลกระทบต่อภาระการดำเนินงานของผู้ประกอบการรายเดิม รวมทั้งผู้ประกอบการรายใหม่อาจมีข้อได้เปรียบในกลยุทธ์การประมูลด้วย

- ในมุมมองทางเศรษฐศาสตร์ การกำหนด set aside ถือเป็นการทำให้ผู้ประกอบการรายเดิมหรือผู้ประมูลรายอื่นๆ ในช่วงความถี่ที่ไม่ถูก set aside ต้องรับภาระส่วนเพิ่มหรือภาระที่มากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ จากความเป็นไปได้ที่จะต้องจ่ายค่าคลื่นความถี่ที่สูงเกินควร และอาจส่งผลกระทบต่อโครงสร้างและพัฒนาโครงข่ายเพื่อให้บริการประชาชนในอนาคต ดังเช่นที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ

- คลื่นความถี่ในส่วนที่ set aside ตกอยู่ในมือของผู้ประกอบการรายใหม่ที่มองเห็นถึงมูลค่าของคลื่นความถี่ต่ำกว่าผู้ประกอบการรายเดิมที่ไม่สามารถเข้ามาแข่งขันในช่วงคลื่นความถี่ที่ set aside ได้ เป็นการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการที่มีประสิทธิภาพในการประกอบธุรกิจน้อยกว่าเข้าสู่ตลาด ส่งผลถึงความมีประสิทธิภาพในการจัดสรรและประสิทธิภาพในการนำทรัพยากรไปใช้ในการให้บริการ และอาจส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการสร้างโครงข่ายและผลกระทบต่อการใช้บริการกับประชาชน

อย่างไรก็ตาม นักเศรษฐศาสตร์บางคนก็เห็นว่าการ set aside เป็นการเพิ่มการแข่งขันในตลาด จากจำนวนผู้ประกอบการที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งเพิ่มรายได้ให้กับรัฐ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องแลก (trade off)

กับความมีประสิทธิภาพในการจัดสรรคลื่นความถี่

การใช้เครื่องมือต่างๆ ในลักษณะของ ex-ante เช่น set aside ดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จะต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบถึงผลที่อาจเกิดขึ้นก่อนนำไปใช้ และควรใช้ในกรณีที่มีแนวโน้มว่าจะเพิ่มการแข่งขันในตลาดอย่างแท้จริง อันจะเป็นประโยชน์ในระยะยาวต่อผู้บริโภค มิเช่นนั้น การนำไปใช้ก็อาจเกิดผลเสียมากกว่าผลดีที่ตั้งใจไว้ก็เป็นได้

#### 4.4 collusion

การสมรู้ร่วมคิดหรือที่เรียกว่าฮั้วประมูล (collusion) ระหว่างผู้ร่วมประมูลด้วยกัน มีวัตถุประสงค์สำคัญคือ ค่าใช้จ่ายในการจ่ายค่าประมูลและเพื่อแบ่งสรรสินค้าหรือคลื่นความถี่ให้ได้ตามที่แต่ละคนต้องการ จากการศึกษาดูโดย Prof. Antony Kwasnica และ Katerina Sherstyuk แสดงถึงโอกาสในการเกิดการฮั้วประมูลดังนี้

(1) การฮั้วประมูล มีโอกาสเกิดขึ้นได้แม้ไม่มีการสื่อสารระหว่างผู้เข้าร่วมประมูล

(2) ความเป็นไปได้ในการฮั้วประมูลจะยิ่งสูงหากจำนวนผู้เข้าร่วมประมูลมีจำนวนน้อย

(3) รูปแบบการฮั้วประมูลจะขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมในการประมูล

(4) การที่ผู้ประมูล เสนอราคาซ้ำ ๆ อาจนำไปสู่การฮั้วประมูลอันเป็นกลยุทธ์หนึ่งที่มีการใช้กัน

การฮั้วประมูลระหว่างผู้ประมูลเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึงอย่างยิ่ง สำหรับผู้เกี่ยวข้องในการออกแบบวิธีการจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยเมื่อพิจารณารูปแบบการประมูลทั้งแบบ เปิดราคา (English auction) และปิดราคา (Seal bid) ต่างก็มีแรงจูงใจในการฮั้วประมูลที่ผูกติดกับรูปแบบเป็นการเฉพาะ โดยรูปแบบการประมูลแบบ



เปิดราคานั้นจะมีความอ่อนไหวต่อการเกิดการฮั้วประมูล “ภายในการประมูล (in-auction)” ซึ่งหมายถึงเกิดขึ้นภายในกระบวนการประมูลหนึ่งๆ มากกว่า การประมูลแบบปิดราคาซึ่งโอกาสในการฮั้วประมูล เกิดจากการเจรจาภายนอกกระบวนการประมูล

มีการศึกษามากมายแสดงถึงพัฒนาการ กลยุทธ์ที่มาพร้อมกับการประมูลสินค้าหลาย ๆ รายการด้วยการเสนอราคาเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ (multiple unit ascending auction) การฮั้วประมูลในรูปแบบ ของการรวมตัวของผู้เข้าร่วมประมูลเพื่อจำกัดการ แข่งขัน ด้วยการตกลงราคาหรือที่เรียกว่า cartel ซึ่ง ผู้ร่วมประมูลกลุ่มนี้จะทำการแข่งขันเสนอราคาสินค้า รายการเดียวมากกว่าแข่งขันเสนอราคาในหลาย รายการเช่นผู้ร่วมประมูลอื่นๆ หากผู้ร่วมประมูลมี จำนวน  $n$  และ  $k \leq n$  ( $k$  มีค่าน้อยกว่าหรือเท่ากับ  $n$ ) โดย  $k$  เป็นจำนวนสมาชิกในกลุ่มที่มีการตกลงราคา กลุ่มนี้จะประมูลจนสมาชิกในกลุ่มเองเป็นผู้เสนอราคา สูงสุดจนกระทั่งผู้เข้าร่วมประมูลรายอื่นไม่สามารถ สู้ราคาได้ รูปแบบของการตกลงราคานี้จะประสบความสำเร็จในกรณีการประมูลแบบเปิดราคา แต่จะ ล้มเหลวในกรณีของการประมูลแบบปิดราคา

ลักษณะการรวมตัวของผู้เข้าร่วมการประมูล เพื่อจำกัดการแข่งขันด้วยการตกลงราคานั้น โดย ทั่วไปแล้วแต่ละรายจะมีความเกี่ยวข้องกัน มีการ สื่อสารอย่างมีแบบแผนและมีข้อตกลงระหว่างกัน จากการศึกษาการฮั้วประมูลด้วยการตอบสนองซ้ำๆ (เสนอราคาเพียงรายการใดรายการหนึ่ง) เป็นเพียง ตัวอย่างหนึ่งจากผลของการออกแบบการประมูล ซึ่งเป็นปัญหาหลักในการจำกัดการแข่งขัน สิ่งสำคัญ ที่ต้องคำนึงถึงในการรับมือกับการฮั้วประมูล คือต้อง มีการดำเนินการต่อท่าที่ระหว่างบริษัทมากกว่าการ ออกแบบการประมูล

ตัวอย่างการฮั้วประมูลในการประมูลคลื่น ความถี่ของสหรัฐอเมริกา ได้แก่ การส่งสัญญาณ ผ่านราคาที่ยื่นประมูล (code bidding) ซึ่งเกิดขึ้น เมื่อผู้ประมูลรายหนึ่งต้องการสื่อถึงหมายเลขของตลาด ที่ตนต้องการโดยใช้ตัวเลขสามหลักสุดท้ายของราคา ประมูลส่งสัญญาณในตลาดที่คู่แข่งมีสถานะเป็นผู้ยื่น ประมูลในราคาสูงสุดเพื่อให้คู่แข่งหยุดการยื่นประมูล ซึ่งหากคู่แข่งรายนั้นยังต้องการตลาดดังกล่าว ก็จะต้องยื่นประมูลในราคาที่สูงขึ้น และหากคู่แข่งยอม ออกจากการแข่งขันในตลาดนั้นก็จะทำให้ผู้ประมูล ดังกล่าวจ่ายค่าประมูลน้อยลง เป็นต้น

แนวทางการแก้ไขปัญหาการฮั้วประมูลนั้น มีอยู่หลากหลายวิธี ตัวอย่างเช่น การปรับเปลี่ยน จากการประมูลรูปแบบเปิดราคา (English auction) มาเป็นปิดราคา (sealed bid) หรือใช้รูปแบบผสม เช่น Anglo-Dutch auction ซึ่งทำให้เกิดการฮั้วประมูล ยากขึ้น เป็นต้น แต่ในการปรับปรุงรูปแบบการประมูล English auction นั้นก็ได้มีข้อเสนอที่ให้ใช้รูปแบบ ผู้ดำเนินการประมูลเป็นผู้กำหนดราคาในการประมูล รอบต่อไปโดยที่ผู้ประมูลทำได้เฉพาะยอมรับหรือไม่ยอมรับราคาที่กำหนดเท่านั้น วิธีนี้ทำให้ผู้ประมูล ไม่สามารถส่งสัญญาณไปยังผู้ประมูลรายอื่นๆ ได้นอกจากนั้น การปกปิดตัวตนของผู้เสนอราคาประมูล ในแต่ละรอบก็เป็นการแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพ เช่นกัน

ทั้งนี้ ยังมีข้อเสนอเพื่อแก้ไขปัญหในการ ฮั้วประมูลโดยการเพิ่มราคา reserve price ให้สูงขึ้น ซึ่งเชื่อว่าจะสามารถช่วยลดการตกลงระหว่างผู้ประมูล แต่อย่างไรก็ตาม วิธีนี้ต้องคำนึงถึงผลที่เกิดตามมา เนื่องจากการฮั้วประมูลจะเป็นเรื่องระหว่างผู้ประมูล กลุ่มเล็กๆ ที่มีการตกลงร่วมกัน ในขณะที่การเพิ่ม reserve price ซึ่งหากสูงเกินไปก็จะกระทบต่อผู้ที่มี





ศักยภาพโดยรวม และทำให้มีโอกาสในการซื้อประมูลมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม จากปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในอดีต ก็ได้มีการปรับปรุงรูปแบบการประมูลเพื่อสะท้อนถึงปัญหาดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกฎเกณฑ์ภายในประเทศและกฎเกณฑ์ในการประมูลของประเทศต่างๆ ก็ได้มีข้อกำหนดคบทลงโทษจากการซื้อประมูลในอีกชั้นหนึ่งด้วยแล้วในด้านพฤติกรรมของผู้เข้าร่วมประมูล ทำให้โอกาสในการซื้อประมูลเกิดขึ้นได้ยาก

## บทสรุป

สำหรับการประมูลนั้นคงไม่มีรูปแบบหรือวิธีใดวิธีหนึ่งที่ที่ดีที่สุดที่เหมาะสมสำหรับทุกประเภทสินค้า (one format fit all) ในการเลือกใช้รูปแบบการประมูลที่เหมาะสมกับบริบทการจัดสรรคลื่นความถี่ใดๆ ต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถออกแบบการประมูลและกำหนดเงื่อนไขที่เหมาะสมและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ได้ดีที่สุด ทั้งนี้ การที่จะทำให้เกิดการใช้งานคลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดนั้นมิได้เกิดจากรูปแบบและข้อกำหนดในการจัดสรรคลื่นความถี่เท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์การกำกับดูแลในการให้บริการ ซึ่งจะบ่งชี้ถึงเจตนารมณ์ในการสร้างภาวะการแข่งขันที่เท่าเทียมสำหรับผู้ให้บริการทุกรายด้วย

## เอกสารอ้างอิง

Spectrum Allocation: Auctions and Comparative Selection Procedures: Economic Arguments, Working Party on Telecommunication and Information Services Policies, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 13 December 2001

The German Umts Design: Insights from Multiobject Auction Theory, Christian Ewerhart Benny Moldovanu, CESifo Working Paper No. 680 (9), March 2002

Designing Auctions for Concessions - Guessing the Right Value to Bid and the Winner's Curse: Public Policy for the Private sector, Note No.160, Michael Klein

Winner's Curse Without Overbidding, Jacob K. Goeree and Theo Offerman, February 2002

[http://en.wikipedia.org/wiki/Winner's\\_curse](http://en.wikipedia.org/wiki/Winner's_curse)

Winner's Curse, John H. Kagel and Dan Levin Department of Economics, The Ohio State University

<http://www.investopedia.com/terms/w/winnercurse.asp#ixzz1Vwf95171>

Using Spectrum Auctions to Enhance Competition in Wireless Services, Peter Cramton, Evan Kwerel, Gregory Rosston, and Andrzej Skrzypacz, SIEPR Discussion Paper No. 10-015, Stanford Institute for Economic Policy Research, February 2011



- Strange Bids: Bidding Behaviour In The United Kingdom's Third Generation Spectrum Auction, Tilman Beorgers and Christian Dustmann, The Economic Journal, 115 (July), Royal Economic Society 2005
- The Wireless Telegraphy (Third Generation Licences) Notice 1999
- United Kingdom Spectrum Auction Third Generation The Next Generation of Mobile Communications Information Memorandum
- Lessons Learned from the UK 3G: Spectrum Auction, Peter Cramton, University of Maryland, May 5, 2001
- Spectrum Auction Design, Peter Cramton, 11 August 2009
- Efficiency or Competition? A Structural Analysis of Canada's AWS Auction and the Set-Aside Provision, Kyle Hyndman and Christopher F. Parmeter, Southern Methodist University, University of Miami, March 5, 2011
- Policy Framework for the Auction for Spectrum Licences for Advanced Wireless Services and other Spectrum in the 2 GHz Range, Industry Canada, November 2007
- Regulatory Policy Goals and Spectrum Auction Design: Lessons from the Canadian AWS Auction, A Statement by Christian Michael Dippon, NERA Economic Consulting, 14 July 2009
- Auction Theory: A Guide to the Literature, Paul Klemperer, Journal of Economic Surveys, Vol. 13(3), July 1999
- Putting Auction Theory into Work, Paul Milgrom, Stanford University, 2004
- The Simultaneous Ascending Auction: Dynamics of Price Adjustment in Experiments and in the U.K. 3G Spectrum Auction, Charles R. Plott, Timothy C. Salmon, Florida State University Social Science Working Paper 1155, July 2002
- Auction of spectrum: 2500 - 2690 MHz, 2010 - 2025 MHz Information Memorandum, Sweden
- How Bidders in auctions can Collude, บทความวิชาการ Collusion and Equilibrium Selection in Auctions by Anthony Kwasnica and Katerina Sherstyuk, Economic Journal, January 2007
- Preventing Collusion between Firms in Auctions, Timothy C. Salmon, Florida State University, February 5, 2003



# 005 >



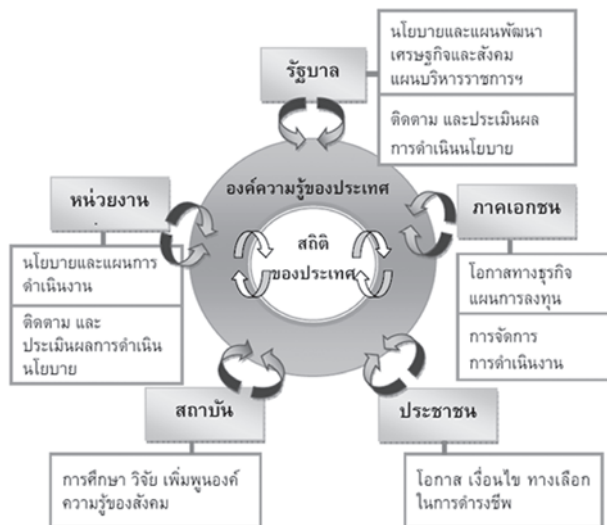
# แนวทางการจัดทำฐานข้อมูลด้านกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์

ณัฐชาติ พวงสุดรัก

ศูนย์ข้อมูลและวิจัยเศรษฐกิจโทรคมนาคม

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

เมื่อกล่าวถึงคำว่า “ข้อมูลสถิติ” ของเรื่องต่างๆ ที่สำคัญในประเทศ ในความคิดของผู้คนจำนวนมาก อาจจะปรากฏภาพในจินตนาการที่มากมายและซับซ้อน จนกระทั่งทำให้บางคนที่ไม่เกี่ยวข้องหรือให้ความสำคัญอาจพาลนึกไปเองว่า “ก็เป็นเพียงแค่ตัวเลขที่อยู่บนกระดาษเท่านั้น” แต่หากเมื่อเราได้พิจารณาอย่างถ่องแท้ถึงความสำคัญของ “ระบบสถิติ” และ “การจัดเก็บข้อมูล” แล้ว นัยของข้อมูลที่เป็นสถิติที่ภาคส่วนต่างๆ ได้จัดทำขึ้นนั้นเปรียบเสมือน “องค์ความรู้ของประเทศ” ที่เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานต่างๆ ในทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน หรือประชาชนทั่วไป ที่จะนำข้อมูลไปใช้เป็นประโยชน์ในมิติต่างๆ วางแผนหรือกำหนดนโยบายและเศรษฐกิจในระดับองค์กรหรือระดับประเทศของภาครัฐ การนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในการวางแผนทางการลงทุนและการดำเนินงานต่างๆ ขององค์กรเอกชน และที่สำคัญไปกว่านั้นคือสถิติและข้อมูลต่างๆ ยังสามารถใช้เป็นประโยชน์ในการตัดสินใจที่จะดำเนินชีวิตในสังคมซึ่งอาจกล่าวได้ว่า มีความสำคัญในทุกภาคส่วนของประเทศเลยทีเดียว



ภาพที่ 1 แสดงผังแสดงความเชื่อมโยงของสถิติระหว่างภาคส่วนต่างๆ

ที่มา: แผนแม่บทระบบสถิติประเทศไทย พ.ศ. 2554 - 2558 กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร



แต่การจัดเก็บข้อมูลสถิติหรือข้อมูลด้านต่าง ๆ เพื่อให้ทุกภาคส่วนมีความสอดคล้องต่องันนั้น ก็ย่อมที่จะต้องมีการบูรณาการของการเก็บข้อมูลไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งที่ผ่านมาหลักการในทางสากลนั้น หลักการดังกล่าวได้ถูกนำเสนอโดยองค์การสหประชาชาติ และองค์กรต่างๆ อาทิ ธนาคารโลก ในโครงการ Statistical Capacity Building (STATCAP) ภายใต้กองทุน Trust Fund for Statistical Capacity Building (TFSCB) และโครงการภายใต้ชื่อเดียวกันกับของสหภาพยุโรป (European Union - EU) ก็ได้ใช้หลักการเดียวกันนี้ เพื่อสนับสนุนประเทศสมาชิก ในการพัฒนาระบบสถิติ ซึ่งนอกจากนี้ ภายใต้โครงการ General Data Dissemination System (GDDS) และโครงการ Special Data Dissemination System (SDDS) โดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) เสนอแนะให้ประเทศสมาชิกต่างๆ จัดให้มีข้อมูลสถิติและให้เผยแพร่ต่อสาธารณชนทั้งภายในประเทศและระดับนานาชาติ โดยเน้นหลักการจัดทำข้อมูลสถิติ ดังนี้

- คุณสมบัติของข้อมูล (Data Characteristics) ประกอบด้วย ความครอบคลุม (Coverage) ความถี่ในการเก็บรวบรวมข้อมูล (Periodicity or Frequency or Compilation) และเป็นไปตามกำหนดระยะเวลา (Timeliness)
- คุณภาพของข้อมูล (Quality)
- ความง่าย สำหรับผู้ใช้ ในการเข้าถึงข้อมูล (Access)
- ความถูกต้อง เป็นกลาง และปราศจากการแทรกแซง (Integrity)

จากหลักการดังกล่าวนี้ ประเทศไทยก็ได้มีการกำหนด “สถิติทางการ” (Official Statistics) โดยยึดหลักการพื้นฐานของสถิติทางการของ UN (Fundamental principle of Office Statistics) เพื่อใช้เป็นข้อมูลอ้างอิงของประเทศ โดยความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นในระดับกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานของรัฐอื่นๆ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หรือแม้แต่ “คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ” เป็นต้น โดยการจัดทำสถิติของภาครัฐที่ได้กำหนดขึ้นตามหลักการจัดการสถิติของ UN : ACC Programme Classification ขององค์การสหประชาชาตินั้น ได้มีการจัดหมวดหมู่ของสถิติ (Programme Classification) โดยแบ่งสถิติของประเทศออกเป็น 3 กลุ่ม จำนวนรวม 31 สาขา เพื่อไม่ให้เกิดการซ้ำซ้อนของการเก็บข้อมูล ได้แก่

สถิติด้านสังคม เช่น สถิติประชากรศาสตร์ สถิติการเคหะ สถิติแรงงาน สถิติการศึกษาและการฝึกอบรม สถิติรายได้และรายจ่ายของครัวเรือน และการกระจายรายได้และรายจ่าย สถิติหลักประกันทางสังคม สถิติสุขภาพ สถิติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องทางสังคมและประชากรศาสตร์ เป็นต้น

สถิติด้านเศรษฐกิจ เช่น บัญชีรายได้ประชาชาติ สถิติการเกษตร สถิติอุตสาหกรรม สถิติพลังงาน สถิติการค้าระหว่างประเทศ สถิติการสื่อสาร สถิติการท่องเที่ยว และสถิติด้านบริการที่ไม่อยู่ในหัวข้ออื่นๆ เป็นต้น

<sup>1</sup> กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. 2553. *แผนแม่บทระบบสถิติประเทศไทย พ.ศ. 2554 - 2558*. กรุงเทพมหานคร. สำนักงานสถิติแห่งชาติ



สถิติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น บัญชีด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถิติอุตสาหกรรม เป็นต้น

สำหรับข้อมูลด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์นั้น หากยึดถือตามการจำแนกของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ถือได้ว่ากิจการดังกล่าวนี้ อยู่ในขอบเขตของสถิติคมนาคม<sup>2</sup> (ตัวอย่างเช่น การมีกรใช้เครื่องมือ/อุปกรณ์เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร การส่งสัญญาณแพร่ภาพ/กระจายเสียงทางวิทยุ โทรทัศน์ เคเบิลทีวี โทรทัศน์วงจรปิด การถ่ายทอดผ่านดาวเทียม - ยกเว้นข้อมูลด้านการผลิตรายการโทรทัศน์ วิทยุ จัดอยู่ในสถิติด้านสังคม) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสถิติด้านเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อมูลดังกล่าวมีความสำคัญยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจ โดยหากพิจารณาจากมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ในภาคการผลิต จำแนกตามสาขาอุตสาหกรรมและขนาดวิสาหกิจ เมื่อปี 2553<sup>3</sup> พบว่า อุตสาหกรรมภาคโทรทัศน์ และการสื่อสารของประเทศไทยมีมูลค่ารวมทั้งสิ้น 226,883 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 6.3 ของสัดส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของภาคการผลิตทั้งหมด ดังนั้น การจัดทำข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจเกี่ยวกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทย จะเห็นได้ว่ามีความสำคัญและจำเป็นไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการประกอบกิจการประเภทอื่นๆ

จากการศึกษาเส้นทางการเก็บและรวบรวมข้อมูลที่ผ่านมา พบว่าในอดีตที่ประเทศไทยได้มีพระราชกฤษฎีกา เรื่อง การสำรวจเกี่ยวกับการรับวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2511<sup>4</sup> โดยมอบหมายให้สำนักงานสถิติแห่งชาติดำเนินการสำรวจเกี่ยวกับการรับวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงอันเป็นข้อมูลพื้นฐานบางประการ เช่น จำนวนเครื่องรับวิทยุกระจายเสียง จำนวนเครื่องรับวิทยุโทรทัศน์ สถานีที่รับฟังได้ชัดเจน รวมถึง วัน - เวลา และรายการที่รับฟังวิทยุกระจายเสียง และรับชมวิทยุโทรทัศน์ของประชาชนในภาคต่างๆ ทั่วราชอาณาจักร และจะได้นำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ในการวางแผน วิเคราะห์ และปรับปรุงพัฒนาสื่อสารมวลชนของประเทศ และในเวลาต่อมา สำนักงานสถิติแห่งชาติได้มีประกาศ เรื่อง การสำรวจเกี่ยวกับการรับวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2511<sup>5</sup> เพื่อออกแบบรายการและรูปแบบของข้อสอบถามสำหรับการสำรวจข้อมูลตามที่พระราชกฤษฎีกาได้กำหนดไว้ ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการสำรวจข้อมูลด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยอย่างเป็นระบบ และสำหรับการสำรวจดังกล่าวในปัจจุบันสำนักงานสถิติแห่งชาติได้รวบรวมข้อมูลด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์อย่างต่อเนื่อง เช่น จำนวนสถานีวิทยุระบบเอเอ็ม/เอฟเอ็ม จำนวนสถานีวิทยุชุมชน

<sup>2</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2546. *แนวทางการจัดประเภทสาขาสถิติ (A Guideline for the Classification of Statistics)*. กรุงเทพมหานคร. สำนักงานสถิติแห่งชาติ

<sup>3</sup> สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม. 2554. *รายงานสถานการณ์วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ปี 2553 และแนวโน้มปี 2554*. 1,000 เล่ม. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร. สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

<sup>4</sup> สำนักราชกิจจานุเบกษา. 2511. *พระราชกฤษฎีกา การสำรวจเกี่ยวกับการรับวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2511*. สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2511/A/108/846.PDF>

<sup>5</sup> สำนักราชกิจจานุเบกษา. 2511. *ประกาศสำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจเกี่ยวกับการรับส่งวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2511*. สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2512/D/010/241.PDF>



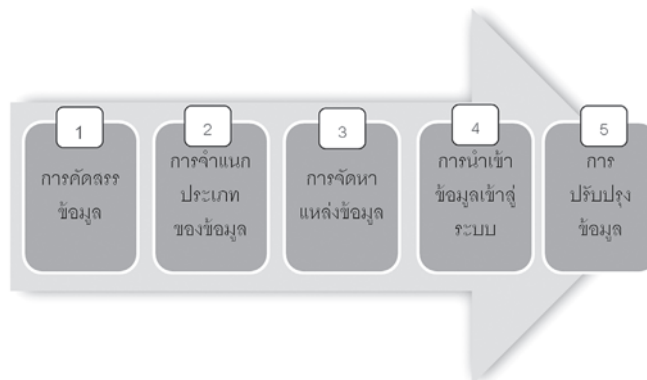


สัดส่วนของครัวเรือนที่มีเครื่องวิทยุ สัดส่วนครัวเรือนที่มีเครื่องรับโทรทัศน์ เป็นต้น โดยข้อมูลดังกล่าวได้ถูกรวบรวมไว้ในส่วนหนึ่งของ “เครื่องชี้การพัฒนาคเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของประเทศไทย หรือ ICT Indicator”

ในปัจจุบันเมื่อเทคโนโลยีการสื่อสารมีความก้าวหน้ายิ่งขึ้น ประกอบกับเมื่อมีพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ที่เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามาประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ได้ กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์จึงได้เริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในเชิงธุรกิจ จึงทำให้ต้องมีการพัฒนารูปแบบของการเก็บและรวบรวมข้อมูลเพื่อให้เท่าทันต่อการกำหนดแผนนโยบายและมาตรการในการตรวจสอบและกำกับดูแลการแข่งขัน บทบาทหน้าที่ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ในฐานะองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล

อย่างไรก็ตามจากบทบาทที่ผ่านมาของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติในการบูรณาการ

ระบบฐานข้อมูลด้านกิจการโทรคมนาคมอย่างเป็นระบบโดยการจัดตั้ง “ศูนย์ข้อมูลและวิจัยเศรษฐกิจโทรคมนาคม” ดำเนินการโดยกำหนดเป้าหมายเป็น 4 ระยะ คือ การสร้างฐานข้อมูล การจัดทำรายงานการให้คำปรึกษา และการพัฒนาแผนและนโยบาย<sup>6</sup> นั้น ก็ยังทำให้เห็นถึงความสำคัญในการที่จะต้องบูรณาการฐานข้อมูลด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ให้เป็นรูปแบบและระบบเดียวกันกับฐานข้อมูลกิจการโทรคมนาคม โดยการสร้างฐานข้อมูลด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เห็นสมควรที่จะมีการดำเนินการในรูปแบบเดียวกันกับการสร้างฐานข้อมูลด้านกิจการโทรคมนาคมเพื่อความสะดวกในการเชื่อมต่อฐานข้อมูลเข้าหากัน แต่การสร้างฐานข้อมูลด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ อาจจะต้องมีรายละเอียดแตกต่างไปจากฐานข้อมูลด้านกิจการโทรคมนาคม เนื่องจากลักษณะของข้อมูลที่แตกต่างกันไม่ว่าจะในรูปแบบหรือปริมาณที่แตกต่างกัน จากการศึกษาลักษณะของข้อมูลด้านเฉพาะด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แล้ว จะพบว่าการสร้างฐานข้อมูลที่มีประสิทธิภาพนั้น มีองค์ประกอบที่สำคัญซึ่งต้องดำเนินการได้เป็น 5 ขั้นตอนด้วยกัน ดังนี้



ภาพที่ 2 ขั้นตอนการสร้างฐานข้อมูล

<sup>6</sup> พลุ ศรีหิรัญ. 2553. ศูนย์ข้อมูลสถิติและวิจัยเศรษฐกิจโทรคมนาคม. วารสาร กทช. สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ





**1. การคัดสรรข้อมูล** จากข้อมูลของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่มีความหลากหลายและมีปริมาณมาก เช่น โทรทัศน์ภาคพื้นดิน โทรทัศน์ผ่านดาวเทียม วิทยุกระจายเสียงชุมชน เป็นต้น หรือแม้แต่เทคโนโลยีที่ไม่มีขอบเขตจำกัด การส่งสัญญาณภาคพื้นดิน การส่งสัญญาณผ่านดาวเทียม การส่งสัญญาณผ่านสาย เป็นต้น ก็ยิ่งจะทำให้ข้อมูลมีมากยิ่งขึ้นเป็นเท่าทวีคูณ ดังนั้น การคัดสรรข้อมูลที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการกำกับดูแล เพื่อกำหนดขอบเขตของข้อมูลไม่ให้มากเกินไป (Information Overflow) หนึ่ง จากการวิเคราะห์ลักษณะของข้อมูลด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แล้ว การคัดสรรข้อมูลอาจมาจาก 3 แนวทางด้วยกัน คือ

1.1 ข้อมูลตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย สืบเนื่องจากอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นการใช้อำนาจรัฐในการกำกับดูแล ดังนั้น การดำเนินการตามกฎหมายจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น หากพิจารณาถึงกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์โดยตรง จะประกอบด้วย พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวทั้งสองฉบับนั้น แม้จะไม่ได้กล่าวถึงข้อมูลที่จำเป็นต้องจัดเก็บก็ตาม แต่หากวิเคราะห์ให้ลึกถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวก็จะพบว่า การจะบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นจะต้องอาศัยข้อมูลใน

หลายๆ ด้าน และเมื่อจำแนกข้อมูลต่างๆ ตามกฎหมายบัญญัติจะปรากฏว่า มีข้อมูลในหลายๆ รายการ มีความจำเป็นต่อการกำกับดูแล ประกอบด้วย

- พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553<sup>7</sup> ถือเป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรและเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และแม้ว่ากฎหมายดังกล่าวไม่ได้กล่าวถึงเหตุผลและความจำเป็นในการเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างชัดเจน แต่ตามมาตรา 57 (3) และ (5) ได้กำหนดไว้ในภาพรวมว่า “สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและติดตามการใช้คลื่นความถี่ ตลอดจนการศึกษารวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับคลื่นความถี่ การใช้คลื่นความถี่ การประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม” ในกรณี หากวิเคราะห์ตามเจตนารมณ์ดังกล่าวก็จะพบว่าเนื้อหาของสาระของกฎหมายนั้น มีหลายประเด็นที่กล่าวถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการเก็บรักษาข้อมูลอย่างเป็นระบบเพื่อประโยชน์ในการติดตามตรวจสอบและวิเคราะห์ผลการดำเนินการไม่ว่าจะเป็นข้อมูลคลื่นความถี่และโครงข่าย ข้อมูลด้านกิจการโทรคมนาคม หรือแม้แต่ข้อมูลด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และหากวิเคราะห์ถึงข้อมูลในด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อเป็นแนวทางในการจัดเก็บคัดสรรข้อมูลก็จะพบข้อมูลที่มีความจำเป็นต่อการเก็บรวบรวม ตามตารางที่ 1 ดังนี้

<sup>7</sup> สำนักราชกิจจานุเบกษา. 2553. พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553. สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2553/A/078/1.PDF>



ตารางที่ 1 ข้อมูลด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่สมควรจัดเก็บตามพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553

ที่	มาตราที่เกี่ยวข้อง	ข้อมูลที่ต้องจัดเก็บสำหรับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์	ประโยชน์จากการจัดเก็บ
1	27 (2), 44, 57 (3) (5)	ความถี่ทั้งหมดที่ประเทศไทยนำมาใช้ได้	ปริมาณความถี่ที่มี ที่ใช้ไป และที่เหลืออยู่
2	27 (3), 57 (5), 59 (1)	จำนวนประเภทและใบอนุญาต	ประเภทและจำนวนใบอนุญาต
3	27 (4), 57 (5)	จำนวนเครื่องวิทยุคมนาคมที่นำเข้ามา มี และใช้	ปริมาณเครื่องและอุปกรณ์ที่นำเข้ามา มี และใช้
4	27 (8), 29, 57 (5)	อัตราค่าใช้และเชื่อมต่อโครงข่าย	อัตราค่าใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโดยเฉลี่ย
5	27 (9), 29, 57 (5)	อัตราค่าธรรมเนียมและค่าบริการ	อัตราค่าธรรมเนียมและค่าบริการโดยเฉลี่ย
6	27 (13), 31, 57 (4), 59 (6)	จำนวนและประเภทข้อร้องเรียนจากการถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ	สถิติจำนวนและประเภทของข้อร้องเรียนและผู้ประกอบการที่ถูกร้องเรียน
7	31 วรรค 2, 57 (5)	ระยะเวลาในการโฆษณาต่อชั่วโมง และต่อวัน	สถิติจำนวนเวลาที่ใช้ในการโฆษณาต่อชั่วโมงและต่อวัน
8	41 วรรค 4, 57 (3) (5)	จำนวนประเภทและวัตถุประสงค์ของการจัดสรรคลื่น	ปริมาณของประเภทและวัตถุประสงค์ของกิจการที่ได้จัดสรรความถี่
9	41 วรรค 5, 57 (5)	จำนวนของประเภทเนื้อหาของรายการ	จำนวนและสัดส่วนของรายการแต่ละประเภท
10	42, 57 (5)	รายได้จากการประกอบกิจการ	อัตรารายได้โดยเฉลี่ยของแต่ละกิจการ
11	43, 57 (5)	ลักษณะการประกอบกิจการว่าประกอบกิจการเองหรือให้บุคคลอื่นเช่าช่วงเวลา	สัดส่วนของการประกอบกิจการด้วยตนเอง และให้บุคคลอื่นเช่าช่วงเวลา
12	49, 57 (3) (5)	รายละเอียดและจำนวนความถี่สำหรับภาคประชาชนที่ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะและไม่แสวงหากำไรในการประกอบธุรกิจบริการชุมชน	ประเมินผลเกี่ยวกับจำนวนความถี่สำหรับภาคประชาชนที่จะต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของแต่ละพื้นที่



ที่	มาตรา ที่เกี่ยวข้อง	ข้อมูลที่ต้องจัดเก็บสำหรับกิจการ กระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์	ประโยชน์จากการจัดเก็บ
13	51 วรรค 2, 57 (5)	ปริมาณรายได้จากการบริการ การอุดหนุนสถานีหรือหารายได้ทางอื่น ที่ไม่ใช่การโฆษณาหรือประกอบกิจการ	สัดส่วนปริมาณรายได้จากการบริการ การอุดหนุนสถานีและรายได้อื่นที่ไม่ใช่ การโฆษณาหรือประกอบกิจการต่อ รายได้ทั้งหมดของผู้ประกอบการ ต้องไม่เกินกึ่งหนึ่งของรายได้ทั้งหมด
14	55	รายรับ รายจ่ายของเงินกองทุนและ พัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ	ประมาณและสัดส่วนของ รายรับ - รายจ่าย ของเงินกองทุนฯ
15	84 วรรค 3	รายได้จากผลประกอบการในส่วน ที่ได้รับจากการอนุญาต สัมปทาน หรือ สัญญาก่อนนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน	ปริมาณรายได้จากการประกอบกิจการ

- พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551<sup>8</sup> ถือว่า เป็นกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ ซึ่งหากวิเคราะห์ข้อมูลที่จะมีความเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวแล้ว จะพบข้อมูลที่มีความสำคัญ ตามตารางที่ 2 ดังนี้

**ตารางที่ 2 แสดงข้อมูลด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ควรจัดเก็บตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551**

ที่	มาตรา ที่เกี่ยวข้อง	ข้อมูลที่ต้องจัดเก็บสำหรับกิจการ กระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์	ประโยชน์จากการจัดเก็บ
1	7, 8, 9	จำนวนใบอนุญาตโดยแยกเป็นประเภท ของแต่ละผู้รับใบอนุญาต	จำนวนของผู้ประกอบการ ในประเทศไทย

<sup>8</sup> สำนักราชกิจจานุเบกษา. 2551. พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551. สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://www.ratchakittha.soc.go.th/ DATA/PDF/2551/A/042/ 61.PDF>



ที่	มาตราที่เกี่ยวข้อง	ข้อมูลที่ต้องจัดเก็บสำหรับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์	ประโยชน์จากการจัดเก็บ
2	20, 23	รายได้จากการโฆษณาของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการสาธารณะประเภทที่สองและใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจ	รายได้เฉลี่ยของการโฆษณาของผู้รับใบอนุญาต
3	23	รายได้จากการโฆษณา การบริการธุรกิจ การจัดเก็บค่าสมาชิก หรือรายได้โดยวิธีอื่นใด	สัดส่วนเฉลี่ยรายได้ของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจ และรายได้ก่อนหักรายจ่ายของผู้รับใบอนุญาต เพื่อประโยชน์ในการคำนวณเงินรายปีที่ผู้รับใบอนุญาตจะต้องส่งเข้ากองทุนพัฒนากิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อประโยชน์สาธารณะฯ
4	23, 28	ระยะเวลาโฆษณาโดยเฉลี่ยต่อชั่วโมง	เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลของผู้รับใบอนุญาตในการประกอบกิจการทางธุรกิจและผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการฯ ที่ไม่ใช่คลื่นความถี่ที่มีการบอกรับสมาชิกหรือเรียกเก็บค่าบริการอื่น
5	หมวดที่ 2	ผังรายการ/สัดส่วนรายการ	เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแล โดยเฉพาะรายการที่จะต้องดำเนินการให้มีตามสัดส่วนของกฎหมาย เช่น รายการข่าวสาร
6	42	ค่าตอบแทนในการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่าย	เพื่อประโยชน์ในการกำหนดค่าตอบแทนโดยเฉลี่ยในการกำกับดูแล

นอกจากกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้นแล้ว ปัจจุบันคณะกรรมการเตรียมการและยกร่างแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ได้ดำเนินการยกร่างแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ....<sup>๑</sup> ตามบทบัญญัติมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุ

<sup>๑</sup> คณะกรรมการเตรียมการและยกร่างแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์. 2554. การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะร่างแผนแม่บทกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. .... . กรุงเทพมหานคร. คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ.



กระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 เพื่อประโยชน์ในการประเมินผลและดำเนินกิจกรรมให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแผนดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีการเก็บข้อมูลบางประการ ตามตารางที่ 3 ดังนี้

**ตารางที่ 3 แสดงข้อมูลด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ควรจัดเก็บตาม (ร่าง) แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ....**

ที่	ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง	ข้อมูลที่ต้องจัดเก็บสำหรับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์	ประโยชน์จากการจัดเก็บ
1	1.2	สัดส่วนของรายการที่ผลิตโดยภาคต่างๆ เช่น ภาคประชาชน ภาคธุรกิจ	พิจารณาเห็นถึงแนวโน้มของการเข้าถึงและใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ภาคประชาชน
2	1.3	สัดส่วนในการถือครองใบอนุญาตหรือส่วนแบ่งตลาด (Market Share)	เพื่อกำหนดมาตรการที่จำเป็นในการส่งเสริมการแข่งขัน
3	1.5	สัดส่วนสภาพการณ์ดำเนินกิจการของรัฐและเอกชน หรือสัดส่วนของผู้รับใบอนุญาตและผู้ประกอบกิจการที่เกิดขึ้นใหม่และยังไม่ได้รับใบอนุญาต	เพื่อพิจารณาจัดสรรคลื่นความถี่ให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรม
4	1.7	สัดส่วนของอุปกรณ์ที่ใช้ในการส่งกิจการวิทยุและกิจการโทรทัศน์	เพื่อพิจารณาถึงแนวโน้มของเทคโนโลยีที่ใช้ในการประกอบกิจการ
5	2.1	สัดส่วนและประเภทของเนื้อหารายการและสัดส่วนระดับความเหมาะสมของผู้รับสื่อ (Rating)	เพื่อจัดทำหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนรายการที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม
6	2.1	งานวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพและพฤติกรรมผู้บริโภค	ประโยชน์ในการกำกับดูแลและแนวโน้มรูปแบบของสื่อและความต้องการของผู้บริโภคในอนาคต
7	3.1	สถิติเรื่องร้องเรียนของสื่อและประชาชน	สร้างกลไกและมาตรการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกของสื่อและประชาชน
8	4.1	สถิติเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภค	เพื่อสร้างกลไก การแก้ไขเยียวยาและระงับข้อพิพาท



ที่	ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง	ข้อมูลที่ต้องจัดเก็บสำหรับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์	ประโยชน์จากการจัดเก็บ
9	5.1	สัดส่วนสัญญาณที่ส่งด้วยเทคโนโลยีต่างๆ	มีข้อมูลสำหรับการจัดทำแผนเปลี่ยนผ่านระบบการรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์สู่ระบบดิจิทัล
10	5.3	สถิติการจดทะเบียนสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาทั้งในและต่างประเทศ	เพื่อประโยชน์ในการสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรม

1.2 ข้อมูลข้อกำหนดตามองค์การกำกับดูแลในต่างประเทศ เมื่อกล่าวถึงองค์การที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแล้ว ในหลายๆ ประเทศได้มีองค์การกำกับดูแลที่ทำหน้าที่ดังกล่าวทั้งที่เป็นระดับสากล เช่น World Broadcasting Union: WBU, International Telecommunications Union: ITU และระดับภูมิภาค เช่น Asia-Pacific Broadcasting Union: ABU หรือแม้แต่องค์การในระดับประเทศ เช่น Office of Communications: Ofcom, Federal Communications Commission: FCC, Canadian Radio-television and Telecommunications Commission: CRTC, Ministry of information and broadcasting, Republic of India: MIB, The Australian Communications and Media Authority: ACMA เป็นต้น ในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของแต่ละองค์การดังกล่าว มีการเก็บรวบรวมข้อมูลในด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เพื่อเป็นประโยชน์ในการกำกับดูแลรวมถึงประโยชน์ในมิติของการวิเคราะห์เศรษฐกิจของประเทศ โดยมีแนวทางในการจัดเก็บข้อมูลดังตารางที่ 4 ดังนี้

ตารางที่ 4 แสดงตัวอย่างการจัดเก็บข้อมูลตามองค์การกำกับดูแลในต่างประเทศ

ที่	ตัวอย่างข้อมูล	หน่วยงานที่จัดเก็บ
1	จำนวนวิทยุต่อประชากร 100 คน (Radio sets per 100 inhabitants)	ITU <sup>10</sup>
2	จำนวนโทรทัศน์ต่อประชากร 100 คน (Television sets per 100 inhabitants)	ITU
3	สัดส่วนของครัวเรือนที่มีวิทยุ (Proportion of households with a radio)	ITU
4	สัดส่วนของครัวเรือนที่มีโทรทัศน์ (Proportion of households with a TV)	ITU, MIB <sup>11</sup>

<sup>10</sup> ITU. 2010. **Core ICT Indicators 2010**. สืบค้นจากเว็บไซต์ [http://new.unctad.org/upload/docs/ICT\\_CORE-2010.pdf](http://new.unctad.org/upload/docs/ICT_CORE-2010.pdf)

<sup>11</sup> Ministry of Information and Broadcasting. 2011. **Annual Report 2010 - 2011**. สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://www.mib.nic.in/ShowPDFContent.aspx>





ที่	ตัวอย่างข้อมูล	หน่วยงานที่จัดเก็บ
5	รายได้จากการโฆษณาโดยเฉลี่ย (Net advertising revenue : NAR)	Ofcom <sup>12</sup>
6	รายได้อุตสาหกรรมโดยรวม (Total industry revenue)	Ofcom, CRTC <sup>13</sup>
7	รายได้ต่อประชากร (Revenue per capita)	Ofcom, CRTC
8	รูปแบบการส่งสัญญาณ (Availability of television platforms) ส่วนแบ่งตลาดของรูปแบบการส่งสัญญาณ (Market share of platforms)	Ofcom
9	ส่วนแบ่งตลาดของช่องรายการ (Channel shares)	Ofcom
10	คาบเวลาการดูทีวีของผู้ชมต่อหนึ่งวัน (Profile of TV viewing audience by daypart)	Ofcom
11	อายุของผู้ชมแต่ละช่อง (Age profile of channel viewers)	Ofcom
12	สัดส่วนรายการของแต่ละช่อง (Proportion of network viewing by channel)	Ofcom
13	ส่วนแบ่งตลาดโดยแยกตามประเภท (Market share by type of broadcaster)	CRTC
14	รายได้โดยแยกเป็นประเภทของการประกอบกิจการ	CRTC
15	ส่วนแบ่งตลาดโทรทัศน์ (Television Market Segmentation)	MIB
16	ช่วงเวลาและอายุของผู้ฟังวิทยุและชมโทรทัศน์	ACMA <sup>14</sup>
17	สถิติข้อร้องเรียนด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์	ACMA

จากตัวอย่าง ข้อมูลที่ได้นำเสนอมานั้น ถือได้ว่าเป็นข้อมูลส่วนน้อยที่ยกขึ้นมาทำความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับการจัดเก็บข้อมูลที่มีหลากหลาย และความสำคัญของข้อมูลในแต่ละตัวแปรนั้น จะขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศที่จะนำไปปรับและประยุกต์ใช้ เช่น จำนวนประชากร ความก้าวหน้าในทางเทคโนโลยี ความแตกต่างด้านภาษา สิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หรือแม้แต่ข้อจำกัดในทางกฎหมาย เป็นต้น ดังนั้น การที่จะคัดเลือกข้อมูลตามองค์ร่อกำกับดูแลต่างประเทศนั้น ย่อมที่จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมต่างๆ เพื่อไม่ให้ข้อมูลมีจำนวนมากเกินไปจนทำให้เป็นภาระหรือความคุ้มค่าในการจัดเก็บ

<sup>12</sup> Ofcom. 2010. **Public Service Broadcasting: Annual Report 2010**. สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/reviews-investigations/psb-review/psb2010/psbreport.pdf>

<sup>13</sup> CRTC. 2011. **Communications Monitoring Report July 2011**. สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/policymonitoring/2011/cm12011.pdf>

<sup>14</sup> ACMA. 2011. **ACMA Communications Report 2008 - 09**. สืบค้นจากเว็บไซต์ [http://www.acma.gov.au/webwtr/\\_assets/main/lib311252/08-09\\_comms\\_report.pdf](http://www.acma.gov.au/webwtr/_assets/main/lib311252/08-09_comms_report.pdf)



Statistical Information – Broadcasting revenues

Table 4.1.1 Broadcasting revenues (\$ millions)

	2006	2007	2008	2009	2010	CAGR 2006-2010
<b>Radio</b>						
AM	322	329	331	306 #	307	-1.1%
<i>Annual growth</i>	5.2%	2.4%	0.4%	-7.4% #	0.4%	
FM	1,097	1,173	1,260	1,201	1,244	3.2%
<i>Annual growth</i>	5.8%	6.9%	7.5%	-4.7%	3.0%	
Radio total	1,419	1,502	1,591	1,508 #	1,552	2.3%
<i>Annual growth</i>	5.7%	5.9%	5.9%	-5.2% #	2.9%	
<b>Television</b>						
CBC conventional television <sup>1</sup>	392	356	412	392 #	450	3.5%
<i>Annual growth</i>	34.2%	-9.2%	15.7%	-4.9% #	14.8%	
Private conventional television	2,143	2,171	2,138	1,971	2,147	0.1%
<i>Annual growth</i>	-0.1%	1.3%	-1.5%	-7.8%	9.0%	
Pay, PPV, VOD, and specialty service	2,499	2,729	2,929	3,113 #	3,457	8.5%
<i>Annual growth</i>	12.5%	9.2%	7.3%	6.3% #	11.1%	
Television total	5,034	5,256	5,480	5,475 #	6,055	4.7%
<i>Annual growth</i>	8.0%	4.4%	4.3%	-0.1% #	10.6%	
<b>BDU</b>						
Cable	4,008	4,334	4,762	5,123	5,594	8.7%
<i>Annual growth</i>	13.8%	8.1%	9.9%	7.6%	9.2%	
DTH/MDS undertakings	1,641	1,834	2,036	2,196 #	2,385	9.8%
<i>Annual growth</i>	14.1%	11.8%	11.0%	7.8% #	8.6%	
Non-reporting BDUs	144	144 #	140 #	122 #	126	-3.2%
<i>Annual growth</i>	-59.3%	0.4% #	-3.0% #	-12.5% #	3.0%	
BDU Total	5,793	6,312 #	6,938 #	7,441 #	8,106	8.8%
<i>Annual growth</i>	9.0%	9.0% #	9.9% #	7.2% #	8.9%	
<b>Broadcasting Total</b>						
	12,246	13,070 #	14,008 #	14,424 #	15,713	6.4%
<i>Annual growth</i>	8.2%	6.7% #	7.2% #	3.0% #	8.9%	

1. CBC revenues include advertising and other commercial revenues. Parliamentary appropriations are excluded.  
Source: CRTC data collection

ภาพที่ 3 แสดงตัวอย่างการจัดเก็บข้อมูลขององค์กรกำกับดูแลในต่างประเทศ

ที่มา: Communications Monitoring Report July 2011, CRTC

1.3 ข้อมูลที่สำคัญต่อการกำกับดูแล นอกเหนือจากข้อมูลที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ข้อมูลที่สำคัญต่อการกำกับดูแลก็คือเป็นหนึ่งในข้อมูลที่เป็นประโยชน์สำหรับการนำมาใช้ในการกำหนดนโยบายและแนวทางโดยการกำกับดูแล โดยข้อมูลดังกล่าวอาจไม่ปรากฏในตัวบทกฎหมายหรือแม้แต่ที่กำหนดไว้ในระดับสากลก็ตาม โดยข้อมูลดังกล่าวที่ได้มาจากการสำรวจ (survey) เป็นรายกรณี เช่น

พฤติกรรมในการบริโภคสื่อของเยาวชน พฤติกรรมในการบริโภคสื่อของประชาชนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น

2. การจำแนกประเภทของข้อมูล ปัจจุบันสำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้จำแนกประเภทข้อมูลทางสถิติที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์หลายรูปแบบด้วยกัน ได้แก่ การจัดประเภทตามมาตรฐานอุตสาหกรรม (ประเทศไทย)



(TSIC NSO Revised Version 2009) หรือ Thailand Standard Industrial Classification NSO Revised Version 2009<sup>15</sup> ซึ่งการจัดประเภทดังกล่าวเป็นการอ้างอิงมาจาก International Standard Industrial Classification of All Economic Activities, Fourth Revision (ISIC, Rev. 4.0) ขององค์การสหประชาชาติ (UN), ASEAN Common Industrial Classification (ACIC), East Asia Manufacturing Industrial Classification (EAMIC) Rev 1.0 และการจัดประเภทมาตรฐานอุตสาหกรรมประเทศไทย ปี 2552 โดยการจัดจำแนกดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการจัดประเภทข้อมูลกิจกรรมทางเศรษฐกิจในโครงการสำรวจและสำรวจทั้งในด้านประชากร การผลิต การจ้างงาน ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศและ กิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่นๆ เพื่อให้ผู้ใช้ข้อมูลสามารถเปรียบเทียบข้อมูลกันได้ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศโดยการจัดจำแนกในรูปแบบดังกล่าว จำแนกอุตสาหกรรมด้านกิจการกระจายเสียงและด้านกิจการโทรทัศน์ไว้เป็นส่วนหนึ่งของ “หมวดข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร” (หมวดใหญ่ J)<sup>16</sup>

นอกเหนือจากการจำแนกในรูปแบบ TSIC NSO Revised Version 2009 แล้ว สำนักงานสถิติแห่งชาติยังได้มีการจำแนกรูปแบบ การจัดประเภทอุตสาหกรรมตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจทุกประเภทตามมาตรฐานสากล (ISIC Rev. 3.0 (ฉบับแปลภาษาไทย)) หรือ International Standard Industrial Classification of All Economic Activities Rev. 3.0 (ฉบับแปลภาษาไทย)<sup>17</sup> ซึ่งได้

อ้างอิงมาจาก International Standard Industrial Classification of All Economic Activities, Third Revision (ISIC, Rev. 3.0) ขององค์การสหประชาชาติ (UN) โดยมีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับการจำแนกในรูปแบบ TSIC NSO Revised Version 2009 แต่มีข้อแตกต่างตรงที่การจัดจำแนกแบบ ISIC Rev. 3.0 นั้น ได้จัดข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ไว้ในส่วนหนึ่งของ “หมวดการขนส่ง สถานที่เก็บสินค้าและการคมนาคม” (ประเภท D) และ “กิจกรรมด้านการบริการชุมชน สังคมและบริการส่วนบุคคลอื่นๆ” (ประเภท O)

อย่างไรก็ตามแม้การจำแนกประเภทตามที่ได้อ้างอิงมาทั้ง 2 รูปแบบข้างต้นโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติจะเป็น “การจัดประเภทตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจ” ตามดัชนีของประเทศไทยและเป็นที่ยอมรับในระดับสากลแล้วนั้น แต่การจำแนกประเภทของข้อมูลดังกล่าวเป็นดัชนีที่บ่งบอกถึงเศรษฐกิจในระดับมหภาคที่แสดงลักษณะเป็นภาพรวมของประเทศ การจัดจำแนกประเภทตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงอาจไม่เหมาะสมที่จะนำมาจัดจำแนกข้อมูลด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่มีลักษณะเป็นกิจการเฉพาะด้านได้ และหากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการจัดทำฐานข้อมูลที่ควรมีลักษณะที่ง่ายต่อการค้นหาและเข้าถึงแล้ว จึงควรที่จะใช้หลักในการแบ่งตามลักษณะความแตกต่างของข้อมูลเป็นสำคัญ โดยหากวิเคราะห์ข้อมูลด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แล้ว จะเห็นได้ว่าข้อมูลมี 4 ลักษณะ ได้แก่ ข้อมูลพื้นฐาน

<sup>15</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ. *การจัดประเภทมาตรฐานอุตสาหกรรม (ประเทศไทย) (TSIC NSO Revised Version 2009)*. สืบค้นจากเว็บไซต์ [http://service.nso.go.th/statstd/version\\_history.jsp?id=17](http://service.nso.go.th/statstd/version_history.jsp?id=17)

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>17</sup> กองคลังข้อมูลและสนเทศสถิติ. 2542. *การจัดประเภทอุตสาหกรรมตามกิจการทางเศรษฐกิจทุกประเภทตามมาตรฐานสากล*. กรุงเทพมหานคร. สำนักงานสถิติแห่งชาติ



ข้อมูลเชิงเศรษฐกิจ ข้อมูลเชิงเทคโนโลยี และข้อมูลเชิงสังคม ดังนี้

2.1 ข้อมูลพื้นฐาน หมายถึงข้อมูลทั่วไปที่มีลักษณะทางกายภาพไม่ว่าจะเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเองหรืออ้างอิงจากหน่วยงานอื่นๆ ซึ่งข้อมูลทั่วไปดังกล่าวนี้ จะเป็นข้อมูลที่บ่งบอกถึงสภาวะแวดล้อมทั่วไป โดยมีหลายลักษณะ ดังนี้

- ข้อมูลทั่วไปของประเทศ เช่น จำนวนประชากรทั้งรายจังหวัด รายภาคและทั้งประเทศ จำนวนครัวเรือน ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross National Product: GNP) ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ดัชนีราคาผู้บริโภค (Customer Price Index: CPI) เป็นต้น

- ข้อมูลทั่วไปเฉพาะด้าน เช่น จำนวนคลื่นความถี่ จำนวนสถานีวิทยุกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ที่ได้รับใบอนุญาต จำนวนเครื่องวิทยุกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ จำนวนสมาชิกที่ใช้บริการโทรทัศน์แบบชำระค่าบริการ จำนวนผู้ชมรายการโทรทัศน์ เป็นต้น

- ข้อมูลอื่นๆ เช่น ที่ตั้งของพื้นที่แพร่กระจายหรือส่งสัญญาณ ข้อมูลพื้นที่ที่ครอบคลุมการรับสัญญาณ จุดรับส่งสัญญาณดาวเทียม เป็นต้น

2.2 ข้อมูลเชิงเศรษฐกิจ หมายถึง ข้อมูลที่มีผลกระทบต่อในเชิงเศรษฐกิจของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วข้อมูลดังกล่าวจะเป็นข้อมูลที่มีผลต่อระบบการแข่งขัน ระดับการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขัน อุปสรรคการขยายตัวของตลาด หรือกำหนดตำแหน่งทางธุรกิจ โอกาสในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ เช่น รายได้จากการประกอบกิจการ รายได้จากการโฆษณา รายได้จากการจัดเก็บค่าสมาชิก ค่าตอบแทน

ในการใช้และเชื่อมต่อโครงข่าย ส่วนแบ่งตลาด รายได้จากการโฆษณาโดยเฉลี่ย รายได้อุตสาหกรรมโดยรวม รายได้อุตสาหกรรมต่อประชากร เป็นต้น

2.3 ข้อมูลเชิงเทคโนโลยี หมายถึง ข้อมูลที่มีความเกี่ยวข้องในทางเทคนิคต่างๆ ที่อาจใช้เป็นพื้นฐานสำหรับการพัฒนาเทคโนโลยีและศึกษาแนวโน้มถึงเทคโนโลยีเพื่อการส่งเสริมและพัฒนากิจการ เช่น สัดส่วนสัญญาณที่ส่งด้วยเทคโนโลยีต่างๆ (Analogue Terrestrial, Digital Terrestrial, Pay Satellite, Free to View Satellite, Cable, ADSL) หรือสัดส่วนของย่านความถี่ที่ใช้ส่งสัญญาณ (LF, MF, HF, VHF, UHF) เป็นต้น

2.4 ข้อมูลเชิงสังคม หมายถึง ข้อมูลอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อผู้ชมหรือผู้ฟังรายการในเชิงนิเทศศาสตร์ กฎหมาย จริยธรรม วัฒนธรรม หรือแม้แต่ศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะสามารถใช้เป็นตัวชี้วัดในการส่งเสริมและพัฒนากิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ การประเมินคุณภาพรายการ คุณภาพสถานี ความมีประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ของการประกอบกิจการ โอกาสในการเข้าถึงบริการของคนพิการและคนด้อยโอกาส หรือแม้แต่การรับเรื่องร้องเรียน เป็นต้น ซึ่งจะมีตัวอย่างของข้อมูล เช่น จำนวนและประเภทของข้อร้องเรียน จำนวนและประเภทของเนื้อหารายการ (General Factual, Drama, Sport, Entertainment, Films, Education, Religious, Arts & Classical music, Current affairs, News, Soaps) ผังรายการ/ สัดส่วนรายการ ระดับความเหมาะสมของผู้รับสื่อ สติติเรื่องร้องเรียนของสื่อและผู้บริโภค ความนิยมของรายการ รวมถึงงานวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพต่างๆ

จากการจำแนกข้อมูลทั้ง 4 หมวดตามที่ได้ยกตัวอย่างมานั้น ในบางประเภทของข้อมูลก็อาจมีความซ้ำซ้อนระหว่างกันของแต่ละรายการ เช่น จำนวนครัวเรือนที่มีการเข้าถึงบริการโทรทัศน์ (TV household penetration rate) โดยจะเห็นได้ว่าแม้ข้อมูลดังกล่าวอาจจะมีลักษณะของข้อมูลทั่วไปแล้ว แต่หากมีการจำแนกย่อยข้อมูลดังกล่าวให้มีความละเอียดลึกซึ้งไป เช่น จำนวนครัวเรือนที่มีการเข้าถึงโทรทัศน์แบบดิจิทัล จำนวนครัวเรือนที่มีการเข้าถึงโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก เป็นต้น จะเห็นได้ว่าการแบ่งแยกข้อมูลให้อยู่ในหมวดใดๆ นั้น ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนขึ้นอยู่กับความจำเป็นและลักษณะการนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์

**3. การหาแหล่งข้อมูล** เมื่อเราได้ทำการคัดเลือกและจำแนกข้อมูลซึ่งเปรียบเสมือนกับการวางโครงสร้างของระบบฐานข้อมูลแล้ว สิ่งสำคัญต่อไปคือการรวบรวมข้อมูลที่กระจัดกระจายตามแหล่งต่างๆ มาเก็บไว้ในโครงสร้างที่ได้กำหนดไว้ โดยการนำข้อมูลมาจากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือได้ถือเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากหากแหล่งข้อมูลมีความน่าเชื่อถือมากเท่าใด ก็ยิ่งจะทำให้ข้อมูลมีคุณภาพมากขึ้นเท่านั้น การหาแหล่งข้อมูลที่มีความเกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ก็มีทางเลือกได้หลายทาง ดังนี้

3.1 ข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือการสำรวจ โดยที่ข้อมูลที่มีความเกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ดังนั้น การรวบรวมข้อมูลเพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีคุณภาพและเป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศจึงสมควรนำมาจากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือซึ่งแหล่งที่รวบรวมอย่างเป็นทางการหรือสถิติทางการของประเทศไทย ได้แก่ สำนักงานสถิติแห่งชาติ ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร นอกจากนี้ การหาข้อมูลที่มีคุณภาพไม่ว่าจะเป็นข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) หรือข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ผู้รวบรวมข้อมูลอาจดำเนินการตรวจสอบไปยังแหล่งข้อมูลต่างๆ เป็นต้นกำเนิดของข้อมูล เพื่อทำการตรวจสอบซ้ำ (recheck) ในกรณีที่ข้อมูลมีการรวบรวมไว้แล้ว โดยทำการตรวจสอบได้จากแหล่งข้อมูลที่ภาครัฐได้มีการรับรองอย่างเป็นทางการ หรือ “ทะเบียนสถิติทางการ (Official Statistics Profile)”<sup>18</sup> ในสาขาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยทะเบียนดังกล่าวระบุชื่อสถิติ ชื่อข้อมูลที่จัดเก็บ ข้อมูลที่จัดเก็บ คำอธิบายข้อมูล การจำแนกข้อมูล การเผยแพร่ข้อมูล ผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บ/จัดทำ หน่วยงานที่รับผิดชอบ และคำนิยามที่สำคัญ ซึ่งในปัจจุบันได้ระบุหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดเก็บข้อมูล หรือโดยทำการตรวจสอบจากหน่วยงานอื่นๆ ในภาคเอกชนหรือภาคประชาชนที่มีความเกี่ยวข้องกับการข้อมูลที่มีความจำเป็นในด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ดังนี้

<sup>18</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2551. *ทะเบียนสถิติทางการ (Official Statistics Profiles)*. กรุงเทพมหานคร. สำนักงานสถิติแห่งชาติ



ตารางที่ 5 แสดงตัวอย่างที่มาของแหล่งข้อมูล

ที่	หมวดข้อมูล	ตัวอย่างประเภทข้อมูล	แหล่งข้อมูล
1	ข้อมูลพื้นฐานทั่วไป	จำนวนประชากร จำนวนครัวเรือน	- สำนักบริหารทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
		ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross National Product: GNP) ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ดัชนีราคาผู้บริโภค (Customer Price Index: CPI) ฯลฯ	- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ - ธนาคารแห่งประเทศไทย
		จำนวนคลื่นความถี่ จำนวนสถานี วิทยุกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ ที่ได้รับใบอนุญาต	- สำนักงานคณะกรรมการกิจการ กระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ - สำนักงานสถิติแห่งชาติ
		จำนวนสมาชิกที่ใช้บริการโทรทัศน์ แบบชำระค่าบริการ จำนวนผู้ชม รายการโทรทัศน์	- ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ
		ที่ตั้งของพื้นที่แพร่กระจายหรือ ส่งสัญญาณ ข้อมูลพื้นที่ที่ครอบคลุม การรับสัญญาณ จุดรับส่งสัญญาณ ดาวเทียม	- สำนักงานคณะกรรมการกิจการ กระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ - ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ
2	ข้อมูลเชิงเศรษฐกิจ	รายได้จากการประกอบกิจการ รายได้จากการโฆษณา รายได้จากการเก็บค่าสมาชิก ค่าตอบแทนในการใช้และเชื่อมต่อ โครงข่าย ส่วนแบ่งตลาด รายได้อุตสาหกรรมโดยรวม รายได้อุตสาหกรรมต่อประชากร	- สำนักงานคณะกรรมการกิจการ กระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ - ผู้รับใบอนุญาต ประกอบกิจการ



ที่	หมวดข้อมูล	ตัวอย่างประเภทข้อมูล	แหล่งข้อมูล
3	ข้อมูลเชิงเทคโนโลยี	สัดส่วนสัญญาณที่ส่งด้วยเทคโนโลยีต่างๆ สัดส่วนของย่านความถี่ที่ใช้ส่งสัญญาณ	- สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ - ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ - บริษัท ไทยคม จำกัด (มหาชน)
4	ข้อมูลเชิงสังคม	จำนวนและประเภทข้อร้องเรียน จำนวนและประเภทของเนื้อหารายการผังรายการ/สัดส่วนรายการ สถิติเรื่องร้องเรียนของสื่อและผู้บริโภค ความนิยมของรายการ งานวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพต่างๆ	- สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ - ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ - องค์กรภาคเอกชน เช่น บริษัท เอจีบี เนลสัน มีเดีย รีเสิร์ช (ประเทศไทย) จำกัด - องค์กรภาคประชาสังคม เช่น มูลนิธิสื่อมวลชนศึกษา (Media monitor) - สมาพันธ์สมาคมวิชาชีพวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งของการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือการสำรวจโดยเฉพาะข้อมูลที่จะต้องร้องขอจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือจากการสำรวจ คือ การกำหนดนิยามของข้อมูลเพื่อให้ข้อมูลและผู้รับข้อมูลมีความเข้าใจในความหมายของข้อมูลตรงกัน ตัวอย่างเช่นการสำรวจจำนวนเครื่องวิทยุกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ในประเทศไทย มีความหมายครอบคลุมเครื่องวิทยุกระจายเสียงหรือโทรทัศน์เพียงใด เนื่องจากนอกจากเครื่องรับวิทยุกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ที่ออกแบบมาเฉพาะการรับฟังและรับชมรายการวิทยุหรือโทรทัศน์แล้ว ในปัจจุบันยังมีอุปกรณ์อื่นๆที่สามารถรับฟังหรือรับชมรายการวิทยุโทรทัศน์ได้อย่างหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นโทรศัพท์เคลื่อนที่

คอมพิวเตอร์ หรือนาฬิกาปลุก ดังนั้น การกำหนดนิยามที่มีความชัดเจนจึงมีความสำคัญที่จะทำให้ข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาจากแหล่งต่างๆ มีความถูกต้องแม่นยำมากยิ่งขึ้น

3.2 วิธีทางเศรษฐศาสตร์ สำหรับข้อมูลที่มีลักษณะเฉพาะด้าน อย่างเช่น ข้อมูลด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์นั้น การที่จะรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลอื่นอาจไม่เพียงพอต่อการนำข้อมูลไปใช้เพื่อกำหนดนโยบายในการกำกับดูแล ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการวิเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่มีอยู่เพื่อให้ข้อมูลมีมูลค่ามากยิ่งขึ้นจากการประมาณการและพยากรณ์ตามหลักเศรษฐมิติ ตัวอย่างเช่น





- สร้างข้อมูลใหม่โดยนำข้อมูลที่มีอยู่มาประยุกต์ เช่น ข้อมูลรายได้ต่อประชากร (รายได้อุตสาหกรรมโดยรวม/จำนวนประชากร) สัดส่วนของครัวเรือนที่มีโทรทัศน์ (จำนวนเครื่องโทรทัศน์/จำนวนครัวเรือน) เป็นต้น

- การคาดการณ์ (forecast) ค่าต่างๆที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เช่น หาแนวโน้มการใช้งานโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล หาแนวโน้มรายได้จากการโฆษณาโดยเฉลี่ย ฯลฯ เป็นต้น

- การวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ของข้อมูลในแต่ละด้านเพื่อกำหนดนโยบายของกิจการให้สอดคล้องกับนโยบายในระดับมหภาค เช่น ความสัมพันธ์ของรายได้ประชากร (National Income: NI) ต่อการสมัครสมาชิกบริการประเภทบอกรับสมาชิก ความสัมพันธ์ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ต่อรายได้จากการประกอบกิจการ เป็นต้น

**4. การนำข้อมูลเข้าสู่ระบบ** ในกระบวนการจัดทำฐานข้อมูลนั้น ขั้นตอนของการนำข้อมูลเข้าสู่ระบบถือว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญประการหนึ่งเพราะการนำข้อมูลเข้าสู่ระบบอย่างมีประสิทธิภาพมากเท่าใดก็สามารถนำข้อมูลมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งหน้าที่ของระบบจัดการฐานข้อมูลนั้นไม่ใช่เพียงแต่การเก็บรักษาข้อมูลเพียงเท่านั้น แต่หน้าที่ของระบบจัดการฐานข้อมูล ยังมีความสำคัญหลายประการ ดังนี้<sup>10</sup>

- ช่วยกำหนด และเก็บโครงสร้างฐานข้อมูล (Define and Store Database Structure)

- ช่วยดึงข้อมูลจากฐานข้อมูล (Load Database) ข้อมูลที่นำมาประมวลผลด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์ ระบบจัดการฐานข้อมูลจะรับและเก็บข้อมูลไว้ในฐานข้อมูลเพื่อใช้ในการประมวลผลต่อไป

- ช่วยเก็บและดูแลข้อมูล (Store and Maintain Data) ข้อมูลที่เก็บในฐานข้อมูลจะถูกเก็บรวบรวมได้ด้วยกัน โดยมีระบบจัดการฐานข้อมูลเป็นผู้ดูแลรักษาข้อมูลเหล่านั้น

- ช่วยประสานงานกับระบบปฏิบัติการ (Operating System) เนื่องจากคอมพิวเตอร์ต้องพึ่งระบบปฏิบัติการช่วยให้ทำงานได้ ดังนั้น ระบบปฏิบัติการจะคอยควบคุมการทำงานของอุปกรณ์คอมพิวเตอร์หรือโปรแกรมต่างๆ เป็นต้น ระบบจัดการฐานข้อมูลจะทำการประสานงานกับระบบปฏิบัติการในการเรียกใช้ แก้ไขข้อมูล ลบข้อมูล ออกรายงาน

- ช่วยควบคุมความปลอดภัย (Security Control) ในระบบการจัดการฐานข้อมูลจะมีวิธีควบคุมการเรียกใช้ข้อมูล หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลของผู้ใช้ในระบบจะมีวิธีควบคุมการเรียกใช้ข้อมูล หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลของผู้ใช้ในระบบ ซึ่งสามารถเรียกข้อมูลมาแก้ไขได้แตกต่างกัน เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับฐานข้อมูล

- ช่วยจัดทำสำรองข้อมูลและการกู้คืน (Backup and Recover) ในระบบจัดการฐานข้อมูล จะทำการสำรองข้อมูลของฐานข้อมูลและเมื่อเกิดปัญหาขึ้นกับฐานข้อมูล เช่น แก้ไขข้อมูลเสียหายเนื่องจากติสก์เสีย ระบบจัดการฐานข้อมูลจะใช้ระบบข้อมูลสำรองนี้ในการฟื้นฟู สภาพการทำงานจากระบบให้สู่สภาวะปกติ

<sup>10</sup> ภาควิชาเทคโนโลยีและสื่อสารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ. **หน้าที่ของระบบจัดการฐานข้อมูล**. สืบค้นจาก [http://tsl.tsu.ac.th/file.php/1/courseware/aa\\_2/lesson04/lesson4-6.htm](http://tsl.tsu.ac.th/file.php/1/courseware/aa_2/lesson04/lesson4-6.htm)



- ช่วยควบคุมการใช้ข้อมูลพร้อมกันของผู้ใช้ในระบบ (Concurrency Control) ในระบบคอมพิวเตอร์ที่มีผู้ใช้หลายคนสามารถเรียกข้อมูลได้พร้อมกัน ระบบฐานข้อมูลที่มีคุณสมบัติที่มีใช้หลายคนสามารถเรียกข้อมูลได้พร้อมกันระบบฐานข้อมูลที่มีคุณสมบัตินี้ จะทำการควบคุมการใช้ข้อมูลพร้อมกันของผู้ใช้หลายคนในเวลาเดียวกันโดยมีการควบคุมอย่างถูกต้องเหมาะสม

- ช่วยควบคุมความสมบูรณ์ของข้อมูล (Integrity Control) ระบบจัดการฐานข้อมูลจะทำการควบคุมค่าของข้อมูลในระบบให้ถูกต้องตามที่ควรจะเป็น เช่น การกำหนดหน่วยมาตรฐานในการจัดเก็บ

- ช่วยทำหน้าที่จัดทำดรรชนีข้อมูล (Data Directory) ระบบจัดการฐานข้อมูลจะทำการสร้างดรรชนีข้อมูลเมื่อมีการกำหนดโครงสร้างของฐานข้อมูลขึ้นมาเพื่อเก็บรายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูล เช่น ชื่อตาราง ชื่อฟิลด์ ดรรชนีต่างๆ เป็นต้น

จากความสำคัญในข้างต้นจะเห็นได้ว่าระบบจัดการฐานข้อมูลถือว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการบริหารจัดการข้อมูล แต่อย่างไรก็ตามการบริหารจัดการข้อมูลที่ดีนั้น ไม่ได้มีเพียงแต่ระบบที่ดีเพียงเท่านั้น ซึ่งการจัดการระบบที่ดีจะต้องประกอบด้วยปัจจัยอีกหลายประการ ซึ่งประกอบด้วยข้อมูล บุคลากร และโปรแกรมคอมพิวเตอร์ ดังนี้

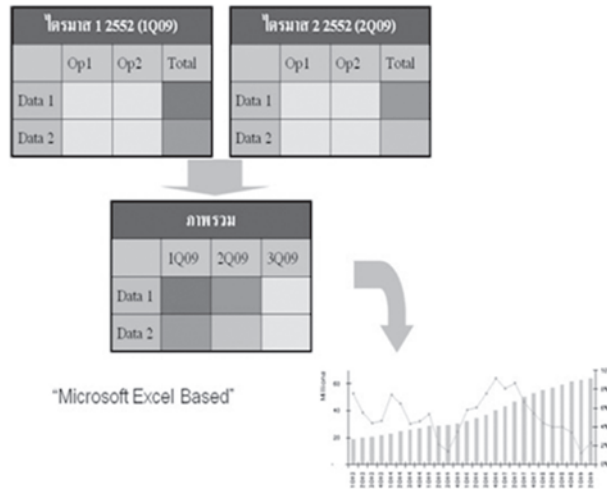
4.1 **ข้อมูล** ถือได้ว่าเป็นหัวใจของระบบฐานข้อมูล ซึ่งข้อมูลเข้าสู่ระบบเพื่อให้เกิดการประมวลผลที่ดีได้นั้น ข้อมูลควรมีความน่าเชื่อถือและมีแหล่งที่มาอย่างชัดเจนตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว และนอกจากนี้ การกำหนดคาบเวลาหรือแจกแจงถี่ในการเก็บรวบรวมข้อมูล เช่น รายเดือน รายไตรมาส รายปี เป็นต้น และการกำหนดหน่วยมาตรฐานที่ใช้หน่วยวัดเดียวกัน เช่น บาท พันบาท

ล้านบาท เป็นต้น ก็เป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งที่จะนำข้อมูลเข้าสู่ระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.2 **บุคลากร** เป็นปัจจัยที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าปัจจัยในด้านอื่นๆ ซึ่งบุคลากรตามความหมายนี้ไม่ใช่เพียงแค่ผู้ที่นำข้อมูลเข้าสู่ระบบเพียงเท่านั้น แต่หากจะหมายรวมถึงความถูกต้องของข้อมูลก่อนที่จะนำข้อมูลเข้าสู่ระบบ ผู้พัฒนาระบบฐานข้อมูลให้สามารถรองรับข้อมูลได้อย่างครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

4.3 **โปรแกรมคอมพิวเตอร์** ในการจัดทำฐานข้อมูลนั้นแม้ว่าโปรแกรมคอมพิวเตอร์ในระดับสูงจะมีความสำคัญ แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันก็ไม่จำเป็นเสมอไปที่จะต้องใช้โปรแกรมเฉพาะด้านในการบริหารจัดการ เนื่องด้วยตัวเนื้อหาของข้อมูลนั้นมีหลายแบบด้วยกัน การนำโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่เหมาะสมมาปรับประยุกต์ใช้จึงเป็นสิ่งที่สำคัญมากกว่าการมีโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่มีราคาสูง ซึ่งสำหรับปัจจุบันโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่สามารถใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลก็มีความหลากหลาย เช่น

4.3.1 **โปรแกรมปฏิบัติงานพื้นฐาน** ที่เหมาะสำหรับการจัดการฐานข้อมูลที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนและมีปริมาณของข้อมูลที่ไม่มาก การเริ่มต้นโดยโปรแกรมปฏิบัติงานพื้นฐาน อย่าง Microsoft Excel นั้น หากมีการวางแผนในการกำหนดรายละเอียดต่างๆ เช่น ชื่อตาราง ชื่อฟิลด์ หรือความถี่ในการจัดเก็บที่ดีก็สามารถนำไปเชื่อมต่อกับโปรแกรมเฉพาะทางอื่นๆ ได้ แต่อย่างไรก็ตาม การใช้โปรแกรมปฏิบัติงานก็ยังมีจุดด้อยหลายประการด้วยกัน เช่น การไม่สามารถกำหนดสิทธิในการแก้ไขตัดแปลงข้อมูลได้ การไม่สามารถกำหนดชั้นความลับและการเข้าถึงข้อมูลได้ การไม่สามารถทำการสำรองข้อมูลและกู้คืนข้อมูลหากข้อมูลเกิดมีปัญหาได้ เป็นต้น



"Microsoft Excel Based"

สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ								
IS/2009								
ITEM	AIS	SFC	DTAC	True Move	Hutch	Thai Mobile	Industry Avg	Remark
Subscribers								
Market share								
Pre-Paid								
Market share								
Post-Paid								
Market share								
ASPU (excl. IC Bulk month)								
Pre-Paid								
Post-Paid								
Blended								
ASPU (excl. IC Bulk month)								
Pre-Paid								
Post-Paid								
Blended								
MOU								
Pre-Paid								
Post-Paid								
Blended								
Total Traffic (Minute month)								
Pre-Paid								
Post-Paid								
Total								
IC Traffic								
On-net, Off-net								
On-net								
Off-net								
RPM (Sub minute)								
Pre-Paid								
Post-Paid								
Blended								
Revenue								
Profit								

ภาพที่ 4 แสดงการจัดเก็บข้อมูลโดยใช้โปรแกรม Microsoft Excel

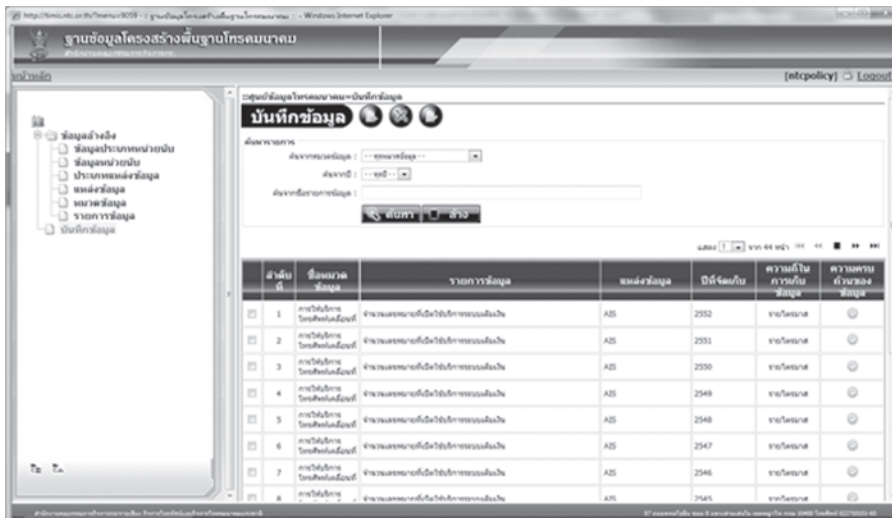
ที่มา: ศูนย์ข้อมูลและวิจัยเศรษฐกิจโทรคมนาคม

4.3.2 โปรแกรมฐานข้อมูล ถือได้ว่าเป็นโปรแกรมเฉพาะทางที่ใช้สำหรับการจัดทำฐานข้อมูลอย่างเป็นระบบ ซึ่งโดยส่วนมากแล้วจะใช้สำหรับข้อมูลที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีปริมาณของข้อมูลที่มาก และมีชั้นความลับของข้อมูลที่สำคัญสำหรับในปัจจุบันโปรแกรมฐานข้อมูลที่เป็นที่นิยม เช่น ออราเคิล (Oracle) ไอบีเอ็ม ดีบีทู (IBM DB2)

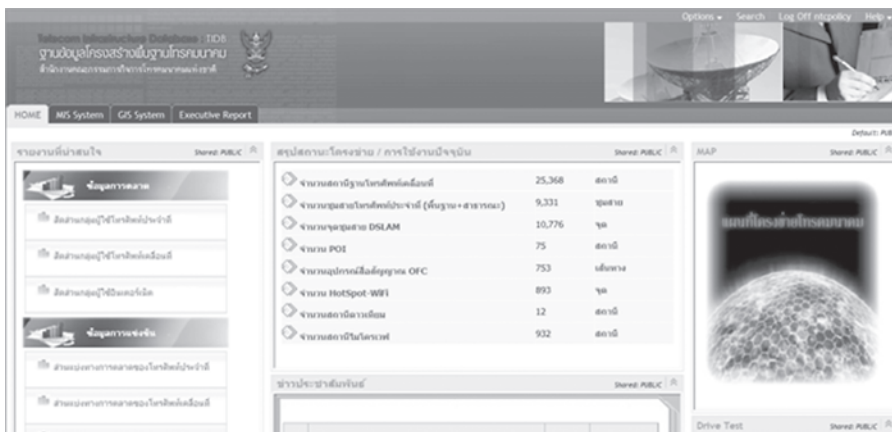
ไมโครซอฟท์ ซีควอลเซิร์ฟเวอร์ (Microsoft SQL Server) โดยสำหรับในปัจจุบันศูนย์ข้อมูลและวิจัยเศรษฐกิจโทรคมนาคม ก็มีการใช้โปรแกรมฐานข้อมูลดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บข้อมูลด้านโทรคมนาคม ซึ่งมีการจัดเก็บ รวบรวม ประมวลผล และนำเสนอในรูปแบบของ “ฐานข้อมูลโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคม”



↓  
ประมวลผล



↓  
ประมวลผล



ภาพที่ 5 แสดงตัวอย่างการเก็บข้อมูลและประมวลผลโดยใช้โปรแกรมฐานข้อมูล  
ที่มา: ศูนย์ข้อมูลและวิจัยเศรษฐกิจโทรคมนาคม



4.3.3 โปรแกรมระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ หรือ Geographic Information System: GIS เป็นระบบที่นำเอาข้อมูลที่เก็บไว้ในคอมพิวเตอร์ อาทิ พิกัดสถานีส่งวิทยุกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ เส้นทางพาดผ่านสายนำสัญญาณโทรทัศน์ แล้วนำมาแปลความหมายเชื่อมโยงกับสภาพภูมิศาสตร์ โดยการทำงานของระบบจะมีความสัมพันธ์กับ

สัดส่วน ระยะทาง และพื้นที่จริงบนแผนที่ ซึ่งจะ ทำให้ผู้ใช้สามารถระบุถึงพิกัด ทิศทาง ในการนำไป ปฏิบัติงานและใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ข้อมูล ต่างๆ ได้อย่างง่ายดาย เช่น การวิเคราะห์ระยะทาง การแพร่สัญญาณวิทยุกระจายเสียงชุมชน การวิเคราะห์สภาพพื้นที่ที่มีสายนำสัญญาณโทรทัศน์ พาดผ่าน เป็นต้น



ภาพที่ 6 แสดงตัวอย่างการแสดงผลโดยโปรแกรมระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์<sup>20</sup>

ที่มา: Ministry of Communication and Informatization of the Republic of Belarus

<sup>20</sup> Ministry of Communication and Informatization of the Republic of Belarus. **The coverage area of the Republic of Belarus with digital broadcast of DVB-T standard.** สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://www.brtpc.by/eng/services/television/digital/>

**5. การปรับปรุงข้อมูล** ขั้นตอนสุดท้ายของการทำระบบฐานข้อมูลคือปรับปรุงรูปแบบของข้อมูลให้มีความสมบูรณ์มากที่สุด การปรับปรุงข้อมูลจึงเป็นขั้นตอนการตรวจทาน แก้ไขหรือซ่อมแซมชุดข้อมูลให้มีความสมบูรณ์เรียบร้อยก่อนที่จะนำข้อมูลไปใช้ในการอ้างอิงหรือกำหนดนโยบายใดๆ โดยใช้วิธีการทางหลักสถิติ เช่น การประมาณค่า (estimation) ในส่วนของข้อมูลที่ขาดหายหรือไม่ทราบค่าโดยอาศัยความรู้เกี่ยวกับตัวสถิติและการแจกแจงของตัวสถิติเพื่อให้ข้อมูลมีความต่อเนื่องและสามารถนำไปวิเคราะห์และใช้งานได้อย่างสมบูรณ์แบบ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว การประมาณค่านั้นมีวิธีการซึ่งเป็นที่นิยมกันใน 2 รูปแบบด้วยกัน คือ การประมาณค่าแบบจุด (Point estimation) และการประมาณแบบช่วง (Interval estimation)

จากแนวทางการดำเนินงานทั้ง 5 ขั้นตอนเพื่อเป็นแนวทางการจัดทำฐานข้อมูลด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์นั้น พิจารณาเห็นได้ว่าแนวทางดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนในการปฏิบัติงานซึ่งในการจัดทำฐานข้อมูลด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ยังจะต้องมีกระบวนการในการดำเนินงานที่สำคัญไปกว่านั้นคือ การกำหนดแนวทางในเชิงนโยบายซึ่งหมายถึงการขับเคลื่อนระบบการบริหารงาน ซึ่งหากไม่มีแรงขับเคลื่อนในส่วนนี้ การจัดเก็บข้อมูลแม้ว่าจะทำได้อย่างมีระบบเพียงใดก็ตาม ข้อมูลที่ได้จัดทำขึ้นก็จะไร้ประสิทธิภาพอันเนื่องมาจากหลายๆ สาเหตุ เช่น ขาดบุคลากรในการดำเนินงานที่ต่อเนื่อง ขาดงบประมาณในการดำเนินงาน ขาดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบข้อมูลโดยตรง ดังนั้น การกำหนดนโยบายที่มีความชัดเจนเกี่ยวกับการจัดทำฐานข้อมูลด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ จึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อน

ไปกว่ากระบวนการที่ได้กล่าวมาข้างต้น

สิ่งที่สำคัญอย่างขาดไม่ได้อีกประการหนึ่งสำหรับการจัดทำฐานข้อมูลด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์นั้น คือ “การกำหนดขั้นความลับหรือลำดับสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล” เนื่องจากข้อมูลบางประเภทเป็นข้อมูลที่อาจให้ทั้งคุณและโทษต่อการดำเนินธุรกิจได้ เช่น ข้อมูลในด้านการลงทุนของผู้ประกอบการ ข้อมูลแผนการดำเนินงานในอนาคตหรือแม้แต่ข้อมูลสารสนเทศส่วนบุคคลหรือของนิติบุคคล เป็นต้น โดยข้อมูลที่ได้ยกตัวอย่างมาเหล่านี้ผู้ที่ทำหน้าที่เก็บรักษาข้อมูลจะต้องมีความรับผิดชอบในการเก็บรักษาและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการเก็บรักษาข้อมูล เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นต้น ดังนั้น แนวทางที่เหมาะสมสำหรับการกำหนดขั้นความลับหรือลำดับสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล หน่วยงานที่ทำหน้าที่เก็บรักษาข้อมูลจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติที่เป็นการใช้บังคับในการปฏิบัติงานเพื่อให้ผู้เก็บรักษาข้อมูลปฏิบัติเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกันอย่างถูกต้องต่อไป

ฉะนั้น จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดในข้างต้น จะเห็นได้ว่า การจัดทำฐานข้อมูลในด้านการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์นั้น ถือเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เนื่องจากการที่ผู้กำกับดูแลได้ทราบข้อมูลไม่ว่าจะเป็นข้อมูลทั่วไป ข้อมูลเชิงเศรษฐกิจ หรือข้อมูลอื่นๆ ก็จะทำให้ง่ายต่อการมองเห็นภาพรวมของการประกอบกิจการได้ง่ายยิ่งขึ้นไป ซึ่งเมื่อองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสามารถมองเห็นภาพรวมของการประกอบกิจการได้ง่ายก็สามารถที่จะวางแผนและกำหนดนโยบายในการกำกับดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพควบคู่กันไปด้วย





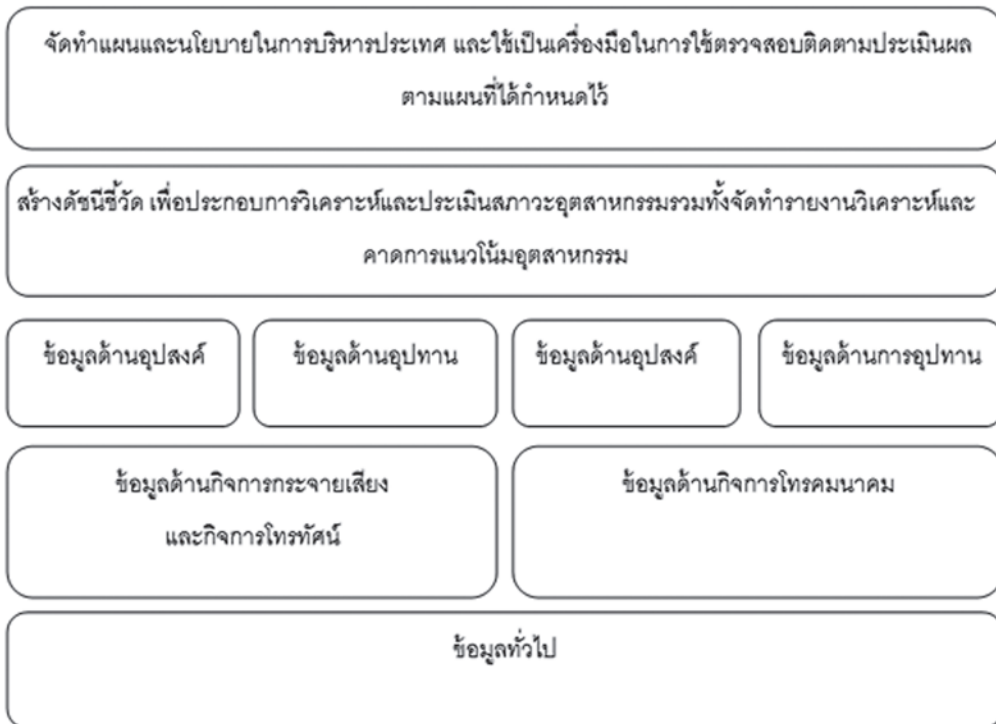
แต่อย่างไรก็ตาม การที่จะจัดทำฐานข้อมูลเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการนั้น ก็ไม่ใช่การดำเนินการที่สามารถทำให้เสร็จจุล่งภายในระยะเวลาอันสั้นได้ ซึ่งการเก็บข้อมูลเพื่อที่จะได้ข้อมูลที่ดีและสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในระยะยาวได้นั้น ก็จะต้องอาศัยขั้นตอนการดำเนินงานหลายประการ ไม่ว่าจะเป็น การคัดสรรข้อมูล การจำแนกประเภทของข้อมูล การจัดหาแหล่งข้อมูล การนำข้อมูลเข้าสู่ระบบ และการปรับปรุงข้อมูลให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งนอกเหนือจากขั้นตอนการดำเนินงาน ซึ่งเป็นแนวทางของผู้ปฏิบัติงานแล้ว ปัจจัยที่ไม่สามารถขาดได้คือการมีแรงสนับสนุนทางด้านนโยบาย ที่ให้ความสำคัญกับการมีและการสร้างระบบฐานข้อมูลให้มีเสถียรภาพและสามารถที่จะสนับสนุนการปฏิบัติงานทั้งในระดับองค์กรและระดับประเทศได้

ในแง่ของการใช้ประโยชน์จากข้อมูลนั้น คงจะปฏิเสธไม่ได้ว่าหากข้อมูลไม่ถูกนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ ข้อมูลก็คงเป็นแค่เพียงตัวเลขหรือตัวหนังสือที่ไม่มีความหมายใดๆ ดังนั้น การนำข้อมูลมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในลักษณะที่เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพ และมูลค่าของข้อมูลนั้นๆ เช่น การนำข้อมูลไปใช้ในการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ หรือใช้ในการติดตามประเมินผลตามแผนที่ได้กำหนดไว้ เป็นต้น

ในภาพรวมของการจัดทำฐานข้อมูลนั้น ด้วยลักษณะอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล

การประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม การจัดทำฐานข้อมูลที่เหมาะสมจึงควรเป็นการจัดทำฐานข้อมูลในลักษณะของ “คลังข้อมูลเดียว” ประกอบด้วยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งจะช่วยให้ประโยชน์ในการบริหารจัดการข้อมูลอย่างเป็นระบบรวมทั้งการนำข้อมูลมาคิดวิเคราะห์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและมูลค่าของข้อมูล และเมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างขององค์กรในปัจจุบันของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติที่ได้มีการจัดตั้ง “ศูนย์ข้อมูลและวิจัยเศรษฐกิจโทรคมนาคม” ทำหน้าที่จัดเก็บและสร้างฐานข้อมูลโทรคมนาคม สร้างดัชนีชี้วัด เพื่อประกอบการวิเคราะห์และประเมินสภาพอุตสาหกรรมโทรคมนาคมรวมทั้งจัดทำรายงานวิเคราะห์และคาดการณ์แนวโน้มอุตสาหกรรมโทรคมนาคม ซึ่งได้มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบแล้ว การต่อยอดในการบริหารจัดการข้อมูลด้านกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ที่มีลักษณะของข้อมูลที่ไม่แตกต่างกัน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของทรัพยากรที่มีอยู่ การจัดตั้ง “ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม” จึงควรเป็นแนวทางที่ดีและเหมาะสมสำหรับคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติและประเทศชาติในระยะยาวต่อไป





ภาพที่ 7 แสดงภาพรวมของการจัดทำฐานข้อมูลด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม



# 006 >





# การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆในงานโทรคมนาคม

ศ.ดร. ศรีศักดิ์ จามรมาน

ประธานอาวุโส มูลนิธิสหวิทยาการเพื่อการวิจัยและพัฒนา

ประธานผู้บริหาร วิทยาลัยการศึกษาทางไกลอินเทอร์เน็ต มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

## 1. บทนำ

ถ้าจะให้อธิบายให้เข้าใจได้ง่ายๆ ว่า “การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ (Cloud Computing)” คืออะไร ก็อาจจะกล่าวว่า การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆคือการใช้คอมพิวเตอร์อะไรจากที่ไหนก็ได้เชื่อมต่อเข้ากับระบบอินเทอร์เน็ต แล้วสั่งให้คอมพิวเตอร์เครื่องนั้นทำงาน โดยสามารถจะใช้ฮาร์ดแวร์ และ/หรือ ซอฟต์แวร์ที่อยู่บนเครื่องไหนก็ได้ที่ตกลงกันไว้ล่วงหน้าและเชื่อมต่อกับอินเทอร์เน็ต ส่วนค่าใช้จ่ายก็จ่ายเฉพาะสำหรับฮาร์ดแวร์ และ/หรือ ซอฟต์แวร์ที่ใช้จริง ถ้าใช้น้อยก็จ่ายน้อย ถ้าใช้มากก็จ่ายมาก อนึ่งฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์ที่นำไปเชื่อมต่อนั้น อาจจะเป็นของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หรือของหลายๆ หน่วยงานก็ตามแต่ที่จะตกลงกัน ปรกติถ้าเรามีคอมพิวเตอร์ที่บ้านก็อาจจะใช้วันละ 4 - 5 ชั่วโมง แล้วที่เหลืออีกวันละ 19 - 20 ชั่วโมงก็ไม่ได้ใช้ หรือถ้ามีคอมพิวเตอร์อยู่ที่ทำงานก็อาจจะใช้วันละ 7 - 8 ชั่วโมง แล้วที่เหลืออีกวันละ 16 - 17 ชั่วโมง ก็ไม่ได้ใช้ ฉะนั้น จึงควรจะนำเครื่องคอมพิวเตอร์เหล่านั้นไปเชื่อมต่อกับอินเทอร์เน็ตและพยายามใช้ให้ได้มากที่สุด ซึ่งอาจจะให้ครบวันละ 24 ชั่วโมงก็ได้ มีตัวอย่างบทความมากมายเกี่ยวกับการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ (3, 4, 5, 40)

มีการกล่าวถึงคำว่า “การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ” ในสื่อต่างๆ โดยถ้าค้น “ความนิยมของการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ (Popularity of Cloud Computing)” ในกูเกิล จะพบ 14 ล้านรายการ ดังแสดงในรูปที่ 1



รูปที่ 1 ค้น “ความนิยมของการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ” ในกูเกิล พบ 14 ล้านรายการ

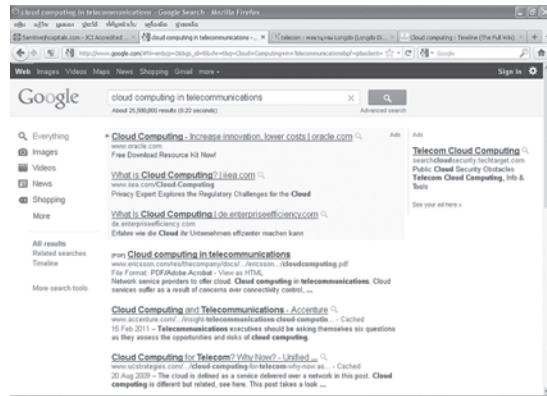


ตัวอย่างที่หนึ่งเป็นตัวอย่างจากเว็บที่ชื่อว่า “เดอะนิวเทคบล็อก (www.thenewtechblog.com/...)” เมื่อ 22 กรกฎาคม 2554 (34) ระบุว่า มีบริษัทใหญ่ๆ ให้บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆมากมาย อาทิ แอมะซอน (Amazon) เอทีแอนด์ที (AT&T) ซิสโก (Cisco) ซีเอสซี (CSC) เดลล์ (Dell) อีเอ็มซี (EMC) กูเกิล (Google) จอยเอนต์ (Joyent) ไมโครซอฟต์ (Microsoft) และออราเคิล (Oracle) เป็นต้น

ตัวอย่างที่สองจากเว็บ “ฮอริซอนวอชิงดอตไทป์แพด (horizonwatching.typepad.com/...)” เมื่อ 25 มกราคม 2554 (29) ว่าหลังจากที่คำว่า “การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ” ได้รับการกล่าวขานถึงอย่างมากมาหลายปีแล้วก็มีการนำไปใช้อย่างจริงจัง โดยใน พ.ศ. 2554

- บริษัทขนาดกลางและขนาดใหญ่พากันใช้การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆของตนเอง (Private Cloud) แทนที่จะใช้บริการจากผู้ให้บริการ
- กลุ่มบริษัทจะพากันจัดตั้งการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆสำหรับชุมชนของตนเอง (Community Cloud)
- จะเกิดผลกระทบอย่างมากจากการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆต่อโครงสร้างพื้นฐานด้านโทรศัพท์เคลื่อนที่

ตัวอย่างข่าวที่สามและสี่มาจากการค้น “การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆในโทรคมนาคม (Cloud Computing in Telecommunications)” ในกูเกิล ซึ่งพบ 25.5 ล้านรายการ ดังแสดงในรูปที่ 2



**รูปที่ 2 ค้น “การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆในโทรคมนาคม” ในกูเกิล พบ 25.5 ล้านรายการ**

ตัวอย่างที่สามจากเว็บ “เสิร์ชเทเลคอมดอตเทคทาร์เกต (searchtelecom.techtarget.com/...)” (43) ระบุว่า ผู้ให้บริการโทรคมนาคมพากันใช้การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ เพราะได้ประโยชน์ 5 ประการ ประโยชน์ประการที่หนึ่ง คือ ลดค่าใช้จ่ายด้านฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์ ประโยชน์ประการที่สองคือ เพิ่มความเสถียรของระบบให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในประเทศต่างๆ หรือทำงานจากบ้านก็สามารถใช้คอมพิวเตอร์ส่วนตัวต่อเข้ากับระบบประมวลผลแบบกลุ่มเมฆได้ ประโยชน์ประการที่สาม คือได้กำไรมากขึ้นจากการเปิดบริการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศให้ลูกค้าของผู้ให้บริการได้ใช้ โดยจ่ายค่าบริการตามที่ใช้จริง ประโยชน์ประการที่สี่ คือลดค่าใช้จ่ายในการใช้ศูนย์กลางข้อมูล (Datacenter) (6, 15) ซึ่งผู้ให้บริการโทรคมนาคมขนาดใหญ่มีค่าใช้จ่ายในการใช้ด้านศูนย์กลางข้อมูล คิดเป็นร้อยละ 25 ของค่าใช้จ่ายด้านเทคโนโลยีสารสนเทศทั้งหมด ซึ่งการใช้ศูนย์กลางข้อมูลแบบกลุ่มเมฆก็ช่วยลดค่าใช้จ่ายดังกล่าว ประโยชน์ประการที่ห้า คือ ช่วยให้มีความแตกต่างจากผู้ให้บริการรายอื่นๆ ทั้งนี้ผู้ให้บริการ



โทรคมนาคมมักจะสร้างความแตกต่างโดยลดค่าบริการให้ต่ำกว่ารายอื่น แต่ในระบบประมวลผลแบบกลุ่มเมฆนั้น ผู้ให้บริการสามารถเสนอสัญญาคุณภาพของบริการ หรือ “เอสแอลเอ (SLA = Service-Level Agreement)” ว่าจะให้บริการที่ดีกว่าผู้ให้บริการรายอื่นๆ

ตัวอย่างที่สี่ จากเว็บ “เซตทีอี” (www.wen.zte.cn/...) (61) เมื่อ 20 พฤษภาคม 2011 ระบุว่าการพัฒนาเทคโนโลยีการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆทำให้มีการนำไปใช้ในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมอย่างกว้างขวาง

ตัวอย่างที่ห้า มาจากเรื่อง “กลุ่มเมฆสงครามระหว่างบริษัทใหญ่ด้านเทคโนโลยี” (9) แอมะซอน (Amazon) ทำธุรกิจขายปลีกสูงถึงปีละ 34,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา หรือประมาณ 1,020,000 ล้านบาท ได้เปิดให้บริการประมวลผลทางเว็บ (Web Service) ให้ผู้มีอินเทอร์เน็ตได้ใช้ประมวลผลตามที่ตนต้องการ และจ่ายค่าบริการตามที่ใช้จริงคือ ใช้น้อยจ่ายน้อย ใช้มากจ่ายมาก โดยในปี พ.ศ. 2554 คาดว่าแอมะซอน จะเก็บค่าบริการประมวลผลทางเว็บได้ 750 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา หรือประมาณ 22,000 ล้านบาท โดยมีพื้นที่อาคารสถานที่รวมกันทั้งหมดทั่วโลกเท่ากับสนามฟุตบอล 16 สนาม หรือประมาณ 700,000 ตารางฟุตแล้วเชื่อมต่อคอมพิวเตอร์ทั่วโลกเข้าด้วยกันแบบที่เรียกว่า การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ อย่างไรก็ตาม ไอดีซี (IDC) และการ์ตเนอร์ (Gartner) ประมาณการว่ามูลค่าการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ ใน พ.ศ. 2554 คิดเพียงร้อยละ 5 ของมูลค่าการประมวลผลทั้งหมด แต่จะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ ผู้ให้บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆอีกรายหนึ่ง คือ ไอบีเอ็ม ไม่ยอมเปิดเผยตัวเลข แต่ยอมรับว่ารายได้จากการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆเมื่อ พ.ศ. 2553 เพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่า ของเมื่อ พ.ศ. 2552 และรายได้ พ.ศ. 2554

จะเพิ่มเป็น 2 เท่าของรายได้ พ.ศ. 2553

จากความเป็นที่นิยมของการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆและการนำไปใช้อย่างกว้างขวางในระบบโทรคมนาคมดังตัวอย่างข้างบนนี้ บทความนี้ จึงขอเสนอความหมายและประวัติวิวัฒนาการการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ ประเภท และผลดีผลเสียการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ มาตรฐานการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ ผู้ให้บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆในประเทศไทยและต่างประเทศ การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆโดยผู้ให้บริการหลักด้านโทรคมนาคม การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆในผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ และการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆในงานวิจัยและโทรศัพท์

## 2. ความหมายและประวัติวิวัฒนาการของการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ

ในหัวข้อที่ 2 นี้ ขอเริ่มด้วยการนำเสนอความหมายของการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆและตามด้วยประวัติวิวัฒนาการของการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ

### 2.1 ความหมายของเทคโนโลยีการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ

มีความหมายของการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆในเว็บ “วิกิพีเดีย (en.wikipedia.org/...)” (57) ดังแสดงในรูปที่ 3 สรุปได้ว่า เป็นรูปแบบใหม่ของเทคโนโลยีสารสนเทศในการใช้งานบนอินเทอร์เน็ตที่เน้นการขยายตัวอย่างยืดหยุ่น เน้นความสามารถที่จะปรับขนาดได้ตามความต้องการของผู้ใช้ มีการจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสม และเน้นการทำงานจากระยะไกลผ่านทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ต

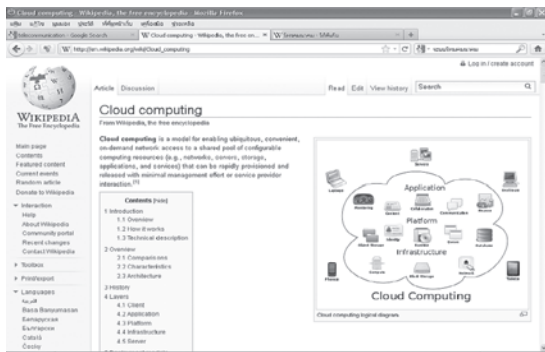
อาจจะสรุปได้ว่า การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆเป็นเทคโนโลยีเชื่อมต่อคอมพิวเตอร์จำนวนมากเข้าเป็นเครือข่าย ทั้งนี้ เครื่องคอมพิวเตอร์แต่ละเครื่องไม่



จำเป็นต้องอยู่ในสถานที่เดียวกัน และอาจจะกล่าวได้ว่าคอมพิวเตอร์ดังกล่าวเชื่อมต่อผ่านเครือข่ายเสมือนจริง (Virtualization) เพื่อให้เครือข่ายคอมพิวเตอร์สามารถแบ่งปันทรัพยากรซึ่งกันและกัน ตัวอย่างทรัพยากร อาทิ เครือข่าย แม่ข่าย หน่วยเก็บข้อมูล ซอฟต์แวร์ประยุกต์ และการให้บริการต่างๆ เป็นต้น

อนึ่ง อาจจะมีอีกคำหนึ่งให้เครื่องคอมพิวเตอร์ที่เชื่อมต่อกันนั้นร่วมกันประมวลผล หรือสั่งให้แยกกันประมวลผลก็ได้ เทคโนโลยีการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆนี้จะช่วยให้ผู้ใช้บริการสามารถเก็บข้อมูลไว้บนเครือข่ายอินเทอร์เน็ตโดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพของเครื่องคอมพิวเตอร์ที่ใช้และสามารถเพิ่มจำนวนเครื่องคอมพิวเตอร์ที่ให้บริการได้ตามความต้องการ

ตัวอย่าง การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆที่เป็นที่รู้จักกันดี คือเว็บแบ่งปันวิดีโอออนไลน์ชื่อดัง “ยูทูป (www.youtube.com)” ที่ผู้ใช้สามารถแบ่งปันวิดีโอออนไลน์แก่ผู้อื่นผ่านอินเทอร์เน็ตได้โดยไม่ต้องมีความรู้ในเรื่องโครงสร้างระบบวิดีโอออนไลน์หรือระบบเครือข่ายสังคมออนไลน์



รูปที่ 3 ความหมายของเทคโนโลยีการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆจากเว็บวิกิพีเดีย

## 2.2 ประวัติวิวัฒนาการของการประมวลผล

### แบบกลุ่มเมฆ

จากเว็บ “ไทม์ไลน์ดอตเดอะฟูลวิกิดอตออร์ก (Timeline.thefullwiki.org/...)” (46) ระบุว่า แนวคิดของการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆเริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 โดย “จอห์น แมคคาร์ธี (John McCarthy)” ให้ความเห็นว่าในวันใดวันหนึ่งการประมวลผลจะเป็นไปในรูปแบบสาธารณะ ต่อมาปี พ.ศ. 2511 “คีธ ราฟเฟิล (Keith Raffel)” ผู้ก่อตั้งบริษัท “อัปชอต (UpShot)” บริษัทการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ พอถึงปี พ.ศ. 2540 “รามนาท เชลลappa (Ramnath Chellappa)” ให้ความหมายเชิงวิชาการของการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ แล้วถึงปี พ.ศ. 2547 บริษัท “ธรีเทรา (3tera)” ก็พัฒนาระบบซอฟต์แวร์ด้านการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ พอถึงปี พ.ศ. 2549 บริษัท “สกายแทป (Skytap)” ก็เป็นผู้ให้บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆในรูปแบบของห้องทดลองอัตโนมัติเสมือนจริง (Virtual Lab Automation)

ในปี พ.ศ. 2550 หลายหน่วยงานให้ความสนใจการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ อาทิ “เดลล์ (Dell)” จัดทะเบียนเครื่องหมายการค้าการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆในสหรัฐอเมริกา แล้วเกิด ไอบีเอ็ม และมหาวิทยาลัยหลายแห่งก็เริ่มโครงการวิจัยขนาดใหญ่ด้านการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ เดือนตุลาคม 2550 ไอบีเอ็มและกูเกิลก็เปิดตัวโครงการ “สหมหาวิทยาลัย (Multi-University Project)” โดยมียัตถุประสงค์เพื่อให้ความรู้เชิงเทคนิคเพื่อทำทนายให้นักศึกษานำการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆไปใช้ให้กว้างขวาง

เมื่อ 13 พฤศจิกายน 2551 “เดอะโกลบอลแลงแวกจ มอนิเตอร์ (The Global Language Monitor)” ก็รายงานว่ “การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ” เป็นหนึ่งในคำสำคัญด้านเทคโนโลยีที่นิยมใช้บ่อยในปี พ.ศ. 2551



มกราคม 2552 “ออมนิโฟน (OmniFone)” ประกาศเป็นหุ้นส่วนกับ “เกรซโนต (Gracenote)” นำการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆไปใช้ในบริการเพลงในรถและที่บ้าน หรือผ่านคอมพิวเตอร์ตั้งโต๊ะและโทรศัพท์เคลื่อนที่ ต่อมา เมื่อเมษายน 2552 มีการเปิดตัวการให้บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆชื่อ “ไคลดาวด์ (iCloud)” เป็นรุ่นทดลอง โดยต่อมาในเดือนธันวาคม 2551 ก็เปิดตัวไคลดาวด์รุ่นพิเศษที่มีหน่วยความจำถึง 100 กิกะไบต์ และเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2551 “ไมโครซอฟต์ (Microsoft)” ก็ประกาศที่จะเปิดตัวการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆของตนเองชื่อ “วินโดวส์อะซัวร์ (Windows Azure)” ในวันที่ 1 มกราคม 2552 แล้วก็มีการจัดการประชุม “กลุ่มเมฆ 2552 (CLOUD 2010)” ขึ้นที่เมืองไมอามี ฟลอริดา สหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 5 - 10 กรกฎาคม 2552

### 3. ประเภทและผลลัพธ์เสียของการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ

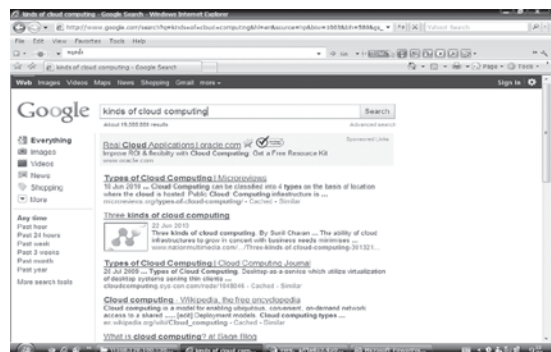
ในหัวข้อที่ 3 นี้ ขอเสนอประเภทของการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ และตามด้วยผลดีและผลเสียของการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ

#### 3.1 ประเภทของการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ

หากค้น “ประเภทของการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ (Types of Cloud Computing)” จากกูเกิล จะพบว่า 18 ล้านรายการ ดังแสดงในรูปที่ 4 และหากค้น “รูปแบบของการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ (Kinds of Cloud Computing)” จากกูเกิลจะพบว่า 19 ล้านรายการ ดังแสดงในรูปที่ 5



รูปที่ 4 ค้น “ประเภทของการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ” จากกูเกิล



รูปที่ 5 ค้น “รูปแบบของการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ” จากกูเกิล

เว็บ “บิซิเนสเซอร์วิซแมเนจเมนต์ฮับ (www.businessservicemanagementhub.com/...)” เมื่อมีนาคม 2554 ได้จัดประเภทการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆตามรูปแบบบริการออกเป็น 3 รูปแบบ (10) ดังแสดงในรูปที่ 6

รูปแบบที่หนึ่ง คือ ซอฟต์แวร์ในฐานะบริการ หรือ “เอสเอเอเอส (SaaS = Software as a Service)” เป็นบริการซอฟต์แวร์ประยุกต์ที่ให้บริการผ่านทางเว็บโดยไม่จำเป็นต้องติดตั้งซอฟต์แวร์ประยุกต์ไว้บน



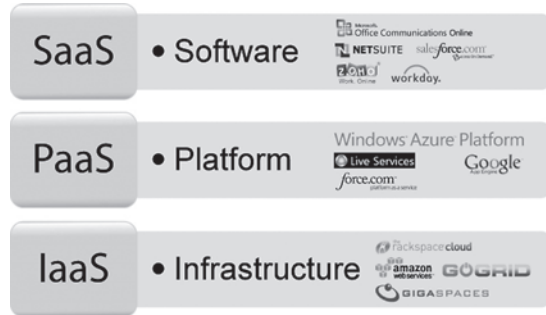


คอมพิวเตอร์ของลูกค้า ทำให้ง่ายต่อการดูแล และบำรุงรักษา ทั้งนี้ มีหน่วยงานที่ใช้บริการ อาทิ ไมโครซอฟต์ และเซลส์ฟอร์ซ เป็นต้น

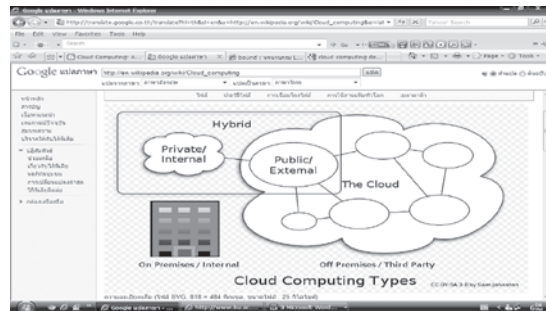
รูปแบบที่สอง คือ แพลตฟอร์มในฐานะบริการ หรือ “พีไอเอเอส (PaaS = Platform as a Service)” เป็นบริการแพลตฟอร์มที่ผู้ใช้สามารถสร้างและพัฒนาขึ้นตามความต้องการของผู้ใช้ ทั้งนี้ มีหน่วยงานที่ใช้บริการ อาทิ ไมโครซอฟต์ และ เซลส์ฟอร์ซ เป็นต้น

รูปแบบที่สาม คือ โครงสร้างพื้นฐานในฐานะบริการ หรือ “ไอเอเอส (IaaS = Infrastructure as a Service)” เป็นบริการที่ผู้ใช้สามารถเข้าถึงแม่ข่ายและคลังเก็บทรัพยากรข้อมูลบนกลุ่มเมฆ รวมถึงการปรับเปลี่ยนขนาดของแม่ข่ายในการเลือกใช้ทรัพยากรข้อมูลได้ตามความต้องการ และในกรณีที่เกิดการจราจรข้อมูลจำนวนมากก็ยังสามารถดำเนินงานต่อไปได้ โดยไม่หยุดชะงัก ทั้งนี้ มีหน่วยงานที่ใช้บริการ อาทิ แอเมซอน ไอบีเอ็ม และเน็ตคสเปซ เป็นต้น

รายงานจาก “การ์ตเนอร์” (19) เมื่อกรกฎาคม 2554 ว่า ถึงสิ้นปี พ.ศ. 2554 มูลค่าของซอฟต์แวร์ในฐานะบริการจะประมาณ 1 ใน 3 ของมูลค่าซอฟต์แวร์ทั้งหมดที่ใช้ในด้านการจัดการลูกค้าสัมพันธ์ กล่าวคือ ซอฟต์แวร์ในฐานะบริการ สำหรับปี พ.ศ. 2554 จะมีมูลค่า 3,800 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา หรือประมาณ 114,000 ล้านบาท ส่วนในด้านการวางแผนทรัพยากรทั้งหน่วยงาน หรือ “อีอาร์พี (ERP = Enterprise Resource Planning)” นั้น ซอฟต์แวร์ในฐานะบริการจะมีมูลค่า 1,700 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา หรือประมาณ 51,000 ล้านบาท เมื่อถึงสิ้นปี พ.ศ. 2554



รูปที่ 6 การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆตามรูปแบบบริการ



รูปที่ 7 การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆตามสถานที่

ส่วนบล็อก “ไมโครรีวิวส์ (microreviews.org/...)” (39) ได้จัดประเภทการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆตามสถานที่ ออกเป็น 4 ประเภท ดังแสดงในรูปที่ 7

ประเภทที่หนึ่ง คือ กลุ่มเมฆสาธารณะ (Public Cloud) ซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่ใช้แบ่งปันทรัพยากรข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงานหลายหน่วยงาน ลักษณะสำคัญของกลุ่มเมฆสาธารณะ (52) มีอาทิ โครงสร้างพื้นฐานเป็นเนื้อเดียวกัน กำหนดนโยบายใช้ร่วมกัน การแบ่งปันทรัพยากรข้อมูลร่วมกันหลายหน่วยงาน มีสัญญาเช่า และค่าเช่าโครงสร้างพื้นฐานที่สามารถจ่ายตามรูปแบบการดำเนินงาน เป็นต้น



ประเภทที่สอง คือ กลุ่มเมฆส่วนตัว (Private Cloud) ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการเฉพาะภายในหน่วยงาน ลักษณะสำคัญของกลุ่มเมฆส่วนตัว มีอาทิ โครงสร้างพื้นฐานเป็นเฉพาะของหน่วยงาน กำหนดนโยบายตามความต้องการของหน่วยงาน เป็นทรัพยากรข้อมูลเฉพาะงาน และมีการควบคุมจากต้นจนจบ เป็นต้น

ประเภทที่สาม คือ กลุ่มเมฆไฮบริด (Hybrid Cloud) เป็นการผสมผสานกันระหว่างกลุ่มเมฆส่วนตัวกับกลุ่มเมฆสาธารณะ

ประเภทที่สี่ คือ กลุ่มเมฆชุมชน (Community Cloud) เป็นกลุ่มเมฆที่จัดตั้งขึ้นเพื่อใช้ในชุมชนเดียวกันโดยชุมชนใดชุมชนหนึ่งอาจจะประกอบด้วยหน่วยงานรัฐบาลทั้งหมดในชุมชนนั้น หรือหน่วยงานเอกชนทั้งหมดในชุมชน

เมื่อ พ.ศ. 2554 บริษัท “โคลท์ (CoIt)” ซึ่งเป็นผู้ให้บริการด้านการสื่อสาร (8) ได้สำรวจประธานฝ่ายสารสนเทศ หรือ “ซีไอโอ (CIO = Chief Information Officer)” 500 คน เกี่ยวกับความคิดเห็นในการใช้การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆในสหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส เยอรมนี สเปน และกลุ่มประเทศเบเนลักซ์ สรุปได้ว่า ซีไอโอร้อยละ 58 ในสเปน ซีไอโอร้อยละ 57 ในเยอรมนี และซีไอโอร้อยละ 56 ในสหราชอาณาจักรนิยมใช้การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆส่วนตัว

ส่วนบล็อก “โปรกิกะไอเอ็ม (pro.gigaom.com/...)” เมื่อมิถุนายน 2554 ได้จัดประเภทการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆตามบริการออกเป็น 6 ประเภท ประเภทที่หนึ่ง คือ โครงสร้างพื้นฐานในฐานะบริการ โภคภัณฑ์ หรือ “ซีไอเอเอเอส (IaaS = Commodity

Infrastructure as a Service) ประเภทที่สอง คือ โครงสร้างพื้นฐานในฐานะบริการวิชาชีพ หรือ “อีไอเอเอเอส (ElaaS = Enterprise Infrastructure as a Service) ประเภทที่สาม คือ แพลตฟอร์มในฐานะบริการ หรือ “พีไอเอเอเอส (PaaS = Platform as a Service)” ประเภทที่สี่ คือ ซอฟต์แวร์ในฐานะบริการ หรือ “เอสเอเอเอส (SaaS = Software as a Service)” ประเภทที่ห้า คือ หน่วยเก็บข้อมูลในฐานะบริการ (Storage as a Service) และประเภทที่หก คือ กลุ่มเมฆส่วนตัว (Private Cloud)

### 3.2 ผลดีและผลเสียของการใช้การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ

หากค้น “ผลดีและผลเสียของการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ (Pros and Cons of Cloud Computing)” จากกูเกิลจะพบว่า 1.3 ล้านรายการ ดังแสดงในรูปที่ 8 และหากค้น “ข้อดีเปรียบและข้อเสียเปรียบของการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ (Advantages and Disadvantages of Cloud Computing)” จากกูเกิลจะพบว่า 5 แสนรายการ ดังแสดงในรูปที่ 9



รูปที่ 8 ค้น “ผลดีและผลเสียของการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ”



รูปที่ 9 ค้น “ข้อได้เปรียบและข้อเสียเปรียบของการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ”

**3.2.1 ผลดีของการใช้การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ** มีแหล่งข้อมูลมากมายที่ได้เสนอผลดีของการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ (7, 13, 22, 35, 41) ขอรวมสรุปดังต่อไปนี้

**1) ราคาพอลงทุนได้ (Affordable)**

กล่าวคือ เมื่อมีหน่วยงานทั้งขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่สนใจใช้การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ หน่วยงานหลายขนาดเหล่านั้นก็สามารถลงทุนได้ตามความเหมาะสม อาทิ หน่วยงานขนาดเล็กก็ลงทุนน้อย หน่วยงานขนาดกลางก็ลงทุนปานกลาง หน่วยงานขนาดใหญ่ก็ลงทุนมาก ทั้งนี้ เพราะการใช้การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆนั้น ใช้น้อยก็จ่ายน้อย ใ้มากก็จ่ายมาก

**2) เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน (Efficiency)** ตัวอย่างเช่น พนักงานเจ้าหน้าที่ที่อยู่ที่ใด ๆ ในโลกก็สามารถเข้าถึงข้อมูลในกลุ่มเมฆ ยิ่งกว่านั้น ไม่ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะอยู่ที่สำนักงานหรืออยู่ที่บ้านก็สามารถเข้าถึงข้อมูลและติดต่อสื่อสารกันได้ จึงเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน

**3) สามารถปรับเปลี่ยนขนาดได้ตามความเหมาะสม (Scalable)** เมื่อหน่วยงานขยายกิจการ ก็สามารถเพิ่มฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์

ที่ต้องใช้ในการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆได้ ในทางตรงกันข้าม ถ้าหน่วยงานลดขนาดกิจการก็สามารถลดฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์ในกลุ่มเมฆได้เช่นกัน

**4) มีความยืดหยุ่น (Flexible)**

เมื่อใช้การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆก็มีความยืดหยุ่นมากกว่าใช้ศูนย์คอมพิวเตอร์ของหน่วยงานเอง เพราะในการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆจะปรับเปลี่ยนฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์อย่างไรและเมื่อใดก็ได้ตามความเหมาะสม

**5) ลดภาระ (Relieve)**

ถ้าเทียบการมีศูนย์คอมพิวเตอร์ของหน่วยงานเองกับการใช้การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ การมีศูนย์คอมพิวเตอร์ของตนเองจะต้องมีภาระ อาทิ มีห้องคอมพิวเตอร์พร้อมฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์ มีบุคลากรคอมพิวเตอร์ ต้องจ่ายค่าไฟฟ้า และต้องจ่ายค่าบำรุงรักษาต่างๆ เป็นต้น

**6) สามารถสำรองข้อมูล (Storage)**

ข้อมูลเป็นปัจจัยสำคัญในการประมวลผล และเมื่อใช้การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆก็สามารถสำรองข้อมูลได้อย่างสะดวกรวดเร็ว ทำให้สามารถกู้คืนข้อมูลที่เกิดการสูญหายหรือถูกขโมยได้ทันที เพราะมีการเก็บข้อมูลเอาไว้ได้หลายแห่งในหน่วยเก็บข้อมูลของระบบการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ

**7) สามารถพัฒนาสินค้าและบริการได้อย่างรวดเร็ว (Faster Product Development)** หน่วยงานสามารถลดระยะเวลาศึกษาและวิจัยในการพัฒนาสินค้าและบริการ โดยการสร้างชุมชนนักวิจัยในกลุ่มเมฆเพื่อแลกเปลี่ยนและแบ่งปันทรัพยากรข้อมูลเกี่ยวกับการวิจัยต่างๆ ร่วมกัน

**8) มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน (Business Agility)** การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ



ช่วยปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินงานของหน่วยงานให้คล่องตัวมากยิ่งขึ้น จึงทำให้หน่วยงานสามารถแก้ไขปัญหาและปรับเปลี่ยนการใช้ทรัพยากรเทคโนโลยีสารสนเทศได้อย่างรวดเร็ว

**3.2.2 ผลเสียของการใช้การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ** ขอเสนอสรุปผลเสียจากแหล่งข้อมูลที่ใช้ในการสรุปผลดีข้างบนนี้ อาจนำมาใช้สรุปผลเสียได้ดังต่อไปนี้

1) ความกังวลในด้านการรักษาความปลอดภัย (Security Concerns) เนื่องจากในการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆนั้น มีฮาร์ดแวร์ ซอฟต์แวร์ และข้อมูล กระจุกกระจายอยู่ในคอมพิวเตอร์ในกลุ่มเมฆ ซึ่งไม่ได้อยู่ในความควบคุมโดยตรงของหน่วยงานเหมือนกรณีที่มีศูนย์คอมพิวเตอร์ในหน่วยงานเอง ฉะนั้น หน่วยงานจึงมีความกังวลและต้องหาวิธีการรักษาความปลอดภัยให้ดี

2) ความเสี่ยงที่เกิดจากการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตขัดข้อง (Risk of Losing Internet Connection) บริการอินเทอร์เน็ตก็คล้ายกับบริการสาธารณูปโภคอื่น ๆ อาทิ ประปา ไฟฟ้า และโทรศัพท์ เป็นต้น ซึ่งอาจจะเกิดขัดข้องขึ้นเมื่อใดก็ได้ ฉะนั้นหน่วยงานจึงต้องมีมาตรการที่เหมาะสม อาทิ การใช้การเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตจากอย่างน้อย 2 ทาง หรือถ้าหากต้องการลดความเสี่ยง ก็อาจจะต้องใช้บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆจาก 2 แห่ง

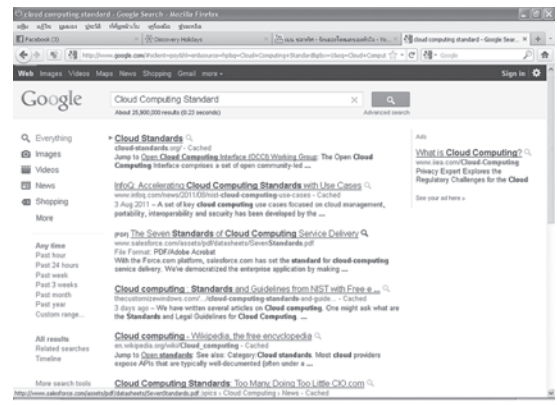
3) ข้อจำกัดในการปรับแต่งทรัพยากรตามต้องการ (Limited Resources for Customizations) การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆอาจไม่ตอบสนองความต้องการของผู้ใช้ได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ หากผู้ใช้มีความต้องการทรัพยากรข้อมูลเชิงลึกและต้องการบูรณาการร่วมกับระบบอื่น ๆ ก็อาจไม่สะดวก

4) งบประมาณบานปลาย (Bandwidth could bust your budget) ในตอนเริ่มใช้การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ อาจกำหนดงบประมาณไว้จำนวนหนึ่ง แต่เมื่อใช้ไปแล้ว มีทางขยายบริการได้สะดวกง่ายดาย จึงขยายบริการทำให้งบประมาณบานปลาย

5) ขาดแคลนบุคลากร (Human capital may be lacking) เมื่อเริ่มใช้การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆอาจคิดว่าไม่จำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญด้านคอมพิวเตอร์เหมือนกรณีที่มีศูนย์คอมพิวเตอร์ของหน่วยงานเอง แต่เมื่อใช้ไปแล้วพบว่าสามารถขยายการใช้ได้มากมายหลายด้าน แต่ไม่ได้เตรียมผู้เชี่ยวชาญด้านคอมพิวเตอร์ไว้ตั้งแต่ต้น จึงประสบปัญหาการขาดแคลนบุคลากร

## 4. มาตรฐานการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ

ค้น “มาตรฐานการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ (Cloud Computing Standard)” จากกูเกิล พบ 25,900,000 รายการ ดังแสดงในรูปที่ 10 ขอเสนอตัวอย่างมาตรฐานจากศูนย์ประกันสุขภาพและจากบริษัท เซลส์ฟอร์ซซ์



รูปที่ 10 ค้น “มาตรฐานการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ” พบ 25,900,000 รายการ



#### 4.1 มาตรฐานการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆของ ศูนย์ประกันสุขภาพ

เมื่อ 3 พฤษภาคม 2554 สำนักงานประธานผู้บริหารความปลอดภัยสารสนเทศ ศูนย์ประกันสุขภาพ (Office of the Chief Information Security Officer, Centers for Medicare and Medicaid) ประกาศ “มาตรฐานการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ (Cloud Computing Standard)” (14) เป็นมาตรฐานที่ 3.2 ของคู่มือการจัดการความเสี่ยง เล่มที่ 3 โดยอาจสรุปได้เป็น 5 หัวข้อย่อย คือ กฎหมายและกฎระเบียบ (Laws and Regulations) การจัดการความเสี่ยงระดับรัฐบาลกลางและการระบุอำนาจหน้าที่ (Federal Risk and Authorization Management Program) ข้อกำหนดมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยทั่วไป (General Security Requirements) การรักษาความปลอดภัยในการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆรูปแบบต่างๆ (Security in the Service Model) และมาตรฐานเกณฑ์ที่ยอมรับได้ (Acceptable-Use Matrix)

**4.1.1 กฎหมายและกฎระเบียบ** สำหรับหน่วยงานรัฐบาลกลางอเมริกันนั้น ข้อกำหนดหลักๆ ด้านความปลอดภัยและความเป็นส่วนตัว มีระบุไว้ใน

- กฎหมายคลิงเกอร์โคเฮน พ.ศ. 2539 (Clinger-Cohen Act 1996)
- ประกาศที่ “เอ-130” ของสำนักงานงบประมาณและการจัดการ (Circular No. A-130 of the Office of Management and Budget)
- กฎหมายความเป็นส่วนตัว พ.ศ. 2537 (Privacy Act 1974)
- กฎหมายการจัดการความปลอดภัยสารสนเทศของภาครัฐ หรือ “ฟิสม่า (FISMA = Federal Information Security Management Act)”

- ข้อบังคับการบริหารจัดการระเบียบและเอกสารสำคัญ หรือ “นารา (NARA = National Archives and Records Administration)”

- กฎหมายระเบียบรัฐบาลกลาง (Federal Records Act)

**4.1.2 การจัดการความเสี่ยงระดับรัฐบาลกลางและการระบุอำนาจหน้าที่** โดยกำหนดมาตรฐานด้านบริการ (Service) และผลิตภัณฑ์ (Product) เกี่ยวกับการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆทั้งจากรัฐบาลและเอกชน

ผู้ให้บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆไม่ได้รับอนุญาตให้ขอให้รัฐบาลรับรองมาตรฐานโดยตรง แต่หน่วยงานรัฐบาลที่ประสงค์จะใช้บริการของผู้ให้บริการรายใดจะต้องเสนอขอการรับรองจากคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูงจากกระทรวงกลาโหม (Defense Department) กระทรวงความมั่นคงภายใน (Homeland Security Department) สำนักงานบริหารบริการทั่วไป (General Services Administration) และหน่วยงานของรัฐที่ขอให้การรับรอง

**4.1.3 ข้อกำหนดมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยทั่วไป** มี 7 ข้อ ดังต่อไปนี้

- 1) ความปลอดภัยในการให้บริการต่างๆ ในการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ
- 2) ความปลอดภัยของโครงสร้างพื้นฐานของกลุ่มเมฆ
- 3) ความปลอดภัยของเครือข่ายและส่วนที่เกี่ยวข้อง
- 4) ความปลอดภัยของหน่วยเก็บข้อมูลกลุ่มเมฆ
- 5) ความปลอดภัยในระเบียบของภาครัฐ



- 6) การจัดการลักษณะเฉพาะของ  
ผู้ใช้งาน
- 7) การตรวจสอบระดับความปลอดภัย  
อย่างต่อเนื่อง

**4.1.4 การรักษาความปลอดภัยในการ  
ประมวลผลแบบกลุ่มเมฆรูปแบบต่างๆ** มีการ  
กำหนดมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยทั้งในด้าน  
โครงสร้างพื้นฐานในฐานะบริการ (IaaS Security =  
Infrastructure as a Service Security) ด้าน  
แพลตฟอร์มในฐานะบริการ (PaaS Security =  
Platform as a Service Security) และด้านซอฟต์แวร์  
ในฐานะบริการ (SaaS Security = Software as a  
Service Security)

1) การรักษาความปลอดภัยด้าน  
โครงสร้างพื้นฐานในฐานะบริการ โครงสร้างพื้นฐาน  
อาทิ หน่วยเก็บข้อมูลฮาร์ดแวร์ แม่ข่าย และ/หรือ  
ส่วนประกอบของเครือข่าย เป็นต้น

2) การรักษาความปลอดภัยด้าน  
แพลตฟอร์มในฐานะบริการ แพลตฟอร์ม อาทิ  
เครือข่าย แม่ข่าย ซอฟต์แวร์เชื่อมต่อ ซอฟต์แวร์  
สื่อสาร ฐานข้อมูล ระบบปฏิบัติการ และ/หรือหน่วย  
เก็บข้อมูล เป็นต้น

3) การรักษาความปลอดภัยด้าน  
ซอฟต์แวร์ในฐานะบริการ ผู้ใช้อาจจะจ่ายค่าซอฟต์แวร์  
ในรูปแบบของการเป็นสมาชิก (Subscription) หรือใน  
รูปแบบของการจ่ายเมื่อใช้ (Pay-as-you-go)

**4.1.5 มาตรฐานเกณฑ์ที่ยอมรับได้** ถึง  
พ.ศ. 2554 นี้ หลักเกณฑ์มาตรฐานที่ใช้กับการ  
ประมวลผลแบบกลุ่มเมฆยังมีไม่ครบถ้วน นั่นคือ  
มีการนำการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆไปประยุกต์ใช้  
ในด้านที่ยังไม่ได้ใช้มาก่อน จึงจำเป็นต้องกำหนด  
เกณฑ์มาตรฐานเพิ่มขึ้นเป็นระยะๆ

## 4.2 มาตรฐานการให้บริการประมวลผล แบบกลุ่มเมฆโดยบริษัทเซลส์ฟอर्स

บริษัท “เซลส์ฟอर्स (Salesforce)” เป็น  
บริษัทชั้นนำในการให้บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ  
โดยผู้ใช้ไม่จำเป็นต้องมีฮาร์ดแวร์หรือซอฟต์แวร์เองเลย  
และสามารถใช้บริการผ่านอุปกรณ์เคลื่อนที่หรือ  
โทรศัพท์เคลื่อนที่

เซลส์ฟอर्स ได้ประกาศมาตรฐานการให้  
บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ รวม 7 ประการ (4S)  
ดังต่อไปนี้

1) มีมาตรฐานความปลอดภัยระดับโลก  
(World-Class Security) อาทิ ความปลอดภัยภายใน  
ความปลอดภัยภายนอก ความปลอดภัยเครือข่าย  
ความปลอดภัยการประยุกต์ใช้ และความปลอดภัย  
ด้านการสำรองข้อมูล เป็นต้น

2) มีมาตรฐานด้านความน่าเชื่อถือและ  
โปร่งใส (Trust and Transparency) อาทิ สมรรถนะ  
และความพร้อมใช้ เป็นต้น

3) มีมาตรฐานให้ผู้ใช้สามารถเข้าใช้งานได้  
พร้อมๆ กันอย่างจริงจัง (True Multitenancy)  
ต้องมีสถาปัตยกรรมของระบบให้ผู้ใช้สามารถใช้งาน  
พร้อมๆ กันได้หลายราย โดยบางรายอาจจะใช้น้อย  
และบางรายอาจจะใช้มาก

4) มีมาตรฐานขนาดที่พิสูจน์ได้ (Proven  
Scale) มีขนาดที่เหมาะสมสำหรับใช้งานพร้อมๆ กัน  
ตั้งแต่ผู้ใช้จำนวนน้อยไปจนถึงผู้ใช้เป็นล้านคน

5) มีมาตรฐานสมรรถนะ (High Performance)  
ให้ผู้ใช้จากทั่วโลกสามารถใช้งานได้มีประสิทธิภาพ  
สม่ำเสมอ

6) มีมาตรฐานการฟื้นฟูสู่สภาพปกติได้  
อย่างครบถ้วน (Completer Disaster Recovery)  
ไม่ว่าผู้ใช้งานจะใช้บริการใด เมื่อใด หรือจากที่ใด





แล้วเกิดความเสียหายขึ้นก็ต้องฟื้นฟูสภาพปกติได้อย่างรวดเร็ว

7) มีมาตรฐานความพร้อมใช้ (High Availability) ทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐานฮาร์ดแวร์ และซอฟต์แวร์ ต้องพร้อมให้ใช้ได้ตลอดเวลา

## 5. ผู้ให้บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆในประเทศไทยและต่างประเทศ

ในหัวข้อนี้ ขอเสนอตัวอย่างผู้ให้บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆในประเทศไทย ตามด้วยผู้ให้บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆต่างประเทศ

### 5.1 ผู้ให้บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆในประเทศไทย

ขอเสนอตัวอย่างผู้ให้บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆในประเทศไทย 3 ราย

5.1.1 ทู คอรัปเปอร์ชั่น จากเว็บ “ทู มูฟ (www.truemove.com/...)” (47) เมื่อ 21 เมษายน 2554 บริษัท ทู คอรัปเปอร์ชั่น จำกัด ได้ร่วมมือกับไมโครซอฟท์ พัฒนาระบบการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ เพื่อรองรับความต้องการในการเก็บรักษาข้อมูลของผู้ใช้ระบบโทรคมนาคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้บริการอินเทอร์เน็ต ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีแนวโน้มที่จะกระตุ้นให้การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วในประเทศไทยคือ เทคโนโลยีการให้บริการโทรศัพท์ระบบ “สามจี (3G)” ระบบ “สี่จี (4G)” และอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงหรือบรอดแบนด์ โดยมีรายงานจาก “สปริงบอร์ด (Springboard)” เกี่ยวกับการใช้งานการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆในประเทศไทย ว่า ครึ่งหนึ่งของหน่วยงานขนาดใหญ่ 110 แห่ง มีแนวโน้มที่จะนำการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆไปประยุกต์ใช้ในหน่วยงาน นอกจากนี้ ร้อยละ 76 มีการเตรียมความพร้อมด้าน

งบประมาณในการนำการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆไปใช้ในหน่วยงานเพราะยอมรับว่าเทคโนโลยีดังกล่าวเป็นเครื่องมือที่สำคัญมากในการทำธุรกิจ และยังมีข่าวจากเว็บ “ไอสตอคแอนนาลิส (www.iStockAnalyst.com/...)” (32) เมื่อ 20 เมษายน 2554 ว่า ทู ได้สร้างศูนย์กลางข้อมูลที่มีมูลค่า 50 ล้านบาทเพื่อรองรับการให้บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ อาทิ การเพิ่มสมรรถนะการทำงานในเชิงเทคนิค ฐานข้อมูลลูกค้า การจองสินค้า การเก็บเงิน และการบริการหลังการขาย เป็นต้น ซึ่งการให้บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆของทูจะมุ่งเน้นไปที่บริการความบันเทิงในครอบครัว บริการอีเมล บริการโทรคมนาคม และการทำงานร่วมกัน

5.1.2 กสท. โทรคมนาคม จากเว็บ “ไฟแนนซ์เซี่ยลคอตที่เอ็มซีเน็ตคอตคอม (financial.tmcnet.com/...)” (27) เมื่อ 2 พฤษภาคม 2554 บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) วางแผนที่จะขยายการให้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงหรือบรอดแบนด์ บนโทรศัพท์เคลื่อนที่ และบริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ โดยจะลงทุนประมาณ 1,200 ล้านบาท และมีแผนที่จะขยายจุดรับสัญญาณอินเทอร์เน็ตไร้สาย หรือ “ไวไฟ” ชื่อ “แคท ไวไฟ (CAT WiFi)” ให้ได้ 20,000 จุดในพื้นที่กรุงเทพและปริมณฑล และตั้งเป้าไว้ว่าจะให้เพิ่มขึ้นเป็น 80,000 จุดทั่วประเทศภายในระยะเวลา 3 ปี โดยจะลงทุนประมาณ 700 ล้านบาท นอกจากนี้ มีข่าวจากเว็บ “ไทยแลนด์อินดัสทรี (www.thailandindustry.com/...)” (1) เมื่อ 1 สิงหาคม 2554 ว่า กสท. ได้ลงทุนประมาณ 265 ล้านบาท เพื่อขยายการให้บริการศูนย์กลางข้อมูลรับฝากแม่ข่ายอินเทอร์เน็ตแบบครบวงจร หรือ “แคทไอดีซี (CAT IDC)” ซึ่งศูนย์กลางข้อมูลใหม่นี้ติดตั้งระบบอำนวยความสะดวกมากมาย





เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของระบบต่างๆ อาทิ ระบบไฟฟ้า ระบบทำความเย็น ระบบเครือข่าย และพื้นที่ให้บริการแบบยกพื้น เป็นต้น ตัวอย่างบริการของแคทไอดีซี อาทิ บริการรับฝากเว็บ หรือให้เช่าพื้นที่บนเครื่องแม่ข่าย (Shared Web Hosting) บริการรับฝากแม่ข่ายของลูกค้า (Server Co-Location) บริการให้เช่าเครื่องแม่ข่ายสำหรับผู้เช่า (Dedicated Web Server) บริการแม่ข่ายส่วนตัวเสมือนจริง (Virtual Private Server) และบริการศูนย์ฟื้นฟูสภาพเดิม (Disaster Recovery Center) เป็นต้น

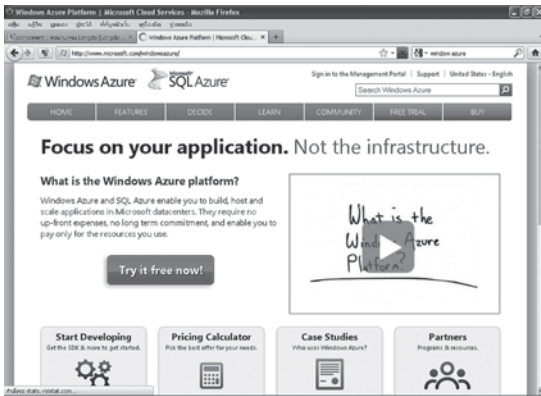
**5.1.3 ฟุจิตส์** สำนักข่าวเดลินิวส์จากบล็อก “ไทยริเซนต์ (thairecent.com/...)” (2) เมื่อ 3 สิงหาคม 2554 รายงานว่า ฟุจิตส์ลงทุน 1,200 ล้านบาท เพื่อให้บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆในเอเชีย สำหรับในประเทศไทย ฟุจิตส์ ซีเอสดีเอ็ม บิซิเนส (ประเทศไทย) จำกัด ได้เริ่มขยายธุรกิจเข้าสู่บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆอย่างเต็มตัว โดยเสนอบริการ 3 รูปแบบ รูปแบบที่หนึ่ง “ฟุจิตส์โกลบอลคลาวด์แพลตฟอร์ม (Fujitsu Global Cloud Platform)” รองรับการให้บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆสาธารณะซึ่งสามารถปรับให้เป็นบริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆส่วนตัว รูปแบบที่สอง “ฟุจิตส์เอสเอพีไอเอสเอส (Fujitsu SAP IaaS)” เป็นบริการโครงสร้างพื้นฐานในฐานะบริการที่ช่วยให้หน่วยงานผู้ใช้ลดค่าใช้จ่ายได้ถึงร้อยละ 30 และรูปแบบที่สาม “ฟุจิตส์คลาวด์โพรเฟสชันแนลเซอร์วิส (Fujitsu Cloud Professional Services)” เป็นบริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆระดับสูงที่ครอบคลุมตั้งแต่เรื่องการศึกษาความเหมาะสมในการใช้งานประมวลผลแบบกลุ่มเมฆเบื้องต้น การออกแบบ การฝึกอบรม รวมไปถึงบริการขายและเชื่อมต่อระบบประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ โดยที่

หน่วยงานผู้ใช้จะมีศูนย์กลางข้อมูลอยู่แล้วหรือไม่ก็ตาม นอกจากนี้ ได้ใช้กลยุทธ์ “วันฟุจิตส์ (One Fujitsu)” เพื่อให้สินค้าและบริการมีมาตรฐานเดียวกันทั่วโลก รวมถึงการทำตลาดโดยใช้แนวคิดสังคมอุดมปัญญาที่มีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง นอกจากนี้ ฟุจิตส์จะมุ่งเน้นบริการขายตรงกับลูกค้าเพื่อชี้ให้เห็นถึงบริการที่ครบและตอบโจทย์ให้กับหน่วยงานทุกประเภท

## 5.2 ผู้ให้บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆต่างประเทศ

ขอเสนอตัวอย่างผู้ให้บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆต่างประเทศ 2 ราย

**5.2.1 ไมโครซอฟต์** จากเว็บ “เทคยะฮู (www.techyadoo.com/...)” เมื่อ 17 พฤศจิกายน 2553 ว่า ไมโครซอฟต์ (60) เปิดบริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆด้านแพลตฟอร์มพื้นฐาน (PaaS) เมื่อ 1 มกราคม 2553 โดยมีชื่อว่า “วินโดวส์อะซัวร์ (Window Azure)” ดังแสดงในรูปที่ 11 และรูปที่ 12 ไมโครซอฟต์ได้ให้บริการแพลตฟอร์มเพื่อพัฒนาแอปพลิเคชันให้สามารถเรียกดูข้อมูลได้จากทุกที่ตลอดเวลา รวมถึงบริการแม่ข่ายสำหรับใช้ในการประมวลผลและเก็บสำรองข้อมูล นอกจากนี้ ไมโครซอฟต์ มีเครื่องมือช่วยพัฒนาระบบ อาทิ “เน็ตเซอร์วิสเซส (NET Services)” โปรแกรม “ซีคิวเอล (SQL = Structured Query Language)” ที่ใช้ในการเขียนโปรแกรมเพื่อจัดการกับฐานข้อมูลโดยเฉพาะ และ “ไลฟ์เซอร์วิสเซส (Live Services)” ที่เป็นศูนย์กลางของบริการต่างๆ เป็นต้น ทั้งนี้ เครื่องเหล่านี้ทำงานอยู่บนระบบโครงสร้างพื้นฐานในศูนย์กลางข้อมูลของ ไมโครซอฟต์ ทำให้มีความน่าเชื่อถือและความปลอดภัยมากยิ่งขึ้น



รูปที่ 11 วินโดวส์อะซัวร์



รูปที่ 12 แพลตฟอร์มการให้บริการวินโดวส์อะซัวร์

5.2.2 ไอบีเอ็ม มีข่าวจากเว็บ คอมพิวเตอร์

เวิลด์ (www.computerworld.com/...)” (20) เมื่อ 7 กุมภาพันธ์ 2554 ว่า รัฐบาลจีนให้ความสนใจและจะใช้บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ เพื่อพัฒนาหน่วยงานของประเทศให้ทัดเทียมกับประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยร่วมมือกับไอบีเอ็ม เพื่อสร้าง “เมืองสำหรับการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ (City for Cloud Computing)” ดังแสดงในรูปที่ 13 ซึ่งเป็นศูนย์กลางข้อมูลด้านเทคโนโลยีสารสนเทศขนาดใหญ่ มีพื้นที่ 6.2 ล้านตารางฟุต ที่เมืองเหอเป่ย์ โดยใช้รองรับการขยายตัวทางด้านไอที โดยเฉพาะเทคโนโลยีการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ คาดว่าจะแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2559 นอกจากนี้ ยังมีผลสำรวจค่าใช้จ่ายด้าน

เทคโนโลยีสารสนเทศของจีนจาก “ไอดีซี” คาดการณ์ว่า ในปี พ.ศ. 2554 จีนจะมีค่าใช้จ่ายด้านเทคโนโลยีสารสนเทศประมาณ 112,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา หรือประมาณ 3.36 ล้านล้านบาท เพิ่มขึ้นจาก 97,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา หรือประมาณ 2.9 ล้านล้านบาท ในปี พ.ศ. 2553 คิดเป็นร้อยละ 15.6



รูปที่ 13 เมืองแห่งการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ

6. การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ โดยผู้ให้บริการหลักด้านโทรคมนาคม

เมื่อ 24 มิถุนายน 2554 มีข่าวจาก “เน็ตเวิร์ค เอเชีย (www.networkasia.net/...)” (42) ว่า บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆเป็นบริการที่ผู้ให้บริการหลักโทรคมนาคม (Telecom Carrier) จะต้องทำ โดยไอดีซีระบุว่าบริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆเป็น “เทคโนโลยีที่เกิดขึ้นครั้งเดียวในยุค (Once in a Generation Technology)” และเหตุผลที่ผู้ให้บริการหลักด้านโทรคมนาคมต้องทำ เหตุผลที่หนึ่ง คือ ผู้ให้บริการหลักด้านคมนาคมมี “ศูนย์กลางข้อมูล (Datacenter)” ที่ทันสมัยอยู่แล้ว มี “เครือข่ายโทรคมนาคม (Telecommunications Network)” อย่างดีอยู่แล้ว และเป็นผู้ให้บริการ “สาธารณูปโภค

(Utility)” รายใหญ่อยู่แล้ว และเหตุผลที่สอง คือ ผู้ให้บริการหลักด้านโทรคมนาคมมี “ตราสินค้า (Brand)” ที่ได้รับการยอมรับอย่างดี มีผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิค และมีและ/หรือหาเงินลงทุนได้จำนวนมาก ฉะนั้น ในหัวข้อที่ 6 นี้ จึงขอยกตัวอย่างผู้ให้บริการหลักด้านโทรคมนาคมที่มีบริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ 4 ราย คือ เอทีแอนด์ที (AT&T) วินด์สตรีม (Windstream) เซ็นจูรีลิงค์ (CenturyLink) และวอกซ์ เทเลคอม (Vox Telecom)

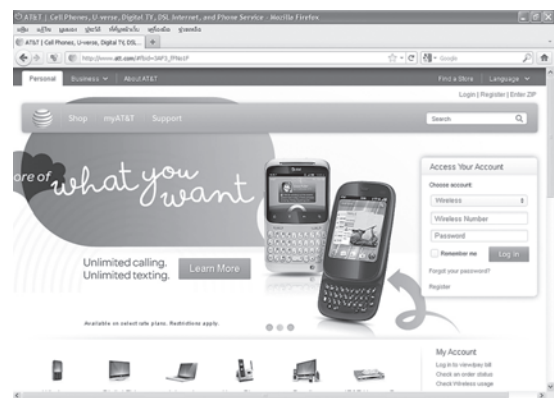
### 6.1 เอทีแอนด์ที

เอทีแอนด์ทีเป็นบริษัทอเมริกันที่ดำเนินการด้านโทรคมนาคมในหลายประเทศ (55) ดังแสดงในรูปที่ 14 เอทีแอนด์ทีก้าวเข้าสู่ธุรกิจการให้บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆโดยควบรวมกิจการบริษัทต่างๆ อาทิ ควบรวมกิจการผู้ให้บริการแอปพลิเคชัน “ยูเอสอินเทอร์เน็ตเวิร์คกิ้ง (USinternetworking)” เมื่อกันยายน 2549 มูลค่า 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา หรือประมาณ 9,000 ล้านบาท (51) และได้เปิดใช้ “ไซแนปติก โฮสติ้ง (Synaptic Hosting)” (31) ซึ่งเป็นเครือข่ายและศูนย์กลางข้อมูลที่ปลอดภัยและมีคุณภาพ ไว้บริการลูกค้าที่ใช้การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ เนื่องจากเอทีแอนด์ทีมีเครือข่ายโทรคมนาคม โครงสร้างพื้นฐานทางด้านโทรคมนาคม รวมถึงมีศูนย์กลางข้อมูล เอทีแอนด์ทีจึงไม่จำเป็นต้องลงทุนเพิ่มมากนัก เอทีแอนด์ทีได้บูรณาการในการให้บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆว่าเป็นเทคโนโลยีที่มีเสถียรภาพ มีความยืดหยุ่น และประหยัดค่าใช้จ่าย เป็นทางเลือกสำหรับธุรกิจที่กำลังเติบโต ลูกค้าจ่ายเฉพาะในสิ่งที่ลูกค้าใช้เท่านั้น นอกจากโทรศัพท์เคลื่อนที่อัจฉริยะสามารถใช้บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆผ่านเครือข่าย “สามจี (3G)” ได้แล้ว

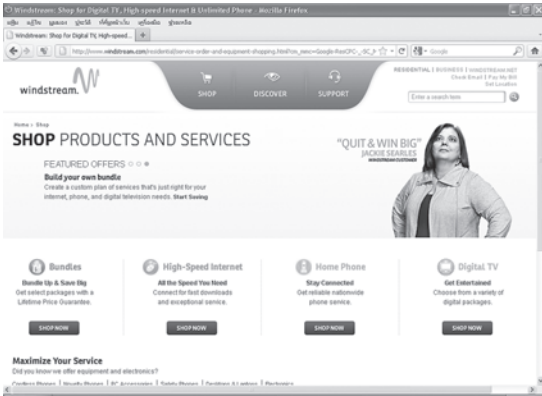
เอทีแอนด์ทียังได้ให้บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆผ่านเครือข่าย “สี่จี (4G)” ซึ่งทำให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น (17) ทำให้ลูกค้าสามารถใช้งานได้อย่างสะดวกเร็วขึ้น

### 6.2 วินด์สตรีม

วินด์สตรีมเป็นผู้ให้บริการโทรศัพท์ท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา ดังแสดงในรูปที่ 15 มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่เมืองลิตเติลร็อค อาร์คันซอ (59) วินด์สตรีมก้าวเข้าสู่ธุรกิจการให้บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆโดยควบรวมกิจการบริษัทต่างๆ อาทิ ควบรวมกิจการผู้ให้บริการแม่ข่ายข้อมูล “โฮสต์เต็ดโซลูชันส์ (Hosted Solutions)” เมื่อพฤศจิกายน 2553 มูลค่า 310 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา หรือประมาณ 9,300 ล้านบาท (30) เพื่อขยายศูนย์กลางข้อมูล และประกาศควบรวมกิจการผู้ให้บริการโทรศัพท์และอินเทอร์เน็ต “เพเทคโฮลดิ้ง (PAETEC Holding)” เมื่อสิงหาคม 2554 มูลค่า 2,300 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา หรือประมาณ 69,000 ล้านบาท (26) เพื่อขยายเครือข่ายการให้บริการ ทำให้วินด์สตรีมสามารถให้บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น



รูปที่ 14 เอทีแอนด์ที



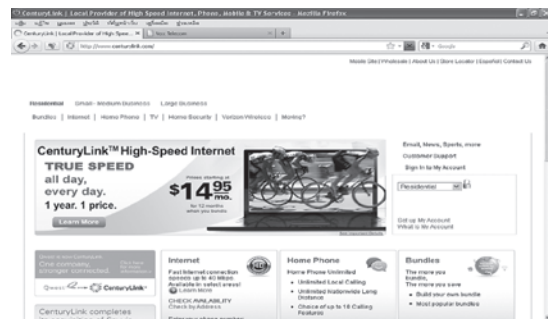
รูปที่ 15 วินด์สตรีม

**6.3 เซ็นจูรีลิงค์**

เซ็นจูรีลิงค์เป็นผู้ให้บริการโทรศัพท์ท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา ดังแสดงในรูปที่ 16 มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่เมืองมอนโร หลุยเซียนา สหรัฐอเมริกา (56) เซ็นจูรีลิงค์ได้ควบรวมกิจการบริษัทต่างๆ อาทิ ควบรวมกิจการผู้ให้บริการโทรคมนาคมท้องถิ่น “เอ็มบาร์ค (Embarq)” เมื่อกรกฎาคม 2552 มูลค่า 11,600 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา หรือประมาณ 348,000 ล้านบาท (53) ควบรวมกิจการผู้ให้บริการโครงข่ายกระดูกสันหลัง ด้านอินเทอร์เน็ต “คิวเวสต์ (Qwest Communications International)” เมื่อเมษายน 2553 มูลค่า 22,400 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา หรือประมาณ 672,000 ล้านบาท (58) และซื้อกิจการผู้ให้บริการแนวทางการบริหารจัดการข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศ “แซฟวิส (Savvis)” เมื่อเมษายน 2554 มูลค่า 3,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา หรือประมาณ 96,000 ล้านบาท (21) ทำให้เซ็นจูรีลิงค์สามารถให้บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆแก่ลูกค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**6.4 วอช เทเลคอม**

วอช เทเลคอม เป็นผู้ให้บริการโทรศัพท์และข้อมูลรายใหญ่ในแอฟริกาตอนใต้ ดังแสดงในรูปที่ 17 มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่เมืองโจฮันเนสเบิร์ก สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ (Johannesburg, South Africa) (49) ได้ลงทุนเพื่อสร้างและพัฒนาเครือข่ายโทรคมนาคม โครงสร้างพื้นฐาน และซอฟต์แวร์ ให้มีสมรรถนะเพิ่มขึ้น เพื่อรองรับการให้บริการโทรศัพท์และการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ (50) อีกทั้ง ยังจับมือกับ “แอปเน็ตต้า (AppNeta)” ผู้ให้บริการการจัดการเครือข่ายการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ ซึ่งมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่เมืองเวลเลสลีย์ แมสซาชูเซตส์ สหรัฐอเมริกา (54) เพื่อเสริมประสิทธิภาพในการให้บริการในแอฟริกาตอนใต้ด้วย “แพทวิวคลาวด์โซลูชัน (PathView Cloud Solution)” (33)



รูปที่ 16 เซ็นจูรีลิงค์



รูปที่ 17 วอช เทเลคอม

ผู้ให้บริการหลักโทรคมนาคมที่กล่าวไปแล้วข้างต้น เป็นตัวอย่างผู้ให้บริการหลักโทรคมนาคมชั้นนำที่มีตราสินค้าเป็นที่ยอมรับในตลาดแล้วพยายามพัฒนาให้บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการลงทุนจัดหาหรือจัดสร้างศูนย์กลางข้อมูล เครือข่ายโทรคมนาคม สาธารณูปโภคด้านการสื่อสาร รวมทั้งพัฒนาซอฟต์แวร์ปฏิบัติการ เพื่อให้บริการได้ดียิ่งขึ้นในราคาที่ประหยัด

## 7. การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ ในผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่

โทรศัพท์เคลื่อนที่อัจฉริยะ หรือ “สมาร์ตโฟน (Smartphone)” เป็นอุปกรณ์ที่ได้รับความนิยมและสามารถใช้งานได้เทียบเท่ากับคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคล และสามารถพกพาไปใช้งานตามที่ต่างๆ ได้อย่างสะดวกกว่าคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคล ซึ่งมีรายงานจากเว็บ “การ์เดียน (www.guardian.co.uk/...)” เมื่อมิถุนายน 2554 (28) ว่า ยอดจำหน่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่อัจฉริยะทั่วโลกในปี พ.ศ. 2554 มีส่วนแบ่งการตลาดถึงร้อยละ 24 ของโทรศัพท์ที่ขายได้ทั่วโลก โดยขยายตัวเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 15 ในปี พ.ศ. 2553 และคาดว่ายอดจำหน่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่อัจฉริยะจะมีส่วนแบ่งการตลาดเพิ่มจากร้อยละ 24 ดังที่กล่าวไปแล้ว เป็นร้อยละ 50 ในปี พ.ศ. 2555 ฉะนั้นผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่จำเป็นต้องพัฒนาศักยภาพในการให้บริการและหันไปพิจารณาเลือกใช้บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆเพื่อยกระดับการให้บริการให้มีประสิทธิภาพ สะดวก และปลอดภัยมากยิ่งขึ้น

### 7.1 ไคล라우드

มีรายงานจาก “รอยเตอร์ส (www.reuters.com/ ...)” เมื่อมิถุนายน 2554 (44) ว่า แอปเปิล ได้เปิด

ให้บริการ “ไคล라우드 (iCloud)” ดังแสดงในรูปที่ 18 และรูปที่ 19 โดยแอปเปิลได้พิจารณาเลือกใช้บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆช่วยในการบริหารจัดการข้อมูลและการเก็บสำรองข้อมูลของผู้ใช้ อาทิ รูปภาพ รายการเพลง คลิปวิดีโอ รวมถึงแฟ้มเอกสารต่างๆ เป็นต้น ซึ่งจะช่วยให้ผู้ใช้สามารถเข้าถึงบริการได้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น นอกจากนี้ มีรายงานจาก “วอชิงตันโพสต์ (www.washingtonpost.com/...)” เมื่อมิถุนายน 2554 (24) ว่า สตีฟ จอบส์ (Steve Jobs) ได้คาดการณ์ว่า ไคล라우드จะเข้าไปแทนที่การใช้คอมพิวเตอร์แบบตั้งโต๊ะเสมือนว่าไคล라우드สามารถเชื่อมต่อกับศูนย์กลางข้อมูลเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการได้อย่างหลากหลายแม้ว่าจะอยู่ในพื้นที่ห่างไกลแต่ผู้ให้บริการก็สามารถเข้าถึงคลังเก็บข้อมูลดิจิทัลจากโทรศัพท์เคลื่อนที่ แท็บเล็ต และอุปกรณ์อื่นๆ ได้อย่างง่ายดายในทุกๆ ที่ที่มีการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต อย่างไรก็ตาม แอปเปิลยืนยันที่จะให้บริการไคล라우드โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายเพิ่ม และให้พื้นที่ในการเก็บข้อมูลต่างๆ ถึง 5 กิกะไบต์ (5GB) โดยไม่ได้นับรวมถึงข้อมูลเพลงออนไลน์ แอพพลิเคชั่น และรูปภาพ



รูปที่ 18 ไคล라우드





รูปที่ 19 คลังเก็บข้อมูล

## 7.2 แบล็คเบอร์รี่

รายงานจาก “คลาวด์โปร (www.cloudpro.co.uk/...)” เมื่อ 15 สิงหาคม 2554 ว่า “ริม (RIM = Research In Motion)” ผู้ผลิตแบล็คเบอร์รี่ (18) เปิดให้บริการ “ศูนย์กลางการจัดการแบล็คเบอร์รี่ (BlackBerry Management Center)” ดังแสดงในรูปที่ 20 โดยใช้การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆในการบริหารจัดการทรัพยากรข้อมูลในหน่วยงานขนาดย่อม เพื่อช่วยป้องกันข้อมูลสูญหาย ซึ่งบริการดังกล่าวของแบล็คเบอร์รี่จัดทำขึ้นเพื่อให้บริการแก่หน่วยงานที่ใช้แบล็คเบอร์รี่ตั้งแต่ 100 เครื่องขึ้นไปโดยไม่มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ยิ่งกว่านั้นยังให้บริการเก็บสำรองข้อมูลของหน่วยงานแบบอัตโนมัติผ่านทางเครือข่ายไร้สาย ซึ่งจะช่วยให้กู้คืนข้อมูลได้ง่ายหากสูญหายหรือถูกขโมย ยิ่งกว่านั้น ริมยังมีบริการป้องกันการขโมย อย่างเช่น การสกัดกั้นการขโมยข้อมูลจากระยะไกล และการป้องกันข้อมูลที่อาจสูญหายง่ายหรือถูกขโมยง่าย

## Easy to use management and protection for your BlackBerry smartphones

BlackBerry Management Center is a free, web-based service that provides a simple, more efficient way to manage and protect BlackBerry smartphones remotely. Designed for businesses with three to 100 employees, and for use with hosted email providers, BlackBerry Management Center supports both company and employee-owned devices.

Sign up Today

Account type:  Admin  User



Watch the video to learn more



รูปที่ 20 ศูนย์กลางการจัดการแบล็คเบอร์รี่

## 7.3 หัวเว่ยเปิดตัวโทรศัพท์เคลื่อนที่อัจฉริยะกลุ่มเมฆ

มีรายงานจาก “บิซิเนสคลาวด์นิวส์ (www.businesscloudnews.com/...)” (11) เมื่อสิงหาคม 2554 ว่า “หัวเว่ย (Huawei Technologies)” ผู้ผลิตอุปกรณ์โทรคมนาคมรายใหญ่ของจีนอ้างว่าได้ผลิตโทรศัพท์เคลื่อนที่อัจฉริยะที่รองรับบริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ ดังแสดงในรูปที่ 21 โดยมีเป้าหมายที่จะให้ผู้ใช้โทรศัพท์ดังกล่าวได้ดำเนินชีวิตและทำงานบนการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ ทั้งนี้ โทรศัพท์เคลื่อนที่อัจฉริยะดังกล่าวจะช่วยให้ผู้ใช้สามารถดาวน์โหลดเพิ่มข้อมูลได้ง่ายขึ้น รวมถึงการแบ่งปันการชมภาพยนตร์ อ่านหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ และฟังเพลงที่ชื่นชอบอีกมากมาย ยิ่งไปกว่านั้น ทรัพยากรข้อมูลทั้งหมดจะมีการรวบรวมและเก็บสำรองไว้บนระบบประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ นอกจากนี้ ยังมีแอปพลิเคชันจากแม่ข่ายที่จะทำหน้าที่ในการดำเนินงานและบริหารจัดการผ่านทางซอฟต์แวร์ ท้องเว็บของลูกข่าย ฉะนั้น อุปกรณ์ต่างๆ ที่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตได้ก็จะเข้าถึงแหล่งรวบรวมแอปพลิเคชัน และเพิ่มข้อมูลบนการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆได้

หัวเว่ยได้เปิดตัวโทรศัพท์เคลื่อนที่อัจฉริยะดังกล่าว (16) โดยการทุ่มงบประมาณ 15.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา หรือประมาณ 462 ล้านบาท

ในการเป็นผู้สนับสนุนเกมส์การแข่งขันฟุตบอล “ฟีฟ่า 2554 (FIFA 2011)” ของสโมสรฟุตบอลอิตาลี ระหว่างทีม “เอซี มิลาน (A.C. Milan)” และ ทีม “อินเตอร์ มิลาน (Inter Milan)” ที่สนามกีฬาโอลิมปิก กรุงปักกิ่งเมื่อ 6 สิงหาคม 2554 ซึ่งเกมส์การแข่งขันฟุตบอลดังกล่าวข้างต้น มีแฟนฟุตบอลชาวจีนเข้าชมกว่า 100 ล้านคน



รูปที่ 21 โทรศัพท์เคลื่อนที่อัจฉริยะหัวเว่ย

## 8. การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ ในงานวิทยุและโทรทัศน์

จากวิกิพีเดีย (en-wikipedia.com/wiki/Telecommunication) วิทยุและโทรทัศน์เป็นบริการโทรคมนาคมที่มีกำเนิดตั้งแต่โบราณ โดยวิทยุเกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2375 และโทรทัศน์เกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2468 เมื่อถึง พ.ศ. 2554 การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆได้ช่วยให้บริการวิทยุและโทรทัศน์พัฒนาก้าวหน้าไปมากมาย ในหัวข้อที่ 8 นี้ จะกล่าวถึงการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆในงานวิทยุและงานโทรทัศน์

### 8.1 การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆในงานวิทยุ

ขอเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆในงานวิทยุเป็นตัวอย่าง 2 ข้อ ดังต่อไปนี้

**8.1.1 บริการด้านวิทยุที่ดีขึ้นเพราะการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ** ผู้ให้บริการงานวิทยุหลายแห่งได้พากันคิดหากลยุทธ์การนำเสนอบริการวิทยุหลายรูปแบบที่จะดึงดูดผู้คนให้สนใจเข้าไปใช้บริการ ทั้งนี้ ที่สหรัฐอเมริกา มีรายงานจากเว็บ “มาชเอเบิล (mashable.com/...)” (12) ว่า สถานีวิทยุที่ได้รับความนิยมอย่างเช่น “แพนดอรา (Pandora Radio)” ที่นิวยอร์ก ได้นำการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆไปใช้ในงานบริการด้านวิทยุในแบบออนไลน์ 4 บริการ ด้วยกัน บริการที่หนึ่งชื่อ “แพนดอรา (Pandora)” เป็นบริการจัดเพลงตามความต้องการ โดยระบบจะเลือกเพลงที่เป็นแนวเดียวกับเพลงที่ผู้ใช้ได้บันทึกไว้ เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการให้บริการในครั้งต่อไป นอกจากนี้ ระหว่างที่ผู้ใช้ฟังเพลงก็จะมีผู้ให้บริการเพลงจากหลายค่ายนำเพลงต่างๆ เสนอขายให้กับผู้ใช้ การเสนอขายแบบนี้เรียกว่า “โฟกัสเทรตส์ (Focus Traits)” บริการที่สองชื่อ “สปอติไฟ (Spotify)” เป็นบริการเพลงออนไลน์ตามคำขอใช้งานได้บนระบบปฏิบัติการต่างๆ อาทิ วินโดวส์ แมคโอเอส เอ็กซ์ และลินุกซ์ เป็นต้น บริการที่สามชื่อ “เทิร์นเทเบิล (Turntable.fm)” เป็นบริการเครือข่ายสังคมสำหรับแบ่งปันเพลงระหว่างกัน ซึ่งผู้ใช้สามารถสร้างห้องเพลงเพื่อแบ่งปันเพลงกับเพื่อนให้ฟังด้วยกัน และบริการที่สี่ชื่อ “อาร์ดีโอ (Rdio)” เป็นบริการสมัครสมาชิกที่มีเพลงให้ฟังประมาณ 10 ล้านเพลง แต่บริการนี้มีให้เฉพาะที่สหรัฐอเมริกาและแคนาดาเท่านั้น จะเห็นได้ว่า เมื่อมีการนำการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆไปใช้ก็ทำให้สถานีวิทยุแห่งนี้สามารถรองรับเพิ่มข้อมูลเพลงจากค่ายเพลงต่างๆ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นหนทางหนึ่งที่จะดึงดูดให้มีผู้สนใจเข้าใช้บริการมากขึ้นเพราะมีทางเลือกให้กับผู้ใช้ได้หลากหลาย





**8.1.2 ตัวอย่างผู้ให้บริการรับฝากเพลงออนไลน์ผ่านการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ** ถ้าผู้ให้บริการเพลงต้องเก็บแฟ้มข้อมูลเพลงจากค่ายต่างๆทั่วโลก ไว้ในเครื่องแม่ข่ายของตนเองก็จะต้องลงทุนจำนวนมาก ทั้งด้านฮาร์ดแวร์ ซอฟต์แวร์ อาคารสถานที่ การบำรุงรักษาและระบบรักษาความปลอดภัย ฉะนั้น การใช้การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆจะช่วยประหยัดงบประมาณดังกล่าวได้อย่างมากและที่สำคัญคือ สามารถรองรับแฟ้มข้อมูลและทรัพยากรต่างๆได้มากตามที่ต้องการ

1) **แอมะซอนเปิดตัวบริการฟังเพลงพร้อมดาวน์โหลดเพลง (Music-Streaming Service)** (25) เมื่อผู้ใช้ซื้อเพลงก็มีพื้นที่บนเครื่องแม่ข่ายของทางแอมะซอนไว้ให้เก็บเพลง โดยมี “คลาวด์เพลเยอร์ (Cloud Player)” เป็นซอฟต์แวร์ใช้เล่นเพลงจากเครื่องแม่ข่ายให้สามารถที่จะเปิดฟังได้จากคอมพิวเตอร์ที่ใช้เว็บเบราว์เซอร์อินเทอร์เน็ตเอ็กซ์พลอเรอร์ (Internet Explorer) ไฟร์ฟอกซ์ (Firefox) ซาฟารี (Safari) และโครม (Chrome) รวมถึงจากโทรศัพท์มือถือที่ใช้ระบบปฏิบัติการแอนดรอยด์ นอกจากนี้ ยังมีพื้นที่สำหรับเก็บแฟ้มข้อมูลให้ผู้ใช้ฟรี 5 กิกะไบต์ แต่ถ้าซื้ออัลบั้มเพลงจากแอมะซอนก็จะได้สิทธิพิเศษโดยให้พื้นที่ห้องสมุดไว้เก็บรายการเพลงให้ผู้ใช้ฟรี 20 กิกะไบต์ ไว้เก็บเพลง ภาพ วิดีโอ และแฟ้มข้อมูลดิจิทัลอื่นๆ อนึ่ง ตามรายงานจากเว็บ “ดาวนโหลดคลาวด์คอมพิวติ้ง (downloadedcloudcomputing.com/...)” เมื่อเมษายน 2554 ปรากฏว่า แอมะซอนได้รับการจัดอันดับให้เป็นผู้ให้บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆอันดับหนึ่ง และมีรายได้จากการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆถึง 220 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกาหรือประมาณ 6,600 ล้านบาท อาจกล่าวได้ว่าการได้เป็นอันดับหนึ่งในกลุ่มผู้ให้บริการประมวลผล

แบบกลุ่มเมฆก็เป็นสิ่งหนึ่งที่จะช่วยให้ผู้ใช้บริการดังกล่าวมีความเชื่อมั่นในบริการของแอมะซอนมากขึ้น

2) **กูเกิลบริการเพลงจากการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ (Cloud Music Service)** (38) จากการจัดอันดับผู้ให้บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆที่รายงานโดยเว็บ “ดาวนโหลดคลาวด์คอมพิวติ้ง” ปรากฏว่า กูเกิลจัดอยู่อันดับที่ 4 ทั้งนี้ แม้จะอยู่อันดับที่ 4 แต่กูเกิลก็ไม่ได้นิ่งนอนใจที่จะพัฒนาหาบริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆไปให้บริการในงานวิจัยแข่งกับแอมะซอน โดยเมื่อพฤษภาคม 2554 ในงานประชุมกูเกิลไอโอ (Google I/O Conference) ที่ซานฟรานซิสโก สหรัฐอเมริกา มีการเปิดตัวบริการเพลงผ่านการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆที่ให้บริการคล้ายกับบริการของแอมะซอนแต่ต่างกันที่กูเกิลอนุญาตให้ฟังเพลงในเครื่องแม่ข่ายทั้งหมดในบริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆได้แต่ไม่อนุญาตให้ผู้ใช้ดาวน์โหลดเพลงไปเก็บไว้ที่เครื่องคอมพิวเตอร์ส่วนตัวและไม่รองรับกับการใช้งานในอุปกรณ์ที่ใช้ระบบปฏิบัติการไอโอเอส

**8.2 การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆในงานโทรศัทพ์**

อุตสาหกรรมวิทยุและโทรศัทพ์ได้นำการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆไปเป็นส่วนหนึ่งในแบบจำลองธุรกิจกันมากขึ้น โดยอาจแบ่งเป็นสองด้านด้านที่หนึ่งคือ สถาปัตยกรรมเชิงเทคนิค (Technical Architecture) ซึ่งการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆช่วยให้บริการมีความหลากหลายและคล่องตัว และช่วยลดค่าใช้จ่ายด้านฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์ ด้านที่สองคือ นวัตกรรมแบบจำลองการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ (Pay-Cloud Innovative Business Model) เน้นการใช้เทคโนโลยีอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดซึ่งไม่จำเป็นต้องซื้อซอฟต์แวร์และไม่จำเป็นต้องติดตั้ง



ซอฟต์แวร์ที่ซับซ้อน เพียงใช้แอปพลิเคชันการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆผ่านบริการตามความต้องการ (On-Demand) ทั้งนี้ ผู้ที่อยู่ในงานวิทย์และโทรทัศน์สามารถนำสื่อวิทย์และโทรทัศน์ต่างๆ ไปไว้บนเครื่องแม่ข่ายทั้งหมดที่อยู่ในการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆได้มากเท่าที่ต้องการเพื่อให้บริการผู้ใช้ได้หลากหลายมากขึ้น สามารถให้บริการได้ตามเวลาจริงจากทุกที่ตลอดเวลา และให้ผู้ชมดาวน์โหลดได้ครั้งละหลาย ๆ คน ซึ่งช่วยลดปัญหาเรื่องของเครื่องแม่ข่ายล่มจากการเข้าใช้บริการครั้งละมากๆ (48)

**8.2.1 งานโทรทัศน์สู่โลกอินเทอร์เน็ตผ่านการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ** มีผลสำรวจที่น่าสนใจจากดีลอยด์ (Deloitte) เมื่อกุมภาพันธ์ 2554 โดยสำรวจชาวอเมริกันที่มีอายุ 14 - 75 ปี เกือบ 2,000 คน เกี่ยวกับแนวโน้มอิทธิพลของโทรทัศน์ที่เชื่อมต่อกับอินเทอร์เน็ตของผู้บริโภค (23) สรุปว่าชาวอเมริกันร้อยละ 71 ยังนิยมขอการดูโทรทัศน์ผ่านอุปกรณ์ต่างๆ และร้อยละ 42 นิยมใช้อินเทอร์เน็ต ฉะนั้น ผู้ให้บริการงานโทรทัศน์ต้องพัฒนาให้มีบริการที่หลากหลายและรองรับกลุ่มผู้บริโภค ถ้าหากผู้ให้บริการลงทุนเครื่องแม่ข่ายเองเมื่อต้องเก็บข้อมูลมากๆ ก็อาจจะทำให้มีข้อจำกัดด้านพื้นที่ ยิ่งกว่านั้นเมื่อมีผู้บริโภคจำนวนมากเข้ามาใช้งานพร้อมกัน อาจทำให้เครื่องแม่ข่ายที่มีอยู่นั้นไม่เพียงพอต่อการรองรับการใช้งาน ซึ่งอาจทำให้เครื่องแม่ข่ายล่ม ถ้าหันไปใช้บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆอาจช่วยลดข้อจำกัดด้านพื้นที่และการเข้าถึงข้อมูลพร้อมกันได้

**8.2.2 บีบีซีใช้การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆเป็นกลยุทธ์ทางเทคโนโลยี** มีข่าวจากคอมพิวเตอร์วีคลี่ (www.computerweekly.com/...) (36) เมื่อมีนาคม 2554 ว่า บีบีซีมีแผนการที่จะใช้การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆเพื่อเพิ่มขีดความสามารถและความ

ยืดหยุ่นในการใช้งานเพื่อลดปัญหาการดาวน์โหลดข้อมูลเป็นเวลานาน บีบีซีจึงสร้างการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆส่วนตัว ชื่อว่า "บีคลาวด์ (B-Cloud)" และสร้างหน่วยเก็บสำรองข้อมูลในฐานะบริการเพื่อเป็นศูนย์กลางรวบรวมข้อมูลของหน่วยงานและช่องโทรทัศน์ต่างๆ และยังพิจารณาสร้างฐานข้อมูลในฐานะบริการ (Database-as-a-Service) แต่ยังมีประเด็นด้านกฎหมายที่ต้องคิดพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนและยังหาข้อสรุปไม่ได้ เพราะหากเปิดให้บริการดังกล่าวอาจมีความเสี่ยงด้านความปลอดภัยของข้อมูล ทั้งนี้ เมื่อมิถุนายน 2554 มีรายงานจากเว็บคอมพิวเตอร์ (www.computing.co.uk/...) ว่าบีบีซีตัดสินใจจะไม่นำบริการหลักไปไว้ใน การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ สาธารณะเนื่องจากไม่มั่นใจในเรื่องของกฎหมายปกป้องข้อมูล (Data Protection Act) และกฎหมายเรียกพยาน (Subpoena Law) เพราะแต่ละประเทศมีกฎหมายเทคโนโลยีสารสนเทศแตกต่างกัน

**8.2.3 บริษัทเคเบิลทีวีหาพันธมิตรด้านการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ** จากเว็บ "วอนต์ไชนาไทมส์ (www.wantchinatimes.com/...)" บริษัท "เคโบร (Kbro)" ผู้ให้บริการเคเบิลทีวีในไต้หวันหาพันธมิตรด้านการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ (37) จัดทำทีวีอินเทอร์เน็ตและจัดตั้งกลุ่มพันธมิตรด้านการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ โดยในช่วงเริ่มต้นจะให้บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆแบบเปิด (Open Cloud Computing) แก่กลุ่มบริษัทในเครือ จากนั้นจะร่วมมือกับแอปเปิลและกูเกิลเพื่อนำบริการไปไว้ในร้านซอฟต์แวร์ประยุกต์ หรือ "แอปพส์โตร์ (App Store)" เพื่อสร้างคลังแอปพลิเคชันทีวีอินเทอร์เน็ต นอกจากนี้เคโบรยังจะลงทุนด้านฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์ให้มากขึ้นเพื่อเพิ่มช่องสัญญาณและปรับปรุงการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง



## 9. สรุป

กล่าวกันว่าเทคโนโลยีการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆเป็นเทคโนโลยีที่มีประโยชน์มหาศาล มีการนำไปใช้ในทุวงการโดยเฉพาะอย่างยิ่งวงการโทรคมนาคม ในบทความนี้จึงได้นำเสนอ ความหมายและประวัติวิวัฒนาการการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ ประเภทและผลดีผลเสียการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ มาตรฐานการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ ผู้ให้บริการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆในประเทศไทยและ

ต่างประเทศ การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ โดยผู้ให้บริการหลักด้านโทรคมนาคม การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆในผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ และการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆในงานวิทยุและโทรทัศน์ ฉะนั้น ถ้าผู้ให้บริการหลักโทรคมนาคมได้ยังมีได้นำเทคโนโลยีการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆไปใช้ก็ควร จะกำหนดให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องของศึกษาหาข้อมูลและพิจารณานำไปใช้ให้เป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

## บรรณานุกรม

1. กสท. “กสท. ทุ่ม 265 ลั่นหยุดบริการ CAT IDC รับฝากเซิร์ฟเวอร์” [www.thailandindustry.com/news/view.php?id=14606&section=2](http://www.thailandindustry.com/news/view.php?id=14606&section=2). เข้าค้นเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2554.
2. พูจิตลี “พูจิตลี รุกบริหารคลาวด์ซูโซลูชันไอทีลดต้นทุนองค์กร” [thairecent.com/IT/2011/915401/](http://thairecent.com/IT/2011/915401/). เข้าค้นเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2554.
3. ศรีศักดิ์ จามรมาน “ความน่าสนใจของ Cloud Computing” นิตยสารซีไอโอ เวิลด์ แอนด์ บิสซิเนส ปีที่ 08 ฉบับที่ 096 เดือนมิถุนายน 2552 หน้า 48 - 49
4. ศรีศักดิ์ จามรมาน “แนวโน้มคลาวด์คอมพิวเตอร์กับการประกอบธุรกิจในปี พ.ศ. 2554” หนังสือพิมพ์เทคโนโลยีเจอร์นัล ปีที่ 20 ฉบับที่ 849 หน้า 15 วันที่ 13 - 19 ธันวาคม 2553
5. ศรีศักดิ์ จามรมาน “ภาษาไอทีวันละคำ : Cloud Computing” รายการโทรทัศน์ เอแบค แชนแนล ออกอากาศวันที่ 31 พฤษภาคม 2554 เวลา 15.30 - 15.35 น.
6. ศรีศักดิ์ จามรมาน “ศูนย์กลางข้อมูลเพื่อความต่อเนื่องในงานโทรคมนาคม” บทความวิจัยโดยคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ในวารสาร กทช. ประจำปี พ.ศ. 2552 เล่ม 1/2 หน้า 189 - 213 เดือนตุลาคม 2552
7. amazonwebservices. “What is AWS?”. [aws.amazon.com/what-is-aws/](http://aws.amazon.com/what-is-aws/). Accessed on August 17, 2011.
8. Antony Savvas. “Cloud will be main platform by 2014, say IT leaders”. [www.computerworlduk.com/news/cloud-computing/3289214/cloud-will-be-main-platform-by-2014-say-it-leaders/](http://www.computerworlduk.com/news/cloud-computing/3289214/cloud-will-be-main-platform-by-2014-say-it-leaders/). Posted on July 20, 2011. Accessed on August 20, 2011.



9. Bloomberg Businessweek. **“The Cloud: Battle of the Tech Titans”**. [www.businessweek.com/magazine/content/11\\_11/b4219052599182.htm](http://www.businessweek.com/magazine/content/11_11/b4219052599182.htm). Posted on March 3, 2011, Accessed on August 15, 2011.
10. Business Service Management Hub. **“Understanding the Different Levels of Cloud Computing”**. [www.businessservicemanagementhub.com/2011/03/16/understanding-the-different-levels-of-cloud-computing/](http://www.businessservicemanagementhub.com/2011/03/16/understanding-the-different-levels-of-cloud-computing/). Posted on March 16, 2011. Accessed on August 23, 2011.
11. Businesscloudnews. **“Huawei to Release First Cloud Smartphone?”**. [www.businesscloudnews.com/mobile-cloud/508-huawei-to-release-first-cloud-computing-smartphone.html](http://www.businesscloudnews.com/mobile-cloud/508-huawei-to-release-first-cloud-computing-smartphone.html). Posted on August 1, 2011. Accessed on August 10, 2011.
12. Caroline Giegerich. **“Online Radio: How Do the 4 Leading Services Compare?”**. [mashable.com/2011/08/11/music-services-compared/](http://mashable.com/2011/08/11/music-services-compared/). Posted on August 11, 2011. Accessed on August 16, 2011.
13. Catherine. **“The Pros and cons of Cloud Computing”**. [www.iraqmoratorium.com/the-pros-and-cons-of-cloud-computing/](http://www.iraqmoratorium.com/the-pros-and-cons-of-cloud-computing/). Posted on July 27, 2011. Accessed on August 18, 2011.
14. Centers for Medicare & Medicaid Services. **“CMS Cloud Computing Standard”**. [www.cms.gov/informationsecurity/downloads/rmh\\_viii\\_3.2\\_cloud\\_computing.pdf](http://www.cms.gov/informationsecurity/downloads/rmh_viii_3.2_cloud_computing.pdf). Accessed on August 11, 2011.
15. Charmonman, S. **“Data Center for eCommerce Business Continuity”**. Proceedings of the 8<sup>th</sup> International Conference on e-Business 2009 (iNCEB 2009), 28-30 October 2009. Pages xvii - xxii.
16. ChinaDaily. **“Huawei’ makes first cloud-computing phone”**. [www.chinadaily.com.cn/cndy/2011-08/01/content\\_13019663.htm](http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2011-08/01/content_13019663.htm). Accessed on August 1, 2011.
17. Cloud Tweaks. **“Cloud computing with AT&T - Are they one step ahead?”**. [www.cloudtweaks.com/2011/05/cloud-computing-with-att-are-they-one-step-ahead/](http://www.cloudtweaks.com/2011/05/cloud-computing-with-att-are-they-one-step-ahead/). Posted on May 26, 2011. Accessed on August 17, 2011.
18. CloudPro. **“RIM set to introduce cloud management for the Blackberry”**. [www.cloudpro.co.uk/cloud-essentials/cloud-security/1495/rim-set-introduce-cloud-management-blackberry](http://www.cloudpro.co.uk/cloud-essentials/cloud-security/1495/rim-set-introduce-cloud-management-blackberry). Posted on August 15, 2011. Accessed on August 20, 2011.
19. ComputerWeekly. **“Worldwide SaaS sales to grow 21% in 2011 driven by CRM purchases, says Gartner”**. [www.computerweekly.com/Articles/2011/07/07/247209/Worldwide-SaaS-sales-to-grow-21-in-2011-driven-by-CRM-purchases-says.htm](http://www.computerweekly.com/Articles/2011/07/07/247209/Worldwide-SaaS-sales-to-grow-21-in-2011-driven-by-CRM-purchases-says.htm). Accessed on 17 August, 2011.



20. Computerworld. **“China building a city for cloud computing”**. [www.computerworld.com/article/9208398/China\\_building\\_a\\_city\\_for\\_cloud\\_computing](http://www.computerworld.com/article/9208398/China_building_a_city_for_cloud_computing). Posted on February 7, 2011, Accessed on August 20, 2011.
21. CRN. **“CenturyLink-Savvis deal continues carrier cloud charge”**. [www.crn.com/news/cloud/229402365/centurylink-savvis-deal-continues-carrier-cloud-charge.htm](http://www.crn.com/news/cloud/229402365/centurylink-savvis-deal-continues-carrier-cloud-charge.htm). Accessed on August 19, 2011.
22. David D Smalls. **“Pros and Cons of Cloud Computing for Business”**. [ezinearticles.com/?expert=David\\_D\\_Smalls](http://ezinearticles.com/?expert=David_D_Smalls). Posted on July 18, 2011. Accessed on August 19, 2011.
23. Deloitte. **“Deloitte’s “State of the Media Democracy” Survey: TV Industry Embraces the Internet and Prospers”**. [www.deloitte.com/view/en\\_US/us/press/Press-Releases/dc69d100b4ccd210VgnVCM2000001b56f00aRCRD.htm](http://www.deloitte.com/view/en_US/us/press/Press-Releases/dc69d100b4ccd210VgnVCM2000001b56f00aRCRD.htm). Posted on Feb. 1, 2011. Accessed on August 19, 2011.
24. Elizabeth Flock and Hayley Tsukayama. **“iCloud, cloud computing services promise to change the way we use computers”**. [www.washingtonpost.com/business/cloud-cloud-computing-services-promise-to-change-the-way-we-use-computers/2011/06/06/AGBdTgKH\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/business/cloud-cloud-computing-services-promise-to-change-the-way-we-use-computers/2011/06/06/AGBdTgKH_story.html) Posted on 7June2011. Accessed on August 15, 2011.
25. Erica Ho. **“Amazon’s Streaming Music Service, Cloud Player, Goes Live”**. [techland.time.com/2011/03/29/amazons-streaming-music-service-cloud-player-goes-live/#ixzz1VSNroB9c](http://techland.time.com/2011/03/29/amazons-streaming-music-service-cloud-player-goes-live/#ixzz1VSNroB9c). Posted on March 29, 2011. Accessed on August 15, 2011.
26. Fierce Telecom. **“Windstream’s \$2.3B PAETEC buy enhances its business service foothold”**. [www.fiercetelecom.com/story/windstreams-23b-paetec-buy-enhances-its-business-service-foothold/2011-08-03](http://www.fiercetelecom.com/story/windstreams-23b-paetec-buy-enhances-its-business-service-foothold/2011-08-03). Posted on August 3, 2011. Accessed on August 18, 2011.
27. FinancialTechSpotlight. **“CAT Telecom plans to expand broadband and cloud computing services”**. [financial.tmcnet.com/news/2011/05/02/5479262.htm](http://financial.tmcnet.com/news/2011/05/02/5479262.htm). Posted on May 02, 2011 Accessed on August 17, 2011.
28. Guardian. **“How the smartphone is killing the PC”**. [www.guardian.co.uk/technology/2011/jun/05/smartphone-killing-pc](http://www.guardian.co.uk/technology/2011/jun/05/smartphone-killing-pc). Posted on 5June11. Accessed on August 15, 2011.
29. Horizon Watching. **“Cloud Computing In 2011: Private Clouds Are An Important Trend”**. [horizonwatching.typepad.com/horizonwatching/2011/01/cloud-computing-in-2011-private-clouds-are-an-important-trend.html](http://horizonwatching.typepad.com/horizonwatching/2011/01/cloud-computing-in-2011-private-clouds-are-an-important-trend.html). Posted on January 25, 2011. Accessed on August 20, 2011.



30. Hosted PBX Services. **“Windstream plots cloud computing growth with \$310 million deal for Hosted Solutions”**. [hostedpbxservices.com/windstream-plots-cloud-computing-growth-with-310-million-deal-for-hosted-solutions/](http://hostedpbxservices.com/windstream-plots-cloud-computing-growth-with-310-million-deal-for-hosted-solutions/). Accessed on August 17, 2011.
31. Information Week. **“AT&T jumps into cloud computing with synaptic hosting”**. [www.informationweek.com/news/services/hosted\\_apps/209903319](http://www.informationweek.com/news/services/hosted_apps/209903319). Posted on August 5, 2008. Accessed on August 20, 2011.
32. iStockAnalyst. **“True, Microsoft in cloud computing tie-up”**. [www.istockanalyst.com/business/news/5077829/true-microsoft-in-cloud-computing-tie-up#](http://www.istockanalyst.com/business/news/5077829/true-microsoft-in-cloud-computing-tie-up#). Posted on Wednesday, April 20, 2011. Accessed on August 22, 2011.
33. IT Web. **“Vox Telecom announces international partnership with leading cloud-based network monitoring firm”**. [www.itweb.co.za/index.php?option=com\\_content&view=article&id=45793:vox-telecom-announces-international-partnership-with-leading-cloudbased-network-monitoring-firm&catid=367](http://www.itweb.co.za/index.php?option=com_content&view=article&id=45793:vox-telecom-announces-international-partnership-with-leading-cloudbased-network-monitoring-firm&catid=367). Posted on July 29, 2011. Accessed on August 21, 2011.
34. Jared. **“Cloud Computing Gaining Popularity Amongst Large Companies”**. [www.thenewtechblog.com/cloud-computing-gaining-popularity-amongst-large-companies/](http://www.thenewtechblog.com/cloud-computing-gaining-popularity-amongst-large-companies/) Posted on July 22, 2011. Accessed on August 18, 2011.
35. Jim Drumm. **“Pros and Cons of Cloud Computing”**. [www.erpsoftwareblog.com/2011/07/the-pros-and-cons-of-cloud-computing-gather-your-resources-to-make-an-informed-decision/](http://www.erpsoftwareblog.com/2011/07/the-pros-and-cons-of-cloud-computing-gather-your-resources-to-make-an-informed-decision/). Posted on March 21, 2011. Accessed on August 15, 2011.
36. Kathleen Hall. **“BBC commits to the cloud”**. [www.computerweekly.com/Articles/2011/03/07/245746/BBC-commits-to-the-cloud.htm](http://www.computerweekly.com/Articles/2011/03/07/245746/BBC-commits-to-the-cloud.htm) J13. Posted on March 07, 2011. Accessed on August 19, 2011.
37. Lin Shu-hui and Staff Reporter. **“Taiwan cable TV company Kbro seeks cloud computing alliance”**. [www.wantchinatimes.com/news-subclass-cnt.aspx?cid=1502&MainCatID=&id=20110630000060](http://www.wantchinatimes.com/news-subclass-cnt.aspx?cid=1502&MainCatID=&id=20110630000060). Posted on 2011-06-30. Accessed on August 20, 2011.
38. Matthew Lynley. **“It’s official: Google unveils cloud music player”**. [venturebeat.com/2011/05/10/google-cloud-music-player/](http://venturebeat.com/2011/05/10/google-cloud-music-player/). Posted on May 10, 2011. Accessed on August 19, 2011.
39. Microreviews. **“Types of Cloud Computing”**. [microreviews.org/types-of-cloud-computing/](http://microreviews.org/types-of-cloud-computing/). Accessed on 17 August 2011.





40. Nagi, K. and Charmonman, S. **“Computer and the Cloud: Can eLearning Continue Expanding Higher Education?”** National e-Learning Conference: Enhancing the Quality of e-Learning. Organized by Thai Cyber University, Windsor Suites Hotel, Bangkok, Thailand. 10 August 2010.
41. Network World. **“Cloud computing: Pros and cons”**. [www.networkworld.com/supp/2009/ndc3/051809-cloud-pro-con.html](http://www.networkworld.com/supp/2009/ndc3/051809-cloud-pro-con.html). Posted on May 18, 2009. Accessed on August 22, 2011.
42. Networks Asia. **“Cloud service a natural play for telecom carriers”**. [www.networksasia.net/print/3119](http://www.networksasia.net/print/3119). Posted on June 24, 2009, Accessed on August 21, 2011.
43. Ray Mota. **“Five Telecom Provider Benefits of Offering Cloud Computing Services.”** [searchtelecom.techtarget.com/tip/Five-telecom-provider-benefits-of-offering-cloud-computing-services](http://searchtelecom.techtarget.com/tip/Five-telecom-provider-benefits-of-offering-cloud-computing-services). Accessed on August 15, 2011.
44. Reuter. **“Apple ventures into cloud computing”**. [www.gmanews.tv/story/222724/technology/apple-ventures-into-cloud-computing](http://www.gmanews.tv/story/222724/technology/apple-ventures-into-cloud-computing). Posted on 06/07/2011. Accessed on August 17, 2011.
45. Salesforce.com. **“The Seven Standards of Cloud Computing Service Delivery”**. [www.salesforce.com/assets/pdf/datasheets/SevenStandards.pdf](http://www.salesforce.com/assets/pdf/datasheets/SevenStandards.pdf). Accessed on August 15, 2011
46. The Full Wiki. **“Cloud computing: Timeline”**. [timeline.thefullwiki.org/Cloud\\_computing](http://timeline.thefullwiki.org/Cloud_computing). Accessed on August 15, 2011.
47. TrueMove. **“Microsoft and True Corporation Celebrate Collaboration”**. [www.truemove.com/en/True-cround-computing.rails](http://www.truemove.com/en/True-cround-computing.rails). Accessed on August 11, 2011.
48. Unknown Error Another Technical Community. **“Video cloud computing on the Application of the NGB”**. [unknownerror.net/2011-06/video-cloud-computing-on-the-application-of-the-ngb-36991](http://unknownerror.net/2011-06/video-cloud-computing-on-the-application-of-the-ngb-36991). Accessed on August 15, 2011.
49. Vox Telecom. **“Group at a glance”**. [www.voxtelecom.co.za/about/group.asp](http://www.voxtelecom.co.za/about/group.asp). Accessed on August 18, 2011.
50. Vox Telecom. **“Message from chairman”**. [www.voxtelecom.co.za/about/chairman.asp](http://www.voxtelecom.co.za/about/chairman.asp). Accessed on August 18, 2011.
51. Washington Post. **“The, USinternetworking agrees to \$300 million acquisition by AT&T.3”** [www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/09/12/AR2006091201414.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/09/12/AR2006091201414.html). Posted on September 13, 2006. Accessed on August 18, 2011.



52. WhatIsCloud.org. **“Cloud Deployment Models”**. [www.whatissoa.com/whatiscloud/p1.php](http://www.whatissoa.com/whatiscloud/p1.php)  
Accessed on 17 August 2011.
53. Wikipedia. **“Acquisition by CenturyTel”**. [en.wikipedia.org/wiki/EMBARQ#Acquisition\\_by\\_CenturyTel](http://en.wikipedia.org/wiki/EMBARQ#Acquisition_by_CenturyTel). Accessed on August 17, 2011
54. Wikipedia. **“AppNeta”**. [en.wikipedia.org/wiki/AppNeta](http://en.wikipedia.org/wiki/AppNeta). Accessed on August 17, 2011.
55. Wikipedia. **“At&T”**. [en.wikipedia.org/wiki/AT%26T\\_Corporation](http://en.wikipedia.org/wiki/AT%26T_Corporation). Accessed on August 18, 2011.
56. Wikipedia. **“CenturyLink”**. [en.wikipedia.org/wiki/CenturyLink](http://en.wikipedia.org/wiki/CenturyLink). Accessed on August 16, 2011.
57. Wikipedia. **“Cloud Computing.”** [en.wikipedia.org/wiki/Cloud\\_computing](http://en.wikipedia.org/wiki/Cloud_computing). Accessed on August 8, 2011.
58. Wikipedia. **“Merger with CenturyLink”**. [en.wikipedia.org/wiki/Qwest\\_Communications#Merger\\_with\\_CenturyLink](http://en.wikipedia.org/wiki/Qwest_Communications#Merger_with_CenturyLink). Accessed on August 17, 2011.
59. Wikipedia. **“Winstream Communication”**. [en.wikipedia.org/wiki/Windstream\\_Communications](http://en.wikipedia.org/wiki/Windstream_Communications).  
Accessed on August 16, 2011.
60. Yahoo. **“Microsoft ‘cloud’ service Azure to launch January 1”**. [tech.yahoo.com/news/afp/20091117/tc\\_afp/usitcompanyinternetmicrosoftsoftware](http://tech.yahoo.com/news/afp/20091117/tc_afp/usitcompanyinternetmicrosoftsoftware). Posted on Tue Nov 17, 2011.  
Accessed on August 20, 2011.
61. ZTE Technologies. **“Cloud Computing Comes to Telecommunications.”** [www.en.zte.com.cn/endata/magazine/zte technologies/2011/no3\\_1\\_1/articles/201105/t20110520\\_235158.html](http://www.en.zte.com.cn/endata/magazine/zte technologies/2011/no3_1_1/articles/201105/t20110520_235158.html). Posted on May 20, 2011. Accessed on August 20, 2011.



# 007 >





# หลักเศรษฐศาสตร์ในกฎหมายการแข่งขันทางการค้า

ฤทธิเดช เหมาะประสิทธิ์<sup>1</sup>

สำนักกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ



## 1. เบื้องต้น

กฎหมายการแข่งขันทางการค้า (competition law) เป็นกฎหมายลักษณะพิเศษที่มีพื้นฐานแนวคิดและกระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่ต้องอาศัยหลักวิชาการทางเศรษฐศาสตร์<sup>2</sup> โดยหากจะพูดอีกนัยหนึ่งเป้าหมายหลักของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าคือการสร้างไว้ซึ่งระบบการจัดสรรทางเศรษฐศาสตร์ (economic allocation) โดยการเคลื่อนย้ายอำนาจในการตัดสินใจออกจากส่วนกลางไปสู่ผู้เล่นในตลาด<sup>3</sup> ทั้งนี้ เพื่อก่อให้เกิดการกระจายสวัสดิการผู้บริโภคที่สูงที่สุด<sup>4</sup> โดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อสนับสนุนการปรับทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์มาใช้กับสภาพชีวิตประจำวัน<sup>5</sup> จึงจกเห็นได้ว่าหลักการทางเศรษฐศาสตร์จึงมีความสัมพันธ์อย่างลึกซึ้งกับกฎหมายการแข่งขันทางการค้าตั้งแต่ในเชิงนโยบายการกำกับดูแลจนไปถึงกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ความสัมพันธ์ลักษณะนี้ล้วนปรากฏหลักฐานอยู่ในกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของทั้งฝั่งอเมริกาเหนือ ยุโรป และประเทศอื่น<sup>6</sup> ซึ่งต่างมีอิทธิพลต่อกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทยทั้งสิ้น

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่นักกฎหมายและหน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันจะต้องเข้าใจถึงหลักการและทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เพื่อวางกรอบพื้นฐานทางความคิดให้ถ่องแท้เสียก่อนเพื่อให้เกิดความเข้าใจหลักกฎหมายการแข่งขันทางการค้าทั้งในเชิงกว้างและเชิงลึก ดังนั้นเพื่อความง่ายในการอ่านทำความเข้าใจ ผู้เขียนขอแบ่งเนื้อหาของบทความนี้ออกเป็นสองส่วนใหญ่ๆ ส่วนแรก กล่าวถึงเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ (economic rationale) ในการมีกฎหมายการแข่งขันทางการค้า ส่วนที่สอง จะกล่าวถึงการตีความในทางเศรษฐศาสตร์ (economic interpretation) ที่นำไปสู่การปรับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าในตลาด ซึ่งประกอบไปด้วยแนวความคิดในเรื่อง อำนาจเหนือตลาด (market power) นิยามตลาด (market definition) อำนาจครอบงำ (Dominance) และการใช้อำนาจครอบงำโดยมิชอบ (abuse of dominant power)

<sup>1</sup> LL.B. Chulalongkorn University, LL.M. Chulalongkorn University, LL.M. University of Southern California  
<sup>2</sup> Richard A. Posner, *Antitrust Law*, 2<sup>nd</sup> Ed., The University of Chicago Press 2001.  
<sup>3</sup> Lawrence A. Sullivan & Warren S. Grimes, *the Law of Antitrust: An Integrated Handbook*, 2 Ed, Thompson West, 2006.  
<sup>4</sup> Robert H. Bork, *the Antitrust Paradox*, New York: Free Press 1978.  
<sup>5</sup> George J. Stigler, *Law or Economics?*, The University of Chicago Journal of Law & Economics vol. XXXV, October 1992.  
<sup>6</sup> Mike Walker, *Competition Law, Anti-Competitive Behavior, and Merger Analysis: Economic Foundations*, Asian Development Bank, 2006.



## 2. ประโยชน์ทางเศรษฐศาสตร์ของการแข่งขัน

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปทั้งแวดวงเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ว่าการแข่งขัน เป็นสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย เหตุผลโดยย่อ คือ การแข่งขันนำมาซึ่งความมีประสิทธิภาพทางต้นทุน (cost efficiency) ให้สินค้าที่มีราคาต่ำลง (หรือคุณภาพสูงขึ้น) และเป็นการส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมอยู่เสมอ ตลาดที่มีการแข่งขันจะนำมาซึ่งสวัสดิการผู้บริโภคที่สูงขึ้น ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว นอกจากนี้ในตลาดที่มีการแข่งขันมากกว่า สวัสดิการผู้บริโภคจะสูงกว่าตลาดที่มีการแข่งขันต่ำกว่า ในทางกลับกัน ก็เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า การผูกขาด ส่งผลกระทบต่อทางลบแก่สวัสดิการผู้บริโภค (consumer welfare) ดังนั้น เราจึงสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า กฎหมายการแข่งขันทางการค้าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีมาตรการเพื่อปกป้องกระบวนการในการแข่งขันเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภค<sup>7</sup>

เพื่อที่จะทำให้เราสามารถเข้าใจประโยชน์ของการแข่งขันต่อผู้บริโภคได้ง่ายขึ้น นักวิชาการจึงมักเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นแก่ผู้บริโภคระหว่างตัวอย่างของตลาดที่มีความแตกต่างกันในสองรูปแบบ คือ ตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ (perfect competition) กับตลาดที่ปราศจากการแข่งขันหรือตลาดผูกขาด (monopoly) โดยตลาดทั้งสองรูปแบบนี้มีความแตกต่างกันเป็นอย่างมากทางด้าน การกระจาย สวัสดิการผู้บริโภค โดยในตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ สวัสดิการสังคมไม่สามารถถูกขยายเพิ่มได้อีกต่อไป ไม่ว่าจะมีการแทรกแซงตลาดหรือไม่ กล่าวคือ สวัสดิการสังคมจะถูกขยายสูงสุด (maximum social

welfare)<sup>8</sup> ในขณะที่ ตลาดผูกขาด สวัสดิการผู้บริโภคยังสามารถถูกขยายเพิ่มเติมได้โดยการแทรกแซงสภาพการแข่งขัน ซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลการแข่งขัน

อนึ่ง ถึงแม้ตลาดแข่งขันสมบูรณ์และตลาดผูกขาด จะมีไข่อตัวอย่างของตลาดที่มีลักษณะเหมือนกับภาคอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ในปัจจุบัน ตลาดส่วนมากจะมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดภายในแกน (continuum) นี้ การยกตัวอย่างสภาพตลาดทั้งสองแบบจึงเป็นตัวอย่งที่ดีที่สามารถแสดงให้เห็นถึงประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้นจากการแทรกแซงการแข่งขันโดยกฎหมายการแข่งขันทางการค้า

### 2.1 ตลาดแข่งขันสมบูรณ์ (Perfect Competition)

ตลาดแข่งขันสมบูรณ์เป็นแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ที่นักเศรษฐศาสตร์นำมาใช้เมื่อจะต้องกล่าวถึงตลาดที่มีการแข่งขัน (competitive market) ปรัชญาของตลาดแข่งขันสมบูรณ์ ประกอบไปด้วย สมมุติฐานว่าตลาดประกอบด้วยผู้ซื้อและผู้ขายจำนวนมาก ปริมาณการซื้อขายสินค้าของผู้ซื้อและผู้ขายแต่ละรายมีน้อยหากเปรียบเทียบกับจำนวนการซื้อขายโดยรวมในตลาด ดังนั้น การซื้อขายแต่ละครั้งจึงไม่กระทบต่อราคาขายในตลาด (market price) นอกจากนี้ สินค้าที่ซื้อขายในตลาดดังกล่าวเป็นสินค้าที่มีคุณสมบัติเหมือนกัน (homogeneous) ผู้ซื้อและผู้ขายทุกรายต่างมีข้อมูลอย่างสมบูรณ์เกี่ยวกับตลาด พร้อมทั้งสามารถเข้าสู่ตลาดและออกจากตลาดได้โดยปราศจากต้นทุนใด ๆ

<sup>7</sup> Richard A. Posner, *Antitrust Law*, 2<sup>nd</sup> Ed., The University of Chicago Press 2001.

<sup>8</sup> ซึ่งเท่ากับเป็นการขยายสวัสดิการผู้บริโภคสูงสุดด้วยเช่นกัน



สมมุติฐานเหล่านี้ มีนัยหลายด้าน นัยที่สำคัญที่สุดคือ ราคาตลาดของสินค้า (market price) จะเท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่มในการผลิต (marginal cost of production) โดยต้นทุนส่วนเพิ่มคือ ต้นทุนการผลิตสินค้าหน่วยถัดไป อาทิ หากในการผลิตรถยนต์จำนวนเก้าคันจะต้องใช้เงินเท่ากับ 4,500,000 บาท ในขณะที่ หากโรงงานตัดสินใจผลิตรถยนต์เพิ่มเป็นสิบคัน ต้นทุนการผลิตโดยรวมจะเท่ากับ 4,550,000 บาท ดังนั้นต้นทุนส่วนเพิ่มในกรณีนี้จึงเท่ากับ  $4,550,000 - 4,500,000 = 50,000$  บาท<sup>9</sup> เหตุผลสำคัญเบื้องหลังสมมุติฐานนี้คือ หากราคาตลาดของสินค้ายังคงสูงกว่าต้นทุนส่วนเพิ่มในการผลิต ผู้ขายย่อมสามารถทำกำไรเพิ่มขึ้นได้หากมีการผลิตสินค้าเพิ่มขึ้นอีก เนื่องจากรายได้ที่จะได้จากการขายสินค้าที่ผลิตเพิ่ม มีจำนวนมากกว่าต้นทุนที่จะต้องจ่ายเพื่อเพิ่มการผลิต ผู้ขายที่มีเหตุผล (rational seller) จึงย่อมตัดสินใจที่จะผลิตสินค้าเพิ่ม เพราะสามารถทำกำไรได้เพิ่มขึ้น ในทางกลับกัน หากต้นทุนส่วนเพิ่มในการผลิตสินค้ามีจำนวนสูงกว่าราคาตลาดของสินค้า ผู้ผลิตจะสามารถเพิ่มกำไรให้แก่ตนเองได้หากตัดสินใจลดการผลิตลง นอกจากนี้ เมื่อสินค้าในตลาดมีคุณสมบัติเหมือนกันและไม่มีผู้ขายรายใดที่สามารถส่งผลกระทบต่อราคาได้ (ตามสมมุติฐานข้างต้น) ราคาของสินค้าจึงเท่ากันในผู้ขายแต่ละราย (และเท่ากับราคาตลาด) ด้วยเหตุดังกล่าว เราจึงสามารถสรุปได้ว่า ผู้ขายแต่ละรายจะขยายหรือลดจำนวนสินค้าที่จะขายในตลาดจนถึงจุดที่ต้นทุนส่วนเพิ่ม

เท่ากับราคาขายของสินค้าชนิดนั้น และต้นทุนส่วนเพิ่มของผู้ขายทุกคนจะเท่ากันทั้งตลาด

นัยสำคัญอีกประการของแบบจำลองนี้คือ จะไม่มีองค์กรธุรกิจ (firm) ใดๆ ในตลาดที่ได้รับกำไรทางเศรษฐศาสตร์ในเชิงบวก (positive economic benefit)<sup>10</sup> ทั้งนี้หากราคาขายในตลาดสูงมากจนผู้ขายรายใดได้รับกำไรทางเศรษฐศาสตร์ (หรือกำไรส่วนที่เกินจากที่พึงจะได้หากตลาดมีการแข่งขัน) ผู้ขายรายอื่นๆ ก็จะมาเข้ามาแข่งขันในตลาดดังกล่าวเพื่อแบ่งปันกำไรดังกล่าวจนกว่ากำไรนั้นจะหมดไป<sup>11</sup> พลวัตของตลาดเช่นนี้ส่งผลให้ ในท้ายที่สุด จะไม่มีผู้ขายในตลาดรายใดได้รับกำไรหรือขาดทุนทางเศรษฐศาสตร์เลย นอกจากนี้ผู้ขายทุกรายในตลาดจะได้กำไรในเชิงเศรษฐศาสตร์เท่ากันที่ศูนย์ด้วย ดังกล่าว นอกจากราคาขายของสินค้าในตลาดจะเท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่มในการผลิตแล้ว ราคาตลาดของสินค้าจะเท่ากับต้นทุนโดยเฉลี่ยของผู้ขาย (average cost of the firm) และต้นทุนส่วนเพิ่มในการผลิตก็เท่ากับต้นทุนโดยเฉลี่ยของผู้ขายเช่นกัน เพื่อสรุปให้เห็นภาพได้ง่ายขึ้น ตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์จะมีลักษณะดังนี้

- ราคาขาย (price) เท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่มในการผลิต (marginal cost)
- ราคาขาย (price) เท่ากับต้นทุนโดยเฉลี่ย (average cost)
- ไม่มีผู้ขายรายใดในตลาดจะได้กำไรในเชิงเศรษฐศาสตร์ (zero economics benefit)

<sup>9</sup> จากตัวอย่างนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าต้นทุนโดยเฉลี่ยในการผลิตรถยนต์ต่อ 1 คันลดลง

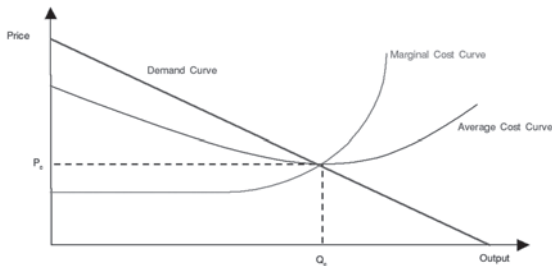
<sup>10</sup> ทั้งนี้ การที่ไม่มีกำไรทางเศรษฐศาสตร์มิได้หมายถึงการไม่มีกำไรในทางบัญชี สภาพการไม่มีกำไรในเชิงเศรษฐศาสตร์ (zero economics benefit) หมายถึง บัญชีการผลิตทั้งหมดที่ใช้ผลิตสินค้า ซึ่งรวมไปถึงทุนทรัพย์ (capital) เมื่อใช้ไปจะได้รายได้เท่ากับต้นทุนค่าเสียโอกาส (opportunity cost) สมมุติฐานนี้ส่งผลให้ผู้ขายสินค้าจะได้รับกำไรในระดับที่เรียกว่า กำไรปกติ (normal profit) หรือพูดได้อีกนัยหนึ่งว่า การไม่มีกำไรทางเศรษฐศาสตร์คือ การที่ผู้ผลิตไม่มีกำไรส่วนที่เกินจากที่พึงจะได้หากตลาดมีการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ

<sup>11</sup> เนื่องจากต้นทุนการเข้าสู่ตลาดและการออกจากตลาดเท่ากับศูนย์





แผนภาพ 1



จากแผนภาพ 1 เส้นตรงที่ลาดลงแสดงถึงเส้นอุปสงค์ของทั้งตลาด (industry demand curve) แสดงถึงปริมาณความต้องการสินค้าของผู้ซื้อทั้งตลาดที่ราคาต่างๆ หากสังเกตจากเส้นอุปสงค์ที่ราคาของสินค้าต่ำ ผู้บริโภคจะมีอุปสงค์ (ความต้องการในการซื้อสินค้า) สูง ด้วยเหตุดังกล่าวเส้นอุปสงค์จึงเฉียงลงเช่นเดียวกันกับสินค้าทั่วไปในท้องตลาด ที่จุด  $P_e$  คือราคาสินค้าพึงจะเป็นเมื่อมีการแข่งขันที่สมบูรณ์ และที่จุด  $Q_e$  คือปริมาณสินค้าในท้องตลาดที่พึงจะเป็นเมื่อมีการแข่งขันที่สมบูรณ์ เมื่อเป็นเช่นนั้นที่จุด  $P_e$  ต้นทุนส่วนเพิ่ม (marginal cost) ในการผลิตสินค้าจึงเท่ากับราคาขาย นอกจากนี้ต้นทุนโดยเฉลี่ย (average cost) ก็เท่ากับราคาตลาดที่จุดดังกล่าวด้วย

ในกรณีของตลาดแข่งขันสมบูรณ์นี้หน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันไม่สามารถมีมาตรการแทรกแซงใดๆ ที่จะส่งผลเป็นการเพิ่มสวัสดิการสังคม (social welfare)<sup>12</sup> ให้แก่ภาคอุตสาหกรรมดังกล่าวได้เลย อนึ่ง เพื่อการทำความเข้าใจในส่วนนี้ จะต้องเข้าใจว่าในตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ การแข่งขันจะก่อให้เกิดประโยชน์ในสองมิติ คือ ความมีประสิทธิภาพในการผลิต และความมีประสิทธิภาพในการจัดสรร

ความมีประสิทธิภาพในการผลิต (productive efficiency) เกิดขึ้นเมื่อการผลิตสินค้าสามารถทำได้ ที่ต้นทุนการผลิตที่ต่ำที่สุด (ที่เทคโนโลยีปัจจุบันและราคาของปัจจัยการผลิตในขณะนั้น) และจะเกิดขึ้นในอุตสาหกรรมที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ ดังนั้น ผู้ผลิตรายใดที่ไม่มีความสามารถในการลดต้นทุนการผลิตของตนให้เท่ากับต้นทุนการผลิตที่ต่ำที่สุด (หรืออีกนัยหนึ่ง คือผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพที่สุด) จะต้องประสบปัญหาขาดทุนและจะต้องออกจากตลาด ดังนั้นในตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ จะมีแต่ผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพในการผลิตและจะมีกำไรทางเศรษฐศาสตร์เท่ากับศูนย์ ด้วยเหตุดังกล่าวเราสามารถสรุปได้ว่าตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์จะนำมาซึ่งความมีประสิทธิภาพโดยรวมในการผลิตของอุตสาหกรรมในทางกลับกัน ตรงกันข้ามจะแสดงให้เห็นข้อเสียของตลาดอื่นๆ ที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์ ซึ่งก็คือ เกิดความไม่มีประสิทธิภาพในการผลิต โดยต้นทุนในการผลิตและราคาตลาดของสินค้าย่อมมีความแตกต่างกันไปตามสภาพการแข่งขันในตลาด ทั้งนี้ เมื่อสภาพตลาดไม่มีการแข่งขันมากพอจะส่งผลให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพในการผลิต และส่งผลให้เกิดความสูญเสียของสวัสดิการสังคมในท้ายที่สุด

ความมีประสิทธิภาพในการจัดสรร (allocative efficiency) เกี่ยวข้องกับระดับความแตกต่างระหว่างต้นทุนส่วนเพิ่มในการผลิตและการประเมินราคาของสินค้าชนิดนั้นของผู้บริโภค กล่าวคือ หากต้นทุนส่วนเพิ่มในการผลิตสินค้าแตกต่างไปจากความต้องการที่จะจ่าย (willingness to pay) ของผู้บริโภคต่อสินค้าส่วนเพิ่ม ความมีประสิทธิภาพสูงสุดในการจัดสรรย่อมไม่เกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น

<sup>12</sup> โดยสวัสดิการสังคมหมายถึงผลรวมระหว่างสวัสดิการผู้บริโภคและสวัสดิการผู้ผลิต

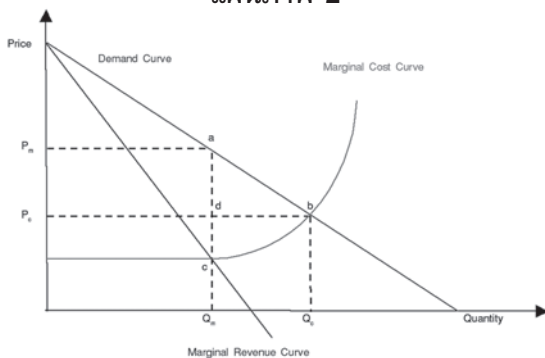


หากต้นทุนส่วนเพิ่มในการผลิตต่ำกว่าความต้องการที่จะจ่าย ผู้ผลิตและผู้บริโภคต่างไม่ได้รับสวัสดิการที่ดีที่สุด เพราะผู้ผลิตสามารถผลิตสินค้าเพิ่มขึ้นอีกเพื่อได้กำไรเพิ่ม ในขณะที่ผู้บริโภคก็จะได้สินค้าที่ราคาต่ำลงและหรือปริมาณมากขึ้นตามที่ต้องการ กรณีนี้ก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เพราะการที่ผู้ผลิตไม่นำทรัพยากรการผลิตไปผลิตสินค้าเพิ่ม ทำให้สวัสดิการสังคมลดต่ำกว่าที่ควรจะเป็นในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ ในทางกลับกัน หากต้นทุนส่วนเพิ่มในการผลิตสูงกว่าความต้องการที่จะจ่าย ผู้ผลิตและผู้บริโภคต่างก็ไม่ได้รับสวัสดิการที่ดีที่สุดเพราะผู้ผลิตสามารถลดการผลิตสินค้าเพื่อทำกำไรเพิ่ม ในขณะที่ผู้บริโภคก็จะได้ซื้อสินค้าในราคาและปริมาณตามที่ต้องการ ด้วยเหตุดังกล่าว ความมีประสิทธิภาพในการจัดสรรสูงสุดจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อต้นทุนส่วนเพิ่มในการผลิตเท่ากับราคาตลาดของสินค้า ซึ่งจะเกิดขึ้นในตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์

## 2.2 ตลาดผูกขาด (Monopoly)

ตลาดผูกขาดเป็นตลาดที่มีลักษณะตรงกันข้ามกับตลาดแข่งขันสมบูรณ์อย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ ในตลาดนี้ มีผู้ขายเพียงหนึ่งราย ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ ในตลาดจึงมีลักษณะดังแผนภาพข้างล่าง

แผนภาพ 2



จากแผนภาพ 2 แสดงให้เห็นว่าผู้ขายที่มีอำนาจผูกขาด (monopolist) จะตั้งราคาขายของสินค้าให้สูงกว่าราคาตลาดที่จะเกิดขึ้นหากมีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ ซึ่งที่ตลาดแข่งขันสมบูรณ์ผู้ขายจะตั้งราคาขายสินค้าที่เท่ากับจุด  $P_c$  ซึ่งเป็นจุดตัดระหว่างเส้นอุปสงค์ (demand curve) และเส้นต้นทุนส่วนเพิ่ม (marginal cost curve) แต่ในตลาดผูกขาด ผู้ที่มีอำนาจผูกขาดจะตั้งราคาขายสินค้าไว้ที่  $P_m$  ซึ่งสูงกว่า  $P_c$

หากเปรียบเทียบแผนภาพตลาดสมบูรณ์และตลาดผูกขาดจะพบว่า เส้นต้นทุนส่วนเพิ่มและเส้นอุปสงค์ยังคงมีอยู่เหมือนเดิม (ผู้เขียนจงใจละเส้นต้นทุนเฉลี่ยออกไปจากแผนภาพตลาดผูกขาดเนื่องจากไม่มีความจำเป็นต้องกล่าวถึง) เส้นอุปสงค์ของตลาดผูกขาดเป็นเส้นอุปสงค์ของผู้บริโภคต่อสินค้าของผู้มีอำนาจผูกขาด เนื่องจากทั้งสองอุตสาหกรรมมีผู้ผลิตอยู่เพียงรายเดียว อย่างไรก็ตาม ฟังสังเกตว่าในแผนภาพมีการเพิ่มเส้นรายได้ส่วนเพิ่ม (marginal revenue curve) ซึ่งเป็นเส้นที่แสดงถึงรายได้ที่เพิ่มขึ้นของผู้มีอำนาจผูกขาดหากมีการขายสินค้าเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งหน่วย ดังนั้นหากผู้มีอำนาจผูกขาดตัดสินใจผลิตสินค้าเพิ่มขึ้นอีกจำนวน ผู้ขายก็จะได้รับรายได้ส่วนเพิ่มในหน่วยสุดท้ายนั้น แต่เนื่องจากเส้นอุปสงค์ตกลง ผู้ขายจะต้องตั้งราคาขายที่ต่ำลงไม่เฉพาะสินค้าหน่วยสุดท้าย แต่ต้องตั้งราคาให้ต่ำลงในสินค้าทุกหน่วย<sup>13</sup> ดังจะสังเกตได้จากแผนภาพที่เส้นรายได้ส่วนเพิ่มจะอยู่ภายใต้เส้นอุปสงค์เสมอ เมื่อเป็นเช่นนั้นผู้ขายก็จะผลิตสินค้าเพื่อขายไปสู่จุดที่รายได้ส่วนเพิ่มเท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่ม (marginal cost = marginal revenue) เพื่อขยายกำไรของตนให้มากที่สุด กล่าวคือผู้ผลิตจะผลิตสินค้าที่จำนวนเท่ากับ  $Q_m$  และขายสินค้าที่ราคาเท่ากับ  $P_m$

<sup>13</sup> กรณีนี้ขึ้นอยู่กับสมมุติฐานว่าสินค้าที่ขายไม่ว่าก่อนหรือหลังจะมีราคาเท่ากัน (uniform price)



แผนภาพดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าในกรณีตลาดผูกขาดผู้มีอำนาจผูกขาดจะขายสินค้าในจำนวนที่น้อยลงและในราคาที่สูงขึ้นกว่าที่พึงจะขายในตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ กรณีนี้หมายความว่า การตัดสินใจตั้งราคาและประมาณการผลิตของผู้มีอำนาจผูกขาดไม่ก่อให้เกิดสวัสดิการสังคมสูงสุด และองค์กรกำกับดูแลการแข่งขันสามารถเข้ามาแทรกแซงเพื่อเพิ่มสวัสดิการสังคมได้ จากแผนภาพพื้นที่  $abcd$  ซึ่งเป็นพื้นที่ใต้เส้นอุปสงค์ระหว่างปริมาณ  $Q_c$  และ  $Q_m$  แสดงถึงความสูญเสียทางเศรษฐกิจ (deadweight loss) ที่เกิดขึ้นจากการผูกขาด ปริมาณการผลิตระหว่าง  $Q_c$  และ  $Q_m$  นี้ต้นทุนส่วนเพิ่มในการผลิตจะน้อยกว่ามูลค่าที่ผู้บริโภคพึงจ่าย (ตามเส้นอุปสงค์ที่อยู่ด้านบน) ดังนั้น หากผู้ผลิตตัดสินใจผลิตสินค้าเพิ่มเติมก็จะเกิดสวัสดิการสังคมเพิ่มขึ้นเนื่องจากต้นทุนส่วนเพิ่มในการผลิตสินค้าที่เพิ่มขึ้น มีมูลค่าน้อยกว่ามูลค่าที่ผู้ซื้อพึงจะจ่ายหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ สวัสดิการสังคมจะเพิ่มขึ้นได้หากมีการผลิตสินค้าเพิ่มขึ้นและลดราคาขายลง ในเบื้องต้น แผนภาพนี้เป็นหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าในตลาดผูกขาด ย่อมไม่เกิดควมมีประสิทธิภาพ ในการจัดสรร เนื่องจากมีความแตกต่างระหว่างต้นทุนส่วนเพิ่มในการผลิตและการประเมินราคาของสินค้าชนิดนั้นของผู้บริโภค

สวัสดิการสังคมโดยปรกติจะสามารถวัดได้สองส่วน คือ ประโยชน์ส่วนเกินของผู้บริโภค (consumer surplus) และประโยชน์ส่วนเกินของผู้ผลิต (producer surplus) โดยประโยชน์ส่วนเกินของผู้บริโภค คือ พื้นที่ใต้เส้นอุปสงค์ที่สูงกว่าระดับราคาสินค้า พื้นที่ส่วนนี้แสดงถึงผลรวมที่เกิดขึ้นจาก

การขายสินค้าให้กับผู้บริโภคโดยที่ผู้บริโภคประเมินมูลค่าของสินค้านั้นเกินกว่าราคาของสินค้า พื้นที่  $abd$  ตามแผนภาพแสดงถึงประโยชน์ส่วนเกินของผู้บริโภคที่สูญเสียไปจากการผูกขาด ส่วนพื้นที่  $bcd$  ซึ่งอยู่ใต้เส้นราคาแต่อยู่เหนือเส้นต้นทุนการผลิตส่วนเพิ่มแสดงถึงประโยชน์ส่วนเกินของผู้ผลิตที่เกิดขึ้น

ตลาดผูกขาดยังนำมาซึ่งความไม่มีประสิทธิภาพในการผลิต หากเปรียบเทียบกับในตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ ผู้ผลิตจะต้องผลิตอย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น มิฉะนั้นจะต้องถูกกดดันให้ออกจากตลาด ในขณะที่ในตลาดผูกขาดผู้ที่มีอำนาจผูกขาดยังสามารถทำกำไรอยู่ได้แม้ตนจะไม่มีประสิทธิภาพในการผลิต<sup>14</sup> โปรดสังเกตว่า ถึงแม้ต้นทุนส่วนเพิ่มจะสูงอย่างไม่มีประสิทธิภาพก็ตาม ราคาขายในตลาดก็จะสูงกว่า รวมถึงจำนวนสินค้าที่ขายก็จะต่ำกว่า และสถานการณ์เช่นนี้จะรุนแรงขึ้นหากเป็นกรณีที่เป็นผู้มีอำนาจผูกขาดที่ไม่มีประสิทธิภาพ<sup>15</sup>

### 2.3 มาตรฐานสวัสดิการ

#### (Welfare Standard)

เมื่อพูดถึงการกำกับดูแลตลาด นักเศรษฐศาสตร์โดยปรกติจะมุ่งเน้นการกำกับดูแลเพื่อปรับปรุงสวัสดิการทางสังคม (social welfare) ด้วยเหตุดังกล่าว มูลค่าที่เพิ่มขึ้นไม่ว่าในส่วนของประโยชน์ส่วนเกินของผู้บริโภคหรือผู้ผลิต ถือว่าไม่มีความแตกต่างกันในเชิงของการกำกับดูแลเพราะต่างเป็นประโยชน์ส่วนเพิ่มของสวัสดิการสังคม แต่ในบริบทของกฎหมายการแข่งขันทางการค้า นักนิติศาสตร์จะมุ่งเน้นไปที่สวัสดิการผู้บริโภค

<sup>14</sup> John Hicks, *Annual survey of economic theory: the theory of monopoly*, 1935.

<sup>15</sup> โปรดสังเกตว่า ผู้ที่มีอำนาจผูกขาดสามารถเป็นผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพได้เช่นกัน

(consumer welfare) หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งคือ ประโยชน์ส่วนเกินของผู้บริโภค (consumer surplus) ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) ระบุว่าเป้าหมายของ กฎหมายการแข่งขันทางการค้า คือ “การปกป้อง การแข่งขันในตลาด โดยถือว่าการแข่งขันเป็นวิธี ที่จะขยายสวัสดิการผู้บริโภคและสามารถจัดสรร ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ”<sup>16</sup> นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการการค้ากลาง (Federal Trade Commission หรือ FTC) ก็ได้กล่าวว่า FTC เป็น องค์การคุ้มครองผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกา ที่มุ่งเน้น ส่งเสริมการแข่งขันในตลาด โดยการแข่งขันจะส่ง ผลประโยชน์ให้แก่ผู้บริโภค<sup>17</sup>

เพื่อให้เห็นภาพมากขึ้น หากย้อนกลับไป ที่แผนภาพ 2 ถ้าสวัสดิการผู้บริโภคมีความสำคัญมาก กว่าสวัสดิการผู้ผลิต กฎหมายการแข่งขันทางการค้า ย่อมให้ความสำคัญกับการลดลงของประโยชน์ ส่วนเกินของผู้บริโภค (พื้นที่  $P_{abcdP}$ ) มากกว่า ความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการ ผูกขาด (พื้นที่  $abcd$ ) ทั้งนี้ พื้นที่  $P_{abcdP}$  ซึ่ง แสดงการลดลงของประโยชน์ส่วนเกินของผู้บริโภค สามารถแบ่งออกได้เป็นสองส่วน นั่นคือ พื้นที่  $P_{cdP}$  ซึ่งแสดงถึงกำไรที่เพิ่มขึ้นจากการที่มีอำนาจผูกขาด ขายสินค้าที่ราคา  $P^m$  ที่จำนวน  $Q^m$  แทนที่จะขายสินค้า ที่ราคา  $P_c$  ที่จำนวน  $Q_c$  (สถานการณ์ที่ควรจะเกิดขึ้น หากมีการแข่งขันสมบูรณ์) พื้นที่ส่วนนี้แสดงถึง จำนวนเงินโดยรวมที่ผู้บริโภคจะต้องจ่ายเพิ่มให้แก่ ผู้มีอำนาจผูกขาด ดังนั้น จำนวนเงินดังกล่าวจึง เป็นการเคลื่อนย้ายความมั่งคั่ง (wealth transfer) จาก

ผู้บริโภคไปสู่ผู้ผลิตที่มีอำนาจผูกขาด ในส่วนที่สอง พื้นที่  $abd$  แสดงถึงส่วนหนึ่งของความสูญเสียไปทาง เศรษฐศาสตร์ที่เกิดขึ้นจากการผูกขาด

ในส่วนนี้ แม้เป้าหมายทางเศรษฐศาสตร์และ เป้าหมายในการกำกับดูแลการแข่งขันจะไม่เหมือนกัน เสียทีเดียว ผู้เขียนใคร่ขอสรุปว่ากฎหมายการแข่งขัน ทางการค้ามีนัยสำคัญเพื่อการปกป้องคุ้มครอง ประโยชน์ของผู้บริโภค โดยมีเหตุผลหลักเนื่องจาก ผู้บริโภคเป็นหน่วยทางเศรษฐกิจที่มีอำนาจต่อรองต่ำ ต่างจากผู้ผลิตที่มีอำนาจต่อรองสูงกว่า<sup>18</sup> นอกจากนี้ การปกป้องการแข่งขันและกระบวนการแข่งขันในตลาด ให้ราคาสินค้าต่ำลงและมีจำนวนสินค้าที่จะขายใน ท้องตลาดเพิ่มขึ้น ซึ่งล้วนแต่เป็นผลดีแก่ทั้งผู้ผลิต และผู้บริโภค (หากตลาดมีการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ)

## 2.4 ตลาดแข่งขันน้อยราย (Oligopoly) และตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด (Monopolistic Market)

ไม่ว่าแบบจำลองของตลาดแข่งขันสมบูรณ์ หรือตลาดผูกขาดก็ยังไม่สามารถนำมาใช้เป็นแบบใน การพิจารณาสภาพการแข่งขันของภาคอุตสาหกรรม ใดๆ ในโลกแห่งความเป็นจริงได้ แม้แบบจำลองตลาด ดังกล่าวเป็นตัวอย่างที่ดีที่สามารถนำมาใช้เพื่อ ทำความเข้าใจหลักการเบื้องต้นทางเศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะสามารถแสดงผลร้ายที่จะเกิดขึ้นแก่ สวัสดิการต่างๆ ในตลาดผูกขาด แต่แบบจำลองดังกล่าว ก็ไม่สามารถนำมาใช้เพื่อการพิจารณาโมโนบายหรือ มีมาตรการใดๆ ในการกำกับดูแลการแข่งขันได้ เพราะมิได้คำนึงถึงการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กร

<sup>16</sup> EAGCP on “An Economic Approach to Article 82”, 2005

<sup>17</sup> FTC, Promoting Competition, Protecting Consumers: A Plain English Guide to Antitrust Laws

<sup>18</sup> K J Cseres, “The Controversies of the Consumer Welfare Standard”, March 2007.



ธุรกิจ (firm) ในตลาด และมีได้คำนึงถึงผลกระทบต่อการแข่งขันจากการมีพฤติกรรมหรือการตัดสินใจใด ๆ ขององค์กรธุรกิจในตลาด

ในแบบจำลองตลาดแข่งขันสมบูรณ์ องค์กรธุรกิจจะมีขนาดเล็ก (หากเปรียบเทียบกับขนาดของตลาดโดยรวม) จนถึงขนาดที่การซื้อขายสินค้าขององค์กรใด ๆ จะไม่ส่งผลกระทบต่อราคาตลาดโดยรวมของสินค้าชนิดนั้น ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้ผลิตนั้นย่อมไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงพฤติกรรมของผู้ผลิตรายอื่น ตัวอย่างเช่น หากตลาดขายส่งข้าวสารเป็นตลาดแข่งขันสมบูรณ์ ขบวนการที่ผลิตข้าวชนิดหนึ่งในไทยก็ไม่จำเป็นต้องเป็นพิจารณาถึงข้อมูลและพฤติกรรมของขบวนการรายอื่นใด นอกเหนือจากราคาตลาดของข้าวชนิดนั้น (ซึ่งการขายสินค้าของขบวนการดังกล่าวไม่ส่งผลกระทบต่อราคาตลาดของสินค้าในตลาดระหว่างประเทศ เช่นกัน) อนึ่ง ในกรณีตลาดผูกขาด ผู้ผลิตสินค้าที่มีอำนาจผูกขาดก็สามารถกำหนดราคาของทั้งตลาดได้ โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงพฤติกรรมของคู่แข่งรายอื่นเช่นกัน

แต่ในความเป็นจริง ตลาดสินค้าใด ๆ ผู้ผลิตจะต้องคำนึงถึงพฤติกรรมและการตัดสินใจทางธุรกิจของคู่แข่ง (rival) ในตลาดเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำและดำเนินการตามแผนธุรกิจของตน นอกจากนี้ ผู้ผลิตจะตระหนักได้ว่าการเปลี่ยนแปลงแผนธุรกิจของตน (อาทิ ราคาขาย ปริมาณการผลิตและการขยายความสามารถในการผลิต) จะกระทบต่อการตัดสินใจและการมีพฤติกรรมของคู่แข่งในตลาด ผู้ผลิตจึงต้องนำผลกระทบดังกล่าวรวมเข้ามาใช้ในการตัดสินใจทางธุรกิจของตนด้วย

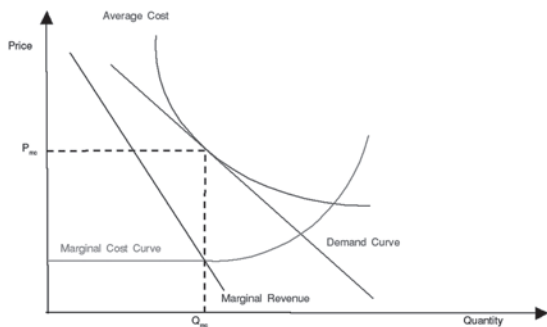
ในกรณีของตลาดที่มีการแข่งขันน้อยราย (oligopoly) มักถูกเข้าใจผิดอยู่เสมอว่า ตลาดแข่งขันน้อยรายเป็นตลาดที่ไม่มีการแข่งขัน และจะไม่เกิดการขายสินค้าที่ราคาต่ำ เนื่องจากองค์กรธุรกิจจะ

ทราบได้ว่า การตัดราคาสินค้าในตลาดจะนำมาซึ่งการตอบโต้โดยคู่แข่งในตลาดเสมอ (อาทิ การตัดราคาตอบโต้) ดังนั้นองค์กรธุรกิจก็จะหลีกเลี่ยงไม่ทำการตัดราคาเนื่องจากเป็นการลดรายได้โดยไม่ส่งผลได้เปรียบในระยะยาว (และไม่สร้างกำไร) อย่างไรก็ตาม กรณีนี้ไม่เป็นจริงเสมอไป เพราะตลาดแข่งขันน้อยรายมักมีการแข่งขันอย่างรุนแรง (strong competition) กรณีนี้มีตัวอย่างคือ แบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ที่เรียกว่าตลาดกึ่งแข่งขัน กึ่งผูกขาด (monopolistic market)

ในตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด ผู้ผลิตสินค้ารายต่างๆ จะสร้างความแตกต่างให้กับสินค้าผลิตภัณฑ์ของตนเอง (product differentiation) และผู้ผลิตแต่ละรายก็ถือเป็นผู้มีอำนาจผูกขาดในประเภทของสินค้าที่ตนเองขาย ดังนั้นเมื่อสินค้ามีความแตกต่าง หากผู้ผลิตรายหนึ่งทำการตัดราคาของสินค้าของตนในตลาด ผู้ผลิตสินค้ารายอื่นซึ่งขายสินค้าในราคาที่สูงกว่า (แต่เป็นสินค้าที่แตกต่างกัน) ก็จะไม่สูญเสียลูกค้าของตนไปทั้งหมด เพราะผู้บริโภคบางรายอาจมีความนิยมในสินค้าที่มีความแตกต่างแม้จะมีราคาสูงกว่าสินค้าชนิดอื่น ตัวอย่างเช่น ในตลาดรถยนต์ การที่ผู้ผลิตรายหนึ่งลดราคาของตน ผู้บริโภคบางส่วนอาจเปลี่ยนใจไปซื้อรถยนต์ยี่ห้ออื่นที่มีราคาถูกลงกว่า แต่ผู้บริโภคอีกส่วนหนึ่งอาจไม่เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการซื้อของตน ผลคือในตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด แม้จะมีการแข่งขัน ราคาจะไม่ถูกกดลงไปเท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่มในการผลิต (marginal cost) ดังเช่นกรณีของตลาดแข่งขันสมบูรณ์ แบบจำลองของตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาดเป็นแบบจำลองที่สามารถนำมาใช้ได้ในตลาดจริงหลายๆ กรณี ซึ่งมีผู้แข่งขันในตลาดน้อยรายและมีความแตกต่างระหว่างสินค้าในตลาดเดียวกัน

อนึ่ง ข้อเท็จจริงที่ว่าราคาขายในท้องตลาดสูงกว่าต้นทุนส่วนเพิ่มการผลิต ไม่ได้หมายความว่าตลาดดังกล่าวไม่มีการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ (effective competition) ถ้าไม่มีอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด ผู้แข่งขันในตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด จะไม่มีกำไรทางเศรษฐศาสตร์ (zero economic profit) เนื่องจากกำไรทางเศรษฐศาสตร์จะดึงดูดผู้แข่งขันรายใหม่ให้เข้ามาสู่ตลาด และเมื่อมีการเข้าสู่ตลาดและมีการแข่งขันเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ กำไรทางเศรษฐศาสตร์ก็จะลดลงมาจนเหลือศูนย์ แผนภาพต่อไปแสดงถึงจุดดุลยภาพ (equilibrium) สำหรับองค์กรธุรกิจในตลาดที่มีลักษณะกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาดซึ่งไม่มีกำไรทางเศรษฐศาสตร์

แผนภาพ 3



ตามแผนภาพ 3 จุด  $Q_{mc}$  และจุด  $P_{mc}$  แสดงถึงปริมาณการขายและราคาขายของผู้ผลิตรายหนึ่งในตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด สิ่งที่น่าสนใจในแผนภาพนี้ คือ เส้นอุปสงค์หมายถึงอุปสงค์ของผู้ผลิตรายหนึ่งๆ ซึ่งมีลักษณะลาดลง (downward slope) ซึ่งต่างจากในกรณีของตลาดแข่งขันสมบูรณ์ที่เส้นอุปสงค์ของผู้ผลิตรายหนึ่งๆ จะเป็นเส้นตรง (flat line) แต่เส้นอุปสงค์ของทั้งตลาดจะมีลักษณะลาดลง เนื่องจากในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ อุปสงค์ของสินค้าของผู้ผลิตรายหนึ่งๆ มีสัดส่วนน้อยหาก

เทียบกับทั้งตลาด ดังนั้นการขายสินค้าของผู้ผลิตรายหนึ่งๆ จะไม่ส่งผลกระทบต่ออุปสงค์โดยรวมของตลาด นอกจากนี้ เมื่อสินค้าในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ยังมีคุณสมบัติเหมือนกัน (homogeneous) และสามารถทดแทนกันได้โดยสมบูรณ์ (perfect substitutes) เส้นอุปสงค์ของผู้ผลิตรายหนึ่งๆ จะเป็นเส้นตรง เนื่องจากการขายสินค้าจะไม่ส่งผลกระทบต่อราคาสินค้าในตลาด กรณีนี้แตกต่างจากตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด เพราะเมื่อสินค้าในตลาดมีความแตกต่าง สินค้าของคู่แข่งไม่ใช่สินค้าที่สามารถทดแทนกันโดยสมบูรณ์ เมื่อมีการขึ้นราคาสินค้าปริมาณการขายจะไม่เปลี่ยนแปลง ดังนั้นเส้นอุปสงค์ของผู้ผลิตรายหนึ่งๆ จึงมีลักษณะคล้ายกับเส้นอุปสงค์ของสินค้าทั้งตลาดในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ คือมีลักษณะลาดลง ด้วยเหตุดังกล่าว รายได้ส่วนเพิ่ม (marginal revenue curve) ของผู้ผลิตรายหนึ่งๆ ก็มีลักษณะตรงลาดลง ผู้ผลิตจะทำการขยายการผลิตเพื่อเพิ่มกำไรให้มากที่สุด (maximize profit) จนถึงจุดที่เส้นรายได้ส่วนเพิ่มตัดกับเส้นต้นทุนส่วนเพิ่ม (ที่จุด  $Q_{mc}$ ) ที่จุดนี้เส้นต้นทุนเฉลี่ยแตะกับเส้นอุปสงค์ อันหมายถึงราคาขายเท่ากับต้นทุนการผลิตโดยเฉลี่ย ผู้ผลิตรายนั้นจึงไม่ได้กำไรทางเศรษฐศาสตร์ (zero economic profit)

ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาคือ เหตุใดตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาดจึงทำให้ราคาขายในตลาดสูงกว่าต้นทุนส่วนเพิ่ม ในตลาดการแข่งขันสมบูรณ์ราคาขายจะเท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่มเนื่องจากการตัดสินใจในการผลิตจะไม่กระทบกับราคาลดลงของสินค้า ซึ่งมีลักษณะตรงกันข้ามกับกรณีของตลาดแข่งขันน้อยราย แต่ในตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาดผู้ผลิตแต่ละรายจะมีเส้นอุปสงค์ในสินค้าของตนที่ลาดลง ซึ่งแสดงถึงผลกระทบโดยตรงของปริมาณการขายต่อราคาสินค้าในตลาด ดังนั้น รายได้ส่วนเพิ่ม



จึงน้อยกว่าราคาขายและราคาขายจึงสูงกว่าต้นทุนส่วนเพิ่ม สิ่งสำคัญคือการกำกับดูแลตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาดสามารถสร้างควมมีประสิทธิภาพในการแข่งขันได้ ถึงแม้ผู้ผลิตมีอำนาจควบคุมเหนือราคาสินค้าของตน

## 2.5 ความเป็นพลวัตของตลาด

ที่ผ่านมาเราได้พิจารณาถึงแบบจำลองการแข่งขันที่มีลักษณะสถิต (static) หมายความว่ารูปแบบและลักษณะของตลาดที่ผ่านมายู่บนสมมุติฐานที่ว่าขอบเขตของสินค้าที่มีอยู่ในตลาดและกระบวนการในการผลิตสินค้าดังกล่าวมีลักษณะคงที่ (fixed) มิได้คำนึงถึงประเด็นทางด้านนวัตกรรมของตลาดและการที่ผู้ผลิตอาจมีพฤติกรรมที่จะวิจัยและพัฒนาวัตกรรมเพื่อขยายขอบเขตของสินค้าในตลาด และการผลิตในรูปแบบใหม่ ซึ่งจะส่งผลให้สภาพการแข่งขันในตลาดเปลี่ยนไป

แบบจำลองการแข่งขันแบบสถิตจะมุ่งเน้นการพิจารณาไปที่การกำหนดราคาและปริมาณการขาย และจะให้ความสำคัญเป็นพิเศษในเรื่องการแข่งขันทางด้านราคาระหว่างผู้แข่งขันในตลาด ซึ่งอาจไม่เหมาะสมกับกรณีตลาดที่มีสภาพแวดล้อมแบบพลวัต (dynamic environment) ซึ่งมักจะมุ่งเน้นไปที่การแข่งขันทางด้านการพัฒนาวัตกรรม (innovation) มากกว่าการแข่งขันทางราคา ซึ่งเห็นได้ชัดในตลาดปัจจุบันที่บริษัทมิได้เน้นแข่งขันกันลดราคา แต่มุ่งเน้นที่การทุ่มเม็ดเงินเพื่อการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตและนวัตกรรมของสินค้าเพื่อให้สามารถขายสินค้าที่มีลักษณะเฉพาะได้โดยปราศจากคู่แข่ง สภาพการแข่งขันเช่นนี้ย่อมเป็นการไม่เหมาะสมที่องค์กรกำกับดูแลการแข่งขันจะมุ่งเน้นกำกับดูแลการแข่งขันทางด้านราคาแต่เพียงอย่างเดียว

ประเด็นสำคัญในเรื่องการแข่งขันในตลาดที่มีลักษณะเช่นนี้ คือการที่องค์กรกำกับดูแลจะต้องให้ความสำคัญกับการแข่งขันเพื่อตลาด (competition for the market) แทนที่จะเน้นการกำกับการแข่งขันในตลาด (competition in the market) ตัวอย่างของตลาดลักษณะนี้ คือ ตลาดการพัฒนาการรักษาโรคที่บริษัทยาจะแข่งขันกันพัฒนาที่สามารถรักษาโรคใหม่ใดๆ ได้เป็นการเฉพาะ ผู้ที่สามารถพัฒนายาชนิดนั้นขึ้นก่อนก็สามารถทำการจดสิทธิบัตรยาและได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายในฐานะที่เป็นเจ้าของสิทธิบัตรยาแต่เพียงผู้เดียวตามอายุของสิทธิบัตรนั้น ผู้ที่สามารถพัฒนายาชนิดนั้นได้ก่อนจะได้รับสิทธิตั้งเป็นผู้มีอำนาจผูกขาดตามกฎหมาย (legal monopoly) และมีสถานะเป็นผู้ขายยาชนิดดังกล่าวแต่เพียงผู้เดียวในตลาด อย่างไรก็ตาม ผู้ผลิตจะต้องประสบกับการแข่งขันที่รุนแรงในการวิจัยและพัฒนาตั้งแต่ก่อนการมีตลาดสินค้านั้นเกิดขึ้น

ในเรื่องนี้มีประเด็นพิจารณาอยู่หลายประการ ประการแรก บริษัทผู้ผลิตจะต้องมีต้นทุนจำนวนมากในขั้นของการศึกษาวิจัยและพัฒนาเพื่อที่จะเป็นผู้ประดิษฐ์สินค้าชนิดนั้นเป็นรายแรกและได้รับการรับรองสิทธิในการเป็นผู้ผูกขาดตลาดสินค้านี้ดังกล่าวตามกฎหมาย ทั้งนี้ผู้ผลิตจะยินยอมลงทุนในการวิจัยและพัฒนาสินค้าตราบเท่าที่ผู้ผลิตดังกล่าวสามารถคาดหมายได้ว่าจะมีกำไรจากการผูกขาด (monopoly profit) ในภายหลัง และหากปราศจากกำไรจากการผูกขาด ผู้ผลิตก็อาจจะไม่ลงทุนทำการวิจัยพัฒนาสินค้านั้นเลย ดังนั้น กำไรจากการผูกขาดจึงเป็นตัวแปรสำคัญต่อกิจกรรมตลาดดังกล่าว

กรณีนี้แทนที่ผู้ผลิตที่เป็นผู้มีอำนาจผูกขาดจะทำให้โครงสร้างการแข่งขันในตลาดเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพและในท้ายที่สุดก่อให้เกิดผลเสียแก่





ผู้บริโภค การมีอำนาจผูกขาดเป็นกุญแจสำคัญในโครงสร้างตลาดนี้ที่จะทำให้ผู้บริโภคได้ประโยชน์จากความเสียหายในการลงทุนเพื่อวิจัยและพัฒนาสินค้าของผู้ผลิต รูปแบบการแข่งขันเช่นนี้เป็นรูปแบบในการแข่งขันที่สำนักเศรษฐศาสตร์แห่งออสเตรีย (Austrian School of Economics) มุ่งเน้นศึกษาและให้ความสำคัญ โดยได้อธิบายถึงลักษณะการแข่งขันแบบนี้เป็นการแข่งขันแบบพลวัตเพื่อการทำลายอย่างสร้างสรรค์ (creative destruction) ซึ่งการสร้างสรรคนวัตกรรมเป็นกิจกรรมที่นำมาซึ่งตลาดใหม่และเป็นจุดจบของตลาดสินค้าเดิม<sup>19</sup> ในสถานการณ์เช่นนี้ ผู้ที่มีอำนาจผูกขาดจะต้องเผชิญกับความเสียหายที่อำนาจผูกขาดของตนจะถูกทดแทนโดยนวัตกรรมซึ่งทำให้เกิดสินค้าใหม่ที่ดีกว่าเดิมเสมอ

ประการที่สอง ตลาดเช่นนี้มักมีลักษณะที่มีต้นทุนคงที่สูงมาก อันเป็นผลจากการวิจัยและพัฒนา แต่ก็มีต้นทุนส่วนเพิ่มในการผลิตที่ต่ำมาก โดยเฉพาะตลาดสินค้ายารักษาโรคและตลาดซอฟต์แวร์ ต้นทุนส่วนเพิ่มในการผลิตจะต่ำมากจนเกือบเท่ากับศูนย์ ในกรณีที่ต้นทุนคงที่สูงและต้นทุนส่วนเพิ่มต่ำ ผู้ผลิตจะต้องตั้งราคาขายสินค้าให้สูงมากพอเพื่อให้ครอบคลุมต้นทุนโดยรวมในการผลิตสินค้า (total cost) ตลอดทั้งวงจรชีวิตของสินค้า นอกจากนี้ เมื่อผู้ผลิตต้องประสบกับความเสียหายสูงในขั้นของการลงทุนเพื่อวิจัยและพัฒนาสินค้า ราคาขายของสินค้าก็ยิ่งจะต้องสูงขึ้นไปเพื่อให้สะท้อนความเสี่ยงของผู้ผลิต ความคาดหวังว่าจะได้รับกำไรจากการผูกขาดจะต้องสูงมากจนถึงระดับที่จะครอบคลุมความเสี่ยงที่ผู้ผลิตจะแพ้การแข่งขันการพัฒนาสินค้าด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ การคำนวณต้นทุนและความเสี่ยงดังกล่าวจะกระทำก่อน (ex ante) การเริ่มวิจัยและพัฒนาสินค้า ตัวอย่างเช่น

ในกรณีที่มีผู้ผลิตที่มีความพร้อมที่จะลงทุนทำการวิจัยเพื่อพัฒนายารักษาโรคชนิดหนึ่งอยู่สามราย ผู้ผลิตรายหนึ่งใด ๆ ในสามรายดังกล่าว จะตัดสินใจเริ่มลงทุนวิจัยก็ต่อเมื่อเล็งเห็นได้ว่ากำไรจากการผูกขาดจะสูงกว่าต้นทุนในการวิจัยอย่างน้อยมากกว่าสามเท่า (ตามความเสี่ยงที่จะแพ้)

ประการที่สาม ภาคอุตสาหกรรมที่มีความเป็นพลวัต ในบางครั้งจะแสดงลักษณะที่เรียกว่าผลกระทบทางโครงข่าย (network effect) กล่าวคือลักษณะของสินค้าที่จะมีมูลค่าเพิ่มขึ้นเมื่อมีผู้ใช้จำนวนมากที่ใช้สินค้าชนิดเดียวกัน ตัวอย่างเช่น การสมัครเข้าใช้บริการโทรศัพท์ที่จะต้องอาศัยโครงข่ายโทรคมนาคม ผู้ใช้รายหนึ่ง ๆ จะพบว่าโครงข่ายโทรคมนาคมรายหนึ่งจะมีมูลค่าสูงกว่า (หรืออีกนัยหนึ่งคือน่าใช้มากกว่า) ผู้ให้บริการรายอื่นหากในโครงข่ายดังกล่าวมีผู้ใช้บริการโทรศัพท์มากกว่าโครงข่ายโทรศัพท์รายอื่น เนื่องจากจะสามารถโทรศัพท์ติดต่อกับบุคคลภายในโครงข่ายเดียวกันในราคาถูก (on-net price) และครอบคลุมผู้ใช้บริการจำนวนมากเช่นเดียวกัน ผู้บริโภคก็จะนิยมใช้ระบบปฏิบัติการ (operating system) หรือซอฟต์แวร์ที่มีผู้ใช้จำนวนมาก เนื่องจากมีความสะดวกในการถ่ายโอนและเปิดใช้ไฟล์ระหว่างกัน ซึ่งจะส่งผลต่อเนื่องให้มีการพัฒนาซอฟต์แวร์เพิ่มขึ้นบนระบบปฏิบัติการนั้น และจะส่งผลกระทบต่อเป็นลูกโซ่ ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้บริโภคจะเลือกใช้สินค้าที่มีฐานลูกค้ามากในตลาด โดยไม่คำนึงถึงลักษณะทางเทคนิคหรือคุณสมบัติของสินค้าว่าเป็นสินค้าที่ดีที่สุดหรือถูกที่สุดในท้องตลาดหรือไม่ ดังนั้น ตลาดจะมุ่งไปสู่การเป็นตลาดผูกขาดหรือเกือบผูกขาดโดยอัตโนมัติ

<sup>19</sup> Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York: Harper & Brothers, 1950.



### 3. กฎกึ่งทางเศรษฐศาสตร์ ในกฎหมายการแข่งขันทางการค้า

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงกระบวนการในการตีความและปรับหลักเศรษฐศาสตร์ไปสู่การบังคับใช้กฎหมาย โดยประกอบไปด้วยหลักการต่างๆ ในการปรับใช้กฎหมายที่จะต้องอาศัยพื้นฐานความเข้าใจในทางเศรษฐศาสตร์ และในหลายกรณี ปรับใช้กระบวนการวิธีทางเศรษฐศาสตร์ (Economics methodology) เพื่อให้สามารถใช้อกฎหมายการแข่งขันทางการค้าได้

#### 3.1 อำนาจเหนือตลาด (Market Power)

แนวคิดในเรื่องอำนาจเหนือตลาดถือได้ว่าเป็นหนึ่งในแนวคิดที่สำคัญที่สุดในกฎหมายการแข่งขันทางการค้า เพราะพฤติกรรมที่เป็นการกีดกันการแข่งขันจะเกิดขึ้นได้เฉพาะในตลาดที่มีผู้มีอำนาจเหนือตลาด ทั้งนี้ ความหมายทั่วไปของอำนาจเหนือตลาด คือ อำนาจขององค์กรธุรกิจ (firm) ใดหรือกลุ่มขององค์กรใดในการขึ้นราคาตลาดของสินค้า โดยการจำกัดปริมาณสินค้าในท้องตลาด เพื่อให้ราคาตลาดของสินค้าสูงกว่าราคาที่พึงจะเป็นในสภาพตลาดที่มีการแข่งขัน และส่งผลให้ตนหรือกลุ่มของตนได้รับกำไรที่เพิ่มขึ้น<sup>20</sup> นอกจากนี้องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกำกับการแข่งขันหลายแห่งต่างให้ความเห็นในเรื่อนิยามของอำนาจเหนือตลาดไปในทิศทางเดียวกัน อาทิ สำนักงานการค้าอย่างเป็นธรรมแห่งสหราชอาณาจักร (the UK Office of Fair Trade หรือ OFT) ได้ระบุว่า อำนาจเหนือตลาดหมายถึงความสามารถในการขึ้นราคาอย่างต่อเนื่องและสามารถทำกำไรได้มากกว่าที่พึงจะทำได้ในสภาพตลาดที่มีการแข่งขัน<sup>21</sup>

คณะกรรมการการยุโรประบุว่า อำนาจเหนือตลาดสามารถวัดได้โดยคำนึงถึงอำนาจในการมีพฤติกรรมจำกัดปริมาณผลผลิตเพื่อขึ้นราคา โดยไม่ส่งผลกระทบต่อในสาระสำคัญต่อการขายสินค้าหรือรายรับที่ได้จากการขาย<sup>22</sup>

จากนิยามที่ได้กล่าวถึงข้างต้น มีประเด็นสำคัญที่พึงสังเกตอยู่สามประเด็น ประเด็นแรกคือ การใช้อำนาจเหนือตลาดนำไปสู่การจำกัดปริมาณในการผลิต (restriction of output) ถ้าผู้ผลิตใดหรือกลุ่มใดประสงค์จะเพิ่มราคาสินค้า ผู้ผลิตนั้นจะต้องมีความพร้อมที่จะผลิตสินค้าในปริมาณที่น้อยลงเนื่องจากราคาที่เพิ่มขึ้นนำมาซึ่งการลดลงของอุปสงค์ของสินค้าดังกล่าวและอุปทานที่ลดลงของสินค้าย่อมส่งผลให้ราคาเพิ่มสูงขึ้นด้วย

ประเด็นที่สองคือ การใช้อำนาจเหนือตลาดเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มผลกำไรของตนทั้งนี้ผู้ผลิตรายใด ๆ ก็สามารถขึ้นราคาขายสินค้าของตนได้แต่ไม่ว่าผู้ผลิตทุกรายจะสามารถทำกำไร (กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ มีอำนาจเหนือตลาด) ตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น การเพิ่มราคาขายของสินค้าเท่ากับเป็นการลดอุปสงค์ของสินค้าในตลาด ดังนั้น หากอุปทานของสินค้าลดลงมากพอที่จะทำให้ราคาขายเพิ่มขึ้นเหนือราคาที่พึงจะเป็นในตลาดที่มีการแข่งขัน แต่การลดอุปทานดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดกำไรในการขายสินค้า ผู้ผลิตดังกล่าวย่อมไม่มีอำนาจเหนือตลาดในทางกลับกัน ถ้าการลดปริมาณการขายสินค้าจำนวนหนึ่งส่งผลกระทบต่อเชิงลบน้อยกว่าผลกระทบต่อเชิงบวกที่เกิดขึ้นจากราคาสินค้าที่จะเพิ่มขึ้น (การลดการผลิตเป็นการลดต้นทุนการผลิตด้วย เนื่องจาก

<sup>20</sup> K. Mehta and L. Peepkerom in J. Faull and A. Nikpay, *The EC Law of Competition*. Oxford University Press. 1999

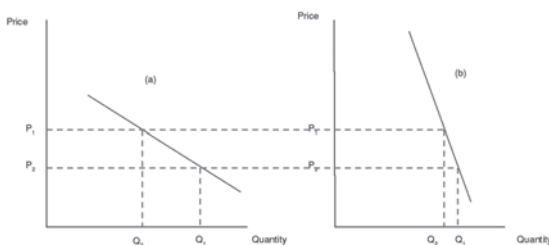
<sup>21</sup> OFT, *Assessment of market power: Understanding competition law*, 2004

<sup>22</sup> European Commission, *Commission Working Document on Proposed New Regulatory Framework for Electronic Communications Networks and Services, Draft guidelines on market analysis and the calculation of significant market power*, 2001

ผลิตสินค้าน้อยลง) การจำกัดปริมาณสินค้านั้นจะส่งผลให้บริษัทมีกำไรเพิ่มขึ้นและเป็นสิ่งที่แสดงว่าบริษัทดังกล่าวมีอำนาจเหนือตลาด ฤกษ์แจสำคัญในการพิจารณานี้ คือ จำนวนอุปสงค์ที่ผู้ผลิตสูญเสียไปเมื่อมีการขึ้นราคา ซึ่งสามารถวัดได้จากความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคา (price elasticity of demand) ของผู้ผลิตรายใด ๆ

ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคา หมายถึง สัดส่วนจำนวนการขายที่ลดลงเป็นเปอร์เซ็นต์ต่อจำนวนการขึ้นราคาสินค้าเป็นเปอร์เซ็นต์ ดังนั้น ถ้าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคามีค่ามากกว่าหนึ่ง (อาทิ การลดราคาขาย 1 เปอร์เซ็นต์ ทำให้สินค้าขายได้น้อยลง 2 เปอร์เซ็นต์) การเพิ่มราคาของสินค้าจะส่งผลเป็นการลดรายได้ให้แก่ผู้ผลิต ในทางกลับกัน หากความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคามีค่าน้อยกว่าหนึ่ง (อาทิ การลดราคาขาย 2 เปอร์เซ็นต์ ทำให้สินค้าขายได้น้อยลง 1 เปอร์เซ็นต์) การเพิ่มราคาขายของสินค้าจะส่งผลเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้ผลิต ตัวอย่างตามแผนภาพ 4 แสดงถึงการเพิ่มของราคาจากจุด  $P_1$  ไปจุด  $P_2$  ส่งผลกระทบต่อปริมาณของอุปสงค์ในรูป  $a$  มากกว่ารูป  $b$

แผนภาพ 4



จากข้อพิจารณาข้างต้นเราจะพบว่า หากความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคามีมาก จำนวนการขายจะลดลงมากเมื่อมีการขึ้นราคาและส่งผลให้

มีกำไรน้อยลงเช่นกัน ดังนั้นหากความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาของสินค้าของผู้ผลิตรายหนึ่งมีค่ามาก ผู้ผลิตรายนั้นจะมีอำนาจเหนือตลาดน้อย กรณีกลับกัน หากผู้ผลิตไม่มีอำนาจเหนือตลาด

ประเด็นที่สาม คือ การใช้อำนาจเหนือตลาด เป็นการมีพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มราคาขายให้เหนือกว่าระดับราคาที่พึงจะเป็นในสภาพตลาดที่มีการแข่งขัน ซึ่งหมายรวมถึงการลดจำนวนผลผลิตสินค้าให้น้อยกว่าที่พึงจะเป็นในสภาพตลาดที่มีการแข่งขัน ดังนั้น ในการพิจารณาว่าผู้ผลิตรายหนึ่งรายใดใช้อำนาจเหนือตลาดอยู่หรือไม่ ราคายขายสินค้าที่สูงกว่าระดับปกติไม่ใช่ตัวชี้วัดเด็ดขาดที่สามารถนำมาใช้ตัดสินได้ แต่จะต้องเป็นการขึ้นราคาให้สูงกว่าระดับที่ควรจะเป็นในตลาดที่มีการแข่งขัน (effective competition level) ทั้งนี้ ปัจจัยที่จะนำมาใช้เพื่อพิจารณาว่าองค์กรธุรกิจใดมีอำนาจเหนือตลาด จะประกอบไปด้วยปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้

### 3.1.1 จำนวนผู้แข่งขันในตลาด

#### ส่วนแบ่งตลาด (Market Share)

#### และการกระจุกตัวของตลาด

#### (Concentration)

โดยปกติ มักมีความเข้าใจผิดว่า จำนวนผู้แข่งขันในตลาดสินค้าหนึ่งๆ เป็นสิ่งที่เป็นตัวชี้วัดระดับของการแข่งขันในตลาดนั้น เพราะเรามักนึกไปว่าเมื่อจำนวนผู้แข่งขันในตลาดมีมาก ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาของสินค้าจากผู้ผลิตรายหนึ่งก็จะเพิ่มขึ้นเนื่องจากผู้บริโภคมีทางเลือกสินค้าทดแทนมากขึ้น ดังนั้นเมื่อมีการเพิ่มราคาของสินค้าจากผู้ผลิตรายหนึ่ง ผู้บริโภคก็จะเปลี่ยนไปซื้อสินค้าจากผู้ผลิตรายอื่นที่มีราคาต่ำกว่า อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริง ตลาดส่วนใหญ่ไม่จำเป็นจะต้องมีผู้แข่งขันจำนวนมากเพื่อที่จะทำให้ความยืดหยุ่นของ



อุปสงค์ต่อราคาของสินค้าในตลาดนั้นมีค่าสูง ตลาดที่มีผู้แข่งขันน้อยรายก็สามารถเป็นตลาดที่มีการแข่งขันรุนแรงได้ ในทางกลับกัน ตลาดที่มีผู้แข่งขันมากรายก็อาจไม่มีการแข่งขันได้ ด้วยเหตุดังกล่าว จึงสามารถสรุปได้ว่าจำนวนผู้แข่งขันในตลาดไม่ใช่สิ่งที่บอกระดับของการแข่งขันได้เสมอไป

ตัวอย่างเช่น ในตลาดที่มีการรวมตัวเพื่อผูกขาด (cartel) ที่ถึงแม้จะมีผู้แข่งขันหลายราย แต่ราคาขายสินค้าอาจแตกต่างกับราคาที่ควรจะเป็นในตลาดที่มีการแข่งขันอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้การรวมตัวกันเพื่อผูกขาดจะเกิดขึ้นต่อเมื่อสภาพตลาดมีลักษณะที่เอื้อต่อการรวมตัวกันและการรักษาสภาพการผูกขาด ในทางกลับกัน บางสถานการณ์ที่ตลาดมีผู้แข่งขันเพียงสองหรือสามรายอาจมีการแข่งขันที่รุนแรงจนทำให้ราคาสินค้าต่ำจนใกล้เคียงกับระดับราคาในตลาดที่มีการแข่งขันได้ นอกจากนี้ แม้กระทั่งในตลาดที่มีผู้ผลิตรายเดียว (หรือเท่ากับ มีอำนาจผูกขาด) แต่การเข้าและออกจากตลาดดังกล่าวปราศจากต้นทุน ผู้มีอำนาจผูกขาดอาจไม่สามารถเพิ่มราคาขายสินค้าให้มากกว่าราคาตลาดในตลาดที่มีการแข่งขันได้อย่างเต็มที่ ด้วยเหตุที่ผู้ผูกขาดถูกคุกคามจากการแข่งขันที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตหากมีคู่แข่งรายอื่นเข้าสู่ตลาด

ในบางตลาด ส่วนแบ่งของตลาดไม่ใช่ปัจจัยในการพิจารณาอำนาจเหนือตลาดเลย อาทิ ตลาดที่มีการจัดซื้อโดยการเสนอซองประมูล (bidding market) เพราะในตลาดนี้ การแพ้ชนะของผู้ประมูลเกี่ยวข้องกับความสามารถในการเสนอประมูลที่น่าเชื่อถือ ซึ่งผู้เสนอประมูลจะพิจารณาจากต้นทุนเฉพาะตัว (private cost) และต้นทุนส่วนรวม (common cost) และผู้จัดประมูลจะพิจารณาเลือกผู้ชนะจากข้อเสนอมูลประมูล (bid) ดังนั้นส่วนแบ่ง

ของตลาดดังกล่าวจึงไม่มีความเกี่ยวข้องกับระดับของการแข่งขันในตลาดดังกล่าวเลย แต่อำนาจเหนือตลาดนี้จะเกี่ยวพันกับความน่าเชื่อถือและราคาที่เสนอประมูลเป็นหลัก นอกจากนี้ ในตลาดที่อุปสรรคในการขยายกำลังการผลิตต่ำ (low barrier to expansion) ส่วนแบ่งตลาดก็มีขีดจำกัดที่มีประสิทธิภาพในการบ่งชี้ผู้มีอำนาจเหนือตลาดเช่นกัน (จะมีการอธิบายรายละเอียดในข้อต่อไป)

อย่างไรก็ตาม ส่วนแบ่งตลาดและการกระจุกตัวของตลาดเป็นข้อมูลสำคัญที่มักถูกนำมาใช้เพื่อพิจารณาความมีอำนาจเหนือตลาดในตลาดทั่วไป อาทิ ในกรณีของคณะกรรมการการยุโรป ซึ่งจะเริ่มเฟื่องฟูผู้ผลิตรายหนึ่งรายใดหากผู้ผลิตดังกล่าวมีส่วนแบ่งตลาดมากกว่า 40 เปอร์เซ็นต์ หรือกรณีคณะกรรมการการแข่งขันแห่งสหราชอาณาจักร (Competition Commission) ในอดีตใช้จำนวนส่วนแบ่งตลาดที่ 25 เปอร์เซ็นต์เป็นส่วนแบ่งตลาดขั้นต่ำที่แสดงถึงการมีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ ในขณะที่ประเทศแอฟริกาใต้ใช้ระดับการมีส่วนแบ่งตลาดขั้นต่ำที่ 45 เปอร์เซ็นต์เพื่อเป็นตัวชี้วัดการมีอำนาจเหนือตลาด

การวัดระดับของการกระจุกตัวของตลาดเป็นเครื่องมือที่ใช้ตรวจวัดว่าตลาดมีระดับการแข่งขันมากเท่าใด ซึ่งมักจะมีประโยชน์ในเชิงการเปรียบเทียบระดับการแข่งขันในตลาดต่างๆ เท่านั้น ทั้งนี้ การคำนวณระดับการกระจุกตัวของตลาดมีสองวิธีที่เป็นที่นิยมที่สุด คือ อัตราการกระจุกตัว (concentration ratio) และดัชนี HHI (Herfindhal-Hirschman Index) อัตราการกระจุกตัว จะแสดงถึงสถิติโดยรวมของระดับการกระจุกตัวของตลาดโดยคำนวณจากผลรวมของส่วนแบ่งตลาดของบริษัทที่มีส่วนแบ่งตลาดมากที่สุดเป็นลำดับ ทั้งนี้อัตราการ

กระจุกตัวของตลาดที่บริษัทที่มีส่วนแบ่งตลาดมากที่สุดสองบริษัทจะเรียกว่า  $C_2$  ซึ่งจะมีค่าเท่ากับผลรวมของส่วนแบ่งตลาดของบริษัทที่มีส่วนแบ่งตลาดมากที่สุด 2 บริษัท และ  $C_4$  จะหมายถึงค่าความกระจุกตัวที่เกิดจากการคำนวณส่วนแบ่งตลาดรวมของบริษัทที่มีส่วนแบ่งตลาดมากที่สุด 4 บริษัท

อย่างไรก็ดี การใช้อัตราการกระจุกตัวเพื่อแสดงถึงความมีอำนาจเหนือตลาดมีข้อเสียที่สำคัญอยู่สองประการ ประการแรกคือ อัตราการกระจุกตัวจะไม่ให้ความสำคัญกับระดับของส่วนแบ่งตลาดของแต่ละบริษัท สามารถยกตัวอย่างเปรียบเทียบได้ คือ กรณีที่หนึ่ง มีผู้แข่งในตลาดทั้งหมด 14 ราย โดย 4 รายมีส่วนแบ่งตลาดเท่ากับรายละ 20 เปอร์เซ็นต์ ส่วนที่เหลืออีก 10 รายมีส่วนแบ่งตลาดรายละ 1 เปอร์เซ็นต์ และกรณีที่สองที่จำนวนผู้แข่งในตลาดทั้งหมดเท่ากัน โดย 4 รายที่มีส่วนแบ่งตลาดสูงสุด มีส่วนแบ่งตลาดดังนี้ตามลำดับ 55 เปอร์เซ็นต์ 20 เปอร์เซ็นต์ 3 เปอร์เซ็นต์ 2 เปอร์เซ็นต์ ส่วนที่เหลืออีก 10 รายย่อยมีส่วนแบ่งตลาดรายละ 1 เปอร์เซ็นต์ ทั้งนี้ค่า  $C$  ของทั้งสองกรณีมีค่าเท่ากันคือ 80 ทั้งที่ระดับของการแข่งขันในตลาดทั้งสองมีความแตกต่างกันพอสมควร โดยในกรณีแรกอาจมีระดับการแข่งขันที่รุนแรงเพื่อแข่งขันกันเป็นเจ้าของตลาด ในขณะที่กรณีที่สอง ปรากฏว่ามีเจ้าตลาดที่ชัดเจนอยู่แล้ว จึงอาจไม่มีการแข่งขันที่รุนแรงเท่ากรณีแรก ข้อเสียประการที่สอง คือ อัตราการกระจุกตัวไม่ได้คำนึงถึงจำนวนผู้แข่งขันในตลาดทั้งหมดและไม่คำนึงถึงส่วนแบ่งตลาดของผู้ผลิตรายย่อย ในส่วนนี้ หากพิจารณาตามตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าส่วนแบ่งตลาดรายย่อยจะไม่ถูกนำมาคำนวณเลย

วิธีที่สอง คือ ดัชนี HHI (Herfindhal-Herschman Index)<sup>23</sup> จะคำนวณโดยพิจารณาจากข้อมูลของผู้ผลิตทุกรายในตลาดดังกล่าว ทั้งนี้ค่าดัชนี HHI ของตลาดหนึ่งๆ จะเท่ากับผลรวมของส่วนแบ่งตลาดของผู้ประกอบการแต่ละรายยกกำลังสอง ดังนั้น ค่า HHI จะมีมูลค่าระหว่าง 0 ถึง 10,000 โดยที่ค่าดัชนี HHI ยิ่งมาก ยิ่งแสดงว่าตลาดดังกล่าวมีระดับการกระจุกตัวของส่วนแบ่งตลาดมากและมีการแข่งขันต่ำ ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากตัวอย่างข้างต้นกรณีแรกค่า HHI จะเท่ากับ 1,610 ในขณะที่กรณีที่สองค่า HHI จะเท่ากับ 3,448 ดังนั้น หากพิจารณาจากค่า HHI เพียงลำพังจะพบว่าตลาดในกรณีที่สองมีค่ามากกว่า จึงหมายถึงมีระดับการกระจุกตัวของส่วนแบ่งตลาดมากและมีการแข่งขันน้อยกว่าในกรณีแรก

อย่างไรก็ดี ถึงแม้้อตราการกระจุกตัวและดัชนี HHI จะสามารถคำนวณได้ง่ายและสามารถนำมาใช้เพื่อระบุถึงระดับของการแข่งขันในตลาดได้ในระดับหนึ่ง การใช้ส่วนแบ่งตลาด อัตราการกระจุกตัว และดัชนี HHI ซึ่งเป็นข้อพิจารณาระดับการแข่งขันในตลาดก็นำมาซึ่งปัญหาสำคัญหลายประการ ประการแรกระดับของส่วนแบ่งตลาดถูกกระทบโดยปัจจัยต่างๆ หลายประการ ตัวอย่างเช่น หากมีผู้ผลิตรายหนึ่งในตลาดมีประสิทธิภาพในการผลิตเหนือกว่าผู้ผลิตรายอื่น (โดยอาจเกิดจากการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยกว่า หรือมีประสิทธิภาพมากกว่า) ผู้ผลิตดังกล่าวย่อมสามารถที่จะมีกำไรมากกว่าและสามารถมีส่วนแบ่งตลาดในสินค้าดังกล่าวมากกว่าผู้ผลิตรายอื่น (และนำมาซึ่งการกระจุกตัวที่สูง) ในกรณีนี้การพิจารณาว่าการกระจุกตัวดังกล่าวเป็นกรณีที่มีการแข่งขันน้อยย่อมเป็นการสรุปที่ไม่ถูกต้อง ผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพมากกว่าย่อมมีความสามารถในการ

<sup>23</sup> คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติได้มีการนำหลักการคำนวณดัชนี HHI มาใช้ในการพิจารณาการครอบงำกิจการที่ส่งผลให้เกิดการครอบงำตลาดที่เกี่ยวข้อง ตามประกาศ กทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการการควบรวมกิจการและการถือหุ้นไว้ในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553



บริหารจัดการต้นทุนและนำมาซึ่งความสามารถในการขายสินค้าในราคาต่ำกว่าผู้ผลิตรายอื่น เหตุดังกล่าวทำให้ผู้ผลิตนั้นมีส่วนแบ่งตลาดมากกว่ารายอื่นในกรณีนี้ การเสนอราคาขายสินค้าที่ราคาต่ำกว่าโดยผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพสมควรจะได้รับการส่งเสริม เพราะเป็นการสร้างประโยชน์ให้แก่ผู้บริโภคในตลาด และเป็นการส่งเสริมการแข่งขัน

ประการที่สอง การคิดส่วนแบ่งตลาด จำต้องมีการกำหนดนิยามของตลาด (market definition) เสียก่อน ปัญหาจะเกิดขึ้นหากมีการใช้ข้อมูลส่วนแบ่งตลาดที่เป็นผลจากการกำหนดนิยามตลาดที่ไม่ถูกต้อง ทั้งนี้ นิยามของตลาดหนึ่งๆ จะต้องสะท้อนถึงข้อจำกัดทางการแข่งขัน (competitive constraints) ของสินค้าต่างๆ และผู้ผลิตต่างๆ อย่างครบถ้วน (วิธีการกำหนดนิยามตลาดและตลาดที่เกี่ยวข้อง จะได้มีการกล่าวถึงในรายละเอียดในหัวข้อต่อไป) ถ้าในขั้นตอนการพิจารณานิยามของตลาดได้มีการคำนวณอย่างถูกต้องแม่นยำ ส่วนแบ่งตลาดจะกลายเป็นข้อมูลที่มีประโยชน์เป็นอย่างมากในการพิจารณาระดับการแข่งขัน เนื่องจากผู้ผลิตที่มีส่วนแบ่งตลาดน้อยย่อมมีความเสี่ยงที่จะเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดน้อย แต่พึงระวังว่าผู้ผลิตที่มีส่วนแบ่งตลาดมาก ไม่จำเป็นจะต้องเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดมากเสมอไป ดังนั้น ในการพิจารณาระดับของการแข่งขันและอำนาจเหนือตลาดโดยอาศัยข้อมูลส่วนแบ่งตลาดของผู้ผลิต สมควรถูกใช้ในฐานะปัจจัยประกอบการพิจารณา มิใช่นำมาใช้ในฐานะตัวชี้วัดที่เด็ดขาด (definitive indicator)

ประการที่สาม การกระจุกตัวของตลาด และจำนวนผู้แข่งขันในตลาดไม่ใช่สิ่งบ่งชี้ระดับของ

การแข่งขันในตลาดที่เชื่อถือได้เสมอไป ตลาดที่มีผู้แข่งขันมากและมีการกระจุกตัวหรือส่วนแบ่งตลาดน้อย อาจเป็นผลมาจากการรวมตัวเพื่อผูกขาด (cartel) ของผู้แข่งขันในตลาด ในขณะที่ตลาดที่มีระดับการกระจุกตัวสูงอาจถือได้ว่าเป็นตลาดที่มีการแข่งขันสูงได้ หากมีเหตุผลแวดล้อมอื่นๆ ประกอบ อาทิ เป็นตลาดที่มีการเข้าและออกจากตลาดได้ง่าย

### 3.1.2 อุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดและความเป็นไปได้ที่จะมีการแข่งขัน (Barrier to Entry and Potential Competition)

อุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดหรือการกีดกันการเข้าสู่ตลาดเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับการมีผู้มีอำนาจเหนือตลาด<sup>24</sup> เป็นที่เข้าใจเป็นการทั่วไปว่าอำนาจเหนือตลาดย่อมเปลี่ยนไปเมื่อมีผู้แข่งขันรายใหม่เข้าสู่ตลาด ความเป็นไปได้ที่ราคาที่สูงขึ้นจะกระตุ้นให้ผู้ผลิตรายใหม่เข้ามาแข่งขันในตลาดเป็นอุปสรรคสำคัญที่ป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจเหนือตลาดใช้อำนาจได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ อุปสรรคดังกล่าวที่เกิดจากการเข้าสู่ตลาดของผู้เล่นรายใหม่หรือแม้กระทั่งความเป็นไปได้ที่จะมีผู้แข่งรายใหม่เข้าสู่ตลาดก็สามารถป้องกันมิให้ผู้ผลิตที่มีส่วนแบ่งตลาดสูงมากใช้อำนาจเหนือตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในกรณีของการเข้าสู่ตลาด ผู้ที่สนใจจะเข้าสู่ตลาดจะพิจารณาปัจจัยสำคัญหลายประการในการตัดสินใจเข้าสู่ตลาด อาทิ ระดับของต้นทุนจมในการเข้าสู่ตลาด (sunk costs of entry) ระดับของกำไรที่คาดหวังได้จากการเข้าสู่ตลาด (expected profitability of entry) และระดับของการแข่งขันที่จะเกิดขึ้นในตลาดหลังมีการเข้าสู่ตลาด (expected

<sup>24</sup> OECD, *Competition and Barriers to Entry, Policy Brief, January 2007.*





post-entry competition) โดยหากต้นทุนจมในการเข้าสู่ตลาดสูงเมื่อเปรียบเทียบกับขนาดของตลาดย่อมไม่ดึงดูดให้มีการเข้าสู่ตลาด ทั้งนี้แม้ต้นทุนจมจะต่ำ แต่หากระดับของการแข่งขันในตลาดมีสูงหรือระดับของกำไรที่พึงได้น้อย บริษัทก็อาจตัดสินใจไม่เข้าสู่ตลาดเนื่องจากกำไรที่จะได้จากการเข้าสู่ตลาดอาจไม่คุ้มหรือมีอยู่น้อยเกินไปหากเทียบกับต้นทุนจมในการเข้าสู่ตลาด ด้วยเหตุดังกล่าว ปัจจัยต่างๆ ในตลาดจะต้องมีความเหมาะสมจึงจะเกิดการเข้าสู่ตลาดของผู้แข่งขันใหม่

ตามเอกสารแนวพิจารณาการควบรวมกิจการในแนวนอนปี ค.ศ. 1992 ของประเทศสหรัฐอเมริกา (the 1992 US Horizontal Merger Guideline) ได้แบ่งการเข้าสู่ตลาดออกเป็นสองประเภทคือ การเข้าตลาดแบบผูกมัด (committed entry) และการเข้าตลาดแบบไม่ผูกมัด (uncommitted entry) โดยลักษณะการเข้าตลาดแบบไม่ผูกมัดเป็นการนำหลักการทางด้านกรทดแทนด้านอุปทาน (subply-side substitution) มาปรับใช้ กล่าวคือเป็นการเข้าสู่ตลาดจากตลาดใกล้เคียง (neighboring market) ซึ่งผู้ผลิตรายนั้นมีทรัพย์สินที่จำเป็นสำหรับการผลิตในตลาดใหม่อยู่แล้ว ดังนั้น ผู้เข้าสู่ตลาดแบบไม่ผูกมัดจึงสามารถเข้าสู่ตลาดได้อย่างรวดเร็วโดยไม่จำเป็นต้องมีการลงทุนจำนวนมากในส่วนของการผลิต อันทำให้สามารถเข้ามาทำกำไรระยะสั้นในช่วงต้นการเข้าตลาดได้ทันทีและสามารถออกจากตลาดได้ทันทีเช่นกันเมื่อกำไรระยะสั้นนั้นหมดไปในทางกลับกัน การเข้าตลาดแบบผูกมัดต้องการการลงทุนจำนวนมากก่อนที่จะสามารถเริ่มแข่งขันในตลาดนั้นได้ ดังนั้นผู้เข้าสู่ตลาดแบบผูกมัดจึงมีลักษณะที่ต้องการเข้ามาแข่งขันในตลาดดังกล่าวในระยะยาว การเข้าตลาดแบบผูกมัดนี้จึงมีความเสี่ยง

มากกว่าการเข้าตลาดแบบไม่ผูกมัด และปัจจัยในเรื่องระดับของการแข่งขันที่จะเกิดขึ้นหลังการเข้าสู่ตลาดจึงเป็นปัจจัยพิจารณาที่สำคัญสำหรับการเข้าตลาดแบบผูกมัดมากกว่ากรณีการเข้าตลาดแบบไม่ผูกมัด

ประเด็นพิจารณาสำคัญ คือ การพิจารณาว่าจะเข้าสู่ตลาดหรือไม่ จะต้องมีการวิเคราะห์ประเด็นต่างๆ เป็นลำดับถูกต้อง กล่าวคือ การวิเคราะห์ข้อจำกัดการแข่งขัน (competitive constraints) ที่เกิดขึ้นจากความเป็นไปได้ที่จะมีคู่แข่งรายใหม่เข้าสู่ตลาด และจะต้องตามมาด้วยการประเมินระดับของการแข่งขันในตลาดปัจจุบัน มีหลายกรณีที่องค์กรกำกับดูแลการแข่งขันเข้าใจผิดว่าตลาดหนึ่งๆ มีอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดสูงเพราะไม่มีคู่แข่งรายใหม่เข้ามาในตลาด และด่วนสรุปว่าตลาดไม่มีการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ ทั้งที่ในความเป็นจริงเหตุผลที่ไม่มีคู่แข่งรายใหม่ในตลาดเป็นเพราะการแข่งขันในตลาดเป็นไปอย่างรุนแรง

ตัวอย่างของข้อจำกัดการเข้าสู่ตลาด อาทิ การประหยัดโดยขนาด (economy of scale) ผลกระทบทางโครงข่าย (network effect) การโฆษณา (advertising) และการกีดกันในแนวดิ่ง (vertical foreclosure) โดยการประหยัดโดยขนาดจะเกิดขึ้นเมื่อต้นทุนเฉลี่ยลดลงเมื่อมีการผลิตมากขึ้น ดังนั้นหากเป็นกรณีตลาดที่มีความประหยัดทางขนาดมากก็จะทำให้การเข้ามาทำกำไรในสภาพตลาดดังกล่าวเป็นไปได้ยาก ทั้งนี้ ผู้แข่งขันรายใหม่ที่ต้องการเข้ามาแข่งขันในอัตราส่วนขนาดย่อม (small scale) จะต้องเผชิญกับต้นทุนเฉลี่ยที่สูง แต่หากผู้แข่งขันรายใหม่ต้องการเข้าสู่ตลาดเพื่อแข่งขันในอัตราส่วนขนาดใหญ่ (large scale) แม้ผู้แข่งขันดังกล่าวจะสามารถลดต้นทุนโดยเฉลี่ยได้ แต่การเข้าตลาดของตนก็ส่งผลให้ราคาตลาดของสินค้าลดลงไปด้วย (เนื่องจาก



ปริมาณสินค้าที่เพิ่มขึ้นจากการเข้าสู่ตลาด จะผลักดันให้ราคาตลาดของสินค้าลดลง ตามเส้นอุปสงค์ในแผนภาพที่ได้กล่าวข้างต้น) เมื่อเป็นเช่นนั้น ระดับของกำไรที่คาดหวัง (expected profit) ก็ย่อมลดลงไปด้วย กรณีนี้ย่อมไม่เป็นแรงจูงใจให้มีการเข้าสู่ตลาดเช่นกัน การประหยัดโดยขนาดมาก อาจเป็นผลมาจากตลาดสินค้าที่ต้องอาศัยสิทธิทรัพย์สินทางปัญญาหรือตลาดที่จะต้องมีการลงทุนโครงข่าย (อาทิตลาดโทรคมนาคม) เนื่องจากต้นทุนจมีมูลค่าสูงมาก หากเทียบกับต้นทุนส่วนเพิ่มและต้นทุนแปรผันซึ่งมีมูลค่าต่ำมาก

ผลกระทบทางโครงข่ายก็ส่งผลกระทบเช่นเดียวกับการประหยัดโดยขนาด ผลกระทบทางโครงข่ายจะเพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนตามส่วนแบ่งตลาดของผู้ผลิตรายดังกล่าว อาทิ ระบบปฏิบัติการสำหรับเครื่องคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคลเป็นตัวอย่างที่ดีของผลกระทบทางโครงข่าย เนื่องจากจำนวนผู้ใช้มากจะจูงใจให้ผู้ใช้อื่นๆ เลือกที่จะใช้ระบบปฏิบัติการนั้นเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากความสามารถในการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ใช้และผู้ผลิตซอฟต์แวร์ให้ความสนใจในการพัฒนาซอฟต์แวร์สำหรับระบบปฏิบัติการดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ผลกระทบทางโครงข่ายยังเกิดขึ้นในกรณีของตลาดที่ต้องอาศัยโครงข่ายทางกายภาพ (physical network) ซึ่งไม่เหมาะสมทางเศรษฐศาสตร์ที่จะมีการลงทุนสร้างซ้ำซ้อน อาทิ กิจการประปา ก๊าซ ไฟฟ้าและโทรคมนาคม

การโฆษณาสามารถถูกนำมาใช้เพื่อกีดกันการเข้าสู่ตลาด เนื่องจากการลงทุนจำนวนมากเพื่อสร้างแบรนด์หรือโฆษณา ทำให้การเข้าสู่ตลาดเป็นไปได้ยากมากขึ้น เช่นเดียวกัน การกีดกันในแนวคิดก็สามารถถูกนำมาใช้เพื่อกีดกันมิให้มีผู้แข่งขันรายอื่นเข้ามาสู่ตลาดได้ อาทิ ผู้ผลิตสินค้ารายหนึ่ง

ที่มีแบรนด์ที่แข็งแกร่งมากจะมีอำนาจต่อรองสูงและสามารถกีดกันการเข้าสู่ตลาดได้โดยการทำสัญญาจัดจำหน่ายสินค้าแต่เพียงผู้เดียว (exclusive deal) กับผู้ขายปลีกสินค้ารายใหญ่ที่สามารถเข้าถึงผู้บริโภคจำนวนมากได้ ในขณะที่เดียวกันผู้ขายปลีกก็สามารถสร้างอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดขายปลีกสินค้าหนึ่งๆ โดยการทำสัญญาจัดจำหน่ายสินค้าแต่เพียงผู้เดียวกับผู้ผลิตสินค้าที่ได้รับความนิยมมากที่สุดในตลาด

### 3.1.3 อุปสรรคในการขยายกำลังการผลิต (Barrier to Expansion)

อุปสรรคในการขยายกำลังการผลิตเกี่ยวข้องกับความสามารถของผู้ผลิตรายหนึ่งในตลาดสินค้าหนึ่ง ในการตอบสนองต่อการใช้อำนาจเหนือตลาดของผู้ผลิตรายอื่นๆ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ อุปสรรคในการขยายกำลังการผลิตเป็นสิ่งที่ป้องกันมิให้ผู้ผลิตที่อยู่ในตลาดอยู่แล้วสามารถเพิ่มปริมาณผลผลิตได้อย่างรวดเร็วและในราคาถูกลง ดังนั้น ผู้ผลิตที่มีข้อจำกัดในการเพิ่มกำลังการผลิตและจะต้องเผชิญกับต้นทุนจจำนวนมากหากต้องการเพิ่มกำลังการผลิต ผู้ผลิตดังกล่าวถือเป็นผู้ผลิตที่มีอุปสรรคในการขยายกำลังการผลิต ในขณะที่ผู้ผลิตรายอื่นที่มีกำลังการผลิตเหลืออยู่จะไม่พบกับอุปสรรคดังกล่าว (จนกว่าจะถึงระดับการผลิตที่ผู้ผลิตดังกล่าวจะใช้กำลังการผลิตของตนจนจะต้องมีรายจ่ายที่เป็นต้นทุนจในการขยายกำลังการผลิตออกไป) อย่างไรก็ตาม ผู้ผลิตที่ใช้กำลังการผลิตของตนอย่างเต็มที่อาจไม่มีอุปสรรคในการขยายกำลังการผลิต หากการขยายกำลังการผลิตออกไปสามารถทำได้รวดเร็วและมีต้นทุนต่ำ (โดยเฉพาะหากไม่มีรายจ่ายที่เป็นต้นทุนจจำนวนมาก) ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้แข่งขันในตลาดที่ไม่มีอุปสรรคในการขยายกำลังการผลิตจะมีความสามารถที่จะตอบสนองต่อการขึ้นราคาของผู้แข่ง



โดยการเพิ่มการผลิตของตน (ทำให้ต้นทุนเฉลี่ยลดลง และสามารถลดราคาขายลง) อันจะส่งผลเป็นการตัดราคาคู่แข่งและทำให้คู่แข่งไม่ได้รับกำไรตามที่ต้องการ

อุปสรรคในการขยายกำลังการผลิตมีความสำคัญต่อการวิเคราะห์ระดับการแข่งขันและอำนาจเหนือตลาด โดยระดับของอุปสรรคในการขยายกำลังการผลิตอาจจะต่ำได้แม้อุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดสูง การไม่นำปัจจัยในเรื่องอุปสรรคในการขยายกำลังการผลิตของผู้แข่งขันในตลาดมาใช้พิจารณาในระดับของอำนาจเหนือตลาดอาจทำให้การพิจารณาอำนาจเหนือตลาดของผู้ผลิตรายใด ๆ ผิดไปจากความเป็นจริง อาทิ เราอาจพบว่าผู้ผลิตรายหนึ่งที่มีส่วนแบ่งตลาดสูงมีอำนาจเหนือตลาดเนื่องจากอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดสูง ทั้งที่ในความเป็นจริงหากคู่แข่งที่อยู่ในตลาดอยู่แล้วหลาย ๆ รายไม่มีหรือมีอุปสรรคในการขยายกำลังการผลิตต่ำ ผู้ผลิตที่มีส่วนแบ่งตลาดสูงนั้นอาจไม่มีอำนาจเหนือตลาดเลยเพราะคู่แข่งรายอื่นสามารถตอบสนองต่อการขึ้นราคา (หรือลดกำลังการผลิต) ได้ทันที และทำให้การพยายามใช้อำนาจเหนือตลาดไม่เป็นผล

เช่นเดียวกับกรณีการวิเคราะห์อุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด จำนวนต้นทุนจมเป็นปัจจัยสำคัญในการวิเคราะห์อุปสรรคในการขยายการผลิตเช่นเดียวกัน เนื่องจาก หากผู้ผลิตจะต้องเผชิญกับต้นทุนจมจำนวนมากในการเพิ่มการผลิต ผู้ผลิตดังกล่าวย่อมมีอุปสรรคในการขยายการผลิตมาก อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีต้นทุนจมจำนวนมากจะเกิดขึ้นเฉพาะในขั้นตอนของการเข้าสู่ตลาด แต่ในส่วนของการขยายกำลังการผลิตกลับมีต้นทุนจมต่ำ ตัวอย่างของกรณีดังกล่าว อาทิ การลงทุนที่มีลักษณะสินทรัพย์เป็นก้อน (Lumpy) กล่าวคือการลงทุนที่การผลิต

สินค้าหนึ่งชิ้นหรือหลายชิ้นมีต้นทุนใกล้เคียงกัน (เช่น เครื่องจักรอุตสาหกรรมขนาดใหญ่) ตลาดสินค้าเช่นนี้ ผู้ผลิตจะต้องประสบกับต้นทุนสูงมากในการเริ่มเข้าสู่ตลาด แต่เมื่อได้เริ่มทำการผลิตสินค้าแล้ว ต้นทุนจมในระยะกลางและยาวมีมูลค่าต่ำถึงต่ำมาก ทั้งนี้หากมีการขยายกำลังการผลิตจนเต็มที่แล้ว ย่อมส่งผลให้ผู้ผลิตจะต้องพบอุปสรรคในการขยายกำลังการผลิตเช่นเดียวกัน

### 3.1.4 อำนาจของผู้ซื้อ (Buyer Power)

ตัวบ่งชี้ถึงการมีอำนาจเหนือตลาดที่เราได้กล่าวถึงมาทั้งหมดล้วนแต่เกี่ยวข้องกับตัวบ่งชี้ด้านอุปทานของตลาด (supply side of the market) อย่างไรก็ตามตัวบ่งชี้ด้านอุปสงค์ของตลาด (demand side) ก็เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญในการพิจารณาถึงการมีอำนาจเหนือตลาดของผู้ผลิตรายหนึ่ง ๆ เพราะหากผู้ซื้อที่มีความเข้มแข็งก็สามารถขจัดความเสี่ยงที่จะมีอำนาจเหนือตลาดของผู้ผลิตได้ โดยระดับความเข้มแข็งของผู้ซื้อในที่นี้ เรียกว่าอำนาจของผู้ซื้อ

ตัวอย่างของอำนาจของผู้ซื้อ อาทิ ผู้ซื้อรายใหญ่มีอำนาจต่อรองให้ลดราคาขายของสินค้า โดยการพูดว่าจะเปลี่ยนไปซื้อสินค้าจากผู้ขายรายอื่น หากผู้ขายดังกล่าวไม่ยอมตามที่ต้องการ และด้วยผลของการข่มขู่นี้ ผู้ขายยอมลดราคาสินค้าตามการต่อรองของผู้ซื้อ พฤติกรรมเช่นนี้ถือเป็นเรื่องปกติในทางธุรกิจ ทั้งนี้ มีข้อพึงสังเกตสองประการ ประการแรก ผู้ซื้อจะมีอำนาจต่อรองต่อเมื่อผู้ซื้อเป็นผู้ขายที่เป็นทางเลือกอื่น โดยผู้ซื้อจะมีอำนาจต่อรองมากหากมีผู้ขายรายอื่นที่เสนอขายสินค้าที่ใกล้เคียงกับสินค้าที่ต้องการและผู้ขายรายนั้นไม่มีอุปสรรคในการขยายกำลังการผลิต ประการที่สอง หากผู้ซื้อรายใหญ่สามารถใช้อำนาจผู้ซื้อกับผู้ขายสินค้าได้



ผู้ขายสินค้าก็อาจที่จะใช้อำนาจเหนือตลาดกับผู้ซื้อรายย่อยรายอื่นได้เช่นกัน ทั้งนี้เพื่อคงส่วนต่างกำไรของตนเองไว้ ตัวอย่างเช่น OFT เห็นควรให้มีการสืบสวนกรณีการขายปลีกสินค้าของร้านขายของชำและการขายปลีกในซูเปอร์มาร์เก็ตขนาดใหญ่ เนื่องจากมีความเป็นไปได้ว่าการที่ผู้ซื้อที่เป็นซูเปอร์มาร์เก็ตขนาดใหญ่ใช้อำนาจผู้ซื้อกับผู้ขายสินค้า ทำให้ผู้ขายสินค้าจะต้องขึ้นราคาขายสินค้าของตนกับร้านขายปลีกรายย่อยอื่น ๆ<sup>25</sup>

### 3.1.5 ความสามารถในการทำกำไร (Profitability)

โดยปกติ ระดับของกำไรที่องค์กรธุรกิจทำได้สามารถนำมาใช้เป็นตัวบ่งชี้ถึงระดับของการแข่งขันในตลาดดังกล่าวได้ OFT ได้ระบุไว้ว่าความสามารถในการทำกำไรเกินควร เป็นหลักฐานที่แสดงได้ถึงการมีอำนาจเหนือตลาดได้ในระดับหนึ่ง<sup>26</sup> เนื่องจากเป้าหมายของการกำกับการแข่งขันคือการขยายสวัสดิการผู้บริโภคให้มากที่สุด (consumer welfare maximization) โดยกำไรในการทำธุรกิจเกิดจากเม็ดเงินที่ไหลออกจากผู้บริโภคไปสู่ผู้ผลิต ผู้ผลิตสมควรที่จะมีรายได้เพียงพอเท่าที่จำเป็นเพื่อชดเชยต้นทุนของเงินทุน (cost of capital) เพื่อให้สามารถแข่งขันและอยู่ในตลาดได้ (ซึ่งก็คือ การปราศจากกำไรทางเศรษฐศาสตร์นั่นเอง) ดังนั้น หากผู้ผลิตมีกำไรในส่วนที่เกินกว่านั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่าการแข่งขันในตลาดดังกล่าวมีปัญหา

อย่างไรก็ดี การอนุมานว่าผู้ผลิตรายหนึ่งมีอำนาจเหนือตลาดเนื่องจากผู้ผลิตดังกล่าวได้รับกำไรจำนวนมากจากการทำธุรกิจ (หรืออนุมานว่าผู้ผลิตรายหนึ่งไม่มีอำนาจเหนือตลาดเพราะมี

กำไรน้อย) จะต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง เพราะที่มาของกำไรทางเศรษฐศาสตร์มิได้หลายกรณี อาทิ เกิดจากผลตอบแทนจากการรับความเสี่ยงและการพัฒนานวัตกรรม เกิดจากผลตอบแทนจากความได้เปรียบในการแข่งขัน (ความมีประสิทธิภาพมากกว่า หรือการบริหารจัดการที่เหนือกว่า) หรือเกิดจากการที่ผู้ผลิตมีและใช้อำนาจเหนือตลาด

ในกรณีที่กำไรสูงเกิดจากการรับความเสี่ยงและการพัฒนานวัตกรรม และจากความได้เปรียบในการแข่งขัน ถือเป็นกรณีที่ยอมรับได้ในสายตาของการกำกับดูแลการแข่งขัน เพราะในส่วนของกรณีความเสี่ยงและการพัฒนานวัตกรรม กำไรสูงที่เกิดขึ้นเกิดจากการคำนวณความเสี่ยงในการลงทุนไว้ล่วงหน้าก่อนการเริ่มแข่งขัน (ex ante risk) ซึ่งผลของการเข้าแข่งขันจะส่งผลให้ผู้ผลิตดังกล่าวได้กำไรสูงหรือไม่ก็ต้องขาดทุนจนถึงระดับที่ต้องสูญเสียเงินลงทุนทั้งหมด ในส่วนของความได้เปรียบในการแข่งขัน กำไรสูงที่เกิดขึ้นเกิดจากความสามารถของผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการสูงกว่าบริษัทอื่นๆ เนื่องจากในตลาดที่มีการแข่งขัน ผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพในระดับปกติจะไม่มีกำไรทางเศรษฐศาสตร์ และผู้ที่มีประสิทธิภาพมากกว่าระดับปกติย่อมสามารถได้รับกำไรทางเศรษฐศาสตร์ได้ การได้รับกำไรทางเศรษฐศาสตร์บ้าง ไม่เป็นสิ่งที่แสดงถึงปัญหาของการแข่งขันในตลาดดังกล่าว นอกจากนี้ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น การใช้อำนาจเหนือตลาดจำเป็นจะต้องมีการจำกัดจำนวนผลผลิต ผู้ผลิตที่มีการลงทุนในโครงการที่มีความเสี่ยงสูงย่อมไม่ทำเช่นนั้น เนื่องจากกำไรของผู้ลงทุนที่มีความเสี่ยงสูงเกิดการขยายกำลังการผลิตออกไปเพื่อ

<sup>25</sup> OFT, *The Grocery Market: The OFT's reasons for making a reference to the Competition Commission, 2006.*

<sup>26</sup> OFT, *Assessment of Individual Agreement and Conduct, 1999*



ให้เกิดกำไรสูงสุด (profit maximization) และกำไรของผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพก็มิได้เกิดจากการจำกัดผลผลิต หากแต่เกิดจากความมีประสิทธิภาพในการผลิตซึ่งเป็นคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้ผลิต

นอกเหนือจากกรณีข้อยกเว้นดังกล่าวข้างต้น การมีกำไรเกินควรมักเกิดจากการมีอำนาจเหนือตลาดของผู้ผลิต อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์จะต้องกระทำอย่างระมัดระวัง เพราะกระบวนการในการคำนวณกำไรทางเศรษฐศาสตร์จะต้องเผชิญปัญหาสำคัญหลายประการ เนื่องจากกำไรทางเศรษฐศาสตร์มีลักษณะที่แตกต่างกับกำไรทางบัญชีอย่างสิ้นเชิง การคำนวณกำไรทางเศรษฐศาสตร์ที่ถูกต้องแม่นยำจะต้องอาศัยการคำนวณต้นทุนและรายรับที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนตลอดระยะเวลาของการลงทุน (lifetime of investment) การคำนวณนี้สามารถทำได้โดยการจำลองกิจกรรมตลอดระยะเวลาการลงทุนทั้งหมดโดยใช้วิธีคิดมูลค่าปัจจุบันของกระแสเงินสด (discounted cash-flow approach) โดยโครงการหนึ่งๆ จะประกอบไปด้วยการลงทุนในช่วงต้น ซึ่งกำไรทางบัญชีน้อยหรือติดลบ ช่วงเติบโตเต็มที่ ซึ่งกำไรทางบัญชีมีมาก และช่วงสุดท้ายซึ่งกำไรทางบัญชีลดลงจนหมดไปและหมดอายุขัยของโครงการดังกล่าว การพิจารณาอำนาจเหนือตลาดจากกำไรที่มากขึ้นในช่วงเจริญเติบโตเต็มที่ของกิจการหนึ่งๆ ย่อมไม่มีประโยชน์อันใด เนื่องจากสิ่งสำคัญคือกิจการนั้นมีกำไรเกินควรหรือไม่เมื่อพิจารณาจากกิจกรรมตลอดระยะเวลาการลงทุนทั้งหมด นักเศรษฐศาสตร์มองว่ากำไรในช่วงหนึ่งของกิจการถือเป็นการมองอำนาจเหนือตลาดแบบ

ผิวเผิน เปรียบได้กับการถ่ายรูปจากภาพเคลื่อนไหวทั้งหมด<sup>27</sup>

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพิจารณากำไรของผู้ผลิตเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งเพื่อกำหนดผู้มีอำนาจเหนือตลาด เรียกว่า ปัญหาภาพถ่ายเฉียบพลัน (snapshot problem) โดยมีตัวอย่างคือ คณะกรรมการการผูกขาดและการควบรวมกิจการ (the UK Monopoly and Merger Commission หรือ MMC) ได้จัดทำรายงานสรุปว่า มีเหตุอันสมควรเชื่อได้ว่าบริษัท Nintendo เป็นบริษัทที่มีกำไรเกินควรเช่นเดียวกับบริษัท Sega ในช่วงปี ค.ศ. 1993 ถึง 1994<sup>28</sup> โดยคณะกรรมการ MMC ใช้ข้อมูลนี้เป็นหลักฐานสำคัญในการแสดงให้เห็นว่าตลาดวิดีโอเกมส์ในประเทศสหราชอาณาจักรเป็นตลาดที่มีปัญหาทางด้านการแข่งขัน ความเห็นนี้ได้รับการคัดค้านเป็นอย่างมากในแวดวงวิชาการ เพราะการวิเคราะห์ของ MMC มิได้คำนึงถึงข้อมูลสำคัญ อาทิ ความเสี่ยงในการลงทุนในการเข้าสู่ตลาดของบริษัทดังกล่าว และหลักฐานที่ชี้ชัดว่าบริษัทเหล่านั้นมิได้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ เนื่องมาจากเมื่อมองไปที่ประวัติศาสตร์ของตลาดวิดีโอเกมส์จะพบว่าผู้แข่งขันในตลาดรายใหญ่ในอดีตต่างต้องประสบความล้มเหลว (อาทิ บริษัท Atari, Commodore และ Philips) อีกทั้งเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าบริษัท Sony กำลังจะเข้าสู่ตลาดในช่วงระยะเวลาดังกล่าว และหลังจากนั้นไม่นานบริษัท Sony ได้กลายเป็นผู้นำของตลาดในช่วงปลายทศวรรษที่ 90 และบริษัท Sega ได้ออกจากตลาดไปในปี ค.ศ. 2001 ดังนั้นหลักฐานที่บริษัท Nintendo และ Sega มีกำไรสูง

<sup>27</sup> Franklin Fisher and John McGowan, *On the Misuse of Accounting Rates of Return to Infer Monopoly Profits*. *American Economic Review* 73, 1983.

<sup>28</sup> MMC, *Video Games, A Report on the Supply of Video Games in the UK, 1995*.



ในช่วงกลางทศวรรษที่ 90 มิได้มีความสำคัญ แต่อย่างไรในการวิเคราะห์ถึงสภาพการแข่งขัน โดย MMC ควรที่จะพิจารณาสภาพตลาดจากหลักฐานการมีพฤติกรรมกีดกันการแข่งขันหรืออุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดดังกล่าวมาประกอบด้วย<sup>29</sup>

หลักฐานที่แสดงว่าผู้แข่งขันในตลาดได้รับกำไรทางเศรษฐศาสตร์เป็นจำนวนมาก มีประโยชน์อยู่บ้างในการแสดงถึงปัญหาในการแข่งขันและการมีอำนาจเหนือตลาด ตัวอย่างเช่น หากพบว่าบริษัทหนึ่งยังคงมีกำไรสูงในระยะยาวทั้งที่การลงทุนในตลาดดังกล่าวเข้าสู่ช่วงสุดท้าย โดยตลาดดังกล่าว แปรผัน และการโฆษณาไม่ได้มีความสำคัญมากนัก บริษัทนั้นย่อมกำลังใช้อำนาจเหนือตลาดอยู่

### 3.1.6 อำนาจในการกีดกัน

#### (Power to Exclude)

โดยปรกติ เมื่อกล่าวถึงอำนาจเหนือตลาดก็มักจะนึกถึงอำนาจในการกำหนดราคาและความสามารถในการขึ้นราคาสินค้าให้สูงกว่าระดับที่ควรจะเป็นในตลาดที่มีการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม อำนาจเหนือตลาดอีกด้านหนึ่งที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันคือ ความสามารถของผู้ผลิตที่เรียกว่า อำนาจในการกีดกัน (exclusionary power)

แนวคิดในเรื่องอำนาจในการกีดกันสามารถพบได้ทั้งในเอกสารวิจัย ความเห็นทางวิชาการและความเห็นของศาลที่เกี่ยวข้องกับการตีความอำนาจเหนือตลาด ตัวอย่างเช่น คดี Du Pont ที่

ศาลสูงสุดของสหรัฐฯ (the US Supreme Court) ได้ให้นิยามอำนาจเหนือตลาดไว้ว่า หมายถึงอำนาจในการควบคุมราคาและอำนาจในการกีดกันการแข่งขัน<sup>30</sup> ในขณะที่ OFT ได้ระบุไว้ว่า บุคคลใดๆ จะถือว่าเป็นผู้ที่มีอำนาจครอบงำ (dominant) หากบุคคลดังกล่าวมีอำนาจเหนือตลาดในระดับสูง สาเหตุสำคัญของการมีอำนาจครอบงำคือการมีพฤติกรรมที่เป็นอิสระจากแรงกดดันในการแข่งขัน ซึ่งทำให้ผู้มีอำนาจครอบงำสามารถกำหนดราคาสินค้าที่สูงขึ้นและทำกำไรสูงกว่าที่ควรจะเป็นหากมีการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ ผู้มีอำนาจครอบงำยังสามารถใช้อำนาจเหนือตลาดในการมีพฤติกรรมกีดกันการแข่งขันและกีดกันหรือขัดขวางผู้แข่งขันรายอื่นจากตลาด<sup>31</sup> นอกจากนี้ นักวิชาการบางท่านเสนอว่าการใช้อำนาจเหนือตลาดมีสองแบบ คือ ความสามารถในการขึ้นราคาสินค้าของตน หรือความสามารถในการเพิ่มต้นทุนการผลิตของคู่แข่ง พฤติกรรมทั้งสองรูปแบบนี้สามารถทำได้ไม่ว่าโดยการใช้อำนาจในการควบคุมราคา หรืออำนาจในการกีดกันคู่แข่งตามที่ได้ศาลได้เคยกล่าวถึงไว้ในคำพิพากษาคดี Du Pont<sup>32</sup> ซึ่งเป็นการแยกอำนาจโดยตรงในการควบคุมราคาสินค้า ออกจากอำนาจอีกประเภทคือ อำนาจในการกีดกัน ซึ่งถือเป็นอำนาจในการควบคุมราคาโดยอ้อม กล่าวคือ อำนาจในการควบคุมต้นทุนของคู่แข่ง ซึ่งส่งผลเป็นการลดความสามารถในการแข่งขันและกีดกันคู่แข่งออกจากตลาดไปในตัวด้วย

<sup>29</sup> ข้อมูลการวิเคราะห์กรณีดังกล่าวในรายละเอียด โปรดดู OFT, *Innovation and Competition Policy*, 2002.

<sup>30</sup> *United States vs. E.I du Pont de Nemours Co.*, 351 U.S. 377, 1956.

<sup>31</sup> OFT, *The Chapter II Prohibition*, OFT 402, 1999.

<sup>32</sup> Thomas Krattenmaker, Robert Lande and Steven Salop, *Monopoly Power and Market Power in Antitrust Law*. *The Georgetown Law Journal* 76, 1987.



ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ การใช้อำนาจทั้งสองแบบมีความแตกต่างกันจริงหรือไม่ เพราะอำนาจในการกีดกันมักจะถูกใช้เพื่อการลดระดับของการแข่งขันและจะทำให้ในท้ายที่สุดผู้ผลิตที่มีอำนาจดังกล่าวจะสามารถขึ้นราคาสินค้าได้ อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจทั้งสองแตกต่างกันพอสมควรและในหลายๆ กรณี การวิเคราะห์ถึงอำนาจเหนือตลาดของผู้ผลิตรายหนึ่งๆ อาจมุ่งเน้นไปที่อำนาจในการกีดกันของผู้ผลิตรายดังกล่าวแต่เพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ ผู้บริโภคสามารถถูกทำร้ายได้มากกว่าหนึ่งวิธี อาทิ การที่คู่แข่งถูกจำกัดความสามารถในการนำเสนอสินค้าหรือนวัตกรรมอันเป็นผลจากการที่ผู้ผลิตที่เป็นเจ้าตลาดใช้อำนาจในการกีดกันมิให้สินค้าดังกล่าวถูกนำเสนอเข้าในตลาด พฤติกรรมเช่นนี้สามารถทำให้ผู้ผลิตที่เป็นเจ้าตลาดสามารถเพิ่มกำไรของตนไปสู่ระดับที่ไม่ควรจะเป็นในตลาดที่มีการแข่งขัน โดยไม่จำเป็นต้องขึ้นราคาสินค้าทั้งหมดในตลาด กรณีเช่นนี้ ทำให้การพิจารณาถึงอำนาจในการควบคุมราคาในตลาดย่อมไม่มีความจำเป็น

เมื่อเป็นเช่นนี้ เราสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่าอำนาจเหนือตลาดมีสองแบบ กล่าวคือ อำนาจในการกำหนดราคา และอำนาจในการกีดกัน ทั้งนี้ การพิจารณาอำนาจเหนือตลาดของผู้ผลิตรายหนึ่งๆ จะใช้วิธีวิเคราะห์อำนาจทั้งสองแบบ หรือแบบใดแบบหนึ่งก็ได้ โดยการวิเคราะห์ถึงอำนาจในการกีดกันมีส่วนดี คือ ในบางกรณีจะสามารถทำได้ง่ายกว่า อีกทั้งอำนาจในการกีดกันจะมุ่งเน้นไปที่ความเป็นไปได้ในการมีพฤติกรรมกีดกันการแข่งขันที่ได้มีผลกระทบต่อราคาแต่เพียงอย่างเดียว

### 3.2 การกำหนดขอบเขตของตลาดที่เกี่ยวข้อง (Definition of Relevant Market)

แนวความคิดในเรื่อง ตลาดที่เกี่ยวข้อง (relevant market) มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมาก ในการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า โดยประโยชน์ในการพิจารณาตลาดที่เกี่ยวข้องสามารถแบ่งออกเป็นสองด้าน ด้านแรกคือ การหาขอบเขตของตลาดที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาสินค้าหรือบริการที่ถือเป็นสินค้าทดแทนที่มีประสิทธิภาพ (effective substitutes) ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรกำกับดูแลการแข่งขันสามารถระบุและมุ่งเน้นการวิเคราะห์ไปที่อุปสรรคในการแข่งขันที่มีในตลาดที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ในด้านที่สอง การกำหนดนิยามตลาดที่เกี่ยวข้องจะเปิดโอกาสให้องค์กรกำกับดูแลสามารถวิเคราะห์เนื้อหาของการแข่งขันของตลาด เช่น ส่วนแบ่งและการกระจุกตัวของตลาด อุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดที่เกี่ยวข้อง และอุปสรรคในการขยายกำลังการผลิตในตลาด เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี พึงสังเกตไว้ว่าการจัดทำนิยามของตลาดเป็นเพียงเครื่องมือเพื่อช่วยในการวิเคราะห์ระดับการแข่งขันในตลาด และถือเป็นขั้นตอนหนึ่งในการสืบสวนสอบสวนตลาดเพื่อการระบุพฤติกรรมที่เป็นอุปสรรคโดยผู้แข่งขันที่มีความสามารถในการมีพฤติกรรมที่นอกเหนือไปจากพฤติกรรมของผู้แข่งขันในตลาดที่มีการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>33</sup>

เนื่องจากการกำหนดนิยามตลาดเกี่ยวข้องกับกระบวนการระบุสินค้าทดแทนของสินค้าที่อยู่ระหว่างการสืบสวน ดังนั้น การกำหนดนิยามตลาดที่เกี่ยวข้องจึงมุ่งเน้นไปที่การมีอยู่ของสินค้าหรือ

<sup>33</sup> European Commission, Notice on the Definition of the Relevant Market for the Purposes of Community Competition Law. Official Journal C 372, 1997.



บริการหนึ่งว่าส่งผลกระทบต่อเป็นการยับยั้งในเชิงการแข่งขัน (competitive constraints) ต่อสินค้าหรือบริการอีกชนิดหนึ่งหรือไม่ ทั้งนี้ การกำหนดนิยามของตลาดจะต้องคำนึงถึงประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

### 3.2.1 หลักในการกำหนดนิยามของตลาดที่เกี่ยวข้อง

ตลาดที่มีความเกี่ยวข้องกันประกอบไปด้วยข้อพิจารณาอย่างน้อยสองมิติ คือ ตลาดสินค้า และตลาดทางภูมิศาสตร์ โดยมีทิศทางด้านตลาดสินค้า เกี่ยวข้องกับการพิจารณาว่าสินค้าใดบ้างที่สมควรถูกรวมเข้าในตลาดที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่มิติทางด้านตลาดทางภูมิศาสตร์เกี่ยวข้องกับการพิจารณาว่าพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ส่วนใดบ้างที่สมควรถูกรวมเข้าเป็นตลาดที่มีความเกี่ยวข้อง ดังนั้นตลาดที่เกี่ยวข้องจะมีลักษณะเป็นสองมิติ เช่น ตลาดส้มในประเทศไทย ซึ่งมีตลาดสินค้าคือ ส้ม (โดยไม่รวมถึงผลไม้ชนิดอื่น ๆ) และตลาดทางภูมิศาสตร์ คือ ประเทศไทย (โดยไม่รวมประเทศอื่น) ทั้งนี้ตลาดที่เกี่ยวข้องจะต้องประกอบไปด้วยทั้งตลาดสินค้าและตลาดทางภูมิศาสตร์เสมอ

นอกเหนือไปจากตลาดทั้งสองมิติดังกล่าว ตลาดที่เกี่ยวข้องอาจเกี่ยวข้องกับมิติในแกนอื่นๆ อาทิ เวลาหรือวิธีการกระจายสินค้า (distribution method) ตัวอย่างของความสำคัญของมิติทางด้านเวลาคือการกำหนดตลาดที่เกี่ยวข้องในบริการขนส่งสินค้า ซึ่งวันและเวลาในการส่งสินค้ามีผลกระทบอย่างมากต่อลักษณะของอุปสงค์ อาทิ

บริการขนส่งทางรถไฟที่มาถึงกรุงเทพฯ ก่อนเก้าโมงเช้า อาจเป็นตลาดคนละตลาดกับบริการขนส่งทางรถไฟที่มาถึงกรุงเทพฯ หลังเก้าโมงเช้า เนื่องจากอุปสงค์ในบริการดังกล่าวมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ตลาดอาจถูกกำหนดให้มีความแตกต่างกันหากกระบวนการในการกระจายสินค้ามีความแตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น คณะกรรมการการแข่งขันของประเทศอังกฤษพิจารณาแล้วกำหนดให้เบียร์ที่ขายเพื่อการดื่มนอกสถานที่ (off trade เช่น เบียร์ที่ขายเพื่อการค้าปลีกในซูเปอร์มาร์เกต) และเบียร์ที่ขายเพื่อการดื่มในสถานที่ (on trade เช่น เบียร์ที่ขายในผับหรือร้านอาหาร) ถือเป็นสินค้าคนละตลาดกัน

ตลาดที่เกี่ยวข้องกันจะประกอบไปด้วยสินค้าที่ทดแทนกันได้ทั้งหมดในพื้นที่ทั้งหมดที่ส่งผลเป็นการกีดกันการแข่งขันอย่างมีสาระสำคัญ (significant competitive constraint) ต่อสินค้าในพื้นที่หนึ่งๆ<sup>34</sup> ตลาดที่เกี่ยวข้องกันจึงมีขอบเขตเท่ากับผลรวมของสินค้าทั้งหมด ซึ่งหากในตลาดดังกล่าวมีผู้ผลิตเพียงหนึ่งราย หรือที่เรียกว่าผู้มีอำนาจผูกขาดโดยสมมุติ (hypothetical monopolist) ผู้ผลิตนั้นจะสามารถใช้อำนาจเหนือตลาดในการขึ้นราคาสินค้าเพื่อทำกำไรได้ โดยไม่มีผลกระทบด้านการแข่งขันอย่างมีสาระสำคัญต่อสินค้าอื่นๆ ที่ไม่อยู่ในขอบเขตของตลาดที่เกี่ยวข้อง<sup>35</sup> ดังนั้น ตลาดที่เกี่ยวข้องกันจึงมีลักษณะมุ่งใจให้มีการผูกขาด

ตัวอย่างการพิจารณาตลาดที่เกี่ยวข้องในกรณีการควบรวมกิจการ เช่น ในการสืบสวนการควบรวมกิจการระหว่างผู้ผลิตมอลท์ทวิสกีส์สองราย

<sup>34</sup> ในขั้นนี้ เพื่อเป็นการง่ายในการอธิบายความสัมพันธ์ ผู้เขียนจึงขอละไม่คำนึงถึงมิติอื่น ๆ ของตลาดที่เกี่ยวข้องกัน

<sup>35</sup> โดยการทดสอบว่าผู้ผูกขาดโดยสมมุตินั้นสามารถขึ้นราคา (โดยมีกำไร) จนสูงกว่าราคาที่เป็นมาตรฐาน (benchmark) ในแต่ละกรณี โดยถ้าเป็นกรณีการควบรวมกิจการ (merger) ราคาที่จะเป็นมาตรฐานคือ ราคาขายสินค้าหลังจากมีการควบรวมกิจการโดยสมมุติว่าตลาดมีการแข่งขัน (prevailing price) แต่ถ้าหากเป็นกรณีอื่นๆ นอกเหนือจากการควบรวมกิจการ ราคาที่เป็นมาตรฐานคือ ราคาตลาดของตลาดที่มีการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ (competitive price)



ในขั้นแรกจะต้องมีการประเมินว่าหากมีผู้ผลิต  
มอล์ทวิสกีรายเดียวโดยสมมุติ (hypothetical single  
supplier) ผู้ผลิตนี้จะมีความสามารถในการขึ้นราคา  
สินค้าดังกล่าว ที่เกินจากราคาขายสินค้าหลังมีการ  
ควบรวมกิจการโดยสมมุติว่าตลาดมีการแข่งขัน  
(prevailing price level)<sup>36</sup> และสามารถทำกำไรได้  
หรือไม่ หากคำตอบคือไม่ใช่ ขั้นต่อไปก็จะพิจารณา  
ว่าการมีอำนาจควบคุมสินค้าทดแทนที่ใกล้เคียงที่สุด  
(สมมุติว่าในกรณีนี้คือ มอล์ทวิสกีผสม) จะส่งผลให้  
ผู้ผลิตรายเดียวนี้มีความสามารถในการขึ้นราคาสินค้า  
โดยสามารถทำกำไรได้หรือไม่ ถ้าใช่ แสดงว่า  
ในตลาดที่เกี่ยวข้องประกอบไปด้วยมอล์ทวิสกีและ  
มอล์ทวิสกีผสม หลังจากนั้นจึงจะมีการพิจารณาใน  
ขั้นที่สองว่าการควบรวมกิจการดังกล่าวจะเปลี่ยนแปลง  
ระดับของการยับยั้งในเชิงการแข่งขัน (competitive  
constraint) ที่ทำหน้าที่จำกัดพฤติกรรมของผู้แข่งขัน  
ในตลาดบ้างหรือไม่

โดยทั่วไป กลุ่มของสินค้าหรือบริการ  
อาจไม่ดึงดูดให้มีการเข้ามาอำนาจผูกขาดเนื่องด้วย  
ปัจจัยสองประการคือ การทดแทนทางด้านอุปสงค์  
(demand-side substitution) และการทดแทนทาง  
ด้านอุปทาน (supply-side substitution)

### 3.2.1.1 การทดแทนทางด้านอุปสงค์ (Demand-side Substitution)

การทดแทนทางด้านอุปสงค์  
เกิดขึ้นเมื่อผู้บริโภคเปลี่ยนจากสินค้าชนิดหนึ่ง  
ไปสู่สินค้าอีกชนิดหนึ่งเนื่องจากการเปลี่ยนแปลง  
ราคาโดยเปรียบเทียบของสินค้า เนื่องจากการ  
เปลี่ยนแปลงราคาโดยเปรียบเทียบของสินค้าหนึ่ง  
จะทำให้ผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมผู้บริโภค

ดังนั้นการขึ้นราคาสินค้าที่มีการทดแทนทางด้าน  
อุปสงค์ย่อมไม่เป็นการสร้างกำไรให้แก่ผู้ผลิตและ  
ตลาดดังกล่าวย่อมไม่น่าดึงดูดให้มีการผูกขาด

การขึ้นราคาสินค้าหนึ่ง

อาจไม่นำมาซึ่งกำไร หากผู้บริโภคสามารถสนอง  
ความต้องการของตนโดยการเปลี่ยนไปซื้อสินค้า  
ทดแทนได้โดยง่าย ความเปลี่ยนแปลงทางด้านอุปสงค์  
ของสินค้าย่อมเปลี่ยนไปเป็นอย่างมากหากมีความ  
เปลี่ยนแปลงทางด้านราคาแม้เพียงเล็กน้อย (ความ  
ยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาสูง) เมื่อเป็นเช่นนั้น  
ความพยายามในการขึ้นราคาสินค้าโดยผู้ผลิตโดย  
สมมุติจะส่งผลให้เกิดการสูญเสียปริมาณการขาย  
สินค้าจำนวนมากอันส่งผลให้การขึ้นราคาสินค้าไม่  
ก่อให้เกิดกำไรและไม่น่าดึงดูดให้มีการผูกขาด  
การกำหนดให้ขอบเขตของตลาดที่เกี่ยวข้องมีเพียง  
กลุ่มสินค้าเช่นนั้น ย่อมทำให้การใช้ส่วนแบ่งตลาด  
เพื่อแสดงถึงการมีอำนาจเหนือตลาดไม่สะท้อนถึง  
ความเป็นจริง ดังนั้น ในขั้นตอนของการกำหนด  
ตลาดที่เกี่ยวข้อง จะต้องรวมสินค้าทุกชนิดที่ผู้บริโภค  
จะเปลี่ยนไปบริโภคเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์  
ทางราคาระหว่างสินค้าดังกล่าว จนกว่าตลาดที่  
เกี่ยวข้องนี้จะถึงจุดที่ดึงดูดให้มีการผูกขาด

ตัวอย่างในกรณีดังกล่าว

อาทิ สินค้าน้ำแร่อัดขวดเพียงอย่างเดียวสมควรจะ  
ถือเป็นตลาดที่เกี่ยวข้องได้เลยหรือไม่ ถ้าผู้ผลิตน้ำแร่  
รายเดียวสามารถขึ้นราคาน้ำแร่ 10 เปอร์เซ็นต์แต่มี  
ลูกค้าเปลี่ยนไปดื่มน้ำขวดชนิดอื่นเพียง 5 เปอร์เซ็นต์  
น้ำแร่อัดขวดย่อมเป็นตลาดที่ดึงดูดให้มีการผูกขาด  
และน้ำแร่อัดขวดย่อมถือเป็นตลาดสินค้าที่เกี่ยวข้องได้  
แต่ถ้าหากการขึ้นราคาน้ำแร่ 10 เปอร์เซ็นต์ทำให้

<sup>36</sup> หากจะกล่าวให้เข้าใจง่ายขึ้น คือ สมมุติว่าถ้าควบรวมกิจการไปแล้ว ผู้ผลิตสินค้าโดยสมมุตินี้มีความสามารถในการขึ้นราคาสินค้าและสามารถทำกำไร  
ได้หรือไม่ (มีอำนาจเหนือตลาดหรือไม่)



ผู้บริโภคเปลี่ยนไปดื่มน้ำอัดลมและน้ำส้มแทนมากถึง 90 เปอร์เซ็นต์ น้ำแร่แต่เพียงอย่างเดียวยอมไม่ถึง เป็นตลาดที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งนี้สมควรที่จะต้องรวม สินค้า น้ำอัดลมและน้ำส้มเข้าไปในตลาดที่เกี่ยวข้องด้วย

อย่างไรก็ดี ในการพิจารณา ถึงการตอบสนองของผู้บริโภคต่อการขึ้นราคา จำนวน ผู้บริโภคที่เปลี่ยนไปซื้อหรือไม่เปลี่ยนไปซื้อสินค้า ชนิดอื่นมิใช่ประเด็นพิจารณาสำคัญ สิ่งสำคัญ คือ ผลกระทบจากจำนวนผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงไปต่อการขึ้นราคาสินค้า กล่าวคือ ข้อเท็จจริงที่ว่าผู้บริโภค ส่วนใหญ่จะไม่เปลี่ยนไปซื้อสินค้าอื่นหากราคาสินค้า โดยเปรียบเทียบของสินค้าทั้งสองเปลี่ยนแปลงไป ข้อเท็จจริงนี้ไม่ใช่สาระสำคัญของการพิจารณา สิ่งที่สำคัญคือ ผู้บริโภคส่วนที่เปลี่ยนพฤติกรรม การซื้อนั้นส่งผลกระทบต่อผลกำไรของผู้ผลิต สินค้าดังกล่าว หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง การพิจารณา จะต้องเน้นไปที่ลูกค้าที่มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยน (marginal consumer) ไม่ใช่มุ่งไปที่ลูกค้าทั่วไป

ปัญหาที่เกิดจากการที่ องค์การกำกับการแข่งขันมุ่งเน้นไปที่จำนวนผู้บริโภค ที่เปลี่ยนแปลงไปซื้อสินค้าอื่น เรียกในทางวิชาการว่า ปัญหาไร้ฟัน (toothless fallacy) ซึ่งเกิดจากคำตัดสิน ของศาลยุติธรรมแห่งยุโรป (European Court of Justice หรือ ECJ) ในคดี United Brands<sup>37</sup> โดย ในคดีดังกล่าวคณะกรรมการยุโรปอ้างว่ากล้วย เป็นตลาดที่เกี่ยวข้องแยกออกจากสินค้าอื่นเพราะ ผู้บริโภคที่อายุน้อยและผู้บริโภคที่อายุมาก (หรือ กลุ่มผู้บริโภคที่ไม่มีฟัน) มองว่าผลไม้อื่นไม่เป็น สินค้าทดแทนกล้วย ประเด็นสำคัญคือ ข้อเท็จจริง ที่ว่ากลุ่มผู้บริโภคกลุ่มใหญ่ไม่เปลี่ยนไปซื้อสินค้าอื่น

ไม่ใช่สาระสำคัญในการพิจารณากำหนดตลาดที่ เกี่ยวข้อง ประเด็นสำคัญคือ จำนวนผู้บริโภคที่ เปลี่ยนไปบริโภคผลไม้ชนิดอื่นอันเป็นผลจากการที่ กล้วยขึ้นราคานั้น ทำให้การขึ้นราคากลับส่งผลให้ผู้ ผลิตมีกำไรหรือไม่<sup>38</sup> เพราะถ้าหากการขึ้นราคากลับ ส่งผลให้ผู้ผลิตได้กำไร กลับแต่เพียงอย่างเดียว ถือเป็นตลาดสินค้าตลาดหนึ่งได้ แต่ถ้าการขึ้นราคา กล้วยไม่ทำให้ผู้ผลิตได้กำไร ตลาดที่เกี่ยวข้องกัน จะต้องรวมไปถึงผลไม้ชนิดอื่นด้วย

### 3.2.1.2 การทดแทนทางด้านอุปทาน (Supply-side Substitution)

แม้ว่าจะไม่มีสินค้าทดแทน ให้ผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมบริโภคสินค้า ชนิดหนึ่งๆ ตลาดดังกล่าวก็อาจยังไม่มีสภาพดึงดูด ให้ผูกขาด เพราะถึงแม้ผู้บริโภคจะไม่สามารถเปลี่ยน ไปซื้อสินค้าอื่นได้ ผู้ผลิตสินค้ารายอื่นก็สามารถ เปลี่ยนมาผลิตสินค้าชนิดนั้นเพื่อแข่งขันได้ ดังนั้น เมื่อปริมาณสินค้าในตลาดเพิ่มขึ้นความพยายามที่จะ ขึ้นราคาเพื่อทำกำไรของผู้ผลิตรายเดียวก็จะสูญเปล่า ในกรณีนี้ สินค้าชนิดนี้ชนิดเดียวยอมไม่สามารถ ถูกนิยามให้เป็นตลาดสินค้าที่เกี่ยวข้องได้ เพราะมี ความเป็นไปได้ที่จะมีการทดแทนทางด้านอุปทาน

คณะกรรมการการยุโรปได้ ยกตัวอย่างของการทดแทนทางด้านอุปทานไว้อย่าง น่าสนใจ โดยระบุว่า กระดาษเป็นสินค้าที่มีหลาย ลักษณะประเภท ตั้งแต่กระดาษเขียนจดหมายสีขาว จนไปถึงกระดาษที่มีคุณภาพสูงเพื่อการนำไปผลิต หนังสือภาพศิลปะ หากพิจารณาทางด้านอุปสงค์ กระดาษแต่ละลักษณะประเภทไม่สามารถเป็นสินค้า ทดแทนกันได้เนื่องจากไม่เป็นการเหมาะสมที่จะนำ

<sup>37</sup> United Brands Co. and United Brands Continental BV vs. Commission, the European Court of Justice (Case 27/76) E.C.R. 207, 1978.

<sup>38</sup> โปรดสังเกตว่า กรณีนี้ผู้ผลิตไม่สามารถเลือกปฏิบัติทางราคา (price discriminate) ระหว่างผู้บริโภคกลุ่มไร้ฟันและผู้บริโภคอื่นได้



กระดาษคุณภาพต่ำมาใช้กับหนังสือที่ต้องใช้กระดาษคุณภาพสูง เช่น สมุดภาพเขียนศิลปะได้ อย่างไรก็ดี วัตถุประสงค์ในการผลิตกระดาษเหมือนกันสามารถถูกนำมาใช้ผลิตกระดาษที่คุณภาพต่างๆ กันได้ นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงการผลิตระหว่างกระดาษคุณภาพต่ำและกระดาษคุณภาพสูงสามารถทำได้โดยมีต้นทุนเพียงเล็กน้อยและใช้เวลาปรับแต่งเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ดังนั้น หากการสั่งซื้อกระดาษจากผู้บริโภคเปิดช่องให้ผู้ผลิตกระดาษปรับแต่งเครื่องยนต์อุตสาหกรรมได้ และไม่มีประเด็นในเรื่องการจัดจำหน่ายสินค้า ผู้ผลิตกระดาษสามารถแข่งขันในตลาดกระดาษที่คุณภาพต่างๆ ได้ตามที่ต้องการ เมื่อสถานการณ์เป็นเช่นนั้น คณะกรรมาธิการยุโรปย่อมไม่กำหนดตลาดที่เกี่ยวข้องโดยแยกประเภทตามคุณภาพของกระดาษหรือประเภทของการใช้งาน แต่ตลาดที่เกี่ยวข้องจะประกอบไปด้วยกระดาษหลายลักษณะคุณภาพและประเภทการใช้<sup>39</sup>

ในทางปฏิบัติ มีการถกเถียงกันเป็นอย่างมากว่าสมควรมีการนำประเด็นพิจารณาในเรื่องการทดแทนทางด้านอุปทานมาใช้ในการกำหนดขอบเขตของตลาดที่เกี่ยวข้องหรือไม่ หรือแม้กระทั่งสมควรนำเรื่องนี้มาพิจารณาหรือไม่หากมีการกำหนดขอบเขตของตลาดไปแล้ว โดยในคณะกรรมาธิการยุโรปและสหราชอาณาจักรมีแนวปฏิบัติที่นำการทดแทนทางด้านอุปทานมาร่วมพิจารณาในการกำหนดขอบเขตตลาด<sup>40</sup> แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกา การหานิยามตลาดที่เกี่ยวข้องจะมุ่งเน้นไปที่ความสามารถในการทดแทนทางด้านอุปสงค์ (demand-side substitutability)

แต่จะนำการทดแทนทางด้านอุปทานมาใช้ในขั้นตอนการคำนวณส่วนแบ่งตลาด<sup>41</sup>

ในกรณีนี้สามารถมองได้สองด้าน ในด้านหนึ่งการที่นำการทดแทนทางด้านอุปทานเข้ามาร่วมไม่ว่าในส่วนของภาวะวิเคราะห์ระดับของการแข่งขัน ย่อมทำให้สามารถทำการวิเคราะห์ระดับการแข่งขันอย่างถูกต้องได้เสมอ แต่อีกด้านหนึ่ง หากองค์กรกำกับดูแลเห็นว่าการคำนวณส่วนแบ่งตลาดเป็นเครื่องมืออันสำคัญในการวิเคราะห์การแข่งขันในตลาด และการกำหนดตลาดที่เกี่ยวข้องก็มีเป้าหมายที่จะทำให้การคำนวณส่วนแบ่งตลาดเป็นไปอย่างแม่นยำที่สุด การนำการทดแทนทางด้านอุปทานมาพิจารณาในขั้นตอนการกำหนดตลาดที่เกี่ยวข้องย่อมมีความจำเป็น

ตัวอย่างต่อไปนี้จะทำให้เข้าใจความแตกต่างในการวิเคราะห์อำนาจเหนือตลาด ทั้งสองแบบได้ง่ายขึ้น หากเจ้าของเรือเดินทะเลต้องการป้องกันไม่ให้เพรียงทะเลมาเกาะตามใต้ท้องเรือ จะต้องพ่นใต้ท้องเรือโดยสีผสมทองแดง ทั้งนี้ผู้ผลิตสีผสมทองแดงในตลาดมีเพียงหนึ่งราย อย่างไรก็ตามในตลาดสีทาเรือ มีผู้ผลิตสีไม่ผสมทองแดงรายอื่นๆ หลายรายที่เป็นรายใหญ่ และมีปริมาณการผลิตและยอดขายสีที่สูงกว่าสีผสมทองแดงมาก (สีผสมทองแดงมีส่วนแบ่งตลาดเพียง 10 เปอร์เซ็นต์ของตลาดสีทาเรือทั้งหมด) ทั้งนี้ผู้ผลิตสีรายอื่นสามารถเปลี่ยนมาผลิตสีแบบผสมทองแดงได้โดยเพียงซื้อสารประกอบทองแดงสำเร็จรูปมาผสมลงไปในส่วนที่ตนผลิต ซึ่งจะเห็นได้ว่าสามารถทำได้ง่ายมีค่าใช้จ่ายต่ำและเริ่มผลิต

<sup>39</sup> European Commission, Notice on the Definition of the Relevant Market for the Purposes of Community Competition Law. Official Journal C 372, 1997.

<sup>40</sup> OFT, Market Definition, OFT 403, 1998.

<sup>41</sup> Robert Pitofsky, Harvey J. Goldschmid, Diane P. Wood, Trade Regulation 6<sup>th</sup> Edition, 2010



ได้อย่างรวดเร็ว การวิเคราะห์ตลาดดังกล่าวสามารถทำได้สองแบบ กล่าวคือ แบบที่หนึ่ง (แบบอเมริกัน) วิเคราะห์ว่าตลาดที่เกี่ยวข้องกันประกอบไปด้วย สีส้มทองแดงจากผู้ผลิตที่มีอยู่ในตลาดปัจจุบันเพียงหนึ่งราย และผู้ผลิตรายนี้มีส่วนแบ่งตลาดเท่ากับ 100 เปอร์เซ็นต์ อย่างไรก็ตาม ผู้ผลิตดังกล่าวไม่มีอำนาจเหนือตลาดเนื่องจากมีความเป็นไปได้ที่จะเกิดการทดแทนทางด้านอุปทานจากผู้ผลิตสีรายอื่นที่จะเข้ามาสู่ตลาดสีผสมทองแดงได้ทันที ผู้ผลิตสีแบบผสมทองแดงดังกล่าวย่อมไม่มีอำนาจเหนือตลาดแบบที่สอง (แบบยุโรป) กำหนดขอบเขตตลาดที่เกี่ยวข้องให้รวมสินค้าสีทาเรือทุกประเภท (ทั้งมีและไม่มีทองแดง) เพราะมีอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดต่ำ และเนื่องจากสีผสมทองแดงถือเป็นสินค้าที่มีส่วนแบ่งตลาดน้อย หากเทียบกับตลาดสีทาเรือทั้งหมด ดังนั้นผู้ผลิตสีผสมทองแดงย่อมไม่มีอำนาจเหนือตลาดเช่นเดียวกัน

ประเด็นที่เห็นได้จากตัวอย่างข้างต้นคือ การวิเคราะห์ตลาดจะให้ผลที่เหมือนกัน หากมีการกระทำอย่างถูกต้อง ประเด็นที่สอง การกำหนดขอบเขตของตลาดที่เกี่ยวข้องกันในการวิเคราะห์แบบสหรัฐฯ เป็นการกำหนดขอบเขตตลาดที่ไม่มีความสำคัญ และทำให้ข้อมูลในเรื่องส่วนแบ่งตลาดเป็นข้อมูลที่ไม่มีความสำคัญไปด้วย ทั้งนี้สิ่งสำคัญที่สุด คือ หากจะไม่นำการทดแทนทางอุปทานมาใช้กำหนดนิยามของตลาด การอาศัยข้อมูลในเรื่องส่วนแบ่งตลาดแต่เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะสรุปว่าผู้ผลิตมีอำนาจเหนือตลาด

หรือไม่ จะต้องมีการทำการวิเคราะห์การแข่งขันในแง่มุมอื่นประกอบด้วย

### 3.2.2 การทดสอบผู้มีอำนาจผูกขาด โดยสมมุติ (Hypothetical Monopolist/ SSNIP Test)

ทั้งในฝั่งสหรัฐอเมริกาและฝั่งยุโรป

ต่างใช้การทดสอบการตรวจสอบขอบเขตของตลาดที่เกี่ยวข้องกันที่มีลักษณะเหมือนกัน<sup>42</sup> แต่เรียกแตกต่างกัน อาทิ การทดสอบผู้มีอำนาจผูกขาดโดยสมมุติ (Hypothetical Monopolist Test) หรือ การทดสอบการเพิ่มราคาเพียงเล็กน้อยแต่มิ่่นัยสำคัญและไม่เป็นการชั่วคราว (Small but Significant and Nontransitory Increase in Price หรือ SSNIP Test)<sup>43</sup> หรือ 5 - 10 เปอร์เซ็นต์ (the 5 - 10% test) โดยการทดสอบนี้มุ่งเน้นไปที่คำถามที่ว่า ตลาดมีความน่าดึงดูดให้เข้าไปมีอำนาจผูกขาดหรือไม่

การทดสอบผู้มีอำนาจผูกขาดโดยสมมุติเกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาและมีการกำหนดการทดสอบนี้ไว้ในแนวปฏิบัติในการควบรวมกิจการในแนวนอน (Horizontal Merger Guideline หรือ HMG) ซึ่งจัดทำโดยกระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) และคณะกรรมการการค้ากลาง (Federal Trade Commission) แนวคิดในเรื่องผู้มีอำนาจผูกขาดโดยสมมุติถูกบรรจุอยู่ใน HMG ตั้งแต่ฉบับปี ค.ศ. 1982 และยังคงใช้อยู่จนถึง HMG ฉบับปัจจุบัน ปี ค.ศ. 2010

วิธีการ คือ ทดสอบว่าในตลาดสินค้าหนึ่งๆ มีสินค้าที่ทดแทนกันได้ครบถ้วนจนถึงระดับที่

<sup>42</sup> โปรดดู the US DOJ and the FTC, Horizontal Merger Guideline, 2010 และ EC, Commission Notice on the definition of relevant market for the purposes of Community competition law, Official Journal C 372, 1997.

<sup>43</sup> คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติได้มีการนำหลักการทดสอบ SSNIP มาใช้ในการพิจารณากำหนดตลาดที่เกี่ยวข้องตามประกาศ กทท. เรื่อง มาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม 2549 และนำมาใช้ในการพิจารณาบริการโทรคมนาคมที่สามารถทดแทนกันได้ ตามประกาศ กทท. เรื่องนิยามตลาด และขอบเขตตลาดโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. 2551





หากเกิดการควบรวมกิจการ ผู้ควบรวมจะมีอำนาจเหนือตลาดเพิ่มขึ้นจากเดิมในสาระสำคัญหรือไม่ โดยอำนาจเหนือตลาดที่เพิ่มขึ้นนี้เปรียบเทียบกับอำนาจที่มีอยู่ก่อนการควบรวมกิจการ ทั้งนี้ กระบวนการทดสอบ คือ การสมมุติให้มีผู้ผลิตรายเดียวที่เป็นองค์ธุรกิจที่แสวงหาทางขยายกำไรให้มากที่สุดและไม่ถูกกำกับดูแลทางด้านราคา และมีสถานการณ์เป็นผู้ผลิตรายเดียวของสินค้าชนิดนี้ตลอดไป (หรือพูดอีกนัยหนึ่งคือ การสร้างผู้ผูกขาดโดยสมมุติขึ้นมา) และให้ผู้ผูกขาดสมมุตินี้เพิ่มราคาขายสินค้าเพียงเล็กน้อยในสินค้าชนิดหนึ่งในตลาดสินค้าที่ผลิตโดยคู่กรณีการควบรวมกิจการ ทั้งนี้การเพิ่มราคาเพียงเล็กน้อยนี้ มีนัยสำคัญต่อการแข่งขันและมีลักษณะไม่เป็นการชั่วคราว (small but significant and nontransitory increase in price หรือ SSNIP) โดยการเพิ่มราคาแบบ SSNIP นี้เป็นการเพิ่มราคาสินค้าระหว่าง 5 ถึง 10 เปอร์เซ็นต์ เมื่อมีการเพิ่มราคาดังกล่าว เราจะตรวจสอบว่าผู้บริโภคในสินค้านั้นจะมีการเปลี่ยนมาซื้อสินค้าทดแทนมากน้อยแค่ไหน หากการขึ้นราคา SSNIP ไม่ทำให้ผู้ผูกขาดสมมุติมีกำไรจากการขึ้นราคา เนื่องจากมีการหลงไหลของกำลังการซื้อจากผู้บริโภคไปที่สินค้าอื่น สินค้าอื่นนั้นก็สมควรถูกนำมารวมเข้าในตลาดสินค้าที่เกี่ยวข้อง กระบวนการนี้ ก็คือการขยายขอบเขตตลาดนั่นเอง โดยองค์การกำกับดูแลจะทำการขยายตลาดสินค้า สลับกับการทดสอบ SSNIP ไปเรื่อยๆ จนกว่าจะได้ผลลัพธ์ที่ออกมาว่าเมื่อมีการขึ้นราคา SSNIP แล้ว ทำให้ผู้ผูกขาดสมมุติมีกำไร (profitable SSNIP) เมื่อนั้นตลาดที่เกี่ยวข้องดังกล่าวจึงสมบูรณ์

ตัวอย่างวิธีการปรับแบบทดสอบผู้มีอำนาจผูกขาดโดยสมมุติ คือ สมมุติว่าเป็นกรณีการควบรวมกิจการของบริษัท X และบริษัท Y

ซึ่งเป็นบริษัทผู้ผลิตสินค้า A และ B ตามลำดับ ทั้งนี้จึงมีความเป็นไปได้ว่าสินค้า A และ B เป็นสินค้าในตลาดที่เกี่ยวข้องกัน สมมุติว่าสินค้าทั้งคู่มีราคาขายเท่ากับ 100 บาท มีต้นทุนส่วนเพิ่มในการผลิตเท่ากับ 60 บาทและมีการผลิตทั้งสิ้น 1,000 หน่วยสินค้า หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าการขึ้นราคาสินค้า A จำนวน 1 เหรียญ (โดยสินค้า B ไม่เปลี่ยนแปลงราคา) จะทำให้สินค้า A มียอดขายลดลงไป 20 หน่วย โดยผู้บริโภคจะเปลี่ยนไปซื้อสินค้า B จำนวน 10 หน่วยและไปซื้อสินค้าอื่นอีก 10 หน่วย และก็จะเป็นอย่างเดียวกันกับกรณีที่มีการขึ้นราคาสินค้า B เหตุการณ์ตัวอย่างนี้ หากผู้มีอำนาจผูกขาดโดยสมมุติที่เป็นผู้ผลิตสินค้าทั้ง A และ B ขึ้นราคาสินค้าอีก 1 บาท (10 เปอร์เซ็นต์) ก็ยังคงสามารถทำกำไรจากการขึ้นราคาได้ เพราะจะมีจำนวนสินค้าที่ขายได้ลดลงเพียง 20 หน่วยจาก 2,000 หน่วย (1 เปอร์เซ็นต์) โดยการขึ้นราคา SSNIP ที่ 10 เปอร์เซ็นต์แล้วยังได้กำไรแสดงว่าไม่ว่าจะขึ้นราคาแค่ 5 เปอร์เซ็นต์ จนถึง 10 เปอร์เซ็นต์ บริษัทก็จะยังคงมีกำไรจากการขึ้นราคา ดังนั้น จากการทดสอบสามารถสรุปได้ว่าสินค้า A และ B อยู่ในตลาดสินค้าที่เกี่ยวข้องกัน และการควบรวมกิจการระหว่าง X และ Y จะทำให้บริษัทที่เกิดจากการควบรวมกิจการมีอำนาจเหนือตลาดในสาระสำคัญ

### 3.2.3 ปฏิทรรศน์เซลโลเฟน

#### (the Cellophane Paradox)

ผู้ผลิตที่มีอำนาจเหนือตลาดมักมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจเหนือตลาดของตนเพื่อขึ้นราคาสินค้าให้สูงกว่าราคาสินค้าที่พึงจะเป็นหากตลาดมีการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ผู้ผลิตดังกล่าว จะขึ้นราคาไปจนถึงจุดที่ข้อจำกัดด้านการแข่งขันอันเป็นผลจากสินค้าอื่นหรือผู้ผลิตอื่น ทำให้



การขึ้นราคานั้นไม่ก่อให้เกิดกำไรอีกต่อไป ดังที่ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาได้เคยให้ความเห็นไว้ในคดี Kodak<sup>44</sup> ว่าถ้าราคาของสินค้าที่ผูกขาดสูงมากจนถึงระดับหนึ่ง ผู้บริโภคก็อาจจะหันไปซื้อสินค้าอื่นที่อาจจะด้อยกว่า (inferior goods) ซึ่งกรณีนี้เป็นผลปรกติตามทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ อย่างไรก็ตามกรณีเช่นนี้ส่งผลกระทบอย่างมากต่อการวิเคราะห์เพื่อการกำหนดขอบเขตของตลาดที่เกี่ยวข้องกันและการประเมินอำนาจเหนือตลาด เพราะราคาสินค้าในปัจจุบันที่เกิดจากการที่ผู้ผลิตต้องเผชิญกับข้อจำกัดการแข่งขันอันเป็นผลจากสินค้าอื่นหรือผู้ผลิตอื่นเป็นราคาที่ไม่สามารถนำมาใช้เพื่อระบุว่าบริษัทดังกล่าวมีและใช้อำนาจเหนือตลาดอยู่หรือไม่ หรือจะพูดอีกนัยหนึ่ง การที่ผู้ผลิตรายหนึ่ง ณ ปัจจุบันมีระดับความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาในสินค้าสูงมิได้หมายความว่าผู้ผลิตดังกล่าวไม่มีอำนาจเหนือตลาดในทุกกรณีไป<sup>45</sup> ราคาสินค้าปัจจุบันอาจเกิดจากสถานการณ์ที่สินค้านี้ดังกล่าวมีระดับความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาในสินค้าต่ำ ส่งผลให้ผู้ผลิตในปัจจุบันขึ้นราคาสินค้า (และยังมีกำไร) จนถึงระดับราคาสินค้าที่ไม่สามารถขึ้นต่อไปแล้วยังทำกำไรได้เนื่องจากหากยังจะเพิ่มราคาสินค้าออกไปอีก ผู้ผลิตจะต้องเผชิญกับข้อจำกัดการแข่งขันอันเป็นผลจากสินค้าอื่นหรือผู้ผลิตอื่นที่เป็นสินค้าด้อยกว่า

ปัญหานี้เป็นที่รู้จักกันในนาม ปัญหาปฏิทรรศน์เซลโลเฟน (Cellophane Paradox หรือ Cellophane Fallacy หรือ Cellophane Trap) ซึ่งเป็นผลต่อเนื่องจากคำตัดสินของศาลสูงสุดแห่งสหรัฐฯ

คดี Du Pont<sup>46</sup> ซึ่งในคดีดังกล่าวบริษัท Du Pont ให้การว่ากระดาษเซลโลเฟน ไม่เป็นตลาดที่แยกออกจากวัสดุห่ออาหารชนิดอื่น เนื่องจากมีผลจากการวิจัยว่ากระดาษเซลโลเฟนเป็นสินค้าที่ทดแทนได้และแข่งขันโดยตรงกับวัสดุห่ออาหารแบบยืดหยุ่นชนิดอื่นๆ อาทิ อลูมิเนียมฟอล์ย (aluminum foil) กระดาษไข (waxed paper) พลาสติกสังเคราะห์โพลีเอทิลีน (polyethylene) อย่างไรก็ตาม นักวิชาการหลายๆ ท่านได้แสดงความคิดเห็นว่าข้ออ้างของบริษัท Du Pont เป็นข้ออ้างที่ฟังไม่ขึ้นเนื่องจาก บริษัท Du Pont เป็นผู้ผลิตกระดาษเซลโลเฟนรายใหญ่ที่สุด (ส่วนแบ่งตลาดประมาณ 75 เปอร์เซ็นต์) และน่าจะขึ้นราคากระดาษเซลโลเฟนจนถึงจุดที่การขึ้นราคาอีกต่อไปจะทำให้ผู้บริโภคหันไปใช้สินค้าที่มีใช้สินค้าทดแทนโดยตรงแต่เป็นสินค้าที่ด้อยกว่า (ข้อจำกัดทางการแข่งขันจากสินค้าอื่นเริ่มเข้ามามีผลต่ออำนาจเหนือตลาดของ Du Pont ในการกำหนดราคา) ข้อเท็จจริงที่ว่า ณ ปัจจุบัน บริษัท Du Pont ไม่สามารถขึ้นราคากระดาษเซลโลเฟนได้อีก ไม่สามารถตอบได้ว่าบริษัท Du Pont มีอำนาจเหนือตลาดและได้ขึ้นราคาไปจนถึงระดับที่สูงกว่าราคาที่ควรจะเป็นในตลาดที่มีการแข่งขันหรือไม่ ในคดีนี้ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐฯ มิได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่าระดับความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาในสินค้าสูง อาจเป็นผลมาจากการที่ผู้ผลิตดังกล่าวมีและใช้อำนาจเหนือตลาดอยู่แล้ว

ปัญหานี้ส่งผลกระทบต่อการทดสอบผู้มีอำนาจผูกขาดโดยสมมุติ เนื่องจากหากมีการทำการทดสอบกับสินค้าของผู้ผลิตรายหนึ่ง การขึ้น

<sup>44</sup> Eastman Kodak Co. vs. Image Technical Serv. Inc., 504 US 451, 1992.

<sup>45</sup> โดยปรกติระดับความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาในสินค้ามาก เท่ากับอำนาจเหนือตลาดน้อย เนื่องจากการขึ้นราคาจำนวนหนึ่งทำให้มีการลดลงของปริมาณการขายสินค้ามาก จนทำให้การขึ้นราคาสินค้าไม่ก่อให้เกิดกำไรแก่ผู้ผลิต

<sup>46</sup> United States vs. E.I du Pont de Nemours Co, 351 U.S. 377, 1956.



ราคา SSNIP ที่ 5 ถึง 10 เปอร์เซ็นต์อาจส่งผลให้ผู้ผลิตดังกล่าวไม่มีกำไร เนื่องจากผู้ผลิตดังกล่าวได้กำหนดราคาไว้สูงเพื่อให้ได้กำไรสูงสุดแล้ว ดังนั้นเมื่อผลออกมาเป็นเช่นนี้ การทดสอบผู้มีอำนาจผูกขาดโดยสมมุติย่อมนำมาซึ่งการเพิ่มจำนวนสินค้าเข้าไปในนิยามของตลาดที่เกี่ยวข้องเกินกว่าที่ควรจะเป็น และรวมผู้ผลิตและสินค้าที่เป็นสินค้าทดแทนในราคาปัจจุบัน แทนที่จะเป็นการรวมเฉพาะสินค้าทดแทนที่ระดับราคาตลาดที่มีการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ (effectively competitive price level) การกำหนดนิยามตลาดดังกล่าวย่อมไม่มีประโยชน์อันใดต่อการวินิจฉัยระดับของการแข่งขันและอำนาจเหนือตลาดของผู้ผลิต เพราะเป็นการลดความเป็นไปได้ที่ผู้ผลิตสินค้าดังกล่าวจะเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด

อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะสรุปว่าการทดสอบผู้มีอำนาจผูกขาดโดยสมมุติเป็นสิ่งที่ไม่มีประโยชน์อย่างแท้จริง เราจำต้องคำนึงถึงเหตุผลและที่มาของการทดสอบดังกล่าว กล่าวคือ การทดสอบผู้มีอำนาจผูกขาดโดยสมมุติมาจาก HMG ซึ่งมุ่งเน้นไปที่การตรวจสอบอำนาจเหนือตลาดอันเป็นผลจากการควบรวมกิจการ ทั้งนี้ การควบรวมกิจการส่วนมากจะไม่ประสบกับปัญหาตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น เนื่องจากในกรณีการควบรวมกิจการ อำนาจเหนือตลาดของบริษัท A และอำนาจเหนือตลาดของบริษัท B ไม่ใช่ประเด็นสำคัญ สิ่งที่สำคัญคือการควบรวมกันของบริษัท A และบริษัท B จะนำมาซึ่งอำนาจในการขึ้นราคาสินค้าให้มากกว่าราคาที่ยังจะเป็นหลังควบรวมกิจการหากมีการแข่งขันโดยยังมีกำไรหรือไม่ ดังนั้น ปัญหาปฏิทรศน์เซลโลเฟนจึงจะไม่เกิดขึ้นในกรณีการควบรวมกิจการ

หากเป็นเช่นนั้น การทดสอบผู้มีอำนาจผูกขาดโดยสมมุติมีประโยชน์เฉพาะในกรณีการพิจารณาการควบรวมกิจการหรือไม่ ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่การเลือกใช้ราคาฐาน (benchmark price) ให้ถูกต้องแก่กรณีเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวได้ หากสามารถเลือกราคาฐานที่ถูกต้องได้ การทดสอบผู้มีอำนาจผูกขาดโดยสมมุติย่อมยังคงมีประโยชน์อยู่ นอกจากนี้ยังสามารถนำวิธีการกำหนดขอบเขตของตลาดอื่นๆ มารวมใช้ด้วยเพื่อให้นิยามของตลาดมีความชัดเจนมากขึ้น อาทิ ในกรณีของสหภาพยุโรป คณะกรรมาธิการยุโรประบุให้มีการใช้ลักษณะทางกายภาพของสินค้า (physical characteristics) มาประกอบการจัดทำนิยามของตลาดสินค้าที่เกี่ยวข้อง<sup>47</sup> อย่างไรก็ดี การใช้ลักษณะทางกายภาพของสินค้าจะต้องมั่นใจว่าลักษณะทางกายภาพของสินค้านั้นเกี่ยวข้องกับระดับของการทดแทนกันได้ระหว่างสินค้า ตัวอย่างเช่น ย่อมเป็นการไม่เหมาะสมที่จะกำหนดให้ตลาดรถยนต์สีแดงเป็นตลาดสินค้าแยกออกจากตลาดรถยนต์สีอื่น ๆ โดยเหตุที่ลักษณะทางกายภาพของรถนั้นแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง เพราะผู้บริโภคอาจมีความชอบในสีใดสีหนึ่งเป็นพิเศษ แต่เนื่องจากกรณีนี้ การทดแทนกันในด้านอุปทานสูงมาก (ผู้ผลิตสามารถเปลี่ยนสีรถยนต์ในขั้นตอนการผลิตได้อย่างง่ายดาย ต้นทุนต่ำ และใช้เวลาน้อย) การแบ่งตลาดที่เกี่ยวข้องในรถยนต์อาจเป็นการเหมาะสมมากกว่าหากทำการแบ่งตามขนาดของเครื่องยนต์ (การทดแทนกันได้ทางด้านอุปทานต่ำ)

<sup>47</sup> EC, Commission Notice on the definition of relevant market for the purposes of Community competition law, Official Journal C 372, 1997.



**3.2.4 ความต่อเนื่องของห่วงโซ่การทดแทน (Chain of Substitution)**

มีข้อถกเถียงพอสมควรในเรื่องการกำหนดนิยามตลาดในกลุ่มสินค้าที่มีความต่อเนื่องของห่วงโซ่การทดแทน ซึ่งทำให้สินค้าที่ไม่ได้มีการแข่งขันหรือสามารถทดแทนได้โดยตรงกับสินค้านิตหนึ่งถูกรวมเข้าในกลุ่มสินค้าภายใต้ตลาดที่มีความเกี่ยวข้องกัน ข้อถกเถียงในเรื่องนี้มักถูกนำมาใช้ในกรณีตลาดทางภูมิศาสตร์ที่ซึ่งการขนส่งสินค้านิตนั้นก่อให้เกิดต้นทุนสูงเกินควร ลักษณะของข้ออ้างดังกล่าวคือ สินค้าที่เป็นผลผลิตจากโรงงานผลิต A แข่งขันโดยตรงและทดแทนกันได้ด้วยสินค้าที่เป็นผลผลิตของโรงงาน B เนื่องจากอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน นอกจากนี้ สินค้าที่เป็นผลผลิตของโรงงาน B ก็แข่งขันโดยตรงและทดแทนกันได้ด้วยสินค้าที่เป็นผลผลิตของโรงงาน C เนื่องจากอยู่ใกล้กัน ดังนั้น สินค้าจากโรงงาน A โรงงาน B และโรงงาน C จึงถูกกำหนดให้อยู่ในตลาดทางภูมิศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง (relevant geographical market) ตลาดเดียวกัน เนื่องจากราคาและจำนวนสินค้าจากโรงงาน A จะส่งผลจำกัดทางการแข่งขันต่อสินค้าโรงงาน B อันทำให้เกิดผลกระทบต่อเนื่องไปถึงการผลิตของโรงงาน C

นอกจากนี้ ข้ออ้างในเรื่องความต่อเนื่องของห่วงโซ่การทดแทนในบางกรณีถูกนำมาใช้กับการกำหนดนิยามตลาดสินค้าที่เกี่ยวข้องกันด้วย (relevant product market) ในกรณีที่สินค้ามีประเภทของสินค้าที่แตกต่างกันไปในทางกว้างเป็นอย่างมาก อาทิ ตลาดรถยนต์ที่มีตั้งแต่รถสปอร์ต รถเปิดประทุน รถหรู รถครอบครัวขนาดใหญ่ รถตู้ รถเล็ก รถสามประตู และประเภทอื่นๆ อีกมากมาย

โดยรถสปอร์ตอาจเป็นคู่แข่งกับรถหรู รถหรูเป็นคู่แข่งกับรถครอบครัวขนาดใหญ่ และรถครอบครัวขนาดใหญ่เป็นคู่แข่งกับรถตู้ ดังนั้น หมายความว่ารถสปอร์ตควรจะอยู่ในตลาดที่เกี่ยวข้องตลาดเดียวกันกับรถครอบครัวขนาดใหญ่และรถตู้ไปหรือไม่

ประเด็นสำคัญที่จะต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ คือ ข้อเท็จจริงที่ว่าสินค้าประเภทหนึ่งมีแนวสินค้าที่ต่อเนื่องกัน (continuum of types of product) และมีความต่อเนื่องของห่วงโซ่การทดแทนที่ทับซ้อนต่อเนื่องกันมา มิได้หมายความว่าสินค้าทั้งหมดที่อยู่บนแนวสินค้านั้น จะอยู่ในตลาดที่เกี่ยวข้องกันตลาดเดียวกันทั้งหมด หากพิจารณาจากตัวอย่างข้างต้น รถสปอร์ต รถเปิดประทุน และรถหรู อาจเป็นตลาดที่ผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงความต้องการของตนระหว่างสินค้ามากที่สุด โดยไม่ส่งผลกระทบต่อปริมาณการขายรถตู้เลยก็เป็นได้ ดังนั้น ประเด็นวิเคราะห์ที่สำคัญที่สุด คือ เมื่อมีการขึ้นราคาสินค้าชนิดหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงทางด้านอุปสงค์ของผู้บริโภคของสินค้าต่างๆ มีความสัมพันธ์กันในรูปแบบใด และการรวมกลุ่มสินค้าแบบนี้หากมีการทำการทดลองขึ้นราคาแบบ SSNIP ผู้มีอำนาจผูกขาดโดยสมมุติสามารถทำกำไรจากการขึ้นราคาได้หรือไม่ ดังนั้นข้ออ้างในเรื่องความต่อเนื่องของห่วงโซ่การทดแทนจึงไม่สามารถนำมาใช้ได้ในทุกกรณี

**3.2.5 ตลาดนวัตกรรม (Innovation Market)**

แนวคิดในเรื่องตลาดนวัตกรรม (innovation market) หรือตลาดการวิจัยและพัฒนา (research and development market) เป็นแนวคิดที่เกิดมาจากสหรัฐอเมริกา<sup>48</sup> เนื่องจากในบางครั้งประเด็นทางด้านการแข่งขันในตลาดสินค้าหรือ

<sup>48</sup> The US DOJ and the FTC, Antitrust Guidelines for the Licensing of Intellectual Property, 1995.



บริการหนึ่งเกี่ยวพันกับการวิจัยและพัฒนาในตลาดมากกว่ากับสินค้าหรือบริการอื่น ตัวอย่างเช่นในกรณีการควบรวมกิจการระหว่างบริษัทยาอาจส่งผลเป็นการลดระดับการแข่งขันในตลาดการวิจัยและพัฒนา เนื่องจากทั้งคู่เป็นบริษัทเพียงสองบริษัทที่มีการทำการวิจัยยารักษาโรคหนึ่ง หรือกรณีการอนุญาตให้ผลิตสินค้าที่มีทรัพย์สินทางปัญญา (licensing) อาจส่งผลกระทบต่อเป็นการลดแรงจูงใจแก่ผู้ผลิตรายอื่นๆ ในการวิจัยพัฒนาเทคโนโลยีหรือนวัตกรรมอื่นที่ดีกว่ามาแข่งขัน

หากปรับนิยามของการมีอำนาจเหนือตลาดในสินค้าและบริการกับตลาดการวิจัยและพัฒนา จะพบว่าตลาดการวิจัยและพัฒนาจะมีขอบเขตตลาดที่เกี่ยวข้องประกอบไปด้วยทุกสิ่งที่จะส่งผลเป็นการขัดขวางทางด้านการแข่งขันต่อความสามารถของผู้ผลิตในการมีอำนาจเหนือตลาดในตลาดการวิจัยและพัฒนา อำนาจเหนือตลาดที่กล่าวถึงนี้ ตัวอย่างเช่น ความสามารถในการชะลอการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีหรือนวัตกรรมให้ช้าลงกว่าที่ควรจะเป็นในตลาดการวิจัยและพัฒนาที่มีการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ

แนวความคิดในเรื่องนี้ยังไม่ได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไปมากนัก เนื่องจากนักวิชาการบางส่วนยังคงสงสัยว่าสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้จริงหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันในการผลิตสินค้านวัตกรรม ซึ่งยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าผลิตภัณฑ์ที่จะเกิดขึ้นนั้นเป็นอย่างไรและมีลักษณะแบบใด ย่อมเป็นการยากที่จะวิเคราะห์ประเด็นเกี่ยวกับการแข่งขันโดยไม่พิจารณาถึงแนวคิดด้านการตลาดนวัตกรรม ด้วยเหตุดังกล่าว

คณะกรรมการการการค้ากลางของสหรัฐฯ (Federal Trade Commission) จึงได้ใช้แนวคิดในเรื่องตลาดนวัตกรรมกับกรณีการควบรวมกิจการระหว่างบริษัท Ciba-Geigy และ Sandoz ไปเป็นบริษัท Novartis ในปี ค.ศ. 1996<sup>49</sup> ซึ่งประเด็นทางด้านการแข่งขันเกิดขึ้นในตลาดการวิจัยและพัฒนาอินบับัด (gene therapy) ที่เป็นการรักษาโรคหรือสภาวะทางอายุรกรรมโดยการใส่ยีนที่ได้รับการปรับแต่งทางพันธุกรรมเข้าไปในเซลล์ของผู้ป่วย โดยการควบรวมกิจการเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการพัฒนายาเพื่อการจัดจำหน่ายในเชิงพาณิชย์ ดังนั้นจึงไม่เป็นการแน่ชัดว่าตลาดสินค้าใดบ้างที่จะได้รับผลกระทบจากการควบรวมกิจการ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการการการค้ากลางเชื่อว่าบริษัททั้งสองมีอำนาจควบคุมวัตถุดิบอันสำคัญในการผลิตและจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์อินบับัดในเชิงพาณิชย์ และเห็นว่าภายหลังจากการควบรวมกิจการ จะไม่มีบริษัทใดที่มีแรงจูงใจมากพอในการวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์อินบับัดเพื่อการพาณิชย์ แข่งกับบริษัท Novartis ด้วยเหตุดังกล่าว คณะกรรมการการการค้ากลางจึงได้กำหนดเงื่อนไขบังคับให้ Novartis จะต้องทำการอนุญาต (licensing) ให้ผู้อื่นสามารถใช้กระบวนการที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาเพื่อเยียวยาผลที่เกิดขึ้นต่อการแข่งขันในตลาดการวิจัยและพัฒนาอินบับัด

อย่างไรก็ดี ฟังสังเกตว่าการพัฒนาและวิจัยเป็นเพียงวัตถุดิบ (input) ในกระบวนการผลิต มีใช่ตัวสินค้าที่เป็นผลผลิต (output) นอกจากนี้ความสัมพันธ์ระหว่างระดับของค่าใช้จ่ายในการวิจัยและระดับความสำเร็จจากการวิจัยยังไม่มีที่ชัดเจน ดังนั้น ผลจากการทำให้มีระดับการวิจัยและพัฒนา

<sup>49</sup> FTC, *In the Matter of Ciba-Geigy Limited, Ciba-Geigy Corporation, Chiron Corporation, Sandoz Ltd., Sandoz Corporation, and Novartis AG.*, Docket No. C-3725, 1996.



ที่ลดลงย่อมไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบได้กับการที่ผู้ผูกขาดจำกัดจำนวนสินค้าในตลาด เพราะในขณะที่การจำกัดจำนวนสินค้าในตลาดของผู้ผูกขาดเป็นการทำร้ายผู้บริโภคในตลาดโดยตรง การจำกัดการวิจัยและพัฒนาไม่ได้ส่งผลกระทบเช่นนั้น เนื่องจากการจำกัดการแข่งขันอาจส่งผลเป็นการขัดขวางการวิจัยและพัฒนาให้ช้าลงจนส่งผลร้ายแก่ผู้บริโภค หรืออาจส่งผลดีเป็นการลดการลงทุนซ้ำซ้อนในการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมที่ไม่ได้ดีกว่าเทคโนโลยีปัจจุบัน หรือแม้กระทั่งอาจเป็นการส่งเสริมให้มีการวิจัยและพัฒนาวัตกรรมที่ดีกว่าเดิมได้เร็วขึ้นเนื่องจากผู้ควรวมกิจการอาจได้รับข้อมูลความรู้และเทคโนโลยีจากคู่กรณีที่ควรวมกัน

ดังนั้น ในขั้นตอนการกำกับดูแลจึงควรจูงม่งเน้นไปที่การกำหนดขอบเขตของตลาดสินค้าที่เกี่ยวข้องกันมากกว่าตลาดนวัตกรรม เนื่องจากมีตลาดเพียงส่วนน้อยมากที่แนวความคิดทางด้านตลาดนวัตกรรมสามารถถูกนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี หากเป็นกรณีที่จะต้องพิจารณาถึงแนวความคิดในเรื่องตลาดนวัตกรรม การจะนำข้อมูลในเรื่องส่วนแบ่งตลาดมาวิเคราะห์อำนาจเหนือตลาดจะต้องใช้อย่างระมัดระวัง นอกจากนี้ข้อสังเกตที่น่าสนใจคือ ในตลาดนวัตกรรมมักไม่มีความเสี่ยงที่คู่แข่งจะทำการตกลงฮั้วกัน (collusion) แม้ตลาดจะมีการกระจุกตัวมาก เนื่องจากแรงจูงใจในการเอาชนะคู่แข่งมีความรุนแรงมาก นอกจากนี้ด้วยผลของการให้มีอำนาจผูกขาดด้วยกฎหมาย (ผ่านกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินทางปัญญา) ทำให้การแข่งขันในตลาดนวัตกรรมอาจเป็นไปอย่างรุนแรงแม้จะมีคู่แข่งในตลาดน้อยรายก็ตาม

### 3.3 การมีอำนาจครอบงำและผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ (Dominance and Significant Market Power)

แนวความคิดในเรื่องการมีอำนาจครอบงำ (dominance) เป็นแนวความคิดที่เป็นหัวใจของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของสหภาพยุโรปและกฎหมายภายในประเทศของสมาชิกสหภาพยุโรป อีกทั้งยังได้รับความนิยมมากขึ้นเรื่อยๆ นอกทวีปยุโรป โดยนิยามของอำนาจครอบงำถูกกำหนดไว้ครั้งแรกโดยศาลยุติธรรมแห่งยุโรป (European Court of Justice) ในคดี United Brands<sup>50</sup> ซึ่งศาลระบุว่า การมีอำนาจเหนือตลาดตามที่ได้มีการกำหนดในมาตรา 82 (แห่งสนธิสัญญาประชาคมยุโรป) เกี่ยวข้องกับระดับของความแข็งแกร่งทางเศรษฐศาสตร์ของผู้ผลิต ซึ่งทำให้ผู้ผลิตดังกล่าวสามารถกีดกันการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพในตลาดที่เกี่ยวข้อง อำนาจดังกล่าวทำให้ผู้ผลิตนั้นสามารถมีพฤติกรรมที่เป็นอิสระจากคู่แข่ง อิสระจากผู้บริโภคในตลาดและในท้ายที่สุด อิสระจากผู้บริโภคของตน นิยามนี้ได้รับการยอมรับและได้ถูกนำไปอนุวัติการในหลายประเทศทั้งในและนอกสหภาพยุโรป

จากนิยามดังกล่าว จะสังเกตได้ว่าอำนาจครอบงำสามารถแบ่งออกเป็นสองส่วนคือ ความสามารถในการกีดกันการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพและความสามารถในการมีพฤติกรรมที่เป็นอิสระ แต่นิยามดังกล่าวมิได้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างความสามารถทั้งสองประการนี้ อย่างไรก็ดี ในทางเศรษฐศาสตร์ ความสามารถในการมีพฤติกรรมที่เป็นอิสระ มิได้เป็นเหตุผลอันพอเพียงที่จะทำให้มี

<sup>50</sup> United Brands Co. and United Brands Continental BV vs. Commission, the European Court of Justice (Case 27/76) E.C.R. 207, 1978.



การเลือกปฏิบัติระหว่างผู้ผลิตที่มีอำนาจครอบงำ และผู้ผลิตที่ไม่มีอำนาจครอบงำ นอกจากนี้ ในความเป็นจริง ไม่มีองค์กรธุรกิจรายใดที่สามารถ มีพฤติกรรมเป็นอิสระจากผู้บริโภคของตนและผู้บริโภคทั่วไป เนื่องจากผู้ผลิตจะต้องพบกับข้อจำกัด ทางด้านการแข่งขันที่เกิดจากเส้นอุปสงค์ของผู้บริโภค ที่ลาดลงเสมอ โดยบังคับให้ผู้ผลิตจะต้องยอมรับ ความสูญเสียในปริมาณการขายสินค้าหากตัดสินใจ ที่จะขึ้นราคาสินค้า (ผู้ผลิตไม่สามารถขึ้นราคาสินค้า โดยที่ยังคงระดับการขายสินค้าไว้เท่าเดิมได้) กฎทาง เศรษฐศาสตร์นี้จะเป็นจริงเสมอไม่ว่าผู้ผลิตรายนั้น จะมีอำนาจครอบงำหรือไม่ก็ตาม

นอกจากนี้ ถึงแม้ความสามารถในการมี พฤติกรรมเป็นอิสระจากคู่แข่งจะดูมีความเป็นไปได้ มากกว่าความสามารถในการเป็นอิสระจากผู้บริโภค แต่การใช้แนวคิดในเรื่องความสามารถในการมี พฤติกรรมเป็นอิสระจากคู่แข่งก็ต้องประสบปัญหา เช่นเดียวกัน เนื่องจากความสามารถในการมีพฤติกรรม ดังกล่าวจะมีอยู่เฉพาะกับผู้ที่มีอำนาจผูกขาดโดยแท้จริง (ideal monopolist) เท่านั้น นอกจากนี้ จากการ ขึ้นราคาสินค้าจนถึงระดับหนึ่งจะต้องพบกับ การทดแทนทางอุปสงค์และปัจจัยข้อจำกัดทางด้านการแข่งขันอื่นๆ จนกระทั่งทำให้การขึ้นราคาใน ท้ายที่สุดส่งผลให้ผู้ผลิตไม่ได้รับกำไร เมื่อเป็นเช่นนั้น ความเป็นอิสระจากคู่แข่งย่อมไม่มีจริงเช่นเดียวกัน

ด้วยเหตุดังกล่าว การวิเคราะห์ถึงอำนาจ ในการครอบงำจึงต้องมุ่งเน้นไปที่ส่วนแรก คือ ความสามารถในการกีดกันการแข่งขันอย่างมี

ประสิทธิภาพเท่านั้น ทั้งนี้การแข่งขันอย่างมี ประสิทธิภาพจะเกิดขึ้นได้เมื่อผู้เล่นในตลาด (ไม่ว่า ด้วยตนเองหรือร่วมกัน) ไม่สามารถใช้อำนาจ เหนือตลาดได้ อย่างไรก็ดี เมื่อก้าวถึงการมีอำนาจ ครอบงำ ย่อมเป็นการไม่เหมาะสมที่จะหมายถึง ผู้ผลิตทุกรายที่มีอำนาจเหนือตลาดตามปรกติเพราะ อำนาจเหนือตลาดมิได้นำมาซึ่งความสามารถในการ กีดกันการแข่งขันเสมอไป ดังนั้นผู้ที่มีอำนาจครอบงำ จึงควรจะหมายถึงผู้ผลิตที่มีอำนาจเหนือตลาด อย่างมีนัยสำคัญ (significant market power หรือ SMP) ความเห็นนี้สอดคล้องกับความเห็นของ คณะกรรมาธิการยุโรป<sup>51</sup>

ทั้งนี้ ถึงแม้คณะกรรมาธิการยุโรปและ ศาลยุติธรรมแห่งยุโรปจะยอมรับว่าส่วนแบ่งตลาด แต่เพียงอย่างเดียวไม่เป็นสิ่งบ่งชี้ที่บ่งบอกถึงสถานะ ผู้มีอำนาจครอบงำโดยอัตโนมัติ<sup>52</sup> และจะต้องวินิจฉัย ถึงปัจจัยอื่นๆ ร่วมด้วย แต่ในทางปฏิบัติ สิ่งบ่งชี้ ที่สำคัญที่สุดเพื่อระบุการมีอำนาจครอบงำคือส่วน แบ่งตลาด<sup>53</sup> ศาลยุติธรรมแห่งยุโรปเคยให้ความเห็นว่า ส่วนแบ่งตลาดที่มากกว่า 50 เปอร์เซ็นต์เป็นส่วนแบ่ง ตลาดที่สูงมาก และหากไม่ปรากฏว่ามีสภาพการณ์ พิเศษ ผู้ผลิตดังกล่าวจะถูกสันนิษฐานได้ว่าเป็นผู้มี อำนาจครอบงำ<sup>54</sup> นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการยุโรป ยังได้เคยระบุอีกว่าอำนาจครอบงำเกิดขึ้นโดยปรกติ กับผู้ที่มีส่วนแบ่งตลาดมากกว่า 40 ถึง 45 เปอร์เซ็นต์ แต่ก็มีได้หมายความว่า การมีอำนาจครอบงำจะไม่ เกิดขึ้นในกรณีที่ผู้ผลิตมีส่วนแบ่งตลาดน้อยกว่านั้น<sup>55</sup> นอกจากนั้นในคดี Virgin/British Airways

<sup>51</sup> EC, DG Competition discussion paper on the application of Article 82 of the Treaty to exclusionary abuses, 2005.

<sup>52</sup> Hoffmann-La Roche vs. Commission, Case 81/76, E.C.R. 461, 1979.

<sup>53</sup> Christopher Bellamy and Graham D. Child, *Common Market Law of Competition*, 4<sup>th</sup> ed., 1993.

<sup>54</sup> Engineering and Chemical Supplies (Epsom and Gloucester) Ltd. vs. Akzo Chemie UK Ltd. Case IV/30.698, OJ L374/1, 1982.

<sup>55</sup> EC, Tenth Report on Competition Policy, 1981.



คณะกรรมการการยุโรปก็ได้มีคำตัดสินว่า British Airways มีอำนาจครอบงำแม้ British Airways จะมี ส่วนแบ่งตลาดไม่ถึง 40 เปอร์เซ็นต์<sup>56</sup>

### 3.3.1 การใช้อำนาจครอบงำเพื่อ บิดเบือนตลาด (Abuse of Dominant Position)

การเป็นผู้มีอำนาจครอบงำแต่เพียง อย่างเดียวไม่ถือเป็นกรณีที่ผิดกฎหมาย แต่การใช้ อำนาจครอบงำเพื่อบิดเบือนตลาดจึงจะเป็นสิ่งที่ ผิดกฎหมาย ศาลยุติธรรมแห่งยุโรปได้วางหลักการ ในเรื่องนี้ไว้ในคดี Hoffman-La Roche<sup>57</sup> และคดี Michelin<sup>58</sup> ว่าในเรื่องข้อห้ามการใช้อำนาจครอบงำ บิดเบือนตลาดตามมาตรา 82 แห่งสนธิสัญญา ประชาคมยุโรป และต่อมามาตรา 102 แห่งสนธิสัญญา ว่าด้วยการทำงานของสหภาพยุโรป (Treaty on the Functioning of the European Union) จะครอบคลุม พฤติกรรมบิดเบือนอันน่าจะกระทบกับโครงสร้าง ของตลาดในลักษณะที่ทำให้การแข่งขันอ่อนแอลง ซึ่งเป็นผลมาจากการมีอยู่ของผู้มีอำนาจครอบงำ และพฤติกรรมที่ส่งผลกระทบต่อคู่แข่งหรือการ เจริญเติบโตของการแข่งขันอันเป็นผลจากการ กระทำที่ผิดแปลกไปจากพฤติกรรมปกติในการ แข่งขันตามความสามารถของผู้ผลิตสินค้าและบริการ

จากนิยามดังกล่าวจะพบว่า เป็น การยากที่จะทำความเข้าใจ (เช่นเดียวกับกรณีนิยาม ของอำนาจครอบงำ) อย่างไรก็ดี เงื่อนไขสำคัญของการ ใช้อำนาจครอบงำเพื่อบิดเบือนตลาดประกอบ ไปด้วยองค์ประกอบสองส่วนคือ คือ พฤติกรรมที่ บิดเบือน (abusive behavior) อันน่าจะกระทบกับ

โครงสร้างของตลาดและจะทำให้การแข่งขันอ่อนแอลง และพฤติกรรมดังกล่าวของผู้มีอำนาจครอบงำเป็นไป ในทางที่ผิดไปจากพฤติกรรมที่พึงเป็นในการแข่งขัน ตามปรกติ (normal competition) ดังนั้น จึงสามารถ สรุปลงได้ว่าพฤติกรรมใดๆ จะถือเป็นพฤติกรรมที่ บิดเบือนได้ก็ต่อเมื่อพฤติกรรมดังกล่าวแตกต่างไป จากพฤติกรรมในการแข่งขันตามปรกติ

นิยามดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาใน ทางการวินิจฉัยว่า พฤติกรรมแบบใดจึงจะถือว่าเป็น พฤติกรรมในการแข่งขันตามปรกติ (normal competitive behavior) และแนวปฏิบัติทางธุรกิจ แบบใดที่ถือว่าขัดขวางการแข่งขัน (hinder competition) ทั้งนี้ หากมองในมุมทางเศรษฐศาสตร์ พฤติกรรมที่ จะไม่กระทบต่อการแข่งขัน คือ การมีพฤติกรรมที่ไม่ใช่ การใช้อำนาจเหนือตลาด การมีพฤติกรรมใดๆ โดย ปราศจากการใช้อำนาจเหนือตลาดจึงควรถูกพิจารณา ว่าเป็นพฤติกรรมตามปรกติและไม่ผิดกฎหมาย การแข่งขันทางการค้า ด้วยเหตุดังกล่าว พฤติกรรม ในทางธุรกิจอันส่งผลร้ายต่อคู่แข่ง แต่เป็น พฤติกรรมที่เกิดจากประสิทธิภาพทางเศรษฐศาสตร์ ที่เหนือกว่าโดยแท้ ย่อมไม่ถือเป็นพฤติกรรมที่ใช้อำนาจครอบงำเพื่อบิดเบือนตลาด (ในทางกลับกัน พฤติกรรมดังกล่าวน่าจะถูกมองว่าเป็นพฤติกรรมที่ ส่งเสริมการแข่งขันเสียด้วยซ้ำ) นอกจากนี้ เนื่องจาก พฤติกรรมทางธุรกิจตามปรกติจะส่งผลกระทบต่อคู่แข่ง แก่คู่แข่งไม่มากนัก อันเป็นผลจากลักษณะ โดยธรรมชาติของการแข่งขัน พฤติกรรมที่ส่งผลร้าย ต่อคู่แข่งจึงมีอาจถือได้ว่าเป็นพฤติกรรมที่ส่งผล เป็นการขัดขวางการแข่งขันได้โดยอัตโนมัติ

<sup>56</sup> EC, Decision IV/D-2/34-780 Virgin/British Airways, OJ 2000 L30/1, 2000.

<sup>57</sup> Hoffmann-La Roche & Co. AG v. Commission, Case 85/76, E.C.R. 461, 1979.

<sup>58</sup> Nederlandsche Banden-Industrie Michelin N.V. v. Commission, Case 322/81, E.C.R. 3461, 1983.



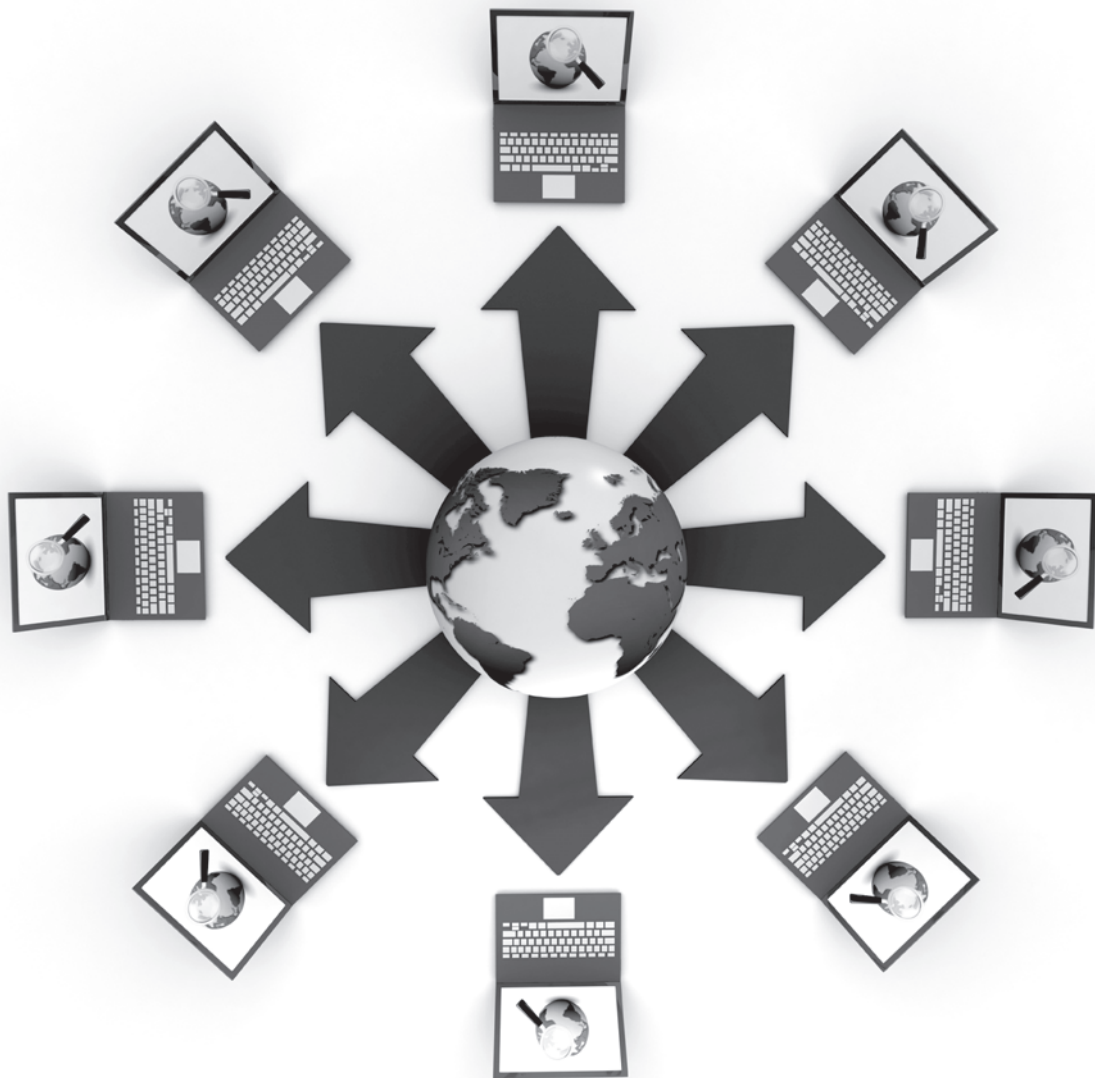
ในการแยกพฤติกรรมในการแข่งขันตามปรกติออกจากพฤติกรรมที่บิดเบือนตลาดสามารถสังเกตได้จากผลร้ายที่จะเกิดกับผู้บริโภค เนื่องจากการใช้อำนาจเหนือตลาดในท้ายที่สุดจะกระทบต่อสวัสดิการผู้บริโภค แต่ผู้มีอำนาจครอบงำคือผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น พฤติกรรมที่บิดเบือนตลาดจึงหมายถึงพฤติกรรมขององค์กรธุรกิจที่ส่งผลเป็นการลดสวัสดิการผู้บริโภคในสาระสำคัญ (significantly reduce consumer welfare) ไม่ว่าในทันทีหรือในระยะยาว โดยเปรียบเทียบกับสวัสดิการสังคมที่พึงจะเป็นหากปราศจากการมีพฤติกรรมดังกล่าว และถ้าหากไม่สามารถแสดงให้เห็นได้ว่าพฤติกรรมของผู้มีอำนาจครอบงำส่งผลร้ายแก่ผู้บริโภคไม่ว่าในทันทีหรือในระยะยาว พฤติกรรมดังกล่าวถือเป็นพฤติกรรมในการแข่งขันตามปรกติ<sup>59</sup>

การใช้อำนาจเหนือตลาดที่จะส่งผลร้ายต่อผู้บริโภคอาจอยู่ในรูปแบบใดก็ได้ ดังนั้น การพยายามจัดทำกฎที่มีลักษณะห้ามการกระทำแบบต่างๆ ในแบบ positive list ย่อมไม่ก่อประโยชน์ในเชิงกำกับดูแล การพิจารณาถึงพฤติกรรมที่บิดเบือนตลาดจะต้องไม่มุ่งเน้นไปที่ตัวการกระทำของผู้มีอำนาจครอบงำ แต่จะต้องมุ่งเน้นไปที่ผลกระทบของพฤติกรรมดังกล่าวต่อสวัสดิการผู้บริโภคเป็นสำคัญ นอกจากนี้ มีความเป็นไปได้อย่างยิ่งที่พฤติกรรมที่ถือเป็นการบิดเบือนตลาดในภาคอุตสาหกรรมหนึ่ง อาจไม่เป็นพฤติกรรมบิดเบือนตลาดในภาคอุตสาหกรรมอื่น หรือแม้กระทั่งพฤติกรรมโดยผู้ผลิตรายหนึ่งอาจเป็นพฤติกรรมบิดเบือนตลาด แต่การที่ผู้ผลิตรายอื่นมีพฤติกรรมเช่นเดียวกันอาจไม่เป็นพฤติกรรมบิดเบือนตลาดก็ได้ ดังนั้นการวินิจฉัยพฤติกรรมบิดเบือนตลาดจึงจะต้องเป็นไปตามข้อเท็จจริงรายกรณี

<sup>59</sup> แนวทางนี้สอดคล้องกับ แนวแนวปฏิบัติของ OFT รายละเอียดโปรดดู OFT, the Chapter II Prohibition, OFT 402, 1999.



# 008 >





# การปฏิรูปกฎระเบียบในการกำกับดูแล (Regulatory Reform)

ศุภวัฒน์ วัฒนธนปติ

ผู้อำนวยการฝ่ายอาวุโส ผู้บริหารฝ่าย ฝ่ายบริหารสินทรัพย์และหนี้สิน  
ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

## I ความนำ

การกำกับดูแลโดยผ่านกฎระเบียบนั้นจัดได้ว่าเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจและสังคมของภาครัฐ แต่อย่างไรก็ตามการหยั่งรากลึกและการแผ่ขยายขอบเขตของการนำกฎระเบียบมาใช้เพื่อควบคุมกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจและสังคมนั้นได้ส่งผลให้เกิดการพอกพูนของกฎระเบียบทั้งในมิติด้านปริมาณและความซับซ้อน การพอกพูนของกฎระเบียบดังกล่าวนี้ได้ก่อให้เกิดภาระในการบริหารจัดการและภาระในการปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งเป็นต้นทุนที่สำคัญทั้งต่อภาครัฐและเอกชนเป็นจำนวนมาก ซึ่งท้ายสุดต้นทุนต่างๆ ที่เกิดขึ้นนี้ได้ส่งผลกระทบต่อความล่าช้าในการเติบโตทางเศรษฐกิจ การสร้างงาน และเป็นอุปสรรคต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นจึงทำให้เกิดแรงผลักดันเรียกร้องให้ภาครัฐต้องช่วยลดต้นทุนทั้งทางตรงและทางอ้อมที่เกิดขึ้นจากการกำกับดูแลให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

นอกจากนี้หากหันมาพิจารณาภาวะแวดล้อมและบริบทในการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนในปัจจุบันที่ต้องเผชิญกับการแข่งขันที่รุนแรงมากขึ้นทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ เทคโนโลยีและตลาดในระดับโลกาภิวัตน์ทำให้รูปแบบการกำกับดูแลของภาครัฐที่เคยมีมาแต่เดิมบางประเภทนั้นเป็นอุปสรรคต่อผลิตภาพในการผลิต (counter-productive) ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องทำการปรับปรุงคุณภาพและสมรรถนะของกฎระเบียบเพื่อเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันเชิงเปรียบเทียบให้กับภาคธุรกิจในประเทศของตนอย่างเร่งด่วน

จากเหตุผลและแรงผลักดันดังกล่าวข้างต้นนี้เองทำให้รัฐบาลในหลาย ๆ ประเทศ เช่น กลุ่มประเทศ OECD รัสเซีย บราซิล ชิลี ยุโรปตะวันออก และกลุ่มประเทศอาหรับพยายามที่จะทำการปฏิรูปกฎระเบียบในการกำกับดูแล (Regulatory Reform) เพื่อปรับปรุงคุณภาพ สมรรถนะ ความมีประสิทธิภาพ ความมีประสิทธิผล และความโปร่งใสของกฎระเบียบต่างๆ ที่ใช้ในการกำกับดูแล เพื่อสร้างไว้ซึ่งความสามารถในการแข่งขันและก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อสาธารณชนในประเทศต่อไป



สำหรับประเทศไทยนั้นด้วยสภาพบริบททางด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่แปรเปลี่ยนไปมาก ส่งผลให้กฎระเบียบที่มีอยู่ในปัจจุบันจำนวนมากไม่เหมาะสมและเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจ ก่อการกีดกันการแข่งขันในระดับสากล และแรงผลักดันจากปัจจัยภายนอกต่างๆ เช่น การปฏิบัติตามพันธะกรณีในการเปิดเสรีภาคอุตสาหกรรมต่างๆ ตามข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services: GATS) ภายใต้กรอบความตกลงองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) นับเป็นเงื่อนไขสำคัญที่เรียกร้องให้ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการทบทวน ปรับปรุง และปฏิรูปกฎระเบียบในการควบคุมกำกับดูแลอุตสาหกรรมที่มีอยู่ในปัจจุบันให้มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ เทคโนโลยี และการบริหารจัดการสรรทุนในปัจจุบันมากยิ่งขึ้นต่อไป

## II. วิวัฒนาการของแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎระเบียบในการกำกับดูแลอุตสาหกรรม

แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎระเบียบในการกำกับดูแลนั้นอาจกล่าวได้ว่าเริ่มเกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1970 และแนวคิดดังกล่าวได้รับการปรับปรุงพัฒนามาโดยตลอดภายใต้ชื่อเรียกที่แตกต่างกันไปสามารถสรุปวิวัฒนาการได้ 4 ช่วงคือ

ช่วงที่ 1: การลดกฎระเบียบ (Deregulation)

ช่วงที่ 2: การปรับปรุงโครงสร้างและรูปแบบของกฎระเบียบ (Re-regulation)

ช่วงที่ 3: การปรับปรุงคุณภาพและสมรรถนะของกฎระเบียบ (Regulatory Quality and Performance)

ช่วงที่ 4: ธรรมาภิบาลในการกำกับดูแล (Regulatory Governance)

### ช่วงที่ 1: การลดกฎระเบียบ (Deregulation)

จุดเริ่มต้นของการปฏิรูปกฎระเบียบในการกำกับดูแลนั้นเกิดขึ้นจากการปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินนโยบายสาธารณะและวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจของประเทศในกลุ่ม OECD ในช่วงทศวรรษที่ 1970 กล่าวคือในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น ประเทศในกลุ่ม OECD ได้เริ่มนำแนวคิดการเปิดเสรีและการเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนหรือการนำระบบการแข่งขันเข้ามาใช้ในภาคอุตสาหกรรมต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคการให้บริการสาธารณะ เช่น ภาคการให้บริการโทรคมนาคม เป็นต้น

จากการปรับเปลี่ยนแนวคิดดังกล่าวนี้เองทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องมีการยกเลิกหรือผ่อนคลายนโยบายต่างๆ (Deregulation) ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเข้ามาประกอบการของผู้ประกอบการรายใหม่หรือเป็นอุปสรรคต่อแนวคิดเรื่องการค้าเสรีเพื่อสร้างบริบทของสภาวะแวดล้อมในการกำกับดูแลที่เอื้ออำนวยให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้อย่างเข้มแข็งเพิ่มมากขึ้น

นอกจากนี้ ภาครัฐยังตระหนักว่ากฎระเบียบกฎเกณฑ์ หรือเงื่อนไขต่างๆ ที่ตนได้สร้างขึ้นไว้เป็นจำนวนมากเพื่อเข้าแทรกแซงและควบคุมกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจของภาคเอกชนนั้นได้ก่อให้เกิดต้นทุนขึ้น 3 กลุ่มหลัก คือ

1) ต้นทุนด้านงบประมาณหรือต้นทุนทางตรงต่อรัฐบาล ต้นทุนประเภทนี้เป็นค่าใช้จ่ายของภาครัฐที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการเพื่อให้เป็นไปตามระบบการกำกับดูแลที่รัฐได้กำหนดไว้ ต้นทุนกลุ่มนี้รวมถึงค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเพื่อการตรวจสอบการบังคับใช้และการพัฒนาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบต่างๆ ให้สอดคล้องกับสภาพภาวะการณ์ในปัจจุบันอีกด้วย





2) ต้นทุนในการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามกฎระเบียบของภาคเอกชน (Compliance Cost) ต้นทุนกลุ่มนี้รวมถึงค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน หรือค่าใช้จ่ายสำหรับงานเอกสารต่างๆ ของภาคเอกชน หรือประชาชน และรวมความถึงต้นทุนทางด้านเงินทุนต่างๆ ของภาคธุรกิจที่จะต้องมีการจัดหาเครื่องมือ เครื่องจักร หรือปรับเปลี่ยนกระบวนการดำเนินงานให้สอดคล้องและเป็นไปตามกฎระเบียบของรัฐอีกด้วย

3) ต้นทุนทางอ้อมต่อระบบเศรษฐกิจ ต้นทุนในกลุ่มนี้หมายความรวมถึง ผลกระทบในเชิงลบของกฎระเบียบที่มีต่อการแข่งขันที่ลดลง การลดปริมาณของนวัตกรรมใหม่ๆ หรือการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตต่างๆ

จากการศึกษาวิจัยพบว่า กฎระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือเงื่อนไขที่ภาครัฐได้สร้างขึ้นเพื่อเข้าแทรกแซงกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจของเอกชนนั้นได้ก่อให้เกิดต้นทุนต่อภาครัฐและเอกชนเป็นจำนวนมาก ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากที่มีผู้ประเมินไว้ว่าต้นทุนดังกล่าวของกลุ่มประเทศ OECD นั้นอาจมีมูลค่าสูงถึงร้อยละ 10 ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติเบื้องต้น (Gross National Products - GNP) ดังนั้นหากปล่อยให้สภาพดังกล่าวดำรงอยู่ต่อไป ต้นทุนดังกล่าวนี้จะสร้างผลร้ายให้เกิดขึ้นกับความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจภายใต้แนวคิดการค้าเสรีและจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาวต่อไป ดังนั้นภาครัฐจึงได้มีความพยายามที่จะตัดทอนกฎระเบียบต่างๆ ที่ไม่จำเป็นออกเพื่อลดภาระต้นทุนและสร้างความคล่องตัวที่เพิ่มมากขึ้นให้กับภาคธุรกิจภายใต้นโยบายการลดกฎระเบียบ

## ช่วงที่ 2: การปรับปรุงโครงสร้างและรูปแบบของกฎระเบียบ (Re-regulation)

ผลกระทบที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่เกิดขึ้นจากการเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนหรือการนำระบบการแข่งขันเข้ามาใช้ก็คือ แต่เดิมโครงสร้างของกฎระเบียบต่างๆ จะวางอยู่บนพื้นฐานของการมีผู้ประกอบการรายเดียวที่ผูกขาด ดังนั้น เครื่องมือและรูปแบบของกฎระเบียบต่างๆ ที่ใช้ในการควบคุมกำกับดูแลจึงมักนำไปสู่การควบคุมและกำกับดูแลที่มุ่งเน้นการใช้อำนาจที่ผิดของการผูกขาด เช่น การกำหนดราคาขั้นสูง เป็นต้น หรือบ่อยครั้งในกรณีที่ภาครัฐได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจของตนขึ้นมาให้บริการ ก็มักจะมิได้มีการออกกฎระเบียบเข้ามาควบคุมกำกับดูแลการให้บริการของผู้ประกอบการแต่อย่างใด เนื่องจากภาครัฐมักจะสันนิษฐานว่ารัฐวิสาหกิจของตนได้ดำเนินการเพื่อสร้างผลประโยชน์สูงสุดให้กับสังคมโดยส่วนรวมอยู่แล้ว

ดังนั้นการที่ภาครัฐจะสร้างบริบทของการกำกับดูแลที่เอื้ออำนวยให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้อย่างเข้มแข็งเพิ่มมากขึ้นจึงมีสามารถกระทำได้โดยผ่านการลดกฎระเบียบที่มีเดิมแต่เพียงอย่างเดียว แต่มีความจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องทำการปรับปรุงโครงสร้างและรูปแบบของกฎระเบียบต่างๆ ใหม่ทั้งระบบ (Re-regulation) ด้วย เพื่อให้กฎระเบียบที่จะนำมาบังคับใช้นั้นมีความเหมาะสมกับบริบทของการแข่งขันภายใต้กลไกตลาดต่อไป ตัวอย่างเช่น เมื่อภาครัฐลดการควบคุมกำกับดูแลโดยตรงลง โดยการลดระดับความเข้มงวดของกฎเกณฑ์ที่เคยมีลงไป ภาครัฐก็จำเป็นต้องนำกฎหมายอื่นๆ เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันที่เป็นธรรมเข้ามาสู่ระบบการควบคุมกำกับดูแลในรูปแบบใหม่ด้วย เพื่อสร้างการถ่วงดุล



และประกันว่ากลไกการแข่งขันนั้นจะไม่นำผลร้ายไปสู่ผู้บริโภคและผู้ประกอบการมิได้มีการกระทำใด ๆ ในลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์กับการแข่งขันเกิดขึ้น

### ช่วงที่ 3: การปรับปรุงคุณภาพและสมรรถนะของกฎระเบียบ (Regulatory Quality and Performance)

แม้ว่าภาครัฐจะได้ใช้ความพยายามอย่างต่อเนื่องเพื่อลดกฎระเบียบหรือปรับปรุงโครงสร้างและรูปแบบของกฎระเบียบใหม่ เพื่อชำระไว้และก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อสาธารณชนในประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม บ่อยครั้งที่ความพยายามในการปรับปรุงแก้ไขดังกล่าวจะวางอยู่บนพื้นฐานของการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงถ้อยคำหรือกระบวนการที่อิงอยู่กับแนวทางการกำกับดูแลแบบดั้งเดิม (traditional regulatory approach) ที่เน้นการกำหนดมาตรฐานด้านพฤติกรรม (behavior standard) และกลไกในการบังคับ (enforcement mechanism) เพื่อจูงใจพฤติกรรมของบุคคลหรือบริษัทต่างๆ ซึ่งในปัจจุบันเป็นที่ประจักษ์แล้วว่าวิธีการดังกล่าวไม่ได้เป็นวิธีการที่ก่อให้เกิดความสัมฤทธิ์ผลเหมือนดังที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ ซ้ำยังก่อให้เกิดความล่าช้า สิ้นเปลืองและนำไปสู่การบิดเบือนจัดสรรทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจอย่างไม่มีประสิทธิภาพในที่สุดอีกด้วย

จากเหตุผลนี้เองการปฏิรูปกฎระเบียบในการกำกับดูแลจึงได้มุ่งสู่แนวความคิดในเรื่องการปรับปรุงคุณภาพ และสมรรถนะของกฎระเบียบ (Regulatory Quality and Performance) เพื่อให้กฎระเบียบและเครื่องมือในการกำกับดูแลนั้นสามารถทำหน้าที่ของตนเองได้อย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตลอดจนสามารถสร้างผลประโยชน์ให้กับสังคมได้มากกว่าต้นทุนที่เกิดขึ้น

จากการดำเนินการ

แนวคิดเรื่องคุณภาพและสมรรถนะของกฎระเบียบนี้เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกฎระเบียบและเครื่องมือในการกำกับดูแลมากกว่าปริมาณความมากน้อยหรือรูปแบบของกฎระเบียบ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการมีกฎระเบียบที่น้อยมิได้สื่อว่าเป็นกฎระเบียบที่มีคุณภาพ แต่หากการมีกฎระเบียบที่มากแต่สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงเป้าตรงประเด็น มีประสิทธิภาพ และคุ้มค่ากับต้นทุนที่เกิดขึ้นก็จัดว่าเป็นกฎระเบียบที่มีคุณภาพได้ Recommendation for Improving the Quality of Government Regulations of 1995 ของกลุ่มประเทศ OECD ได้นำเสนอว่ากฎระเบียบที่มีคุณภาพนั้นควรต้องมีลักษณะดังนี้คือ

- ต้องสะท้อนนโยบายอันเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่างชัดเจนและต้องมีประสิทธิภาพในการดำเนินการให้ไปถึงวัตถุประสงค์นั้น
- ต้องมีการประสานงานร่วมมือในระดับที่หลากหลายหลาย
- ต้องมีการประเมินผลกระทบล่วงหน้าสำหรับข้อเสนอทางนโยบาย
- ต้องมีการตระหนักถึงความเสี่ยง และต้องมีการบูรณาการความเสี่ยงเข้ากับนโยบายกำกับดูแลและแนวปฏิบัติ
- ต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎระเบียบ

### ช่วงที่ 4 : ธรรมชาติของการกำกับดูแล (Regulatory Governance)

จากประสบการณ์ที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่าคุณภาพและผลการดำเนินงานของกฎระเบียบกำกับดูแลนั้นมีลักษณะต่อเนื่องและมีความเป็นพลวัตมันสูง ดังนั้น



เพื่อเป็นการประกันว่ากฎระเบียบที่ใช้ในการกำกับดูแลนั้นจะได้รับการทบทวน ปรับปรุงให้สอดคล้องกับบริบทของสภาพเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ในปัจจุบันตลอดจนไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจ กระบวนการในการบริหารจัดการกฎระเบียบก็ควรจะต้องอยู่ภายใต้ธรรมาภิบาลที่ดีด้วย

กระบวนการบริหารจัดการกฎระเบียบภายใต้ธรรมาภิบาลที่ดีนั้นสามารถแสดงได้ดังแผนภาพที่ 1 ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญดังต่อไปนี้คือ

### 1. กำหนดหรือระบุสาเหตุของความจำเป็นที่จะต้องมีการกำกับดูแล

การจัดทำข้อเสนอในการกำกับดูแลต่าง ๆ นั้น มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดหรือระบุสาเหตุที่จะต้องทำการกำกับดูแลให้ชัดเจนว่าเกิดจากเหตุผลใด เช่น ด้านเศรษฐศาสตร์ หรือสังคม และถ้าเป็นเหตุผลทางด้านเศรษฐศาสตร์ก็มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดหรือระบุสาเหตุที่ทำให้กลไกตลาดล้มเหลว ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความรู้และรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างตลาดและปัญหาที่แท้จริงที่เกิดขึ้นในตลาดหรืออุตสาหกรรมมาเป็นหลักฐานประกอบด้วย

### 2. กำหนดวิธีการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

ในขั้นตอนนี้จะเป็นการเลือกวิธีการนำเครื่องมือมาใช้ในการแก้ไขปัญหาให้เหมาะสม และมีประสิทธิภาพที่สุด ซึ่งในขั้นตอนนี้ผู้ดำเนินการควรจะต้องตรวจสอบถึงความเป็นไปได้ของวิธีการต่างๆ เพื่อมาใช้เป็นตัวเลือก ซึ่งในการคัดเลือกจะต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่ได้รับและต้นทุนที่ต้องสูญเสียไปด้วย โดยเฉพาะการประเมินให้อยู่ในรูปของตัวเงิน และเปรียบเทียบกับทุกวิธี นอกจากนี้องค์กรกำกับดูแลจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเกี่ยวกับการวิเคราะห์และเสนอแนะทางเลือกเสริมที่

ต้องพิจารณา ท้ายสุดองค์กรกำกับดูแลต้องคัดเลือกวิธีการที่ต้นทุนต่ำที่สุดเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎเกณฑ์หรืออธิบายเหตุผลของทางเลือกนั้นๆ

สิ่งที่ต้องระมัดระวังในการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อการแทรกแซงของภาครัฐคือ ต้องพิจารณาว่าการแทรกแซงนั้นตอบสนองกับข้อบกพร่องของตลาดหรือไม่ และเลือกใช้วิธีการที่จะใช้แทรกแซงระบบตลาดให้เหมาะสมกับสภาพของปัญหา อย่างไรก็ตามบ่อยครั้งกลับพบว่าภาครัฐได้ทำการตัดสินใจผิดพลาดในการสร้างและบังคับใช้กฎเกณฑ์การควบคุมกำกับดูแล (Mismatch) ซึ่งอาจเกิดจากการที่ภาครัฐระบุสาเหตุที่ทำให้กลไกตลาดล้มเหลวผิดพลาด หรือเกิดจากภาครัฐเลือกใช้มาตรการที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งความผิดพลาดดังกล่าวนับว่าเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้กฎระเบียบต่างๆ นั้นมีคุณภาพและสมรรถนะที่ต่ำ ตลอดจนไม่สามารถแก้ไขปัญหาคือได้ตั้งวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

### 3. การบังคับใช้กฎระเบียบ

การนำกฎระเบียบไปบังคับใช้นั้นประกอบด้วยกลยุทธ์ต่างๆ เช่น การให้การศึกษ การช่วยเหลือ การจูงใจ การสนับสนุน การสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ การติดตามตรวจสอบ การบังคับใช้ และการลงโทษ องค์กรกำกับดูแลควรที่จะทำการประเมินความเหมาะสมของกลยุทธ์ของการนำกฎระเบียบไปบังคับใช้ในรูปแบบต่างๆ เพื่อจะได้สามารถออกแบบกลยุทธ์ในการนำกฎระเบียบมาบังคับใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพต่อไป

กลยุทธ์ในการนำกฎระเบียบไปปฏิบัตินั้น จะส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจที่เกี่ยวกับทางเลือกในการดำเนินการต่างๆ การประเมินอัตราการใช้ตามกฎระเบียบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นภายใต้กลยุทธ์การบังคับใช้กฎระเบียบต่างๆ นั้นอาจให้



ข้อเสนอแนะว่าเครื่องมือทางนโยบายประเภทหนึ่งนั้น มีความเหมาะสมและน่าจูงใจกว่าอีกประเภทหนึ่งที่มีประสิทธิภาพในทางทฤษฎี แต่ยากที่จะนำมาใช้ปฏิบัติได้จริงก็ได้

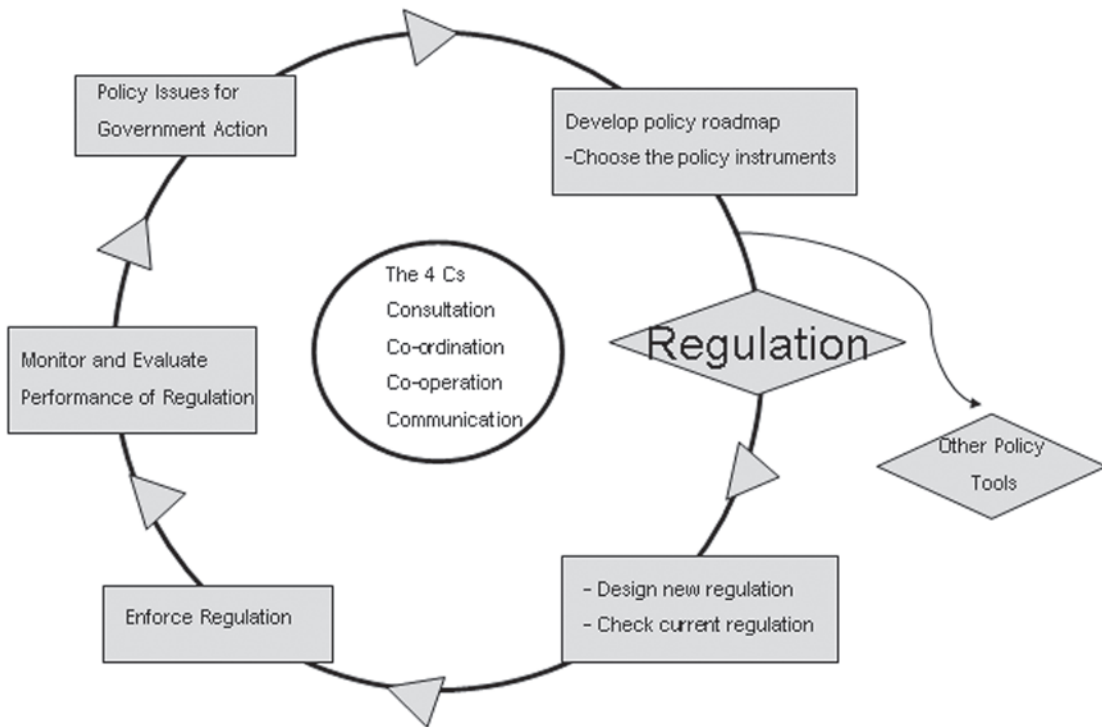
**4. ทบทวนคุณภาพและสมรรถนะของ กฎระเบียบอย่างสม่ำเสมอ**

เมื่อบริบททางด้านเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงไป กฎระเบียบที่มีอยู่เดิมอาจ จะมีความล้าหลัง ไม่เหมาะสม และอาจเป็นอุปสรรค ต่อการดำเนินธุรกิจในปัจจุบันได้ ดังนั้นภาครัฐจึงมี

ความจำเป็นที่จะต้องสร้างกลไกหรือกระบวนการ เพื่อทบทวนความเหมาะสม คุณภาพ และสมรรถนะ ของกฎระเบียบที่มีอยู่อย่างสม่ำเสมอ

นอกจากนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนั้น อาจมีสาเหตุมาจากการเข้าแทรกแซงของภาครัฐ ในอดีต ดังนั้นในการดำเนินการเพื่อทบทวนกฎระเบียบ ที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ จะต้องทำการทบทวนว่าการเข้าแทรกแซงของ ภาครัฐนั้นยังมีความจำเป็นและเหมาะสมอีกต่อไป หรือไม่

**แผนภาพที่ 1 แสดงกระบวนการบริหารจัดการกฎระเบียบภายใต้ธรรมาภิบาลที่ดี**



ที่มา : OECD (2010), Regulatory Policy and the Road to Sustainable Growth



### III. แก่นมุมของการปฏิรูปกฎระเบียบ ในการกำกับดูแล

โดยทั่วไปแก่นมุมของการปฏิรูปกฎระเบียบในการกำกับดูแลที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ นั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 รูปแบบใหญ่ๆ คือ

1) การปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรควบคุมกำกับดูแล (Restructure of Regulatory Agency) การปฏิรูปตามแนวทางนี้พิจารณาว่าประเด็นปัญหาหรืออุปสรรคของการพัฒนาอยู่ที่ตัวองค์กรควบคุมกำกับดูแล ดังนั้น การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กรกำกับดูแลจึงเป็นสิ่งจำเป็น สาเหตุที่เป็นประเด็นปัญหาขององค์กรกำกับดูแลนั้นอาจเกิดขึ้นได้จากหลายสาเหตุ เช่น การมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซ้ำซ้อนมากเกินไป หรือการมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน หรือการมีปัญหาในเรื่องการประสานงานให้มีประสิทธิภาพ เป็นต้น

2) การปรับปรุงแนวทางและขั้นตอนในการดำเนินงานขององค์กรกำกับดูแล (Improvement in Agency Procedure) แนวทางนี้พิจารณาว่าขั้นตอนการดำเนินงานของภาครัฐหรือองค์กรกำกับดูแลนำไปสู่ความล่าช้า ขาดความโปร่งใส หรือหย่อนประสิทธิภาพ เป็นต้น ฉะนั้น โดยทั่วไปแนวทางในการปฏิรูปในรูปแบบนี้ คือ การปรับปรุงกระบวนการทำงานขององค์กรภาครัฐให้มีขั้นตอนที่ลดน้อยลง และมีความโปร่งใสมากขึ้น กล่าวได้ว่าแนวทางดังกล่าวนี้ค่อนข้างได้รับความนิยมค่อนข้างมากและมีการปฏิรูปกันอยู่เสมอในประเทศต่างๆ

3) การปรับปรุงคุณภาพในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ผู้บริหาร หรือผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ (Improvement in the Quality of Appointment) เช่น การปรับปรุงกระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการองค์กรอิสระให้มีความโปร่งใสและปราศจากการ

แทรกแซงโดยมิชอบของฝ่ายการเมือง

4) การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายสาระบัญญัติต่างๆ (Change in the Substance of Regulation) อย่างเช่น การลดการกำกับดูแลอุตสาหกรรม (deregulation) การใช้ระบบภาษีแทนการควบคุมกำกับดูแล (Tax regulation) หรือการเปลี่ยนจากระบบควบคุมแบบสั่งการ (Command and control) มาเป็นระบบการกำกับดูแล (Regulation) เป็นต้น ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว แนวทางนี้โดยทั่วไปจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างชัดเจนและกว้างขวาง (Significant Impact) กับประชาชนมากกว่าสามแนวทางแรก แต่อย่างไรก็ตามแนวทางนี้เป็นสิ่งที่ไม่สามารถดำเนินการได้ง่ายนัก เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอุตสาหกรรมที่ต้องการจะควบคุมกำกับดูแลแล้วเป็นอย่างดีแล้ว และยังคงต้องมีความเข้าใจถึงผลกระทบต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นจากการกำกับดูแลนั้นๆ อีกด้วย

### IV มาตรการสอบการกำกับดูแล (Regulatory Checklist)

จากแรงกดดันต่างๆ ที่ทำให้ภาครัฐมีความจำเป็นต้องทำการปฏิรูปการกำกับดูแลให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตลอดจนสามารถลดต้นทุนในการบริหารจัดการและการปฏิบัติตามกฎระเบียบให้เหลือน้อยลงมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้นั้น ทำให้ภาครัฐพยายามพัฒนาเครื่องมือที่สามารถนำมาใช้ในการบริหารจัดการและควบคุมคุณภาพของกระบวนการตัดสินใจในการกำกับดูแลต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพและอยู่ภายใต้หลักธรรมาภิบาลที่ดี (good governance) มากยิ่งขึ้น ซึ่งรูปแบบหนึ่งของเครื่องมือดังกล่าว ได้แก่ บทตรวจสอบการกำกับดูแล (Regulatory Checklist)



บทตรวจสอบการกำกับดูแลเป็นเครื่องมือที่อยู่ในรูปแบบของกลุ่มคำถามที่ภาครัฐหรือองค์กรกำกับดูแลสามารถนำมาใช้ในการประเมินตนเองสำหรับการจัดทำกฎระเบียบกำกับดูแลใหม่ หรือทบทวนแก้ไขกฎระเบียบต่างๆ ที่มีอยู่เดิม โดยบทตรวจสอบการกำกับดูแลจะสร้างกรอบสำหรับกระบวนการตัดสินใจและการออกแบบแนวทางในการกำกับดูแลให้เกิดขึ้นอย่างเป็นขั้นเป็นตอนและเป็นระบบมากยิ่งขึ้น ประโยชน์ที่ได้จากการนำบทตรวจสอบการกำกับดูแลมาใช้ในทางปฏิบัตินั้นมีมากมายหลายประการ คือ

- ช่วยส่งเสริมให้กระบวนการตัดสินใจสำหรับการกำหนดนโยบายหรือการออกกฎระเบียบใดๆ สำหรับการกำกับดูแลเป็นไปภายใต้หลักนิติรัฐ และหลักธรรมาภิบาลที่ดี ซึ่งจะช่วยเป็นหลักประกันความชอบด้วยกฎหมายของการกำหนดนโยบายหรือการออกกฎเกณฑ์ขององค์กรกำกับดูแล

- ช่วยส่งเสริมให้กระบวนการออกกฎระเบียบมีความโปร่งใส ชัดเจน ตรวจสอบได้ มีเหตุมีผลและมีข้อมูลหลักฐานที่ชัดเจนในการตัดสินใจ

- ช่วยให้ภาครัฐและองค์กรกำกับดูแลสามารถกำหนดลำดับความสำคัญของการกำกับดูแลในเรื่องต่างๆ ได้อย่างเป็นระบบ

- ลดความไม่แน่นอนและไม่ชัดเจนในการกำหนดนโยบายและกฎเกณฑ์การกำกับดูแล รวมถึงการบังคับใช้กฎเกณฑ์การกำกับดูแลขององค์กรกำกับดูแล

- ทำให้การออกนโยบายและกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลเป็นไปเพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนและไม่เป็นอุปสรรคต่อการค้าและการลงทุน

- ช่วยให้การออกนโยบายและกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลสามารถเกิดขึ้นได้อย่างเป็นขั้นเป็นตอน และสามารถวิเคราะห์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ ที่นับวันจะทวีความซับซ้อนได้

ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

- ช่วยปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพตลอดจนเพิ่มความโปร่งใสให้กับกระบวนการออกนโยบายและกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแล

- ทำให้การออกนโยบายและกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลขององค์กรกำกับดูแลเป็นไปตามมาตรฐานสากลที่ได้รับการยอมรับในระดับระหว่างประเทศ

อนึ่งสำหรับบทตรวจสอบการกำกับดูแลที่จะนำเสนอในบทความนี้ จะเป็นบทตรวจสอบที่อิงอยู่บนข้อเสนอแนะของ OECD ที่ได้มีการกำหนดกลุ่มของคำถามจำนวน 10 ข้อเพื่อนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ที่ควรคำนึงในการบัญญัติกฎระเบียบกำกับดูแลใหม่หรือทบทวนกฎระเบียบที่มีอยู่ โดยมีรายละเอียดดังนี้คือ

**คำถามที่ 1** ประเด็นปัญหาได้ถูกกำหนดอย่างถูกต้องหรือไม่

**คำถามที่ 2** การดำเนินการของภาครัฐมีความสมเหตุสมผลหรือไม่

**คำถามที่ 3** กฎระเบียบกำกับดูแลนั้นเป็นรูปแบบที่ดีที่สุดสำหรับการดำเนินการโดยภาครัฐหรือไม่

**คำถามที่ 4** มีรากฐานทางกฎหมายสำหรับการกำกับดูแลหรือไม่

**คำถามที่ 5** ระดับของหน่วยงานที่เหมาะสมของการดำเนินการต่างๆ ของภาครัฐคืออะไร

**คำถามที่ 6** ประโยชน์ที่ได้รับจากการกำกับดูแลนั้นคุ้มค่ากับต้นทุนที่เกิดขึ้นหรือไม่

**คำถามที่ 7** การกระจายหรือจัดสรรผลกระทบที่เกิดขึ้นไปยังสังคมส่วนต่างๆ นั้นมีความโปร่งใสหรือไม่

**คำถามที่ 8** กฎระเบียบดังกล่าวมีความชัดเจน สอดคล้อง เข้าใจได้ง่าย และสามารถเข้าถึงผู้ใช้งานหรือไม่





คำถามที่ 9 ผู้มีส่วนได้เสียในภาคส่วนต่าง ๆ นั้น มีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นของตนหรือไม่

คำถามที่ 10 การปฏิบัติตามกฎหมาย (compliance) จะสามารถบรรลุได้อย่างไร

## V คำถามที่ 1 ของบทตรวจสอบ การกำกับดูแล : ประเด็นปัญหา ได้ถูกกำหนดอย่างถูกต้องหรือไม่

ปัญหาที่องค์กรกำกับดูแลมีความประสงค์จะทำการแก้ไขนั้นต้องได้รับการระบุไว้อย่างแจ่มชัด พร้อมทั้งต้องแสดงหลักฐานประกอบให้เห็นอย่างชัดเจนทั้งในมิติของลักษณะและปริมาณความมากน้อยของปัญหาดังกล่าว นอกจากนี้องค์กรกำกับดูแลจะต้องอธิบายถึงเหตุผลหรือสาเหตุของปัญหา ตลอดจนต้องระบุแรงจูงใจของภาคส่วนต่างๆ ที่จะได้รับผลกระทบและพฤติกรรมที่จะติดตามมาอีกด้วย

ในขั้นตอนนี้องค์กรกำกับดูแลจะพบว่าเมื่อประเด็นปัญหาได้ถูกกำหนดอย่างแจ่มชัดและเหมาะสมแล้ว ปัญหาดังกล่าวก็จะชี้ให้เห็นถึงแนวทางแก้ไขที่เป็นไปได้ด้วยตนเอง ซึ่งจะทำให้องค์กรกำกับดูแลสามารถขจัดทางเลือกในการกำกับดูแลต่างๆ ที่ไม่เหมาะสมออกไปได้

อนึ่ง ป้อยครั้งที่องค์กรกำกับดูแลจะพบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นมีลักษณะหลากหลายแง่มุม (multi-faceted) ที่ส่งผลกระทบต่อบุคคลกลุ่มต่างๆ ในลักษณะที่แตกต่างกัน ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้้องค์กรกำกับดูแลควรจะต้องทำการบันทึกขอบเขตทั้งหมดของปัญหาไว้ด้วยเช่นกัน เพื่อที่จะได้ทราบถึงแรงจูงใจ การสนับสนุน การต่อต้าน หรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ

สำหรับองค์กรกำกับดูแลที่ทำการทบทวนกฎระเบียบที่ดำรงอยู่แล้วจะต้องทำการประเมินว่าลักษณะหรือขอบเขตของปัญหาที่ได้มีการระบุไว้แต่เดิมตั้งแต่กฎระเบียบนั้นได้ถูกนำมาบังคับใช้นั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปแล้วหรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อบริบททางด้านสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีได้มีการปรับเปลี่ยนไปปัญหาที่เคยเป็นปัญหาในอดีตนั้น อาจจะมีได้เป็นปัญหาในปัจจุบันที่จำเป็นต้องมีการควบคุมกำกับดูแลโดยภาครัฐอีกต่อไป หรืออาจเกิดปัญหาใหม่ขึ้นมาทดแทนยังผลให้รูปแบบ กฎระเบียบและแนวทางในการควบคุมระบบกำกับดูแลอุตสาหกรรมที่มีอยู่ไม่เหมาะสมหรือกลับกลายเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อพัฒนาการในภาคอุตสาหกรรมนั้นๆ ดังนั้นจึงทำให้จำเป็นต้องมีการปฏิรูปการควบคุมกำกับดูแลหรือการลดการควบคุมกำกับดูแลเพื่อทำให้ตลาดกลับสู่ดุลยภาพที่มีการแข่งขันโดยเสรีอีกครั้งก็เป็นได้

อนึ่งพึงสังเกตว่ามีโซ่ปัญหาทุกปัญหานั้นจะต้องได้รับการแก้ไขด้วยการดำเนินการของภาครัฐแต่เพียงอย่างเดียว การแก้ไขปัญหายังอาจสามารถกระทำได้โดยผ่านการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีใหม่ๆ การสร้างสินค้าทดแทน หรืออาศัยความร่วมมือจากภาคเอกชน ดังนั้นวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งของการกำหนดปัญหาจึงได้แก่การแยกแยะองค์ประกอบต่างๆ ออกมาอย่างเป็นระบบซึ่งท้ายสุดจะส่งผลให้เห็นว่าภาครัฐนั้นมีความสามารถมากน้อยที่จะทำการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยตนเอง โดยผ่านการเข้าแทรกแซงได้หรือไม่ อย่างไร



ตาราง 1 ตัวอย่างปัญหาและวัตถุประสงค์ของการเข้าไปกำกับดูแลอุตสาหกรรมโดยภาครัฐ

ปัญหา	วัตถุประสงค์ของการกำกับดูแล	ตัวอย่าง
การผูกขาดและการผูกขาดโดยธรรมชาติ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ป้องกันการขึ้นราคาและลดจำนวนผลผลิตของผู้ประกอบการ</li> <li>- กำหนดผลประโยชน์ของการประหยัดจากขนาด (Economy of scale)</li> <li>- การระบุขอบเขตของการผูกขาด</li> </ul>	กิจการสาธารณูปโภค
ผลกระทบจากภายนอก	<ul style="list-style-type: none"> <li>- บังคับผู้ประกอบการหรือผู้บริโภคเพื่อให้แบกรับต้นทุนทั้งหมดมากกว่าการผ่านไปยังบุคคลที่สามหรือสังคม</li> </ul>	การปล่อยมลพิษโดยโรงงานอุตสาหกรรม
ความไม่เพียงพอของข้อมูล	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การแจ้งข้อมูลที่เพียงพอแก่ผู้บริโภคเพื่อให้ตลาดสามารถทำงานได้</li> </ul>	การติดฉลากยา อาหาร และเครื่องดื่ม
พฤติกรรมที่กีดกันการแข่งขันและการตั้งราคาที่ทำลายคู่แข่ง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การป้องกันพฤติกรรมที่กีดกันการแข่งขัน</li> </ul>	การแข่งขันที่มากเกินไปในภาคอุตสาหกรรม
อำนาจเจรจาต่อรองไม่เท่าเทียมกัน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การคุ้มครองผลประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้นหากตลาดล้มเหลว</li> </ul>	อุตสาหกรรมโทรคมนาคมที่มีผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดซึ่งเป็นเจ้าของโครงข่ายโทรคมนาคมหลักดำรงอยู่
การกระจายความยุติธรรมและนโยบายสังคม	การกระจายตามหลักประโยชน์สาธารณะ	การให้บริการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึงแม้ในที่ห่างไกลความเจริญ (Universal Service Obligation)



## VI. คำถามที่ 2 ของบทตรวจสอบ การกำกับดูแล : การดำเนินการของ ภาครัฐมีความเหมาะสมหรือไม่

คำถามในข้อนี้เกี่ยวข้องกับประเด็นว่าองค์กรกำกับดูแลควรจะเข้ามาแทรกแซงแก้ไขปัญหาที่ได้มีการบ่งชี้ไว้ในคำถามข้อแรกหรือไม่

การเข้าแทรกแซงขององค์กรกำกับดูแลนั้นควรจะต้องอิงอยู่บนหลักฐานที่ชัดเจนว่าปัญหานั้นได้ดำรงอยู่จริงและการดำเนินการเข้าแทรกแซงของภาครัฐหรือองค์กรกำกับดูแลนั้นเป็นสิ่งที่มีความเหมาะสมผล (Justify) นอกจากนี้ผลประโยชน์ที่จะได้รับและต้นทุนที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการดำเนินการเข้าแทรกแซงขององค์กรกำกับดูแลนั้นควรจะต้องได้รับการประเมินภายใต้สภาวะที่สะท้อนสมรรถนะและประสิทธิภาพที่จะเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติขององค์กรกำกับดูแลและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

การประเมินความจำเป็นของการดำเนินการใด ๆ ขององค์กรกำกับดูแลจะต้องพิจารณาถึงการดำเนินการของภาครัฐในส่วนอื่น หรือในเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบกันด้วย กล่าวคือ หากมีโครงการหรือกฎระเบียบใดๆ ที่สามารถนำมาใช้ หรือนำมาปรับปรุงเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้แล้ว การริเริ่มดำเนินการเข้าแทรกแซงใหม่ใดๆ ขององค์กรกำกับดูแลเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็มิใช่สิ่งที่จำเป็นต่อไป

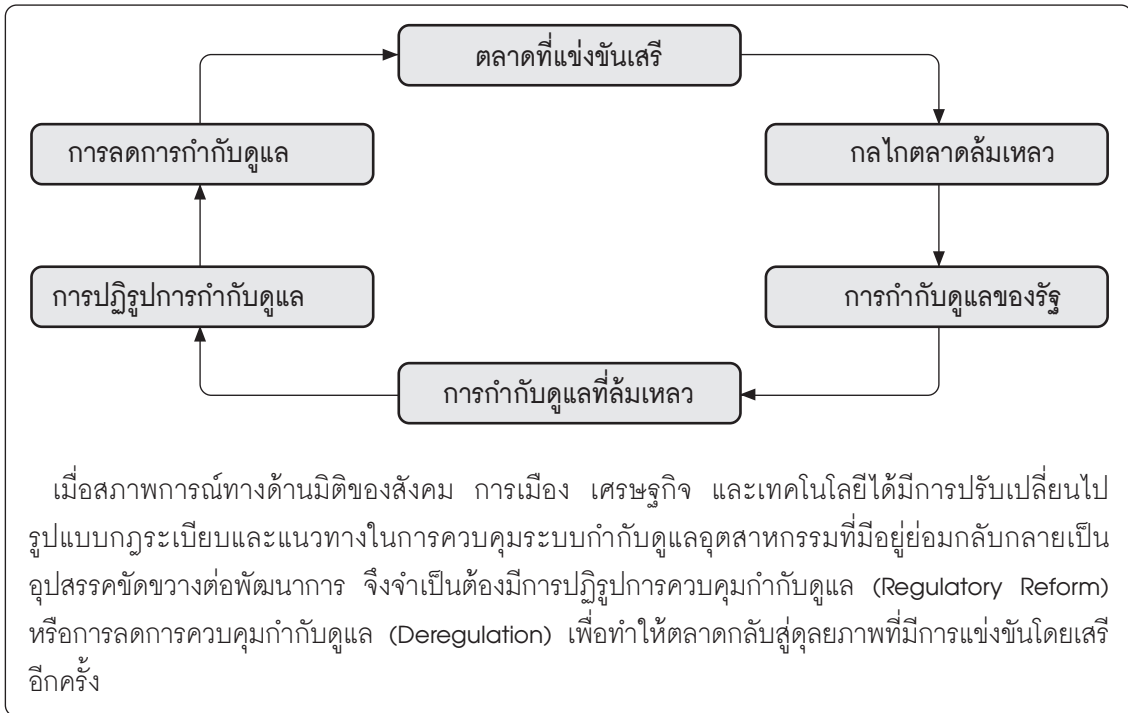
อนึ่งในการประเมินถึงความเหมาะสมผลของการเข้าแทรกแซงขององค์กรกำกับดูแลนั้นควรจะต้องได้รับการเปรียบเทียบกับกลไกที่เป็นทางเลือกอื่น ๆ สำหรับการดำเนินการจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยตัวอย่างเช่น กลไกตลาดและความสามารถของภาคเอกชนควรจะต้องได้รับการพิจารณาในฐานะที่เป็นทางเลือกสำหรับการดำเนินการเข้าแทรกแซงโดยองค์กรกำกับดูแลเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วย

พึงสังเกตว่าในบางกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนั้นอาจมีสาเหตุมาจากการเข้าแทรกแซงของภาครัฐในอดีต ในกรณีดังกล่าวนี้การแก้ไขปัญหาก็สามารถกระทำได้โดยผ่านการลดระดับการแทรกแซงที่มีอยู่เดิม (มากกว่าที่จะทำการแทรกแซงเพิ่มเติม) ดังนั้นในการดำเนินการเพื่อทบทวนกฎระเบียบที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำการทบทวนว่าการเข้าแทรกแซงของภาครัฐนั้นยังมีความจำเป็นและเหมาะสมอีกต่อไปหรือไม่ เนื่องจากสภาพบริบทต่างๆ ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยีและการเมืองอาจมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่ได้มีการนำกฎระเบียบดังกล่าวมาใช้ในอดีต (วุฒิจริงดังกล่าวสามารถแสดงให้เห็นได้ดังแผนภาพที่ 2) และเพื่อเป็นการป้องกันมิให้การกำกับดูแลที่มีอยู่แล้วกลับกลายเป็นเรื่องที่ล้าสมัยหรือไม่สอดคล้องกับสภาพความต้องการในปัจจุบัน องค์กรกำกับดูแลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างกระบวนการที่เป็นระบบเพื่อทบทวนความจำเป็นสำหรับกฎระเบียบที่มีอยู่ในปัจจุบันอย่างสม่ำเสมอ

กระแสโลกาภิวัตน์ยังจัดได้ว่าเป็นประเด็นที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่งที่ทำให้องค์กรกำกับดูแลต้องให้ความสนใจอย่างมากกับความเหมาะสมผลของการดำเนินการเข้าแทรกแซงโดยภาครัฐ ทั้งนี้เนื่องจากหากองค์กรกำกับดูแลของประเทศใดๆ ประเทศหนึ่งนั้นได้ทำการตัดสินใจที่จะดำเนินการเข้าแทรกแซงใดๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อประเทศอื่นๆ ด้วยแล้วประเทศนั้นก็ได้รับความคาดหวังจากประเทศต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบว่าการดำเนินการเข้าแทรกแซงดังกล่าวนั้นจะต้องสามารถให้คำอธิบายความเหมาะสมผลได้ในเชิงประจักษ์และจะต้องมีความโปร่งใสด้วยเช่นกัน



**แผนภาพที่ 2 วัฏจักรของการควบคุมกำกับดูแลทางเศรษฐกิจของรัฐ**



**VII. คำถามที่ 3 ของบทตรวจสอบการกำกับดูแล : กฎระเบียบกำกับดูแลนั้นเป็นรูปแบบที่ดีที่สุดสำหรับการดำเนินการโดยภาครัฐหรือไม่**

คำถามข้อนี้เป็นประเด็นที่เกี่ยวกับรูปแบบที่เหมาะสมในการเข้าแทรกแซงขององค์กรกำกับดูแล กล่าวคือ หลังจากที่ยังคงการกำกับดูแลได้พิจารณาแล้วเห็นว่าการเข้าแทรกแซงของภาครัฐนั้นเป็นเรื่องที่สมเหตุสมผล องค์กรกำกับดูแลก็มีความจำเป็นที่จะต้องเลือกรูปแบบการกำกับดูแลที่เหมาะสมจากกลุ่มของเครื่องมือในการกำกับดูแลที่มีอยู่ (หรือองค์กรกำกับดูแลอาจเลือกใช้เครื่องมือที่มีใช้การกำกับดูแลก็ได้) ซึ่งการเลือกใช้เครื่องมือแต่ละประเภทย่อมจะมีนัยและส่งผลกระทบที่แตกต่างกันไป

ทั้งในมิติด้านต้นทุน การกระจายจัดสรรผลประโยชน์ และความจำเป็นในการบริหารจัดการ หากองค์กรกำกับดูแลเลือกใช้วิธีการที่เหมาะสมแล้วก็จะสามารถช่วยเพิ่มคุณภาพ ประสิทธิภาพ ตลอดจนลดต้นทุนในการดำเนินการของภาครัฐ และต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎระเบียบของภาคเอกชนลงได้อย่างมาก

กลุ่มของเครื่องมือหรือรูปแบบต่างๆ ในการกำกับดูแลที่องค์กรกำกับดูแลสามารถเลือกนำมาใช้นั้น รวมถึงวิธีการดังต่อไปนี้คือ

- การวางนโยบายและวางแผน (Policy making and Planning)
- การดำเนินการเองโดยภาครัฐ (Acting directly)



- การสั่งการและควบคุม (Command-and-Control)
- การให้แรงจูงใจทางเศรษฐกิจ (Economic Incentive)
- การแจ้งหรือเปิดเผยข้อมูล (Disclosure or Informing)
- การกำกับดูแลตนเองของภาคเอกชน (Self-regulation) เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัตินั้นกลับพบว่า องค์กรกำกับดูแลในหลายๆ ประเทศกลับแทบจะไม่พิจารณาทางเลือกใหม่ๆ ที่นอกเหนือจากทางเลือกเดิมที่เคยมีแต่อย่างไร กล่าวคือกฎระเบียบในรูปแบบของการสั่งการและการควบคุมนั้นมักจะเป็นรูปแบบที่ได้รับความนิยมจากองค์กรกำกับดูแลต่างๆ ด้วยเหตุผลหลายๆ ประการคือ เป็นทางแก้ไขปัญหาคือ เป็นมาตรฐาน (Standardized Solution) ง่ายต่อการบังคับใช้กฎหมาย ชัดเจนสำหรับกลุ่มที่ถูกควบคุม กำกับดูแล มีความแน่นอนในเนื้อหา ซึ่งข้อเสียสำหรับรูปแบบดังกล่าวนี้ได้แก่ ความแข็งกระด้างไม่ยืดหยุ่น แนวโน้มที่จะมีเนื้อหาหนัก ไม่สามารถจะแก้ไขปรับปรุงได้เมื่อบริบทของสภาวะแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพในหลายๆ สถานการณ์ ดังนั้นในการพิจารณาทางเลือกสำหรับการแก้ไขปัญหายของภาครัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับทางเลือกของเครื่องมือต่างๆ ในรูปแบบใหม่ๆ เช่น เครื่องมือกำกับดูแลในทางเศรษฐกิจ การกำกับดูแลตนเอง การเปิดเผยข้อมูลมากขึ้น

อนึ่งองค์กรกำกับดูแลควรจะต้องส่งเสริมให้การพิจารณาทางเลือกต่างๆ ในการกำกับดูแลนั้น เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาตั้งแต่ในช่วงต้นของกระบวนการ และในกรณีที่ต้องกำกับดูแล

ยังไม่มั่นใจถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากทางเลือกต่างๆ แล้ว องค์กรกำกับดูแลก็สามารถเลือกที่จะทำการทดลอง (pilot testing) ทางเลือกที่ตนประสงค์เป็นการชั่วคราวก่อนที่จะมีการนำมาใช้เพื่อขับเคลื่อนไปข้างหน้าอย่างเต็มที่ก็ได้

ประเด็นที่พึงสังเกตอีกประเด็นหนึ่งนั้นได้แก่ ในทางปฏิบัตินั้นจะมีความแตกต่างจากแนวคิดในทางทฤษฎีค่อนข้างมาก ทำให้บางครั้งการใช้เครื่องมือในการควบคุมกำกับดูแลประเภทใดประเภทหนึ่งแต่เพียงอย่างเดียวอาจจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาคือได้ทั้งหมด หรืออาจก่อให้เกิดปัญหาใหม่ขึ้นมาแทน ดังนั้น องค์กรกำกับดูแลอาจมีความจำเป็นที่จะต้องนำเครื่องมือต่างๆ มาใช้งานผสมผสานกันตามสภาพการณ์และความเหมาะสม ตัวอย่างเช่น การควบคุมกำกับดูแลเรื่องราคาอาจไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาคือในบางสถานการณ์ เช่น การควบคุมราคาสินค้าที่จำเป็นบางประเภท ราคาสินค้าที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องจากการขาดข้อมูลข่าวสาร ผู้บริโภคเกิดความหือ หรือราคาสินค้าถูกบิดเบือนโดยบุคคลภายนอก เป็นต้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องใช้มาตรการอื่นๆ มาประกอบ เพื่อช่วยให้สามารถแก้ไขและควบคุมปัญหาทางเศรษฐกิจเหล่านี้ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐ และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวมต่อไป

## VIII. คำถามข้อ 4 ของบทตรวจสอบการกำกับดูแล : มีรากฐานทางกฎหมายสำหรับการกำกับดูแลหรือไม่

การที่ภาครัฐจะเข้ามาทำการกำกับดูแลอุตสาหกรรมโดยการออกกฎระเบียบในแง่มุมต่างๆ เพื่อเข้าแทรกแซงสิทธิของภาคเอกชนนั้น มิใช่ว่า



ภาครัฐจะสามารถกระทำตามได้โดยอำเภอใจ การกระทำดังกล่าวจะกระทำได้ก็โดยผ่านกรอบของกฎหมายพื้นฐาน ที่สะท้อนแนวคิดของขอบเขตอำนาจของภาครัฐในการเข้าแทรกแซงเศรษฐกิจเท่านั้น หากกล่าวอีกนัยหนึ่ง การออกกฎระเบียบเพื่อจำกัดสิทธิใดๆ ของภาคเอกชนนั้นควรจะต้องวางอยู่บนพื้นฐานอำนาจทางกฎหมาย และควรจะต้องถูกใช้เมื่อเห็นว่ามีคามจำเป็นเท่านั้น ดังนั้นกระบวนการกำกับดูแลจึงควรได้รับการออกแบบโครงสร้างเพื่อประกันว่าหลักการพื้นฐานดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้อย่างจริงจัง

นอกจากนี้การมีรากฐานทางกฎหมายในการกำกับดูแลยังหมายความรวมถึง การตรวจสอบว่าข้อเสนอในการกำกับดูแลต่างๆ นั้นได้มีการดำเนินการอย่างถูกต้องสอดคล้องตามหลักการต่างๆ (เช่น หลักความได้สัดส่วน (proportionality) หลักความเท่าเทียมกัน (equality)) หรือเป็นไปตามกระบวนการต่างๆ ที่ถูกกำหนดไว้เฉพาะเจาะจงโดยกฎหมาย (เช่น การทบทวนโดยผู้เชี่ยวชาญ การประกาศเผยแพร่ หรือการจัดทำข้อหรือสาธารณะ (public consultation)) ด้วยหรือไม่

ประเด็นเรื่องรากฐานทางกฎหมายสำหรับการกำกับดูแลนั้น ยังอาจสามารถพิจารณาได้ในระดับที่หลากหลาย เช่น หากพิจารณาจากระดับที่สูงสุดแล้ว การมีรากฐานทางกฎหมายจะเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศ หากพิจารณาในระดับที่ต่ำลงมาการมีรากฐานทางกฎหมายสำหรับการกำกับดูแลนั้น รวมรวมถึงการใช้ดุลยพินิจอย่างเป็นระบบขององค์กรกำกับดูแลหรือผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้กฎระเบียบต่างๆ ได้ถูกนำมาใช้ด้วยความสอดคล้องกับกฎระเบียบที่มีอยู่ทั้งในระดับเดียวกันและ

ในระดับที่สูงกว่า (รวมถึงสนธิสัญญาและพันธกรณีระหว่างประเทศต่างๆ) ด้วย

อนึ่ง เนื่องจากกฎระเบียบกำกับดูแลใหม่ที่องค์กรกำกับดูแลจะนำมาบังคับใช้ในขนาดนั้น จำเป็นที่จะต้องดำรงอยู่ร่วมกันกับกฎเกณฑ์เก่าที่มีอยู่เดิม ดังนั้นในการออกกฎระเบียบเพื่อกำกับดูแลใดๆ ขึ้นมาใหม่องค์กรกำกับดูแลจึงควรที่จะต้องทำการตรวจสอบว่ากฎระเบียบที่มีอยู่แต่เดิมนั้นมีกฎระเบียบใดที่ควรจะต้องได้รับการทบทวน แก้ไข หรือยกเลิกบ้าง เพื่อประกันให้เกิดความสอดคล้องระหว่างกฎระเบียบในการกำกับดูแลต่างๆ ที่มีอยู่

การตรวจสอบบรรทัดฐานในระดับระหว่างประเทศต่างๆ ก็มีความสำคัญและจำเป็นไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการตรวจสอบกฎระเบียบภายในประเทศเช่นกัน ทั้งนี้ เนื่องจากการตรวจสอบบรรทัดฐานในระดับระหว่างประเทศ เช่น สนธิสัญญา หรือข้อตกลงระหว่างประเทศ ไม่เพียงแต่ชี้ให้เห็นว่าปัญหาที่องค์กรกำกับดูแลต้องการจะเข้าแทรกแซงเพื่อแก้ไข ได้มีการดำเนินการอยู่ในประเทศอื่นๆ ด้วยหรือไม่ การตรวจสอบดังกล่าว นอกจากจะเป็นการสร้างองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับประสบการณ์ในการแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ แล้วยังสามารถช่วยทำให้เกิดความสอดคล้องของแนวทางการแก้ไขปัญหา หรือสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (harmonization) ในระยะยาวอีกด้วย

นอกจากนี้ในบางกรณีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอาจไม่สามารถกระทำได้เพียงลำพัง โดยประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่ต้องอาศัยความร่วมมือกันระหว่างประเทศต่างๆ เช่นการควบคุมกำกับดูแลอัตราค่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ระหว่างประเทศข้ามโครงข่าย (International Mobile Roaming Service) ดังนั้น การตรวจสอบบรรทัดฐานในระดับ





ระหว่างประเทศต่าง ๆ จึงนอกจากจะช่วยสนับสนุนให้เกิดกระบวนการร่วมมือการแก้ไขปัญหาในระดับระหว่างประเทศแล้ว ยังช่วยให้การแก้ไขปัญหาภายในประเทศเกิดขึ้นด้วยวิธีการที่มีประสิทธิภาพที่สุดอีกด้วย

## IX. คำถามที่ 5 ของบทตรวจสอบการกำกับดูแล : ระดับของหน่วยงานที่เหมาะสมของการดำเนินการต่างๆ ของภาครัฐคืออะไร

คำถามนี้โดยธรรมชาติแล้วจะเป็นทั้งคำถามในเชิงกฎหมายและเชิงปฏิบัติ หลายๆ กรณีที่หน่วยงานของภาครัฐที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลนั้นจะได้รับการกำหนดไว้โดยเฉพาะเจาะจงตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามในหลายๆ กรณีนั้นภาครัฐก็มีดุลยพินิจที่จะสามารถมอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งทำหน้าที่ดำเนินการควบคุมกำกับดูแลได้เช่นกัน ซึ่งในกรณีที่ภาครัฐมีอำนาจดุลยพินิจดังกล่าวนี้ ประเด็นคำถามที่เกิดขึ้นคือหน่วยงานที่ควรมีอำนาจทำหน้าที่นั้นควรเป็นหน่วยงานที่อยู่ในระดับใด (รวมศูนย์อำนาจกระจายอำนาจ หน่วยงานส่วนกลาง หรือหน่วยงานในระดับท้องถิ่น เป็นต้น) และระบบความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐในระดับต่างๆ ควรจะมีลักษณะเช่นไรเพื่อที่ทำการกำกับดูแลนั้นมีประสิทธิภาพมากที่สุด

คำตอบของคำถามข้างต้นนี้ ภาครัฐควรจะต้องพิจารณาจากแง่มุมต่างๆ ดังต่อไปนี้คือ

- ประเด็นปัญหาที่ต้องการกำกับดูแลเกี่ยวกับลักษณะเชิงท้องถิ่นหรือภูมิภาคหรือไม่

- ประเด็นปัญหาที่ต้องการกำกับดูแลมีมิติของการประหยัดจากขนาดหรือการประหยัดจากขอบเขตที่กว้างขวางมากขึ้นหรือไม่

- ความสามารถเชิงสถาบันในการบริหารของหน่วยงานระดับต่างๆ เป็นเช่นไร

พึงสังเกตว่าในหลายๆ กรณีการกำกับดูแลอาจมีความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์และแบบอย่างที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ แต่ในบางกรณีความแตกต่างในแต่ละพื้นที่หรือท้องถิ่นอาจเป็นตัวแปรที่สำคัญในการกำหนดความสำเร็จหรือประสิทธิภาพของการกำกับดูแลได้ ดังนั้นภาครัฐจึงอาจมีความจำเป็นที่จะต้องถ่วงดุลความแตกต่างในแต่ละพื้นที่หรือแต่ละท้องถิ่นกับความเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมด้วยเช่นกัน

ระดับของหน่วยงานภาครัฐที่มีความหลากหลาย บ่อยครั้งได้ส่งผลให้การพัฒนาหรือนำกฎระเบียบกำกับดูแลไปบังคับใช้ในทางปฏิบัติขาดประสิทธิภาพได้เช่นกัน ในกรณีดังกล่าวนี้ภาครัฐควรพยายามที่จะต้องทำการปรึกษาหารือเพื่อหาแนวทางในการประสานงานเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในแต่ละระดับให้เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ มากที่สุด ซึ่งบางครั้งอาจพบว่ามีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนารูปแบบใหม่ของความสัมพันธ์ทางด้านการบริหารระหว่างหน่วยงานในระดับเดียวกันและระดับที่แตกต่างกัน เพื่อประกันว่ากฎระเบียบที่ใช้ในการกำกับดูแลจะสามารถถูกนำมาใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างประสบความสำเร็จ

นอกจากนี้ภาครัฐควรที่จะต้องประกันว่าบุคคลากรของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลจะต้องมีความสามารถในการบริหารจัดการเพื่อที่จะบรรลุงานหรือหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายด้วย



ซึ่งอาจสามารถทำได้โดยผ่านการจัดโครงการฝึกอบรมให้แก่บุคลากรในหน่วยงานต่างๆ ต่อไป

## X. คำถามที่ 6 ของบทตรวจสอบ การกำกับดูแล : ประโยชน์ที่ได้รับ จากการกำกับดูแลนั้นคุ้มค่ากับ ต้นทุนที่เกิดขึ้นหรือไม่

การประเมินต้นทุนและประโยชน์ทั้งหมดที่จะได้รับจากการกำกับดูแลอย่างแท้จริง หรือที่มักเรียกกันโดยทั่วไปว่าการประเมินผลกระทบกฎระเบียบ (Regulatory Impact Analysis - RIA) จัดว่าเป็นข้อมูลที่สำคัญสำหรับกระบวนการตัดสินใจขององค์กรกำกับดูแลเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากกระบวนการดังกล่าว จะสร้างกรอบและกระบวนการที่เป็นรูปธรรมให้กับองค์กรกำกับดูแล เพื่อให้สามารถใช้อุบายพินิจได้อย่างมั่นใจว่ากฎเกณฑ์การกำกับดูแลดังกล่าวจะสามารถสร้างผลประโยชน์สุทธิให้เกิดขึ้นกับสังคมโดยรวมได้ แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาวิจัยกลับพบว่าองค์กรกำกับดูแลในหลายๆ ประเทศกลับละเลยขั้นตอนนี้ไป

การประเมินต้นทุนและประโยชน์ที่เกิดจากการกำกับดูแลจำเป็นที่จะต้องมีการใช้อุบายพินิจที่สมเหตุสมผล ตลอดจนพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติของผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบดังกล่าว อีกทั้ง ยังต้องครอบคลุมผลได้ ผลเสียที่เกิดขึ้นในทุกๆ ภาคส่วนที่ได้รับผลกระทบจากการกำกับดูแล เพื่อที่องค์กรกำกับดูแลจะสามารถออกแบบแนวทางที่สร้างผลประโยชน์สูงสุดภายใต้ต้นทุนที่ต่ำสุดสำหรับการแก้ไขปัญหานั้นที่ต้องการกำกับดูแล

องค์กรกำกับดูแลควรที่จะต้องทำการประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการกำกับดูแลอย่างเป็นประจำสม่ำเสมอกับข้อเสนอ

ต่างๆ ในการกำกับดูแลทุกๆ โครงการ ซึ่งการประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ดังกล่าวนี้ จำเป็นที่จะต้องทำในลักษณะที่เปรียบเทียบกับทางเลือกอื่นๆ ด้วย อีกทั้งควรจัดทำผลการประเมินดังกล่าวให้อยู่ในรูปแบบที่สามารถเข้าถึงได้ โดยผู้ทำการตัดสินใจต่างๆ ด้วยเช่นกัน

การประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ควรจะรวมถึงต้นทุนที่เกิดขึ้นทั้งหมดของภาคธุรกิจ ประชาชน และของภาครัฐในทุกๆ ระดับที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการและปฏิบัติตามกฎระเบียบ เช่น ภาระที่เกิดขึ้นจากการจัดทำเอกสาร (paper burden) ต้นทุนงบประมาณในการกำกับดูแล และต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น แม้ว่าต้นทุนดังกล่าวนี้ดูเหมือนจะอยู่ในระดับที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับต้นทุนที่ภาคเอกชนจะต้องแบกรับภาระโดยตรงก็ตาม

การควบคุมคุณภาพของการประเมินต้นทุนและผลประโยชน์จัดได้ว่าเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อประกันว่าการวิเคราะห์เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และมีความน่าเชื่อถือ ดังนั้น องค์กรกำกับดูแลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างกระบวนการดังกล่าวให้เกิดขึ้น เช่น อาจกำหนดให้มีการทบทวนการประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ โดยผู้ทบทวนอิสระ เป็นต้น

องค์กรกำกับดูแลควรจะต้องมั่นใจว่าวิธีการที่ถูกนำมาใช้ในการประเมินต้นทุนและผลประโยชน์เป็นแนวทางที่เหมาะสม คำนึงถึงความเป็นไปได้และสะท้อนความเป็นจริงในทางปฏิบัติ ความละเอียดอ่อนของวิธีการตลอดจนทรัพยากรที่จะนำมาใช้เพื่อการประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ควรจะต้องมีความสอดคล้องกับระดับของผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นได้จากกฎระเบียบ เช่น สำหรับกฎระเบียบที่มีความสำคัญไม่มากนัก การประเมินต้นทุนอย่างคร่าวๆ หรือ



การประเมินทางคุณภาพ (qualitative assessments) อาจสามารถทำได้โดยผ่านการปรึกษาหารือกับกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับดูแล แต่อย่างไรก็ตามสำหรับกฎระเบียบที่มีผลกระทบมากขึ้นจำเป็นที่จะต้องมีการวิเคราะห์ที่เป็นรูปธรรมในรายละเอียดที่มีความชัดเจนหรือมีการเปรียบเทียบทางเลือกต่างๆ ในการกำกับดูแลมากขึ้นด้วย การวิเคราะห์ต้องรวมถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการแข่งขัน หรือความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ หรือนวัตกรรมต่างๆ ทางด้านเทคโนโลยี เป็นต้น

**การประเมินผลกระทบกฎระเบียบ  
(Regulatory Impact Analysis (RIA))**

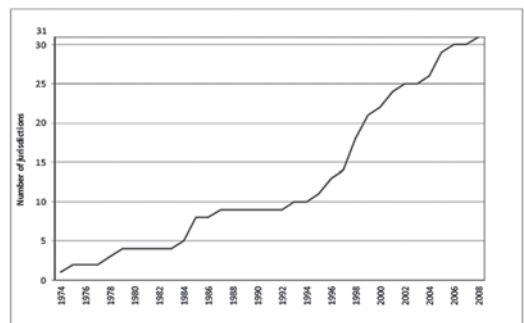
การประเมินผลกระทบกฎระเบียบ (RIA) เป็นเครื่องมือด้านนโยบายที่ประเมินผลกระทบในแง่ของต้นทุน ผลประโยชน์ และความเสียหายของกฎระเบียบที่อาจมีต่อภาคอุตสาหกรรม ผู้บริโภค และภาครัฐเอง ซึ่งการประเมินผลกระทบกฎระเบียบ สามารถช่วยในการตัดสินใจและการวิเคราะห์ ทั้งในกรณีกฎระเบียบนั้นมีอยู่แล้ว หรือกฎระเบียบที่มีการนำเสนอใหม่

การประเมินผลกระทบกฎระเบียบจะทำการวิเคราะห์ภาระที่เกิดจากกฎระเบียบและการกำกับดูแล (Cost Analysis) เทียบกับผลประโยชน์ที่ได้รับจากกฎระเบียบ หรือการกำกับดูแล (Benefit Analysis) ว่ามีความเหมาะสมแล้วหรือไม่ (Appropriateness) กล่าวคือ หากต้นทุนหรือภาระสูงกว่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกำกับดูแล ก็จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนไม่ว่าจะโดยการ

แก้ไขกฎระเบียบ หรือเลือกวิธีการที่ใช้ในการกำกับดูแลใหม่ หรือต้องพิจารณาหาแนวทางเลือกใหม่ที่จะนำมาประยุกต์ใช้จัดการหรือแก้ไขปัญหาเหล่านั้นแทนแนวทางที่มีอยู่เดิม

ปัจจุบันประเทศต่างๆ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศองค์การความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development) เช่น สหรัฐอเมริกา กลุ่มสหภาพยุโรป แคนาดา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ เป็นต้น ได้ยอมรับและนำระบบการประเมินผลกระทบกฎระเบียบไปใช้อย่างกว้างขวาง

แผนภาพดังต่อไปนี้แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของการนำการประเมินผลกระทบกฎระเบียบมาใช้ในประเทศต่างๆ ในช่วงปี 1974 - 2008



ที่มา : OECD Regulatory Policy Committee, Indicators of Regulatory Management systems, 2009 Report

นอกจากนี้ในการประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ของการกำกับดูแล องค์การกำกับดูแลควรที่จะปรับปรุงความสามารถในการประเมินแบบรวมศูนย์ (centralized capacity) เพื่อวิเคราะห์ภาระที่เกิดขึ้นจากกฎระเบียบที่มีอยู่ทั้งหมด กล่าวคือ ต้นทุนที่



ดูเหมือนว่าจะสมเหตุสมผล เมื่อพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภาวะเบียด 100 ฉบับ แยกต่างหากจากกัน อาจจะเป็นต้นทุนที่มากเกินไป เมื่อภาวะเบียดทั้ง 100 ฉบับนั้น ได้ถูกนำมาพิจารณาเป็นองค์รวมก็ได้ ดังนั้น องค์กรกำกับดูแลจึงควรที่จะต้องพัฒนาตัวบ่งชี้ เพื่อวิเคราะห์ต้นทุนโดยรวมที่เกิดขึ้นจากภาวะเบียดต่างๆ ขึ้นมาเพื่อตรวจสอบและติดตามต้นทุนในการกำกับดูแลที่เพิ่มมากขึ้น และบ่งชี้ขอบเขตพื้นที่ที่ต้นทุนดังกล่าวได้สูงเกินควรไป

ท้ายสุดองค์กรกำกับดูแลจะต้องเข้าใจว่าการประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากผลกระทบของภาวะเบียดนี้ ไม่ได้เป็นเครื่องมือที่จะทดแทนวิธีการหรือแนวทางการตัดสินใจอื่น ๆ ในกระบวนการกำกับดูแล แต่ในขณะเดียวกัน การประเมินผลกระทบภาวะเบียดนี้ เป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยในการส่งเสริมคุณภาพของการวิเคราะห์ ในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับภาวะเบียดและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเท่านั้น

## **XI. คำถามที่ 7 ของบทตรวจสอบ** **การกำกับดูแล : การกระจาย** **ผลกระทบที่เกิดขึ้นไปยังสังคม** **ส่วนต่างๆ นั้นมีความโปร่งใสหรือไม่**

การเข้าแทรกแซงแก้ไขปัญหขององค์กรกำกับดูแลสามารถสร้างผลกระทบให้เกิดขึ้นกับบุคคลกลุ่มต่างๆ ได้ในหลายภาคส่วน โดยที่แต่ละภาคส่วนอาจได้รับผลกระทบหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างและไม่เท่าเทียมกัน บ่อยครั้ง ที่พบว่าภาคส่วนที่ต้องแบกรับต้นทุนหรือภาระที่เกิดขึ้นจากภาวะเบียดอาจเป็นคนละกลุ่มกับผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการกำกับดูแล ตัวอย่างเช่น ภาวะเบียดเกี่ยวกับแรงงานอาจจะเป็นประโยชน์ต่อ

คนงานที่ทำงาน แต่สร้างความยากลำบากมากขึ้นให้กับผู้ว่างานที่จะหางานทำ หรือในบางกรณีผลกระทบที่เกิดขึ้น อาจจะไม่ได้อัดส่วนกันระหว่างกลุ่มคนหรือภาคธุรกิจต่างๆ (เช่น ภาคธุรกิจขนาดใหญ่ กลาง หรือเล็ก) เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตามความแตกต่างของระดับผลกระทบที่เกิดขึ้นกับภาคส่วนต่างๆ ดังกล่าวนี้ได้หมายความว่า การกำกับดูแล หรือการออกกฎระเบียบ สำหรับการกำกับดูแล เป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนา สำหรับสังคมทั้งหมด ดังนั้น เพื่อบรรเทาผลกระทบในเชิงลบที่เกิดขึ้นขององค์กรกำกับดูแลจึงควรที่จะต้องสร้างความโปร่งใสเกี่ยวกับการกระจายตัวของต้นทุน และผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกำกับดูแลที่มีต่อสังคมในภาคส่วนต่างๆ อย่างแข็งขัน เพื่อในกรณีที่จำเป็นจะได้มีการกำหนดวิธีการเยียวยาช่วยเหลือ เช่น จ่ายค่าชดเชยความเสียหาย สำหรับกลุ่มผู้เสียประโยชน์มากเกินไปได้ตามสมควรต่อไป

## **XII. คำถามที่ 8 ของบทตรวจสอบ** **การกำกับดูแล : ภาวะเบียดดังกล่าว** **มีความชัดเจน สอดคล้อง เข้าใจได้** **และสามารถเข้าถึงได้โดยผู้ใช้หรือไม่**

องค์กรกำกับดูแลควรจะต้องประเมินว่าภาวะเบียดที่จะนำมาใช้ในการกำกับดูแลอยู่ในลักษณะหรือรูปแบบที่ทำให้ผู้ใช้งานสามารถทำความเข้าใจได้หรือไม่ นอกจากนี้ องค์กรกำกับดูแลควรจะต้องประกันว่าเนื้อหาและโครงสร้างของภาวะเบียดมีความชัดเจนให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

การใช้ภาษาที่มีความชัดเจนและกระชับ การมีคำจำกัดความที่เพียงพอ การใช้ถ้อยคำที่เป็นภาษาทางด้านเทคนิคให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้นั้นจะสามารถช่วยลดต้นทุนของการเรียนรู้เกี่ยวกับหลักเกณฑ์

ดังกล่าวได้มาก อีกทั้งยังช่วยลดข้อถกเถียงในยามที่  
ถูกนำมาใช้ในทางปฏิบัติได้อีกด้วย

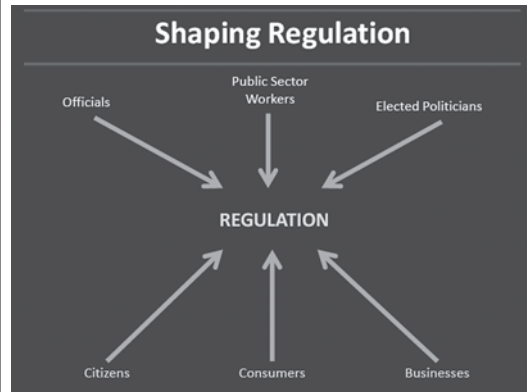
กระบวนการตัดสินใจขององค์กรกำกับดูแลใน  
ขั้นตอนนี้ นอกจากจะครอบคลุมถึงประเด็นเรื่องเนื้อหา  
ของกฎระเบียบกำกับดูแลที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังขยาย  
ความรวมถึงความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทาง  
เดียวกันของกฎระเบียบที่จะออกมาใช้บังคับใหม่กับ  
กฎระเบียบอื่นๆ ที่มีอยู่เดิมด้วย กล่าวคือองค์กร  
กำกับดูแลควรจะต้องทำการตรวจสอบว่ากฎระเบียบ  
กำกับดูแลที่จะนำมาใช้ใหม่นั้นมีภาษาที่สอดคล้อง  
เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับกฎระเบียบอื่นๆ ที่มีอยู่  
แต่เดิมด้วย

ท้ายสุดเพื่อให้ผู้ใช้งานกฎระเบียบสามารถเข้าถึง  
กฎระเบียบดังกล่าวได้อย่างทั่วถึง องค์กรกำกับดูแล  
จำเป็นต้องพิจารณาถึงกลยุทธ์ในการกระจายเผยแพร่  
กฎระเบียบไปยังกลุ่มผู้ใช้งานต่างๆ อย่างจริงจังด้วย

### XIII. คำถามที่ 9 ของบทตรวจสอบ การกำกับดูแล : ผู้มีส่วนได้เสีย ในภาคส่วนต่างๆ นั้นมีโอกาสที่ จะได้แสดงความคิดเห็นของตน หรือไม่

การจัดทำกฎระเบียบในการกำกับดูแล  
ควรจะต้องมีลักษณะที่เปิดเผยและโปร่งใสพร้อมกับ  
มีกระบวนการขั้นตอนที่เหมาะสมสำหรับการได้รับความ  
ความคิดเห็นจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในภาคส่วนต่างๆ  
(เช่น ภาคธุรกิจที่ได้รับผลกระทบ หรือองค์กรการค้า  
ต่างๆ ผู้บริโภค องค์กรเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หรือ  
หน่วยงานภาครัฐในระดับต่างๆ เป็นต้น) อย่างมี  
ประสิทธิภาพและทันต่อเวลา

### แผนภาพที่ 3 แสดงผู้มีส่วนได้เสีย ในภาคส่วนต่างๆ ที่ควรมีโอกาสได้รับการ แสดงความคิดเห็นในกระบวนการกำกับดูแล



ที่มา : OECD (2010), Regulatory Policy and The Road to  
Sustainable Growth

กระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งความคิดเห็นของ  
ผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ ที่สำคัญอย่างหนึ่ง ได้แก่  
กระบวนการปรึกษาหารือ (Consultation) โดยการ  
ปรึกษาหารือไม่ว่าจะมีการดำเนินการอย่างเป็นทางการ  
หรือไม่เป็นทางการจะเป็นช่องทางที่ทำให้ได้รับ  
ข้อมูลที่มีค่าสำหรับการพัฒนานโยบาย รวมทั้ง  
แนวทางเลือกต้นทุนและผลประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้น  
ตลอดจนความเสี่ยงที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งยังช่วยให้  
สามารถคาดการณ์ถึงผลลัพธ์ที่ไม่ได้ตั้งใจของข้อเสนอ  
ได้อีกด้วย

การปรึกษาหารือจะช่วยในการทำความเข้าใจกับ  
สาธารณะ รายงานการประเมินผลกระทบจะช่วยให้  
ประชาชนและหน่วยงานเข้าใจข้อเสนอ นโยบายที่  
กำลังพิจารณา พร้อมให้โอกาสแก่สาธารณชนและ  
ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการ  
พัฒนานโยบาย การปรึกษาหารือควรดำเนินการ



ตั้งแต่ต้นเท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อให้ได้รับผลประโยชน์มากที่สุดจากกระบวนการ โดยการหารือหรือครอบคลุมถึงบุคคลดังต่อไปนี้ด้วย คือ ผู้จัดทำนโยบายในหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง นักเศรษฐศาสตร์ นักสถิติ นักวิจัยทางสังคม และผู้เชี่ยวชาญ ตลอดจนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายนอก เป็นต้น

การปรึกษาหารือมีส่วนที่ช่วยให้เกิดภาวะเบี่ยงที่มีคุณภาพเนื่องจาก

- นำไปสู่ข้อถกเถียงระหว่างผู้เชี่ยวชาญและกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงที่มีมุมมองและแนวคิดเกี่ยวกับทางเลือกต่างๆ ของการดำเนินการแก้ไขปัญหา

- ช่วยองค์การกำกับดูแลสร้างสมดุลระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่กำลังต่อต้าน

- จัดให้มีการตรวจสอบด้านคุณภาพเกี่ยวกับการประเมินต้นทุนและประโยชน์ที่ได้รับ

- บังคับปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาวะเบี่ยงกำกับดูแลจากหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐ

- บังคับผลกระทบที่ไม่ได้ตั้งใจหรือปัญหาในทางปฏิบัติ

- ส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายด้วยความสมัครใจ ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับและลงโทษ

นอกจากนี้การปรึกษาหารือยังจัดได้ว่าเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพทางด้านต้นทุน (cost-effective) ที่ช่วยองค์การกำกับดูแลตรวจสอบการตอบสนองของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ ที่มีต่อภาวะเบี่ยงที่จะนำมาใช้ในการกำกับดูแลอีกด้วย อีกทั้งยังสามารถช่วยตรวจทานความถูกต้องและเหมาะสมของการใช้ดุลยพินิจต่างๆ ขององค์การกำกับดูแลในขั้นตอนต่างๆ ที่ผ่านมา เช่น การบังคับปัญหา การประเมินความจำเป็นของภาครัฐที่จะเข้าทำการแทรกแซงกำกับดูแล และ

การเลือกวิธีการที่ดีที่สุดของภาครัฐได้เป็นอย่างดีอีกด้วย

ท้ายสุด เพื่อประกันว่าองค์การกำกับดูแลจะได้รับประโยชน์จากการปรึกษาหารือในรูปแบบต่างๆ เช่น การทำประชาพิจารณ์ (public consultation) เป็นต้น องค์การกำกับดูแลควรจะต้องมั่นใจว่า ผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ นั้นสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารซึ่งรวมถึงเนื้อหาที่ได้รับการเสนอ คำอธิบายความจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินการควบคุมกำกับดูแลโดยภาครัฐ การประเมินผลประโยชน์และต้นทุนต่างๆ ได้อย่างครอบคลุมและครบถ้วนด้วย

#### **XIV. คำคมที่ 10 ของบทตรวจสอบการกำกับดูแล : การปฏิบัติตามกฎหมาย (compliance) จะสามารถบรรลุได้อย่างไร**

แม้ว่ากระบวนการตัดสินใจออกภาวะเบี่ยงเพื่อความคุ้มกำกับจะผ่านกระบวนการต่างๆ มากมาย แต่ภาวะเบี่ยงดังกล่าวก็ยังไม่ผ่านการทดสอบที่มีความสำคัญที่สุดคือ ความเห็นชอบของสาธารณชนที่จะปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว

ความไม่เห็นชอบของสาธารณชนหรือผู้ที่มีส่วนได้เสียโดยเลือกที่จะไม่ปฏิบัติตามภาวะเบี่ยง (Non-Compliance with Regulations) นั้นอาจเกิดขึ้นได้จากเหตุผลที่หลากหลาย เช่น

- กลุ่มที่ได้รับผลกระทบขาดความเข้าใจภาวะเบี่ยงดังกล่าว ซึ่งอาจจะเป็นผลมาจากการร่างกฎหมายที่ไม่ดี ภาวะเบี่ยงมีความซับซ้อนมากเกินไป ความไม่สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการตีความโดยเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย

- ภาวะของต้นทุนที่สูงในการปฏิบัติตาม
- ไม่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียที่ถูกกำกับดูแลอย่างเพียงพอ



- การบังคับใช้กฎหมายไม่เพียงพอหรือขาดประสิทธิภาพ
- บทลงโทษที่ไม่เหมาะสมเพียงพอ
- ผู้เกี่ยวข้องขาดข้อมูลที่เพียงพอที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย

ปัญหาในเรื่องการไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบควรจะต้องเป็นประเด็นที่ได้รับการพิจารณาจากองค์กรกำกับดูแลในทุกระดับของการตัดสินใจมากกว่าที่จะปล่อยไว้จนถึงขั้นตอนสุดท้าย ความพยายามอย่างต่อเนื่องเพื่อประเมินและปรับปรุงกลยุทธ์ในการปฏิบัติตามกฎหมายจะช่วยให้สามารถตรวจสอบติดตามปัญหาได้ตั้งแต่ในช่วงต้น และจะช่วยให้สามารถปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในการนำกฎระเบียบต่างๆ ไปใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การนำกฎระเบียบไปบังคับใช้ (implementation) ประกอบด้วยกลยุทธ์ต่างๆ เช่น การให้การศึกษา การช่วยเหลือ การจูงใจ การสนับสนุน การสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ การติดตามตรวจสอบ การบังคับใช้ และการลงโทษ แต่อย่างไรก็ตามประเด็นนี้กลับเป็นส่วนที่ได้รับการพิจารณาที่น้อยที่สุดจากองค์กรกำกับดูแล และบ่อยครั้งที่องค์กรกำกับดูแลโดยส่วนใหญ่มักจะเลือกใช้วิธีการลงโทษแทนที่จะสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติตามกฎระเบียบให้เกิดขึ้น ซึ่งวิธีการดังกล่าวจัดได้ว่าเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพน้อยมาก

องค์กรกำกับดูแลควรทำการประเมินความเหมาะสมของกลยุทธ์ในการนำกฎระเบียบไปบังคับใช้ในรูปแบบต่างๆ เพื่อจะได้สามารถออกแบบกลยุทธ์ในการนำกฎระเบียบมาบังคับใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น การเปิดเผยข้อมูลที่เป็นการกระตุ้นเตือนผู้บริโภคเกี่ยวกับปัญหาอาจจะเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพ

มากกว่าการปรับหรือการเตือน เป็นต้น

องค์กรกำกับดูแลควรระลึกอยู่เสมอว่า กลยุทธ์ในการนำกฎระเบียบไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่ออย่างมากต่อการตัดสินใจที่เกี่ยวกับทางเลือกในการดำเนินการต่างๆ การประเมินอัตราการปฏิบัติตามกฎระเบียบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นภายใต้กลยุทธ์การบังคับใช้กฎหมายต่างๆ อาจให้ข้อเสนอแนะว่า เครื่องมือทางนโยบายประเภทหนึ่งมีความเหมาะสมและน่าจูงใจกว่าอีกประเภทหนึ่งที่มีประสิทธิภาพในทางทฤษฎี แต่ยากที่จะนำมาใช้ปฏิบัติได้จริงก็ได้

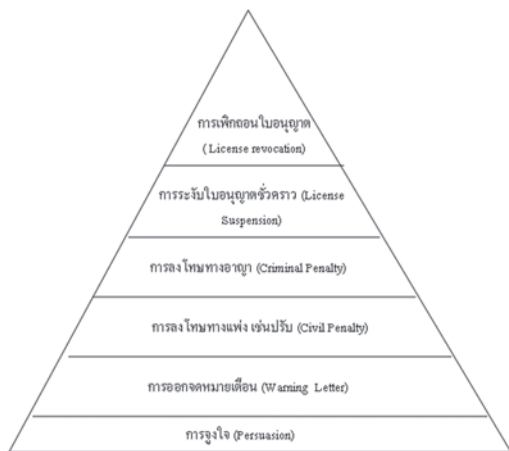
### ทฤษฎีปิรามิดของยุทธศาสตร์การควบคุมกำกับดูแล (Pyramid of Regulatory Strategy)

ศาสตราจารย์ Ayres และศาสตราจารย์ Braithwaite ได้สร้างทฤษฎีปิรามิดของยุทธศาสตร์การควบคุมกำกับดูแล (Pyramid of Regulatory Strategy) ขึ้นมา โดยมีหลักการสำคัญว่ารัฐควรเลือกใช้เครื่องมือที่อะลุ้มอล่วย เหมาะสม และเปิดโอกาสให้กับผู้ประกอบการได้มีทางเลือกเป็นอันดับแรกก่อน และเมื่อไม่ได้ผล จึงค่อยใช้เครื่องมือที่มีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ ข้อเสนอแนะนี้วางอยู่บนข้อสันนิษฐานและข้อสังเกตในเชิงประจักษ์ว่า ความสำเร็จในการบังคับใช้กฎเกณฑ์ หรือการควบคุมกำกับดูแลจะประสบความสำเร็จได้เมื่อย่างอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือและไว้วางใจระหว่างผู้ประกอบการ ผู้บริโภค และองค์กรกำกับดูแล ดังนั้น หากรัฐเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมและมีความร่วมรับผิดชอบต่อการกำกับดูแลมากขึ้นเท่าไร โอกาสที่การควบคุมกำกับดูแลจะประสบ





ความสำเร็จก็มากขึ้นเท่านั้น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการจัดลำดับความสำคัญของการควบคุมกำกับดูแล โดยเฉพาะการเลือกใช้เครื่องมือกำกับดูแลให้เหมาะสมถูกต้องกับสถานการณ์ ในลักษณะของการจูงใจ (Incentive) จะก่อให้เกิดระบบการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่า ทั้งในแง่ของการบังคับใช้และต้นทุนในการกำกับดูแล ในส่วนของการบังคับใช้หรือการลงโทษต้องให้มีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ของตลาดและผลการดำเนินงานของผู้ประกอบการด้วย ซึ่งศาสตราจารย์ Ayres และศาสตราจารย์ Braithwaite ก็ได้เสนอรูปแบบของการบังคับใช้กฎระเบียบการกำกับดูแลทางธุรกิจ (An Enforcement Pyramid for Business Regulation) ไว้ดังนี้คือ



**แผนภาพแสดง ลำดับชั้นของเครื่องมือในการบังคับใช้กฎหมาย**

ที่มา : Ayres, I & Braithwaite, J (1992). *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, Oxford University Press, New York.

## XV. unสรุป

การปฏิรูปกฎระเบียบในการกำกับดูแล มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงเศรษฐกิจของประเทศ ขยายความสามารถที่จะปรับตัวภายใต้การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้น ตลอดจนเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันให้กับภาคธุรกิจต่างๆ การมีกฎระเบียบที่มีคุณภาพและการสร้างธรรมาภิบาลในการควบคุมกำกับดูแลที่ดีจะช่วยประกันว่า กระบวนการในการกำกับดูแลเป็นสิ่งที่ตรงไปตรงมา (relevant) แข็งแรง (robust) โปร่งใส (transparent) มีความรับผิดชอบที่สามารถสอบทานได้ (accountability) มองไปข้างหน้า (looking - forward) และสามารถสร้างประโยชน์สู่สิทธิให้กับสังคมโดยรวมได้ การปฏิรูปการกำกับดูแลมิใช่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเพียงครั้งเดียวและจบสิ้นไปแต่เป็นกระบวนการที่เป็นพลวัตนั้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกระทำอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอแต่อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าความสำเร็จของการกำกับดูแลในเชิงคุณภาพนั้น ยังต้องการการสนับสนุนจากปัจจัยทางมหภาคอื่น ๆ ที่ภาครัฐจะต้องสร้างให้เกิดขึ้นอีกด้วย เช่น การมีนโยบายทางเศรษฐกิจด้านมหภาคที่มีเสถียรภาพ (Stable Macroeconomic Policy) การมีตลาดแรงงานที่ยืดหยุ่น (Flexible Labor Market) การมีกฎระเบียบกำกับดูแลตลาดทุนที่เหมาะสม (Appropriate regulation of capital market) หรือการมีระบบศาลยุติธรรมและการระงับข้อพิพาทที่ดี (Judicial Institute) ดังนั้น การปฏิรูประบบการกำกับดูแลจึงต้องพิจารณาทั้งโครงสร้างของระบบการกำกับดูแลทั้งหมด โดยนโยบายของภาครัฐต้องมีความชัดเจนและแน่วแน่ อีกทั้งต้องมีทั้งแผนพัฒนาหรือปรับปรุงทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาวด้วย



## บรรณานุกรม

- Ayres, I & Braithwaite, J (1992), *Responsive Regulation: Transending the Deregulation Debate*, Oxford University Press, New York.
- Cabinet Office, *Good Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment*
- Dennis and Swann (1988)., *The Retreat of the State: Deregulation and Privatization in the UK & US*, Billings & Sons Ltd.
- OECD (1995), *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, including the OECD Reference Checklist for Regulatory Decision Making*, 9 March 1995, OECD/GD(95)95, OECD, Paris.
- OECD (1997), *OECD Policy Recommendations on Regulatory Reform*, OECD, Paris.
- OECD (2005), *APEC-OECD Integrated Checklist for Regulatory Reform*, OECD, Paris.
- OECD (2005), *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, OECD, Paris.
- OECD (2009), *OECD Reviews of Regulatory Reform, Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010), *OECD Reviews of Regulatory Reform, Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010), *Regulatory Policy and the Road to Sustainable Growth*, OECD, Paris.
- Stephen Brayer, *Analyzing Regulatory Failure: Mismatches, Less Restrictive Alternatives, and Reform*, Harvard Law Review Volume 92 January 1979, No 3



# 009 >





# ทฤษฎีว่าด้วยการกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

เฉลิมชัย ก๊กเกียรติกุล

ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการกลุ่มภารกิจการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ



*“The important thing for government is not to do things which individuals are doing already and to do them a little better or a little worse: but to do those things which are not done at all.”*

**J.M. Keynes, “The End of Laissez-Faire”**

## 1. ความนำ

ในปัจจุบันระบบเศรษฐกิจของประเทศส่วนใหญ่ขึ้นตามแนวความคิดระบบเศรษฐกิจแบบเสรีหรือทุนนิยม ซึ่งอิงอยู่บนพื้นฐานว่าเป็นระบบที่เอกชนไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลสามารถเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต และมีเสรีภาพในการตัดสินใจและนำปัจจัยการผลิตนั้นไปใช้ในกิจกรรมเศรษฐกิจอะไรก็ได้ตามความพอใจ โดยปราศจากการกีดกัน และปล่อยให้กลไกตลาดเป็นตัวขับเคลื่อนเป็นหลัก ซึ่งจะนำไปสู่ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรที่หายากและขาดแคลนในทางเศรษฐกิจได้ดีที่สุด ประเทศไทยก็เช่นเดียวกันที่ยึดถือแนวนโยบายระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมดังจะเห็นได้จากมาตรา 84 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ระบุว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้ (1) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี และเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจและต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค”



จากแนวความคิดดังกล่าวจึงนำไปสู่ประเด็นคำถามที่สำคัญ คือ รัฐควรเข้าไปแทรกแซงการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือไม่ และด้วยเหตุผลใด ซึ่งหากรัฐมีเหตุผลสนับสนุนให้เข้าไปแทรกแซงกิจกรรมเหล่านั้น รัฐควรมีบทบาทมากน้อยเพียงใด รวมทั้งรูปแบบและวิธีการที่เหมาะสมในการแทรกแซงของรัฐเป็นอย่างไร เนื่องจากโดยปกติแล้ว การที่รัฐจะเข้ามากำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยการออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ในแง่มุมต่างๆ เพื่อเข้าแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้น แต่ก็มีข้อว่ารัฐจะสามารถกระทำตามได้โดยอำเภอใจ การกระทำดังกล่าวจะกระทำได้ก็โดยผ่านกรอบของกฎหมายพื้นฐาน ซึ่งสะท้อนกรอบความคิดของขอบเขตของอำนาจของรัฐในการเข้าแทรกแซงเศรษฐกิจที่ขึ้นอยู่กับปัจจัย และแรงผลักดันต่างๆ ทั้งในแง่มุมด้านเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี ความสามารถในการบริหาร และจัดสรรทุนของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ อีกทั้งปัจจัยดังกล่าวยังมีลักษณะที่เป็นพลวัตมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ กล่าวคือบทบาทและรูปแบบในการเข้าแทรกแซงเศรษฐกิจในรูปแบบหนึ่งๆ จะเหมาะสมกับบริบทใดบริบทหนึ่งเท่านั้น และเมื่อบริบทดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไปรัฐก็มีความจำเป็นที่จะต้องทบทวนความเหมาะสมของบทบาทและรูปแบบในการเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจของตนใหม่ แต่อย่างไรก็ตามไม่ว่าระดับของบทบาทหรือวิธีการในการแทรกแซงเศรษฐกิจของรัฐที่ได้ออกแบบมาในแต่ละยุคสมัยหรือในบริบทใดบริบทหนึ่งในช่วงเวลาดังกล่าว

ในบทความนี้จึงนำเสนอทฤษฎีเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (Economic Regulation) ซึ่งเป็นข้อความคิดที่พยายามอธิบายหลักการและเหตุผลพื้นฐานว่ารัฐควรใช้อำนาจเข้าไปแทรกแซง

โดยการกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจเมื่อใด ในกิจกรรมหรือสถานการณ์ใด รวมทั้งแนวทางและเครื่องมือการกำกับดูแลที่นิยมใช้ ซึ่งจะใช้ในการช่วยวิเคราะห์การกำกับดูแลให้เกิดประสิทธิภาพ ถูกต้อง และเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัญหาอย่างแท้จริง

## 2. ทฤษฎีว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐ ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

แม้ว่าโดยหลักการแล้ว การเข้าแทรกแซงของรัฐเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม การแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐบาลควรจำกัดเพียงสามประการดังนี้ ประการแรกหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรของสังคมเพื่อผลิตสินค้าหรือบริการสาธารณะ ประการที่สองหน้าที่กระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม เพื่อให้สินค้าและบริการต่างๆ ที่ผลิตขึ้นได้แจกจ่ายให้ประชาชนทุกคนได้ใช้กันอย่างทั่วถึง และประการที่สามหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อให้การจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและการกระจายรายได้ของสังคมเป็นไปอย่างยุติธรรม หลักการดังกล่าวแม้จะดูสมเหตุสมผล แต่เขียนไว้อย่างกว้าง ไม่มีการอธิบายเหตุผลดังกล่าว นักวิชาการจึงได้มีการพัฒนาแนวคิดหรือทฤษฎีที่สนับสนุนว่ารัฐมีอำนาจที่จะเข้าแทรกแซงการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน ซึ่งแต่ละทฤษฎีได้สะท้อนกรอบแนวความคิดพื้นฐานที่ค่อนข้างจะแตกต่างกัน สรุปได้ดังนี้

### 2.1 ทฤษฎีประโยชน์สาธารณะ:

#### (Public Interest Theory)

โดยทั่วไป หลักประโยชน์สาธารณะหมายความว่า ความอยู่ดีกินดีโดยรวม (common well-being or general welfare) สำหรับการ



ประยุกต์ใช้กับทฤษฎีการกำกับดูแลนั้นอธิบายได้ว่าการแทรกแซงของรัฐในกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้นจะต้องตอบสนองหรือสอดคล้องกับความต้องการของสาธารณชน ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นทฤษฎีประโยชน์สาธารณะต้องอิงอยู่บนพื้นฐานความคิดทางด้านการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ โดยต้องตอบใจหทัยว่าเมื่อไรและอย่างไรที่รัฐควรเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการทางธุรกิจของเอกชนเพื่อต้องการส่งเสริมหรือยกระดับสวัสดิการและความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคม รวมทั้งต้องให้ความคุ้มครองประชาชนในฐานะผู้บริโภค ดังนั้น ภายใต้แนวคิดประโยชน์สาธารณะ การกำกับดูแลของรัฐต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก มิใช่อิงกับผลประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด กลุ่มบุคคลหนึ่งกลุ่มบุคคลใด หรือบางอุตสาหกรรม หลักประโยชน์สาธารณะนี้มีอิทธิพลอย่างมากในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และอีกหลายประเทศ โดยเฉพาะในกฎหมายป้องกันการผูกขาด กฎหมายกำกับดูแลกิจการสาธารณูปโภค หรือกฎหมายกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เป็นต้น

แนวคิดหลักของทฤษฎีนี้ คือ เมื่ออุตสาหกรรมใดเป็นตลาดที่มีการผูกขาด รัฐควรต้องเข้าไปแทรกแซง อาจห้ามหรือลดโทษมิให้มีการผูกขาด หรือหากพิจารณาว่าเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติ ก็อาจเข้าไปกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้น เพื่อประโยชน์ของสาธารณะโดยรวม เพราะหากไม่มีการกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ผูกขาด ผู้ประกอบการสามารถตั้งราคาสินค้าหรือบริการได้ตามอำเภอใจหรือจำกัดจำนวนสินค้าหรือปริมาณ เพื่อให้เกิดกำไรสูงสุดแก่ตนเอง พฤติกรรมดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดปริมาณสินค้าหรือบริการขาดแคลน มีการตั้งราคาที่สูงเกินกว่าต้นทุนมากหรือราคาที่เหมาะสมจะเป็นตามกลไกตลาด

ทำให้ประชาชนผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนและเกิดการถ่ายโอนรายได้จากผู้บริโภคมาสู่ผู้ประกอบการ อันนำไปสู่ความล้มเหลวของตลาด รวมทั้งอาจมีการใช้อำนาจที่มีเหนือตลาดในการกีดกันผู้ประกอบการรายใหม่ในการเข้าสู่ตลาดก็ได้ จึงนับได้ว่าการผูกขาดส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม ฉะนั้น การเข้าไปแทรกแซงของรัฐโดยการกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทนี้จึงมีความชอบธรรมและสอดคล้องกับความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม

อย่างไรก็ตามหลักประโยชน์สาธารณะก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางทั้งทางด้านนโยบาย การเมือง และกฎหมายว่ายังขาดความชัดเจนในทางปฏิบัติแล้ว เพราะเป็นการยากที่จะกำหนดว่าอะไรคือประโยชน์สาธารณะ และหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมที่ควรใช้ในการพิจารณาประกอบด้วยอะไรบ้าง เช่น ควรจะมีจำนวนสมาชิกในสังคมเท่าไรที่ได้รับประโยชน์จากการกระทำของรัฐ จึงจะถือว่าเป็นประโยชน์สาธารณะ และในความเป็นจริงแล้วหลักประโยชน์สาธารณะมักจะขัดแย้งกับหลักประโยชน์ส่วนตัวหรือประโยชน์เอกชน เพราะอะไรที่มีผลดีต่อสังคมอาจจะไม่มีผลดีต่อบางกลุ่มของสังคมหรือต่อบางบุคคล และในทางกลับกันคือว่าอะไรที่ดีต่อบางกลุ่มของสังคมหรือต่อบางบุคคล อาจจะไม่ดีต่อสังคม คำจำกัดความดังกล่าวทำให้ต้องมีการพิจารณาประเด็นมากขึ้นเกี่ยวกับการเสียผลประโยชน์หรือเกิดผลเสียกับบางกลุ่มของสังคม ในกรณีที่มีการใช้หลักการผลประโยชน์สาธารณะ เช่น แนวคิดการประเมินผลกระทบจากการกำกับ ซึ่งเป็นข้อกำหนดให้หน่วยงานรัฐต้องจัดทำ หากต้องการออกกฎเกณฑ์หรือนโยบายใหม่ โดยจะกำหนดให้มีการคำนึงถึงผลกระทบหรือความเสี่ยงที่อาจเกิดบางกลุ่มเป็นพิเศษ และต้องกำหนดให้เตรียมมาตรการรองรับ



สำหรับบางกลุ่มที่ต้องแบกรับผลกระทบหรือความเสี่ยงที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้สัดส่วนเหล่านั้นด้วย

นอกจากนี้ ทฤษฎีประโยชน์สาธารณะก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าขาดการวิเคราะห์ในเรื่องกลไกที่ประชาชนจะเรียกร้องให้มีการกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เนื่องจากในทางปฏิบัตินั้น กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลนั้นเกิดจากการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ทฤษฎีประโยชน์สาธารณะไม่ได้อธิบายว่าอะไรและทำไมฝ่ายนิติบัญญัติและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ผลักดันกฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมายเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ มีนักวิชาการยกตัวอย่างว่าหลายอุตสาหกรรมที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐยังคงอยู่ในรูปของการผูกขาดและมีผลกระทบจากภายนอกเกิดขึ้นมากมายในอุตสาหกรรมเหล่านั้น รวมทั้งหลาย ๆ บริษัทมีการใช้ระบบการเจรจาต่อรองมากขึ้น เพื่อให้มีการออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์เพื่อประโยชน์ของกลุ่มของตนหรือกีดกันคู่แข่งรายอื่น เช่น ในสหรัฐอเมริกาหรือยุโรปนั้น บริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่ที่มีอิทธิพล โดยเฉพาะบริษัทผลิตยา วิชาโรค บริษัทยาสูบ บริษัทที่ให้บริการสาธารณสุขโรค บริษัทที่ผลิตและขายสินค้าเทคโนโลยีระดับสูง บริษัทอาวุธสงคราม และบริษัทด้านสื่อสารมวลชน เป็นต้น

**2.2 ทฤษฎีทางเลือกของสาธารณะ:  
(Public Choice Theory)**

หลักทางเลือกสาธารณะมีรากฐานมาจากรัฐศาสตร์ แต่ก็ได้ขยายอิทธิพลเข้ามามีบทบาทในเรื่องการกำกับดูแลค่อนข้างมากในยุคห้าทศวรรษที่ผ่านมา โดยอยู่บนสมมุติฐานว่ามีความยุ่งยากซับซ้อนในการตัดสินใจทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย จึงพยายาม

อธิบายวิธีการตัดสินใจของรัฐบาล (ซึ่งมีสมมุติฐานว่ารัฐบาลมีเจตนาที่ดี) และหลักการทางเศรษฐศาสตร์ จึงถูกนำมาประยุกต์ใช้ค่อนข้างมากในการวิเคราะห์หรือช่วยในการตัดสินใจของรัฐบาล รวมทั้งการกระทำหรือดำเนินงานของรัฐบาลด้วย ทฤษฎีทางเลือกของสาธารณะได้ใช้การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์เพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองของรัฐ กล่าวคือ ทฤษฎีนี้มองว่ากลุ่มผลประโยชน์จะเป็นปัจจัยหลักที่มีอิทธิพลต่อการกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐ กล่าวคือโดยธรรมชาติของมนุษย์ ทุกคนต้องการที่จะหารายได้หรือทำอะไรให้กับตนเองได้มากที่สุด ทุกคนจึงพยายามผลักดันทางเลือกหรือหนทางที่ทำให้ตนเองได้รับประโยชน์มากขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม ในทางการเมือง คนที่มีผลประโยชน์เหมือนหรือคล้ายกันจึงพยายามรวมกลุ่มกันเพื่อจะได้มีอิทธิพลมากขึ้นในการต่อรองทางการเมือง โดยการรวมกลุ่มนี้เรียกว่า กลุ่มผลประโยชน์

ตามมุมมองของทฤษฎีทางเลือกของสาธารณะ กลุ่มผลประโยชน์ก็จะพยายามผลักดันให้เกิดหรือมีการกำกับดูแลในรูปแบบที่ตนเองต้องการ ผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์อาจผลักดันฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรงให้บัญญัติหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับความต้องการของตน หรือผลักดันผ่านหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลให้เสนอขอแก้ไขกฎหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือออกระเบียบกฎเกณฑ์การกำกับดูแลให้สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ ในกรณีที่หน่วยงานนั้นมีอำนาจ ดังนั้น ระเบียบกฎเกณฑ์และวิธีการการกำกับดูแลส่วนใหญ่จะตอบสนองความต้องการของกลุ่มอุตสาหกรรมหรือกลุ่มผลประโยชน์ อย่างไรก็ตามทฤษฎีทางเลือกของสาธารณะก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่มีหลักทาง





ทฤษฎีที่ตีพอ เพราะไม่ได้อธิบายว่ากลุ่มผลประโยชน์ หรืออุตสาหกรรมเข้ามาควบคุมการกำกับดูแลได้อย่างไร เนื่องจากในทางปฏิบัติแล้วมีกลุ่มผลประโยชน์อีกหลายกลุ่มที่ได้รับผลกระทบที่แตกต่างจากการกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น กลุ่มผู้บริโภค กลุ่มผู้ใช้แรงงาน กลุ่มกิจการขนาดกลางและเล็ก กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หรือกลุ่มอุตสาหกรรมอื่นๆ เป็นต้น ซึ่งต้องคำนึงถึงผลกระทบอันไม่พึงประสงค์หรือต้องดูแลกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบทางลบด้วย

### 2.3 ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การกำกับดูแล (Economic Theory of Regulation)

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การกำกับดูแลหรือทฤษฎีครอบงำ (capture) วิวัฒนาการจากแนวคิดของศาสตราจารย์ George Stigler และศาสตราจารย์ Sam Peltzman ในช่วงปี ค.ศ. 1971 อันเป็นช่วงเวลาที่สหรัฐอเมริกาหันมาให้ความสนใจปัญหาการเพิ่มขึ้นของอัตราเงินเฟ้อ พร้อมๆ กับการขาดความน่าเชื่อถือของการบริหารงานของรัฐบาลในการแทรกแซงกลไกตลาด นักวิชาการจึงได้สนับสนุนแนวคิดในการลดการแทรกแซงกลไกตลาดของรัฐโดยการลดการกำกับดูแลและทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การกำกับดูแล ทั้งนี้ ศาสตราจารย์ Stigler ได้วิเคราะห์ว่านโยบายของรัฐบาลในฐานะที่เป็นเครื่องมือที่ใช้แก้ไขปัญหาอันเกิดจากกลไกตลาด (คือปัญหาความล้มเหลวของตลาด) ตามแนวคิดของสำนักคลาสสิก นั้นมักถูกผลักดันโดยกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มในสังคมที่มีอิทธิพล ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์จะต้องแข่งขันกันเองเพื่อจูงใจให้เกิดการกำกับดูแลที่ตนต้องการ ซึ่งแนวโน้มส่วนใหญ่คือว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่มีมักจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดแนวทางการกำกับดูแลมักจะ

เป็นกลุ่มผลประโยชน์ของกลุ่มอุตสาหกรรมผู้ผลิตสินค้าหรือให้บริการและมักมีการแบ่งสรรผลประโยชน์ในระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันเอง ในขณะที่กลุ่มผู้บริโภคเป็นกลุ่มที่มีจำนวนมากกว่ากลับมีอิทธิพลต่อการกำหนดแนวทางการกำกับดูแลน้อยมาก ดังนั้น ผลของการกำกับดูแลจึงมักเป็นการคุ้มครองผู้ประกอบการรายเดิมในตลาดเป็นส่วนใหญ่ การแทรกแซงของรัฐหรือการกำกับดูแลจึงต้องมีการวิเคราะห์ตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์ โดยการอธิบายว่าผู้ใดจะได้รับประโยชน์หรือภาระของการกำกับดูแล รูปแบบของการกำกับดูแลคืออะไร และผลกระทบของการกำกับดูแลที่จะเกิดขึ้น

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ Richard A. Posner ของสำนักชิคาโกอธิบายว่าภายใต้ตลาดที่ผูกขาดหรือในกรณีที่เกิดความล้มเหลวในการแข่งขัน จะเกิดสิ่งที่เรียกว่ากำไรจากการผูกขาด ซึ่งเป็นสิ่งที่องค์กรกำกับดูแลมีหน้าที่ต้องขจัดให้หมดไป ในทางตรงกันข้ามผู้ประกอบการภายใต้การกำกับดูแลดังกล่าวย่อมมีแรงจูงใจที่จะสร้างอิทธิพลเหนือองค์กรกำกับดูแลเพื่อให้ตนเองได้รับประโยชน์จากกำไรหรือค่าเช่าจากการกำกับดูแล ผลที่ตามมาคือองค์กรกำกับดูแลมักจะถูกยึดหรือครอบงำจากกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นผู้ประกอบการภายใต้การกำกับดูแลนั่นเอง เหตุที่องค์กรกำกับดูแลถูกจับยึดได้ง่ายโดยกลุ่มผู้ประกอบการที่อยู่ในตลาดนั้น เนื่องจากกลุ่มผู้ประกอบการดังกล่าวมีผลได้ผลเสียโดยตรงทางธุรกิจ และสามารถรวมตัวหรือบริหารจัดการได้ง่ายกว่าเพราะมีขนาดเล็กกว่า ในทางตรงกันข้ามผลได้เสียขององค์กรกำกับดูแลคือการพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะเท่านั้น จึงเป็นแรงจูงใจที่ผลักดันให้กลุ่มผู้ประกอบการทำทุกวิถีทางเพื่อสร้างอิทธิพลเหนือองค์กรกำกับดูแล ดังนั้น ผลก็คือองค์กรกำกับ



ดูแลมักจะตัดสินใจหรือวางนโยบายในเชิงพิทักษ์ผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ประกอบการที่อยู่ในตลาดมากกว่าการส่งเสริมประสิทธิภาพของตลาดหรือพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะ ตัวอย่างคือ กิจการโทรคมนาคมในสหรัฐอเมริกา กลุ่มบริษัทเบลล์เป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมรายใหญ่ของประเทศ ซึ่งเข้าข่ายผิดกฎหมายป้องกันการผูกขาด แต่กฎเกณฑ์กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมกลับเข้าข้างผู้ประกอบการมากกว่าผู้ใช้บริการหรือผู้บริโภค โดยให้การยกเว้นจากความผิดตามกฎหมายการป้องกันการผูกขาด และยังยอมรับกฎเกณฑ์ในเรื่องการกำหนดอัตราค่าบริการที่อิงหลักอัตราผลตอบแทนการลงทุน ซึ่งเท่ากับว่าองค์กรกำกับดูแลอนุญาตหรือรับรองการคืนทุน พร้อมกำไรของผู้ประกอบกิจการและนักลงทุนไปด้วย

โดยสรุป รูปแบบของการกำกับดูแลในแง่มุมมองของแนวคิดนี้จึงมีลักษณะดังนี้ กลุ่มผลประโยชน์ซึ่งมีระบบจัดการที่มีประสิทธิภาพจะได้รับประโยชน์จากการกำกับดูแลมากกว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่มีความซับซ้อนและมีขนาดใหญ่ เช่น กลุ่มผู้บริโภค เพราะกลุ่มผู้บริโภคมีขนาดใหญ่จึงยากที่จะบริหารจัดการให้เป็นกลุ่มก้อนและอาจมีต้นทุนในการบริหารจัดการหรือรวมตัวที่สูงมาก ดังนั้น นโยบายการกำกับดูแลมักจะให้ความสำคัญกับการรักษาหรือคงไว้ซึ่งการจัดสรรค่าเช่าทางเศรษฐกิจในระหว่างกลุ่มสมาชิกในกลุ่มผลประโยชน์นั้น เมื่อการกำกับดูแลตั้งอยู่บนพื้นฐานการจัดสรรความมั่งคั่งในระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลเหนือองค์กรกำกับดูแลนโยบายซึ่งลดความความเหลื่อมล้ำหรือกระจายความมั่งคั่งจึงมักจะไม่ได้รับการยอมรับหรือถูกปฏิเสธ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การกำกับดูแลจึงเสนอว่าหากการกำกับดูแลใดไม่ได้ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในทาง

เศรษฐกิจอีกต่อไป ควรลดหรือกำจัดการดูแลเหล่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยกเลิกข้อจำกัดหรือการกำกับดูแลจำนวนผู้ประกอบการในตลาด จึงอาจกล่าวได้ว่าแนวคิดนี้นำไปสู่แนวความคิดการลดหรือผ่อนคลายการกำกับดูแล ดังนั้น ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การกำกับดูแลสามารถวิเคราะห์หลักการกำกับดูแลของรัฐได้ดีกว่าทั้งสองทฤษฎีข้างต้น โดยการผสมผสานทั้งสองทฤษฎีข้างต้นเข้าด้วยกัน

## 2.4 ทฤษฎีการบริหารงานของรัฐ

### (Public Administration Theory)

ทฤษฎีการบริหารงานของรัฐกลับมองว่าการที่รัฐเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการของภาคเอกชนก็เพราะว่า รัฐต้องเข้าไปกำกับดูแลเพื่อแก้ไขปัญหาทางสังคมหรือให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ การกำกับดูแลยังทำให้การบริหารงานและการปฏิบัติงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น โดยทั่วไป รัฐจะเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการของเอกชนเพื่อทำให้การบริหารจัดการของรัฐดีขึ้น หรือทำให้การกำกับดูแลของรัฐมีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยรัฐบาลในหลายๆ ประเทศได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและความโปร่งใสของกฎเกณฑ์กำกับดูแลต่างๆ ที่ใช้ในการกำกับดูแลในฐานะที่เป็นเครื่องมือหลักของรัฐบาล สิ่งหนึ่งที่ถูกนำมาใช้เพื่อธำรงไว้และก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อสาธารณชนในประเทศ

จากผลดังกล่าวรัฐอันเป็นผู้ที่มีหน้าที่วางนโยบาย (policy-making) ออกกฎเกณฑ์ (rule-making) ดำเนินการตามกฎเกณฑ์ (implementing) และบังคับใช้กฎเกณฑ์ (enforcing) ควรจะคำนึงถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างกฎเกณฑ์ สังคม เศรษฐกิจ



เทคโนโลยีและการเมืองที่เกิดจากตัวแปรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง หากกล่าวอีกนัยหนึ่งในการออกการบริหารและการบังคับใช้กฎเกณฑ์นั้นรัฐควรต้องมีความเข้าใจลักษณะของกลุ่มที่เป็นเป้าหมายของการกำกับดูแล เนื้อหาและความจำเป็นของการกำกับดูแล และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการควบคุมกำกับดูแลต่างๆ รวมทั้งลักษณะและสภาพของเครื่องมือในเชิงนโยบายหลายๆ ประเภทที่แตกต่างกันเพื่อที่จะได้สามารถจัดหาเครื่องมือที่ถูกต้องและเหมาะสมมาใช้ในการบรรลุเป้าหมายของการควบคุมกำกับดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งจากเหตุผลนี้เองจึงได้นำไปสู่แนวความคิดในเรื่องการปฏิรูปและบริหารกฎเกณฑ์ในการควบคุมกำกับดูแล ตัวอย่างเช่น ในสหรัฐอเมริกาในยุคเริ่มแรกของการพัฒนาการโทรคมนาคม รัฐบาลมีนโยบายที่ต้องการให้เครื่องใช้โทรศัพท์เป็นเครื่องใช้ประจำบ้าน รัฐจึงพยายามเข้าไปแทรกแซงการกำหนดทิศทางและลักษณะการให้บริการโทรคมนาคม เช่น การให้บริการราคาพิเศษแก่กลุ่มคนที่อยู่ห่างไกล การอุดหนุนข้ามภาค หรือการปรับเปลี่ยนรูปแบบหรือเงื่อนไขการกำกับดูแลที่ผิดพลาด ล้าสมัย หรือเข้มงวดเกินไป ทฤษฎีนี้สนับสนุนแนวความคิดเรื่องการลดหรือผ่อนคลายนโยบายกำกับดูแล และการปฏิรูปการกำกับดูแล ซึ่งมักใช้เป็นข้ออ้างในการปฏิรูปอุตสาหกรรมประการหนึ่ง

ปัจจุบันนี้กลุ่มประเทศ OECD และสหรัฐอเมริกาได้นำแนวทางข้างต้นมาใช้ในทางปฏิบัติอย่างกว้างขวาง อย่างเช่น การใช้แนวความคิดในรูปแบบของ “การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมกำกับดูแล” (Regulatory Impact Analysis หรือ RIA) โดยในประเทศสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปได้มีการนำแนว

ความคิดทางการกำกับดูแลเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ด้วย และได้มีการวิเคราะห์ภาวะที่เกิดจากกฎเกณฑ์และการกำกับดูแลและผลประโยชน์ที่ได้รับจากกฎเกณฑ์หรือการกำกับดูแลนั้น แล้วนำมาเปรียบเทียบกันเพื่อพิจารณาว่าการกำกับดูแลนั้นมีความเหมาะสมแล้วหรือไม่ กล่าวคือหากต้นทุนหรือภาระนั้นสูงกว่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกำกับดูแล ก็จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนไม่ว่าจะโดยแก้ไขกฎเกณฑ์หรือวิธีการที่ใช้ในการกำกับดูแลเหล่านั้นเสียใหม่ รวมทั้งยังมีการพิจารณาหาแนวทางหรือทางเลือกใหม่ที่จะนำมาประยุกต์ใช้จัดการหรือแก้ไขปัญหาเหล่านั้นแทนแนวทางที่มีอยู่เดิม

โดยสรุป นอกจากสี่ทฤษฎีพื้นฐานที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังมีทฤษฎีอื่นอีกที่พยายามอธิบายการเข้าแทรกแซงของรัฐ เช่น ทฤษฎีสถาบัน (Institutional Theory) ที่ให้ความสำคัญกับสถาบันที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและความสัมพันธ์กับผู้เกี่ยวข้องอื่นในตลาดและสังคม โดยมีการเพิ่มมุมมองทางด้านสังคมวิทยาเข้ามาเป็นปัจจัยในการวิเคราะห์ด้วย หรือทฤษฎีเศรษฐศาสตร์-รัฐศาสตร์ (Political-Economic Theory) ที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยและมิติทางสังคมและการเมืองมากกว่ากรอบแนวคิดพื้นฐานหรือปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์บนพื้นฐานของนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก ซึ่งทฤษฎีต่างๆ ที่อธิบายข้างต้นก็ยังมีการวิพากษ์วิจารณ์อยู่อย่างต่อเนื่องในวงวิชาการ

### 3. วัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

จากแนวคิดที่สนับสนุนถึงความจำเป็นของรัฐในการเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ได้เปิดโอกาสให้รัฐเข้ามามีบทบาทที่สำคัญในการกำกับดูแล โดยผ่านการตัดสินใจหรือ



ออกกฎเกณฑ์ทางกฎหมายหรือกำหนดนโยบายต่างๆ เข้ามาบังคับใช้เพื่อสร้างแรงจูงใจหรือผลักดันให้เกิดผลลัพธ์ตามที่รัฐได้วางไว้ แต่โดยทั่วไปแล้ว การเข้าแทรกแซงของรัฐมักจะมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายกว้างๆ ที่คล้ายคลึงกัน โดยสามารถแบ่งออกได้เป็นสองประเภทหลักดังนี้คือ วัตถุประสงค์ทางเศรษฐศาสตร์ และวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่ใช่ทางเศรษฐศาสตร์

### 3.1 วัตถุประสงค์ทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Goals)

หน้าที่สำคัญของรัฐในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมประการหนึ่ง คือประกันให้กลไกตลาดดำรงอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการที่กลไกตลาดจะสามารถดำรงและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นจะต้องอิงอยู่บนองค์ประกอบพื้นฐานหลายประการ ดังนี้คือ

- 1) มีผู้ผลิตและผู้บริโภคจำนวนมาก และมีขนาดเล็กจนเกินกว่าที่จะมีส่วนแบ่งตลาดมากพอที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดราคาตลาดของสินค้าและบริการประเภทหนึ่งๆ ได้
- 2) ผู้ผลิตและผู้บริโภคในระบบตลาดต้องมีข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์และสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องเกี่ยวกับราคาและคุณภาพของสินค้าหรือบริการได้อย่างสมบูรณ์และทันทั่วถึง
- 3) มีการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตหรือทรัพยากรได้อย่างเสรี
- 4) ผู้ซื้อสามารถจ่ายราคาส่วนเกินที่เกิดขึ้นจากมูลค่าทางสังคมของสินค้าได้
- 5) ต้นทุนส่วนเกินของผู้ขายต้องเท่ากับต้นทุนส่วนเกินทางสังคมที่เกิดจากการผลิตสินค้าหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้ขายต้องแบกรับต้นทุน

ทั้งหมดของผลิตภัณฑ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้นทุนจากภายนอกแล้วส่งผ่านต้นทุนดังกล่าวไปในราคาขายต่อไปยังผู้บริโภค

อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขที่เป็นองค์ประกอบหลักที่จะทำให้กลไกตลาดสามารถทำหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จะดำรงอยู่ในตลาดอุดมคติเท่านั้น ตลาดในความเป็นจริงทุกตลาดล้วนแต่มีข้อบกพร่องในบางลักษณะและบางระดับ ข้อบกพร่องของระบบตลาดจะลดสวัสดิการทางสังคม การกำกับดูแลจึงเป็นเครื่องมือที่จำเป็นของรัฐในการช่วยจัดหรือลดผลกระทบที่เกิดจากข้อบกพร่องเหล่านี้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐจะเข้ามาแทรกแซงการดำเนินการทางเศรษฐกิจของเอกชนโดยมีวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจคือ เมื่อกลไกของตลาดล้มเหลวหรือตลาดมีข้อบกพร่องเท่านั้น (Market failure)

ในทางเศรษฐศาสตร์นั้น ตลาดล้มเหลวเป็นสถานการณ์ที่ตลาดไม่สามารถจัดการกับการผลิตหรือการจัดสรรสินค้าหรือบริการไปยังผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือตลาดขาดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร และเกิดความไม่เป็นธรรมในการกระจายทรัพยากร นิยามของตลาดล้มเหลวอาจใช้ในสถานการณ์ที่ความไม่มีประสิทธิภาพเกิดขึ้นอย่างพลวัต หรือเมื่อมีแนวโน้มว่าสถาบันที่ไม่ใช่ตลาดอาจดำเนินการได้มีประสิทธิภาพกว่ากลไกตลาด ทั้งนี้ ตลาดล้มเหลวมักเป็นสถานการณ์ที่กลไกตลาดไม่สามารถบรรลุผลประโยชน์สาธารณะที่คาดไว้ ดังนั้น ทฤษฎีเรื่องตลาดล้มเหลวมักจะมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ค่อนข้างมาก กล่าวคือ นักเศรษฐศาสตร์มักจะใช้ทฤษฎีในรูปแบบของตัวต้นแบบเพื่ออธิบายหรือเข้าใจสถานการณ์นั้นๆ อย่างไรก็ตาม ต้องเข้าใจว่าคำว่า “ล้มเหลว” นี้ มิได้เจตนาหมายความถึงการพังทลายของระบบเศรษฐกิจ หรือความแตกแยก



ในความสัมพันธ์ของตลาด ตลาดล้มเหลวเป็นข้ออ้างว่าตลาดกำลังประสบปัญหาไม่สามารถทำงานได้ตามปกติวิธีสัจจะที่สร้างควมมีประสิทธิภาพสูงสุดได้ โดยมีได้หมายความว่าตลาดกำลังล่มสลายหรือไม่มีตลาดเกิดขึ้น ในอีกแง่หนึ่งการไม่มีสถานการณ์ตลาดล้มเหลวก็มีใช่จะถือว่เป็นกรณีประสบความสำเร็จ เพราะบางตลาดอาจทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในบางกลุ่มหรือบางคนในสังคมอาจคิดว่าตลาดควรจะต้องดีกว่านี้ไม่ว่าจะเป็นควมมีเสถียรภาพ การเจริญเติบโต หรือควมเท่าเทียมมากขึ้น ดังนั้น ตลาดล้มเหลวจึงเป็นนิยามทางเทคนิคไม่ใช่คำศัพท์ทั่วไป แต่ในทางวิชาการนั้น นิยามของตลาดล้มเหลวเป็นประเด็นถกเถียงกันระหว่างสำนักความคิดต่าง ๆ และแม้ว่านักเศรษฐศาสตร์จะมองนิยามของตลาดล้มเหลวแตกต่างกัน แต่ในบทความนี้จะอิงแนวคิดของสำนักนีโอคลาสสิกที่มองว่าควมล้มเหลวของกลไกตลาดหรือตลาดที่มีข้อบกพร่องอาจเกิดขึ้นได้หลายสาเหตุ เช่น การผูกขาดโดยธรรมชาติ การแข่งขันที่มากเกินไปจนทำลายกันเอง ผลกระทบจากภายนอก หรือการมีข้อมูลที่ไม่เพียงพอ เป็นต้น ฉะนั้น รัฐจะเข้าไปกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจรัฐจะต้องสามารถระบุได้ว่าควมล้มเหลวของตลาดเกิดขึ้นจากสาเหตุใด ซึ่งสาเหตุหลัก ๆ ของควมล้มเหลวของตลาดสามารถสรุปได้ ดังนี้คือ

### 3.1.1 การผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly)

การผูกขาดโดยธรรมชาติเป็นรูปแบบหนึ่งของนิยามควมหมายของการผูกขาดโดยทั่วไป การผูกขาดโดยธรรมชาติเกิดขึ้นเมื่อมีตลาดสินค้าและบริการมีขนาดเล็กจนทำให้สามารถมีเพียงผู้ประกอบการเพียงรายเดียวที่ผลิตสินค้าหรือให้บริการในตลาดแล้วดำรงอยู่รอดได้ ตัวอย่างของ

การผูกขาดโดยธรรมชาติ คือ กิจการไฟฟ้า กิจการประปา กิจการบริการโทรศัพท์ และกิจการรถไฟ เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันในทางเศรษฐศาสตร์คำว่าการผูกขาดโดยธรรมชาติมักถูกใช้ในสองนัยที่แตกต่างกันคือ

แนวทางที่หนึ่ง หากอุตสาหกรรมใดถูกเรียกว่าเป็นกิจการผูกขาดโดยธรรมชาตินั้นก็คือบริษัทเพียงบริษัทเดียวสามารถผลิตหรือให้บริการผลิตผลได้ด้วยต้นทุนทางสังคมที่ต่ำกว่าการมีบริษัทสองบริษัทหรือมากกว่า เพราะมีการประหยัดโดยขนาดในต้นทุนทางสังคม ความหมายนี้แตกต่างจากการผูกขาดโดยทั่วไป เพราะการผูกขาดโดยธรรมชาติดีได้หมายความว่าบริษัทเพียงบริษัทเดียวผลิตสินค้าหรือให้บริการ แต่กรณีนี้มีความจำเป็นเพราะการมีหลายบริษัทผลิตสินค้าหรือให้บริการนั้นจะมีประสิทธิภาพน้อยกว่าการที่มีบริษัทเดียวผลิตสินค้าหรือให้บริการ ซึ่งจะก่อให้เกิดต้นทุนกับเศรษฐกิจโดยรวม แนวคิดนี้จึงสนับสนุนให้มีการผูกขาดโดยชอบด้วยกฎหมายขึ้น แนวทางที่สอง คือ กรณีที่อุตสาหกรรมใดถูกเรียกว่าเป็นกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติหรือเรียกว่าการผูกขาดเชิงเทคนิค คือ ในกรณีที่บริษัทหนึ่งสามารถอยู่รอดได้ในระยะยาวอันเนื่องมาจากต้นทุนคงที่ที่สูงของการเข้าสู่ตลาดที่ต้นทุนโดยเฉลี่ยในระยะยาวจะลดลงหากผลิตผลเพิ่มมากขึ้น เช่น การประหยัดโดยขนาดในต้นทุนของเอกชน

แนวคิดเรื่องการผูกขาดโดยธรรมชาติพัฒนามาจากแนวคิดของ John Stuart Mill ที่ระบุไว้ในหนังสือชื่อ Principles of Political Economy ในปี ค.ศ. 1909 ว่าการประหยัดต่อขนาดอาจเกิดขึ้นเพื่อจำกัดจำนวนผู้ประกอบการที่จะสามารถอยู่รอดได้ในตลาดที่การแข่งขันไม่มีประสิทธิภาพ จึงเป็น



สิ่งที่สูญเสียที่จะมีผู้ผลิตหลายรายในบริการ สาธารณูปโภค ดังนั้น แนวคิดนี้มองว่าการผูกขาด โดยธรรมชาติมิใช่สถานการณ์ที่เกิดขึ้นโดยกฎหมาย นักเศรษฐศาสตร์ในยุคต่อมาได้ขยายแนวคิดนี้ว่า การผูกขาดโดยธรรมชาติจะเกิดขึ้นในกรณีที่ กระบวนการผลิตขนาดใหญ่ที่กระทำโดยผู้ประกอบการ รายเดียวจะก่อให้เกิดต้นทุนที่ต่ำที่สุดซึ่งต่ำกว่า การปล่อยให้ผู้ประกอบการหลายรายดำเนินการผลิต ดังนั้น การปล่อยให้ผู้ประกอบการรายเดียวดำเนินการ ผลิตย่อมเป็นผลดีแก่ผู้บริโภคเพราะก่อให้เกิดต้นทุน ที่ต่ำที่สุดอันนำไปสู่ราคาของสินค้าที่ต่ำและปริมาณ สินค้าที่เพียงพอแก่ความต้องการด้วย

จากแนวความคิดข้างต้นแล้ว การผูกขาดโดยธรรมชาติเป็นสิ่งที่สังคมสามารถ ยอมรับได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผูกขาดโดยธรรมชาติ ที่เกิดจากการประหยัดจากขนาดการผลิต เพราะการ ให้บริการหรือผลิตสินค้าที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาตินั้น ผู้ประกอบการเพียงรายเดียวจะมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุด กล่าวคือผู้ประกอบการเพียง รายเดียวสามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริการ ทั้งหมดได้ หรือเป็นกรณีที่มีการลงทุนเบื้องต้นใน อุตสาหกรรมประเภทนี้มีค่อนข้างสูงมาก ดังนั้น การมีผู้ประกอบการมารายไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อ ระบบเศรษฐกิจมากนัก ในทางตรงกันข้ามกลับ อาจก่อให้เกิดการลงทุนที่สูญเปล่าและซ้ำซ้อน ผู้ประกอบการอาจไม่ได้กำไรจากการประกอบการที่มีการ แข่งขันกัน นอกจากนี้ สินค้าหรือบริการที่มีการ ผูกขาดโดยธรรมชาติดังมีลักษณะพิเศษ ดังนี้

- 1) เป็นการให้บริการขั้นพื้นฐานที่ จำเป็น
- 2) ไม่มีสินค้าหรือบริการอื่นสามารถ มาทดแทนได้

3) สินค้าหรือบริการของการผูกขาด โดยธรรมชาติไม่สามารถเก็บกักตุนไว้ได้

4) สินค้าหรือบริการไม่สามารถโอน หรือแลกเปลี่ยนกันได้ระหว่างผู้รับบริการ

ฉะนั้น การใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดไม่เหมาะสมที่จะนำมาเยียวยาหรือบังคับ การผูกขาดโดยธรรมชาติ การแทรกแซงของรัฐเพื่อ แก้ไขปัญหาการผูกขาดโดยธรรมชาติคือ รัฐมักจะ คงปล่อยให้ผู้ผูกขาดสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ แต่จะกำหนดกรอบการกำกับดูแล เช่น การกำหนด ระดับอัตราของราคาสินค้าหรือบริการ โดยใช้ หลักเกณฑ์ต้นทุนของบริการ ซึ่งในทางทฤษฎีวิธีการนี้ ทำให้สังคมยังคงได้รับประโยชน์ของการประหยัด โดยขนาดของการผลิตหรือการประหยัดโดยขอบเขตอยู่ โดยไม่มีผลในทางลบจากการผูกขาดเพราะต้นทุน ต่อหน่วยของการผลิตลดต่ำลงในขณะที่ผลิตผลเพิ่ม มากขึ้น ดังนั้น การผูกขาดโดยธรรมชาติดังมักเป็น ข้ออ้างที่รัฐใช้ในการเข้าไปแทรกแซงในธุรกิจ บางประเภท โดยการเข้าไปดำเนินการเอง เช่น การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาดำเนินการเองในหลาย กิจการ

ประเด็นที่พึงสังเกตคือ ลักษณะของ การผูกขาดโดยธรรมชาติ มีลักษณะเป็นพลวัตรซึ่ง ขึ้นอยู่กับปัจจัยและแรงผลักดันภายนอกหลายประการ เพราะหากปัจจัยดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไป เช่น การเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี ขนาดของตลาด หรือการเกิดขึ้นใหม่ของสินค้าทดแทน ระดับของ การผูกขาดโดยธรรมชาติดังกล่าวจะมีความรุนแรงที่ ลดน้อยลง หรือหมดสิ้นไปก็ได้ ตัวอย่างจะเห็นได้ จากอุตสาหกรรมสายการบินหรือกิจการโทรศัพท์ ประจำที่แต่เดิมเคยเป็นอุตสาหกรรมที่มีการผูกขาด แต่ในปัจจุบันนี้ หลายๆ ประเทศมีการเปิดเสรีโดย



อนุญาตให้หลายบริษัทสามารถแข่งขันกัน

### 3.1.2 การมีข้อมูลข่าวสารที่ไม่เพียงพอ (Inadequate Information)

องค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการดำรงอยู่ของตลาดที่มีประสิทธิภาพก็คือ การมีข้อมูลข่าวสารให้กับทุกคนอย่างเสรีและเพียงพอต่อการตัดสินใจ ผู้ซื้อและผู้ขายในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ต่างก็มีความรู้อย่างสมบูรณ์ในเรื่องข้อมูลข่าวสารของตลาดและราคาของสินค้าที่ซื้อขายกัน กล่าวคือ การรู้ข้อมูลเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวของราคาตลาด คุณภาพ ปริมาณการซื้อขายและแหล่งที่สามารถซื้อหาสินค้าได้อย่างเพียงพอที่สามารถใช้ในการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล ไม่มีใครสามารถมาหลอกลวงหรือกำหนดราคาที่แตกต่างกันไปจากผู้ประกอบการรายอื่นได้ ดังนั้น ถ้าผู้ขายรายใดตั้งราคาสินค้าไว้สูงกว่าผู้ขายรายอื่นๆ ผู้ซื้อที่มีข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอก็ย่อมจะไม่ซื้อจากผู้ขายรายนั้น แต่จะไปซื้อรายที่ถูกกว่า อย่างไรก็ตาม ในยุคที่มีตลาดที่ซับซ้อน ผู้ซื้อหรือผู้ขายไม่อาจหรือไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะมีการปกปิดข้อมูลหรือข้อมูลที่สามารถเข้าสู่ได้มีไม่เพียงพอ นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติถึงแม้จะมีข้อมูลสมบูรณ์และสามารถเข้าถึงได้ ประชาชนทั่วไปก็ไม่สามารถที่จะรับรู้หรือเข้าใจและใช้ประโยชน์จากข้อมูลเหล่านั้นได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

ในทางเศรษฐศาสตร์ ความไม่เท่าเทียมของข้อมูลเกิดขึ้นเมื่อในการดำเนินกิจกรรมหนึ่งฝ่ายหนึ่งมีข้อมูลมากกว่าหรือน้อยกว่าอีกฝ่ายหนึ่งโดยทั่วไป ฝ่ายผู้ขายหรือให้บริการมักจะรู้ข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการมากกว่าฝ่ายผู้ซื้อ อย่างไรก็ตามสถานการณ์อาจกลับกันก็ได้ ตัวอย่างของ

สถานการณ์ของผู้ขายมีข้อมูลมากกว่าผู้ซื้อคือผู้ประกอบการขายรถมือสอง หรือผู้ผลิตสินค้าเทคโนโลยีขั้นสูง เป็นต้น ส่วนตัวอย่างของกรณีที่ผู้ซื้อที่มีข้อมูลดีกว่าผู้ขายคือการทำประกันชีวิต หรือการขออนุญาตใช้คลื่นความถี่นั้น ผู้ขออนุญาตใช้คลื่นความถี่วิทยุยอมรู้มูลค่าของการใช้ประโยชน์มากกว่าหน่วยงานกำกับดูแล เป็นต้น การมีข้อมูลข่าวสารที่ไม่เพียงพอนั้น ส่งผลให้การแข่งขันในตลาดไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากสินค้าที่ดีหรือราคาถูกกว่าอาจไม่ได้รับผลตอบแทนที่คุ้มค่าตามกลไกตลาด การแข่งขันไม่ได้อยู่บนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมระหว่างผู้ประกอบการ และในขณะเดียวกันก็ไม่ได้ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันที่ดีและมีประสิทธิภาพ กลไกตลาดจึงถูกบิดเบือนจากที่ควรจะเป็นซึ่งนอกจากจะส่งผลให้ผู้ซื้อหรือผู้ขายไม่สามารถตัดสินใจเลือกจัดซื้อหรือจัดหาสิ่งที่มีประโยชน์สูงสุดให้กับตนเองได้แล้ว การมีข้อมูลข่าวสารที่ไม่เพียงพอยังสร้างต้นทุนทางสังคมในหลายลักษณะตามมาอีกด้วย เช่น ก่อให้เกิดการขาดแคลนการสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ในระดับที่ควรจะเป็น การดำรงอยู่ของอำนาจตลาดอันเป็นผลมาจากการหลอกลวงผู้บริโภคเป็นหลัก และท้ายสุดคือการจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพต่อสังคมโดยรวม

ปัญหาที่มักเกิดขึ้นก็คือเมื่อใดก็ตามผู้ผลิตมีความพยายามที่จะสร้างความเข้าใจผิดให้กับผู้บริโภคอย่างจงใจ การใช้หนทางที่มีอยู่เพื่อเหยียวยาวความเสียหายให้แก่ตนไม่สามารถเป็นไปได้ทางปฏิบัติ หรือมีค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างสูง หรือในกรณีผู้บริโภคขาดความพร้อมหรือความสามารถในการประเมินข้อมูลที่มีอยู่ ในกรณีต่างๆ เหล่านี้ รัฐก็มีความจำเป็นที่จะต้องยื่นมือเข้ามาแทรกแซง โดยการออกกฎเกณฑ์ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการจัดหา หรือเรียกกรองให้





มีการแสดงข้อมูลที่ดีขึ้นทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณ ตัวอย่างเช่น ในอุตสาหกรรมอาหารและยา ผู้บริโภคอาจได้รับข้อมูลไม่เพียงพอ ดังนั้น เพื่อที่จะช่วยผู้บริโภคในการตัดสินใจเลือกซื้อที่ถูกต้องตามที่ต้องการหรือเหมาะสม รัฐบาลจึงบังคับให้ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องต้องเปิดเผยข้อมูลที่จำเป็นและเพียงพอต่อผู้บริโภคอย่างในกรณีของกิจการผลิตและจำหน่ายอาหารหรือยาจำเป็นต้องปิดสลากบอกรายละเอียดของส่วนประกอบหรือส่วนผสมที่ใช้ในการผลิต และผลที่อาจเกิดขึ้นต่อสุขภาพจากการใช้ยาดังกล่าว หรือในธุรกิจหลักทรัพย์ รัฐบาลกำหนดห้ามการเผยแพร่ข้อมูลที่ไม่จริงหรือไม่สมบูรณ์ โดยมีเจตนาบิดเบือนหรือไม่สุจริต และการใช้ข้อมูลที่ตนเองมีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อต้องการคุ้มครองนักลงทุนได้รับข้อมูลที่พอเพียงในการตัดสินใจและรักษาระบบการซื้อขายหลักทรัพย์ให้เป็นไปอย่างเป็นธรรมต่อนักลงทุนทุกฝ่าย รวมทั้งเป็นการรักษาความเชื่อมั่นของตลาดในภาพรวมหรือในกิจการโทรคมนาคม ผู้ใช้บริการส่วนใหญ่อาจไม่สามารถรับรู้ปริมาณการใช้งานของตนเอง คุณภาพของบริการ และยากที่จะคาดการณ์การเรียกเก็บเงินรายเดือน โดยเฉพาะกิจการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง องค์กรกำกับดูแลจึงเข้ามาส่งเสริมให้ผู้บริโภคทราบและสามารถตรวจสอบเกี่ยวกับคุณภาพบริการหรือปริมาณการใช้งานของตนเอง รวมทั้งความถูกต้องของใบเรียกเก็บเงินได้

**3.1.3 ผลกระทบภายนอก  
(Externalities)**

ผลกระทบภายนอกในทางเศรษฐศาสตร์หมายถึง กิจกรรมที่ส่งผลกระทบในทางบวกและลบต่อกิจกรรมอื่น โดยที่กิจกรรมอื่นที่ได้รับผลกระทบเหล่านั้นไม่มีส่วนในรายจ่ายหรือรับค่าใช้จ่าย ผลกระทบจากภายนอกจะเกิดขึ้นเมื่อ

ต้นทุนของเอกชนหรือผลประโยชน์ของเอกชนไม่เท่ากับต้นทุนสังคมหรือประโยชน์ของสังคม และความล้มเหลวของกลไกตลาดเกิดขึ้นเมื่อมีปัจจัยหรือต้นทุนจากภายนอกเข้ามาแทรกแซง โดยส่วนใหญ่ ปัจจัยหรือต้นทุนจากภายนอกเกิดจากสังคม ซึ่งไม่ได้คิดคำนวณรวมไว้ในต้นทุนของการบริโภคหรือการผลิต ปัญหาของต้นทุนจากภายนอกมักเกี่ยวข้องกับสินค้าสาธารณะ เช่น การปล่อยมลพิษสู่บรรยากาศ หรือแม่น้ำลำคลอง เป็นต้น ซึ่งบ่อยครั้งมักเรียกว่า “spillover”

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดของผลกระทบจากภายนอกคือ ในอุตสาหกรรมการผลิตไฟฟ้า โรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าอาจปลดปล่อยฝุ่นควันและอากาศก็ถือเป็นสินค้าหรือสมบัติสาธารณะที่ประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของร่วม โดยทั่วไปต้นทุนนี้ไม่ได้รวมไว้ในต้นทุนการผลิตสินค้า หรือกรณีตัวอย่างเช่น บริษัทผู้ผลิตยางรถยนต์อาจกำหนดราคาของยางรถยนต์ไว้ต่ำเพื่อจูงใจให้ผู้บริโภคซื้อสินค้าของตน โดยไม่รวมต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำอันสืบเนื่องมาจากกระบวนการผลิตยางรถยนต์ ราคาของยางรถยนต์จึงไม่ได้สะท้อนต้นทุนแท้จริงของการผลิตที่มีต่อสังคม หากไม่มีการกำหนดต้นทุนในการขจัดหรือรักษาสิ่งแวดล้อมให้บริษัทผู้ผลิตยางรถยนต์ต้องรับผิดชอบ ดังนั้น หากมิได้มีกฎเกณฑ์ที่กำกับดูแลที่เหมาะสม ผู้ผลิตและผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องกับสินค้าประเภทนี้ได้รับผลกระทบในเรื่องมลภาวะที่เกิดขึ้นกับสินค้าสาธารณะ นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติระบบตลาดก็ไม่ได้ให้แรงจูงใจในการลดมลพิษหรือรักษาสิ่งแวดล้อม ในทางเศรษฐศาสตร์อาจเรียกสถานการณ์ลักษณะนี้ว่า โศกนาฏกรรมของส่วนรวม (Tragedy of the Commons)



ดังนั้น จึงมีนักวิชาการเห็นว่า หากขาดการกำกับดูแลที่เหมาะสมในเรื่องนี้ อันเนื่องมาจากระบบตลาดที่ขาดการควบคุมในปัญหาดังกล่าวนี้ จะทำให้เกิดการปลดปล่อยมลพิษเพิ่มขึ้น ตัวอย่างเช่น หากไม่มีการควบคุมโรงงานในการปลดปล่อยมลพิษ โรงงานก็จะนิ่งเฉยไม่ยอมลงทุนติดตั้งเทคโนโลยีที่ช่วยลดมลพิษ เพราะเท่ากับเป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิต และทำให้เสียเปรียบในการแข่งขันด้านราคา อันเนื่องมาจากต้นทุนของสินค้าเพิ่มขึ้น ดังนั้น การกำกับดูแลของรัฐในเรื่องนี้ที่เหมาะสมจึงอาจต้องใช้วิธีการทั้งการบังคับควบคุม และการใช้ระบบจูงใจ โดยเฉพาะในเรื่องอัตราค่าบริการหรือราคาสินค้าที่ในการผลิตมีส่วนก่อให้เกิดมลพิษหรือมลภาวะ เพราะอัตราราคาของสินค้าหรือบริการไม่ได้สะท้อนถึงต้นทุนแท้จริงที่เกิดขึ้นกับสังคมสำหรับการผลิตหรือให้บริการ ซึ่งอาจส่งผลให้มีการบริโภคเกินความจำเป็น เพราะราคาต่ำกว่าที่ควรจะเป็นเรียกเก็บจากผู้บริโภค หรือรัฐอาจดำเนินการจัดเก็บภาษีจากผู้บริโภคหรือผู้ใช้บริการ

### 3.1.4 การแข่งขันที่ทำลายกันเอง (Destructive Competition)

แม้ว่าการแข่งขันจะเป็นสถาบันหลักที่สำคัญประการหนึ่งที่รัฐจะต้องประกันให้เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมหรือเสรีนิยม เพราะจะนำมาสู่การจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสูงสุด แต่ในบางครั้งการแข่งขันที่มากเกินไปในภาคอุตสาหกรรมหรือตลาดหนึ่งๆ นอกจากจะทำให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพแล้ว ยังนำความสูญเสียอย่างมหาศาลมาสู่สังคมและเศรษฐกิจโดยรวมอีกด้วย ในทางเศรษฐศาสตร์ การแข่งขันที่ทำลายกันเองหมายถึง ตลาดที่มีการแข่งขันสูงและมีแนวโน้มส่งผลให้ผู้ประกอบการหลายรายต้องออก

จากตลาดเพราะไม่สามารถแข่งขันต่อไปได้ โดยเฉพาะบริษัทขนาดเล็กที่ด้อยประสิทธิภาพในการแข่งขันหรือมีทุนทรัพย์ต่ำ ผลที่อาจเกิดขึ้นคือเกิดสภาพการแข่งขันที่ทำลายกันเอง ซึ่งก็จะทำลายความมีประสิทธิภาพของระบบตลาดด้วย เนื่องจากอุตสาหกรรมมีการแข่งขันสูงและส่งผลให้มีความสามารถในการผลิตสินค้าหรือบริการมากเกินไปเกินความต้องการของตลาด จึงเกิดมีการตัดราคาของสินค้าและค่าบริการ จนทำให้ผู้ประกอบการบางรายโดยเฉพาะรายย่อยที่มีทุนน้อยต้องออกจากการแข่งขันที่เข้มข้น ส่งผลให้กลไกของตลาดที่มีการแข่งขันโดยเสรีต้องสูญเสียดุลยภาพไป ซึ่งในที่สุดอาจจะกลายเป็นตลาดที่รวมตัวกันสูงมีแนวโน้มที่จะผูกขาดและขาดแรงจูงใจในการปรับปรุงเทคโนโลยีหรือลงทุนในเทคโนโลยีใหม่ๆ รวมทั้งปรับปรุงบริการหรือสินค้า ซึ่งทั้งหมดนี้จะไม่เป็นผลดีต่อระบบตลาดและผู้บริโภค

ตัวอย่างเช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา ช่วงปี 1930 - 1970 เกิดการแข่งขันที่ทำลายกันเองในอุตสาหกรรมขนส่ง เช่น กิจการรถไฟ สายการบิน และการขนส่งสินค้าทางบกโดยรถบรรทุก อันเนื่องมาจากมีผู้ประกอบการขนส่งในตลาดจำนวนมาก และการแข่งขันเกิดขึ้นสูงมาก จนผู้ประกอบการต้องใช้กลยุทธ์ลดอัตราค่าบริการจนบ่อยครั้งลดต่ำกว่าต้นทุนการขนส่งเพื่อให้สามารถดำรงอยู่รอดในตลาดได้ ผู้ประกอบการที่มีเงินทุนหรือสายป่านยาวกว่าก็สามารถยืนหยัดในตลาดได้ แต่ผู้ประกอบการรายเล็กก็ต้องค่อยๆ ออกจากตลาดไป ในขณะที่เดียวกันผลกระทบที่เกิดจากการลดราคาต่ำกว่าต้นทุนก็คือคุณภาพการให้บริการก็ลดลง ซึ่งทำให้ผู้ใช้บริการและผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนบ่อยครั้งเกิดข้อพิพาทระหว่างกันในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐบาลใช้วิธีการควบคุมราคาขั้นต่ำและกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคหรือ



ความปลอดภัย อย่างไรก็ตาม แนวความคิดเรื่องการแข่งขันมากเกินไปได้รับการวิจารณ์อย่างมาก จากนักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมโดยเฉพาะสำนักชิคาโก ที่เห็นว่าปรากฏการณ์ดังกล่าวไม่ใช่กรณีตลาดล้มเหลว ที่รัฐต้องเข้าไปแทรกแซง กลไกตลาดจะทำงานเอง แม้จะต้องใช้ระยะเวลาบ้าง รัฐไม่ควรตีตนไปก่อนไข้ เพราะการเข้าไปแทรกแซงอาจส่งผลร้ายต่อตลาดกว่า การไม่แทรกแซงก็ได้

### 3.1.5 เหตุผลอื่นๆ

นอกจากเหตุผลหลักๆ ที่อธิบายมาแล้วข้างต้น การเข้าไปแทรกแซงของรัฐในกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้นก็มีเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์อื่นอีก มีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

#### 3.1.5.1 กำไรที่ไม่สมควรได้รับ (Windfall profits)

ผู้ประกอบการจะได้รับกำไรที่ไม่สมควรได้รับหรือบางครั้งเรียกว่าค่าเช่าทางเศรษฐกิจ หรือกำไรส่วนเกินที่ไม่สมควรได้รับ หากสามารถพบแหล่งปัจจัยการผลิตที่ถูกกว่าค่อนข้างมากหากเปรียบเทียบกับปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในตลาด เช่น การค้นพบวิธีการผลิตใหม่ที่สามารถผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงมาก หรือการขุดพบแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีมูลค่ามหาศาล เป็นต้น ซึ่งในบางกรณีรัฐจำเป็นต้องเข้าไปกำกับดูแลเพื่อให้เกิดการจัดสรรความมั่งคั่งกระจายไปยังผู้เสียภาษีหรือผู้บริโภคให้ได้รับประโยชน์จากกำไรหรือความมั่งคั่งดังกล่าวอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ การกำกับดูแลจะสมเหตุสมผลมากหากกำไรที่เกิดขึ้นเหล่านั้นเกิดโดยอุบัติเหตุหรือมิได้เกิดจากความสามารถของผู้ประกอบการนั้น แต่หากเป็นกรณีที่ผู้ประกอบการมีการวางแผนการลงทุนหรือดำเนินการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี รัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซงเนื่องจาก

จะไปบั่นทอนแรงจูงใจในการลงทุนหรือวิจัยและพัฒนา เพื่อให้ได้สินค้าใหม่ และเท่ากับเป็นการแทรกแซงกลไกตลาดโดยไม่มีเหตุผลสมควร

#### 3.1.5.2 อันตรายทางจรรยาบรรณ (moral hazard)

อันตรายทางจรรยาบรรณ คือ สถานการณ์ที่บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้ซื้อหรือผู้แบกรับต้นทุนได้ใช้บริการหรือบริโภคสินค้าหรือบริการแทนผู้ซื้อหรือผู้แบกรับต้นทุน ซึ่งจากสถานการณ์ดังกล่าวจะทำให้บุคคลที่ใช้บริการหรือบริโภคสินค้าไม่ตระหนักหรือคำนึงถึงข้อจำกัดทางทรัพยากรที่ตนเองมีอยู่ เพื่อที่จะใช้สำหรับการบริโภคสินค้าดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากผู้ใช้บริการหรือบริโภคสินค้าโดยมิได้อันค่าเงินให้จะใช้ประโยชน์จากบริการนั้นโดยมิได้คำนึงถึงต้นทุนที่ต้องจ่ายไป ผลในทางเศรษฐศาสตร์คือทำให้มีการใช้ทรัพยากรไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพและไม่สอดคล้องกับหลักการจัดสรรทรัพยากรในทางเศรษฐศาสตร์ ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้ากำกับดูแลในสถานการณ์ดังกล่าว ทั้งนี้ อันตรายทางจรรยาบรรณคล้ายกับกรณีของสินค้าสาธารณะ เพราะบุคคลอื่นเป็นผู้จ่ายแทนผู้บริโภคที่สมควรต้องจ่ายเพื่อการใช้สินค้าหรือบริการนั้น ผลที่อาจเกิดขึ้นก็คืออาจมีการใช้สินค้าหรือบริการเกินความจำเป็นเพราะผู้ใช้บริการไม่ต้องรับผิดชอบหรือคำนึงถึงต้นทุนของสินค้าหรือบริการเหล่านั้น ซึ่งที่จริงแล้วต้นทุนเหล่านั้นอาจตกเป็นภาระแก่สังคมโดยรวม ตัวอย่างเช่น ในกิจการประกันวินาศภัยหรือประกันสังคมที่มีบุคคลที่ต้องการเอาเปรียบจากผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการประกันภัย หรือการให้ความช่วยเหลือจากกองทุนประกันสังคมหรือบริการรักษาพยาบาลฟรี เป็นต้น



### 3.1.5.3 อำนาจต่อรองที่ไม่เท่าเทียมกัน

(unequal bargaining power)

ความไม่เท่าเทียมกันของอำนาจต่อรองเกิดจากข้อสมมุติฐานที่ว่าการจัดสรรทรัพยากรที่ดีหรือมีประสิทธิภาพที่สุดจะบรรลุได้โดยผ่านกลไกตลาด ซึ่งวางอยู่บนข้อสมมุติฐานที่ว่าคู่กรณีแต่ละฝ่ายมีอำนาจการต่อรองที่เท่าเทียมกัน ซึ่งก็ปล่อยให้ไปเป็นไปตามหลักเสรีภาพในการเจรจาสัญญา แต่ในบางกรณีที่อำนาจเจรจาต่อรองไม่เท่าเทียมกัน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎเกณฑ์เข้ามาถ่วงดุลเพื่อชดเชยความไม่เท่าเทียมกันดังกล่าว ซึ่งพัฒนาการในเรื่องนี้ในอดีตเกิดจากผู้พิพากษาที่ใช้หลักความยุติธรรมในการแก้ไขปัญหาค่าจ้างที่ไม่เท่าเทียมกันเหล่านี้ แต่ต่อมาหลักการนี้ก็พัฒนากลายเป็นหลักในประมวลกฎหมายหรืออยู่ในกฎหมายที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจน เหตุผลที่รัฐจะเข้าไปกำกับดูแลก็จะเหมาะสมเพื่อปกป้องผลประโยชน์บางประการ เช่น ในกฎหมายแรงงานที่ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างเพื่อปกป้องมิให้ลูกจ้างถูกเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม หรืออย่างในกรณีที่มีการเจรจาเพิ่มค่าจ้างรวมทั้งมาตรฐานการทำงานและความปลอดภัยในการทำงาน ทั้งนี้เพราะกฎหมายเล็งเห็นว่าส่วนใหญ่ลูกจ้างมักจะไม่มีอำนาจต่อรองในการเจรจาส่งเหล่านี้ รัฐจึงต้องเข้าไปปกป้องคุ้มครอง ในการแก้ไขปัญหาระยะนี้ในปัจจุบันได้มีการพัฒนาหลักการเรื่องสัญญามาตรฐานซึ่งเป็นรูปแบบสัญญาที่ไม่อนุญาตให้มีการเจรจาต่อรอง หากจะทำสัญญาก็ต้องยอมรับเงื่อนไขตามสัญญา แต่หากไม่ยอมรับเงื่อนไขในสัญญาก็ไม่สามารถขอเจรจาแก้ไขเงื่อนไขสัญญาได้ โดยเฉพาะในกรณีที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายมีอำนาจต่อรองที่ไม่เท่าเทียมกันหรือในทางปฏิบัตินั้นผู้ใช้บริการหรือผู้บริโภครายย่อยมักจะเสียเปรียบและไม่อยู่ในสถานะที่จะเจรจา

ต่อรองได้ ดังนั้น ภาครัฐจึงเข้ามากำหนดเงื่อนไขสัญญาที่เป็นธรรมเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค จึงกำหนดไม่ให้ฝ่ายบริษัทผู้ใช้บริการแก้ไขเงื่อนไขสัญญา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตก่อนจากหน่วยงานที่กำกับดูแล อย่างเช่น ในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 51 ให้อำนาจ กสทช. กำหนดสัญญามาตรฐานสำหรับการให้บริการโทรคมนาคมได้ หรือมาตรา 27 ให้อำนาจ กสทช. ตรวจสอบสัญญาการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม นอกจากนี้แล้ว นโยบายในหลายประเทศนั้น แม้รัฐมีอำนาจแทรกแซงการควบคุมการผูกขาดของผู้ซื้อ (Monopsony) เพื่อที่จะปกป้องคุ้มครองผู้ขายหรือผู้ผลิตตามกฎหมายป้องกัน การผูกขาด แต่รัฐก็มีแนวโน้มที่จะอนุญาตให้มีการยกเว้นจากกฎหมายป้องกันการผูกขาด โดยอนุญาตให้ผู้ขายที่จะสามารถรวมตัวกันในการต่อรองกับผู้ซื้อได้ และเหตุผลนี้เองที่เป็นรากฐานในการอนุญาตให้มีการรวมตัวกันได้ของการรวมกลุ่มของหมู่บ้านชาวประมง สหภาพแรงงาน และสหกรณ์การเกษตร เป็นต้น

### 3.1.5.4 ความขาดแคลน (Scarcity)

ในทางเศรษฐศาสตร์

ความขาดแคลนคือความไม่เพียงพอของทรัพยากรที่ใช้ในการผลิตเพื่อให้บรรลุเป้าหมายสุดท้ายที่ต้องการ กล่าวอีกนัยหนึ่งอุปทานที่จำกัดของสินค้าหรือบริการ มีน้อยกว่าอุปสงค์ที่เพิ่มสูงขึ้น โดยทั่วไปสินค้าหรือบริการที่ขาดแคลนเพราะความมีอยู่อย่างจำกัดของทรัพยากรซึ่งเป็นปัจจัยการผลิต ดังนั้น จึงมีความพยายามประกันให้มีการใช้ประโยชน์หรือจัดสรร เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อหลีกเลี่ยงความไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ความขาดแคลนจึงจัดการได้ด้วยการเลือกวิธีการที่ให้มูลค่าที่ถูกต้องของสินค้า ดังกล่าวเพราะแต่ละคนสามารถแลกเปลี่ยน



ทรัพยากรในระบบการค้า ซึ่งระบบกลไกราคาจะปรับตัวเองโดยจะรักษาสมดุลของอุปสงค์และอุปทาน อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติเป็นการยากที่จะนำกลไกราคาหรือกลไกตลาดมีปรับใช้ในการจัดสรรและใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด ในบางสถานการณ์ รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามากำกับดูแลแทน เพื่อให้สามารถบรรลุผลประโยชน์สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น คลื่นความถี่วิทยุมีจำนวนจำกัดในการกระจายให้ใช้ประโยชน์ในกิจการโทรคมนาคม กิจการกระจายเสียง หรือกิจการโทรทัศน์ ดังนั้นรัฐจึงต้องเข้ามาดำเนินการจัดสรรคลื่นความถี่และออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์หรือวิทยุ แต่ในบางครั้งการจัดสรรโดยผ่านการกำกับดูแลนั้นเกิดขึ้นเนื่องจากความล้มเหลวของอุปทานอย่างทันทีทันใด ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความยากลำบากแก่ผู้ที่ไม่สามารถจะแบกรับราคาที่สูงขึ้นของสินค้าดังกล่าวได้ เช่น กรณีสินค้าบางประเภทขาดแคลนในบางช่วงเวลาหรือบางสถานการณ์ แต่ก็ต้องพึงระลึกว่าการแทรกแซงของรัฐต้องดำเนินการให้ถูกต้องด้วย มิฉะนั้นก็อาจส่งผลร้ายต่อตลาด อย่างเช่นในกรณีน้ำมันปาล์มที่เพิ่งเกิดขึ้น

3.1.5.5 การปกป้อง (Paternalism)

แนวความคิดเรื่องการ

ปกป้องมีรากฐานมาจากทัศนคติและนโยบายแบบระดับชั้นของระบบครอบครัว ซึ่งมักอนุญาตให้บุพการีตัดสินใจแทนบุตรได้ แม้ว่าจะขัดแย้งกับเจตจำนงของบุตรก็ตาม เพราะเชื่อว่าบุพการีย่อมหวังดีกับบุตรของตนเอง และการดำเนินการของบุพการีก็เป็นไปเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของบุตรตนเอง ซึ่งอิงตามแนวคิดแบบพ่อปกครองลูกหรือ patriarchy ที่พัฒนาจากแนวคิดกรีกโบราณต่อไปยังสมัยกษัตริย์

ปกครอง โดยถือว่ากษัตริย์เปรียบเสมือนพ่อและประชาชนก็เหมือนลูกที่ต้องเชื่อฟังพ่อ และแนวคิดนี้ก็ยังได้รับการฝังรากลึกว่ารัฐบาลที่สืบทอดอำนาจทางปกครองมาจากระบอบกษัตริย์ก็มีอำนาจเหล่านี้อยู่ แนวคิดของการปกป้องนี้วางอยู่บนพื้นฐานของความไม่เชื่อใจในความมีเหตุผลของผู้บริโภคจะไปกันได้กับแนวคิดของกลไกตลาดเสรีที่วางอยู่บนพื้นฐานของการมีอิสระที่จะตัดสินใจของปัจเจกชนต่างๆ ยังเป็นที่น่าสงสัยอยู่ แต่แนวคิดเรื่องปกป้องก็ยังมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจของรัฐมาก ในบางเรื่องบางประการ โดยเฉพาะในกรณีที่คุณ์สัญญา มีอำนาจต่อรองที่ไม่เท่าเทียมกัน หรือเพื่อปกป้องอุบัติเหตุที่อาจเกิดขึ้นต่อผู้อื่นที่ไม่ได้เป็นคู่กรณี ดังนั้นรูปแบบของกฎเกณฑ์จึงออกมาในเชิงกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคที่ประสงค์จะปกป้องและคุ้มครองประชาชนในภาพรวม

การอธิบายแนวคิดนี้ในทาง

เศรษฐศาสตร์คือในบางกรณีในบางครั้งผู้ที่ทำการตัดสินใจจะมีข้อมูลข่าวสารครบถ้วนสมบูรณ์ที่จะสามารถใช้ในการตัดสินใจได้ แต่แม้กระนั้นก็ดีบุคคลดังกล่าวก็ยังสามารถตัดสินใจผิดพลาดได้ ซึ่งจากปัจจัยนี้เองทำให้รัฐจำเป็นต้องยื่นมือเข้ามาแทรกแซง การให้เหตุผลของการปกป้องได้แก่รัฐรู้ดีกว่าบุคคลต่างๆ ว่าบุคคลดังกล่าวต้องการอะไรและอะไรเป็นสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับบุคคลผู้นั้น ความไม่ไว้นิ่งเชื่อใจความสามารถของผู้ซึ่งอาจวางอยู่บนความไม่สามารถของวิญญูชนที่จะประเมินข้อมูลดังกล่าวเหมือนดังเช่นในกรณีการใช้บริการวิชาชีพต่างๆ หรือกรณีที่แม้ว่าวิญญูชนสามารถรับทราบหรือประเมินข้อมูลได้อย่างชัดเจน โดยแต่บุคคลที่ไม่มีเหตุผลมักจะมีแนวโน้มที่จะไม่ดำเนินการดังกล่าวซึ่งอาจก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อชีวิตหรือร่างกายได้ เช่น



การกำหนดกฎจรรยาบรรณไม่ให้ขบถด้วยความเร็วเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด การกำหนดช่วงเวลาแสดงรายการในโทรทัศน์สำหรับเด็กและเยาวชน การกำหนดให้ติดตั้งระบบเข็มขัดนิรภัยหรือถุงลมนิรภัยในรถยนต์นั่งส่วนบุคคล หรือการห้ามจำหน่ายสุราแก่บุคคลอายุต่ำกว่า 18 ปี เป็นต้น

### 3.2 วัตถุประสงค์อื่นที่ไม่ใช่ทางเศรษฐศาสตร์ (Non-Economic Goals)

โดยทั่วไประเบียบกฎเกณฑ์กำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจมุ่งเน้นเรื่องความมีประสิทธิภาพ และประเด็นในเรื่องตลาด อุปสงค์ อุปทาน และราคา ทั้งนี้ ระเบียบกฎเกณฑ์ทางเศรษฐกิจสามารถวิเคราะห์ได้ทั้งในเชิงเศรษฐศาสตร์จุลภาคและมหภาค แต่ขณะที่ระเบียบกฎเกณฑ์กำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบนี้มุ่งเน้นประเด็นทางด้านสังคมและเกี่ยวกับนโยบายการจัดสรรทรัพยากร และสามารถถูกวิเคราะห์โดยเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ แต่ที่จริงแล้วโดยส่วนใหญ่ระเบียบกฎเกณฑ์ทางสังคมมีวัตถุประสงค์ทั้งทางเศรษฐศาสตร์และไม่ใช่ทางเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือบางครั้งระเบียบกฎเกณฑ์ที่กำกับดูแลทางสังคมถูกนำมาใช้เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาเรื่องกลไกตลาดล้มเหลว

ในบางอุตสาหกรรมหรือบางสถานการณ์รัฐจะเข้าแทรกแซงอุตสาหกรรมด้วยมีวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่ใช่ทางเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือรัฐพยายามให้ระบบตลาดในอุตสาหกรรมนั้นขัดแย้งกับคุณค่าในสังคมหรือทางเลือกของสังคม กล่าวคือหากมีความขัดแย้งเกิดขึ้น รัฐต้องทำหน้าที่ประสานความขัดแย้งของระบบตลาดและมูลค่าของสังคม และมุมมองทางด้านที่ไม่ใช่ทางเศรษฐศาสตร์ ปัญหาทางจริยธรรมในระบบตลาดได้มีผลกระทบโดยตรงต่อ

โครงสร้างความสัมพันธ์ในสังคม ระบบตลาดอิงอยู่บนมูลค่าของสินค้าหรือวัตถุ ขาดการคำนึงถึงมูลค่าทางสังคม เช่น บริการทางการแพทย์หรือน้ำประปาถือว่าเป็นสินค้าทางศีลธรรม (Moral goods) หรือบริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานที่รัฐจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงเพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถบริโภคหรือใช้บริการดังกล่าว เป็นต้น

ดังนั้น ระบบตลาดมีข้อบกพร่องในแง่ของคุณค่าทางสังคม (Social value) ดังนี้

(1) ในการตัดสินใจว่าในการผลิตและการจัดสรรสินค้า ตลาดไม่สามารถแยกความแตกต่างระหว่างความต้องการ (Demand) หลักการ (Principle) และความจำเป็น (Need) ในระบบตลาด

(2) สมาชิกในการแลกเปลี่ยนในระบบตลาดไม่มีพันธะทางกฎหมายใดๆ ในกรณีก่อนมีการแลกเปลี่ยนหรือซื้อขายสินค้า โดยที่ไม่มีสัญญาระหว่างกัน (Pre-contractual Obligation)

(3) โดยทั่วไปในทางปฏิบัติ อำนาจในตลาดของผู้ประกอบการคืออำนาจในทางการเงินและความได้เปรียบในการแข่งขัน ซึ่งอาจเป็นตัวแปรที่สำคัญที่จะทำให้ทำลายคุณภาพของตลาดในบางสถานการณ์

(4) ระบบตลาดขาดกลไกที่ดีที่จะแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง หากมีความขัดแย้งเกิดขึ้นและไม่สามารถแก้ไขปัญหาด้วยระบบตลาดได้ผู้ประกอบการนั้นมีเพียงหนทางเดียวคือการออกจากระบบตลาด

ระบบตลาดอาจจะส่งเสริมให้เกิดมูลค่าทางสินค้าเพิ่มขึ้น แต่ระบบกลไกในสังคมอาจถูกทำลายหรือลดคุณค่าที่สำคัญทางสังคมลง ซึ่งอาจทำให้กลายเป็นสังคมที่เน้นแต่วัตถุ หากขาดการใส่ใจทางมูลค่าสังคมในการกำกับดูแลอุตสาหกรรมบางประเภทที่มีผลกระทบหรืออิทธิพลต่อโครงสร้าง





ความสัมพันธ์ทางสังคม ตัวอย่างของการกำกับดูแลทางสังคม เช่น การจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุหรือโทรทัศน์ การอนุญาตผลิตหรือจำหน่ายยาฆ่าโรค การกระจายบริการสาธารณสุขและการศึกษา การสร้างระบบประกันสังคม และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น เป็นที่น่าสังเกตว่าในปัจจุบัน การกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐได้ถูกสร้างและพัฒนามากขึ้นในเรื่องการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อม รัฐก็ได้ประดิษฐ์วิธีการกำกับดูแลแบบใหม่ในอุตสาหกรรมต่างๆ เช่น การใช้มาตรการจูงใจ ภาษีอากร หรือการอุดหนุน เป็นต้น

รัฐอาจสร้างกฎเกณฑ์หรือมาตรการการกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์นโยบายทางสังคมหรือการเมือง ตัวอย่างเช่น

- การกำหนดนโยบายกระจายความมั่งคั่งไปสู่ชนบทหรือผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เช่น บริการทางการแพทย์ บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน บริการไฟฟ้า โดยการวางกฎเกณฑ์บังคับผู้ประกอบการต้องให้บริการอย่างเท่าเทียมกับชนบทที่ห่างไกล หากได้รับสัมปทานจากรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค
- การกำหนดกฎเกณฑ์เรื่องมาตรฐานความปลอดภัยของสินค้าหรือการให้บริการ เช่น การควบคุมคุณภาพความปลอดภัยของอาหารและยาฆ่าโรค
- การกำกับดูแลเนื้อหารายการของกิจการโทรทัศน์และกิจการวิทยุกระจายเสียง โดยเฉพาะการคุ้มครองเด็กและเยาวชน
- การใช้มาตรการสนับสนุนทางการเงินในกิจการเกี่ยวกับสินค้าสาธารณะ เช่น การศึกษา บริการสาธารณสุข หรือ การประกันสังคม เป็นต้น

- การจัดสรรน้ำมันหรือสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นให้แก่ประชาชนในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉินอย่างภัยพิบัติจากธรรมชาติ

- การควบคุมและกำหนดราคาสินค้าอุปโภคบริโภคจากการที่สินค้านั้นมีราคาสูง

- การห้ามจำหน่ายยิวะหรือยาเสพติด แม้ว่าโดยหลักกฎหมายทั่วไปทุกคนจะมีเสรีภาพในการทำสัญญาก็ตาม

- การกำกับดูแลการวิจัยและพัฒนา หรือการทำสัญญาที่ขัดต่อศีลธรรมและจารีตประเพณีของสังคม

- การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมในกิจการพลังงานหรือสินค้าที่การผลิตก่อให้เกิดมลภาวะ

## 4. รูปแบบการเข้าแทรกแซงของรัฐ

รูปแบบของการที่รัฐบาลทำแทรกแซงดังกล่าวมีลักษณะแตกต่างกันไป ซึ่งแล้วแต่กรณีของปัญหาหรือสถานการณ์ โดยทั่วไปแล้ว แนวทางหรือวิธีการหลักที่ประเทศต่างๆ ใช้กันสามารถสรุปได้ดังนี้

### 4.1 การวางนโยบายและวางแผน (Policy making and Planning)

กล่าวคือ รัฐได้พยายามวางกรอบและแนวทางในการบริหารจัดการในภาพรวม องค์กรที่เกี่ยวข้องด้านนโยบาย เช่น สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และในแต่ละกระทรวง ทบวงหรือกรมก็มักมีหน่วยงานด้านนโยบายเพื่อกำหนดทิศทางการทำงานของแต่ละส่วนราชการขึ้นมา หรือการกำหนดให้องค์กรกำกับดูแลต้องจัดทำแผนแม่บทในการกำกับดูแลขึ้นมา

### 4.2 การสั่งการและควบคุมดูแล (Command and control)

ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหรือ





อิทธิพลของรัฐในการกำหนดกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานไว้ โดยหากพบว่ามีการฝ่าฝืนก็จะได้รับโทษ ซึ่งอาจเป็นทางแพ่งหรือทางอาญา ตัวอย่างเช่น องค์การกำกับดูแลที่รับผิดชอบด้านสาธารณสุขและความปลอดภัยในหลายประเทศมักจะดำเนินคดีทางกฎหมายแก่ผู้ประกอบการที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดไว้ โดยทั่วไปแล้ว การบังคับตามวิธีการของการสั่งการและควบคุมดูแลนั้นมักจะอยู่ในรูปของการห้ามพฤติกรรมบางรูปแบบหรือสั่งการให้ดำเนินการที่องค์การกำกับดูแลเห็นว่าเหมาะสมหรือวางเงื่อนไขของการเข้าสู่ตลาดไว้ องค์การกำกับดูแลที่ใช้วิธีการแบบการสั่งการและควบคุมดูแลมักจะต้องมีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ ส่วนใหญ่การกำกับดูแลแบบการสั่งการและควบคุมดูแลมักปรากฏในรูปของการวางรูปแบบมาตรฐานไว้ เช่น การกำหนดรายละเอียดของการขอรับและออกใบอนุญาตประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบการเข้าสู่ตลาด หรือปรากฏในรูปของการควบคุมดูแลคุณภาพของสินค้าหรือบริการ และอาจรวมถึงกระบวนการผลิตหรือให้บริการและการจัดสรรทรัพยากรด้วย รูปแบบหนึ่งซึ่งมักได้รับความนิยมนคือ การควบคุมดูแลราคาสินค้าหรือบริการ

ข้อดีของวิธีการนี้คือ จะมีการกำหนดมาตรฐานและประเภทของพฤติกรรมที่ต้องห้ามหรือถูกกำกับดูแลไว้ล่วงหน้าและเป็นรูปแบบเดียวกัน ซึ่งสามารถนำมาใช้ตรวจสอบการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการได้และสามารถระงับพฤติกรรมต้องห้ามได้ทันที ดังนั้นการกำกับดูแลจึงค่อนข้างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วในแง่ของการบังคับใช้กฎหมาย แต่ข้อเสียของวิธีการนี้คือ จะมีการเข้าไปแทรกแซงการบริหารและดำเนินการของผู้ประกอบการโดยตรง ซึ่งมีแนวโน้มที่จะถูกยึดจับไว้โดยกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลในตลาด และยิ่งผลไปสู่ต้นทุนในการปฏิบัติตามและ

บังคับใช้กฎหมายสูงขึ้น รวมทั้งอาจไม่จูงใจให้มีการปรับเปลี่ยนหรือพัฒนามาตรฐานการกำกับดูแลที่กำหนดไว้เดิมให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพตลาดและเทคโนโลยี ยังผลให้เกิดการกำกับดูแลที่รุ่มร่าม จนอาจเรียกว่ากำกับดูแลมากเกินไปเกินความจำเป็น

### 4.3 การกำกับดูแลตนเอง (Self-regulation)

การกำกับดูแลตนเองมักเกี่ยวข้องกับองค์การหรือสถาบันของผู้ประกอบการหรือสมาคมการค้าที่พัฒนาระบบของกฎเกณฑ์ที่กำกับดูแลและบังคับใช้ระหว่างบรรดาสมาชิกด้วยตนเอง ซึ่งแนวทางนี้ส่วนใหญ่เป็นระบบสมัครใจ รูปแบบง่าย ๆ ของวิธีการนี้ที่ปรากฏในปัจจุบันคือ สมาคมวิชาชีพต่างๆ เช่น สภานายความ แพทย์สภา หรือสภาวิศวกรรมศาสตร์ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มิใช่ว่าองค์การกำกับดูแลตนเองเหล่านี้จะมีความเป็นอิสระจนรัฐไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงได้เลย แต่ตามระบบแล้ว การดำเนินการขององค์การกำกับดูแลตนเองดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้การสอดส่องดูแลและติดตามของรัฐบาล เพื่อประกันว่าไม่มีการเลือกปฏิบัติและได้ปฏิบัติตามกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 39 กำหนดให้ กสทช. ในฐานะองค์การกำกับดูแลมีหน้าที่ส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อสารมวลชนเพื่อทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพและควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเองภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรม และ กสทช. จะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ให้ความเห็นเสริมในลักษณะคู่ขนาน (peer review) ในกรณีที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับความเสียหาย



เนื่องจากรายการที่ออกอากาศเป็นเท็จหรือละเมิดสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล เพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจทางอ้อม

ข้อดีของวิธีการกำกับดูแลแบบนี้คือองค์กรกำกับดูแลมักมีระดับของความตั้งใจและผูกพันสูงในการกำกับดูแลกันเองมากกว่าจะทำให้รัฐเข้ามากำกับดูแลจึงมีการวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานหรือพฤติกรรมต้องห้ามของบรรดาสมาชิกไว้อย่างชัดเจน เข้มงวด และมีรายละเอียดต่างๆ ค่อนข้างครบถ้วน นอกจากนี้การบังคับใช้กฎหมายก็ค่อนข้างจะมีประสิทธิภาพในแง่ของภาครัฐนั้นวิธีการนี้คือให้อุตสาหกรรมจัดการบริหารกันเอง ดังนั้น ต้นทุนในการกำกับดูแลจึงต่ำและรูปแบบและมาตรฐานของการกำกับดูแลจึงมักจะเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของอุตสาหกรรมมากกว่าการที่รัฐเข้าไปแทรกแซงรวมทั้งการปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ก็สามารถดำเนินการได้อย่างยืดหยุ่นและมีประสิทธิภาพกว่า แต่ข้อเสียของวิธีการนี้คือ เป็นที่หวงวิตกว่าองค์กรกำกับดูแลจะเข้าข้างสมาชิกของตนมากกว่าจะให้ความคุ้มครองผู้บริโภคเพราะองค์กรกำกับดูแลตนเองอาจกำหนดกฎเกณฑ์หรือตัดสินเข้าข้างพวกเดียวกัน เพื่อรักษาภาพพจน์โดยรวมขององค์กรและอาจปิดกั้นการตรวจสอบจากกลุ่มผู้บริโภค ทั้งนี้ บ่อยครั้งที่กระบวนการพิจารณามักจะไม่เปิดเผยต่อสาธารณะและขาดความโปร่งใสเท่าที่ควร ประกอบกับทางภาครัฐมักไม่กล้าเข้าไปตรวจสอบเพราะเกรงจะถูกกล่าวหาว่าเป็นการเข้าไปแทรกแซงโดยมิชอบ

**4.4 การให้แรงจูงใจทางเศรษฐกิจ (Economic Incentive)** เป็นทางเลือกที่นิยมใช้เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้วิธีการแบบสั่งการและควบคุมดูแล

ซึ่งถือว่าเป็นการกำกับดูแลที่ค่อนข้างเข้มงวดและกำหนดกฎเกณฑ์ไว้อย่างละเอียด วิธีการกำกับดูแลแบบจูงใจถูกนำเสนอให้ใช้เพื่อจูงใจให้ผู้ประกอบการหรือผู้บริโภคปรับเปลี่ยนพฤติกรรมบางประการให้สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ รัฐบาลสามารถกำกับดูแลพฤติกรรมของผู้ประกอบการโดยการใช้สัญญา การให้เงินสนับสนุน ภาษี การอุดหนุน และเครื่องมือจูงใจอื่นๆ ตัวอย่างของการให้แรงจูงใจคือการกำหนดอัตราภาษีแตกต่างกันระหว่างน้ำมันที่ผสมตะกั่วและน้ำมันปราศจากสารตะกั่ว โดยรัฐบาลมักจะส่งเสริมให้มีการใช้น้ำมันไร้สารตะกั่วมากกว่าน้ำมันที่ผสมสารตะกั่ว เพื่อลดการทำลายสิ่งแวดล้อมเพราะการจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงกว่ากับน้ำมันที่ก่อให้เกิดมลภาวะกับสิ่งแวดล้อมมากกว่าเท่ากับเป็นการลงโทษ ในขณะที่เดียวกันการจัดเก็บอัตราภาษีที่ต่ำกว่าของน้ำมันไร้สารตะกั่วก็อาจเป็นการส่งเสริมให้ลดการทำลายสิ่งแวดล้อม หรือในบางกรณีองค์กรกำกับดูแลอาจใช้มาตรการช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ผลิตหรือกระบวนการผลิตที่รักษาสิ่งแวดล้อม

ข้อดีของมาตรการจูงใจดังกล่าวคือการดำเนินการอาจไม่แพงและลดการใช้ดุลพินิจขององค์กรกำกับดูแล เพราะการลงโทษหรือให้รางวัลทางการเงินเพื่อเป็นการจูงใจนั้นจะทำหน้าที่เป็นกลไกในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ประกอบการหรือผู้บริโภคเอง จึงกล่าวได้ว่ามีการแทรกแซงจากองค์กรกำกับดูแลน้อย ซึ่งเท่ากับเป็นการลดความอันตรายของการยึดจับด้านการกำกับดูแล เพราะปฏิสัมพันธ์ทางตรงระหว่างองค์กรกำกับดูแลและผู้ถูกกำกับดูแลก็ลดน้อยลง ผู้ถูกกำกับดูแลจึงมีอิสระในการตัดสินใจและดำเนินการมากกว่ากรณีการกำกับดูแลแบบสั่งการและควบคุม นอกจากนี้ การใช้วิธีการนี้ยังช่วยลดต้นทุนและภาระของการใช้และรวบรวมข้อมูล



แต่ปัญหาสำคัญคือการกำกับดูแลโดยใช้แรงจูงใจนั้นยากที่จะคาดเดาผลลัพธ์และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นซึ่งอาจนำไปสู่ความล่าช้าในการกำกับดูแลและไม่ค่อยมีความยืดหยุ่น เพราะการบังคับใช้ก็ไม่มี ความยืดหยุ่น ประกอบกับกฎเกณฑ์จะมีความยุ่งยากซับซ้อนมาก ต้องใช้หลักเศรษฐศาสตร์เข้ามาช่วยค่อนข้างมากในการออกแบบ ซึ่งหากออกแบบผิดก็จะได้ผลลัพธ์ตามที่ต้องการ ปัญหาที่ต้องการแก้ไขอาจยังคงอยู่นอกจากนี้ หากไม่มีกลไกการตรวจสอบและบังคับใช้ที่ดี ผู้ประกอบการที่ถูกกำกับดูแลอาจหลบเลี่ยงมาตรการจูงใจที่เป็นเท่าหรือใช้กลยุทธ์เพื่อให้ได้รับมาตรการจูงใจที่เป็นรางวัล ดังนั้น องค์การกำกับดูแลต้องมีมาตรการตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมายที่ดีและมีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันการช่องว่างของระบบ ข้อบกพร่องอีกประการหนึ่งคือวิธีการแรงจูงใจนั้นใช้ได้กับการดำเนินการที่มีเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ แต่หากเป็นกรณีที่เกิดกิจกรรมหรือการดำเนินการดังกล่าวไม่มีเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์หรือเป็นเพียงอุบัติเหตุ ระบบจูงใจทางเศรษฐศาสตร์อาจใช้ไม่ได้ผลเท่าที่ควร

**4.5 การแจ้งหรือเปิดเผยข้อมูล (Disclosure or Informing)** วิธีการกำกับดูแลโดยการแจ้งหรือเปิดเผยข้อมูลคือการที่รัฐมีข้อกำหนดให้ผู้ประกอบการเปิดเผยบนผลิตภัณฑ์หรือแจ้งข้อมูลแก่ผู้บริโภคตามที่กำหนด วิธีการนี้ไม่ได้มีการกำกับดูแลกระบวนการผลิต ปัจจัยการผลิตที่ใช้ จำนวนผลิตภัณฑ์หรือราคาของผลิตภัณฑ์ โดยมากจะห้ามมิให้ผู้ประกอบการแสดงข้อมูลอันเป็นเท็จต่อผู้บริโภคหรือนำเสนอข้อมูลที่ทำให้ผู้บริโภคสับสนหลงผิดหรือในบางกรณีองค์การกำกับดูแลอาจกำหนดให้ผู้ประกอบการเปิดเผยข้อมูลอย่างเพียงพอแก่ผู้บริโภค

เพื่อสามารถใช้ในการตัดสินใจเลือกซื้อได้อย่างถูกต้อง เช่น ข้อมูลด้านราคา คุณภาพ วิธีการใช้ และการดูแลรักษา เป็นต้น ในการกำกับดูแลด้วยวิธีการนี้อาจเป็นการบังคับหรือใช้วิธีสมัครใจก็ได้

ข้อดีของวิธีการนี้คือวิธีการนี้นับว่าเป็นการแทรกแซงของภาครัฐที่น้อยมากและมีประโยชน์มาก ในกิจกรรมที่มีความเสี่ยงเกิดขึ้นน้อย การที่รัฐไม่เข้าไปควบคุมกำกับดูแลกระบวนการผลิต ก็อาจทำให้ผู้ประกอบการมีอิสระในการผลิต ซึ่งจะช่วยลดเวลาในการกระจายสินค้าของผู้ประกอบการ แล้วปล่อยให้ผู้บริโภคเป็นคนตัดสินใจเอง โดยภาครัฐไม่ต้องเข้าไปแทรกแซงหรือตัดสินใจแทนผู้บริโภค อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาของวิธีการนี้คือการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลและบ่อยครั้งที่ผู้บริโภคละเลยไม่ใส่ใจเอง แต่ในสินค้าบางประเภทนั้นข้อมูลที่แสดงมาอาจไม่ช่วยในการตัดสินใจของผู้บริโภคได้เลย เพราะเป็นข้อมูลทางเทคนิคที่ยากจะเข้าใจ ซึ่งการกำกับดูแลแบบสั่งการและควบคุมอาจจะดีกว่า เพราะหากภาครัฐเข้าไปควบคุมกำกับดูแลนั้นภาครัฐมีผู้เชี่ยวชาญ นอกจากนี้ ในบางกรณีต้นทุนของการเปิดเผยข้อมูลอาจสูงมาก

**4.6 การดำเนินการเอง (Acting directly)** รัฐบาลสามารถที่จะกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยเข้าไปลงมือดำเนินการเองหรือควบคุมนโยบายเองไม่ว่าจะเข้าไปเป็นเจ้าของกิจการหรือทำสัญญาสัมปทานหรืออนุญาตให้เอกชนดำเนินการแทน ตัวอย่างเช่น กิจการสาธารณสุขปลอดภัยหรือกิจการขนส่งส่วนใหญ่ ทั้งนี้ ข้อดีของวิธีการนี้คือรัฐสามารถประกันคุณภาพของการให้บริการและอนุญาตให้ภาครัฐวางแผนการลงทุนระยะยาวได้ เพราะบ่อยครั้งหากเป็นโครงการที่มีการลงทุนหรือความเสี่ยงสูง



ภาคเอกชนอาจไม่มีเงินลงทุนเพียงพอหรือไม่สามารถทำได้โดยผู้ประกอบการเพียงรายเดียว ภาครัฐต้องเข้ามาลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานหรือต้องการจัดการโครงข่าย แต่ข้อเสียของวิธีการนี้คือมีการใช้เงินลงทุนจากภาครัฐในการอุดหนุนโครงการ ซึ่งอาจทำให้ขาดแรงจูงใจในการพัฒนาและสร้างนวัตกรรมตามที่ตลาดต้องการ และเหตุผลอีกประการหนึ่งคือการที่ภาครัฐเข้าไปเกี่ยวข้องในกิจการโครงสร้างพื้นฐานก็มักจะมีประเด็นเรื่องความขัดแย้งทางการเมืองติดตามมา

**4.7 การระงับข้อพิพาท (Dispute settlement)** เป็นการแทรกแซงโดยรัฐเฉพาะในกรณีที่เกิดข้อพิพาทขึ้นระหว่างเอกชนและไม่อาจตกลงกันได้ รัฐในฐานะที่เป็นคนกลางที่น่าเชื่อถือที่สุดและมีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแล เช่น ในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 26 กำหนดว่าในกรณีที่มีการปฏิเสธไม่ให้ใช้โครงข่ายโทรคมนาคมหรือมีข้อที่ตกลงกันไม่ได้ในการเจรจาทำสัญญาการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม คู่กรณีมีสิทธิร้องขอให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

## 5. เครื่องมือที่ใช้ในการกำกับดูแล

ดังจะเห็นได้จากในเบื้องต้นแล้วว่าการเข้าแทรกแซงของรัฐนั้นจะเกิดขึ้นได้เนื่องจากเหตุผลประการใดบ้าง ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการกำหนดเครื่องมือและเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ตรงเป้าตรงประเด็น และได้ประโยชน์คุ้มค่ากับต้นทุนในการดำเนินงาน

ในทางวิชาการจึงได้กำหนดรูปแบบของเครื่องมือที่มีไว้เพื่อใช้ในการกำกับดูแลดังกล่าว เพื่อให้ง่ายต่อการวิเคราะห์ โดยทั่วไป เครื่องมือหลักที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลมีดังนี้

### 5.1 ควบคุมราคา (Price Controls)

การควบคุมราคาเป็นรูปแบบหนึ่งของการควบคุมกำกับดูแลที่นิยมใช้กันมาก การควบคุมราคากลับมาใช้มากในการควบคุมกำกับดูแลตลาดที่การผูกขาดโดยธรรมชาติ กล่าวคือ การควบคุมราคาจะใช้เพื่อควบคุมการมุ่งแสวงหากำไรสูงสุดของผู้ประกอบการที่ผูกขาด เพราะผู้ประกอบการประเภทนี้สามารถกำหนดราคาให้สูงเกินกว่าราคาตลาดที่มีการแข่งขันได้ตามอำเภอใจ การควบคุมกำกับดูแลนี้อยู่บนพื้นฐานแนวความคิดความมีประสิทธิภาพในการจัดสรรและเพื่อรักษาคุณภาพของระบบตลาด โดยทั่วไปการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการจะใช้กับกิจการสาธารณูปโภค ในทางทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์วิธีการควบคุมราคายังถูกใช้เป็นเครื่องมือที่ช่วยเพิ่มสวัสดิการทางสังคมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นหรือเพื่อบรรลุนโยบายบางประการของรัฐบาล ในบางครั้งการควบคุมราคากลับมาใช้ในตลาดที่มีการแข่งขันอยู่แล้วด้วย โดยอาจใช้เพื่อควบคุมภาวะเงินเฟ้อ การจัดสรรความมั่งคั่งใหม่ หรือการป้องกันมิให้มีการฉวยโอกาสในกรณีมีการขาดแคลน อย่างเช่น การกำหนดราคาให้แตกต่างในระหว่างกลุ่มผู้บริโภค โดยกำหนดผู้บริโภคบางกลุ่มต้องจ่ายแพงกว่า เพื่อนำไปสนับสนุนผู้บริโภคอีกกลุ่มหนึ่ง

อนึ่ง การควบคุมราคาเป็นมาตรการที่รัฐบาลนำมาใช้โดยออกเป็นกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ เพื่อให้ราคาในการตกลงซื้อขายสินค้าหรือบริการประเภทหนึ่งประเภทใดให้เป็นไปตามที่กำหนดเพื่อ



คุ้มครองผู้บริโภค โดยทั่วไป การควบคุมกำหนดราคาของสินค้าหรือบริการมีหลายรูปแบบ เช่น การควบคุมราคาขั้นสูง การควบคุมราคาขั้นต่ำ การควบคุมราคาที่แตกต่างกันหลายระดับ หรือการควบคุมราคาตามต้นทุนของสินค้าหรือบริการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลเรื่องราคาก็อาจไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาในบางสถานการณ์ เช่น การควบคุมราคาสินค้าที่จำเป็นบางประเภท ราคาสินค้าที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องจากการขาดข้อมูลข่าวสาร ผู้บริโภคเกิดความนิยมในช่วงสั้นๆ หรือราคาสินค้าถูกบิดเบือนโดยบุคคลภายนอก จึงอาจมีความจำเป็นต้องใช้มาตรการอื่นๆ มาประกอบ

ตัวอย่างเช่น ในกิจการโทรคมนาคม องค์กรกำกับดูแลมักจะมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอัตราค่าตอบแทนการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมเพราะผู้ประกอบการรายใหญ่สามารถกีดกันคู่แข่งที่เพิ่งเข้าสู่ตลาดโดยการปฏิเสธหรือล่าช้าในการเชื่อมต่อโครงข่ายหรือการเรียกเก็บค่าเชื่อมต่อราคาสูงแก่คู่แข่ง หรือให้การเชื่อมต่อคุณภาพต่ำ หลักเกณฑ์ดังกล่าวอาจครอบคลุมรวมถึงการกำหนดอัตราค่าตอบแทนวิธีการคิดต้นทุนและโมเดลต้นทุน การประกาศอัตราค่าบริการ แนวปฏิบัติกรให้ข้อมูลโครงข่ายและข้อเสนอการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายมาตรฐาน เป็นต้น หรือในบางประเทศ องค์กรกำกับดูแลอาจมีอำนาจกำกับดูแลผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดให้ขายบริการในราคาขายส่งแก่คู่แข่งเพื่อขายต่อบริการแก่ลูกค้าได้ ซึ่งนโยบายดังกล่าวต้องการจัดการปัญหาเรื่องผลกระทบของโครงข่าย การกำกับดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น และปัญหาการอุดหนุนไขว้และการตัดราคาเพื่อทำลายคู่แข่ง เป็นต้น หรือในตลาดโทรคมนาคมที่มีการผูกขาด

หรือถึงผูกขาดไม่มีการแข่งขันที่เพียงพอ องค์กรกำกับดูแลอาจกำกับดูแลอัตราค่าบริการในรูปแบบการควบคุมผลตอบแทนการลงทุน (Rate of Return Regulation) หรือควบคุมเพดานราคา (Price Cap Regulation) เพื่อคุ้มครองผู้ใช้บริการและประโยชน์สาธารณะ

## 5.2 การควบคุมการเข้าสู่ตลาดและการออกจากตลาด (Entry and Exit Controls)

การกำกับดูแลอาจอยู่ในรูปของการจำกัดการเข้าสู่ตลาดหรือออกจากตลาดของผู้ประกอบการในกิจการบางประเภท โดยการกำหนดเงื่อนไขของการเข้าสู่หรือออกจากตลาดของผู้ประกอบการหรือคุณสมบัติของผู้ประกอบการที่ประสงค์จะเข้าสู่ตลาดในกฎหมาย หรือให้อำนาจผู้กำกับดูแลเป็นผู้มีอำนาจตัดสินว่าเมื่อไรและอย่างไรสามารถเข้าสู่ตลาดหรือหยุดให้บริการได้ ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลการบริการวิชาชีพที่สำคัญต่างๆ คือต้องการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค เนื่องจากผู้บริโภคไม่สามารถรู้ว่คนไหนมีคุณสมบัติเพียงพอที่จะให้บริการในเรื่องเฉพาะเหล่านั้นได้ และบริการเหล่านี้มีความสำคัญต่ออาศัยความรู้ความสามารถเฉพาะทาง อย่างเช่น การบริการทางวิชาชีพ เช่น แพทย์ ทนายความ หรือสถาปนิก เป็นต้น นอกจากนี้ อาจมีการจำกัดการเข้าสู่กิจการบางประเภท โดยเฉพาะกิจการสาธารณูปโภค เช่น กิจการผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้า กิจการประปา กิจการขนส่ง หรือกิจการสื่อสาร เป็นต้น ซึ่งวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลกิจการประเภทนี้ คือต้องการจัดสรรการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด หรือปกป้องรักษาระบบการกำกับดูแลการผูกขาดโดยธรรมชาติที่สมดุลและมีประสิทธิภาพแล้ว



ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าในบางกิจการอาจมีการใช้การจำกัดการเข้าสู่ตลาดควบคู่ไปกับการกำหนดควบคุมอัตราราคาขั้นต่ำ เพื่อหลีกเลี่ยงการเกิดการแข่งขันที่ทำลายกันเองหรือการแข่งขันที่มากเกินไป ทั้งนี้เพราะหากไม่มีการจำกัดการเข้าสู่ตลาด การควบคุมเฉพาะการกำหนดอัตราราคาขั้นต่ำ อาจนำไปสู่การลงทุนที่มากเกินไปในตลาดนั้นและมีการแข่งขันสูงหากเป็นกิจการที่มีแรงจูงใจสูงในการลงทุน ซึ่งต่อมากการลงทุนที่มากเกินไปอาจนำไปสู่การลดลงของกำไรของบริษัท จนอาจกลายเป็นตลาดที่มีการทำลายกันเอง เห็นได้ชัดในกิจการขนส่งทั้งทางบกและทางอากาศ โดยมีการจำกัดจำนวนผู้ที่เข้ามาประกอบการในธุรกิจประเภทนี้และกำหนดอัตราค่าโดยสารหรือค่าขนส่งขั้นต่ำไว้ด้วย เพื่อให้บริษัทที่เข้ามาประกอบการสามารถดำเนินการอยู่ได้ โดยไม่มีการตัดราคากัน จนทำให้บางบริษัทต้องออกจากการแข่งขันจากธุรกิจประเภทนี้ไป

การกำกับดูแลการออกจากตลาดนั้นได้บังคับห้ามบริษัทหยุดกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาตก่อนจากหน่วยงานของรัฐที่ดูแลในเรื่องนี้ ซึ่งหน่วยงานของรัฐอาจจะอนุญาตให้บริษัทหยุดให้บริการได้ หากการหยุดกิจการนั้นไม่มีผลกระทบต่อความจำเป็นของสังคม เหตุผลและเงื่อนไขที่สำคัญที่จำเป็นต้องมีการกำกับดูแลการหยุดให้บริการของผู้ประกอบการ มีดังนี้

(1) เพื่อความเป็นธรรมในสังคม ผู้ประกอบการที่ผูกขาดหรือเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณูปโภคไม่ควรจะอนุญาตให้หยุดการให้บริการหรือผลิตสินค้าเพียงเพราะเหตุผลว่าการดำเนินกิจการขาดทุนหรือไม่มีกำไร

(2) ในบางกรณี หากมีการหยุดให้บริการ อาจก่อให้เกิดปัญหาร้ายแรงทางสังคม เช่น

การหยุดให้บริการทางสาธารณสุข สวัสดิการทางสังคม หรือความปลอดภัยของประชาชนในสังคม เป็นต้น

(3) ผู้ประกอบการประเภทอื่นๆ ที่มีความจำเป็นต้องใช้บริการหรือสาธารณูปโภคนั้นๆ ต้องการความมั่นใจและเชื่อมั่นในเสถียรภาพและมั่นคงของการดำเนินการให้บริการ มิฉะนั้นอาจไม่มีการลงทุนในกิจการอื่นๆ ที่จำเป็นต้องใช้สาธารณูปโภคหรือบริการนั้น และนำไปสู่ผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม

ตัวอย่างเช่น ในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 20 กำหนดว่าผู้รับใบอนุญาตจะพักหรือหยุดการให้บริการไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งสะท้อนแนวคิดตามหลักกฎหมายมหาชนเรื่องความต่อเนื่องของบริการสาธารณะด้วย

### 5.3 การจัดสรรหรือกระจายความมั่งคั่ง (Wealth Allocation)

การจัดสรรความมั่งคั่งเป็นเครื่องมือกำกับดูแลที่มีวัตถุประสงค์ทางสังคม โดยที่รัฐจะเข้ามากำกับดูแลการจัดสรรความมั่งคั่งหรืออำนาจระหว่างผู้ประกอบการและประชาชนผู้บริโภคหรือใช้บริการ รวมทั้งระหว่างผู้บริโภคด้วยกันที่ต่างประเภทกัน ทั้งนี้เพราะในตลาดที่ไม่มีการกำกับดูแลมีแนวโน้มที่ก่อให้เกิดการสะสมความมั่งคั่งเป็นกระจุก รัฐจึงจำเป็นต้องจัดสรรหรือกระจายความมั่งคั่งใหม่เพื่อให้ประชาชนสามารถได้รับบริการหรือสินค้าที่จำเป็น โดยไม่จำเป็นต้องใช้กลไกทางด้านภาษีและการคลัง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเกี่ยวกับนโยบายการจัดสรรหรือกระจายความมั่งคั่ง คือ การอุดหนุนข้ามกิจการ





โดยการบังคับหรือวางกฎเกณฑ์ให้ผู้ประกอบการที่จะเข้ามาประกอบธุรกิจบางประเภทต้องดำเนินธุรกิจหรือให้บริการอีกประเภทหนึ่งด้วย ซึ่งเป็นธุรกิจที่มีความสำคัญ จำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ แต่เป็นธุรกิจที่ไม่มีกำไรหรือมีกำไรน้อย ทั้งนี้เพราะต้องการให้มีผู้มารับภาระในธุรกิจที่ไม่มีกำไร ซึ่งอาจไม่มีผู้ใดต้องการเข้ามาดำเนินการ นโยบายของการอุดหนุนข้ามกิจการจะดึงดูดใจให้ผู้เข้ามารับดำเนินการธุรกิจที่ไม่มีกำไร โดยผู้ประกอบการสามารถถ่ายโอนกำไรจากธุรกิจที่มีกำไรมาเฉลี่ยการขาดทุนในธุรกิจที่ไม่มีกำไรได้ หรือกรณีการกำหนดอัตราค่าบริการแบบก้าวหน้าที่ถือได้ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดสรรหรือกระจายความมั่งคั่ง เช่น กิจการจำหน่ายกระแสไฟฟ้าหรือประปา และรวมทั้งนโยบายเรื่องการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงหรือการกระจายการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553

นอกจากนี้ กฎหมายป้องกันการตั้งราคาแตกต่างก็อาจถือว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดสรรหรือกระจายความมั่งคั่ง ทั้งนี้เพราะการตั้งราคาแตกต่างมักเกิดกับธุรกิจขนาดกลางและเล็กที่ไม่มีอำนาจในการต่อรองมากนัก บริษัทหรือผู้ประกอบการรายใหญ่สามารถตั้งราคาได้ตามความพอใจและทำให้ได้รับกำไรมหาศาล ซึ่งส่งผลเสียอย่างมากต่อการแข่งขัน เช่น กิจการโทรคมนาคม หรือกิจการขนส่ง เป็นต้น ดังนั้น กฎหมายประเภทนี้จะส่งเสริมการประกอบธุรกิจของธุรกิจขนาดกลางและเล็ก รวมทั้งปกป้องการแข่งขันที่อาจถูกบิดเบือนโดยการใช้อำนาจและความมั่งคั่งทางตลาด

## 5.4 การกำหนดมาตรฐานหรือคุณภาพ (Standard Setting)

การกำหนดมาตรฐานของสินค้าหรือบริการ เป็นวิธีการกำกับดูแลของรัฐที่สำคัญประเภทหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ความคุ้มครองผู้บริโภค อันเนื่องมาจากผู้ประกอบการอาจผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือให้บริการที่ไม่มีคุณภาพ ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภคหรือผู้ใช้บริการได้ ตัวอย่างเช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา อุตสาหกรรมสายการบิน มีการแข่งขันที่เข้มข้น มีการตัดราคาต่ำโดยสารจนกระทั่งต่ำมาก เนื่องจากการตัดราคาต่ำโดยสารทำให้บริษัทสายการบินหลายสายไม่สามารถได้กำไรจากการประกอบธุรกิจ บริษัทเหล่านี้เพื่อความอยู่รอดในธุรกิจจึงจำเป็นต้องลดการบริการอื่นๆ หรือจำนวนคนงาน ที่สำคัญคือรวมทั้งการลดการตรวจตราบำรุงรักษาเครื่องบิน ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงเพื่อให้ความคุ้มครองและปลอดภัยแก่ผู้ใช้บริการ โดยการกำหนดมาตรฐานหรือคุณภาพของการให้บริการ โดยเฉพาะการตรวจซ่อมบำรุงรักษาเครื่องบินให้มีสภาพที่ปลอดภัยสำหรับการบินทุกครั้ง ซึ่งในกิจการขนส่งในสาขาอื่นก็เช่นเดียวกันไม่ว่าจะเป็นการขนส่งทางถนนหรือทางน้ำ การกำกับดูแลมาตรฐานด้านความปลอดภัยเป็นกฎเกณฑ์ที่เข้มงวด เพราะการละเลยมาตรฐานด้านความปลอดภัยอาจนำไปสู่อุบัติเหตุและความเสียหายอื่นติดตามมา

นอกจากนี้ การกำกับดูแลในเรื่องการกำหนดมาตรฐานหรือคุณภาพอาจมีวัตถุประสงค์ทางสังคมที่หลากหลาย เช่น การคุ้มครองผู้บริโภค ความปลอดภัยของสินค้า การปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อม หรือการคุ้มครองคนงาน เป็นต้น โดยรัฐอาจบังคับโดยการลงโทษทางอาญา การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการ การปรับทางแพ่ง หรือใช้วิธีจูงใจแบบ





อื่น ๆ ตัวอย่างของการกำกับดูแลโดยการกำหนดมาตรฐาน คือ ในอุตสาหกรรมการผลิตรถยนต์ รัฐได้วางมาตรฐานของการผลิตรถยนต์เพื่อความปลอดภัยของผู้โดยสาร หรือในอุตสาหกรรมยา ก็มีระเบียบหลักเกณฑ์ เรื่องคุณภาพมาตรฐานสำหรับยาว่าต้องได้รับการตรวจสอบคุณภาพจากหน่วยงานของรัฐก่อนที่จะสามารถวางจำหน่ายได้ รวมทั้งในกิจการการศึกษาด้วย รัฐก็ได้วางหลักเกณฑ์เรื่องคุณภาพของสถานที่และคุณสมบัติของอาจารย์ผู้สอนของสถานศึกษาเอกชน เพื่อรักษามาตรฐานการศึกษาในสังคม หรือในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงที่รัฐโดยส่วนใหญ่ได้วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับตัวเนื้อหาสาระของสิ่งที่จะถูกส่งออกแพร่ภาพหรือกระจายเสียง โดยห้ามการเผยแพร่บางสิ่งซึ่งขัดกับหลักศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือกำหนดให้องค์กรแพร่ภาพกระจายเสียงมีหน้าที่ต้องเผยแพร่นโยบายของรัฐบาลหรือข่าวสารที่สำคัญ เป็นต้น

### 5.5 การใช้ภาษีและสิ่งจูงใจอื่นๆ ทางเศรษฐกิจ (Taxes and Other Economic Incentives)

ในการกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภท การมีระเบียบกฎเกณฑ์ที่บังคับหรือควบคุมผู้ประกอบการอาจบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ได้ยากในบางกรณี ดังนั้น แทนที่จะใช้การบังคับเพื่อให้ผู้ประกอบการทำตามมาตรการที่รัฐมุ่งประสงค์ รัฐบาลอาจใช้ระบบภาษีหรือวิธีจูงใจอื่นเพื่อจูงใจให้ผู้ประกอบการให้ความร่วมมือปฏิบัติตาม อย่างเช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบาลได้รณรงค์ทั้งผู้ผลิตสินค้าและประชาชนให้ผลิตสินค้าหรือซื้อสินค้าที่ผลิตโดยกรรมวิธีที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมหรือใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างประหยัด โดยการ

กำหนดสัญลักษณ์เพื่อแจ้งให้ผู้บริโภคทราบว่าสินค้าที่ผลิตโดยรักษาสิ่งแวดล้อมหรือถูกใช้โดยไม่ทำลายรักษาสภาพแวดล้อม และรัฐบาลยังใช้กลไกทางด้านภาษีมารจูงใจให้ผู้ประกอบการช่วยรักษาสิ่งแวดล้อม โดยรัฐได้กำหนดประเภทของเทคโนโลยีที่ช่วยลดมลพิษ หากผู้ประกอบการได้ใช้เทคโนโลยีที่รัฐสนับสนุนให้ใช้จะได้รับการหักหรือลดภาษีในอัตราก้าวหน้า

## 6. วัฏจักรของการกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า หน้าที่หลักของรัฐบาลในระบบเศรษฐกิจแบบเสรี คือการส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและสวัสดิการของประชาชน รัฐบาลพยายามที่จะบรรลุถึงวัตถุประสงค์เหล่านี้ โดยใช้หลายวิธีการ เช่น การวางนโยบายมุ่งสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ การเพิ่มการจ้างงาน การยกระดับมาตรฐานการศึกษาของประชาชน การสร้างความเท่าเทียม การส่งเสริมนวัตกรรม การยกระดับมาตรฐานการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของประชาชน ดังนั้น กฎเกณฑ์การควบคุมกำกับดูแลเหล่านี้จึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะช่วยรัฐบาลบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น

แนวความคิดของรัฐสมัยใหม่เชื่อว่า รัฐบาลมีความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปรับปรุงกฎเกณฑ์การกำกับดูแลอุตสาหกรรมอยู่เสมอ รวมทั้งโครงสร้างและกระบวนการที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกันว่าหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ใช้กำกับดูแลอุตสาหกรรมได้ส่งเสริมและสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลรวม ทั้งคุ้มครองผู้บริโภคอยู่ตลอดเวลา การกำกับดูแล



อุตสาหกรรมของรัฐในแง่เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ รัฐจะเข้ากำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจก็ต่อเมื่อกลไกของตลาดล้มเหลวในการทำหน้าที่กำกับดูแลระบบตลาด ในการกระบวนการสร้างกฎเกณฑ์กำกับดูแลเหล่านี้ ประการแรก การกำหนดหรือระบุสาเหตุที่จะต้องทำการกำกับดูแลจำเป็นจะต้องมีการกำหนดว่าเป็นเหตุผลใด เช่น ด้านเศรษฐศาสตร์ หรือสังคม และถ้าเป็นเหตุผลทางด้านเศรษฐศาสตร์ก็มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดหรือระบุสาเหตุที่ทำให้กลไกตลาดล้มเหลว ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างตลาดและปัญหาที่แท้จริงที่เกิดขึ้นในตลาดหรืออุตสาหกรรม ประการที่สอง รัฐจะต้องวางหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว โดยในขั้นตอนนี้จะเป็นการเลือกวิธีการนำเครื่องมือมาใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพที่สุด ซึ่งในขั้นตอนนี้ผู้ดำเนินการควรจะต้องตรวจสอบหาถึงความเป็นไปได้ของวิธีการหลายๆ วิธีเพื่อมาใช้เป็นตัวเลือก ซึ่งในการคัดเลือกนั้นควรจะต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่ได้รับและต้นทุนที่ต้องสูญเสียไปด้วย โดยเฉพาะการประเมินให้อยู่ในรูปของตัวเงิน และเปรียบเทียบกับทุกวิธี อย่างไรก็ตาม รัฐในบางครั้งอาจตัดสินใจผิดพลาดในการสร้างและบังคับใช้กฎเกณฑ์การกำกับดูแล (Mismatch) ซึ่งอาจเกิดจากการที่รัฐระบุสาเหตุที่ทำให้กลไกตลาดล้มเหลวผิดพลาด หรือเกิดจากรัฐเลือกใช้มาตรการที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้งการขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าว ปัญหาเหล่านี้มักเรียกว่าความล้มเหลวของรัฐ (Government Failure) ซึ่งจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนระบบการกำกับดูแลใหม่ (Re-regulation) ซึ่งปัจจุบันส่วนใหญ่มักอ้างอิงถึงการปรับเปลี่ยนจากระบบ

ดำเนินการเองโดยรัฐมาเป็นการดำเนินการโดยเอกชน (Privatization) และรัฐกลายมาเป็นผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแลแทน

นอกจากนี้ ก็ยังมีปัจจัยหลายอย่างเข้ามาเกี่ยวข้องกับการกำหนดกฎเกณฑ์การกำกับดูแลเหล่านี้ เช่น การเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ หรือสังคม หรือความก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ที่อาจส่งผลให้กฎเกณฑ์การกำกับดูแลที่มีอยู่เดิมล้าสมัยและอาจกลายเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม จึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการกำกับดูแล หรือการลดการกำกับดูแล เพื่อต้องการทำให้ตลาดกลับสู่ดุลยภาพที่มีการแข่งขันโดยเสรีอีกครั้ง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือในอดีตกิจการโทรคมนาคม หรือการผลิตกระแสไฟฟ้า ถือเป็นกิจการที่ควรผูกขาดโดยรัฐหรือผู้ประกอบการเพียงรายเดียว เพราะมีลักษณะเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติ แต่ด้วยความก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่ส่งผลขจัดลักษณะการผูกขาดโดยธรรมชาติของกิจการเหล่านี้ ทำให้กิจการเหล่านี้สามารถเปิดให้มีการแข่งขันได้ หรือมีการปฏิรูปการกำกับดูแลอุตสาหกรรมหลายประเภท เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ทางสังคมหรือสิ่งแวดล้อมด้วย อาทิเช่น อุตสาหกรรมน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ อุตสาหกรรมผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้า หรืออุตสาหกรรมขนส่ง เป็นต้น

ในการเลือกเครื่องมือกำกับดูแลนั้น รัฐควรเลือกใช้เครื่องมือที่มีความยืดหยุ่น และเปิดโอกาสให้กับผู้ประกอบการได้มีทางเลือกเป็นอันดับแรกก่อน และเมื่อไม่ได้ผลจึงค่อยใช้เครื่องมือที่มีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ และรัฐควรเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมและมีความร่วมรับผิดชอบต่อการกำกับดูแลมากขึ้นเท่าไรโอกาสที่การควบคุมกำกับดูแลนั้นจะประสบความสำเร็จก็มากขึ้นเท่านั้น



โดยต้องให้โอกาสแก่ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบายและกฎอย่างเพียงพอด้วย จึงเป็นที่มาของแนวคิดการกำกับดูแลร่วมกัน (Co-regulation) อย่างเช่น การสร้างประมวลจริยธรรมในอุตสาหกรรม โดยเฉพาะวงการสื่อสารมวลชนหรือกลุ่มวิชาชีพต่างๆ และปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่องค์กรกำกับดูแลต้องพึงระลึกคือกระบวนการกำกับดูแล (Regulatory process) ที่ต้องมีความโปร่งใส คำสั่งหรือกฎต้องมีความเหมาะสม ได้สัดส่วน สมเหตุสมผล และสามารถถูกตรวจสอบได้ รวมทั้งมีสิทธิได้รับทราบข้อเท็จจริง และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงหลักฐานได้ หากได้รับผลกระทบจากการกำกับดูแล ดังจะเห็นได้จากกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่ควรต้องคำนึงคือในหลายกรณีนั้นการตัดสินใจเลือกเครื่องมือหรือแนวทางกำกับดูแลนั้นมักมีการแลกเปลี่ยนระหว่างวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือนอกเหนือจากเกิดผลตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการแล้ว การกำกับดูแลมักจะก่อให้เกิดผลกระทบอีกด้านหนึ่งเสมอ ซึ่งรัฐจำเป็นต้องตระหนักถึงในผลกระทบดังกล่าวด้วย ตัวอย่างเช่น การกำกับดูแลอาจก่อให้เกิดผลประโยชน์แต่ในขณะเดียวกันก็อาจก่อให้เกิดต้นทุนแก่ผู้ถูกกำกับดูแลซึ่งในท้ายที่สุดก็จะผลกระทบกระตุ้นทุนดังกล่าวไปยังผู้บริโภค หรือกรณีที่รัฐกำกับดูแลอัตราค่าบริการอย่างไม่สมเหตุสมผลก็อาจส่งผลในทางลบที่จะลดแรงจูงใจในการลงทุนหรือพัฒนาวัตกรรมของผู้ถูกกำกับดูแลได้ ดังนั้นการกำกับดูแลของรัฐจำเป็นต้องมีการทบทวนหรือปรับปรุงอยู่เสมอเพื่อให้การกำกับดูแลมีประสิทธิภาพและเหมาะสมอยู่ตลอด (Better Regulation)

การปฏิรูปการกำกับดูแล (Regulatory Reform) คือการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจของ

ประเทศและเพิ่มขีดความสามารถในการปรับเปลี่ยนหรือรักษาสภาพการแข่งขันในตลาด โดยหลักการวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปการควบคุมกำกับดูแลคือการปรับปรุงให้การดำเนินการของผู้ประกอบการมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ส่งเสริมให้มีการแข่งขันและนวัตกรรมมากขึ้น กล่าวในรายละเอียดคือ การปฏิรูปการกำกับดูแลมุ่งที่จะส่งเสริมให้กระบวนการผลิตมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ราคาสินค้าและบริการลดลง คุณภาพสินค้าและบริการเพิ่มขึ้น และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยทั่วไป นอกจากนี้ การปฏิรูปการกำกับดูแลก็พยายามจะลดภาระทางธุรกิจของผู้ประกอบการในการดำเนินการ การเพิ่มความโปร่งใสในการดำเนินงาน และตัดสินใจของหน่วยงานรัฐ และปรับปรุงระบบการบริหารงานของรัฐให้ดีขึ้นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างเช่น การปฏิรูปกรอบการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของสหภาพยุโรป ในปี ค.ศ. 2002 เนื่องจากสภาพแวดล้อมทั้งทางตลาดและเทคโนโลยีของอุตสาหกรรมเปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างมาก โดยมีการปรับปรุงแนวคิดเกี่ยวกับการเปิดเสรีและกำกับดูแลโครงข่ายโดยมีความเป็นกลางทางเทคโนโลยี และแนวทางการกำหนดนิยามตลาด (Market definitions) และการวิเคราะห์และระบุผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญใหม่ (Significant Market Power หรือนิยมเรียกย่อๆ ว่า SMP) ให้สอดคล้องกับบริบทและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในยุคหลอมรวมระหว่างกิจการโทรคมนาคมและกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

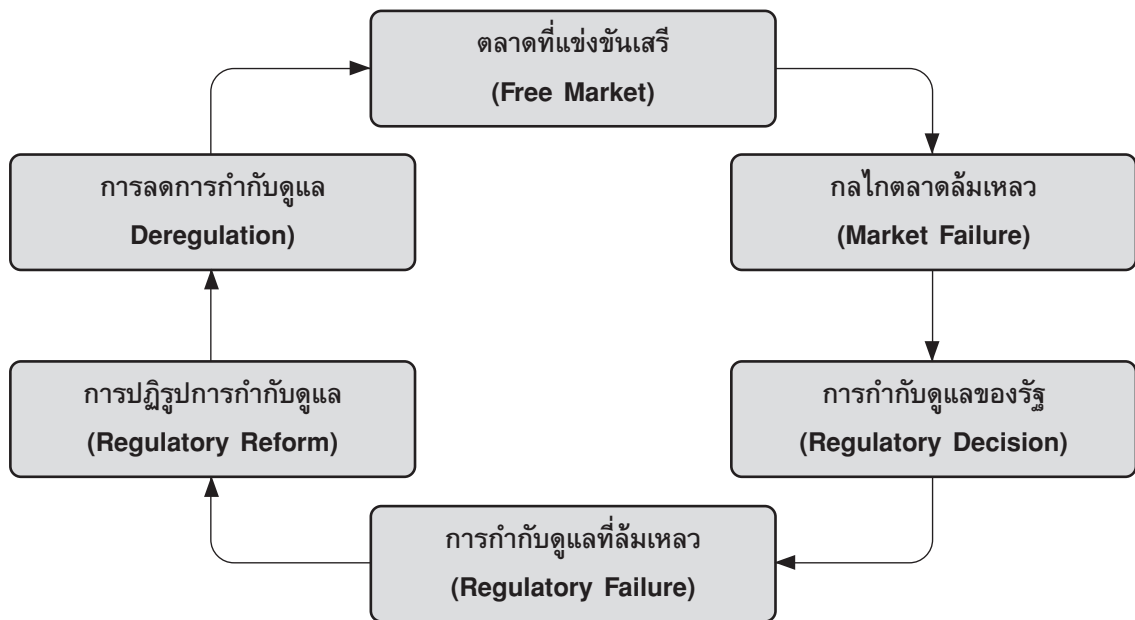
ในขณะที่การลดการควบคุมกำกับดูแล (Deregulation) หมายถึง การยกเลิกการกำกับดูแลทั้งหมดหรือการลดบทบาทของรัฐในการกำกับดูแลอุตสาหกรรม โดยการลดหรือผ่อนคลายนโยบายกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการกำกับดูแลกิจการในอุตสาหกรรม



เพื่อก่อให้เกิดการแข่งขันกันอย่างเสรีมากขึ้น โดยระบบตลาดหรือมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากกฎเกณฑ์การกำกับดูแลของรัฐที่มีอยู่ อาจไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่สอดคล้องกับความต้องการของสังคม แต่อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีรัฐอาจไม่ยกเลิกระเบียบกฎเกณฑ์การกำกับดูแลทั้งหมด จำเป็นต้องคงการกำกับดูแลอุตสาหกรรมในบางรูปแบบไว้ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจากผลในทางลบที่อาจเกิดจากการแข่งขันอย่างเสรี บ่อยครั้งที่การลดการกำกับดูแลกลายเป็นวิธีการหนึ่งหรือส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการกำกับดูแล ซึ่งในท้ายที่สุดหากรัฐลดบทบาทในการเข้าไปแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยปล่อยให้กลไกตลาดทำงานเป็นหลัก กิจกรรมดังกล่าวก็กลายเป็นตลาดที่แข่งขันเสรีอีกครั้งหนึ่ง กระบวนการเหล่านี้ในทางวิชาการเรียกว่า “วัฏจักรของการกำกับดูแล”

## 7. unสรุป

ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมสมัยใหม่มีหลักการพื้นฐานว่า รัฐจะเข้าแทรกแซงการดำเนินการทางเศรษฐกิจของเอกชน เมื่อมีความจำเป็นเท่านั้น โดยเหตุผลในการแทรกแซงโดยชอบของรัฐที่มักนิยมอ้างคือ กรณีที่กลไกทางตลาดล้มเหลวหรือระบบตลาดมีข้อบกพร่อง เช่น การผูกขาดโดยธรรมชาติ การขาดข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอ การแข่งขันที่มากเกินไป หรือผลกระทบจากภายนอก เป็นต้น ในการแทรกแซงนั้น รัฐมักจะสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อควบคุมกำกับดูแลอุตสาหกรรมหรือกิจการดังกล่าว เพื่อแก้ไขหรือปรับปรุงข้อบกพร่องหรือปัญหานั้นๆ การควบคุมกำกับดูแลของรัฐประเภทนี้เรียกว่าเป็นการควบคุมกำกับดูแลที่มีวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ รัฐก็อาจเข้าแทรกแซงการดำเนินธุรกิจของเอกชน เพื่อบรรล่วัตถุประสงค์ทางสังคมหรือ



รูปแสดงถึงวัฏจักรของการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ



นโยบายทางการเมือง เช่น การคุ้มครองผู้บริโภค การกระจายความมั่งคั่ง หรือการปกป้องสิ่งแวดล้อม เป็นต้น การแทรกแซงในลักษณะนี้เรียกว่าการควบคุม กำกับดูแลที่มีวัตถุประสงค์ไม่ใช่ทางเศรษฐกิจ หรือการควบคุมกำกับดูแลทางสังคม ซึ่งมีหลักการและแนวคิดพื้นฐานที่แตกต่างกัน แต่ก็มีเป้าหมายหลักร่วมกัน ทฤษฎีที่สนับสนุนแนวคิดข้างต้นนี้เรียกว่า “ทฤษฎีการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ”

ทฤษฎีการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจเป็นข้อความคิดที่เสนอกรอบและกระบวนการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาและตัดสินใจเลือกเครื่องมือการกำกับดูแลที่เหมาะสมกับการจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีสมมติฐานหลักคือเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นว่าแนวทางใดจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมระหว่างการเข้าแทรกแซง โดยรัฐกับแนวทางที่วางอยู่บนพื้นฐานของกลไกตลาด รัฐจะต้องเลือกแนวทางที่วางอยู่บนพื้นฐานของกลไกตลาด การเข้าแทรกแซงของรัฐควรเกิดขึ้นเมื่อตลาดมีความไม่สมบูรณ์หรือล้มเหลวเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากการเข้าแทรกแซงของรัฐ โดยผ่านนโยบายหรือกฎข้อบังคับของรัฐ และกลไกตลาดล้วนแต่เป็นระบบที่ไม่สมบูรณ์ทั้งสิ้น ดังนั้น หากสังคมจำเป็นที่จะต้องเลือกระหว่างความไม่สมบูรณ์ของทั้งสองสิ่ง ความไม่สมบูรณ์ทางด้านกลไกตลาดย่อมเป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากกว่า การกำกับดูแลของรัฐควรจะสร้างแรงจูงใจเพื่อโน้มน้าวให้เกิดการนำกลไกตลาดเข้ามาใช้ให้มากที่สุด แต่เมื่อใดที่กลไกตลาดทำหน้าที่ไม่ดีหรือบกพร่อง การใช้นโยบายการเข้าแทรกแซงโดยวิธีใด ๆ ย่อมต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป โดยรัฐมีเครื่องมือหลายประเภทที่จะใช้ในการกำกับดูแลอุตสาหกรรม อย่างเช่น การควบคุมราคา การกำหนดมาตรฐานหรือคุณภาพ การจำกัดการเข้า

หรือออกจากตลาด หรือการกระจายความมั่งคั่ง เป็นต้น ในอุตสาหกรรมหนึ่งๆ แม้มีปัญหากลไกตลาดบกพร่อง รัฐก็อาจต้องใช้กลไกหรือเครื่องมือการกำกับดูแลหลายอย่าง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ เช่น ในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภคที่ผูกขาด รัฐอาจใช้การควบคุมกำหนดราคาและการจำกัดการเข้าและออกจากตลาด เพื่อส่งเสริมให้ระบบตลาดผูกขาดโดยธรรมชาติสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือรัฐอาจใช้เครื่องมือกำกับดูแลอื่นประกอบด้วย เช่น การกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคหรือการจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางสังคมหรือสิ่งแวดล้อม ดังจะเห็นได้จากกฎหมายการประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ให้อำนาจองค์การกำกับดูแลหลากหลายประการ

ทั้งนี้ การเข้าไปแทรกแซงควรต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและได้สัดส่วนด้วย ที่สำคัญควรจะต้องมีมาตรการรองรับความเสี่ยงและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการแทรกแซงของรัฐ เนื่องจากลักษณะของโครงสร้างตลาดที่แตกต่างกันย่อมต้องการลักษณะทางกฎหมาย กฎเกณฑ์หรือข้อบังคับที่แตกต่างกันทั้งด้านขอบเขตและรายละเอียด ในบางครั้งอุตสาหกรรมหนึ่งอาจมีตลาดย่อยๆ ซึ่งมีโครงสร้างและสภาพของตลาดที่แตกต่างกัน การใช้กฎระเบียบหรือแนวทางการกำกับดูแลรูปแบบเดียวย่อมไม่สามารถสร้างประสิทธิภาพสูงสุดหรือบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการได้ การตัดสินใจกำกับดูแลจึงต้องพิจารณาเป็นรายตลาดไป โดยอาจจำเป็นต้องมีการกำหนดนิยามตลาดและตลาดที่เกี่ยวข้อง แล้ววิเคราะห์สภาพของแต่ละตลาดก่อนจะตัดสินใจใช้เครื่องมือการกำกับดูแลที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพกับ



สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้น นอกจากนี้ แม้ว่าการวิเคราะห์ตลาดล้มเหลวเพื่อเป็นเครื่องมือช่วยของคํากำกับดูแลในการวางนโยบายหรือออกมาตราการกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม แต่กฎเกณฑ์การกำกับดูแลของรัฐอาจต้องมีการปฏิรูปหรือปรับเปลี่ยน เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคม หรือเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ในท้ายที่สุด ต้องพึงระลึกว่าแนวความคิดนี้เป็นทางเลือกหรือเครื่องมือหนึ่งของรัฐที่ใช้หลักการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ในการช่วยตัดสินใจกำกับดูแลกิจกรรมของเอกชนให้เกิดประสิทธิภาพ แต่ก็ไม่ได้เป็นยารักษาทุกโรคเกี่ยวกับการกำกับดูแล ทั้งนี้ ยังมีแนวความคิดหรือเครื่องมืออื่นอีกที่สามารถนำมาใช้ช่วยรัฐในการกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้ดีขึ้นอีก เช่น กระบวนการกำกับดูแลที่ดี คุณภาพของการกำกับดูแล หรือการประเมินผลกระทบการกำกับดูแล (RIA) เป็นต้น

## เอกสารอ้างอิง

- Alexander, Ian, and Clive Harris. *The Regulation of Investment in Utilities: Concepts and Applications*. Washington, D.C.: The World Bank, 2005.
- Armstrong, Mark, Simon Cowan, and John Vickers, *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1999.
- Baldwin, Robert, and Martin Cave, *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Crew, M. and D. Parker, *International Handbook on Economic Regulation*. Northampton, MA: Elgar, 2008.
- Kahn, Alfred. *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*. Cambridge, MA: MIT Press, 1988, Reissue Edition.
- Laffont, Jean-Jacques. *Regulation in Developing Countries*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2005.
- Morgan, B. and K. Yeung, *An Introduction to Law and Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Newbery, David M., *Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Industries*. Cambridge, MA: MIT Press, 1999.
- Oqus, Anthony I., *Regulation: Legal Form and Economic Theory*. Hart Publishing, 2004.
- Phillips, Charles F., Jr., *The Regulation of Public Utilities*. Arlington, VA: Public Utilities Reports, 1993.
- Viscusi, W. Kip, John M. Vernon, and Joseph E. Harrington, Jr., *Economics of Regulation and Antitrust*. Cambridge, MA: MIT Press, 2000.





# 010 >







# บทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ....<sup>1</sup>

สาวตรี สุขศรี  
อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

## เกริ่นนำ

กฎหมายที่จะมากำหนดความผิดสำหรับการกระทำที่เกี่ยวข้องกับระบบหรือข้อมูลคอมพิวเตอร์ทั้งในแง่ของการใช้ระบบคอมพิวเตอร์เป็นเครื่องมือในการกระทำ หรือการลงมือกระทำต่อตัวระบบหรือข้อมูลคอมพิวเตอร์เอง เป็นกฎหมายหนึ่งในกฎหมาย 6 ฉบับ<sup>2</sup> ที่โครงการพัฒนากฎหมายเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งริเริ่มและดำเนินการโดยกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 ตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะต้องศึกษาเพื่อยกร่างแล้วผ่านออกมาใช้บังคับในประเทศไทยให้ได้ อย่างไรก็ตาม จนถึงปัจจุบันคงมีกฎหมายในโครงการดังกล่าวเพียงสองฉบับเท่านั้นที่มีผลบังคับใช้แล้ว คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 นี้เอง และพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544<sup>3</sup> ทั้งนี้โดยไม่มีความชัดเจนว่าร่างกฎหมายฉบับอื่นๆ ในโครงการเดียวกันจะถูกผลักดันให้เป็นกฎหมายได้เมื่อไหร่

<sup>1</sup> ข้อจำกัดของความขึ้นนี้ คือ คงเป็นบทวิเคราะห์และชี้ให้เห็นประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกิดจากการปรับเปลี่ยนบทบัญญัติตามที่ปรากฏอยู่ในร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ... ฉบับที่เผยแพร่ล่าสุด คือ วันที่ 20 มิถุนายน 2554 เท่านั้น หากภายหลังการเผยแพร่บทความชิ้นนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเปลี่ยนแปลงร่างฯ ดังกล่าวไปอีก ประเด็นการวิเคราะห์ย่อมต้องเปลี่ยนแปลงไป

<sup>2</sup> กฎหมาย 6 ฉบับนั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์, พระราชบัญญัติลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์, พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกัน (กฎหมายลำดับรองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 78), พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล, พระราชบัญญัติการโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ และพระราชบัญญัติอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ (เปลี่ยนชื่อเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ในภายหลัง)

<sup>3</sup> ซึ่งต่อมาได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม และมีการยุบเอาเรื่องที่ว่าด้วย "ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์" (ซึ่งแผนเดิมต้องการยกร่างเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง) รวมไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน



พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 (ต่อไปจะเรียกว่า “พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ 2550”) บัญญัติเสร็จสิ้นและมีผลบังคับใช้ภายหลังพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์บังคับใช้ไปแล้วนานกว่า 6 ปี โดยถูกแก้ไขปรับปรุงจากร่างกฎหมายจำนวน 4 ฉบับ<sup>4</sup> ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าหลักการและเหตุผลแรกเริ่มของการบัญญัติกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งใช้ชื่อว่า “พระราชบัญญัติอาชญากรรมคอมพิวเตอร์” ในขณะนั้น ถูกประกาศไว้ในโครงการพัฒนากฎหมายเทคโนโลยีสารสนเทศใจความว่า “โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการทางอาญาในการลงโทษผู้กระทำความผิดต่อระบบการทำงานของคอมพิวเตอร์ ระบบข้อมูล และระบบเครือข่าย ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายฉบับใดกำหนดว่าเป็นความผิด ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพ และการคุ้มครองการอยู่ร่วมกันของสังคม”<sup>5</sup> แต่เมื่อมีการปรับปรุงแก้ไขหลายครั้ง จนผ่านเป็นกฎหมายโดยการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นภายหลังรัฐประหารปี พ.ศ. 2549<sup>6</sup> กลับพบว่า นอกจากประเด็นในเรื่อง “หลักประกันสิทธิเสรีภาพ” จะไม่มีอยู่ในหลักการและเหตุผลของกฎหมายฉบับนี้อีกต่อไปแล้ว ยังปรากฏฐานความผิดเกี่ยวกับการ

เผยแพร่เนื้อหาที่ใช้ถ้อยคำอันคลุมเครือ (มาตรา 14) บทกำหนดความผิดและโทษที่รุนแรงสำหรับผู้ให้บริการ แต่ขาดความชัดเจนในองค์ประกอบความผิด (มาตรา 15) รวมทั้งมาตรการระงับการเผยแพร่ข้อมูลโดยคำสั่งศาล ซึ่งมีเงื่อนไขครอบคลุมเนื้อหาอย่างกว้างขวาง (มาตรา 20) เพิ่มขึ้นอีกด้วย ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาในแง่ของการใช้การตีความในเวลาต่อมา และมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่า พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ ถูกสร้างขึ้นก็เพื่อให้ฝ่ายการเมืองใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุม และปิดกั้นการแสดงความคิดเห็นของประชาชนได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ภายหลังมีข่าวว่าภาครัฐมีความคิดที่จะแก้ไขปรับปรุง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ 2550 เพื่อลดปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติ รวมทั้งลดการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนลงทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต่างรอดอยกฎหมายฉบับใหม่อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.... ซึ่งจัดทำขึ้นโดยกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ไอซีที) และนำมาเปิดเผย ก่อนหน้าที่จะพยายามผลักดันเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีประมาณเดือนมีนาคม พ.ศ. 2554 กลับก่อให้เกิดเสียงโต้แย้งคัดค้านโดยประชาชนที่เกี่ยวข้องและจับตาตุกรแก้ไขกฎหมายฉบับนี้อยู่<sup>7</sup> เกิดการตั้งคำถามว่า

<sup>4</sup> ร่างที่หนึ่ง พ.ศ. 2545 “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์”, ร่างที่สอง พ.ศ. 2546 “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอาชญากรรมคอมพิวเตอร์”, ร่างที่สาม พ.ศ. 2548 “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์” (ซึ่งเป็นฉบับที่ผ่านคณะกรรมการกฤษฎีกา และเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2549) และร่างที่สี่ พ.ศ. 2549 “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์” (ฉบับกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างฯ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ)

<sup>5</sup> ดูในหนังสือ “รวมร่างกฎหมายเทคโนโลยีสารสนเทศ ภายใต้โครงการพัฒนากฎหมายเทคโนโลยีสารสนเทศ”, จัดพิมพ์เผยแพร่โดย สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติ, โรงพิมพ์เดือนตุลาคม 2544, หน้า 9.

<sup>6</sup> ดู ข่าว “สนช. ลงมติรับหลักการร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.... วาระแรก” ได้ที่ <http://www.prachatai.com/journal/2006/11/10527>

<sup>7</sup> ดู ข่าวการประท้วง จดหมายเปิดผนึกคัดค้าน และข้อสังเกตเบื้องต้นต่อร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ฉบับใหม่ ได้ที่ [http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1303234913&grpId=01&catid=&subcatid](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1303234913&grpId=01&catid=&subcatid) , <http://prachatai.com/journal/2011/04/34116> , <http://mycomputerlaw.in.th/2011/06/my-computer-law-press-conf/> , <http://bangkokbiznews.myfi3nd.com/blog/2011/06/29/entry-46> และ <http://ilaw.or.th/node/883#comment-33816>



กฎหมายฉบับใหม่จะสามารถแก้ไขปัญหามีอยู่เดิมได้จริง หรือว่ารังแต่จะสร้างปัญหาใหม่ให้เกิดขึ้นกันแน่ บทความนี้จึงมุ่งหมายนำเสนอให้เห็นประเด็นปัญหาต่างๆ ที่ปรากฏตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.... (ต่อไปจะเรียกว่า “ร่าง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ”) แบบพอสังเขป ทั้งนี้ โดยอาศัยร่างฯ ฉบับที่เผยแพร่วันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2554 เป็นฐานในการวิเคราะห์<sup>8</sup>

## บทบัญญัติที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ....

ในคำบันทึกสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ....<sup>9</sup> (ต่อไปจะเรียกว่า “ร่าง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ”) อธิบายเหตุผลของการยกร่างกฎหมายฉบับนี้สรุปความได้ว่า รูปแบบ และลักษณะของการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วทำให้ พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ 2550 ไม่ครอบคลุมการกระทำความผิดในหลายลักษณะที่เกิดขึ้นใหม่ ไม่มีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่วางนโยบายในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์โดยเฉพาะ อีกทั้งไม่มีบทอนุญาตให้หน่วยงานอื่นของรัฐนำพยานหลักฐานอิเล็กทรอนิกส์ที่ได้มาตามกฎหมายฉบับนี้ไปใช้เพื่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรมตามกฎหมายฉบับอื่นได้ จึงเห็นสมควรยกเลิกกฎหมายฉบับเก่า และใช้ฉบับใหม่แทน ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายมาตรา ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับ

ใช้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม หลักการทั่วไป รวมทั้งโครงสร้างฐานความผิดต่างๆ ของร่าง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ ยังคงคล้ายคลึงกับ พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ 2550 อยู่ กล่าวคือ มุ่งเน้นที่การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด โดยไม่มีประเด็นของการที่รัฐต้องให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนกำกับอยู่เลย พระราชบัญญัติแบ่งออกเป็นสามหมวด จากเดิมที่มีเพียงสองหมวด คือ หมวดกำหนดฐานความผิดและหมวดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน โดยได้มีการเพิ่มส่วนที่ว่าด้วย “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับคอมพิวเตอร์” เป็นหมวดที่สามไว้ในร่างแก้ไข สำหรับสาระสำคัญของการแก้ไขเพิ่มเติมในแต่ละหมวด และแต่ละมาตรา อาจแบ่งพิจารณาได้ดังนี้

### 1) บทนิยาม

- ร่างกฎหมายฉบับใหม่ ได้ปรับแก่นิยามของคำว่า “ระบบคอมพิวเตอร์” ให้ขยายความไปถึงระบบอิเล็กทรอนิกส์ในเครื่องอุปกรณ์อื่นใดที่ไม่ใช่คอมพิวเตอร์ด้วย เช่น โทรศัพท์เคลื่อนที่ และแท็บเล็ต (Tablet) เป็นต้น เพื่อให้พระราชบัญญัติครอบคลุมการกระทำความผิดที่ผู้กระทำอาศัยอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์เหล่านั้นเป็นเครื่องมือ หรือลงมือกระทำความผิดต่ออุปกรณ์ดังกล่าว ซึ่ง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ 2550 ไม่อาจจูงตีความไปถึงได้

<sup>8</sup> ด่วนillotร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. .... (ฉบับวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2554) รวมทั้งเอกสารคำบันทึกสาระสำคัญของร่างฯ ได้ที่เว็บไซต์สมาคมผู้ดูแลเว็บไทย <http://webmaster.or.th/project/jlbc/caffe-chat-bangkok-june-2011>

<sup>9</sup> ด่วนillotร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. .... (ฉบับวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2554) รวมทั้งเอกสารคำบันทึกสาระสำคัญของร่างฯ ได้ที่เว็บไซต์สมาคมผู้ดูแลเว็บไทย <http://webmaster.or.th/project/jlbc/caffe-chat-bangkok-june-2011>



- นิยามของคำว่า “ข้อมูลคอมพิวเตอร์” ก็ได้รับการแก้ไขโดยร่างฉบับนี้เช่นกัน โดยให้หมายความรวมถึงบรรดาข้อมูลที่อยู่ในสิ่งเก็บบันทึกประเภทอื่นใด นอกเหนือจากที่อยู่ในระบบคอมพิวเตอร์ หรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถประมวลผลข้อมูลได้ด้วยตัวของมันเองด้วย เช่น ข้อมูลที่บันทึกในแผ่น DVD, CD-Rom, Flash Drive (Thumb Drive, Handy Drive), Memory Card, External Harddisk และวัตถุอื่นๆ ในลักษณะเดียวกัน
- นอกจากการแก้ไขนิยามของคำศัพท์ที่มีอยู่แล้ว ยังมีการเพิ่มเติมคำศัพท์ใหม่ไว้ในร่างกฎหมายด้วย คือ คำว่า “คณะกรรมการ” และ “ผู้ดูแลระบบ” โดยมีเหตุผลเพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดให้ “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์” และการเพิ่มเติมฐานความผิดแก่ผู้ดูแลระบบ

**2) บทบัญญัติที่มีอยู่แล้วใน พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ 2550 แต่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขโดยร่างกฎหมายใหม่**

- มีการรวมฐานความผิดตาม **มาตรา 5** (การเข้าถึงระบบคอมพิวเตอร์ของผู้อื่นโดยมิชอบ) และ **มาตรา 7** (การเข้าถึงข้อมูลคอมพิวเตอร์โดยมิชอบ) ซึ่งบัญญัติในกฎหมายปี 2550 เป็นมาตราเดียวกันคือ **มาตรา 15** ของร่างฉบับใหม่ โดยปรับแก้ให้การกระทำหนึ่งๆ

เป็นความผิดได้ทันที แม้ระบบหรือข้อมูลคอมพิวเตอร์นั้นไม่มี “มาตรการป้องกันการเข้าถึงโดยเฉพาะ” ซึ่งเคยเป็นเงื่อนไขในกฎหมายปี 2550 โดยปรับเปลี่ยนให้เงื่อนไขนี้กลายเป็น “เหตุเพิ่มโทษ” ในวรรคสองแทน ทำให้กฎหมายสามารถคุ้มครองบุคคลผู้ใช้งานคอมพิวเตอร์ธรรมดาๆ ที่อาจไม่มีความรู้ด้านการรักษาความปลอดภัยแก่ระบบหรือข้อมูลคอมพิวเตอร์ หรือบุคคลที่ไม่ได้กำหนดมาตรการป้องกันการเข้าถึงไว้โดยเฉพาะด้วย

- **มาตรา 17** ในร่างฉบับใหม่<sup>10</sup> หรือ **มาตรา 6** ตามกฎหมายปี 2550 ว่าด้วยการกระทำความผิดด้วยการเปิดเผย “มาตรการป้องกันการเข้าถึง” ระบบคอมพิวเตอร์ของผู้อื่นที่ตนได้ล่วงรู้มาในประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่เขา ได้ถูกเปลี่ยนองค์ประกอบความผิดเป็นการล่วงรู้และเปิดเผย “วิธีการเข้าถึง” ระบบหรือข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่มีมาตรการป้องกันการเข้าถึง แทน
- **มาตรา 18** ร่างฉบับใหม่ว่าด้วยการดักจับข้อมูลคอมพิวเตอร์โดยมิชอบ<sup>11</sup> ได้ตัดถ้อยคำ “ที่อยู่ในระหว่างการส่งในระบบคอมพิวเตอร์” และ “ข้อมูลคอมพิวเตอร์นั้นมีได้มิไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อให้บุคคลทั่วไปใช้ประโยชน์” ซึ่งเป็นคำที่บัญญัติใน **มาตรา 8** ของกฎหมายปี 2550 ออก สาเหตุของการแก้ไขก็เพื่อให้กฎหมายบังคับใช้ได้กับการดักจับข้อมูลคอมพิวเตอร์ทุกประเภท โดยไม่ต้อง

<sup>10</sup> ร่าง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ มาตรา 17 “ผู้ใดล่วงรู้วิธีการเข้าถึงระบบคอมพิวเตอร์หรือข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่มีมาตรการป้องกันการเข้าถึงที่ผู้อื่นจัดทำขึ้น โดยเฉพาะ ถ้านำวิธีการดังกล่าวไปเปิดเผยโดยมิชอบ ในประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ต้องระวางโทษ...”

<sup>11</sup> ร่าง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ มาตรา 18 “ผู้ใดกระทำความผิดโดยมิชอบด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์หรือโดยอาศัยชุดคำสั่ง เพื่อดักจับข้อมูลคอมพิวเตอร์ของผู้อื่น ต้องระวางโทษ...”



พิจารณาเรื่อง “เนื้อหา” อีกต่อไปว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ ทั้งไม่สำคัญด้วยว่าการดักจับนั้นได้ทำกับข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่บันทึกอยู่ในระบบคอมพิวเตอร์ หรือที่อยู่ในขั้นตอนการรับ-ส่ง ระหว่างระบบคอมพิวเตอร์อย่างน้อยสองระบบขึ้นไป

- **มาตรา 21** ร่างฉบับใหม่<sup>12</sup> ซึ่งกำหนดความผิดเกี่ยวกับการส่งจดหมายอิเล็กทรอนิกส์อันไม่พึงประสงค์ (Spam) ได้ตัดถ้อยคำ “ปกปิดหรือปลอมแปลงแหล่งที่มา” ซึ่งมีอยู่ใน **มาตรา 11** กฎหมายปี 2550 ออก เพื่อให้การส่งจดหมายดังกล่าวเป็นความผิดได้แม้ไม่ได้มีการปกปิดหรือปลอมแปลงแหล่งที่มา ร่างนี้ยังบัญญัติเพิ่ม “มูลเหตุจูงใจพิเศษ” ของผู้กระทำความผิดด้วยว่า ต้องเป็นการส่งเพื่อประโยชน์ในทางการค้า โดย 1) การส่งนั้นไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้รับข้อมูลปฏิเสธการตอบรับ และ 2) เป็นเหตุให้บุคคลอื่นเดือดร้อนรำคาญ
- **มาตรา 22** เป็นบทกำหนดเหตุที่ผู้กระทำความผิด “ต้องรับโทษหนักขึ้นเนื่องจากผล” ซึ่งปรับแก้มาจาก **มาตรา 12** ของกฎหมายปี 2550 ด้วยการเพิ่มเติมฐานความผิดและเหตุรับโทษหนักขึ้น จากที่แต่เดิมหมายความเฉพาะการรบกวนข้อมูลคอมพิวเตอร์ (มาตรา 9)

และการก่อวินาศกรรมคอมพิวเตอร์ (มาตรา 10) เท่านั้น ก็มีการเพิ่มความผิดฐานเข้าถึงระบบและข้อมูลโดยมิชอบ, การทำสำเนาข้อมูลโดยมิชอบ และการเปิดเผยวิธีการเข้าถึงระบบคอมพิวเตอร์ นอกจากนี้ ตาม (2) ยังเปลี่ยนแปลงถ้อยคำจาก “น่าจะเกิดความเสียหายต่อข้อมูล หรือระบบคอมพิวเตอร์ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงฯ” เป็น “น่าจะเกิดความเสียหายต่อการรักษาความมั่นคงฯ” แทน<sup>13</sup>

- **มาตรา 23** การเผยแพร่ชุดคำสั่งที่สร้างขึ้นเพื่อนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ได้เพิ่มเติมลักษณะการกระทำที่ถือเป็นความผิด จากที่กำหนดในมาตรา 13 กฎหมายฉบับเดิม ว่า “การจำหน่ายหรือเผยแพร่” มาเป็น “การผลิต, จำหน่าย, แจกจ่าย, ทำซ้ำ มีไว้ หรือทำให้แพร่หลายโดยประการใด” รวมทั้งเพิ่มวัตถุประสงค์แห่งการกระทำ จาก “ชุดคำสั่ง” เป็น “ข้อมูลคอมพิวเตอร์, ชุดคำสั่ง, หรืออุปกรณ์” ทั้งนี้โดยมีบทยกเว้นความผิดในวรรคสอง กรณีที่มีไว้เพื่อประโยชน์ในการศึกษา หรือการทดสอบระบบ หรือการกระทำอื่นใดโดยชอบด้วยกฎหมาย
- **มาตรา 24 (1)** ร่าง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ (มาตรา 14 (1) กฎหมายฉบับปัจจุบัน) ตัด

<sup>12</sup> ร่าง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ มาตรา 21 “ผู้ใดส่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์เป็นจำนวนตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด เพื่อประโยชน์ทางการค้าจนเป็นเหตุให้บุคคลอื่นเดือดร้อนรำคาญ และโดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้รับข้อมูลคอมพิวเตอร์หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์สามารถบอกเลิกหรือแจ้งความประสงค์เพื่อปฏิเสธการตอบรับได้ ต้องระวางโทษ...”

<sup>13</sup> พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ 2550 **มาตรา 12** “ถ้าการกระทำความผิดตามมาตรา 9 หรือมาตรา 10... (2) เป็นการกระทำโดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายต่อข้อมูลคอมพิวเตอร์ หรือระบบคอมพิวเตอร์ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือการบริการสาธารณะ หรือเป็นการกระทำต่อข้อมูลคอมพิวเตอร์หรือระบบคอมพิวเตอร์ที่มีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ต้องระวางโทษ...”

ร่าง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ **มาตรา 22** “ถ้าการกระทำความผิดตามมาตรา 15 มาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 มาตรา 19 และมาตรา 20...(2) เป็นการกระทำโดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายต่อการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือการบริการสาธารณะ หรือเป็นการกระทำต่อข้อมูลคอมพิวเตอร์หรือระบบคอมพิวเตอร์ที่มีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ต้องระวางโทษ...”



ถ้อยคำว่า “หรือข้อมูลอันเป็นเท็จ” ออก เพื่อให้กฎหมายบังคับใช้เฉพาะกับ “ข้อมูลปลอม” เท่านั้น<sup>14</sup>

- **มาตรา 24 (2)** ร่าง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ (มาตรา 14 (2) กฎหมายฉบับปัจจุบัน) แก้ไข คำว่า “นำเข้าสู่ระบบซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ” มาใช้คำว่า “นำเข้าสู่ระบบซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่ไม่ตรงต่อความเป็นจริง” แทน ทั้งนี้ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ หรือก่อให้เกิดความตื่นตระหนกแก่ประชาชน<sup>15</sup>
- **มาตรา 26** ปรับปรุงแก้ไขจาก**มาตรา 16** ของกฎหมายฉบับปัจจุบันที่มีลักษณะความผิด เช่นเดียวกับการหมิ่นประมาท แต่เจาะจง เฉพาะการหมิ่นประมาทด้วยภาพที่สร้าง เติม ตัดต่อ หรือดัดแปลงขึ้นด้วยวิธีการทาง อิเล็กทรอนิกส์ อย่างไรก็ตาม ในร่าง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ มาตรา 26 นี้ ได้ตัดถ้อยคำ เกี่ยวกับการสร้าง ตัดต่อ หรือปรับเปลี่ยนภาพ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งผลของ การกระทำ กล่าวคือ “เสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น

ถูกเกลียดชัง หรือได้รับความอับอาย” ออก แล้วเปลี่ยนลักษณะและองค์ประกอบความผิด ใหม่เป็น การนำเข้าสู่ระบบ “ซึ่งข้อมูล คอมพิวเตอร์ที่ปรากฏเป็นภาพ เสียง หรือ ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้อื่น ถ้าได้กระทำเพื่อ ให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นข้อมูลที่แท้จริง ของตน ในประการที่น่าจะเกิดความเสียหาย แก่ผู้อื่นหรือประชาชน...”

- **มาตรา 27** ร่าง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ ว่า ด้วยความรับผิดของผู้ให้บริการ ซึ่งปรับปรุง แก้ไขจาก **มาตรา 15** ของกฎหมายปัจจุบัน โดยกำหนดเพิ่มให้ “ผู้ดูแลระบบ” ต้องเข้ามา ร่วมรับผิดด้วย ซึ่งระวางโทษเสมอกับตัวการ และนอกจากการ “จงใจสนับสนุน” ให้เกิด การกระทำความผิดตามมาตรา 24 (ร่างฉบับ ใหม่) ในพื้นที่ให้บริการหรือที่อยู่ในความดูแล ของตน แล้ว มาตรา 27 ยังบัญญัติให้ผู้ให้ บริการและผู้ดูแลระบบต้องมีความรับผิดด้วย หาก “ละเว้นไม่ดำเนินการแก้ไขการเผยแพร่ ข้อมูลตามมาตรา 24”<sup>16</sup>

<sup>14</sup> พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ 2550 มาตรา 14 “ผู้ใดกระทำความผิดที่ระบุไว้ดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ (1) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ปลอมไม่ว่าทั้งหมด หรือบางส่วน หรือข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ ในประการที่น่าจะเกิด ความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน...”

ร่าง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ มาตรา 24 “ผู้ใดกระทำความผิดที่ระบุไว้ดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ (1) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ปลอมไม่ว่าทั้งหมด หรือบางส่วน ในประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน...”

<sup>15</sup> พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ 2550 มาตรา 14 “ผู้ใดกระทำความผิดที่ระบุไว้ดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ... (2) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ หรือก่อให้เกิด ความตื่นตระหนกแก่ประชาชน...”

ร่าง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ มาตรา 24 “ผู้ใดกระทำความผิดที่ระบุไว้ดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ (2) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลที่ไม่ตรงต่อความจริง โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ หรือก่อให้เกิดความ ตื่นตระหนกแก่ประชาชน...”

<sup>16</sup> พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ 2550 มาตรา 15 “ผู้ให้บริการผู้ใดจงใจสนับสนุน หรือยินยอมให้มีการกระทำความผิดตามมาตรา 14 ในระบบคอมพิวเตอร์ที่อยู่ใน ความควบคุมของตน ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดตามมาตรา 14”

ร่าง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ มาตรา 27 “ห้ามมิให้ลงโทษผู้ให้บริการหรือผู้ดูแลระบบที่มีการกระทำความผิดตามมาตรา 24 ในระบบคอมพิวเตอร์ที่อยู่ใน ความควบคุมของตน เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าผู้นั้นจงใจสนับสนุน หรือละเว้นไม่ดำเนินการแก้ไขซึ่งการเผยแพร่ข้อมูลคอมพิวเตอร์ตามมาตรา 24...”





- **มาตรา 33** ร่าง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ หรือ **มาตรา 20** กฎหมายปี 2550 เป็นบทให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีไอซีที ร้องขอคำสั่งศาล เพื่อบังคับการทำให้แพร่หลายซึ่งข้อมูลที่มีเนื้อหาบางประเภท ทั้งนี้ ในร่างฉบับใหม่ มีการแก้ไขเพิ่มเติมจากเดิมว่า “คำสั่งต้องระบุเหตุที่ต้องใช้อำนาจ ลักษณะของการกระทำความผิด ขั้นตอน วิธีการ ระยะเวลาดำเนินการ และมีพยานหลักฐานตามสมควรเชื่อว่าบุคคลใดกระทำหรือกำลังจะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นความผิดประกอบคำสั่งด้วย” และเพิ่มวรรคสามกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องรายงานผลการปฏิบัติงานตามคำสั่งนั้นให้ศาลทราบด้วย
- **มาตรา 35** บทต้องห้ามมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้เปิดเผยหรือส่งมอบข้อมูลคอมพิวเตอร์ ข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ หรือข้อมูลของผู้ใช้บริการ ที่ได้มาตามกฎหมายฉบับนี้กับบุคคลอื่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เช่นเดียวกับที่เคยบัญญัติไว้ใน **มาตรา 22** ของกฎหมายปัจจุบัน แต่ได้เพิ่มเติมข้อยกเว้นให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐยื่นคำร้องต่อศาลขอใช้ข้อมูลดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีตามกฎหมายอื่นได้
- **มาตรา 41** บัญญัติเพิ่มอำนาจให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าตอบแทนพิเศษ หรือค่าใช้จ่ายสำหรับการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้ได้ ซึ่ง **มาตรา 28** ของกฎหมายฉบับเดิมไม่มี ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มแรงจูงใจในการทำงานให้กับเจ้าพนักงานในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย

ฉบับนี้ อีกทั้งให้รัฐมนตรีแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถด้านเทคโนโลยีสารสนเทศจากบัญชีรายชื่อที่เสนอโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดด้วยคอมพิวเตอร์

### 3) บทบัญญัติที่เพิ่มเติมใหม่โดย

#### ร่าง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ

- **มาตรา 6 ถึงมาตรา 14** ในหมวดสองว่าด้วย “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์”
- **มาตรา 16** กำหนดให้ “การทำสำเนา” ข้อมูลคอมพิวเตอร์โดยมิชอบ ในประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน เป็นความผิด
- **มาตรา 25** กำหนดให้ผู้เพียงมีไว้ในครอบครองซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่มีลักษณะอันลามกที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชนมีความผิด
- **มาตรา 28** กำหนดให้ “ผู้ดูแลระบบ” ที่อาศัยอำนาจหน้าที่ของตนกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์โดยแท้ กล่าวคือ ความผิดตั้งแต่มาตรา 15 ถึงมาตรา 20 ร่างกฎหมายฉบับใหม่มีความผิดและต้องระวางโทษหนักกว่าผู้กระทำความผิดคนอื่นใดที่ไม่ใช่ผู้ดูแลระบบ
- **มาตรา 30** วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประสานงานด้านการสืบสวนสอบสวน หรือสืบหาตัวผู้กระทำความผิดกับหน่วยงานหรือองค์กรต่างประเทศ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้สามารถร้องขอให้สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์มหาชน) เป็นผู้ช่วยพนักงานอัยการในการประสานงานดังกล่าวได้



## ประเด็นวิเคราะห์ และปัญหาที่เกิดขึ้น จากการแก้ไขเพิ่มเติมตาม ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ....

### 1) ความถูกต้องชัดเจนของบทนิยามคำศัพท์

- ตามที่ผู้ร่างได้แก้ไขเปลี่ยนนิยามของคำว่า “ระบบคอมพิวเตอร์”<sup>17</sup> ให้กว้างขวางขึ้นนั้น แม้ว่าจะส่งผลให้กฎหมายมีผลบังคับกับการกระทำความผิดได้กว้างขวางและทันต่อพัฒนาการทางเทคโนโลยีมากขึ้นก็ตาม แต่ด้วยถ้อยคำ “หรือทำหน้าที่อื่น” ในตัวบท อาจส่งผลให้คำนิยามนี้ มีขอบเขตกว้าง จนเกินไป หมายรวมถึงอุปกรณ์ที่ไม่ได้ใช้เพื่อการทำงานเกี่ยวกับการ “ประมวลผลข้อมูล” เป็นหลักด้วย อาทิ ตู้ปลาไมโครเวฟ เครื่องซักผ้า เครื่องตัดหญ้า เครื่องขายน้ำอัดลม ไม้ตีกระถางลิฟท์ หรืออุปกรณ์อำนวยความสะดวกอื่น ๆ ประเภทที่ใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ควบคุมการทำงาน ปัญหาก็คือ หากในอนาคตมีบุคคลกระทำการใด ๆ เพื่อให้อุปกรณ์ต่างๆ ดังกล่าวมาทำงานผิดปกติ หรือไม่สมารถทำงานได้ โดยตัวอุปกรณ์ไม่แตกหักเสียหาย นอกจากความผิดฐานทำให้เสียหายแล้ว ก็อาจเกิดกรณีฟ้องร้องกันในฐานก่อวินาศกรรมคอมพิวเตอร์ด้วย จนเป็นปัญหาแก่พนักงานเจ้าหน้าที่และศาลให้ต้องพิจารณาตีความได้ กล่าวอีกอย่างก็คือ คำนิยามใหม่ตามร่างฯ ฉบับนี้น่าจะกว้างขวาง

จนขอบเขตของอุปกรณ์ที่ใช้ทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งไม่น่าจะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของ พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ

- เป็นที่น่าสังเกตว่า นิยามคำศัพท์บางคำที่สมควรได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกลับไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในร่างฯ ฉบับนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำว่า “ผู้ให้บริการ” ซึ่งเป็นคำศัพท์ที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์มาโดยตลอดว่าขาดความชัดเจนและจัดแบ่งประเภทที่ไม่สอดคล้องกับความเข้าใจในทางเทคโนโลยีสารสนเทศ<sup>18</sup> ทั้งนี้ ทั้งนิยามที่อยู่ใน พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ เอง และใน “ประกาศกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเรื่องหลักเกณฑ์การเก็บรักษาข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ของผู้ให้บริการ พ.ศ. 2550” นอกจากนี้ ยังมีบัญญัติครอบคลุมไปถึง “ผู้ให้บริการโทรคมนาคม” ด้วย ทั้งนี้ ผู้ให้บริการบางประเภทไม่มีความเกี่ยวข้องกับฐานความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้โดยตรง เช่น ผู้ให้บริการดาวเทียม หรือผู้ให้บริการเอทีเอ็ม เป็นต้น ยังผลให้นอกจากผู้ให้บริการเหล่านี้จะมีภาระหน้าที่ในการเก็บรักษาข้อมูลจราจรคอมพิวเตอร์หรือ Log File แล้ว ยังอาจต้องเข้ามาร่วมรับผิดชอบการเผยแพร่เนื้อหาตามมาตรา 15 พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ 2550 (มาตรา 27 ร่าง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ) ด้วย ซึ่งคงต้องเสียเวลาเข้าสู่กระบวนการพิจารณาเพื่อยืนยันว่าตนไม่ได้ “จงใจสนับสนุน” การกระทำความผิดของผู้ใช้บริการ ลักษณะ

<sup>17</sup> ร่าง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ “ระบบคอมพิวเตอร์” หมายความว่า อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ หรือชุดอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่เชื่อมต่อหรือสัมพันธ์กัน เพื่อทำหน้าที่ประมวลผลข้อมูลโดยอัตโนมัติหรือทำหน้าที่อื่น โดยได้มีการกำหนดคำสั่ง ชุดคำสั่ง หรือสิ่งอื่นใด รวมทั้งแนวทางปฏิบัติงานให้อุปกรณ์หรือชุดอุปกรณ์

<sup>18</sup> ดูสรุปปัญหาบทนิยามของคำว่า “ผู้ให้บริการ” ซึ่งรวบรวมจากการประชุมร่างกฎหมาย และการให้เหตุผลโดยกลุ่มผู้ประกอบการอินเทอร์เน็ต ได้ที่ <http://web15.srv7.mw-internet.net/blog/427/>



การบัญญัติค่านิยามให้ครอบคลุมกว้างขวาง เช่นนี้ จึงรังแต่จะสร้างบรรยากาศแห่งความกลัว และการเซ็นเซอร์ตัวเองให้เกิดขึ้นในหมู่ตัวกลาง หรือผู้ให้บริการ ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อ การพัฒนาการและการให้บริการ ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

## 2) ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย และผลกระทบต่อ วงการเทคโนโลยีสารสนเทศ

- การแก้ไขมาตรา 17 เปลี่ยนจากการรู้แล้วเปิดเผย “มาตรการป้องกันการใช้”<sup>19</sup> ซึ่งถือเป็นความลับ ตามมาตรา 6 พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ 2550 ไปเป็นความผิดฐานรู้แล้วเปิดเผย “วิธีการเข้าถึง” ซึ่งอาจไม่ใช่ความลับแต่สามารถใช้เพื่อ “เข้าถึงระบบที่มีมาตรการป้องกัน” ได้ย่อมส่งผลกระทบต่อ วงการเทคโนโลยีสารสนเทศ เพราะอาจทำให้โปรแกรมเมอร์ ครูอาจารย์ นักวิชาการ คอมพิวเตอร์ กระทั่งผู้เชี่ยวชาญหนังสือเกี่ยวกับระบบรักษาความปลอดภัยคอมพิวเตอร์ที่มีเนื้อหาพูดถึงวิธีการเข้าถึงระบบเพื่อให้ผู้อ่านรู้เท่าทัน Hacker อยู่ในข่ายต้องรับผิดชอบ ทั้งนี้เพราะคำว่า “วิธีการ” เป็นถ้อยคำกว้างขวาง ไม่เฉพาะเจาะจง ในขณะที่ปัจจุบัน การเผยแพร่วิธีการดังกล่าวในระหว่างโปรแกรมเมอร์ นักเทคนิคคอมพิวเตอร์ นักศึกษาหรือผู้สนใจด้านไอทีและระบบรักษาความปลอดภัยคอมพิวเตอร์ เป็นเรื่องที่ทำกันเป็นปกติใน

ฐานะความรู้หนึ่งที่น่ามาสอนแก่กันได้โดยยังไม่ถือเป็นการละเมิดสิทธิ หรือความลับของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เมื่อร่างกฎหมายใหม่ กำหนดไว้อย่างกว้างขวางว่าเพียงเปิดเผยวิธีการใดๆโดยไม่จำเป็นต้องเป็นมาตรการเฉพาะ หรือเป็นความลับของระบบฯ ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเช่นนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อ วงการไอที รวมทั้งพัฒนาการต่างๆ ที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ อย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้

- ด้วยการแก้ไขเปลี่ยนแปลงตามมาตรา 23 ร่าง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ อาจก่อให้เกิดปัญหาในแง่การใช้การตีความ และกระทบต่อ วงการไอทีเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพราะนอกเหนือจากการ “จำหน่าย” หรือ “เผยแพร่” ตาม มาตรา 13 พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ 2550<sup>20</sup> แล้ว ในร่างฯ ใหม่ยังกำหนดเพิ่มให้บุคคลที่แม้เพียงผลิต ทำซ้ำ หรือมีไว้ซึ่ง “ข้อมูลคอมพิวเตอร์ ชุดคำสั่ง หรืออุปกรณ์ที่จัดทำขึ้นโดยเฉพาะ เพื่อนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำความผิด” มีความผิดด้วย เสมือนความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 246 หรือ 261 ที่ กำหนดให้การผลิต หรือมีไว้ในครอบครอง ซึ่ง “เครื่องมือหรือวัตถุสำหรับปลอมหรือแปลง” เป็นความผิด ในขณะที่ในความเป็นจริงแล้ว ชุดคำสั่งหรืออุปกรณ์ไอทีนั้นไม่ได้มีสถานะภาพ เช่นเดียวกับกับเครื่องมือปลอมหรือแปลง เงินตรา แสตมป์ หรือตัว ที่โดยสภาพและหน้าที่

<sup>19</sup> อาทิเช่น รหัสผ่าน หมายเลขผู้ใช้ อักษรหรือตัวอักษรใดๆ ซึ่งโดยปกติแล้วเป็นความลับ หรือเป็นข้อมูลที่รู้กันภายในวงจำกัด ตามความประสงค์ของเจ้าของระบบหรือข้อมูลคอมพิวเตอร์ ที่ตั้งมาตรการป้องกันการใช้ไว้โดยเฉพาะ

<sup>20</sup> พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ฯ 2550 มาตรา 13 “ผู้ใดจำหน่ายหรือเผยแพร่ชุดคำสั่งที่จัดทำขึ้นโดยเฉพาะเพื่อนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำความผิด...” ร่าง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ มาตรา 23 “ผู้ใดผลิต จำหน่าย จ่ายแจก ทำซ้ำ มีไว้ หรือทำให้แพร่หลายโดยประการใด ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ ชุดคำสั่ง หรืออุปกรณ์ที่จัดทำขึ้นโดยเฉพาะ เพื่อนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำความผิด...”



ย่อมบ่งชี้อยู่ในตัวว่าเป็นเครื่องมือเพื่อการกระทำผิดโดยแท้ ไม่สามารถนำไปใช้เพื่อการอื่นใดที่ถูกกฎหมายได้เลย แต่อุปกรณ์ในทางไอทีนั้นจะถือเป็น “เครื่องมือในการกระทำผิด” หรือไม่ โดยส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับ “เป้าหมาย” ของ “ผู้นำไปใช้” เป็นสำคัญ หากได้ขึ้นอยู่กับผู้ผลิตไม่ แต่ขึ้นอยู่กับเจตนาของ “ผู้ใช้” เครื่องมือนั้น ดังนั้น การจัดให้อุปกรณ์ด้านนี้ไว้ในประเภทหรือระดับเดียวกับกับเครื่องมือหรือวัตถุในการปลอมแปลงเงินเป็นเหตุให้เพียงการผลิต ทำซ้ำ หรือมีไว้ในครอบครองก็เป็นความผิดได้แล้ว จึงไม่น่าจะเป็นเรื่องถูกต้อง ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อไม่โดยตรงก็โดยอ้อมต่อวงการไอที หรือการพัฒนาอุปกรณ์ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

**3) เป้าหมายที่แท้จริงของบทบัญญัติ หรือของ**

**พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ เอง**

- มาตรา 22 ตามร่างฯ นี้ หรือมาตรา 12 พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ 2550 เป็น “เหตุเพิ่มโทษ” สำหรับการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ โดยแท้ หรือกระทำต่อตัวระบบและข้อมูลคอมพิวเตอร์โดยตรง เหตุผลที่ทำให้ผู้กระทำความผิดควรรับโทษหนักขึ้นก็คือ ความเสียหายไม่ได้เกิดขึ้นกับตัวระบบหรือข้อมูลคอมพิวเตอร์ของปัจเจกชนทั่วไป แต่เกิดกับตัวระบบหรือข้อมูลคอมพิวเตอร์ประเภทที่มีความสำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง อาทิ ระบบคอมพิวเตอร์ของท่าอากาศยาน ข้อมูลของสถานีตำรวจ หรือระบบที่ควบคุมการบริการสาธารณสุขปโภค เป็นต้น มาตรา 12 (2)

พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ 2550 บัญญัติไว้ชัดเจนไม่คลุมเครือว่าต้องการเพิ่มโทษกรณี “ตัวระบบหรือข้อมูล” เสียหาย ปัญหาที่ว่าเกิดความเสียหายขึ้นกับตัว “ระบบหรือข้อมูลคอมพิวเตอร์ประเภทที่มีความสำคัญ” นั้นหรือไม่ สามารถพิสูจน์ทราบได้ด้วยพยานหลักฐานที่ปรากฏเป็น “รูปธรรม” เช่น บางส่วนของระบบเหล่านั้นถูกทำลาย ข้อมูลถูกทำให้เปิดไม่ได้ หรือสูญหายไป เป็นต้น ในขณะที่ มาตรา 22 ร่าง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ ตัดคำว่า “เสียหายต่อระบบหรือข้อมูลคอมพิวเตอร์” ออกและเปลี่ยนเป็น “ความเสียหายต่อความมั่นคงฯ” ย่อมยังผลให้มาตรานี้ไม่ใช่เรื่องของความเสียหายต่อตัวระบบอีกต่อไป แต่กลายเป็นเรื่อง “นามธรรม” ปัญหาว่า การกระทำจะถึงขั้นเสียหายต่อความมั่นคง หรือความปลอดภัยสาธารณะหรือไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งย่อมโยงกับทัศนคติและนโยบายของฝ่ายผู้มีอำนาจปกครองเกิดความสับสนเสี่ยงในการตีความอย่างตีขลุมและละเมียดลิสติของบุคคลเกินกว่าเหตุ กล่าวอีกอย่างก็คือ จะโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตามผู้ร่างกฎหมายแก้ไขนี้กำลังทำให้ พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ กลายเป็น พ.ร.บ. ความมั่นคงฯ ไปโดยปริยาย

- เรื่องหนึ่งที่กฎหมายคอมพิวเตอร์ฉบับปี 2550 มักถูกตั้งคำถาม ก็คือ มาตรา 14 (1) มีเป้าหมายเพื่อลงโทษความผิดฐานใดกันแน่ เพราะมาตรานี้ถูกทั้งบุคคลทั่วไป และเจ้าหน้าที่รัฐเอง นำมาฟ้องร้องผู้กระทำความผิด



ในลักษณะของการ “หมิ่นประมาท” บุคคลอื่นบนเครือข่ายอินเทอร์เน็ต<sup>21</sup> ซึ่งอันที่จริงแล้วเป้าหมายแรกเริ่มของบทบัญญัตินี้ คือ การอุดช่องว่างของกฎหมายอาญาที่ว่าด้วยการ “ปลอมหรือแปลงเอกสาร” อันเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นในยุคที่เอกสารเป็นกระดาษ หรือวัตถุอื่นใด และไม่สามารถตีความครอบคลุมถึงการปลอมข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ได้<sup>22</sup> ดังนั้นความหมายของ มาตรา 14 (1) จึงมิได้หมายถึงการนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลที่มีเนื้อหา (ไม่ว่าจริงหรือเท็จก็ตาม) ที่อาจทำให้บุคคลอื่นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง ซึ่งเป็นองค์ประกอบความผิดในฐานะ “หมิ่นประมาท” ตามประมวลกฎหมายแพ่งฯ หรือประมวลกฎหมายอาญา แต่คือ “การนำเข้าสู่ระบบซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่ถูกทำขึ้นโดยผู้ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะทำข้อมูลเช่นนั้น” ทำนองเดียวกับความผิดฐานปลอมเอกสาร กล่าวคือ ผู้ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะทำเอกสารนั้นได้ทำเอกสารขึ้นทั้งฉบับ (ปลอม) หรือทำเอกสารเพียงบางส่วน (แปลง) เสมือนหนึ่งว่าตนมีอำนาจ เพื่อให้บุคคลอื่นหลงเชื่อว่าเอกสารนั้นเป็น “เอกสารที่แท้จริง”<sup>23</sup> อย่างไรก็ตาม ด้วยปัญหาความ

ไม่ชัดเจนของถ้อยคำ ตำแหน่งแห่งที่ของมาตรานี้ และอาจรวมทั้งการขาดความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง มาตรา 14 (1) ถูกใช้ผิดหน้าที่มาโดยตลอด ซึ่งร่างแก้ไข พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ มาตรา 24 (1) ไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ เพราะไม่ได้มีการปรับปรุงถ้อยคำให้ชัดเจนขึ้น หรือเพิ่มเติมลักษณะให้ตรงตามวัตถุประสงค์ รวมทั้งไม่จัดวางตำแหน่งของมาตรานี้ให้ถูกต้อง คือ ยังคงบัญญัติรวมไว้ใน “กลุ่มความผิด” ที่ว่าด้วยการเผยแพร่เนื้อหา ซึ่งเป็นคนละเรื่องกัน จึงคาดหมายได้ว่า มาตรา 24 (1) จะเป็นบทบัญญัติที่ถูกนำมาใช้อย่างสับสน และซ้ำซ้อนอยู่ต่อไป

#### 4) บทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นๆ

- มาตรา 16<sup>24</sup> ว่าด้วยการทำสำเนาข้อมูลผิดกฎหมายตามร่างกฎหมายใหม่ ฝ่ายผู้กร่างฯ กล่าวไว้ในงานประชุมรับฟังและให้ความความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ ซึ่งจัดขึ้นโดยกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ไอซีที) เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2554<sup>25</sup> ว่า เพื่อแก้ปัญหา

<sup>21</sup> ดู “รายงานสถานการณ์การควบคุมและปิดกั้นสื่อออนไลน์ด้วยการอ้างกฎหมายและแนวนโยบายแห่งรัฐไทย” โดยคณะวิจัย “ผลกระทบจากราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และนโยบายของรัฐกบิลสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น” เผยแพร่วันที่ 8 ธันวาคม 2553. หน้า 7 - 10.

<sup>22</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. .... เรื่องเสรีที่ 257/2548. หน้า 2.

<sup>23</sup> ดู คำอธิบายเรื่องความผิดในฐานะปลอมเอกสารใน จิตติ ดิงศภัทย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 1, พิมพ์ครั้งที่ 7, เนติบัณฑิตยสภา. หน้า 592 - 594.

<sup>24</sup> ร่าง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ มาตรา 16 “ผู้ใดทำสำเนาข้อมูลคอมพิวเตอร์ของผู้อื่นโดยมิชอบ ในประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน ต้องระวางโทษ...”

<sup>25</sup> อ่านสรุปการประชุมฯ ได้ที่ <http://law.or.th/node/857>



การละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาทางอินเทอร์เน็ต  
อย่างไรก็ตาม ด้วยถ้อยคำที่ผู้ยกอ้างฯ ใช้  
มาตรา 16 หาได้มีผลแต่กับการกระทำอัน  
เป็นการละเมิดทรัพย์สินปัญญาเท่านั้นไม่  
เป็นการบัญญัติกฎหมายที่กำหนดให้เพียงการ  
“สำเนา” ข้อมูลไว้โดยไม่มีเงื่อนไขว่าต้อง  
“เผยแพร่” ข้อมูลนั้นต่อไป หรือมีการ “นำไปใช้”  
ในทางที่มีขอบเป็นความผิดได้ทันที โดยใช้  
ถ้อยคำ “ในประการที่น่าจะเกิดความเสียหาย  
ต่อผู้อื่นหรือประชาชน” รวมทั้ง “ข้อมูล  
คอมพิวเตอร์ของผู้อื่น” ที่ถูกทำสำเนาตาม  
มาตรานี้ มิได้หมายเฉพาะแต่ข้อมูลที่เป็น  
“ผลงานสร้างสรรค์” อันควรได้รับความคุ้มครอง  
ตามหลักเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา เท่านั้น  
ย่อมทำให้มาตรานี้มีขอบเขตการใช้บังคับ  
ที่กว้างขวาง ใช้กับข้อมูลได้ทุกประเภท ซึ่ง  
อาจหมายรวมถึงประเภทที่ “รัฐ” ต้องการ  
ควบคุมไว้ไม่ให้ประชาชนได้รับรู้หรือแจกจ่าย  
กระจายในวงกว้าง ซึ่งนอกจากสุ่มเสี่ยงว่า  
สิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร (แม้  
ไม่ได้มีการแสดงออก) ของประชาชนถูก  
ละเมิดแล้ว บทบัญญัตินี้ย่อมเกินเลยไปกว่า  
เจตนารมณ์ของการคุ้มครองทรัพย์สินทาง  
ปัญญาตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง  
ทรัพย์สินปัญญาอย่าง พ.ร.บ. ลิขสิทธิ์ฯ หรือ  
พ.ร.บ. เครื่องหมายการค้าฯ อนึ่ง มาตรา 16 นี้  
ยังมีลักษณะขัดกับ “ข้อยกเว้นความผิด” ของ  
พ.ร.บ. ลิขสิทธิ์ฯ ปี 2537 ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง  
มาตรา 32 (2) “ใช้เพื่อประโยชน์ของตนเอง  
หรือเพื่อประโยชน์ของตนเองและบุคคลอื่น

ในครอบครัวหรือญาติสนิท” ด้วย จึงเป็นที่  
น่าสนใจว่า แทนที่ประเทศไทยจะหิบบกปัญหา  
ของกฎหมายคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่มี  
อยู่แล้วขึ้นศึกษา เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้อง  
กับยุคสมัย เหตุใดกลับใช้วิธีเพิ่มฐานความผิด  
ในเรื่องนี้ไว้ใน พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ ซึ่งน่าจะ  
มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างออกไป

- โดยการเพิ่มเติมความผิดในฐานมีไว้ใน  
ครอบครองซึ่งภาพลามกอนาจารที่เกี่ยวข้อง  
กับเด็กและเยาวชนตามมาตรา 25<sup>26</sup> ในร่าง  
พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ ฉบับนี้ กล่าวได้ว่าเป็น  
ครั้งแรกที่ประเทศไทยหันมาใช้มาตรการ  
คุ้มครองโดยเด็ดขาดต่อเด็กและเยาวชนจาก  
การกระทำผิดที่เกี่ยวกับการเผยแพร่  
สิ่งลามกอนาจาร ซึ่งในต่างประเทศให้ความ  
คุ้มครองในเรื่องดังกล่าวมานานแล้ว อย่างไร  
ก็ตาม สิ่งที่แตกต่างกันจากประเทศไทยอย่าง  
สำคัญ ก็คือ ประเทศเหล่านั้นมักเน้นนโยบาย  
ให้ความ “คุ้มครอง” โดยเด็ดขาด ต่อบุคคล  
ที่อยู่ในวัยที่รัฐควรต้องคุ้มครอง แต่ให้เสรีภาพ  
แก่บุคคลผู้บรรลุนิติภาวะหรือเป็นผู้ใหญ่แล้ว  
ที่จะเลือกเข้าถึงหรือไม่ก็ได้ ซึ่งภาพลามก  
อนาจารแบบต่างๆ ไปที่มีผู้บรรลุนิติภาวะหรือ  
เป็นผู้ใหญ่แล้วสมัครใจเป็นผู้แสดง ในขณะที่  
นโยบายเรื่องนี้ของประเทศไทยยังคงมุ่งเน้นที่  
การ “ควบคุม” พฤติกรรมของประชาชน  
โดยรวม เสรีภาพในการเข้าถึงเนื้อหาประเภทนี้  
ถูกจำกัดด้วยกฎหมายที่ห้ามเผยแพร่สิ่งลามก  
เป็นการสาธารณะ ภายใต้เหตุผลว่าเพื่อ  
ศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังเห็นได้ว่า

<sup>26</sup> ร่าง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ มาตรา 25 “ผู้ใดมีไว้ในครอบครองซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่มีลักษณะอันลามกที่เกี่ยวข้องกับเด็กหรือเยาวชน ต้องระวางโทษ...”





มาตรา 287 ประมวลกฎหมายอาญาห้ามมิให้เผยแพร่ภาพหรือวีดิทัศน์ลามกอนาจารทุกประเภท (ไม่เฉพาะแต่ที่เกี่ยวข้องกับเด็กหรือเยาวชนเท่านั้น) ต่อสาธารณชน แต่ไม่ถือว่าการมีไว้ในครอบครองซึ่งภาพ หรือวีดิทัศน์ดังกล่าว เป็นความผิด ต่อกรณีของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายคอมพิวเตอร์ด้วยการกำหนดไว้เพียงสั้น ๆ ว่าการครอบครองข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่มีลักษณะอันลามกที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชนเป็นความผิด โดยไม่ได้พิจารณากฎหมายในภาพรวม จนมีลักษณะขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นที่บัญญัติเรื่องนี้ไว้แล้ว จึงน่าจะก่อให้เกิดปัญหาในการใช้การตีความอย่างน้อย 2 ประการ คือ 1) คำว่า “เด็กและเยาวชน” ที่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรานี้ หมายถึงบุคคลที่มีอายุเท่าใด เพราะไม่มีกำหนดไว้ใน พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ การจะนำอายุที่ประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติคุ้มครองเด็กในความผิดที่เกี่ยวกับเพศมาใช้บังคับ ก็ย่อมไม่ชัดเจนว่าให้หมายถึงมาตราใดกันแน่ เพราะกฎหมายอาญาเขียนคุ้มครองเด็กไว้ในหลายมาตราและหลายช่วงอายุ และ 2) โดยวัตถุประสงค์ และถ้อยคำในกฎหมายฉบับนี้ ย่อมมีผลบังคับได้เฉพาะกับการครอบครองภาพลามกเด็กและเยาวชนในลักษณะที่เป็น “ข้อมูลคอมพิวเตอร์” เท่านั้น จึงย่อมหมายความว่า ผู้ครอบครองภาพลามกเด็กและเยาวชนที่เป็นเอกสาร กระดาษ หรือรูปภาพธรรมดาไม่ตกอยู่ภายใต้บทบัญญัตินี้ ทั้งยังไม่มีผลฐานนี้ในประมวลกฎหมาย

อาญาตามมาตรา 287 ด้วย จึงย่อมก่อให้เกิดความลึกลับ และความไม่เท่าเทียมในการบังคับใช้กฎหมาย

## 5) ลักษณะการกระทำที่กฎหมายต้องการกำหนดเป็นความผิด

- มาตรา 26 แห่งร่างกฎหมายใหม่ แก้ไขปรับปรุงมาจากมาตรา 16 พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ 2550 ที่ว่าด้วยการหมิ่นประมาทด้วยภาพสร้างขึ้นหรือตัดต่อ ซึ่งเป็นมาตราที่ถูกตั้งคำถามเสมอว่า มีเนื้อหาหรือเป้าหมายการบังคับใช้ซ้ำซ้อนกับมาตรา 326 หรือมาตรา 328 ประมวลกฎหมายอาญาที่ว่าด้วยหมิ่นประมาทบุคคล เพราะสองมาตราดังกล่าวสามารถตีความให้ครอบคลุมการหมิ่นประมาทบนสื่อทุกประเภทได้อยู่แล้วซึ่งย่อมรวมถึงเครือข่ายคอมพิวเตอร์ด้วย อย่างไรก็ตาม การแก้ไขโดยมาตรา 26 นี้ นอกจากไม่ตอบปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอาญาดังกล่าวแล้วยังอาจทำให้เกิดความสับสนในการใช้มากขึ้นไปอีก เนื่องจากในร่างแก้ไขฯ ยังคงใช้ถ้อยคำกว้างๆ ที่อาจสื่อหรือสามารถตีความไปถึงความผิดเกี่ยวกับการหมิ่นประมาทด้วยภาพได้เช่นเดิม ในขณะที่เดียวกันก็เพิ่มองค์ประกอบ “เพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นข้อมูลที่แท้จริงของตน” ซึ่งคล้ายคลึงกับความผิดฐานปลอมข้อมูลไว้ด้วย โดยฝ่ายผู้กร่าง<sup>27</sup> ให้เหตุผลของการแก้ไขมาตรานี้ไว้ว่า “เพื่อให้ครอบคลุมไปถึงการกระทำที่แอบอ้างเป็นบุคคลอื่นด้วย” ซึ่งย่อมมีนัยยะเป็นการ “เพิ่มเติมการกระทำ

<sup>27</sup> ดานีโกลเอกสารคำบันทึกสาระสำคัญ และตารางเปรียบเทียบเรียงมาตราระหว่างร่างพระราชบัญญัติคอมพิวเตอร์ฯ กับ พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ 2550 ได้ที่เว็บไซต์ของสมาคมผู้ดูแลเว็บไทย <http://webmaster.or.th/project/jibcafe/coffee-chat-bangkok-june-2011>



ที่เป็นความผิด” มิใช่ “เปลี่ยนแปลงฐานความผิด” ที่มาตรา 16 เคยเป็นอยู่ในที่สุดแล้ว จึงแทบไม่สามารถบอกได้เลยว่ามาตรา 26 ต้องการบังคับใช้กับการกระทำความผิดในลักษณะใดกันแน่ เพราะตีคลุมไปหมด ซึ่งน่าจะเป็นปัญหาต่อการใช้การตีความได้ในอนาคต

- การแก้ไข มาตรา 8 กฎหมายปี 2550 ว่าด้วยการดักจับข้อมูลคอมพิวเตอร์โดยมิชอบโดยมาตรา 18 ร่างฉบับใหม่ ด้วยการตัดถ้อยคำ “ที่อยู่ในระหว่างการส่งในระบบคอมพิวเตอร์” ออก ซึ่งยังผลให้ กฎหมายบังคับใช้ได้กับการดักจับข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่บันทึกอยู่ในระบบคอมพิวเตอร์ และที่อยู่ในขั้นตอนการรับ-ส่ง ระหว่างระบบคอมพิวเตอร์อย่างน้อยสองระบบขึ้นไป นั้น ย่อมสร้างความสับสนในเรื่องการนำบทบัญญัติที่จะมาปรับใช้กับการกระทำ ทั้งนี้ เพราะนอกจากลักษณะของ “วัตถุ” ที่ถูกกระทำจะไม่สอดคล้องกับลักษณะของ “การกระทำ” กล่าวคือการ “ดักจับ” ที่น่าจะใช้กับสิ่งที่อยู่ในระหว่างรับ-ส่ง หรือระหว่างการติดต่อสื่อสารแล้ว ยังอาจเกิดคำถามได้ด้วยว่า หากมีผู้กระทำการใดๆ ต่อข้อมูลคอมพิวเตอร์ ซึ่งบันทึกอยู่ในระบบคอมพิวเตอร์ของผู้อื่น เช่น เข้าถึง เปิดดูบันทึก หรือสำเนาไว้ ฯลฯ บุคคลผู้นั้นจะต้องรับผิดในฐานใดกันแน่ ระหว่างฐานดักจับ (มาตรานี้) ฐานเข้าถึงโดยมิชอบ (มาตรา 15 ร่าง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ) หรือว่าฐานทำ

สำเนาข้อมูลของผู้อื่นโดยมิชอบ (มาตรา 16 ร่าง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ) เนื่องจากทั้งสามมาตราดังกล่าวมีวัตถุประสงค์แห่งเป้าหมายในการกระทำความผิดเป็นสิ่งเดียวกัน

- สำหรับ ความผิดเรื่องการส่งจดหมายอิเล็กทรอนิกส์อันไม่พึงประสงค์ (Spam) ตามมาตรา 21 แห่งร่าง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯนั้น แม้การตัดถ้อยคำ “ปกปิดหรือปลอมแปลงแหล่งที่มา” ออก น่าจะอุดช่องว่างที่เคยมีอยู่ของกฎหมายฉบับเดิม (มาตรา 11) ได้ เนื่องจากในประเทศไทยมีจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ไม่พึงประสงค์จำนวนมากที่ผู้ส่งไม่ปกปิดหรือปลอมแปลงแหล่งที่มาของจดหมาย แต่การบัญญัติเพิ่ม “มูลเหตุจงใจพิเศษ” ของการส่งว่า “เพื่อประโยชน์ทางการค้า” น่าจะก่อให้เกิดช่องว่างของกฎหมายช่องใหม่ขึ้น เพราะในความเป็นจริง การติดต่อสื่อสารในเครือข่ายคอมพิวเตอร์ ไม่ได้มีแต่ Spam เกี่ยวกับการค้า แต่เพียงอย่างเดียว ยังมี Spam ประเภทอื่นที่ถูกส่งโดยมีเป้าหมายแตกต่างกันไป แต่ก็ล้วนรบกวนหรือสร้างความเดือดร้อนรำคาญได้ทั้งสิ้น เช่น การส่งโปรแกรมทำลาย, การซ่อนโปรแกรมสอดแนม (Spyware), จดหมายขอรับบริจาค, อีเมลหลอกลวงให้ได้มาซึ่งเลขหมายบัญชีออนไลน์ (Phishing) กระทั่งจดหมายที่บรรจุคำโฆษณาชวนเชื่อ (Propaganda) ของรัฐหรือผู้มีอำนาจใน<sup>28</sup> แต่จดหมายเหล่านี้ย่อมไม่อาจตกอยู่ภายใต้

<sup>28</sup> จดหมายอิเล็กทรอนิกส์อันไม่พึงประสงค์ หรือที่มักเรียกว่า SPAM สามารถจำแนกได้หลายประเภท แต่ที่เป็นที่รู้จักมีสองประเภทหลักๆ คือ Unsolicited commercial Email (UCE) คือ สแปมที่มีเป้าหมายทางการค้า อีกประเภทหนึ่งคือ Unsolicited Bulk Email (UBE) กรณีหลังนี้ผู้ส่งไม่มีเป้าหมายในการค้าหรือเพื่อโฆษณา แต่มักส่งมาเพื่อเป้าหมายอื่นใด เช่น ก่อการก่อกวนสื่อสาร ก่อให้เกิดความรำคาญ ก่ออุปสรรคต่อการสื่อสารทำให้การจราจรของข้อมูลเนืองแน่น หรือโฆษณาชวนเชื่อ เป็นต้น



มาตรา 21 ได้เลย เนื่องจากผู้ส่งมิได้มีเป้าหมาย “ทางการค้า” อนึ่ง แม้กฎหมายเรื่องนี้ของต่างประเทศ อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกา (Controlling the Assault of Non-Solicited Pornography and Marketing หรือ CAN-Spam Act) ประเทศออสเตรเลีย (SPAM Act 2003) หรือประเทศแคนาดา (Proposed Electronic Commerce Protection Act (ECPA), Fighting Internet and Wireless Spam Act (FISA)<sup>29</sup> ก็ใช้บังคับเฉพาะกับ Spam ที่มีเป้าหมายทางการค้าเท่านั้น แต่ต้องเข้าใจด้วยว่ากฎหมายฉบับต่างๆ ดังที่กล่าวมา ถูกบัญญัติเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในขอบเขตของการประกอบธุรกิจการค้า การพาณิชย์ และการแข่งขันทางการค้า มิใช่กฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์โดยทั่วไป ซึ่งประกอบด้วยความผิดที่กระทำต่อระบบหรือข้อมูลคอมพิวเตอร์โดยรวม เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำและเจตนารมณ์ของมาตรา 11 พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ 2550 แล้ว ย่อมชัดเจนว่าต้องการลงโทษพฤติกรรมที่สร้าง “ความเดือดร้อนรำคาญ” แก่ผู้อื่น หาได้มุ่งแก้ปัญหาเรื่องการค้าการพาณิชย์ไม่ เช่นนี้ หากผู้กร่างฯ ประสงค์ให้กฎหมายฉบับใหม่หมายเฉพาะแต่ Spam เพื่อการค้าเท่านั้น ก็ควรอธิบายให้ชัดเจนด้วยว่ามีเหตุผลอย่างไร หรือสาเหตุใด Spam ประเภทอื่นจึงไม่อยู่ในข่ายที่จะสร้าง “ความเดือดร้อนรำคาญ” ให้แก่ผู้รับได้

## 6) ความคลุมเครือของถ้อยคำในกฎหมายที่มิ โทษอาญา หรือที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพ ของประชาชน

- มาตรา 14 (2) พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ 2550 เป็นมาตราหนึ่งที่มีปัญหาในเรื่องขอบเขตการบังคับใช้มากที่สุด และถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าถูกฝ่ายรัฐใช้เป็นเครื่องมือในการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น ผู้เขียนเห็นว่า โดยถ้อยคำต่างๆ ที่อยู่ในอนุมาตรานี้ ไม่ว่าจะ เป็น “เกิดความเสียหายต่อความมั่นคง” กิติ หรือ “ก่อให้เกิดความตื่นตระหนกแก่ประชาชน” กิติ ยังมีลักษณะที่ขัดต่อ “หลักประกันในทางกฎหมายอาญา” (ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย) ในส่วนที่ว่า “กฎหมายอาญาต้องบัญญัติให้ชัดเจนแน่นอน” (nullum crimen sine lege certa)<sup>30</sup> ด้วย เนื่องจากเป็นคำที่ประชาชนโดยทั่วไปไม่สามารถเข้าใจได้ทันทีที่อ่านว่าเนื้อหาเช่นใดจึงจะถือว่าก่อความเสียหายต่อความมั่นคงแล้ว หรือแค่ไหนเพียงใดจึงเข้าข่ายเป็นการสร้างความตื่นตระหนกแก่ประชาชน แต่เป็นถ้อยคำที่มอบอำนาจในการใช้ดุลพินิจอย่างเต็มที่ให้กับฝ่ายผู้บังคับใช้กฎหมายพิจารณาว่าเนื้อหาหนึ่งๆ เป็นความผิดหรือไม่ ซึ่งย่อมสุ่มเสี่ยงต่อการตีความที่เกินเลยไป ความหมายไม่แน่นอนอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามยุคสมัยและทัศนคติของผู้มีอำนาจปกครอง ในขณะที่ความผิดฐานนี้มีโทษจำคุกสูงถึงห้าปี อันที่จริงแล้ว ร่างฯ กฎหมายฉบับใหม่ควรตัด (2) ออกไปทั้งอนุมาตรา เพราะมีมาตรา 14 (3)

<sup>29</sup> สามารถดูและดาวน์โหลดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการห้ามส่ง Spam ของประเทศต่างๆ ได้ที่ <http://www.email-marketing-reports.com/canspam/>

<sup>30</sup> ดู คณิศ ณ นคร, กฎหมายอาญารากทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2551, หน้า 72.



ที่ใช้กับความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงอยู่แล้ว แต่กลับปรากฏว่า นอกจาก มาตรา 24 แห่งร่างฯ แก่ไขจะคง (2) ไว้เช่นเดิมแล้วผู้กร่างฯ ยังเพิ่มความคลุมเครือใหม่ขึ้นอีก ด้วยการเปลี่ยนคำว่า “ข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ” เป็น “ข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่ไม่ตรงต่อความจริง” ซึ่งมีขอบเขตของคำที่กว้างขวางกว่า คำว่า “อันเป็นเท็จ” นั้น เป็นภาษากฎหมายที่สามารถจำกัดความชัดเจนว่าหมายถึง ข้อเท็จจริงในอดีต หรือปัจจุบันที่ไม่ตรงต่อความจริง ไม่ใช่คำมั่นสัญญาหรือคำรับรองถึงข้อเท็จจริงที่จะมีขึ้นต่อไปในอนาคต<sup>31</sup> โดยผู้กระทำตั้งใจให้ผู้อื่นเชื่อว่าเป็นความจริงในฐานะอย่าง “ข้อเท็จจริง” ฉะนั้น เพียงแต่ “แสดงความคิดเห็น” ตามที่ตนเชื่อโดยสุจริตว่าเป็นเรื่องจริง โดยไม่ได้ตั้งใจบิดเบือนความจริง จึงไม่ถือเป็นการ “อันเป็นเท็จ”<sup>32</sup> แต่คำว่า “ไม่ตรงต่อความจริง” เป็นภาษาทั่วไปไม่ใช่ภาษากฎหมาย จึงอาจตีความได้ถึงขนาดว่าไม่ว่าข้อมูลจะเป็น “ข้อเท็จจริง” หรือ “ความคิดเห็น” หากมีส่วนที่ “ไม่ตรงต่อความจริง” เสียแล้ว ผู้นั้นก็มีความผิดตามกฎหมายด้วย การกำหนดความผิดที่คลุมเครือไม่ชัดเจนตามอนุมาตรานี้ “ใคร” เป็นผู้กำหนดว่าอะไรคือ “ความจริง” หากมิใช่ฝ่าย “รัฐ” เอง

- มาตรา 20 เป็นบทบัญญัติที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์มากที่สุดบทหนึ่งเช่นกัน เพราะเป็นมาตรการ

เร่งด่วนที่รัฐสามารถสั่งระงับการเผยแพร่ข้อมูลของประชาชนได้โดยยังไม่ต้องมีคำพิพากษาว่าข้อมูลเหล่านั้นมีเนื้อหาเป็นความผิดตามกฎหมายจริงหรือไม่ ช่วงเวลากว่าสามปีของการมีผลบังคับใช้ปรากฏว่ามีคำสั่งศาลตามมาตรา นี้กว่าร้อยฉบับอนุญาตให้พนักงานเจ้าหน้าที่ระงับการเผยแพร่หน้าเว็บจำนวนกว่า 70,000 ยูอาร์แอล<sup>33</sup> โดยอาศัยถ้อยคำในกฎหมายแค่เพียงว่าเป็นเนื้อหาที่ “ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” ซึ่งเป็นคำที่กำกวมคลุมเครือ ประชาชนไม่สามารถทราบได้อย่างแน่ชัดว่าเนื้อหาประเภทใดที่เข้าข่ายขัดต่อความสงบดังกล่าว จึงถือเป็นมาตราที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และการแสดงความคิดเห็นของประชาชนโดยตรง ลักษณะของการบัญญัติเช่นนี้ยังน่าจะขัดต่อหลักการบัญญัติกฎหมายที่มีโทษทางอาญา หรือที่มีมาตรการในการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักที่ว่ากฎหมายต้องบัญญัติให้ชัดเจน<sup>34</sup> อย่างไม่รัดกุม ประโยคอันเป็นปัญหานี้ไม่ได้ถูกเปลี่ยนแปลงหรือปรับแก้ให้ชัดเจนขึ้นโดย มาตรา 33 ร่าง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ แต่อย่างใด แม้จะมีการเพิ่มเติมคำว่า “ตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น” ไว้หลังประโยคดังกล่าวแล้ว ก็หาได้ทำให้ชัดเจนขึ้นไม่ รังแต่จะเกิด

<sup>31</sup> ดู จิตติ ดิงศภัทย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 1, พิมพ์ครั้งที่ 7, เนติบัณฑิตยสภา 2543, หน้า 142.  
<sup>32</sup> ดู คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1063/2466 7 รส. 704, ที่ 1079/2466 7 รส. 712, ที่ 928/2474 15 รส. 1031, ที่ 56/2478 รส. 59.  
<sup>33</sup> ดู “รายงานสถานการณ์ การควบคุมและปิดกั้นสื่อออนไลน์ ด้วยการอ้างกฎหมายและแนวนโยบายแห่งรัฐไทย” โดยคณะวิจัย “ผลกระทบจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และนโยบายของรัฐกับสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น” เผยแพร่วันที่ 8 ธันวาคม 2553, หน้า 13.  
<sup>34</sup> ดู รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน สวัสดิ์ สุขศรี, กฎหมายไทยกับเสรีภาพสื่อมวลชน, วารสารพี 53, หน้า 34.



จะเพิ่มคำถามขึ้นอีกว่ากฎหมายอื่นในที่นี้คือกฎหมายอะไรและครอบคลุมเพียงใด บทบัญญัติยังคงครอบคลุมเนื้อหาที่กว้างขวางและปล่อยให้บุคคลพินิจของฝ่ายรัฐอยู่เช่นเดิม และคุ้มครองต่อการใช้อำนาจตามอำเภอใจ

## 7) ความรับผิดชอบของตัวกลาง

มาตรา 15 พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ 2550 ถูกวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องความไม่ชัดเจน และความไม่สมเหตุสมผลของการกำหนดความรับผิดแก่ผู้ให้บริการ ซึ่งเป็นเพียงตัวกลางในการเผยแพร่เนื้อหาในระบบคอมพิวเตอร์ ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลหลายประการ อาทิเช่น มาตรา 15 เป็นความรับผิดที่สืบเนื่องจากความผิดของผู้ใช้บริการตามมาตรา 14 ซึ่งเป็นมาตราที่ยังมีความคลุมเครือในประเด็นต่างๆ ดังกล่าวไปแล้ว คำว่า “จงใจสนับสนุน” หมายความว่าอย่างไร กฎหมายต้องการลงโทษการ “สนับสนุน” หรือต้องการลงโทษการ “จงใจ” กระทำความผิดในฐานะตัวการกันแน่ หากต้องการลงโทษการสนับสนุน เหตุใดจึงต้องบัญญัติคำว่าจงใจไว้อีก ทั้งคำว่าจงใจนี้ ยังเป็นคำที่ใช้ในกฎหมายแพ่ง และมีความหมายแตกต่างจากคำว่าเจตนาในกฎหมายอาญา ด้วย<sup>35</sup>, ผู้ให้บริการทุกประเภทตกอยู่ภายใต้บทบัญญัตินี้ใช่หรือไม่<sup>36</sup>, เหตุใดกฎหมายจึงกำหนดอัตราโทษเท่ากับผู้กระทำความผิดที่แท้จริง ฯลฯ ซึ่งเหล่านี้ย่อมก่อให้เกิดบรรยากาศแห่งความกลัว และเกิดการเซ็นเซอร์ตัวเองของผู้ให้บริการอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อย่างไรก็ตาม ปัญหาความคลุมเครือไม่ชัดเจนต่างๆ ดังกล่าวมา

หาได้ถูกชำระสะสางโดย มาตรา 27 ร่างแก้ไข พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ ไม่ ทั้งยังเพิ่มความไม่ชัดเจนส่วนใหม่ ด้วยการบัญญัติให้ “การละเว้นไม่ดำเนินการแก้ไข ซึ่งการเผยแพร่ข้อมูลคอมพิวเตอร์ตามมาตรา 24” เป็นความผิดด้วย โดยไม่มีส่วนใดส่วนหนึ่งในกฎหมายเลยที่กล่าวถึง “หลักเกณฑ์” เกี่ยวกับกระบวนการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแจ้งต่อผู้ให้บริการหรือผู้ดูแลระบบให้ทราบเนื้อหาที่เป็นความผิดเพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด (Notice & Takedown) และไม่ปรากฏข้อกำหนดเรื่อง “ระยะเวลาที่ชัดเจนและเหมาะสม” ที่จะให้ผู้ให้บริการดำเนินการแก้ไขการเผยแพร่ ก่อให้เกิดช่องให้มีการสั่งการ หรือบังคับใช้กฎหมายโดยไม่ชอบโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ นอกจากนี้ มาตรา 27 ยังกำหนดเพิ่มให้ “ผู้ดูแลระบบ” ซึ่งครอบคลุมบุคคลจำนวนมาก (และฝ่ายผู้สร้างเอง) ก็กล่าวได้ว่าไม่ได้เกี่ยวข้องกับการเผยแพร่เนื้อหาโดยตรง ต้องมาร่วมรับผิดชอบต่อการเผยแพร่เนื้อหาด้วยการบัญญัติเช่นนี้จึงกลายเป็นการขยายปัญหา และมุ่งหมายดึงเอาบุคคลฝ่ายต่างๆ เข้ามารับผิดโดยไม่จำเป็น ซึ่งย่อมกระทบต่อระบบการให้บริการและพัฒนาการของเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสาร

## 8) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์

ส่วนที่กำหนดขึ้นใหม่ทั้งหมดโดยร่าง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ คือ การกำหนดให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่งที่มีอำนาจเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดนโยบายการป้องกันและปราบปรามการกระทำ

<sup>35</sup> ดู บทวิเคราะห์การใช้คำว่า “จงใจ” แทนคำว่า “เจตนา” ของมาตรา 15 พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ 2550 ใน สาวตรี สุขศรี, กฎหมายไทยกับเสรีภาพสื่อสารมวลชน, วารสารพี 53, หน้า 36 - 38.

<sup>36</sup> ดู ประเด็นวิเคราะห์ปัญหาในเรื่อง “ผู้ให้บริการ” ที่ต้องตกอยู่ภายใต้มาตรา 15 พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ 2550 ในรายงานฉบับนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับคำนิยามของคำว่า “ผู้ให้บริการ”



ความผิดทางคอมพิวเตอร์มีอำนาจแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น รวมทั้งติดตามดูแลการป้องกันและปราบปรามการกระทำดังกล่าว สามารถออกระเบียบหรือประกาศที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งสามารถปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้ และกฎหมายฉบับอื่น หากพิจารณา “อำนาจหน้าที่” ของคณะกรรมการชุดนี้แล้ว จะเห็นได้ว่า ในขณะที่อำนาจต่างๆ สามารถส่งผลโดยตรงต่อทิศทางการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ มีผลต่อแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการ สถานการณ์การให้บริการ และการใช้งานเทคโนโลยีและเครือข่ายคอมพิวเตอร์ รวมทั้งมีผลต่อสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และการแสดงความคิดเห็นของประชาชนตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่สัดส่วนและที่มาของคณะกรรมการชุดนี้กลับไม่มีตัวแทนจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และแทบไม่มีความเชื่อมโยงกับภาคประชาชน องค์กรที่ดูแลด้านสิทธิ กระทบตัวแทนจากภาคธุรกิจเลย (มาตรา 6 ร่าง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ) คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยบุคคลจากภาครัฐ 13 คน ซึ่งจำนวนไม่น้อยมาจากหน่วยงาน “ด้านความมั่นคง” และ “ข้าราชการการเมือง” กฎหมายกำหนดให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมาจากบุคคลภายนอกผู้มีความรู้ความสามารถในสาขาที่เกี่ยวข้องเพียง 3 คน ซึ่งต้องได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี สัดส่วนทั้งหมดนี้ยังไม่ได้นับรวมองค์กรผู้ทำหน้าที่เลขานุการ ซึ่งมาจากภาครัฐเช่นกัน

นับแต่ พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ 2550 มีผลบังคับใช้สิ่งที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์มาโดยตลอด ก็คือ ฝ่ายการเมืองที่ดี ฝ่ายความมั่นคงที่ดี มักใช้กฎหมายฉบับนี้เป็นเครื่องมือลดทอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่มีแนวคิดไม่สอดคล้องกับฝ่ายผู้กุมอำนาจรัฐในขณะนั้น แต่ด้วยเหตุที่มาตรการ

หลายอย่างตามกฎหมายปัจจุบันยังต้องมีการตรวจสอบกลั่นกรองจากศาล รัฐมนตรีไอซีทีไม่อาจผลักดันนโยบายที่เกี่ยวกับการควบคุมการแสดงความคิดเห็นของประชาชนได้อย่างชัดเจน ช่วงสถานการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองที่ผ่านมาอาจปรากฏการใช้ขบประมาณ และนโยบายที่ไม่เป็นมิตรต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนออกมาบ้าง แต่ก็มักไม่เป็นทางการ และถูกประชาชนตั้งคำถามถึงความชอบด้วยกฎหมายและเหตุผลอยู่เสมอ อนึ่ง แม้การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดอันเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์หรือเครือข่ายคอมพิวเตอร์เป็นเรื่องที่มีความสำคัญเร่งด่วนในยุคข้อมูลข่าวสาร แต่ในประเทศที่อ้างว่าปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย การให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การแสดงความคิดเห็นของประชาชนก็สมควรได้รับความสนใจ หรือแสวงหาจุดร่วมที่สอดคล้องกับการปราบปรามด้วยการมอบอำนาจอย่างกว้างขวาง หรือกระทั่งเกินเลยไปกว่ากฎหมายฉบับนี้เอง (มาตรา 7 (4) ร่าง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ) ให้อำนาจปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้ และกฎหมายฉบับอื่น) ไว้กับคณะกรรมการที่แทบไม่มีจุดเชื่อมโยงกับฝ่ายผู้ได้รับผลกระทบเลย ย่อมสุ่มเสี่ยงที่จะเกิดการละเมิดสิทธิของประชาชนจนเกินขอบเขต ด้วยการออกนโยบายที่เน้นการตรวจสอบควบคุมความคิดเห็นที่แตกต่าง





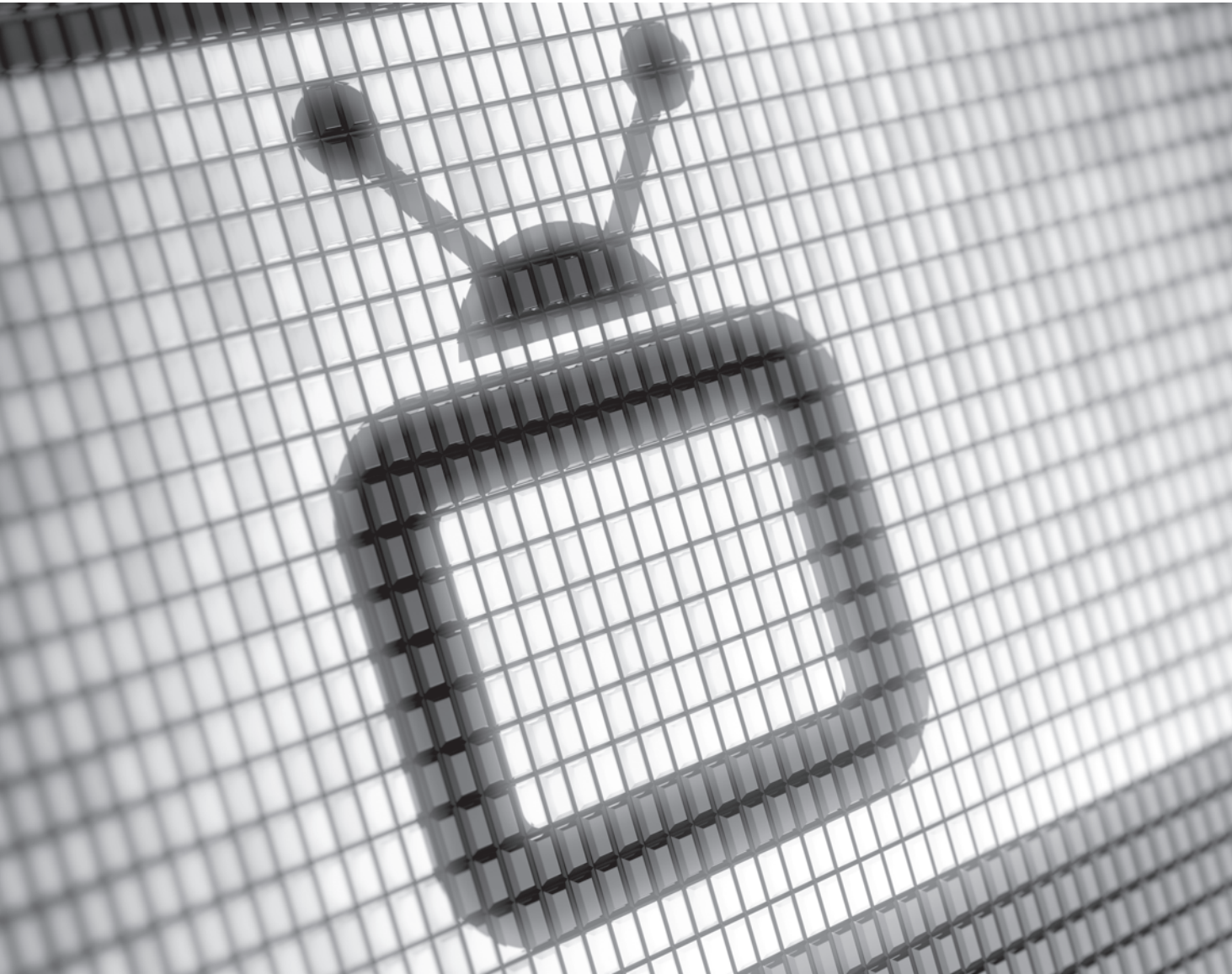
## บทสรุป

จากประเด็นวิเคราะห์ทั้งหมดที่กล่าวมา เห็นได้ว่า แม้ภาครัฐ และฝ่ายผู้ร่างฯ จะมีเจตนารมณ์ในการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ให้ดีขึ้น เพื่อให้ครอบคลุมความผิดได้มากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับยุคสมัย หรือเพื่อลดปัญหาต่างๆ ที่กฎหมายฉบับนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์มากกว่าสามปีนับแต่มีผลบังคับใช้ แต่อาจด้วยความเร่งรีบในการแก้ไขโดยไม่ศึกษาปัญหาอย่างครบถ้วนเพียงพอ หรือไม่ได้มองกฎหมายในภาพรวมทั้งหมด กระบวนการร่างที่ขาดการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางจากผู้เกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมาย ตัวแทนภาคประชาชนผู้ได้รับผลกระทบหรือกระทั่งภาครัฐกิจจากกลุ่มที่หลากหลาย รวมทั้งทัศนคติของฝ่ายรัฐที่มีต่ออำนาจบังคับใช้ของกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งเน้นหนักไปที่การป้องกันและ

ปราบปรามการกระทำความผิด การควบคุมความคิดเห็นที่แตกต่าง การรักษาความมั่นคง ฯลฯ โดยขาดมุมมองของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการแสดงความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพสำคัญในประเทศเสรีประชาธิปไตย จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ... ที่ออกมา มีปัญหาทั้งในแง่ความชัดเจนของถ้อยคำ ความคลุมเครือในขอบเขตการบังคับใช้ ความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติ ความขัดแย้งกับกฎหมายฉบับอื่น รวมทั้งความไม่โปร่งใสในการให้อำนาจอย่างมากกับฝ่ายความมั่นคง และฝ่ายการเมืองในการกำหนดทิศทางการเป็นไปในเรื่องนี้ และย่อมไม่ควรแปลกใจเลยว่า เหตุใดร่างฯ กฎหมายฉบับนี้ จึงถูกทุกภาคส่วนวิพากษ์วิจารณ์ตั้งแต่มิมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย



# 011 >





# ทีวีและวิทยุออนไลน์ กับช่องว่างทางกฎหมายขัดสรรคลื่นความถี่

สุดคนึง สมบูรณ์วงศ์ \*

## บทนำ

การแข่งขันฟุตบอล COPA America 2011 ของประเทศในเขตทวีปอเมริกาใต้เพิ่งเสร็จสิ้นไปสดๆ ร้อนๆ โดยปีนี้มีการแพร่ภาพการแข่งขันในรูปแบบใหม่ คือการถ่ายทอดสดการแข่งขันทุกนัดผ่านอินเทอร์เน็ตบนเว็บไซต์ YouTube.com เป็นปรากฏการณ์ใหม่ของการถ่ายทอดสดการแข่งขันกีฬา ซึ่งแต่เดิมผู้ที่ได้รับลิขสิทธิ์ในการถ่ายทอดการแข่งขันจะแพร่ภาพการแข่งขันทางสถานีโทรทัศน์เท่านั้น<sup>1</sup>

การถ่ายทอดรายการโทรทัศน์หรือวิทยุผ่านอินเทอร์เน็ต หรือที่เรียกว่า “ทีวีออนไลน์” หรือ “วิทยุออนไลน์” เป็นโฉมใหม่ของกิจการโทรทัศน์และวิทยุ จากการถ่ายทอดรายการโทรทัศน์และกระจายเสียงวิทยุที่ทำได้ในพื้นที่จำกัด เช่น ภายในเขตจังหวัดที่คลื่นความถี่ สัญญาณดาวเทียม หรือระบบเคเบิลเข้าถึง กลายเป็นการถ่ายทอดทางอินเทอร์เน็ตที่ขยายวงกว้างไปเกือบทั่วทุกมุมโลก ผู้ชมที่มีเครื่องคอมพิวเตอร์และสัญญาณอินเทอร์เน็ต ไม่ว่าจะอยู่ที่ไหนๆ ก็สามารถรับชมรายการโทรทัศน์ที่ถ่ายทอดในอีกสถานที่หนึ่งได้โดยแทบไม่มีข้อจำกัด ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของการถ่ายทอดการแข่งขันกีฬาที่กล่าวไปแล้วข้างต้น ผู้ชมที่อยู่นอกทวีปอเมริกาใต้ก็สามารถชมการแข่งขันฟุตบอล COPA America ได้ แม้สถานีโทรทัศน์หรือโทรทัศน์ระบบเคเบิลในประเทศของเขานั้นจะไม่ได้รับลิขสิทธิ์ในการถ่ายทอดการแข่งขันก็ตาม

แต่ปัจจุบัน ปัญหาของกิจการทีวีและวิทยุออนไลน์ในหลายๆ ประเทศ คือยังขาดตัวบทกฎหมายที่จะมาจัดระเบียบให้กับการถ่ายทอดรายการโทรทัศน์หรือวิทยุผ่านอินเทอร์เน็ต เป็นผลให้การดำเนินกิจการในบางรูปแบบขัดกับกฎหมายคุ้มครองลิขสิทธิ์ ซึ่งศาลยุติธรรมมักตีความว่า การถ่ายทอดรายการโทรทัศน์หรือเล่นเพลงทางอินเทอร์เน็ตเป็นการ “ส่งสัญญาณโทรทัศน์หรือวิทยุซ้ำ” (retransmission) ที่ละเมิดลิขสิทธิ์ เนื่องจากการแพร่เสียงและแพร่ภาพสู่สาธารณะ (public performance) โดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้ประกอบการอาจมีความผิดทั้งทางแพ่งและอาญา

\* LL.B./B.C.L. McGill University, Canada

LL.M. University of Southern California, U.S.A.

<sup>1</sup> “COPA America Live on YouTube” Online: <<http://www.youtube.com/watch?v=TK7sfO-TxNg>>.



มองในอีกแง่มุมหนึ่ง ทวีและวิทยุออนไลน์ก็ไม่แตกต่างอะไรกับการ “ส่งสัญญาณโทรทัศน์ซ้ำ” โดยระบบเคเบิล หรือ “เคเบิลทีวี” ในยุคที่ระบบเคเบิลเพิ่งเริ่มพัฒนา ผู้ประกอบการก็ต้องเผชิญกับกรณีพิพาทในเรื่องละเมิดลิขสิทธิ์เช่นกัน เพราะผู้ประกอบการเคเบิลทีวีไม่ได้เสียค่าลิขสิทธิ์ก่อนจะนำรายการที่ออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ทั่วไปมาฉายซ้ำ จนกระทั่งผู้ที่ถือลิขสิทธิ์ฟ้องร้องผู้ประกอบการเคเบิลทีวีเป็นจำนวนมาก ทั้งๆ ที่ผู้บริโภคส่วนมากก็หันมานิยมเคเบิลทีวี เพราะสัญญาณชัดกว่าและมีช่องโทรทัศน์ให้เลือกมากกว่าสถานีโทรทัศน์ทั่วไป ท้ายที่สุดหลาย ๆ ประเทศก็ออกกฎหมายรองรับเคเบิลทีวีว่าเป็นการ “ส่งสัญญาณโทรทัศน์ซ้ำ” ที่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้กิจการโทรทัศน์พัฒนาไปข้างหน้าและเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บริโภคเข้าถึงการสื่อสารมวลชนได้มากขึ้น

ดังนั้นบุคคลหลายฝ่ายจึงออกมาแสดงความคิดเห็นว่าปรากฏการณ์ที่ทีวีและวิทยุออนไลน์ออกมาตีตลาดกิจการโทรทัศน์และวิทยุแบบใช้คลื่นความถี่และเคเบิลทีวีก็คล้ายคลึงกับการที่เคเบิลทีวีออกมาตีตลาดกิจการโทรทัศน์และวิทยุแบบใช้คลื่นความถี่แบบดั้งเดิมที่เคยเกิดขึ้นก่อนหน้านั้นนั่นเองบุคคลกลุ่มนี้จึงเรียกร้องให้รัฐออกกฎหมายยกเว้นการละเมิดลิขสิทธิ์ให้กับผู้ประกอบการทีวีและวิทยุออนไลน์ ดังเช่นที่เคยยกเว้นให้กับผู้ประกอบการเคเบิลทีวี<sup>2</sup>

อย่างไรก็ตาม ธุรกิจทีวีและวิทยุออนไลน์บางประเภทก็อาจล้ำเส้นไปเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ ถ้าเปิดโอกาสให้สมาชิกได้ดาวน์โหลดหรืออัปโหลดชิ้นงานที่ผู้อื่นมีลิขสิทธิ์อยู่ จึงยังมีบุคคลอีกกลุ่มหนึ่ง ที่ออกมาคัดค้านการรับรองให้ทีวีและวิทยุออนไลน์

เป็นการแพร่ภาพและแพร่เสียงที่ถูกต้องตามกฎหมาย<sup>3</sup> บทความนี้มุ่งศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทีวีและวิทยุออนไลน์ในประเทศสหรัฐอเมริกา และอังกฤษ ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มประเทศที่มีความตื่นตัวทางด้านเทคโนโลยีและการสื่อสารค่อนข้างสูง เป็นผลให้การปรับตัวกฎหมายให้รองรับเทคโนโลยีโทรทัศน์และวิทยุในรูปแบบใหม่ๆ มีความชัดเจนและรวดเร็ว ประเทศไทยก็ถือว่าเป็นประเทศที่มีความตื่นตัวทางด้านเทคโนโลยีและการสื่อสารสูงอีกประเทศหนึ่ง ฉะนั้น การศึกษากฎหมายของประเทศต่างๆ จะช่วยให้การปฏิรูปกฎหมายในประเทศของเรามีประสิทธิภาพ และลดช่องว่างที่จะทำให้เกิดการหลีกเลี่ยงกฎหมายได้มากยิ่งขึ้น

หัวข้อย่อยที่ทำการศึกษามีดังต่อไปนี้

1. ทีวีและวิทยุออนไลน์คืออะไร
2. “ทีวีและวิทยุออนไลน์” ที่ใช้ในบทความนี้
3. ประเภทของกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจทีวีและวิทยุออนไลน์
4. กฎหมายทีวีและวิทยุออนไลน์ในประเทศไทย
5. กฎหมายทีวีและวิทยุออนไลน์ในประเทศสหรัฐอเมริกา
6. กฎหมายทีวีและวิทยุออนไลน์ในประเทศอังกฤษและสหภาพยุโรป

## 1. ทีวีและวิทยุออนไลน์คืออะไร

ทีวีออนไลน์ (online TV, internet TV หรือ webcast) เป็นการนำเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตมาผสมผสานบูรณาการกับสื่อโทรทัศน์ ผู้ชมสามารถเลือกชมรายการโทรทัศน์ซึ่งข้อมูลของรายการ (data) ถูกส่งผ่านทางอินเทอร์เน็ตไปยังเครื่องรับชม เช่น

<sup>2</sup> บุคคลกลุ่มนี้ โดยมากจะเป็นผู้ประกอบการทีวีและวิทยุออนไลน์และผู้บริโภค

<sup>3</sup> บุคคลกลุ่มนี้โดยมากจะเป็นศิลปินหรือผู้สร้างสรรค์งาน บริษัทสร้างภาพยนตร์ ค่ายเพลง และผู้ประกอบการสถานีโทรทัศน์และเคเบิลทีวี



คอมพิวเตอร์ เครื่องเล่นเกมส์ สมาร์ทโฟน หรือแม้แต่เครื่องรับโทรทัศน์เองก็ถูกพัฒนาให้สามารถแสดงรายการโทรทัศน์ผ่านอินเทอร์เน็ตได้ การส่งข้อมูลสามารถทำได้ 2 วิธี คือ

1. ผู้ชม “ดาวน์โหลด” (download) ข้อมูลมาเก็บไว้ก่อนชมรายการ
2. ผู้ชม “สตรีม” (stream) ไฟล์ข้อมูลขณะชมรายการ<sup>4</sup>

เทคโนโลยีการสตรีมข้อมูลเข้ามามีบทบาทในการสื่อสารผ่านอินเทอร์เน็ตเป็นอย่างมาก เพราะผู้รับข้อมูลไม่จำเป็นต้องดาวน์โหลดข้อมูลทั้งหมดมาเก็บไว้เพื่อชมรายการ จึงประหยัดเนื้อที่ในเครื่องมือที่ใช้ชมรายการเป็นอย่างมาก ด้วยการส่งข้อมูลที่มีความรวดเร็วในปัจจุบัน (high speed) การสตรีมทำให้ผู้รับข้อมูลสามารถรับชมรายการได้ก่อนที่ข้อมูลทั้งหมดจะถูกส่งมาที่ผู้รับ<sup>5</sup>

ทีวีออนไลน์แตกต่างจาก IPTV (Internet Protocol Television) ตาราง 1 แสดงความแตกต่างในรายละเอียดระหว่างทีวีออนไลน์และ IPTV

ตาราง 1 ความแตกต่างระหว่างทีวีออนไลน์และ IPTV<sup>6</sup>

	ทีวีออนไลน์	IPTV
ลักษณะการทำงาน	เป็น “การแสดงรายการโทรทัศน์ หรือ วิดีโอ” โดยส่งข้อมูลภาพและเสียงโดยวิธีการดาวน์โหลดหรือสตรีมมิ่ง	เป็น “วิธีการ” ส่งข้อมูลบนเครือข่าย IP ที่มีระบบป้องกันความปลอดภัยสูง (secured network) ผ่านระบบดีเอสแอลและไฟเบอร์ออฟติก
ผู้ควบคุม	ผู้ผลิตวิดีโอขนาดเล็กหรือขนาดกลาง หรือผู้ประกอบการธุรกิจทีวีออนไลน์	สถานีโทรทัศน์ บริษัท telecommunication หรือบริษัทควบคุมเครือข่ายโทรทัศน์ขนาดใหญ่
คุณภาพของสัญญาณ	มีความละเอียดตามความเร็วของอินเทอร์เน็ตและประสิทธิภาพของเครื่องรับข้อมูล	มีความละเอียดสูง
การบริการ	ไม่มีค่าใช้จ่าย หรือมีการเก็บค่าธรรมเนียมไม่สูงนักต่อการชมรายการแต่ละครั้ง	ส่วนมากต้องสมัครเป็นสมาชิก และมีค่าใช้จ่ายสูง
ความปลอดภัยของข้อมูล	มีความเสี่ยงต่อการถูกทำซ้ำ (copy) และการดัดแปลง (modify, edit)	มีระบบการป้องกันการทำซ้ำและการดัดแปลงสูง ยากต่อการจารกรรมข้อมูล

<sup>4</sup> “How to Make the Most of Watching TV Programmes Online” (4 January 2011) Online: <<http://www.broadbandchoices.co.uk/watching-tv-online.html>>.

<sup>5</sup> Barb Gonzalez, “The Difference between Downloading and Streaming Media” Online: <<http://hometheater.about.com/od/internethometheater/a/The-Difference-Between-Streaming-And-Downloading-Media.htm>>.

<sup>6</sup> Larry Thompson, “Should you offer IPTV or internet TV?” OPASTCO Technical & Marketing Symposium (22 October 2008); “IPTV vs. Internet Television: Key Differences” Online: <[http://www.masternewmedia.org/2005/06/04/iptv\\_vs\\_internet\\_television\\_key.htm](http://www.masternewmedia.org/2005/06/04/iptv_vs_internet_television_key.htm)>.



ผู้ชมทีวีออนไลน์สามารถเลือกชมรายการได้ 2 แบบ คือ

1. แบบถ่ายทอดสด (live) คือ ชมรายการในขณะที่รายการนั้นออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ ใช้คลื่นความถี่หรือเคเบิลทีวี

2. แบบออน-ดีมานด์ (on-demand) คือ เลือกดูรายการที่แสดงไว้แม้ว่ารายการนั้นจะได้ออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์แล้ว

ปัจจุบันมีบริการทีวีออนไลน์ให้เลือกมากมาย ตัวอย่างของบริการทีวีออนไลน์ที่เปิดให้บริการอย่างถูกต้องตามกฎหมายในประเทศไทย สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ มีดังนี้

**ประเทศไทย**

ชื่อผู้ให้บริการ	เว็บไซต์
อสมท.	<a href="http://www.mcot.net">http://www.mcot.net</a>
True World	<a href="http://trueworld.truelife.com/home/index.jsp">http://trueworld.truelife.com/home/index.jsp</a>
Thai TV Max	<a href="http://www.thaitvmax.com">http://www.thaitvmax.com</a>
Siam TV	<a href="http://www.siamtv.us/start.html">http://www.siamtv.us/start.html</a>
Obizgo	<a href="http://obizgo.tv">http://obizgo.tv</a>

**ประเทศสหรัฐอเมริกา**

ชื่อผู้ให้บริการ	เว็บไซต์
Hulu	<a href="http://www.hulu.com">http://www.hulu.com</a>
Revision3	<a href="http://revision3.com">http://revision3.com</a>
YouTube	<a href="http://www.youtube.com">http://www.youtube.com</a>

**ประเทศอังกฤษ**

ชื่อผู้ให้บริการ	เว็บไซต์
4oD	<a href="http://www.channel4.com/programmes/4od">http://www.channel4.com/programmes/4od</a>
BBC iPlayer	<a href="http://www.bbc.co.uk/iplayer/radio">http://www.bbc.co.uk/iplayer/radio</a>
Demand Five	<a href="http://www.channel5.com/demand5">http://www.channel5.com/demand5</a>





วิทยุออนไลน์ (web radio, net radio, streaming radio, หรือ e-radio) หมายถึง การเล่นเพลงผ่านอินเทอร์เน็ตโดยการ “สตรีม” ไฟล์เพลงอย่างต่อเนื่อง วิทยุออนไลน์เหมือนกับการเล่นเพลงบนสถานีวิทยุตรงที่ผู้ฟังไม่สามารถหยุดเพลงหรือบังคับให้เพลงเริ่มเล่นใหม่ได้ ดังนั้น วิทยุออนไลน์จึงต่างจากทีวีออนไลน์ตรงที่วิทยุออนไลน์ไม่มีบริการ on-demand แต่ทีวีออนไลน์สามารถทำเป็นแบบ on-demand ได้ โดยการให้ผู้ชมเลือกเล่นไฟล์รายการที่ผู้ประกอบการจัดไว้ให้ วิทยุออนไลน์ยังแตกต่างจาก podcast<sup>7</sup> ตรงที่การส่งข้อมูลของวิทยุออนไลน์เป็นแบบ “สตรีมมิ่ง” แต่การส่งข้อมูลของ podcast เป็นแบบดาวน์โหลด ตัวอย่างของวิทยุออนไลน์ที่ได้รับความนิยม คือ Pandora (U.S.) และ Last.fm (U.K.)

## 2. “ทีวีและวิทยุออนไลน์” ที่ใช้ในบทความนี้

ปัจจุบันมีการให้บริการทีวีและวิทยุออนไลน์เป็นจำนวนมาก ผู้ประกอบการแต่ละคนก็มีรูปแบบในการให้บริการ (business model) แตกต่างกันไป บางบริษัทเปิดให้ผู้ชมใช้บริการได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย แต่ไม่สามารถเลือกรายการหรือจัดลำดับรายการที่จะชมได้ บางบริษัทคิดค่าบริการหรือค่าสมาชิกก่อนจะให้ผู้ชมได้รับชมรายการที่มีทั้งถ่ายทอดสดในเวลาเดียวกับที่รายการออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ทั่วไป และรายการ on-demand คือเลือกรายการที่ผู้ประกอบการแสดงไว้ และสามารถหยุดการแสดงรายการหรือสั่งให้เล่นใหม่ได้

เนื่องจากรูปแบบในการให้บริการทีวีและวิทยุออนไลน์มีหลากหลาย บทความนี้จะศึกษาเฉพาะทีวีและวิทยุออนไลน์ที่แสดงรายการโทรทัศน์หรือเพลงที่บุคคลภายนอกมีลิขสิทธิ์ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการเพื่อการค้าหรือผลกำไร หรือไม่คิดค่าใช้จ่ายก็ตาม และการดำเนินการนั้นก่อให้เกิดการแข่งขันทางการตลาดกับสถานีโทรทัศน์และวิทยุที่ใช้คลื่นความถี่หรือเคเบิลทีวี การประกอบกิจการทีวีและวิทยุออนไลน์ในลักษณะนี้กำลังเป็นจุดสนใจของบุคคลหรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระเบียบหรือควบคุมกิจการโทรทัศน์และวิทยุ ทั้งนี้เป็นเพราะการให้บริการทีวีและวิทยุออนไลน์ถือได้ว่าเป็นการถ่ายทอดรายการโทรทัศน์และกระจายเสียงวิทยุชนิดหนึ่ง แต่ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ไม่ได้จ่ายค่าธรรมเนียมให้กับหน่วยงานที่มีอำนาจออกใบอนุญาตแพร่ภาพและเสียง และส่วนหนึ่งไม่จ่ายค่าลิขสิทธิ์ให้กับบุคคลภายนอกที่ถือลิขสิทธิ์ของรายการโทรทัศน์หรือเพลงที่ถูกเผยแพร่สู่สาธารณะ บทความนี้จะไม่รวมถึงทีวีและวิทยุออนไลน์ที่แสดงรายการที่ผู้ประกอบการหรือเจ้าของรายการมีลิขสิทธิ์ในรายการนั้น เช่น การร้องเพลงที่ตนเองขับแล้วบันทึกเทปเอาไว้ จากนั้นอัปโหลดขึ้นไปบนเว็บไซต์ YouTube เพื่อแพร่ภาพและเสียงสู่สาธารณะ หรือรายการที่ได้รับข้อยกเว้นในการที่จะต้องขออนุญาตในเรื่องลิขสิทธิ์ก่อนการเผยแพร่ เช่น การถ่ายทอดการศึกษาทางไกล

<sup>7</sup> รายการวิทยุที่ใช้โปรแกรม iTunes ในการเล่น

<sup>8</sup> หน่วยงานที่กำกับดูแลกิจการโทรทัศน์และวิทยุในประเทศอังกฤษก็เล็งเห็นความสำคัญในการกำกับดูแลกิจการทีวีและวิทยุออนไลน์ที่กำลังจะเข้ามาเป็นคู่แข่งทางการค้าที่สำคัญของกิจการโทรทัศน์ที่ใช้ความถี่และเคเบิลทีวี (ดู “Guidance on Who Needs to Notify Application and Scope of the Regulations for Video on Demand (VOD) Services, Edition 3.1” The Authority for Television on Demand Limited (21 March 2011) at 5.



### 3. ประเภทของกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจทีวีและวิทยุออนไลน์

การประกอบกิจการทีวีและวิทยุออนไลน์มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายแขนง ทำให้มีโอกาสที่จะถูกกำกับดูแลโดยหลายหน่วยงาน ดังนี้

#### กฎหมายคุ้มครองลิขสิทธิ์ (Copyright Law)

กิจการทีวีและวิทยุออนไลน์เกี่ยวข้องกับการกฎหมายคุ้มครองลิขสิทธิ์โดยตรง ทั้งนี้เพราะรายการโทรทัศน์ ภาพยนตร์ และเพลงที่ถูกแพร่ภาพและเสียงบนทีวีและวิทยุออนไลน์ล้วนแล้วแต่มีบุคคลภายนอกเป็นผู้ถือครองลิขสิทธิ์ทั้งสิ้น ผู้ที่มีลิขสิทธิ์เหล่านี้ ได้แก่ ตัวศิลปินที่แสดงหรือสร้างสรรค์

งานแสดงขึ้นมา<sup>9</sup> (ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 เรียกว่า “ผู้สร้างสรรค์” หรือ “นักแสดง”<sup>10</sup>) ค่ายภาพยนตร์หรือค่ายเพลงของผู้สร้างสรรค์งานลิขสิทธิ์<sup>11</sup> และผู้ว่าจ้างศิลปินซึ่งได้ตกลงกันว่าจะได้รับลิขสิทธิ์เมื่อศิลปินสร้างงานเสร็จสมบูรณ์<sup>12</sup>

ตามหลักสากล การที่ผู้ประกอบการทีวีและวิทยุออนไลน์จะนำเผยแพร่งานลิขสิทธิ์สู่สาธารณะ (public performance) ผู้ประกอบกิจการต้องได้รับอนุญาต (license) จากเจ้าของลิขสิทธิ์ก่อน<sup>13</sup> ในทางปฏิบัติผู้ประกอบการทีวีและวิทยุออนไลน์อาจขออนุญาตจากเจ้าของลิขสิทธิ์โดยตรง หรือจากบริษัทเอกชนหรือองค์กรที่เป็นตัวแทนเจ้าของลิขสิทธิ์ ซึ่งอาจคิดค่าลิขสิทธิ์เป็นรายเดือนหรือรายปี

<sup>9</sup> มาตรา 8 พ.ร.บ. ลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537

<sup>10</sup> มาตรา 4 พ.ร.บ. ลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537

<sup>11</sup> มาตรา 9, 10 และ 11 พ.ร.บ. ลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537

<sup>12</sup> มาตรา 9 และ 10 พ.ร.บ. ลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537; “Rights Granted Under Copyright Law” Online: < <http://www.bitlaw.com/copyright/scope.html>>.

<sup>13</sup> มาตรา 12 พ.ร.บ. ลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537



## ตาราง 2 ตัวอย่างบริษัทเอกชนหรือองค์กรในประเทศไทย สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ ที่เป็นตัวแทน เจ้าของลิขสิทธิ์

ไทย <sup>14</sup>	สหรัฐอเมริกา <sup>15</sup>	อังกฤษ
- กิจการร่วมค้า เอ็มซีที-โฟโนโรรีส (ภายใต้ชื่อการค้าใหม่ เอ็มพีซี มิวสิค จำกัด) <sup>16</sup>	- The American Society of Composers, Authors, and Publishers (ASCAP) <sup>20</sup>	- Performing Rights Society (PRS) <sup>24</sup>
- บริษัท เจเอสเค โปรโมชัน จำกัด <sup>17</sup>	- Broadcast Music, Inc. (BMI) <sup>21</sup>	- Playing Music in Public (PPL) <sup>25</sup>
- บริษัท โรส มีเดีย แอนด์ เอ็นเตอร์เทนเมนท์ จำกัด <sup>18</sup>	- Society of European Stage Authors & Composers, Inc. (SESAC) <sup>22</sup>	- Oxford University Press (OUP) <sup>26</sup>
- บริษัท สหพันธ์ลิขสิทธิ์เพลงไทย จำกัด <sup>19</sup>	- SoundExchange <sup>23</sup>	

ผู้ประกอบการทีวีและวิทยุออนไลน์ที่นำงานลิขสิทธิ์ไปใช้โดยไม่ได้รับอนุญาต มีความผิดทางแพ่งเป็นการ “ละเมิดลิขสิทธิ์” บทลงโทษมีทั้งปรับ

จำคุก หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>27</sup> และอาจต้องจ่ายค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าของลิขสิทธิ์ตามความเสียหาย 3 ประการ<sup>28</sup> ดังนี้

<sup>14</sup> ปัจจุบันประเทศไทยมีบริษัทจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์เพลงรวม 18 แห่ง (ข้อมูลจากกระทรวงพาณิชย์ วันที่ 3 มี.ค. 2554)

<sup>15</sup> ASCAP BMI และ SESAC เป็นองค์กรหลัก 3 องค์กรที่เก็บค่าลิขสิทธิ์เพลงในปัจจุบัน

<sup>16</sup> <http://www.mpcmusic.co.th>

<sup>17</sup> [http://www.jsk2545.com/product\\_copyright.html](http://www.jsk2545.com/product_copyright.html)

<sup>18</sup> <http://www.rose.co.th>

<sup>19</sup> <http://www.sahapun.com>

<sup>20</sup> <http://www.ascap.com/weblicense>

<sup>21</sup> <http://www.bmi.com/licensing/webcaster>

<sup>22</sup> <http://www.sesac.com/Home.aspx>

<sup>23</sup> <http://www.soundexchange.com> องค์กร SoundExchange เก็บค่าลิขสิทธิ์จากผู้ประกอบการวิทยุออนไลน์เท่านั้น

<sup>24</sup> <http://www.prsformusic.com/Pages/default.aspx>

<sup>25</sup> <http://www.ppluk.com>

<sup>26</sup> <http://www.oup.co.uk/music/rights>

<sup>27</sup> มาตรา 69-70 พ.ร.บ. ลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537

<sup>28</sup> เกศรินทร์ แดงโสภา, “เรื่องที่ 817 ทนายสอนน้อง ...เรื่อง เมื่อเป็นใจทักฟ้องคดีแพ่งละเมิดลิขสิทธิ์” FPM Consultant, Online: < [http://www.fpmconsultant.com/html/advocate\\_dtl.php?id=817](http://www.fpmconsultant.com/html/advocate_dtl.php?id=817)>



1. ค่าเสียหายอันเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงจากการที่เจ้าของลิขสิทธิ์ได้ดำเนินการสร้างสรรค์งานตั้งแต่เริ่มต้นผลิตผลงานจนกระทั่งแล้วเสร็จ<sup>29</sup>

2. ค่าเสียหายอันเป็นค่าขาดประโยชน์ เช่น ค่าเสียหายในการที่จะต้องเสียลูกค้าไป อันเนื่องมาจากการแอบอ้างของบุคคลที่ทำเลเมิดลิขสิทธิ์<sup>30</sup>

3. ค่าเสียหายอันเป็นค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการฟ้องร้องดำเนินคดี เช่น ค่าธรรมเนียมศาล ค่าทนายความ เป็นต้น

หน่วยงานของรัฐที่บังคับใช้กฎหมายคุ้มครองลิขสิทธิ์ในประเทศไทย สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ ได้แก่ กรมทรัพย์สินทางปัญญา สำนักงานลิขสิทธิ์ (U.S. Copyright Office) และสำนักงานทรัพย์สินทางปัญญา (U.K. Intellectual Property Office) ตามลำดับ

**กฎหมายอาญา (Criminal Law)**

กฎหมายอาญาเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการทีวีและวิทยุออนไลน์เมื่อมีการละเมิดลิขสิทธิ์ และผู้ทำเลเมิดถูกพิพากษาจำคุก บทลงโทษทางอาญาในส่วนของกรณีละเมิดลิขสิทธิ์นี้ส่วนมากจะถูกบัญญัติไว้ภายใต้กฎหมายคุ้มครองลิขสิทธิ์<sup>31</sup> หรือกฎหมายพิเศษ<sup>32</sup> จึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติโทษไว้ภายใต้ประมวลกฎหมายอาญาอีก นอกจากนี้ความผิดทางอาญาที่อาจเกิดขึ้นได้อีกทางหนึ่ง คือ

ผู้ประกอบการได้ใช้ทีวีและวิทยุออนไลน์เป็นสื่อในการกระทำผิดทางอาญา เช่น เผยแพร่สิ่งลามกอนาจาร หรือใช้ในการหลอกลวงผู้บริโภค

หน่วยงานของรัฐที่บังคับใช้กฎหมายอาญาในส่วนของกรณีละเมิดลิขสิทธิ์ คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือกองสอบสวนคดีพิเศษของประเทศนั้น ๆ

**กฎหมายการสื่อสารและกิจการโทรทัศน์และวิทยุ (Communications and Broadcast Law)**

ทีวีและวิทยุออนไลน์ถือเป็นการแพร่ภาพและเสียงทางโทรทัศน์และวิทยุประเภทหนึ่ง แต่ยังไม่มียกเว้นกฎหมายการสื่อสารและกิจการโทรทัศน์และวิทยุใดๆ ที่มากำกับดูแลทีวีและวิทยุออนไลน์โดยเฉพาะ (ยกเว้น Audiovisual Media Services Directive<sup>33</sup> ที่บัญญัติขึ้นโดยรัฐบาลสหภาพยุโรป ซึ่งรณรงค์ให้ประเทศสมาชิกบังคับใช้กฎหมายโทรทัศน์และวิทยุภายในประเทศกับกิจการทีวีและวิทยุออนไลน์อย่างเคร่งครัด แต่ในปัจจุบัน ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ยังไม่ได้บัญญัติกฎหมายมากำกับดูแลทีวีและวิทยุออนไลน์โดยเฉพาะ)

ดังนั้น หน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์และวิทยุในหลายๆ ประเทศจึงมีความเห็นว่าควรมีกฎหมายกำกับดูแลทีวีและวิทยุออนไลน์ เช่นเดียวกับการกำกับดูแลการถ่ายทอดรายการโทรทัศน์และวิทยุโดยใช้คลื่นความถี่และเคเบิลทีวีด้วย

<sup>29</sup> ผู้เสียหายแสดงหลักฐานการจ่ายเงินต่อศาล (ศาลมักจะให้ค่าเสียหายในส่วนนี้เต็มจำนวนตามที่โจทก์มีหลักฐานมาแสดง)  
<sup>30</sup> ผู้เสียหายมักจะไม่มียกเว้นที่แน่นอนมาแสดงเหมือนอย่างค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจริง โจทก์จะต้องกะประมาณค่าเสียหายในส่วนนี้เพื่อเสนอต่อศาล ศาลจะใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหาย ซึ่งมักได้ไม่เต็มจำนวนตามฟ้อง หากผู้ทำเลเมิดเป็นบริษัท โจทก์สามารถกะประมาณค่าเสียหายโดยดูจากงบการเงินของบริษัท (จำเลย) ว่าจาก 100% นั้น น่าจะหรือควรจะเป็นเงินที่บริษัท (จำเลย) ได้มาจากการทำเลเมิดต่องานอันมีลิขสิทธิ์ของโจทก์ก็เปอร์เซ็นต์  
<sup>31</sup> เช่น พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ของประเทศไทย Copyright Act ของประเทศสหรัฐอเมริกา และ Copyright, Designs and Patents Act 1988 ของสหราชอาณาจักร  
<sup>32</sup> เช่น Commercial Felony Streaming Act ของประเทศสหรัฐอเมริกา  
<sup>33</sup> EC. Commission Directive 2007/65/EC of 11 December 2007 Amending Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provision laid down by law, regulation and administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities, (2007) O.J. L332/27 (Audiovisual Media Services Directive).



โดยมีเหตุผลหลัก ๆ ดังต่อไปนี้

1. การกำกับดูแลจะเป็นการกำหนดมาตรฐานให้กับการประกอบกิจการทีวีและวิทยุออนไลน์ลดปัญหาการหลอกลวงผู้บริโภคและการให้บริการที่ไม่ได้มาตรฐาน

2. รายการที่นำมาเผยแพร่ควรได้รับการตรวจสอบก่อนการเผยแพร่เพื่อให้เหมาะสมกับผู้ชมที่เป็นเยาวชน หรือให้เหมาะสมกับสภาพสังคมนั้นๆ

3. กฎหมายที่นำมาบังคับอาจช่วยลดปัญหาการละเมิดลิขสิทธิ์ทั้งจากผู้ประกอบการและผู้รับชม  
อนึ่ง ผู้ที่สนับสนุนให้มีความเสรีทางการสื่อสารมวลชน ไม่ต้องการให้มีกฎหมายมาจำกัดเสรีภาพในกิจการโทรทัศน์และวิทยุ ผู้ประกอบกิจการทีวีและวิทยุออนไลน์ขนาดกลางและขนาดเล็กก็ไม่สนับสนุนให้มีการเก็บค่าธรรมเนียมในการประกอบธุรกิจ เพราะไม่ต้องการให้ต้นทุนในการประกอบธุรกิจสูงขึ้น<sup>34</sup> ผู้ประกอบการหลายรายอ้างว่า การเก็บค่าธรรมเนียมก็เหมือนกับการเก็บภาษีชนิดหนึ่ง<sup>35</sup> ท้ายที่สุดผู้ที่รับภาระต้นทุนที่สูงขึ้นจากการเก็บค่าธรรมเนียมก็คือผู้บริโภค (ผู้ชม) ซึ่งต้องจ่ายค่าบริการหรือค่าสมาชิกมากขึ้นนั่นเอง

หน่วยงานของรัฐที่บังคับใช้กฎหมายกิจการโทรทัศน์และวิทยุในประเทศไทย สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ ในปัจจุบัน คือ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) U.S. Federal Communications Commission (FCC) และ U.K. Office of Communication (OFCOM) ตามลำดับ

## กฎหมายการแข่งขันทางการค้า (Competition Law)

กฎหมายการแข่งขันทางการค้าเป็นกฎหมายอีกประเภทหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรทัศน์และวิทยุโดยตรง ทั้งนี้เป็นเพราะเทคโนโลยีการถ่ายทอดรายการโทรทัศน์และการกระจายเสียงวิทยุที่พัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้มีการริเริ่มการส่งสัญญาณโทรทัศน์และวิทยุแบบใหม่ๆ ที่รวดเร็วขึ้น และมีประสิทธิภาพมากขึ้น กฎหมายที่ไม่เปิดรับเทคโนโลยีใหม่ๆ เป็นการขัดกับหลักกฎหมายการแข่งขันทางการค้าและหลักเศรษฐศาสตร์ เพราะไม่เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบกิจการรายใหม่เข้ามาแข่งขันในตลาด อาจทำให้เกิดการผูกขาดทางการค้า (monopoly) อีกทั้งยังก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการพัฒนาและประโยชน์สาธารณะ<sup>36</sup>

อีกประการหนึ่ง คือ หลายๆ ประเทศเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization หรือ WTO) จึงมีหน้าที่ตามกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ ในการที่จะต้องเปิดเสรีภาคบริการต่างๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อสนับสนุนการแข่งขันทางการค้าทั้งภายในและนอกประเทศ และดึงดูดผู้ลงทุนจากต่างประเทศด้วย ดังนั้น อุตสาหกรรมสื่อก็จะต้องเปิดเสรีในระดับหนึ่ง เพื่อให้สอดคล้องกับหน้าที่ทางกฎหมายนี้<sup>37</sup>

อย่างไรก็ตาม การแข่งขันทางการค้าอย่างเสรีนี้ควรมีขึ้นอย่างเป็นธรรม จึงจะทำให้ผู้บริโภคและผู้ประกอบการได้รับประโยชน์สูงสุด<sup>38</sup> เป็นปัญหาให้นักนโยบายเร่งคิดแก้ไขว่าการเปิดโอกาสให้

<sup>34</sup> "ATVOD Delays Hold Up New Business Start" SmallScaleTV (21 April, 2011) Online: <<http://www.smallscale.tv/?p=288>>.

<sup>35</sup> "Further Issues for BBC Charter Review" House of Lords Session Report (3 March 2006), The Stationery Office Limited.

<sup>36</sup> พรพรรณศรี พัฒนเกียรติ, "อุตสาหกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์ สภาวะการแข่งขันและมาตรการควบคุม" Thai Thesis Database (2542).

<sup>37</sup> เศรษฐบุตร มฤตจินดา, "การปฏิรูปสื่อโทรทัศน์ไทยและกรอบทางกฎหมาย: ศึกษาโครงสร้างและแนวโน้มของตลาด" Thai Thesis Database (2546).

<sup>38</sup> ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2551 - 2553 ข้อ 3.



เทคโนโลยีแบบใหม่เข้ามาแข่งขันในตลาดโดยไม่มีการควบคุมอย่างถูกต้อง จะทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมต่อผู้ประกอบการที่มีอยู่เดิมหรือไม่ และถ้าผู้ประกอบการที่มีอยู่เดิมได้ลงทุนไปมหาศาล จะทำอย่างไรจึงจะเป็นการช่วยเหลือผู้ประกอบการเหล่านี้ให้ประสบกับปัญหาการขาดทุนอันเกิดจากการแข่งขันทางการค้าที่น้อยที่สุด เหล่านี้เป็นประเด็นปัญหาที่ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนไม่ควรมองข้าม

หน่วยงานของรัฐที่บังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าในประเทศไทย สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) U.S. Federal Communications Commission (FCC) และ U.K. Office of Communication (OFCOM) ตามลำดับ

#### 4. กฎหมายทีวีและวิทยุออนไลน์ในประเทศไทย

ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่กำกับดูแลทีวีและวิทยุออนไลน์โดยเฉพาะ กฎหมายที่ใกล้เคียงที่สุดและมีโอกาสที่จะนำมาแก้ไขหรือบัญญัติกฎระเบียบเพิ่มเติมสำหรับกิจการทีวีและวิทยุออนไลน์ คือร่างประกาศ กสทช. เรื่อง **หลักเกณฑ์วิธีการอนุญาตและการประกอบกิจการชั่วคราวในกิจการที่ไม่ใช้คลื่นความถี่** ซึ่งยังไม่มีผลบังคับใช้ เนื่องจากจุดประสงค์หลักของร่างประกาศฯ ดังกล่าว คือต้องการกำกับดูแลการให้บริการเคเบิลทีวี และกิจการทีวีและวิทยุออนไลน์ก็ถือเป็น “กิจการที่ไม่ใช้คลื่นความถี่” เช่นกัน จึงเป็นประเด็นที่ควรพิจารณาว่าร่างประกาศฯ ฉบับนี้จะปรับเปลี่ยนให้ครอบคลุม

การให้อนุญาตทีวีและวิทยุออนไลน์ได้ด้วยหรือไม่

ในเรื่องของการละเมิดลิขสิทธิ์หรือการใช้ระบบคอมพิวเตอร์เพื่อกระทำการใดๆ ที่เป็นความผิดทางอาญา ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ซึ่งกำหนดองค์ประกอบในการทำละเมิดลิขสิทธิ์และบทลงโทษทั้งทางแพ่งและอาญา และพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 กำหนดความผิดและบทลงโทษทั้งทางแพ่งและอาญาในการเผยแพร่ข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จหรือมีลักษณะอันลามกอนาจาร

ในเรื่องการแข่งขันทางการค้า มีพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ห้ามการให้บริการที่ก่อให้เกิดการผูกขาดทางการค้า และประเทศไทยยังเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก มีข้อตกลงร่วมกันกับประเทศสมาชิกอื่นๆ ในการเปิดการค้าและการบริการอย่างเสรี

#### 5. กฎหมายทีวีและวิทยุออนไลน์ในประเทศสหรัฐอเมริกา

##### ทีวีออนไลน์

ปัจจุบันประเทศสหรัฐอเมริกายังไม่มีกฎหมายที่กำกับดูแลทีวีออนไลน์โดยเฉพาะ กฎหมายที่มีอยู่และถูกนำมาวินิจฉัยเมื่อเกิดกรณีพิพาททางการถ่ายทอดรายการโทรทัศน์ผ่านอินเทอร์เน็ต คือ Copyright Act<sup>39</sup> และ Communications Act<sup>40</sup> ซึ่งมีบทบัญญัติในเรื่องการถ่ายทอดรายการโทรทัศน์โดยใช้ระบบเคเบิลเท่านั้น ยังไม่มีบทบัญญัติเรื่องการถ่ายทอดรายการโทรทัศน์ผ่านอินเทอร์เน็ตโดยตรง

<sup>39</sup> Copyright Act, 17 U.S.C. §101-810 (2010).

<sup>40</sup> Communications Act, 47 U.S.C. §521-573 (2010).





คดีล่าสุดในประเทศสหรัฐอเมริกาที่สื่อให้เห็นถึงปัญหาช่องว่างทางกฎหมายในการจัดระเบียบการถ่ายทอดรายการโทรทัศน์ผ่านอินเทอร์เน็ต คือ คดีบริษัท ไอวีทีวี<sup>41</sup> ระหว่างโจทก์ซึ่งเป็นผู้ประกอบการโทรทัศน์ขนาดใหญ่หลายแห่ง ที่ได้รับลิขสิทธิ์ในการถ่ายทอดรายการโทรทัศน์ในประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น ABC, NBC, CBS, Fox, PBS และ Disney Enterprise ร่วมกันฟ้องจำเลย คือ บริษัท ไอวีทีวี (ivi, Inc.) ซึ่งกระทำการถ่ายทอดสดรายการโทรทัศน์ที่กำลังออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ของโจทก์ผ่านทางอินเทอร์เน็ต

วันที่ 13 กันยายน 2553 บริษัท ไอวีทีวี เปิดตัวเว็บไซต์ <http://www.ivi.tv> แพร่ภาพรายการโทรทัศน์หลายรายการที่สถานีโทรทัศน์ของโจทก์ได้รับลิขสิทธิ์ในการแพร่ภาพ แต่บริษัท ไอวีทีวี ไม่มีลิขสิทธิ์ในรายการโทรทัศน์เหล่านั้น ในการเข้าชมรายการโทรทัศน์ผ่านเว็บไซต์ <http://www.ivi.tv> ลูกค้าจะต้องสมัครเป็นสมาชิก ลูกค้าสามารถทดลองชมรายการได้หนึ่งเดือนโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย (free trial) แต่ต้องให้ข้อมูลเครดิตการ์ดไว้กับบริษัท ภายหลังจากหนึ่งเดือน ถ้าลูกค้าต้องการเป็นสมาชิกต่อจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียม 4.99 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา คิดเป็นเงินไทยประมาณ 150 บาทต่อเดือน

การชมรายการโทรทัศน์ผ่านทาง <http://www.ivi.tv> นั้น ลูกค้าจะต้องดาวน์โหลดโปรแกรม ivi TV Player ซึ่งขณะนี้ใช้ได้กับระบบคอมพิวเตอร์แบบวางตั้ง (laptop) และคอมพิวเตอร์แบบตั้งโต๊ะ (desktop) เท่านั้น แต่บริษัท ไอวีทีวี ได้ประกาศผ่านทางเว็บไซต์ว่ากำลังพยายามอย่างสุดความสามารถในการพัฒนาโปรแกรมที่จะใช้แพร่ภาพรายการโทรทัศน์ผ่านทางโทรศัพท์มือถือ เครื่องเล่นเกมส์ โทรทัศน์ และเซต-ท็อป บ็อกซ์ ซึ่งคาดว่าจะเปิดให้บริการเร็วๆ นี้<sup>42</sup>

การแพร่ภาพรายการโทรทัศน์ผ่านอินเทอร์เน็ตของบริษัท ไอวีทีวี แตกต่างจากการแพร่ภาพรายการโทรทัศน์ของบริษัทที่มีชื่อเสียงอื่นๆ เช่น YouTube หรือ Hulu ตรงที่บริษัท ไอวีทีวี ทำการ “สตรีม” รายการโทรทัศน์ที่กำลังออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ทั่วไปออกสู่หน้าจอคอมพิวเตอร์ของลูกค้าในขณะเดียวกับที่รายการโทรทัศน์นั้นกำลังออกอากาศอยู่ หรือเรียกได้ว่า บริษัท ไอวีทีวี ทำการสตรีมสด (live streaming) นั้นเอง แต่การแพร่ภาพรายการโทรทัศน์ของ YouTube และ Hulu จะไม่เป็นการสตรีมสด เนื่องจากผู้ชมเลือกชมรายการโทรทัศน์ที่บริษัทได้เก็บข้อมูลไว้ (on-demand streaming) ภายหลังจากรายการโทรทัศน์เหล่านี้ได้ถูกแพร่ภาพทางสถานีโทรทัศน์ทั่วไปแล้ว

<sup>41</sup> WPIX, Inc., WNET.org, American Broadcasting Companies, Inc., Disney Enterprises, Inc., CBS Broadcasting, Inc., The CW Television Stations, Inc., NBC Universal Media LLC, NBC Studios LLC, Open 4 Business Productions LLC, Universal Network Television LLC, Telemundo Network Group LLC, WNJU-Broadcasting LLC, NBC Telemundo License LLC, Office of the Commissioner of Baseball, MLB Advanced Media, L.P., Cox Media Group, Inc., Fisher Broadcasting-Seattle TV LLC, Twentieth Century Fox Film Corporation, Fox Television Stations, Inc., Tribune Television Holdings, Inc., Tribune Television Northwest, Inc., Univision Television Group, Inc., The Univision Network L.P., Telefutera Network, WGBH Educational Foundation, Thirteen, and Public Broadcasting Service v. Ivi, Inc. and Todd Weaver Fisher Communications, Inc., NBC Universal, Inc., Major League Baseball, Twentieth Century Fox Film Corporation, and WNet.org, 10 Civ. 07415-NRB (S.D. NY. 2010) (ivi TV v. WPIX, Inc. et al).

<sup>42</sup> Matthew Massari & Scott Hervey, “ivi TV - New Media Revolutionary or Copy Right Infringer?” The IP Law Blog (21 October 2010) Online: < <http://www.theiplawblog.com/archives/-copyright-law-ivi-tv-new-media-revolutionary-or-copyright-infringer.html>>.



การถ่ายทอดรายการโทรทัศน์ผ่านทางอินเทอร์เน็ตของบริษัท ไอวีทีวี เปิดโอกาสให้ผู้ชมได้ชมรายการโทรทัศน์ของประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่ว่าตัวจะอยู่ภายในหรือนอกประเทศ เพียงแค่มีเครื่องคอมพิวเตอร์และการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต ก็สามารถรับชมรายการโทรทัศน์ไปพร้อมๆ กับผู้ชมการถ่ายทอดสดรายการโทรทัศน์ทางสถานีโทรทัศน์ปกติ ด้วยเหตุนี้ บริษัท ไอวีทีวี จึงได้รับความนิยมจากกลุ่มลูกค้าที่ไม่สามารถรับชมรายการที่ออกอากาศตามช่องโทรทัศน์ปกติได้อีกทั้งค่าใช้จ่ายในการชมรายการผ่านเว็บไซต์ของบริษัท ไอวีทีวี ก็ต่ำกว่าการชมสมาชิกเคเบิลทีวีหรือหรือทีวีผ่านดาวเทียม<sup>43</sup>

บริษัทโจทก์อ้างว่าการถ่ายทอดสดรายการโทรทัศน์ผ่านทางอินเทอร์เน็ตของบริษัท ไอวีทีวี ไม่ได้รับความยินยอมจากผู้มีลิขสิทธิ์ในรายการและผู้มีสิทธิออกอากาศรายการทางสถานีโทรทัศน์ ดังนั้นบริษัทโจทก์จึงได้ส่งหนังสือไปยังบริษัท ไอวีทีวี เพื่อเรียกร้องให้หยุดการถ่ายทอดสดรายการโทรทัศน์ผ่านทางอินเทอร์เน็ต<sup>44</sup> เมื่อบริษัท ไอวีทีวี ไม่ทำตามคำเรียกร้อง บริษัทโจทก์จึงรวมตัวกันฟ้องบริษัท ไอวีทีวี (จำเลย) ด้วยข้อหากระทำการถ่ายทอดรายการโทรทัศน์โดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ตามกฎหมายคุ้มครองลิขสิทธิ์ของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ Copyright Act

บริษัท ไอวีทีวี อ้างว่าการถ่ายทอดสดรายการโทรทัศน์ผ่านทางอินเทอร์เน็ต เป็นการกระทำที่ได้รับการ

ยกเว้นจากความผิดฐานละเมิดลิขสิทธิ์ ตามมาตรา 111(c)(1) ของ Copyright Act ซึ่งวางหลักไว้ว่าการถ่ายทอดรายการโทรทัศน์โดยใช้ระบบเคเบิล (cable system) ไม่ถือเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ ถ้าผู้ประกอบการมีใบอนุญาตที่ออกโดยคณะกรรมการการสื่อสารของรัฐบาลกลาง ประเทศสหรัฐอเมริกา (Federal Communications Commission หรือ FCC)<sup>45</sup> บริษัทไอวีทีวีกล่าวว่าการให้บริการของบริษัท ในขณะที่เข้าข่ายการถ่ายทอดรายการโทรทัศน์โดยใช้ระบบ “เคเบิล” จึงส่งหนังสือไปยังสำนักงานลิขสิทธิ์ (Copyright Office) เพื่อขอใบอนุญาต และได้รับใบอนุญาตแล้ว จึงเห็นว่าการดำเนินธุรกิจเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย<sup>46</sup>

อย่างไรก็ตาม มาตรา 325(b)(1) ของ Communications Act ซึ่งเป็นระเบียบที่ออกโดย FCC กำหนดว่าการถ่ายทอดรายการโทรทัศน์โดยใช้ระบบเคเบิล ต้องได้รับความยินยอม (retransmission consent) จากสถานีแม่ที่มีลิขสิทธิ์ในการถ่ายทอดรายการนั้นๆ เสียก่อน<sup>47</sup> ตามข้อเท็จจริง บริษัท ไอวีทีวี ไม่เคยได้รับความยินยอมจากบริษัทโจทก์ เนื่องจากไม่ได้แจ้งบริษัทโจทก์ถึงการถ่ายทอดสดรายการโทรทัศน์ของโจทก์ผ่านอินเทอร์เน็ต แต่บริษัท ไอวีทีวี อ้างว่าการดำเนินธุรกิจของตน แม้จะเข้าข่าย “ระบบเคเบิล” ตามคำนิยามของ Copyright Act แต่ไม่เข้าข่าย “ระบบเคเบิล” ตามคำนิยามของ Communications Act เพราะ Communications Act

<sup>43</sup> Jim O’Neil, “Public Interest Groups Back Ivi TV in Court’s ‘Amicus’ Filing” Fierce Online Video (1 February 2011), Online: <<http://www.fierceonlinevideo.com/story/public-interest-groups-back-ivi-tv-court-amicus-filing/2011-02-01>>.

<sup>44</sup> John Cook, “Fox, NBC, MLB and Others Look to Squash Seattle Startup Ivi Inc.” Techflash (20 September 2010) Online: <[http://www.techflash.com/seattle/2010/09/fox\\_nbc\\_mlb\\_and\\_others\\_look\\_to\\_stop\\_seattle\\_startup\\_ivi\\_inc.html](http://www.techflash.com/seattle/2010/09/fox_nbc_mlb_and_others_look_to_stop_seattle_startup_ivi_inc.html)>.

<sup>45</sup> Copyright Act, 17 U.S.C. §111(c)(1) (2010).

<sup>46</sup> Ivi TV v. WPIX et al, at 6.

<sup>47</sup> Communication Acts, 47 U.S.C. §325(b)(1) (2010).



ไม่ครอบคลุมถึงการถ่ายทอดรายการโทรทัศน์ทาง “อินเทอร์เน็ต”<sup>48</sup> จึงไม่ต้องขอความยินยอมจากบริษัทโจทก์ตามข้อบังคับแห่ง Communications Act.<sup>49</sup>

ศาลชั้นต้นประจํานครนิวยอร์กได้ออกคำสั่ง (preliminary injunction) เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2554 ให้บริษัท ไอวีทีวี ยุติการถ่ายทอดรายการโทรทัศน์ผ่านอินเทอร์เน็ต โดยให้เหตุผลว่าการดำเนินธุรกิจของบริษัทไอวีทีวี ไม่เข้าข่าย “ระบบเคเบิล” ที่ได้รับการยกเว้นจากความผิดฐานละเมิดลิขสิทธิ์ตามมาตรา 111(c)(1) ของ Copyright Act<sup>50</sup>

ศาลวินิจฉัยตามแนวคิด 2 ประการดังต่อไปนี้

1. การถ่ายทอดรายการโทรทัศน์ผ่านอินเทอร์เน็ตของบริษัท ไอวีทีวี แตกต่างจากการถ่ายทอดรายการโทรทัศน์โดยระบบเคเบิล ทั้งนี้ เพราะการถ่ายทอดโดยระบบเคเบิลมีข้อจำกัดทางพื้นที่ จะทำได้ภายในบริเวณที่มีการอนุญาตให้ถ่ายทอดเท่านั้น แต่การถ่ายทอดผ่านอินเทอร์เน็ตทำได้ทั่วประเทศโดยไม่มีขอบเขตจำกัด

2. บริษัท ไอวีทีวี ไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบของ FCC ในการขอความยินยอมจากบริษัทโจทก์ในการถ่ายทอดรายการโทรทัศน์ที่โจทก์มีลิขสิทธิ์อยู่

ศาลชั้นต้นประจํานครนิวยอร์ก เน้นย้ำถึงจุดประสงค์ของมาตรา 111 แห่ง Copyright Act ว่า เป็นมาตราที่ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้มีทางเลือกในการถ่ายทอดรายการโทรทัศน์ จากการถ่ายทอดโดยใช้คลื่นความถี่เพียงอย่างเดียว กลายเป็นการถ่ายทอดทั้งโดยคลื่นความถี่และโดยระบบเคเบิล ทั้งนี้เพราะบางพื้นที่ไม่สามารถรับสัญญาณโทรทัศน์โดยใช้คลื่นความถี่ได้อย่างชัดเจน การอนุญาตให้ผู้ประกอบการให้บริการถ่ายทอดรายการโทรทัศน์โดยระบบเคเบิล จึงถือว่าเป็นการพัฒนากิจการโทรทัศน์ไปอีกขั้นหนึ่ง และยุติปัญหาการฟ้องร้องบริษัทเคเบิลทีวีในเรื่องการละเมิดลิขสิทธิ์ซึ่งเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากในช่วงที่มีการพัฒนาระบบเคเบิลระยะแรก<sup>51</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม ศาลตีความมาตรา 111 แห่ง Copyright Act อย่างเคร่งครัด โดยพิจารณาจากเจตนาของฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่ต้องการให้ช้อยกเว้นดังกล่าวขยายวงกว้างเกินไป จึงมีการกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการถ่ายทอดรายการโทรทัศน์โดยระบบเคเบิลขอใบอนุญาตจาก FCC มีการจ่ายค่าธรรมเนียมให้กับสำนักงานลิขสิทธิ์ปีละสองครั้ง และต้องได้รับความยินยอมจากสถานีโทรทัศน์ที่ถือลิขสิทธิ์ก่อนที่จะเริ่มให้บริการ<sup>52</sup>

<sup>48</sup> มาตรา 522(7) ของ Communications Act นิยามคำว่า “cable system” ไว้ดังนี้ (“cable system”) means a facility, consisting of a set of closed transmission paths and associated signal generation, reception, and control equipment that is designed to provide cable service which includes video programming and which is provided to multiple subscribers within a community” คำว่า “cable system” ไม่รวมถึง (A) a facility that serves only to retransmit the television signals of 1 or more television broadcast stations;

(B) a facility that serves subscribers without using any public right-of-way;

(C) a facility of a common carrier which is subject, in whole or in part, to the provisions of subchapter II of this chapter, except that such facility shall be considered a cable system (other than for purposes of section 541 (c) of this title) to the extent such facility is used in the transmission of video programming directly to subscribers, unless the extent of such use is solely to provide interactive on-demand services;

(D) an open video system that complies with section 573 of this title; or

(E) any facilities of any electric utility used solely for operating its electric utility system...”

<sup>49</sup> *ivi TV v. WPIX et al*, at 6.

<sup>50</sup> *Ibid.* at 16-17.

<sup>51</sup> ดู *Teleprompter Corp. v. Columbia Broadcasting System, Inc.* 415 U.S. 394, 408-09 (1974).

<sup>52</sup> *ivi TV v. WPIX et al*, at 16.



นักวิชาการและผู้ประกอบการกิจการโทรทัศน์หลายฝ่ายในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ออกมาให้ความคิดเห็นในทางตรงข้ามกับคำตัดสินของศาลในคดีไอวีทีวี โดยเรียกร้องให้รัฐบาลออกกฎหมายคุ้มครองผู้ประกอบการทีวีออนไลน์ เช่นเดียวกับที่กฎหมายให้ความคุ้มครองผู้ประกอบการเคเบิลทีวี เพื่อเป็นการสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันทางการค้าในตลาดกิจการโทรทัศน์ อีกทั้งยังเป็นผลดีต่อผู้บริโภคที่จะได้รับประโยชน์จากการจ่ายค่าบริการที่ถูกลงและมีการเข้าถึงการสื่อสารมวลชนได้มากขึ้น<sup>53</sup>

อย่างไรก็ดี คนอีกกลุ่มหนึ่งก็ออกมาแย้งว่าการมีกฎหมายคุ้มครองผู้ประกอบการทีวีออนไลน์จะทำให้เสรีภาพในการแพร่ภาพรายการโทรทัศน์ลดลง เพราะเมื่อทีวีออนไลน์กลายเป็นกิจการที่กฎหมายรองรับ แต่รัฐบาลยังต้องการคุ้มครองลิขสิทธิ์ของศิลปินและผู้มีสิทธิออกอากาศรายการโทรทัศน์เหล่านั้นอยู่ ทีวีออนไลน์ก็จะถูกจำกัดอยู่ในกรอบแคบซึ่งได้เคยเกิดขึ้นกับกิจการเคเบิลทีวีมาแล้ว<sup>54</sup>

ปัจจุบันการทำซ้ำ (copy) หรือจำหน่าย (distribution) งานแสดงที่มีลิขสิทธิ์ เช่น ภาพยนตร์ละครโทรทัศน์ และเพลง โดยไม่ได้รับอนุญาต ถือเป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมาย No Electronic Theft

Act 1997<sup>55</sup> แม้ว่าผู้กระทำละเมิดไม่มีเจตนาหาผลกำไรจากการทำละเมิด หรือไม่รู้ว่าการกระทำละเมิดจะก่อให้เกิดผลกำไร<sup>56</sup> การละเมิดลิขสิทธิ์ที่มูลค่าน้อยกว่า 1,000 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา หรือการทำซ้ำหรือจำหน่ายงานที่มีลิขสิทธิ์ไม่มากกว่า 10 ชิ้น ถือเป็นความผิดลหุโทษ สำหรับบุคคลธรรมดา มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 25,000 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา หรือทั้งจำทั้งปรับ สำหรับนิติบุคคล มีโทษปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา และการละเมิดลิขสิทธิ์ที่ได้รับผลตอบแทน 1,000 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ขึ้นไป หรือมีการทำซ้ำ หรือจำหน่ายงานที่มีลิขสิทธิ์ 10 ชิ้นขึ้นไปจะได้รับโทษที่สูงขึ้นแต่ยังไม่มีการบังคับใช้ที่แน่นอน ด้วยเหตุนี้บริษัทสร้างภาพยนตร์ และละครโทรทัศน์ในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้ออกมาเรียกร้องให้รัฐบาลออกกฎหมายใหม่ โดยสนับสนุนให้มีการกำหนดบทลงโทษทางอาญาที่รุนแรงขึ้นสำหรับผู้ละเมิดลิขสิทธิ์<sup>57</sup>

ล่าสุดสภาวุฒิสมาชิกของประเทศสหรัฐอเมริกาได้อนุมัติร่างกฎหมายใหม่ชื่อว่า Commercial Felony Streaming Act<sup>58</sup> ซึ่งแก้ไขบทกำหนดโทษของ No Electronic Theft Act 1997 ให้การทำซ้ำ จำหน่าย หรือสตรีมภาพยนตร์หรือละครโทรทัศน์ที่เป็นการ

<sup>53</sup> *Supra* note 42.

<sup>54</sup> Christopher Rick, "Legal Battle Brews Over the Internet TV-Rebroadcasting - What Are the Repercussions?" *The Online Video Marketing Guide* (November 2010) Online: < <http://www.reelseo.com/legal-battle-tv-rebroadcasting/>>.

<sup>55</sup> U.S., Bill H.R. 2265, No Electronic Theft (NET) Act, 105th Cong., 1997-1998, (enacted).

<sup>56</sup> การกำหนดโทษภายใต้ No Electronic theft Act ไม่พิจารณาถึงเจตนาของผู้กระทำผิดว่าต้องการละเมิดลิขสิทธิ์เพื่อผลกำไรหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อเปิดช่องว่างทางกฎหมายภายหลังจากคดี *United States v. LaMacchia*, 871 F. Supp. 535 (D. Mass. 1994) ที่ผู้กระทำละเมิดลิขสิทธิ์เป็นนักเรียนมหาวิทยาลัย Massachusetts Institute of Technology (MIT) ได้กระทำการทำซ้ำ (copy) ซีดีภาพยนตร์โดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ ผู้กระทำละเมิดอ้างว่าเป็นการทำ "งานอดิเรก" มิใช่ "เพื่อการค้า" หรือ "เพื่อผลกำไร" (ดู U.S., United States House of Representative, 105<sup>th</sup> Cong., Statement of Marybeth Peters: *The Register of Copyrights before the Subcommittee on Courts and Intellectual Property Committee on the Judiciary* (1997) Online: <[http://www.copyright.gov/docs/2265\\_stat.html](http://www.copyright.gov/docs/2265_stat.html)>.)

<sup>57</sup> Liz Allen, "Making Sense of the Streaming Felony Bill" *Future of Music Coalition* (18 July 2011) Online: <<http://futureofmusic.org/article/article/making-sense-streaming-felony-bill>>.

<sup>58</sup> U.S., Bill S. 978, A bill to amend the criminal penalty provision for criminal infringement of a copyright, and for other purposes, 112<sup>th</sup> Cong., 2011-2012 (*Commercial Felony Streaming Act*).



ละเมิดลิขสิทธิ์เป็นความผิดทางอาญา มีโทษจำคุก  
สูงสุด 5 ปี โดยมีเงื่อนไขดังนี้

1. ผู้กระทำความผิดเจตนาแพร่เสียงหรือ  
แพร่ภาพงานที่มีลิขสิทธิ์มากกว่า 1 ชิ้นขึ้นไปสู่  
สาธารณะอย่างน้อย 10 ครั้ง ภายในเวลา 180 วัน  
โดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้มีลิขสิทธิ์ในงานชิ้นนั้น  
หรือหน่วยงานที่สามารถออกใบอนุญาต

2. มูลค่าการละเมิดค่าลิขสิทธิ์ในการแพร่เสียง  
และแพร่ภาพสู่สาธารณะเป็นราคาขายปลีกมากกว่า  
2,500 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกาขึ้นไป หรือเป็นราคา  
ขายส่งมากกว่า 5,000 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกาขึ้นไป

3. การกระทำละเมิดไม่จำเป็นต้องทำไปเพื่อ  
การค้าหรือเพื่อผลกำไร

ร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของ  
วุฒิสภา เนื่องจากกรรุดตันอย่างหนักจากบริษัท  
สร้างภาพยนตร์หลายแห่งซึ่งสูญเสียรายได้มหาศาล  
จากการละเมิดลิขสิทธิ์ อีกทั้งยังเกรงว่าการขยายตัว  
ในการใช้ทีวีออนไลน์จะเป็นการเปิดโอกาสให้มีการ  
ละเมิดลิขสิทธิ์ภาพยนตร์มากยิ่งขึ้น<sup>59</sup> อย่างไรก็ตาม  
บางฝ่ายออกมาวิพากษ์วิจารณ์ว่ากฎหมายนี้ไม่ได้ต่าง  
จากกฎหมายฉบับเดิมเท่าใดนัก<sup>60</sup> บางฝ่ายแสดง  
ความเห็นว่าจะทำให้กระบวนการยุติธรรมขาด  
ประสิทธิภาพ เพราะต้องลงโทษจำคุกผู้ที่กระทำผิด  
เพียงเล็กน้อย (เช่น นักแสดงสมัครเล่นที่แสดงซ้ำขึ้น  
งานที่มีลิขสิทธิ์และนำไปแพร่ภาพบน YouTube)  
เมื่อเทียบกับความผิดอาญาอื่นๆ ที่เป็นความผิดร้าย

แรงกว่าแต่มีโทษจำคุกในระยะเวลาที่ใกล้เคียงกัน<sup>61</sup>

## วิทยุออนไลน์

ประเทศสหรัฐอเมริกาเผชิญกับปัญหาความขัดแย้ง  
เรื่องค่าลิขสิทธิ์เพลงมาเป็นเวลานาน เมื่อวิทยุออนไลน์  
เริ่มเข้ามามีบทบาทในวงการกระจายเสียง ความสับสน  
และความไม่แน่นอนในเรื่องการเก็บค่าลิขสิทธิ์ของ  
ผู้ประพันธ์เพลง ค่ายเพลง และตัวศิลปินเองก็เริ่ม  
ทวีความรุนแรงขึ้น ปัญหาส่วนมากเกิดจากการที่  
วิทยุออนไลน์มีรูปแบบของการดำเนินธุรกิจ (business  
model) หลายแบบ ผู้ประกอบกิจการบางคนเชื่อว่า  
แบบแผนทางธุรกิจของตนไม่เข้าข่ายแบบแผนที่  
กฎหมายบังคับให้มีการจ่ายค่าลิขสิทธิ์ ดังจะเห็นได้  
จากตัวอย่างการดำเนินธุรกิจวิทยุออนไลน์ดังต่อไปนี้

*Grooveshark*<sup>62</sup> - Grooveshark ให้บริการวิทยุ  
ออนไลน์โดยเปิดให้สมาชิกเล่นเพลงที่บันทึกไว้ใน  
มีวสิคไลบรารีของตนเองและสามารถแลกเปลี่ยน  
หรือแชร์เพลงเหล่านั้นกับสมาชิกคนอื่นๆ ได้ ค่ายเพลง  
หลายค่ายฟ้องร้อง Grooveshark ในข้อหาละเมิด  
ลิขสิทธิ์โดยการเป็นเจ้าของเว็บไซต์ที่อนุญาตให้  
สมาชิกอัพโหลดเพลงที่มีลิขสิทธิ์โดยไม่ได้รับอนุญาต  
ปัจจุบัน Grooveshark ได้รับใบอนุญาตจากค่ายเพลง  
EMI แล้วหลังจากที่ต่อรองมาเป็นเวลานาน แต่กำลัง  
ตกเป็นจำเลยโดยการฟ้องร้องของบริษัท Universal  
และนักประพันธ์เพลงและศิลปินหลายคนในรัฐ  
เทนเนสซี<sup>63</sup> และเนื่องจากคดีความที่มากขึ้นเรื่อยๆ

<sup>59</sup> "Senate Bill Would Make Streaming Copyrighted Movies, TV Online a Felony" Tech Journal South (17 July 2011) Online: < <http://www.techjournalssouth.com/2011/06/senate-bill-would-make-streaming-copyrighted-movies-tv-online-a-felony/>>.

<sup>60</sup> Supra note 57.

<sup>61</sup> Terry Hart, "Fears of Felony Streaming Bill Overblown" Copyhype (7 June 2011) Online: < <http://www.copyhype.com/2011/06/fears-of-felony-streaming-bill-overblown/>>.

<sup>62</sup> <http://grooveshark.com>.

<sup>63</sup> Paul Ferson, "Grooveshark Faces Another Lawsuit" (23 July 2011) Online: <<http://www.neowin.net/news/grooveshark-faces-another-lawsuit/>>.



ปัจจุบัน Apple และ Android ได้หยุดให้บริการโปรแกรมเล่นเพลงของ Grooveshark บนโทรศัพท์มือถือในเครื่องของทั้งสองบริษัทแล้ว<sup>64</sup>

Zediva<sup>65</sup> - Zediva ให้บริการการเล่นเพลงบนอินเทอร์เน็ตที่คล้ายวิทยุออนไลน์ แต่แทนที่จะให้บริการเพลง กลับให้บริการเช่าภาพยนตร์ที่เพิ่งออกจากรองภาพยนตร์มาอยู่ในรูปแบบของ DVD โดยคิดค่าเช่าจากสมาชิก<sup>66</sup> ก่อนที่ Zediva จะเริ่มประกอบกิจการ ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีบริษัทที่ทำธุรกิจให้เช่าภาพยนตร์ทางอินเทอร์เน็ตอยู่แล้ว คือ Netflix และ Redbox แต่สองบริษัทนี้ได้รับอนุญาตจากบริษัทที่สร้างและจำหน่ายภาพยนตร์ที่มีลิขสิทธิ์ในภาพยนตร์เหล่านั้นอยู่ ในขณะที่ Zediva ไม่มีใบอนุญาต Zediva อ้างว่าการให้เช่าภาพยนตร์บนเว็บไซต์ของ Zediva เหมือนกับการให้เช่าภาพยนตร์ตามร้านวิดีโอทั่วไป (เช่น Blockbuster) แต่แทนที่ผู้เช่าต้องเดินเข้าไปในร้านเพื่อเช่าแผ่นภาพยนตร์ Zediva ทำการ “สตรีม” หรือส่งภาพยนตร์ไปยังผู้เช่าโดยการเล่นภาพยนตร์จากแผ่น DVD ซึ่งผู้เช่าสามารถชมอยู่ที่บ้านผ่านทางจอคอมพิวเตอร์ ไม่ใช่การเล่นภาพยนตร์จากไฟล์อิเล็กทรอนิกส์เหมือนที่ Netflix และ Redbox ให้

บริการ<sup>67</sup> Zediva อ้างว่าการสตรีมภาพยนตร์ของตนไม่เข้าข่ายการเผยแพร่งานที่มีลิขสิทธิ์สู่สาธารณะ หรือ “public performance” ที่ต้องเสียค่าลิขสิทธิ์ตามที่กำหนดไว้ภายใต้ Copyright Act<sup>68</sup> ขณะนี้ Zediva กำลังเป็นคดีความกับบริษัทสร้างภาพยนตร์รายใหญ่ของประเทศสหรัฐอเมริกาหลายบริษัท ได้แก่ Sony, Time Warner, 20<sup>th</sup> Century Fox และ Walt Disney ที่ยื่นฟ้องต่อศาลว่า Zediva ละเมิดลิขสิทธิ์ภาพยนตร์<sup>69</sup>

Cloud Music<sup>70</sup> - Cloud Music เป็นระบบ database ที่สร้างขึ้นโดย Apple Amazon และ Google ให้สมาชิกได้จัดเก็บหรือบันทึกเพลงของตนไว้บนเนื้อที่เก็บข้อมูลที่บริษัทจัดให้ และสามารถเล่นเพลงเหล่านั้นได้โดยใช้คอมพิวเตอร์ โทรศัพท์มือถือ หรือ iPad ขณะนี้ยังไม่มีการฟ้องร้องว่า Cloud Music ละเมิดลิขสิทธิ์แต่อย่างใด แต่หลายฝ่ายเชื่อว่า Cloud Music อาจเผชิญปัญหาละเมิดลิขสิทธิ์ในเร็วๆ นี้ เนื่องจากสมาชิกอาจใช้ Cloud Music ในการจัดเก็บเพลงที่ไม่ได้รับอนุญาตและเผยแพร่สู่สาธารณะ ทั้งนี้ Amazon และ Google เชื่อว่าบริษัทไม่ต้องรับผิดชอบในเรื่องลิขสิทธิ์ของสมาชิก แต่ Apple กำลังหารือกับบริษัทค่ายเพลงเพื่อขออนุญาต

<sup>64</sup> Marina Shvarts, “Online Music and Video Streaming: Companies provide popular online streaming services but face copyright challenges under the DMCA” *Harvard Journal of Law and Technology* (8 August 2011) Online: <<http://jolt.law.harvard.edu/digest/copyright/online-music-and-video-streaming>>.

<sup>65</sup> <http://zediva.com>.

<sup>66</sup> Daniel Diskin, “More Thoughts on Zediva and Copyright Policy Questions” *Copyright & Trademark Blog* (14 April 2011) Online: <<http://copymarkblog.com/2011/04/>>.

<sup>67</sup> *Supra* note 64.

<sup>68</sup> ผู้สร้างสรรค์งานมีลิขสิทธิ์ในผลงานที่ตนได้สร้างขึ้น ภายใต้กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาของประเทศไทย ผู้สร้างสรรค์งานมีสิทธิควบคุมการ “แพร่เสียงแพร่ภาพสาธารณะ” (public performance) ของงานชิ้นนั้นๆ ได้ การแพร่ภาพแพร่เสียงถือว่าออกสู่สาธารณะเมื่อผู้ชมหลายคนนอกเหนือจากคนในครอบครัวเดียวกันหรือในหมู่เพื่อนฝูงสามารถรับชมได้ หรือการแพร่เสียงแพร่ภาพสามารถไปถึงผู้ชมที่อยู่ในหลายๆ ที่ เช่น แพร่เสียงแพร่ภาพโดยโทรทัศน์หรือวิทยุการแพร่เสียงแพร่ภาพสาธารณะไม่ถือว่าเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ถ้าผู้แพร่เสียงแพร่ภาพสาธารณะขออนุญาตจากผู้ถือลิขสิทธิ์เสียก่อน (ดู Copyright Act, 17 U.S.C. §101 (2010) และ *Supra* note 12.)

<sup>69</sup> Josh Halliday, “Hollywood Studios Sued Zediva Movie-Streaming Site” *The Guardian* (5 April 2011) Online: <<http://www.guardian.co.uk/technology/2011/apr/05/zediva-hollywood-studios-sued>>.

<sup>70</sup> <http://itunes.apple.com/us/app/cloud-music/id381946186?mt=8>, <https://www.amazon.com/cloudrive/learnmore>





### เผยแพร่เพลงที่มีลิขสิทธิ์<sup>71</sup>

ปัจจุบันผู้ประกอบการวิทยุออนไลน์ในประเทศสหรัฐอเมริกาต้องจ่ายค่าลิขสิทธิ์สองส่วน ส่วนแรกจ่ายให้กับหนึ่งในสามหน่วยงานดังต่อไปนี้

1. The American Society of Composers, Authors, and Publishers (ASCAP)<sup>72</sup>
2. Broadcast Music, Inc. (BMI)<sup>73</sup>
3. SESAC, Inc. (SESAC)<sup>74</sup>

ค่าลิขสิทธิ์ที่จ่ายผ่านทางสามหน่วยงานนี้จะถูกแบ่งไปให้ผู้ประพันธ์เพลงและผู้ที่มีลิขสิทธิ์ในเพลงอีกทอดหนึ่ง<sup>75</sup> ในการจ่ายค่าลิขสิทธิ์แต่ละครั้งจะมีค่าธรรมเนียมซึ่งแต่ละหน่วยงานจัดเก็บในอัตราที่แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับรายละเอียดและประเภทของเพลง ค่าลิขสิทธิ์จะถูกคำนวณจากรายได้ของผู้ประกอบการวิทยุออนไลน์ อนึ่ง ผู้ประกอบการสถานีวิทยุซึ่งนำรายการวิทยุของตนมากระจายเสียงผ่านอินเทอร์เน็ต ถ้าได้รับอนุญาตในการกระจายเสียงทางสถานีวิทยุแล้วไม่ต้องขออนุญาตในการทำวิทยุออนไลน์อีก เพราะการอนุญาตกระจายเสียงทางสถานีวิทยุได้รวมการทำวิทยุออนไลน์เข้าด้วยแล้ว<sup>76</sup>

ค่าลิขสิทธิ์ส่วนที่สองเป็นค่าลิขสิทธิ์ประเภทใหม่ที่ถูกกำหนดขึ้นในปี 2541 ภายใต้ Digital Millennium Copyright Act (DMCA)<sup>77</sup> ซึ่งกำหนดว่าการประกอบการวิทยุออนไลน์ต้องมีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดในมาตรา 112 และมาตรา 114 แห่ง Copyright Act<sup>78</sup> ดังนี้

1. ผู้ประกอบการวิทยุออนไลน์ต้องจดทะเบียนเพื่อขอ “ใบอนุญาตตามมาตรา 112” และ “ใบอนุญาตตามมาตรา 114” กับ Copyright Office ก่อนเริ่มกิจการ<sup>79</sup>

2. การให้บริการต้องเป็นไปตามระเบียบและข้อบังคับดังต่อไปนี้

- 2.1 ต้องไม่เป็นระบบเชิงโต้ตอบ (non-interactive) กล่าวคือ ผู้ประกอบการจะเป็นผู้จัดรายการเพลงและเลือกเพลงขึ้นมาเล่น โดยสมาชิกไม่สามารถเลือกฟังเพลงหรือสับเปลี่ยนลำดับการเล่นเพลงจากรายการที่แสดงไว้ และไม่สามารถสร้างรายการเพลงขึ้นเอง

- 2.2 ต้องมีการแสดงถึงลิขสิทธิ์ของเพลง โดยการแสดงชื่อเพลง ชื่ออัลบั้ม และชื่อของศิลปิน ในระหว่างการเล่นเพลงนั้นๆ (ไม่ใช่ก่อนการเล่นเพลง)

<sup>71</sup> Supra note 64.

<sup>72</sup> <http://www.ascap.com/weblicense>

<sup>73</sup> <http://www.bmi.com/licensing/webcaster>

<sup>74</sup> <http://www.sesac.com/Home.aspx>.

<sup>75</sup> Shula A. Silberstein, "Law about Broadcasting on the Internet" Online: <[http://www.ehow.com/list\\_6779922\\_laws-broadcasting-internet.html](http://www.ehow.com/list_6779922_laws-broadcasting-internet.html)>.

<sup>76</sup> David Oxenford, "Internet Radio - The Basic of Royalty Obligations" Davis, Wright & Tremaine LLP (2 August 2006), Online: <<http://www.dwt.com/LearningCenter/Advisories?find=56047>>.

<sup>77</sup> DMCA เป็นกฎหมายที่ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไข Copyright Act และนำเอาข้อตกลงภายใต้สนธิสัญญาองค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (World Intellectual Property Organization Copyright Treaty) และสนธิสัญญาการแพร่เสียงแพร่ภาพและการบันทึกเสียง (Performances and Phonograms Treaty) มาบังคับใช้

<sup>78</sup> Copyright Act, 17 U.S.C. §112, ?114 (2010).

<sup>79</sup> ผู้ประกอบการสามารถเลือกขอใบอนุญาตประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทั้งสองประเภทโดยระบุในใบคำร้องขอจดทะเบียน (Notice of Use of Sound Recordings Under Statutory License ดู <http://www.copyright.gov/forms/form112-114nou.pdf>) ในทางปฏิบัติผู้ประกอบการควรมีใบอนุญาตทั้งสองประเภท ใบอนุญาตตามมาตรา 112 ให้สิทธิผู้ประกอบการในการเล่นเพลงที่มีลิขสิทธิ์ ใบอนุญาตตามมาตรา 114 ให้สิทธิผู้ประกอบการในการทำซ้ำชั่วคราวเพลงที่มีลิขสิทธิ์ (ephemeral copies) ซึ่งจำเป็นต้องเกิดขึ้นในระหว่างการเคลื่อนย้ายข้อมูลดิจิทัลของไฟล์เพลง (ดู Supra note 76.)





3. ภายในเวลาสามชั่วโมงของการกระจายเสียง

3.1 ผู้ประกอบการต้องไม่เล่นเพลงที่เลือกจากอัลบั้มใดอัลบั้มหนึ่ง หรือซีดีแผ่นใดแผ่นหนึ่งเป็นจำนวนมากกว่า 3 เพลง เพลงจากอัลบั้มหรือซีดีเดียวกันสามารถเล่นติดกันได้อย่างมากที่สุดไม่เกิน 2 เพลง

3.2 ผู้ประกอบการต้องไม่เล่นเพลงที่ร้องโดยศิลปินคนเดียวกันเป็นจำนวนมากกว่า 4 เพลง และเพลงที่ร้องโดยศิลปินคนเดียวกันนี้ต้องไม่เล่นติดกันมากกว่า 3 เพลง<sup>80</sup>

4. ข้อห้ามในการแสดงรายการเพลงที่จะเล่นก่อนการกระจายเสียง (ตามข้อ 2.2) ไม่ให้บังคับใช้กับรายการเพลงคลาสสิกที่สร้างขึ้นก่อนปี 2541

ผู้ประกอบการวิทยุออนไลน์ต้องจ่ายค่าลิขสิทธิ์ในอัตราที่คณะกรรมการประเมินค่าลิขสิทธิ์ (Copyright Royalty Board หรือ CRB) กำหนด ซึ่งจะมีการปรับอัตราทุกๆ 5 ปี การจ่ายค่าลิขสิทธิ์จ่ายผ่านองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร SoundExchange<sup>81</sup> ครึ่งหนึ่งของค่าลิขสิทธิ์ส่งให้กับผู้ที่มีลิขสิทธิ์ในเพลง และอีกครึ่งหนึ่งส่งให้ศิลปิน ผู้ประกอบการกระจายเสียงทางสถานีวิทยุซึ่งนำรายการวิทยุของตนมากระจายเสียงผ่านอินเทอร์เน็ตอีกทอดหนึ่งไม่ต้องจ่ายค่าลิขสิทธิ์ในส่วนนี้<sup>82</sup>

ผู้ละเมิดลิขสิทธิ์โดยการกระจายเสียงโดยไม่ได้รับอนุญาตมีความผิดตามกฎหมายอาญาภายใต้ร่างกฎหมายใหม่ (Commercial Felony Streaming

Act) เช่นเดียวกับผู้ละเมิดลิขสิทธิ์โดยการทำซ้ำหรือจำหน่ายภาพยนตร์หรือละครโทรทัศน์โดยไม่ได้รับอนุญาต<sup>83</sup>

## 6. กฎหมายทีวีและวิทยุออนไลน์ในประเทศอังกฤษ

### ทีวีออนไลน์

ประเทศอังกฤษมีกฎหมายเกี่ยวกับกิจการทีวีออนไลน์ค่อนข้างชัดเจน Communications Act 2003<sup>84</sup> กำหนดว่าผู้กระทำการ “สื่อสารบนเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์” (electronic communications network) ซึ่งหมายรวมถึงการถ่ายทอดรายการโทรทัศน์ผ่านอินเทอร์เน็ต ต้องได้รับใบอนุญาตจาก OFCOM<sup>85</sup> ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่กำกับดูแลเรื่องกิจการโทรทัศน์และวิทยุของประเทศในสหราชอาณาจักรเสียก่อน

นอกจากผู้ให้บริการทีวีออนไลน์ต้องมีใบอนุญาตแล้ว ผู้ชมทีวีออนไลน์บางประเภทก็ต้องมีใบอนุญาตด้วย มาตรา 363 แห่ง Communication Act 2003 กำหนดให้ผู้ชมรายการโทรทัศน์ที่กระทำการ “ติดตั้ง” หรือ “ใช้” เครื่องรับโทรทัศน์ (television receiving equipment) เช่น โทรทัศน์ คอมพิวเตอร์ โทรศัพทมือถือ เครื่องเล่นเกมส์ กล้องดิจิทัล และเครื่องบันทึก DVD หรือ VHS ขอใบอนุญาตจาก OFCOM ก่อนชมรายการ<sup>86</sup> ข้อกำหนดนี้ให้ใช้บังคับ

<sup>80</sup> Copyright Act, 17 U.S.C. §114 (2010).

<sup>81</sup> Supra note 23.

<sup>82</sup> Supra note 76.

<sup>83</sup> Supra note 58.

<sup>84</sup> Communications Act 2003 (U.K.), 2003, c. 21.

<sup>85</sup> Communications Act 2003 (U.K.), 2003, c. 21, s. 232.

<sup>86</sup> Communications Act 2003 (U.K.), 2003, c. 21, s. 9(1), s. 363-368.



กับผู้ชมทีวีออนไลน์แบบถ่ายทอดสดในขณะเดียวกันกับการถ่ายทอดทางสถานีโทรทัศน์ด้วย แต่ไม่ให้อำนาจกับผู้ชมทีวีออนไลน์โดยการ “ดาวน์โหลด” หรือ “สตรีม” รายการโทรทัศน์ผ่านอินเทอร์เน็ตตามระเบียบข้อ 9 แห่ง The Communications (Television Licensing) Regulations 2004<sup>87</sup> ผู้ฝ่าฝืนอาจได้รับโทษปรับ จำคุก หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>88</sup>

เนื่องจากประเทศอังกฤษเป็นประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป ตามหลักจึงต้องรับกฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลสหภาพยุโรปมาปรับใช้ภายในประเทศด้วยล่าสุดรัฐบาลสหภาพยุโรปออกกฎหมาย Audiovisual Media Services Directive<sup>89</sup> ในปี 2550 (แก้ไขกฎหมาย Television Without Frontiers Directive) โดย Audiovisual Media Services Directive ใช้บังคับกับการแพร่ภาพรายการโทรทัศน์โดยระบบใช้ความถี่ ระบบเคเบิล และทีวีออนไลน์แบบ on-demand จุดประสงค์หลักของการบัญญัติกฎหมายฉบับนี้คือ เพื่อรองรับความหลากหลายของสื่อโทรทัศน์ที่นับวันจะมีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่ออินเทอร์เน็ตเข้ามามีบทบาทในการถ่ายทอดรายการโทรทัศน์ดังเช่นในยุคนี้<sup>90</sup>

ตามกฎหมาย Audiovisual Media Services Directive รัฐบาลสหภาพยุโรปต้องการการรณรงค์ให้ประเทศสมาชิกลดการจำกัดเสรีภาพในการแพร่ภาพโทรทัศน์ทั้งทางสถานีโทรทัศน์แบบใช้คลื่นความถี่และทางอินเทอร์เน็ต<sup>91</sup> เพื่อให้เกิดความหลากหลาย

ในสื่อโทรทัศน์ และเป็นการสนับสนุนนโยบายยุโรปตลาดเดียว (European Single Market) อีกทางหนึ่งในขณะเดียวกันก็มีการเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกหันมาควบคุมดูแลการแพร่ภาพรายการโทรทัศน์โดยรณรงค์ให้มีการนำเสนอรายการที่เหมาะสมกับเยาวชนและผู้บริโภค และไม่เสนอรายการใดๆ อันอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งของคนต่างเชื้อชาติ เป็นการสร้างสันติภาพและสนับสนุนการพึ่งพาอาศัยกันทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก<sup>92</sup>

เพื่อเป็นการรับมาใช้ซึ่ง Audiovisual Media Services Directive รัฐบาลอังกฤษได้พยายามผลักดันการออกกฎหมายภายในประเทศ ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบการทีวีหรือวิดีโอออนไลน์ประเภท on-demand ขออนุญาตจาก OFCOM ก่อนการให้บริการ ทั้งนี้นอกจากจะเป็นการกำกับดูแลการประกอบกิจการทีวีออนไลน์แล้ว ยังเป็นการขจัดปัญหาในการตีความคำว่า “เครื่องรับโทรทัศน์” (television receiver) ตามมาตรา 368(A) แห่ง Communication Acts 2003 โดยให้คำว่า “เครื่องรับโทรทัศน์” หมายรวมถึงทีวีและวิดีโอออนไลน์ประเภท on-demand ด้วย<sup>93</sup>

อย่างไรก็ตาม Audiovisual Media Services Directive อาจไม่สามารถสนับสนุนนโยบายยุโรปตลาดเดียวในกิจการโทรทัศน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าไรนัก ทั้งนี้ เพราะเป็นกฎหมายสนับสนุนให้รัฐบาลของประเทศสมาชิกใช้กฎหมายภายในประเทศ (country of origin principle) ในการกำกับดูแล

<sup>87</sup> The Communications (Television Licensing) Regulations 2004 (U.K.), 2004, No. 692, Regulation 9.

<sup>88</sup> Communications Act 2003 (U.K.), 2003, c. 21, s. 9(1), s. 363.

<sup>89</sup> Supra note 33.

<sup>90</sup> EC, Commission, TV, Online, On-Demand - Modern Rules for Audiovisual Europe, Information, Society and Media (Brussels: EC, 2008) at 1.

<sup>91</sup> Ibid.

<sup>92</sup> Ibid. at 1-2.

<sup>93</sup> “Guidance on Who Needs to Notify Application and Scope of the Regulations for Video on Demand (VOD) Services, Edition 3.1” The Authority for Television on Demand Limited (21 March 2011) at 3-4.



กิจการโทรทัศน์ ซึ่งกฎหมายภายในประเทศสมาชิกส่วนใหญ่จะคุ้มครองผู้มีลิขสิทธิ์ในการถ่ายทอดรายการโทรทัศน์ภายในประเทศของตน ทำให้การถ่ายทอดรายการโทรทัศน์ที่มีลิขสิทธิ์จำกัดอยู่ภายในประเทศที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น ประเทศอื่นที่ไม่ได้ขอใบอนุญาตหรืออยู่นอกเขตการให้ลิขสิทธิ์ก็ไม่สามารถถ่ายทอดรายการที่มีลิขสิทธิ์เดียวกันนั้นได้ เป็นอุปสรรคที่สำคัญที่ทำให้ตลาดกิจการโทรทัศน์ในยุโรปขาดความเป็นเอกภาพ<sup>94</sup> ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างคดีพิพาทดังต่อไปนี้

ในคดี FA Premier League Ltd. v. QC Leisures & Ors<sup>95</sup> โจทก์เป็นผู้ถือลิขสิทธิ์ในการฉายการแข่งขันฟุตบอลพรีเมียร์ลีกภายในสหราชอาณาจักร ฟ้องจำเลยว่ากระทำการละเมิดลิขสิทธิ์ ตามมาตรา 297(1) แห่ง Copyright, Designs and Patents Act 1988 และมาตรา 53 และมาตรา 54 แห่ง Cable and Broadcasting Act 1984 โดยการฉายการแข่งขันฟุตบอลพรีเมียร์ลีกภายในผังในประเทศไอร์แลนด์ ซึ่งเธอเป็นเจ้าของโดยไม่ได้รับอนุญาต จำเลยใช้เครื่องรับสัญญาณดาวเทียมถ่ายทอดสดจากประเทศกรีซ ซึ่งมีค่าใช้จ่ายน้อยกว่าการสมัครเป็นสมาชิกบริษัทของโจทก์

ศาลชั้นต้นตัดสินให้จำเลยมีความผิดในการทำละเมิดลิขสิทธิ์ ศาลอุทธรณ์และศาลสูงในสหราชอาณาจักรพิพากษายืนตามศาลชั้นต้นในประเด็นกฎหมายลิขสิทธิ์ แต่ในประเด็นความผิดต่อกฎหมายการแข่งขันทางการค้า (competition law) และการขัดต่อหลักการการเคลื่อนที่อย่างเสรีของปัจจัย 4 ประการของบุคคล สินค้า การบริการ และทุนในสหภาพยุโรป (Free Movement) ตามกฎข้อ 81 ของ European Community Treaty<sup>96</sup> ศาลสูงของสหราชอาณาจักรได้ส่งให้ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (European Court of Justice) วินิจฉัยต่อไป<sup>97</sup>

ก่อนหน้าคดี FA Premier League Ltd. v. QC Leisures & Ors ก็มีคดีที่มีข้อเท็จจริงคล้ายคลึงกันอีกหลายคดี ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากฎหมายภายในประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลสหภาพยุโรปในการลดการกีดกันทางการค้าในกิจการโทรทัศน์<sup>98</sup> หลายฝ่ายจึงเห็นว่าการจะบังคับใช้กฎหมาย Audiovisual Media Services Directive ให้บรรลุวัตถุประสงค์ ควรจะต้องรณรงค์ให้ประเทศสมาชิกปรับเปลี่ยนกฎหมายคุ้มครองลิขสิทธิ์ภายในประเทศด้วย

<sup>94</sup> "Europe Online TV Market Suffering Thanks to Fragmentation" Online: <<http://www.worldtvpc.com/blog/europe-online-tv-market-suffering-fragmentation>>.

<sup>95</sup> FA Premier League Ltd. v. QC Leisures & Ors (2008) EWHC 1411 (Ch).

<sup>96</sup> Article 81 of the EC Treaty: "prohibits agreements or concerted practices between undertakings which may affect trade between member states and which have the object or effect of restricting, preventing or distorting competition within the common market."

<sup>97</sup> Tony Ballard & Ben Bye, "Pub Football and the Future of European Broadcasting" Media, Entertainment & Sport Harbottle & Lewis LLP (March 2008) Online: <<http://www.harbottle.com/hnl/upload/documents/PubFootball1.pdf>>.

<sup>98</sup> Gannon v. FACT (2006) (Bolton Crown Court, A20050128); Karen Murphy v. Media Protection Services Limited (2007) EWHC 3091 (Admin); Case 62/79 Coditel SA and Others v. Cin?-Vog Films SA and Others (1980) ECR 881; Case 262/81 Coditel SA and Others v. Cin?-Vog Films SA and Others (1982) ECR 3381.



## วิทยุออนไลน์

ผู้ที่เผยแพร่เพลงที่มีลิขสิทธิ์ ไม่ว่าจะทางสถานีวิทยุที่ใช้ความถี่หรือวิทยุออนไลน์ ต้องเสียค่าลิขสิทธิ์ให้กับหนึ่งในสามหน่วยงาน ดังต่อไปนี้

1. PRS (Performing Right Society) - เก็บค่าลิขสิทธิ์เพื่อจ่ายให้ศิลปินและผู้ประพันธ์เพลง
2. PPL (Phonographic Performance Ltd) - เก็บค่าลิขสิทธิ์เพื่อจ่ายให้บริษัทบันทึกเสียง (record companies)
3. MCPS (Mechanical Copyright Protection Society) - เก็บค่าลิขสิทธิ์เพลงที่ใช้เล่นประกอบและเพลงที่ใช้ในโฆษณา<sup>99</sup>

ผู้ประกอบการที่ละเมิดลิขสิทธิ์มีความผิดทั้งทางแพ่งและอาญาตาม Copyright, Designs and Patents Act 1988 ปัญหาเรื่องการละเมิดลิขสิทธิ์ของผู้ประกอบการทีวีและวิทยุออนไลน์ในประเทศไทยอังกฤษยังไม่เป็นปัญหาหนักเท่าในประเทศไทยและสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เป็นเพราะประเทศอังกฤษมีกฎหมายกำกับดูแลกิจการวิทยุและโทรทัศน์ที่เข้มงวด มีมาตรการคุ้มครองสถานีวิทยุและโทรทัศน์สูง และผู้บริโภคบางกลุ่มอ้างว่าตลาดทีวีและวิทยุออนไลน์ในประเทศไทยอังกฤษยังไม่ขยายตัวเท่ากับตลาดทีวีและวิทยุออนไลน์ในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงยังไม่มีผลกระทบด้านกฎหมายจากกิจการทีวีและวิทยุออนไลน์มากนัก<sup>100</sup>

## บทสรุป

ทีวีและวิทยุออนไลน์กำลังเข้ามาเป็นคู่แข่งทางการค้าที่สำคัญของกิจการโทรทัศน์และวิทยุที่ใช้ระบบความถี่และเคเบิลทีวี เนื่องจากทีวีและวิทยุออนไลน์เป็นเทคโนโลยีการโทรทัศน์และวิทยุแบบใหม่ประเทศไทยจึงยังไม่มีกฎหมายมากำกับดูแลการค้าเนินกิจการประเภทนี้

เนื่องจากช่องว่างทางกฎหมายยังมีมาก การประกอบกิจการทีวีและวิทยุออนไลน์สามารถก่อให้เกิดปัญหาทางด้านกฎหมายหลายด้าน ทั้งการละเมิดลิขสิทธิ์ การใช้สื่ออย่างผิดวิธีเป็นผลเสียต่อเยาวชนและผู้ชมที่ไม่สามารถใช้วิจารณญาณในการแยกแยะข้อมูลที่ไม่เหมาะสมออกจากข้อมูลที่มีประโยชน์ และการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมกับสถานีโทรทัศน์และวิทยุที่ดำเนินกิจการอยู่ก่อนหน้า การมีกฎหมายมากำกับดูแลธุรกิจประเภทนี้ จึงมีความสำคัญค่อนข้างมาก การบัญญัติกฎหมายของรัฐบาลประเทศอังกฤษที่กำกับดูแลทีวีและวิทยุออนไลน์ในหลายๆ เรื่อง เป็นตัวอย่างของความต้อการที่จะควบคุมสื่อประเภทนี้ก่อนที่ปัญหาจะบานปลาย

ขณะเดียวกัน เสรีภาพในการเข้าถึงสื่อโทรทัศน์และวิทยุเป็นสิทธิอันสำคัญที่ประชาชนพึงมี ประชาชนในฐานะผู้บริโภคควรมีสิทธิได้เลือกการให้บริการที่มีคุณภาพ สมกับราคาที่จ่ายไป ดังนั้นการบัญญัติกฎหมายและการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์และวิทยุของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ควรตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพข้อนี้ด้วย

<sup>99</sup> "UK Radio - Your Questions Answered" Online: <<http://www.radioandtelly.co.uk/radiofaq.html>>.

<sup>100</sup> Supra note 94.



## บรรณานุกรม

### กฎหมายอ้างอิง

ประเทศไทย

- ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2551 - 2553
- พ.ร.บ. ลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537

ประเทศสหรัฐอเมริกา

- *Communications Act*, 47 U.S.C. (2010).
- *Copyright Act*, 17 U.S.C. (2010).
- *U.S., Bill H.R. 2265, No Electronic Theft (NET) Act*, 105<sup>th</sup> Cong., 1997 - 1998, (enacted).

ประเทศอังกฤษและสหภาพยุโรป

- *Communications Act 2003 (U.K.)*, 2003, c. 21.
- *EC, Commission Directive 2007/65/EC of 11 December 2007 Amending Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provision laid down by law, regulation and administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities*, (2007) O.J. L.332/27 (*Audiovisual Media Services Directive*).
- *EC Treaty*.
- *The Communications (Television Licensing) Regulations 2004 (U.K.)*, 2004, No. 692

### คดี

*Case 262/81 Coditel SA and Others v. Ciné-Vog Films SA and Others* (1982) ECR 3381.

*Case 62/79 Coditel SA and Others v. Ciné-Vog Films SA and Others* (1980) ECR 881.

*FA Premier League Ltd. v. QC Leisures & Ors* (2008) EWHC 1411 (Ch).

*Gannon v. FACT* (2006) (Bolton Crown Court, A20050128).

*Karen Murphy v. Media Protection Services Limited* (2007) EWHC 3091 (Admin).

*ivi TV v. WPIX, Inc. et al*, 10 Civ. 07415-NRB (S.D. NY. 2010).

*Teleprompter Corp. v. Columbia Broadcasting System, Inc.* 415 U.S. 394, 408-09 (1974).

*United States v. LaMacchia*, 871 F. Supp. 535 (D. Mass. 1994).



### แหล่งข้อมูลภาษาไทย

- เกศรินทร์ แต่งโสภา, "เรื่องที่ 817 นายสอนน้อง ...เรื่อง เมื่อเป็นโจทก์ฟ้องคดีแพ่งละเมิดลิขสิทธิ์" FPM Consultant, Online: < [http://www.fpmconsultant.com/html/advocate\\_dtl.php?id=817](http://www.fpmconsultant.com/html/advocate_dtl.php?id=817)>.
- พรรณศรี พัฒนเกียรติ, "อุตสาหกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์ สภาวะการแข่งขันและมาตรการควบคุม" Thai Thesis Database (2542).
- เศรษฐบุตร มฤทจินดา, "การปฏิรูปสื่อโทรทัศน์ไทยและกรอบทางกฎหมาย: ศึกษาโครงสร้างและแนวโน้มของตลาด" Thai Thesis Database (2546)

### แหล่งข้อมูลภาษาอังกฤษ

- Allen, Liz. "Making Sense of the Streaming Felony Bill" Future of Music Coalition (18 July 2011) Online: <<http://futureofmusic.org/article/article/making-sense-streaming-felony-bill>>.
- "ATVOD Delays Hold Up New Business Start" SmallScaleTV (21 April, 2011) Online: <<http://www.smallscale.tv/?p=288>>.
- Ballard, Tony & Ben Bye, "Pub Football and the Future of European Broadcasting" Media, Entertainment & Sport Harbottle & Lewis LLP (March 2008) Online: <<http://www.harbottle.com/hnl/upload/documents/PubFootball1.pdf>>.
- Cook, John. "Fox, NBC, MLB and Others Look to Squash Seattle Startup iVi Inc." Techflash (20 September 2010) Online: < [http://www.techflash.com/seattle/2010/09/fox\\_nbc\\_mlb\\_and\\_others\\_look\\_to\\_stop\\_seattle\\_startup\\_ivi\\_inc.html](http://www.techflash.com/seattle/2010/09/fox_nbc_mlb_and_others_look_to_stop_seattle_startup_ivi_inc.html)>.
- "COPA America Live on YouTube" Online: <<http://www.youtube.com/watch?v=TK7sfO-TxNg>>.
- Diskin, Daniel. "More Thoughts on Zediva and Copyright Policy Questions" Copyright & Trademark Blog (14 April 2011) Online: < <http://copymarkblog.com/2011/04>>.
- EC, Commission, TV, Online, On-Demand - *Modern Rules for Audiovisual Europe*, Information, Society and Media (Brussels: EC, 2008).
- "Europe Online TV Market Suffering Thanks to Fragmentation" Online: <<http://www.worldtvpc.com/blog/europe-online-tv-market-suffering-fragmentation>>.
- Ferson, Paul. "Grooveshark Faces Another Lawsuit" (23 July 2011) Online: <<http://www.neowin.net/news/grooveshark-faces-another-lawsuit>>.
- "Further Issues for BBC Charter Review" House of Lords Session Report (3 March 2006), The Stationery Office Limited.



- Gonzalez, Barb. "The Difference between Downloading and Streaming Media" Online: <<http://hometheater.about.com/od/internethometheater/a/The-Difference-Between-Streaming-And-Downloading-Media.htm>>.
- "Guidance on Who Needs to Notify Application and Scope of the Regulations for Video on Demand (VOD) Services, Edition 3.1" The Authority for Television on Demand Limited (21 March 2011).
- Halliday, Josh. "Hollywood Studios Sued Zediva Movie-Streaming Site" The Guardian (5 April 2011) Online: <<http://www.guardian.co.uk/technology/2011/apr/05/zediva-hollywood-studios-sued>>.
- Hart, Terry. "Fears of Felony Streaming Bill Overblown" Copyhype (7 June 2011) Online: <<http://www.copyhype.com/2011/06/fears-of-felony-streaming-bill-overblown>>.
- "How to Make the Most of Watching TV Programmes Online" (4 January 2011) Online: <<http://www.broadbandchoices.co.uk/watching-tv-online.html>>.
- "IPTV vs. Internet Television: Key Differences" Online: <[http://www.masternewmedia.org/2005/06/04/iptv\\_vs\\_internet\\_television\\_key.htm](http://www.masternewmedia.org/2005/06/04/iptv_vs_internet_television_key.htm)>.
- Massari, Matthew & Scott Hervey, "ivi TV - New Media Revolutionary or Copy Right Infringer?" The IP Law Blog (21 October 2010) Online: <<http://www.theiplawblog.com/archives/copyright-law-ivi-tv-new-media-revolutionary-or-copyright-infringer.html>>.
- O'Niel, Jim. "Public Interest Groups Back ivi TV in Court's 'Amicus' Filing" Fierce Online Video (1 February 2011), Online: <<http://www.fierceonlinevideo.com/story/public-interest-groups-back-ivi-tv-court-amicus-filing/2011-02-01>>.
- Oxenford, David. "Internet Radio - The Basic of Royalty Obligations" Davis, Wright & Tremaine LLP (2 August 2006), Online: <<http://www.dwt.com/LearningCenter/Advisories?find=56047>>.
- Rick, Christopher. "Legal Battle Brews Over the Internet TV-Rebroadcasting - What Are the Repercussions?" The Online Video Marketing Guide (November 2010) Online: <<http://www.reelseo.com/legal-battle-tv-rebroadcasting/>>.
- "Rights Granted Under Copyright Law" Online: <<http://www.bitlaw.com/copyright/scope.html>>.
- "Senate Bill Would Make Streaming Copyrighted Movies, TV Online a Felony" Tech Journal South (17 July 2011) Online: <<http://www.techjournalssouth.com/2011/06/senate-bill-would-make-streaming-copyrighted-movies-tv-online-a-felony>>.





- Shvarts, Marina. "Online Music and Video Streaming: Companies provide popular online streaming services but face copyright challenges under the DMCA" Harvard Journal of Law and Technology (8 August 2011) Online: <<http://jolt.law.harvard.edu/digest/copyright/online-music-and-video-streaming>>.
- Silberstein, Shula A. "Law about Broadcasting on the Internet" Online: <[http://www.ehow.com/list\\_6779922\\_laws-broadcasting-internet.html](http://www.ehow.com/list_6779922_laws-broadcasting-internet.html)>.
- Thompson, Larry. "Should you offer IPTV or internet TV?" OPASTCO Technical & Marketing Symposium (22 October 2008); "IPTV vs. Internet Television: Key Differences" Online: <[http://www.masternewmedia.org/2005/06/04/iptv\\_vs\\_internet\\_television\\_key.htm](http://www.masternewmedia.org/2005/06/04/iptv_vs_internet_television_key.htm)>.
- "UK Radio - Your Questions Answered" Online: <<http://www.radioandtelly.co.uk/radiofaq.html>>.
- U.S., United States House of Representative, 105<sup>th</sup> Cong., *Statement of Marybeth Peters: The Register of Copyrights before the Subcommittee on Courts and Intellectual Property Committee on the Judiciary* (1997) Online: <[http://www.copyright.gov/docs/2265\\_stat.html](http://www.copyright.gov/docs/2265_stat.html)>.



312

**012 >**





# เกาะทะเปลือกการจัดการข้อร้องเรียนในโลกยุคดิจิทัล

ปิตุภูมิ นิตยานันตะ<sup>1</sup>

สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ



## 1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

จากการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นภายในและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภายนอกประเทศ ซึ่งมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารและโทรคมนาคม ทำให้สินค้าและบริการด้านโทรคมนาคม กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่มีบทบาทต่อการดำเนินชีวิตของมนุษย์ และไม่ถือว่าเป็นสินค้าฟุ่มเฟือยอีกต่อไป ทั้งบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ปัจจุบันนับได้ว่าเป็นปัจจัยที่ห้าของชีวิต บริการอินเทอร์เน็ตที่ไม่ใช่แค่การอำนวยความสะดวกในชีวิตประจำวันหรืออัปเดตสถานะใน Social network เท่านั้น แต่กลายเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งสำหรับนักเรียนที่จะสมัครสอบเอ็นทรานซ์เข้ามหาวิทยาลัย บริการโทรศัพท์บ้านที่ผู้ใช้บริการส่วนใหญ่ในปัจจุบันคือเด็กและผู้สูงอายุ บริการโทรศัพท์สาธารณะที่กลายเป็นสิ่งจำเป็นในพื้นที่ห่างไกล และผู้ที่มีรายได้น้อย เป็นต้น บริการโทรคมนาคมจึงกลายเป็นสินค้าที่มีความจำเป็นสำหรับคนในโลกปัจจุบันที่พัฒนาเข้าสู่ยุคข้อมูลสารสนเทศและความรู้ เนื่องจากความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้นสามารถสร้างศักยภาพในเชิงแข่งขันทำให้เกิดความแตกต่างในเรื่องของรายได้ สถานภาพทางสังคมและการศึกษา ซึ่งเป็นสาเหตุที่นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำของคุณภาพชีวิต สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม หรือที่เรียกว่าความเหลื่อมล้ำของความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศและความรู้ (Digital Divide)<sup>2</sup>

<sup>1</sup> นิตยสารบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (เกียรติยศฉบับสอง), นิตยสารมหามบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

<sup>2</sup> บทวิเคราะห์ข้อมูลภาวะแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมในการจัดทำแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม, สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม (กสทช.), มีนาคม 2554. น. 21.



แม้ว่ากิจการโทรคมนาคมจะมีความจำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิตในปัจจุบัน เช่นเดียวกับบริการประเภทอื่นที่อาจเกิดความผิดพลาดได้ทั้งโดยความตั้งใจและไม่ตั้งใจของผู้ให้บริการ แม้กระทั่งการขาดความรู้เท่าทันเทคโนโลยีของผู้บริโภคก็ทำให้เกิดปัญหาระหว่างผู้บริโภคและผู้ให้บริการได้ อย่างไรก็ตาม การที่บริการโทรคมนาคมส่วนใหญ่อยู่ในรูปลักษณะเฉพาะที่ไม่สามารถจับต้องหรือมองเห็นได้ ผู้บริโภคจะถูกคิดค่าบริการเป็นจำนวนครั้งเป็นนาที หรือเหมาจ่ายในราคาขั้นต่ำ ดังนั้นเมื่อเกิดการละเมิดสิทธิใดๆ ขึ้น ผู้บริโภคส่วนใหญ่มักจะคำนึงว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมีความคุ้มค่าหรือไม่ เมื่อเปรียบเทียบกับเวลา ขั้นตอนการดำเนินการหรือการติดตามเรื่องหากใช้สิทธิร้องเรียนหรือฟ้องร้องคดีต่อศาล สาเหตุดังกล่าวทำให้ผู้บริโภคถูกละเมิดสิทธิทั้งโดยรู้ตัวและไม่รู้ตัว เนื่องจากเห็นว่าเป็นเพียงเรื่องเล็กน้อยและไม่คุ้มค่าในการดำเนินการ ทั้งนี้ จากรายงานการวิจัยสำรวจความตระหนักด้านสิทธิผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2552 (ABAC Poll) พบว่ามีผู้บริโภคเพียงร้อยละ 5 เท่านั้นที่เคยร้องเรียนปัญหาการใช้บริการโทรคมนาคม<sup>3</sup>

เนื่องจากปัจจุบันผู้ใช้บริการโทรคมนาคมมีจำนวนมาก แม้ความเสียหายต่อบุคคลจะมีไม่มากนัก แต่หากสันนิษฐานว่าผู้ให้บริการได้ให้บริการในลักษณะดังกล่าวเป็นการทั่วไปกับผู้ใช้บริการของตนทั้งหมด ความผิดพลาดที่ขึ้นกับผู้ใช้บริการรายหนึ่ง

อาจเกิดขึ้นกับผู้ใช้บริการรายอื่นเช่นกัน ภาพรวมของการกระทบสิทธิผู้บริโภคและความเสียหายที่เกิดขึ้นทั่วประเทศจึงมีมูลค่ามหาศาล ดังนั้น มาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมจึงควรเป็นมาตรการที่เอื้อให้เกิดการร้องเรียน โดยมีต้นทุนต่ำ รวดเร็ว และแก้ไขปัญหาให้ผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยในบทต่อไป ผู้เขียนจะวิเคราะห์ระเบียบขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการข้อร้องเรียนว่าเอื้อต่อการคุ้มครองผู้บริโภคตามหลักการดังกล่าวอย่างแท้จริงหรือไม่

## 2. ขั้นตอนการจัดการข้อร้องเรียนในปัจจุบัน

ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ได้บัญญัติขั้นตอนเกี่ยวกับการร้องเรียนไว้ ดังนี้

**“มาตรา 45** ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาแต่การให้บริการโทรคมนาคมของผู้รับใบอนุญาต ผู้นั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการได้ โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อสำนักงาน

หนังสือร้องเรียนตามวรรคหนึ่งต้องระบุข้อเท็จจริงที่แจ้งชัด และถ้ามีเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าวก็ให้ส่งไปพร้อมหนังสือนั้นด้วย

<sup>3</sup> รายงานการวิจัยสำรวจความตระหนักด้านสิทธิผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2552 สำหรับสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม, ศูนย์เครือข่ายวิชาการเพื่อสังเกตการณ์และวิจัยความสุจริตชน (ศูนย์วิจัยความสุจริตชน) มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, กุมภาพันธ์ 2553



ในระหว่างการพิจารณาคำร้องเรียนของ คณะกรรมการ ถ้าผู้ร้องเรียนร้องขอให้คณะกรรมการ มีอำนาจพิจารณากำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการ ใดเพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้ผู้ร้องเรียน เป็นการชั่วคราวได้”

**“มาตรา 46** ให้คณะกรรมการพิจารณาเรื่อง ร้องเรียนให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับ หนังสือร้องเรียน โดยต้องให้ผู้กรณีมีโอกาสได้ชี้แจง ข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานของตน ในกรณี ที่คณะกรรมการเห็นว่าผู้รับใบอนุญาตกระทำการ โดยฝ่าฝืนกฎหมาย เงื่อนไขการอนุญาต สัญญาการ ให้บริการ หรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานการให้บริการ ที่ดี ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาต ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด”

พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และ กำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง กิจการ โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ได้ บัญญัติขั้นตอนในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนไว้ ดังนี้

**“มาตรา 31** เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง ผู้บริโภคมิให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบกิจการ กระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ให้ กสทช. มีหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการของ ผู้ประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคม มิให้มีการดำเนินการใดๆ ใน ประการที่น่าจะเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค ทั้งนี้ โดยให้ กสทช. แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสองคณะ ประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และ ประสบการณ์อันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. ในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการกระจายเสียง

และกิจการโทรทัศน์ และในการคุ้มครองผู้บริโภค ด้านกิจการโทรคมนาคม โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการ พิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน และปฏิบัติหน้าที่อื่น ทั้งนี้ ตามที่ กสทช. กำหนด

ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการ โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ดำเนินการใดๆ ในประการที่น่าจะเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค โดย อาศัยการใช้เครือข่ายหรือการโฆษณาอันมีลักษณะ เป็นการค้ากำไรเกินควร หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อน รำคาญ ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดตามหลักเกณฑ์ที่ กสทช. กำหนด ให้ กสทช. มีอำนาจสั่งระงับการดำเนินการ ดังกล่าวได้”

นอกจากนี้ ตามประกาศคณะกรรมการกิจการ โทรคมนาคม เรื่อง กระบวนการรับเรื่องร้องเรียนและ พิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ใช้บริการ ได้บัญญัติ ขั้นตอนเกี่ยวกับการจัดการเรื่องร้องเรียนไว้โดยเฉพาะ โดยแยกเป็นการยื่นเรื่องร้องเรียนและการแก้ไขปัญหา เรื่องร้องเรียนในชั้นผู้รับใบอนุญาต และการพิจารณา เรื่องร้องเรียนและการระงับข้อพิพาทในชั้นคณะกรรมการ อย่างไรก็ตาม ในบทความนี้ผู้เขียนจะวิเคราะห์ การจัดการข้อร้องเรียนในชั้นคณะกรรมการเท่านั้น เนื่องจากเป็นการสะท้อนการแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียน ที่สะท้อนถึงนโยบายของหน่วยงานกำกับดูแลโดยตรง

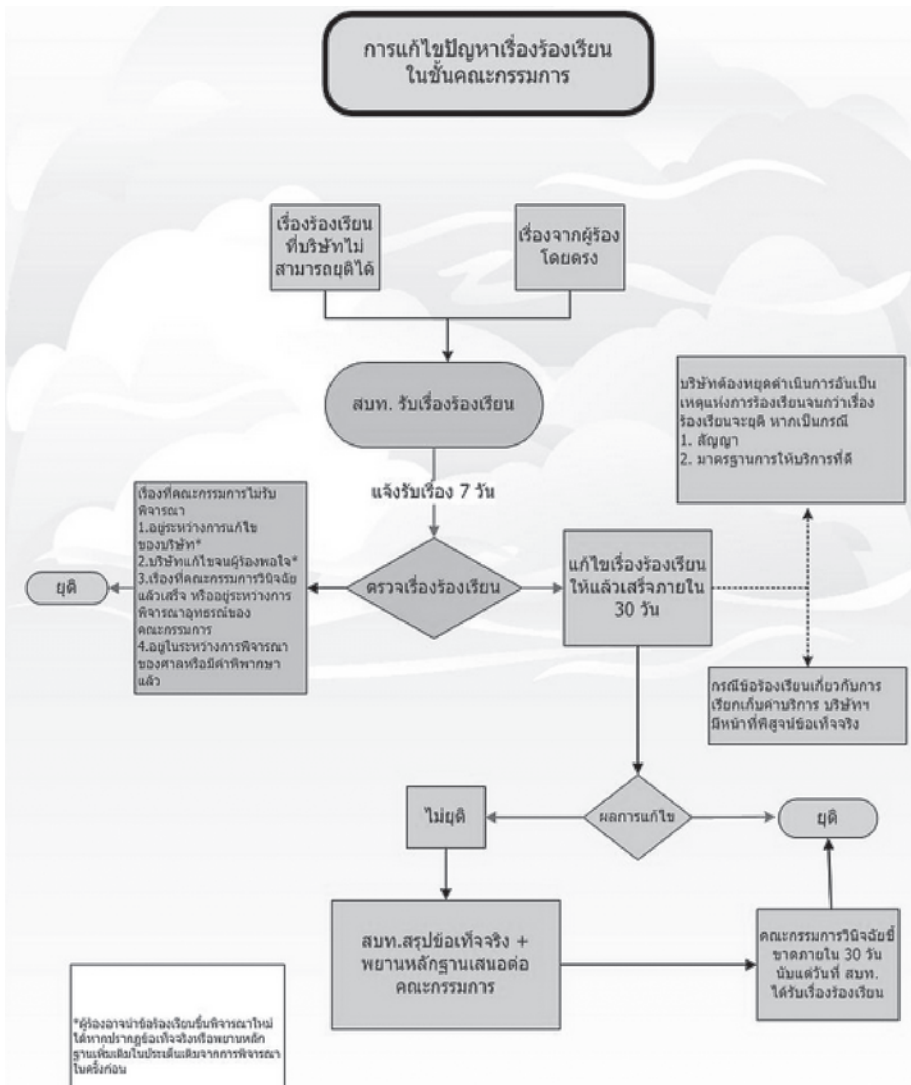
## 2.1 สรุปขั้นตอนของการจัดการข้อร้องเรียน

ตามที่พระราชบัญญัติการประกอบกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ได้กำหนดให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากการให้บริการ โทรคมนาคมสามารถร้องเรียนมายังคณะกรรมการได้



โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อสำนักงาน ซึ่งหน่วยงานภายในสำนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่รับและจัดการเรื่องร้องเรียนในปัจจุบันคือ สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (สบท.) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานเบื้องต้นในการรับเรื่องร้องเรียน แจ้งข้อร้องเรียนให้ผู้ให้บริการทราบเพื่อแสวงหาแนวทางยุติข้อพิพาทและทำหน้าที่สรุปข้อเท็จจริงพร้อมทั้งพยานหลักฐาน

ทั้งปวงและข้อพิจารณาเสนอต่อคณะกรรมการในกรณีที่ผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการไม่สามารถยุติข้อพิพาทกันได้ ทั้งนี้ รายละเอียดและขั้นตอนเกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องร้องเรียนและระงับข้อพิพาทในชั้นคณะกรรมการได้บัญญัติไว้ในประกาศ กทช. เรื่องกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนและพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ใช้บริการ โดยขั้นตอนดังกล่าวสามารถสรุปได้ ดังนี้





ทั้งนี้ หลังจากคณะกรรมการได้พิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนแล้ว หากปรากฏว่าผู้ให้บริการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เลขานุการจะต้องดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่ง ตามมาตรา 64 มาตรา 65 และมาตรา 66 ตามลำดับ กล่าวคือ ในกรณีที่ปรากฏแก่เลขานุการว่าผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่กำหนดให้ผู้ให้บริการดำเนินการเพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายเป็นการชั่วคราว (มาตรา 45 วรรคสาม) และฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่กำหนดให้ผู้ให้บริการดำเนินการแก้ไขปัญหาให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด (มาตรา 46) ให้เลขานุการมีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตระงับการกระทำที่ฝ่าฝืน หรือแก้ไขปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ได้ ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเลขานุการและพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์หรือคณะกรรมการวินิจฉัยยืนตามคำสั่งเลขานุการเมื่อเลขานุการได้มีหนังสือเตือนแล้วยังไม่ปฏิบัติตามนั้น ให้เลขานุการกำหนดค่าปรับทางปกครอง ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่าสองหมื่นบาทต่อวัน ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตยังเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามการให้ถูกต้อง หรือฝ่าฝืนคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือกรณีที่มีความเสียหายร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ ให้คณะกรรมการมีอำนาจพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ ทั้งนี้ การกำหนดให้การกระทำความผิดกรณีใดต้องถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

เมื่อพิจารณาจากขั้นตอนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 พบว่ามีการกำหนดขั้นตอนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนไว้ 2 ลำดับ ดังนี้

### 1) การแก้ไขเยียวยาความเสียหาย ให้แก่ผู้ร้องเรียนเป็นการชั่วคราว

ตามมาตรา 45 ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ในกรณีที่ผู้ร้องเรียนร้องขอคณะกรรมการมีอำนาจพิจารณากำหนดให้ผู้ให้บริการดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ร้องเรียนเป็นการชั่วคราวได้ นอกจากนี้ ตามประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง กระบวนการรับเรื่องร้องเรียนและพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ใช้บริการ ข้อ 5 ยังได้กำหนดให้ในระหว่างการพิจารณาเรื่องร้องเรียน หากเรื่องร้องเรียนเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาให้บริการหรือมาตรฐานการให้บริการที่ดีให้ผู้ให้บริการหยุดการดำเนินการใดๆ อันเป็นเหตุแห่งการร้องเรียนซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนจนกว่าจะได้ข้อยุติในเรื่องร้องเรียนนั้น เว้นแต่จะมีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อการประกอบกิจการโทรคมนาคมของผู้ให้บริการ

ทั้งนี้ คณะกรรมการได้เคยมีมติสั่งการให้ผู้ให้บริการเยียวยาความเสียหายเป็นการชั่วคราวหลายครั้ง เช่น





มติที่ประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ 23/2552 ได้พิจารณาคำร้องขอให้เยียวยาความเสียหายเป็นการชั่วคราว กรณีผู้ให้บริการกำหนดระยะเวลาให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบชำระค่าบริการล่วงหน้า (เติมเงิน) โดยมีมติให้ผู้ให้บริการเปิดสัญญาณโทรศัพท์ให้ผู้ร้องเรียนสามารถใช้บริการได้ตามปกติเพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ร้องเรียนเป็นการชั่วคราว

มติที่ประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ 25/2552 ได้พิจารณาคำร้องขอให้เยียวยาความเสียหายเป็นการชั่วคราว กรณีผู้ให้บริการระงับสัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่ของผู้ร้องเรียน โดยมีมติให้ผู้ให้บริการเปิดสัญญาณโทรศัพท์ให้ผู้ร้องเรียนสามารถใช้บริการได้ตามปกติเพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ร้องเรียนเป็นการชั่วคราว นอกจากนี้ ยังมีมติเห็นชอบเป็นหลักการให้ สบท. ถือเป็นแนวปฏิบัติต่อจากนี้ไปว่า หากเรื่องร้องเรียนได้เข้าสู่กระบวนการร้องเรียน ตามประกาศ กทท. เรื่อง กระบวนการร้องเรียนและพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ใช้บริการแล้ว ให้ สบท. มีหนังสือแจ้งผู้ให้บริการ (ผู้ถูกร้อง) เพื่อให้เปิดสัญญาณโทรศัพท์ให้แก่ผู้รับบริการ เพื่อเยียวยาความเสียหายเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะได้ข้อยุติในเรื่องร้องเรียนนั้น ตามข้อ 5 ของประกาศดังกล่าว และให้รายงาน กทท. ทราบ

มติที่ประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ 6/2554 ได้พิจารณาคำร้องขอเยียวยาความเสียหายเป็นการชั่วคราว กรณีผู้ให้บริการระงับสัญญาณอินเทอร์เน็ตของผู้ใช้บริการ โดยมีมติเห็นชอบการ

เยียวยาความเสียหายเป็นการชั่วคราวให้แก่ผู้ให้บริการ โดยมีคำสั่งให้ผู้ให้บริการ ยุติการระงับบริการในกรณีที่ใช้บริการร้องขอ

## 2) การวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน

ตามมาตรา 46 ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ผู้ให้บริการดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าผู้ให้บริการกระทำการโดยฝ่าฝืนกฎหมาย เจื่อนไขการอนุญาต สัญญาการให้บริการ หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการให้บริการที่ดี

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากเหตุผลในการพิจารณาและวินิจฉัยข้อร้องเรียนของคณะกรรมการที่ผ่านมาแล้ว พบว่าส่วนใหญ่ของคณะกรรมการจะพิจารณาตัดสินข้อร้องเรียนโดยให้เหตุผลว่าผู้ให้บริการกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย แต่กลับไม่เคยปรากฏว่ามีการใช้เหตุผลว่าผู้ให้บริการให้บริการฝ่าฝืนเงื่อนไขการอนุญาต และไม่เป็นไปตามมาตรฐานการให้บริการที่ดี อย่างไรก็ตาม กรอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนทั้ง 4 ประการดังกล่าว มีความครอบคลุมและแก้ไขปัญหาให้ผู้บริโภคได้อย่างแท้จริงหรือไม่ ในบริบทที่ปัจจุบันมีบริการที่หลากหลายและเทคโนโลยีก็เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทำให้การกระทำบางอย่างไม่ใช่การฝ่าฝืนกฎหมาย เงื่อนไขการอนุญาต สัญญาการให้บริการ หรือมาตรฐานการให้บริการที่ดี โดยขอยกตัวอย่าง ดังนี้



การส่ง SMS โทวดผู้เข้าแข่งขันในรายการโทรทัศน์ต่างๆ ที่ผู้บริโภคมักส่ง SMS ภายในเวลาที่กำหนดไว้ แต่เนื่องจากมีผู้กดส่ง SMS ในช่วงเวลาเดียวกันจำนวนมาก ทำให้ช่องสัญญาณในการส่งและรับ SMS หนาแน่น (Traffic Jam) เป็นเหตุให้รายการโทรทัศน์ได้รับ SMS นอกช่วงเวลาที่กำหนดไว้ ทำให้ SMS ของผู้บริโภครายนี้ไม่ถูกนับเป็นคะแนน แต่ถูกเรียกเก็บค่าบริการส่ง SMS ในอัตราเดียวกับ SMS ที่ถูกนับเป็นคะแนน

ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วพบว่าเรื่องดังกล่าวมีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย กล่าวคือ นอกจากผู้บริโภคและผู้ให้บริการที่ผู้บริโภครายนั้นใช้บริการแล้ว ยังมีรายการโทรทัศน์ และผู้ให้บริการที่รายการโทรทัศน์ใช้บริการรับ SMS โทวดด้วย นอกจากนี้ การที่ช่องสัญญาณในการรับ SMS หนาแน่นเนื่องจากมีผู้กดโหวต SMS ในเวลาเดียวกันเป็นจำนวนมาก จะถือเป็นข้อจำกัดในการให้บริการโทรคมนาคมได้หรือไม่ เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดมาตรฐานการให้บริการไว้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่า SMS ที่ส่งจะไม่ถูกนับเป็นคะแนนโหวตแต่การที่ผู้ให้บริการเรียกเก็บค่าบริการในอัตราเดียวกับ SMS ที่ถูกนับเป็นคะแนนโหวต จะถือว่าเป็นการเรียกเก็บค่าบริการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย เงื่อนไขการอนุญาต สัญญาการให้บริการ หรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานการให้บริการที่ดีหรือไม่ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการส่ง SMS ดังกล่าว ต่างจากการส่ง SMS ทั่วไป เพราะต้องส่งตามช่วงเวลาที่ถูกกำหนดไว้ และต้องการให้ถูกนับเป็นคะแนน

ดังนั้นผู้เขียนจึงมีความเห็นว่ารอบการพิจารณาทั้ง 4 ประการ ยังไม่ครอบคลุมเพียงพอในการคุ้มครองผู้ใช้บริการ แต่ควรมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อขยายกรอบการพิจารณาให้เป็นไปอย่างกว้างขวาง เพื่อให้คณะกรรมการสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างยืดหยุ่น และเหมาะสมกับบริบทที่บริการและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป

## 2.2 ปัญหาและอุปสรรคของการจัดการ

### ข้อร้องเรียน

#### 1) ระยะเวลาในการแก้ไขปัญหา

##### ข้อร้องเรียน

ตามที่พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการต้องพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือร้องเรียน และพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 กำหนดให้เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภคให้คณะกรรมการแต่งตั้งอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคม โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน

ดังนั้น สบท. ซึ่งเป็นหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนในปัจจุบันจึงทำหน้าที่เพียงสรุปข้อเท็จจริงและข้อพิจารณาในกรณีที่คุณกรณีกลางยุคติดต่อพิพาทกันไม่ได้เสนอต่อคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้คณะกรรมการฯ



พิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากจำนวนเรื่องร้องเรียนที่เพิ่มขึ้นทุกปี<sup>4</sup> คณะกรรมการจึงมีภาระในการพิจารณาวินิจฉัยข้อร้องเรียนจำนวนมาก นอกจากนี้กระบวนการขั้นตอนในการเสนอเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการ นอกจากจะต้องมีมติที่ประชุมคณะกรรมการฯ แล้ว สบท. จะต้องเสนอเรื่องให้คณะกรรมการในฐานะกรรมการกลั่นกรองพิจารณา หากมีกรณีที่กรรมการกลั่นกรองมีความเห็นให้เพิ่มเติมข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายก็จะมีการดำเนินการก่อน จากนั้นจึงรวบรวมข้อเท็จจริงทั้งหมดประกอบความเห็นของกรรมการกลั่นกรองให้ที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาในขั้นสุดท้าย ซึ่งกระบวนการต่างๆ ใช้ระยะเวลาพอสมควร และถึงแม้เรื่องร้องเรียนจะได้รับการบรรจุเข้าสู่วาระการประชุมแล้ว แต่จากสถิติในปี 2551 - 2554 พบว่า เรื่องร้องเรียนที่ขอให้เยียวยาความเสียหายเป็นการชั่วคราวจะรอการพิจารณาในที่ประชุมเฉลี่ยประมาณ 3.5 นัด เป็นเวลาประมาณ 21 วัน (นานที่สุด 105 วัน) และเรื่องร้องเรียนที่ขอให้วินิจฉัยจะรอการพิจารณาในที่ประชุมเฉลี่ยประมาณ 3.6 นัดเป็นเวลาประมาณ 22 วัน (นานที่สุด 65 วัน) ที่ประชุมจึงจะพิจารณามีมติในทางหนึ่งทางใด ดังนั้น

ขั้นตอนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนตามกฎหมายในปัจจุบัน จึงอาจคาดการณ์ได้ว่าคณะกรรมการจะไม่สามารถพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันได้

## 2) การแสวงหาพยานหลักฐาน

ตามประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม เรื่อง กระบวนการรับเรื่องร้องเรียนและพิจารณาเรื่องร้องเรียน ข้อ 11 (2)<sup>5</sup> ได้กำหนดให้ สบท. ซึ่งเป็นหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนในปัจจุบันทำหน้าที่เพียงสรุปข้อเท็จจริงและข้อพิจารณาในกรณีที่คุณัดตกลงยุติข้อพิพาทกันไม่ได้เสนอต่อคณะกรรมการ แต่ สบท. หาได้มีอำนาจในการบังคับให้ผู้ให้บริการต้องแสดงพยานหลักฐานที่จำเป็นประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการไม่ ทั้งที่เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับบริการโทรคมนาคมนั้นมีความสลับซับซ้อนและใช้เทคโนโลยีขั้นสูงในการให้บริการ และผู้ที่ครอบครองข้อมูลเหล่านี้คือผู้ให้บริการเพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น หากผู้ให้บริการไม่ให้ความร่วมมือในการแสดงพยานหลักฐาน ลำพังเพียงข้อมูลจากผู้ร้องเรียนเพียงฝ่ายเดียว จึงอาจไม่เพียงพอให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อร้องเรียนได้

<sup>4</sup> ปี 2551 (มกราคม - พฤศจิกายน) จำนวน 260 เรื่อง

ปี 2552 จำนวน 2,149 เรื่อง

ปี 2553 จำนวน 2,753 เรื่อง

ปี 2554 (มกราคม - มิถุนายน) จำนวน 1,409 เรื่อง

<sup>5</sup> ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม เรื่อง กระบวนการรับเรื่องร้องเรียนและพิจารณาเรื่องร้องเรียน ข้อ 11 ในการดำเนินการกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียน หาก

(1) คู่กรณีตกลงยุติข้อพิพาทกันได้ ให้สำนักงานให้ความช่วยเหลือคู่กรณีในการทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน

(2) คู่กรณีตกลงยุติข้อพิพาทกันไม่ได้ ให้สำนักงานสรุปข้อเท็จจริงพยานหลักฐานที่ปวงและข้อพิจารณาเสนอต่อคณะกรรมการ กรณีมีความจำเป็นสำนักงานอาจขอให้คู่กรณีมาให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงพยานหลักฐานเพิ่มเติมอีกก็ได้

สำนักงานอาจขอให้ผู้รับใบอนุญาตรายอื่นนอกจากผู้รับใบอนุญาตที่ถูกร้องเรียนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่เป็นมูลเหตุแห่งการร้องเรียนมาให้ข้อเท็จจริงได้ตามความจำเป็น



อย่างไรก็ตาม ในประเด็นปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นว่า หาก สบท. ซึ่งเป็นหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนโดยตรงได้ขอให้บริษัทหรือผู้ร้องเรียนแสดงพยานหลักฐานที่จำเป็นประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนแล้ว แต่ต่อมาหากปรากฏว่าคู่กรณีไม่ได้ใช้สิทธิแสดงพยานหลักฐานดังกล่าว คณะกรรมการก็ควรพิจารณาเรื่องร้องเรียนโดยใช้พยานหลักฐานเท่าที่ปรากฏ แต่หากคณะกรรมการเห็นว่า สบท. ยังไม่ได้ขอให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานที่จำเป็นหรือยังไม่ครบถ้วน คณะกรรมการก็ควรมีมติสั่งการให้คู่กรณีเป็นผู้แสดงพยานหลักฐานนั้น แต่จากมติที่ประชุมของคณะกรรมการครั้งที่ 17/2554<sup>6</sup> คณะกรรมการกลับมอบหมายให้หน่วยงานภายในสำนักงาน กสทช. (สำนักกฎหมายและสำนักกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม) ซึ่งไม่ใช่หน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนโดยตรงไปแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติม ทั้งนี้ การกำหนดประเด็นในการแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติม ก็เป็นพยานหลักฐานเดียวกับที่ สบท. เคยขอให้บริษัทชี้แจง แต่บริษัทไม่ได้ใช้สิทธิ

ชี้แจง จึงเท่ากับว่ากระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงย้อนกลับไปเริ่มต้นใหม่อีกครั้ง

อนึ่ง หากกำหนดให้ สบท. ต้องรอให้ ผู้ให้บริการชี้แจงแสดงหลักฐานโดยไม่มีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนก่อน จึงจะสามารถเสนอเรื่องให้ คณะกรรมการพิจารณาได้ จะเป็นการเลือกปฏิบัติกับ ผู้ให้บริการ เนื่องจากผู้ให้บริการที่ให้ความร่วมมือชี้แจงแสดงหลักฐานภายในเวลาที่กำหนดจะถูกวินิจฉัยโดยเร็ว ในทางกลับกันผู้ให้บริการที่ก่อความเสียหายและจงใจไม่ร่วมมือจะได้รับประโยชน์จากการประวิงการพิจารณาออกไปอย่างไม่มีกำหนด เท่ากับเป็นการลงโทษผู้ให้บริการที่ให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาของผู้ร้องเรียน และให้รางวัลกับผู้ให้บริการที่ไม่ให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา อีกทั้งการปฏิบัติในลักษณะนี้เป็นการเอื้อประโยชน์ต่อผู้ให้บริการมากกว่าผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายและปราศจากอำนาจต่อรองใดๆ ย่อมถือได้ว่าไม่เป็นธรรมต่อผู้ร้องเรียน และยังเป็นการเพิ่มต้นทุนหรือภาระให้กับผู้ร้องเรียนอีกด้วย

<sup>6</sup> มติที่ประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 17/2554 ได้พิจารณาข้อร้องเรียนของนาง ณ กรณิษย์ ท เรียกเก็บค่าบริการเสริมทั้งที่ไม่ได้มีการใช้บริการ ว่าที่ประชุมได้พิจารณาวินิจฉัยในประเด็นหลักกฎหมายแล้วเห็นว่า การที่ผู้ใช้บริการประสงค์จะใช้บริการโทรคมนาคมหรือบริการเสริมจะต้องเป็นการแสดงเจตนาโดยชัดแจ้งว่าผู้ใช้บริการตกลงใช้บริการดังกล่าว (ข้อ 8 ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549) ประกอบกับข้อร้องเรียนดังกล่าวเป็นกรณีโต้แย้งเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าบริการ ผู้ให้บริการจึงมีหน้าที่พิสูจน์ข้อเท็จจริงเพื่อยืนยันความถูกต้องของการเรียกเก็บค่าบริการภายใน 60 วัน มิเช่นนั้น ถือว่าผู้ให้บริการสันนิษฐานในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการในจำนวนที่ผู้ใช้บริการได้โต้แย้งนั้น (ข้อ 13 ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง กระบวนการร้องเรียนและพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ใช้บริการ และข้อ 22 ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549) หากผู้ให้บริการไม่สามารถแสดงหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงดังกล่าวภายในระยะเวลา 60 วันตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ให้บริการจึงสันนิษฐานในการเรียกเก็บเงินจำนวนที่โต้แย้งดังกล่าว ดังนั้นเมื่อที่ประชุม กทช. ปฏิบัติน้ำที่ กสทช. ได้มีการวินิจฉัยในหลักกฎหมายข้างต้นเป็นที่ชัดเจนแล้ว จึงมีมติมอบหมายให้สำนักงาน กสทช. (สำนักกฎหมายและสำนักกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม) ไปดำเนินการในขั้นตอนของการบังคับใช้กฎหมายหรือการ Enforcement (ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ ที่เกี่ยวข้อง) ให้เป็นผลตามข้อวินิจฉัยต่อไป ทั้งนี้ โดยดำเนินการตรวจสอบและแสวงหารายละเอียดข้อเท็จจริงให้ครบถ้วน โดยให้บริษัท ท ยืนยันความถูกต้องของการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการ ตามนัยมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ประกอบกับข้อ 13 ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง กระบวนการรับเรื่องร้องเรียนและพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ใช้บริการ ซึ่งหากผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นไปตามข้อร้องเรียนของนาง ณ ให้สำนักงาน กสทช. มีหนังสือแจ้ง บริษัท ท เพื่อขอให้ปรับคืนค่าบริการเสริมที่นาง ณ ได้มีการชำระไปแล้วโดยเร็ว และแจ้งเตือนบริษัท ท เพื่อส่งข้อความแจ้งเตือนก่อนที่จะมีการให้บริการเสริม



อย่างไรก็ตาม หากคณะกรรมการ เห็นว่าการกำหนดกรอบระยะเวลาที่ สบท. เรียกให้ บริษัทแสดงหลักฐานจำกัดเกินไป (ปัจจุบันบริษัทมี เวลา 15 วัน ในการแสดงพยานหลักฐาน) ก็สมควร ที่จะแก้ไขประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม แห่งชาติ เรื่อง กระบวนการรับเรื่องร้องเรียนและ พิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ใช้บริการ โดยกำหนด ให้เป็นหน้าที่ของผู้ให้บริการที่จะต้องจัดส่งหลักฐาน หรือแสดงข้อเท็จจริงภายในกำหนดระยะเวลาที่จะ ระบุไว้อย่างชัดเจนในประกาศ อย่างไรก็ตาม ระยะเวลา ดังกล่าวย่อมต้องไม่เกิน 30 วัน อันเป็นระยะเวลาที่ คณะกรรมการจะต้องวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนตาม พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม โดยอาจกำหนดให้ขยายระยะเวลาดังกล่าวได้หากมี เหตุผลอันสมควรเป็นกรณีๆ ไป นอกจากนี้ ผู้เขียน ยังมีความเห็นว่า สบท. สามารถแสวงหาพยาน หลักฐานที่จำเป็นจากแหล่งอื่นที่น่าเชื่อถือได้ นอกเหนือจากการเรียกให้ผู้ให้บริการแสดงพยาน หลักฐานเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาข้อร้องเรียน เช่น ไปโฆษณา ข้อความในเว็บไซต์ของบริษัท หรือข้อมูล ที่บริษัทเผยแพร่เป็นการทั่วไป

### 3) ปัญหาเรื่องการไม่ปฏิบัติตามมติ ที่ประชุมคณะกรรมการ

ตามที่มาตรา 46 ของพระราชบัญญัติ การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ผู้ให้บริการ ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าผู้ให้บริการกระทำการ

โดยฝ่าฝืนกฎหมาย เจื้อนไขการอนุญาต สัญญาการ ให้บริการ หรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานการให้บริการ ที่ดี แต่จากข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีผู้ให้บริการฝ่าฝืน คำสั่งไม่ปฏิบัติตามมติคณะกรรมการ โดยเฉพาะ ในเรื่องร้องเรียนที่ส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น

นาย ส. ได้ร้องเรียนมายังสถาบัน คຸ້ມຄອງບຸກຄົນໃນກິດຈະກຳໂທລະສານ ເມື່ອວັນທີ່ 6 ພຸດສະພາ 2553 ກຣຸນີບຣິຫັ ອ. ກຳນົດຕະຣະຍະເວລາ ໃຫ້ບຣິຫັໂທລະສັພັດເຄື່ອນທີ່ຣະບບເຕີມເຈີນ ທັງທີ່ມີເຈີນ ດຸງເຄືອໃນຣະບບ ດ້ຍມີດຳຂໍໃຫ້ບຣິຫັເປີດບຣິຫັໃຫ້ ຜູ້ຣ້ອຸ່ງສາມາດໃຫ້ບຣິຫັດ້ຕາມປກດີ ຈນກວ່າເຈີນ ດຸງເຄືອໃນຣະບບຈະທຸມດ ແລະມີໃຫ້ກຳນົດຕະຣະຍະເວລາ ໃຫ້ບຣິຫັໂທລະສັພັດຕາມປຣະກາສ ກທຸ. ຣິ່ງ ມາຕຣຸຣາຸນ ຂອງສັນຸຍາໃຫ້ບຣິຫັໂທລະສານ ພ.ສ. 2549 ແລະ ມີດຳຂໍໃຫ້ ກທຸ. ເຍີຍວາຍາດຸວາມເສີຍຫາຍເປີນກາ ຂັ້ວຣາວ ດ້ຍໃຫ້ບຣິຫັເຂື່ອມຕໍ່ສັນຸຍາໂທລະສັພັດໃຫ້ ສາມາດໂທຣອກດ້ຍຈນກວ່າເຈີນດຸງເຄືອໃນຣະບບຈະທຸມດ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปรากฏว่าใน ระหว่างที่เรื่องร้องเรียนยังไม่ได้ข้อยุตินี้ บริษัท อ. ได้ระงับบริการโทรศัพท์ของผู้ร้องเป็นระยะ ดังนั้น เลขานุการจึงได้มีคำสั่งแจ้งไปยังบริษัท อ. ว่าการที่ บริษัทระงับการให้บริการโทรศัพท์ของผู้ร้องเรียนใน ระหว่างการพิจารณาข้อร้องเรียนของ กทช. เป็นการฝ่าฝืนคำสั่ง กทช. ตามมาตรา 45 วรรคสาม แห่ง พรบ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2554 เลขานุการจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 64 แห่ง พรบ. ดังกล่าว มีคำสั่งให้บริษัทระงับการกระทำ



ที่ฝ่าฝืนและปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่ กทข. มีมติในการประชุมครั้งที่ 25/2552 โดยการเปิดสัญญาณโทรศัพท์ของผู้ร้องให้สามารถใช้งานได้ตามปกติ จนกว่าเรื่องร้องเรียนจะได้ข้อยุติ

ต่อมา ปรากฏว่าบริษัท อ. ได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และคณะกรรมการได้พิจารณาคำอุทธรณ์ในการประชุมครั้งที่ 13/2554 แล้วเห็นว่าคำสั่งของเลขาธิการเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว เนื่องจากข้อร้องเรียนของนาย ส. ถือเป็นข้อร้องเรียนที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของ กทข. มาตั้งแต่วันที่ 6 พฤษภาคม 2553 เมื่อบริษัทไม่ปฏิบัติตามมติที่ประชุม กทข. ครั้งที่ 25/2552 ที่ให้เปิดสัญญาณโทรศัพท์ให้แก่ผู้ใช้บริการเพื่อเยียวยาความเสียหายเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะได้ข้อยุติในเรื่องร้องเรียน เลขาธิการจึงมีอำนาจสั่งให้บริษัทระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนและปฏิบัติให้ถูกต้องตามมติที่ประชุม กทข. ดังกล่าวได้

อนึ่ง ที่ประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 12/2554 ได้พิจารณาและวินิจฉัยข้อร้องเรียนดังกล่าวแล้ว เห็นว่าบริษัท อ. ไม่มีสิทธิยึดเงินคงเหลือที่ยังอยู่ในระบบของผู้ร้องและไม่มีสิทธิระงับสัญญาณหรือระงับการให้บริการโทรคมนาคมเป็นการชั่วคราว เนื่องจากไม่เข้ากรณีเหตุในการระงับการให้บริการตามข้อ 28 ของประกาศ กทข. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549

ดังนั้น เรื่องร้องเรียนดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการได้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว นอกเหนือจากที่ได้มีคำสั่งให้บริษัท อ. เยียวยา

ความเสียหายเป็นการชั่วคราว อย่างไรก็ตาม จากข้อเท็จจริงในปัจจุบัน (สิงหาคม 2554) ก็ยังปรากฏว่านาย ส. ยังคงถูกระงับบริการอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากระยะเวลาการแก้ไขข้อร้องเรียนตั้งแต่นาย ส. ยื่นเรื่องร้องเรียนตั้งแต่วันที่ 6 พฤษภาคม 2553 จนกระทั่งคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนแล้วเสร็จในวันที่ 27 เมษายน 2554 เห็นได้ว่ากระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนใช้ระยะเวลายาวนาน และทำได้เยียวยาหรือแก้ไขปัญหาให้ผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง เนื่องจากปัจจุบันนาย ส. ก็ยังคงถูกระงับบริการเป็นระยะ และเลขาธิการก็มิได้มีหนังสือเตือน หรือดำเนินการกำหนดค่าปรับทางปกครองเพื่อเป็นการบังคับให้บริษัท อ. ดำเนินการตามมติคณะกรรมการแต่ประการใด สาเหตุสำคัญของปัญหาดังกล่าวเกิดจากหน่วยงานภายในสำนักงาน กสทช. ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่ได้ทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการ แต่แยกส่วนเป็นหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียน หน่วยงานกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม และหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น

อนึ่ง เมื่อพิจารณาจากกระบวนการจัดการข้อร้องเรียนทั้งหมดแล้ว จะเห็นได้ว่าทุกกระบวนการจะต้องปฏิบัติให้ครบถ้วนตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากเป็นกระบวนการทำคำสั่งทางปกครอง อย่างไรก็ตาม กระบวนการจัดการข้อร้องเรียนมีความแตกต่างกับการออกคำสั่งทางปกครองอย่างอื่นในสาระสำคัญ





เนื่องจากคู่กรณีของการออกคำสั่งอยู่ในสถานะที่ไม่เท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยี และการเข้าถึงข้อมูล นอกจากนี้ ยิ่งระยะเวลาในการดำเนินการยาวนานเท่าใด จะยิ่งกระทบสิทธิของผู้ร้องเรียนมากขึ้น ในประเด็นนี้ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าคณะกรรมการควรพิจารณาออกแบบองค์กรที่ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนใหม่ เพื่อให้มีความคล่องตัวสามารถจัดการข้อร้องเรียนได้อย่างแท้จริง ทั้งการแก้ไขปัญหา และการบังคับทางปกครอง นอกจากนี้หน่วยงานดังกล่าวควรมีหน้าที่ในการทำงานเชิงรุกด้วย เช่น การให้ข้อมูล - ความรู้ ที่เป็นประโยชน์กับผู้บริโภค เพราะลำพังการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเพียงอย่างเดียวไม่เอื้อให้เกิดการคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง

## 2.3 การแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนแบบ

### เฉพาะรายและการแก้ไขปัญหากับระบบ

เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบของการให้บริการโทรคมนาคมแล้ว สามารถแบ่งประเภทของผลกระทบได้ 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ เรื่องร้องเรียนที่มีผลกระทบกับผู้บริโภคเป็นการเฉพาะราย เช่น การเรียกเก็บค่าบริการผิดพลาด หรือการถูกเรียกเก็บค่าบริการอันเนื่องมาจากการยกเลิกสัญญาใช้บริการก่อนครบกำหนด เป็นต้น และเรื่องร้องเรียนที่มีผลกระทบกับผู้บริโภคทุกรายที่ใช้บริการนั้นๆ เช่น การเรียกเก็บค่าต่อคู่สายโทรศัพท์ อันเนื่องมาจากผู้บริโภคค้างชำระค่าบริการ, การกำหนดระยะเวลาใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบชำระค่าบริการล่วงหน้า (เติมเงิน), การส่ง SMS ที่มีลักษณะเป็นการโฆษณาสินค้าและ

บริการโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ใช้บริการ เป็นต้น ทั้งนี้ วิธีการแก้ปัญหาทั้งสองประเภทมีความจำเป็นต้องใช้วิธีการที่แตกต่างกัน เนื่องจากข้อร้องเรียนประเภทแรก มีความจำเป็นต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นการเฉพาะ การแก้ไขจึงแก้ไขได้แบบเฉพาะรายเท่านั้น ส่วนข้อร้องเรียนประเภทที่สองสามารถเห็นได้อย่างชัดเจนว่าปัญหาที่เกิดขึ้นจะส่งผลกระทบต่อผู้ให้บริการทั่วไปด้วย แม้จะไม่ได้มีการร้องเรียนมายังคณะกรรมการก็ตาม นอกจากนี้ส่วนใหญ่ยังเป็นแนวทางที่ผู้ให้บริการทุกรายถือปฏิบัติ ดังนั้น หากคณะกรรมการใช้วิธีแก้ไขปัญหาหรือสั่งการเป็นการเฉพาะให้ผู้ร้องเรียนแล้ว นอกจากจะส่งผลกระทบต่อผู้ให้บริการที่ไม่ได้ร้องเรียนเนื่องจากจะไม่ได้รับความคุ้มครองทั้งที่ประสบปัญหาในลักษณะเดียวกันยังส่งผลกระทบถึงการกำกับบริการโทรคมนาคมในภาพรวมด้วย เนื่องจากผู้ให้บริการที่ถูกร้องเรียนจะถูกบังคับทางปกครองเพียงรายเดียว ทั้งที่ผู้ให้บริการรายอื่นกระทำการในลักษณะเดียวกันแต่กลับไม่ถูกบังคับ ด้วยเหตุผลว่าไม่ใช่ผู้ที่ถูกร้องเรียน ทำให้การกำกับดูแลบริการโทรคมนาคมเกิดความลักลั่น ดังนั้น การแก้ไขปัญหาระบบที่สองนี้ คณะกรรมการควรสั่งการเป็นการทั่วไป เพื่อให้ผู้ใช้บริการที่ไม่ได้ร้องเรียนได้รับความคุ้มครอง และเพื่อให้ผู้ให้บริการทุกรายถูกกำกับดูแลในลักษณะเดียวกัน นอกจากนี้ ยังเป็นการลดภาระในการรับเรื่องร้องเรียนในลักษณะเดียวกันที่จะเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก และถือเป็นการแก้ไขปัญหาที่ตรงประเด็น ประหยัด และมีประสิทธิภาพ





ทั้งนี้ ผู้เขียนขอยกตัวอย่างมติคณะกรรมการที่เคยพิจารณาและแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนในเชิงระบบ ดังนี้

### 1) การแก้ไขปัญหาเรื่องการเรียกเก็บค่าต่อคู่สายโทรศัพท์

มติที่ประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ 48/2551 ได้พิจารณาข้อร้องเรียนกรณีบริษัท ท. เรียกเก็บค่าต่อคู่สายโทรศัพท์ เป็นจำนวนเงิน 107 บาท จากนางสาว บ. โดยพิจารณาแล้วเห็นว่าการเรียกเก็บค่าต่อคู่สายโทรศัพท์ของบริษัท ท. เป็นการฝ่าฝืนมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 เนื่องจากบริษัทไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าอัตราที่เรียกเก็บดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย วันที่ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 มีผลบังคับใช้ รวมทั้งไม่อาจอ้างข้อสัญญาในการเรียกเก็บค่าบริการต่อคู่สายโทรศัพท์ และบทเฉพาะกาลของประกาศดังกล่าวได้ เพราะเป็นการเรียกเก็บค่าบริการที่นอกเหนือประกาศ ซึ่งมีอาจกระทำได้ ที่ประชุมจึงมีมติให้บริษัท ท. คืนเงินค่าต่อคู่สายโทรศัพท์จำนวน 107 บาท พร้อมดอกเบี้ยให้ นางสาว บ. และให้บริษัท ระวังการเก็บค่าต่อคู่สายโทรศัพท์จากผู้ให้บริการรายอื่นๆ ด้วย

และต่อมาในการประชุมครั้งที่ 8/2552 คณะกรรมการได้พิจารณาเห็นชอบการกำหนดแนวทางการกำกับดูแลการเรียกเก็บค่าบริการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันกับกรณีนี้ของผู้ให้บริการรายอื่น โดย

ออกคำสั่งในทางปกครองเพื่อให้การเก็บค่าต่อคู่สายเป็นไปโดยสมมาตรทั้งระบบ (Symmetric Regulation) โดยบังคับใช้แก่ผู้ประกอบการทุกรายให้ระงับการเก็บค่าต่อคู่สายโทรศัพท์ อันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคในกรณีนี้โดยทั่วถึงกันด้วย

โดยในเวลาต่อมา ได้มีคำสั่งคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติที่ 08/2552 ลงวันที่ 23 เมษายน 2552 เรื่อง ห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมเรียกเก็บค่าบริการโทรคมนาคม การขอเปิดให้บริการภายหลังจากถูกระงับการให้บริการ จำนวนหนึ่งร้อยเจ็ดบาท

สรุปผลการแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนนี้ เริ่มต้นจากคณะกรรมการได้พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองเป็นการเฉพาะราย โดยมีผลผูกพันเฉพาะผู้ร้องเรียนและผู้ให้บริการที่ถูกร้องเรียน ต่อมา มีคำสั่งทางปกครองที่ผูกพันผู้ให้บริการโทรคมนาคมทุกรายในขณะนั้น และท้ายที่สุดคือการออกกฎที่จะมีผลให้ผู้ให้บริการทุกรายทั้งในขณะนั้นและในอนาคต ห้ามมิให้เรียกเก็บค่าต่อคู่สายโทรศัพท์

### 2) การแก้ไขปัญหาเรื่องผู้รับใบอนุญาตระงับการให้บริการอินเทอร์เน็ตเป็นการชั่วคราว

มติที่ประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ 6/2554 ได้พิจารณาคำร้องขอเยียวยาความเสียหายเป็นการชั่วคราว กรณีผู้รับใบอนุญาตระงับสัญญาณอินเทอร์เน็ตของผู้ให้บริการ โดยมีมติเห็นชอบการเยียวยาความเสียหายเป็นการชั่วคราวให้แก่ผู้บริโภค โดยมีคำสั่งให้ผู้ประกอบการยุติการระงับบริการ



ในกรณีที่ผู้บริโภคร้องขอ นอกจากนี้ ยังมอบหมายให้สำนักงาน กสทช. มีคำสั่งแจ้งผู้ประกอบการเป็นการทั่วไปให้ดำเนินการตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544, ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 และประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม ว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมโดยเคร่งครัด โดยห้ามมิให้ระงับบริการแก่ผู้บริโภคในกรณีดังกล่าว

ต่อมาได้มีคำสั่งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ที่ 6.1 เรื่อง ห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตระดับหรือพัก หรือหยุดการให้บริการอินเทอร์เน็ตแก่ผู้ใช้บริการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ลงวันที่ 3 มีนาคม 2554

สรุปผลการแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนนี้ เริ่มต้นจากคณะกรรมการได้พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองเป็นการเฉพาะราย โดยมีผลผูกพันเฉพาะผู้ร้องเรียนและผู้ให้บริการที่ถูกร้องเรียน ต่อมา มีคำสั่งทางปกครองที่ผูกพันผู้ให้บริการโทรคมนาคมทุกรายในขณะนั้น และท้ายที่สุดคือการออกกฎที่จะมีผลให้ผู้ให้บริการทุกรายทั้งในขณะนั้นและในอนาคต ห้ามมิให้ระงับ หรือพัก หรือหยุดการให้บริการอินเทอร์เน็ตแก่ผู้ใช้บริการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

### 3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เมื่อพิจารณาขั้นตอนการจัดการข้อร้องเรียน พร้อมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นแล้ว พบว่ามาตรการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรื่องร้องเรียนในประเทศไทยยังไม่ใช่มาตรการที่เอื้อต่อการคุ้มครองผู้ใช้บริการอย่างแท้จริง โดยมีสาเหตุที่สำคัญคือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดขั้นตอนการจัดการข้อร้องเรียนไม่ชัดเจน มีขั้นตอนกระบวนการที่สลับซับซ้อน ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้ผู้บริโภคได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ, หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่บูรณาการการทำงานร่วมกัน ทำให้ขาดขั้นตอนการบังคับทางปกครองกับผู้ใช้บริการ, การตีความกฎหมายของผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดการข้อร้องเรียนไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและคำนึงถึงสิทธิของผู้บริโภค แต่ใช้การตีความกฎหมายที่แสดงว่าคู่กรณีทั้งสองฝ่ายมีฐานะเท่าเทียมกัน ทั้งที่ผู้ให้บริการโทรคมนาคมเป็นผู้ที่มีทั้งต้นทุน ข้อมูล ความรู้ บุคลากรและเทคโนโลยีที่เหนือกว่าผู้บริโภคอย่างไม่สามารถเปรียบเทียบกันได้ นอกจากนี้ ข้อจำกัดสำคัญยังอยู่ที่กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากข้อร้องเรียนส่วนใหญ่เป็นที่ชัดเจนว่าผู้ให้บริการให้บริการโดยฝ่าฝืนกฎหมาย แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกลับไม่ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ทำให้ผู้บริโภคถูกละเมิดสิทธิ นอกจากนี้ยังทำให้กระบวนการคุ้มครองผู้บริโภคหยุดชะงัก เพราะต้องตามแก้ไขหรือไล่ตามปัญหาที่เกิดขึ้น แทนการใช้มาตรการป้องกันเพื่อมิให้ผู้บริโภคถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งเป็นวิธีการที่เสียค่าใช้จ่ายน้อย มีประสิทธิภาพ และสร้างสรรค์กว่า



ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่านอกจากคณะกรรมการจะต้องแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดการข้อร้องเรียนข้างต้นแล้ว สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะทำให้ผู้บริโภคได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริงคือภารกิจของหน่วยงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคไม่ควรจำกัดอยู่เฉพาะการรับและจัดการเรื่องร้องเรียนเท่านั้น แต่เมื่อหน่วยงานดังกล่าวซึ่งทำงานใกล้ชิดกับผู้บริโภคและเป็นด่านแรกที่จะรับรู้ถึงปัญหาและข้อจำกัดต่างๆ ของบริการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงควรมีหน้าที่ในการทำงานเชิงรุกหรือใช้มาตรการป้องกันการถูกละเมิดสิทธิด้วย ซึ่งรวมถึงการให้ข้อมูลและเผยแพร่ความรู้ที่เป็นประโยชน์กับผู้บริโภค เช่น สิทธิของผู้บริโภค ค่าเตือนหรือข้อควรระวังในการใช้บริการโทรคมนาคม ข้อมูลเปรียบเทียบราคาและคุณภาพของบริการ นอกจากนี้ยังควรมีหน้าที่เสนอนโยบายหรือกฎหมายเพื่อให้คณะกรรมการทำหน้าที่กำกับดูแลได้อย่างเท่าทันกับบริการหรือเทคโนโลยีในยุคดิจิทัลที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

## บรรณานุกรม

บทวิเคราะห์ข้อมูลสภาวะแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับ  
กิจการโทรคมนาคมในการจัดทำแผนแม่บท  
กิจการโทรคมนาคม, สำนักงานคณะกรรมการ  
กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และ  
กิจการโทรคมนาคม (กสทช.), มีนาคม 2554  
รายงานการวิจัยสำรวจความตระหนักด้านสิทธิ  
ผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2552  
สำหรับสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการ  
โทรคมนาคม, ศูนย์เครือข่ายวิชาการเพื่อ  
สังเกตการณ์และวิจัยความสุขชุมชน (ศูนย์วิจัย  
ความสุขชุมชน) มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ,  
กุมภาพันธ์ 2553  
รายงานการศึกษาการจัดรูปแบบองค์กรคุ้มครอง  
ผู้บริโภคด้านกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุ  
โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม, มูลนิธิ  
สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย, 2554

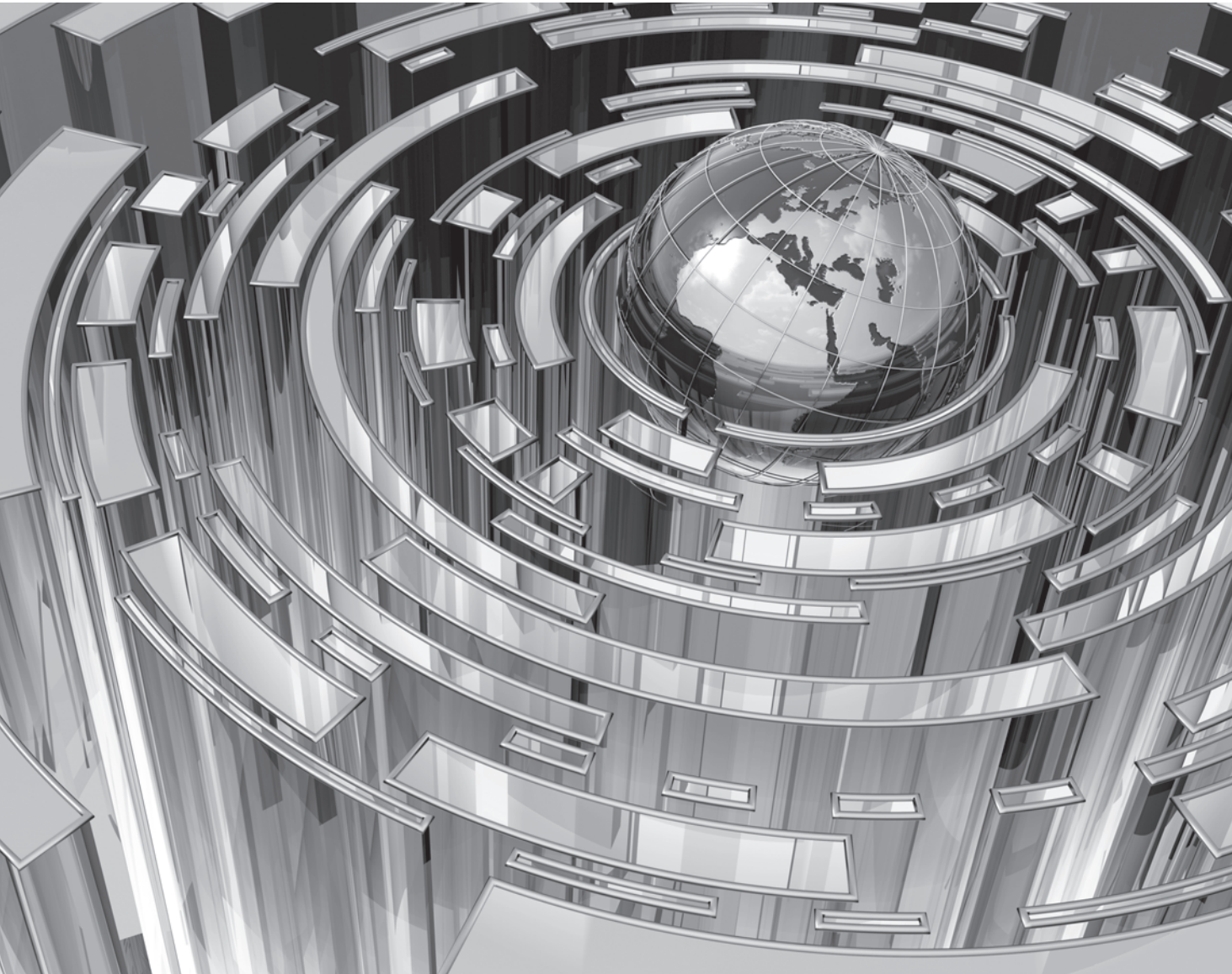
[www.nbtc.or.th](http://www.nbtc.or.th)

[www.ntc.or.th](http://www.ntc.or.th)

[www.tci.or.th](http://www.tci.or.th)



# 013 >





# สำนักงาน กสทช. เตรียมความพร้อมเพื่อรองรับ การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 2015 อย่างไร

รุจิรา ธรรมชาติ

ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการส่วนองค์การระหว่างประเทศ 2 สำนักองค์การระหว่างประเทศ

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

## 1. บทนำ

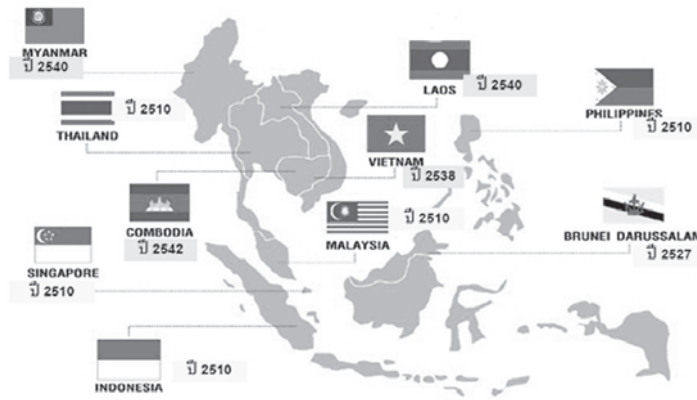
### 1.1 อาเซียน (Association of Southeast Asian Nations) คืออะไร<sup>1</sup>

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือสมาคมประชาชาติอาเซียน (Association of Southeast Asian Nations) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2510 หลังการลงนามในปฏิญญาสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Declaration of ASEAN Concord) หรือที่รู้จักอีกชื่อหนึ่งว่า ปฏิญญากรุงเทพฯ (Bangkok Declaration) โดยรัฐมนตรี 5 ประเทศ ได้แก่ นายอาดัม มาลิก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย นายดูน อับดุล ราซัค บิน อูสเซน รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาแห่งการชาติมาเลเซีย นายซีโซ รามอส รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศฟิลิปปินส์ นายเอส ราซาร์ตันัม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสิงคโปร์ และพันเอก (พิเศษ) ดร. ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของประเทศไทย สำนักเลขาธิการอาเซียน (ASEAN Secretariat) ตั้งอยู่ ณ กรุงจาร์กาตา สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ปัจจุบันอาเซียนมีสมาชิก 10 ประเทศ ได้แก่

1. รัฐบรูไนดารุสซาลาม เข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียนเมื่อปี พ.ศ. 2527
2. ราชอาณาจักรกัมพูชา เข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียนเมื่อปี พ.ศ. 2542
3. สาธารณรัฐอินโดนีเซีย เข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียนเมื่อปี พ.ศ. 2510
4. สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียนเมื่อปี พ.ศ. 2540
5. มาเลเซีย เข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียนเมื่อปี พ.ศ. 2510
6. สหภาพพม่า เข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียนเมื่อปี พ.ศ. 2540
7. สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียนเมื่อปี พ.ศ. 2510
8. สาธารณรัฐสิงคโปร์ เข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียนเมื่อปี พ.ศ. 2510
9. ราชอาณาจักรไทย เข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียนเมื่อปี พ.ศ. 2510
10. สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม เข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียนเมื่อปี พ.ศ. 2538

<sup>1</sup> ที่มา: กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2553





ภาพแสดงการเข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียนของประเทศต่างๆ

### 1.2 สัญลักษณ์ของอาเซียนและธงอาเซียน<sup>2</sup>

ธงอาเซียน คือ สิ่ง que แสดงถึงควมมั่นคง สันติภาพ ความเป็นเอกภาพและพลวัติของอาเซียน และเป็นที่มาของสี 4 สี ที่ปรากฏอยู่บนธงซึ่งไม่เพียงแต่จะรวบรวมจากสีของธงประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมดแต่สีน้ำเงินยังหมายถึงสันติภาพและเสถียรภาพ สีแดง คือความกล้าหาญ และการมีพลวัติ สีขาว คือความบริสุทธิ์ และสีเหลือง คือความเจริญรุ่งเรือง สิ่ง que ปรากฏอยู่กึ่งกลางธงอาเซียน คือ สัญลักษณ์ของอาเซียน ได้แก่ รวงข้าวสีเหลือง 10 ต้น เป็นตัวแทนของประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศ ที่ร่วมก่อตั้งอาเซียนและอยากให้ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้ง 10 ประเทศ อยู่ร่วมกันอย่างมีมิตรภาพและความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน และวงกลมรอบรวงข้าวแสดงถึงความเป็นเอกภาพ ความเป็นหนึ่งเดียวและความสมานฉันท์ของอาเซียน

### 1.3 กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter)<sup>3</sup>

กฎบัตรอาเซียน คือ ธรรมนูญของอาเซียน ที่จะทำให้อาเซียนมีสถานะเป็นนิติบุคคล เป็นการวางกรอบกฎหมายตลอดจนโครงสร้างองค์กรให้อาเซียน โดยนอกจากการประมวลสิ่งที่เป็นค่านิยม หลักการ และแนวปฏิบัติในอดีตของอาเซียน มาประกอบกันเป็นข้อปฏิบัติอย่างเป็นทางการสำหรับประเทศสมาชิกแล้ว ยังมีการปรับปรุงแก้ไขและสร้างกลไกใหม่ขึ้นพร้อมกับกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรเหล่านี้ เพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในโลกปัจจุบัน โดยมีเป้าหมายให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

กฎบัตรอาเซียนประกอบด้วย บทบัญญัติ 13 บท 55 ข้อ ครอบคลุมเป้าหมายและหลักการ สมาชิกภาพ โครงสร้างองค์กรของอาเซียน องค์กรที่มีความสัมพันธ์กับอาเซียน เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน กระบวนการตัดสินใจ การระงับข้อพิพาท งบประมาณและการเงิน การบริหารจัดการ เอกลักษณ์และสัญลักษณ์ของอาเซียน และความสัมพันธ์กับภายนอก

<sup>2</sup> ที่มา: กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2554

<sup>3</sup> ที่มา: กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2553



## 2. ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community)<sup>4</sup>

ASEAN Community		
ASEAN Political-Security Community	ASEAN Economic Community	ASEAN Socio-Cultural Community
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ASEAN Ministerial Meeting (AMMM)</li> <li>• ASEAN Regional Forum (ARF)</li> <li>• Defence</li> <li>• Law</li> <li>• Transnational Crime</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ASEAN Economic Minister (AEM)</li> <li>• ASEAN Free Trade Area (AFTA)</li> <li>• Energy</li> <li>• Food, Agriculture &amp; Forestry</li> <li>• Finance</li> <li>• Investment</li> <li>• Minerals</li> <li>• Mekong Basin Development Cooperation</li> <li>• Transport</li> <li>• <b>Telecommunication &amp; IT</b></li> <li>• Tourism</li> <li>• Sectoral Bodies under the purview of ASEAN Economic Ministers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Culture &amp; Arts</li> <li>• Disaster Management</li> <li>• Education</li> <li>• Environment</li> <li>• Haze</li> <li>• Health</li> <li>• Information</li> <li>• Labour</li> <li>• Rural Development &amp; Poverty Eradication</li> <li>• Science &amp; Technology</li> <li>• Social Welfare &amp; development</li> <li>• Women</li> <li>• Youth</li> </ul>
<b>ASEAN Political-Security Community Blueprint</b>	<b>ASEAN Economic Community Blueprint</b>	<b>ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint</b>

<sup>4</sup> ที่มา: [www.aseansec.org](http://www.aseansec.org)





ในเดือนตุลาคม 2546 ที่ประชุมผู้นำอาเซียน ได้ออกแถลงการณ์ Bali Concord II และร่วมลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน เห็นชอบให้จัดตั้ง ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) คือ การให้อาเซียนรวมตัวเป็นชุมชนหรือประชาคมเดียวกันให้สำเร็จภายในปี พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) แต่ต่อมาได้ตกลงร่นระยะเวลาจัดตั้งให้เสร็จในปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) เนื่องจากการแข่งขันรุนแรงขึ้นและอัตราการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของจีนและอินเดียสูงมากในช่วงที่ผ่านมา และได้เร่งรัดให้การรวมกลุ่มเพื่อเปิดเสรีสินค้าและบริการสำคัญ 11 สาขา (priority sector) ได้แก่ การท่องเที่ยว การบิน ยานยนต์ ผลิตภัณฑ์ไม้ ผลิตภัณฑ์ยาง สิ่งทอ สินค้าเกษตร ประมง เทคโนโลยีสารสนเทศ และสุขภาพ

ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน (ASEAN Summit) ครั้งที่ 14 ณ อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ระหว่างวันที่ 27 กุมภาพันธ์ - 1 มีนาคม 2552 ผู้นำอาเซียน 10 ประเทศ ได้ลงนามรับรอง “ปฏิญญาชะอำ หัวหิน” ว่าด้วยแผนงานจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ค.ศ. 2009 - 2015) เพื่อจัดตั้งประชาคมอาเซียนภายในปี 2558

## 2.1 ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community)

### ประกอบด้วย 3 เสาหลัก

**2.1.1 ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community - APSC)**

มุ่งให้ประเทศในภูมิภาคอยู่ร่วมกันอย่างสันติ มีระบบแก้ไขความขัดแย้งระหว่างกัน

ได้ด้วยดี มีเสถียรภาพอย่างรอบด้าน มีกรอบความร่วมมือเพื่อรับมือกับภัยคุกคามความมั่นคงทั้งรูปแบบเดิมและรูปแบบใหม่ๆ เพื่อให้ประชาชนมีความปลอดภัยและมั่นคง

### 2.1.2 ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community - AEC)

เพื่อไปสู่เป้าหมายการเป็นประชาคมอาเซียน อาเซียนได้จัดทำแผนงานในเชิงบูรณาการดำเนินงานในด้านเศรษฐกิจต่างๆ เพื่อให้เห็นการดำเนินงานในภาพรวมที่จะนำไปสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนภายในปี 2015 ได้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ การจัดทำพิมพ์เขียวเพื่อจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community Blueprint) มีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากพิมพ์เขียวดังกล่าวเป็นการกำหนดทิศทางการดำเนินงานในด้านเศรษฐกิจให้ชัดเจนตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดจนบรรลุเป้าหมาย AEC ในปี ค.ศ. 2015 และเป็นการสร้างพันธะสัญญาระหว่างประเทศสมาชิกที่จะดำเนินการไปสู่เป้าหมายดังกล่าวร่วมกัน

การจัดทำพิมพ์เขียวเพื่อจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) ประกอบด้วย 4 ส่วนหลัก ได้แก่

1. การเป็นตลาดเดียวและฐานการผลิตร่วม (Single Market and Production Base) มีการเคลื่อนย้ายและไหลเวียนของสินค้า บริการ การลงทุน เงินทุน แรงงาน
2. การสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของอาเซียน (Competitive Economic Region) ให้มีความสำคัญกับประเด็นด้านนโยบายที่ช่วยส่งเสริมการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ



เช่น กรอบนโยบายการแข่งขันของอาเซียน สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา การคุ้มครองผู้บริโภค การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศซึ่งมุ่งเน้นการขยายจำนวนประเทศที่เข้าร่วมใน ASEAN MRA for Telecommunication Equipment และการจัดทำกรอบด้านการกำกับดูแล และนโยบายในภูมิภาคเพื่อจัดการกับความท้าทายในเรื่องประเด็นโครงข่ายยุคหน้า (NGN) ระบบสารสนเทศและโครงข่ายในยุคหลอมรวม

3. การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเสมอภาค (Equitable Economic Development) สนับสนุนการพัฒนา SMEs และการสร้างขีดความสามารถผ่านโครงการต่างๆ

4. การบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก (Integration into the Global Economy) เน้นการปรับประสานนโยบายเศรษฐกิจอาเซียนกับประเทศภายนอกภูมิภาค เช่น การจัดทำเขตการค้าเสรี การให้สิทธิพิเศษด้านการลงทุนภายใต้เขตการลงทุนอาเซียนกับนักลงทุนนอกอาเซียน และการสร้างเครือข่ายในด้านการผลิต/จำหน่าย

### **2.1.3 ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community - ASCC)**

เพื่อให้ประชาชนแต่ละประเทศอาเซียนอยู่ร่วมกันภายใต้แนวคิดสังคมที่เอื้ออาทร มีสวัสดิการทางสังคมที่ดี และมีความมั่นคงทางสังคม

## **3. แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของอาเซียน (ASEAN ICT Master Plan 2015)<sup>5</sup>**

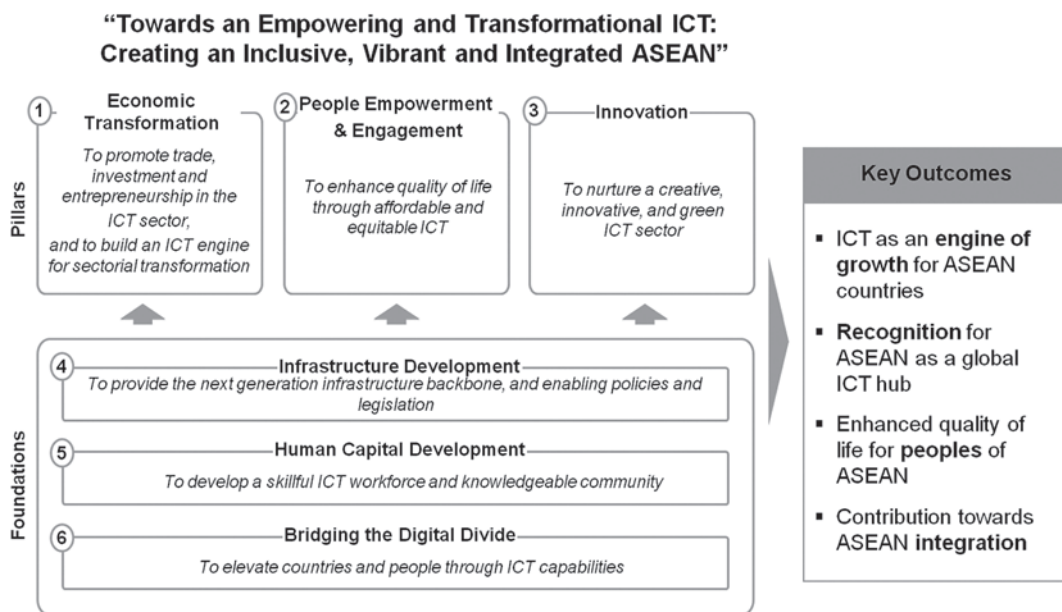
เพื่อให้การดำเนินงานในสาขาโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารสอดคล้องเป้าหมายในการดำเนินการเพื่อไปสู่ประชาคมอาเซียน ดังนั้น ในที่ประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ ครั้งที่ 10 (The 10<sup>th</sup> ASEAN Telecommunications & Information Technology Ministers Meeting) ระหว่างวันที่ 13 - 14 มกราคม 2554 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ที่ประชุมได้ให้การรับรองแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของอาเซียน 2015 (ASEAN ICT Master Plan 2015) ซึ่งได้มีการเปิดตัวแผนแม่บทดังกล่าวอย่างเป็นทางการในวันที่ 14 มกราคม 2554 และได้มอบหมายให้ที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ (The ASEAN Telecommunications & Information Technology Senior Officials Meeting - TELSOM) ร่วมมือกับสภาพนักงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมแห่งอาเซียน (ASEAN Telecommunication Regulators' Council - ATRC) ปฏิบัติตามแผนแม่บทดังกล่าว แผนดังกล่าว เป็นแผนเบ็ดเสร็จที่มีการระบุการดำเนินงาน เป้าหมาย และระยะเวลาการดำเนินการใน 5 ปี ข้างหน้าที่ชัดเจน ภายใต้ยุทธศาสตร์ 6 ยุทธศาสตร์ เพื่อบรรลุเป้าหมายสำคัญ 4 ประการคือ

<sup>5</sup> ที่มา: ASEAN ICT Master Plan 2015



1. ไอซีทีเป็นเครื่องมือในการผลักดันความเติบโตทางเศรษฐกิจของอาเซียน
2. อาเซียนเป็นศูนย์กลางด้านไอซีทีของโลกแห่งหนึ่ง
3. ประชากรอาเซียนมีคุณภาพที่ดีขึ้น
4. ไอซีทีมีส่วนช่วยส่งเสริมการเป็นประชาคมอาเซียน

### 3.1 วิสัยทัศน์ภายใต้แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร<sup>6</sup>



### 3.2 ยุทธศาสตร์

แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของอาเซียน 2015 ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 3 เสาหลัก ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเสริมสร้างศักยภาพและมีส่วนร่วมของประชาชน การสร้างนวัตกรรม ซึ่งตั้งอยู่บนรากฐานที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาทุนมนุษย์ และการลดช่องว่างเชิงดิจิทัล โดยยุทธศาสตร์

ทั้ง 6 จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ยุทธศาสตร์ทั้ง 6 ของแผนแม่บท ประกอบด้วย

#### 3.2.1 การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ (Economic Transformation)

อาเซียนจะสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมแก่การทำธุรกิจเพื่อที่จะดึงดูด และส่งเสริมการค้า การลงทุน และส่งเสริมความเป็นผู้ประกอบการในสาขาไอซีที นอกจากนี้ ยังเป็นการยกระดับการลงทุนในสาขา ICT เพื่อทำให้เกิดเทคโนโลยี ICT ที่สามารถเปลี่ยนแปลง

<sup>6</sup> ที่มา: ASEAN ICT Master Plan 2015



ในภาคอื่นในระบบเศรษฐกิจที่ใหญ่กว่า ยุทธศาสตร์  
ด้านนี้มีแผนงานที่จะต้องดำเนินการอยู่ 2 ส่วน ได้แก่

#### 3.2.1.1 การสร้างสภาพแวดล้อมที่

ยกระดับการเติบโตของภาค ICT ด้วยการส่งเสริม  
และอำนวยความสะดวกในการแลกเปลี่ยนข้อมูลทาง  
ธุรกิจระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน และการจัดทำ  
กรอบการทำงานเพื่ออำนวยความสะดวกให้มี  
กฎระเบียบที่สอดคล้องและโปร่งใส

#### 3.2.1.2 พัฒนาการมีส่วนร่วมของ

ภาครัฐและเอกชนเพื่ออุตสาหกรรม ICT โดยให้มี  
การแลกเปลี่ยนข้อมูลและแนวทางปฏิบัติในการมี  
ส่วนร่วมของภาครัฐและเอกชนสำหรับอุตสาหกรรม ICT

### 3.2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชน และ การสร้างศักยภาพให้แก่ประชาชน (People Empowerment and Engagement) อาเซียน

จะปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนผ่านการเข้าถึง  
ไอซีทีอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม ในราคาที่ประชาชน  
สามารถจับจ่ายได้ตามความสามารถอย่างเหมาะสม  
โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่เข้าถึงได้ยากนั้น  
เทคโนโลยี broadband จะมีส่วนช่วยต่อการดำรงชีวิต  
ได้อย่างมาก ยุทธศาสตร์ด้านนี้มีแผนงานที่จะต้อง  
ดำเนินการอยู่ 4 ส่วน ได้แก่

#### 3.2.2.1 ทำให้ทุกชุมชนสามารถ

เข้าถึง broadband ในราคาที่ประชาชนสามารถ  
ใช้บริการได้ ในเรื่องดังกล่าว จึงได้จัดทำแผนที่ให้มี  
การศึกษาการลดอัตราค่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่  
ข้ามแดน (mobile roaming charge)

#### 3.2.2.2 ทำให้สามารถใช้อุปกรณ์ ICT

ในราคาที่ประชาชนสามารถใช้บริการได้ ด้วยการ  
ส่งเสริมการดำเนินการในเรื่องการดำเนินการตาม

ความตกลงการยอมรับซึ่งกันและกันในอุปกรณ์  
โทรคมนาคม (Mutual Recognition Arrangement  
- MRA)

#### 3.2.2.3 ทำให้ประชาชนสามารถ

เข้าถึงบริการทางอิเล็กทรอนิกส์ content และ  
applications ต่างๆ โดยการทำการศึกษเพื่อจัดกลุ่ม  
และกำหนดประเภทของบริการที่ต้องได้รับการพัฒนา  
ต่อไป รวมทั้งการสร้างแรงจูงใจเพื่อให้และส่งเสริม  
การพัฒนาบริการทางอิเล็กทรอนิกส์และเนื้อหาต่างๆ

#### 3.2.2.4 การสร้างความไว้วางใจ มี

การส่งเสริมให้มี secure transaction ในภูมิภาค  
อาเซียน และรณรงค์เพื่อส่งเสริมความตระหนักรู้บน  
cyber security

### 3.2.3 การสร้างนวัตกรรม (Innovation)

เพื่อพัฒนาแนวคิดและนวัตกรรมใหม่ และการทำให้  
ภาคเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็น Green  
ICT เป็นความท้าทายที่หน่วยงานภาครัฐในการจัดทำ  
นโยบายและโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การแลกเปลี่ยน  
ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญระหว่างประเทศ  
สมาชิกอาเซียนที่มีศักยภาพที่แตกต่างกัน ดังนั้น  
จึงเป็นโอกาสดีที่จะส่งเสริมความเชี่ยวชาญและ  
ยกระดับศักยภาพของประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นๆ  
โดยมีแผนงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

#### 3.2.3.1 การจัดตั้งศูนย์แห่งความ

เป็นเลิศ (Center of Excellence) สำหรับงานด้าน  
การวิจัยและพัฒนาในบริการด้าน ICT

#### 3.2.3.2 การส่งเสริมนวัตกรรมและ

ความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาชน  
และสถาบันต่างๆ



3.2.3.3 การสร้างนวัตกรรมและความคิดสร้างสรรค์ในโรงเรียนด้วยการส่งเสริมให้ทุกโรงเรียนและนักเรียนได้ใช้อินเทอร์เน็ตและ broadband

**3.2.4 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Development)** ในเรื่องนี้จะมุ่งเน้นการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Backbone) เพื่อส่งเสริมการเข้าถึงบริการด้าน ICT มีการจัดทำนโยบายและกฎระเบียบที่เปิดโอกาสให้มีการดึงดูดภาคธุรกิจและนักลงทุนเข้าสู่ภูมิภาคมากขึ้น โดยอาเซียนมีแผนงานหลัก 2 เรื่อง ได้แก่

3.2.4.1 พัฒนาการเชื่อมต่อโครงข่าย broadband ด้วยการจัดทำ ASEAN Broadband Corridor และ ASEAN Internet Exchange Network

3.2.4.2 ส่งเสริมความมั่นคงบนโครงข่ายและความปลอดภัยของข้อมูล มีการคุ้มครองข้อมูลและการร่วมมือใน CERT ด้วยการจัดทำกรอบการทำงานเพื่อความปลอดภัยบนโครงข่ายและกรอบการทำงานเพื่อความปลอดภัยของข้อมูล

**3.2.5 การพัฒนาทุนมนุษย์ (Human Capital Development)** เป็นรากฐานที่สำคัญที่มุ่งเน้นให้มีการช่วยเหลือประชาชนในอาเซียนเพื่อสร้างทักษะที่จำเป็นในด้าน ICT ส่งเสริมศักยภาพ

ด้าน ICT และสร้างให้เป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้โดยมุ่งให้มีการฝึกอบรมและการให้รับรองการมีทักษะด้าน ICT โดยมีแผนการทำงาน ได้แก่

3.2.5.1 การฝึกอบรมให้มีการจดทะเบียนผู้เชี่ยวชาญและผู้คิดค้นนวัตกรรมต่างๆ การให้ทุนการศึกษาด้าน ICT

3.2.5.1 พัฒนาทักษะและให้การรับรอง เช่น การดำเนินการตามความตกลงว่าด้วยการยอมรับซึ่งกันและกัน (MRA)

**3.2.6 การลดช่องว่างทางด้านดิจิทัล (Bridging the Digital Divide)** ประเทศสมาชิกอาเซียนมีระดับการพัฒนาด้าน ICT ที่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการลดช่องว่างภายในภูมิภาคอาเซียนด้วยการจัดทำแผนงานที่สนับสนุนยุทธศาสตร์ดังกล่าว ได้แก่

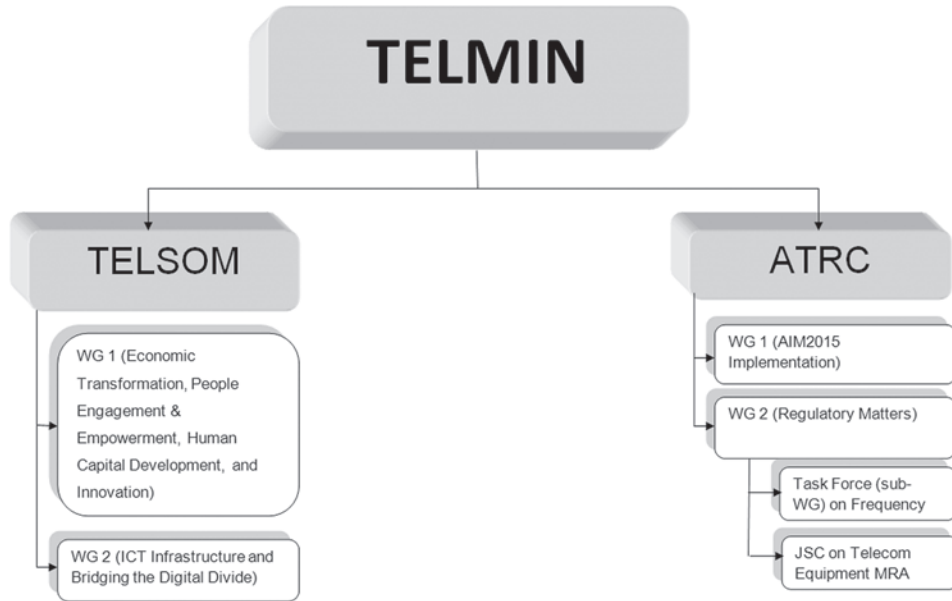
3.2.6.1 การพิจารณาบทบาทนโยบายด้านการให้บริการอย่างทั่วถึงในภูมิภาคอาเซียน

3.2.6.2 การทำให้ทุกโรงเรียนสามารถเชื่อมต่อ ICT เพื่อการศึกษาได้

3.2.6.3 การพัฒนาการเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง

3.2.6.4 การลดช่องว่างทางดิจิทัลในภูมิภาคอาเซียน

## 4. โครงสร้างการทำงานด้านโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ภายใต้กรอบอาเซียน<sup>7</sup>



### 4.1 ลักษณะและโครงสร้างการทำงานด้าน โทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศและการ สื่อสารภายใต้กรอบอาเซียน

4.1.1 การประชุมระดับรัฐมนตรีด้านโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ (TELMIN) มีการประชุมปีละ 1 ครั้ง เพื่อพิจารณาตัดสินใจและกำหนดนโยบายในประเด็นด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยมีกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ทก.) ทำหน้าที่หัวหน้าคณะผู้แทนไทย และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมในองค์คณะด้วย

4.1.2 การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ (TELSOM) มีการประชุมปีละ 1 ครั้ง ก่อนการประชุมระดับ

รัฐมนตรีฯ เพื่อกำหนดแนวทางในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่ได้รับการเสนอมาจากที่ประชุมอื่นๆ ภายในกรอบอาเซียน ก่อนเสนอต่อที่ประชุมระดับรัฐมนตรีเพื่อให้อนุมัติในการทำงาน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากที่ประชุม TELSOM จะต้องพิจารณากลับกรองเรื่องต่างๆ ที่จะนำเสนอสู่การพิจารณาของที่ประชุม TELMIN รวมทั้งการจัดทำร่างถ้อยแถลงของรัฐมนตรี (TELMIN Joint Statement) การพิจารณาอนุมัติแผนงานโครงการที่เสนอโดยคณะทำงานของ TELSOM และอนุมัติงบประมาณจากกองทุน ASEAN ICT Fund แก่โครงการที่เสนอโดย ASEAN TELSOM และ ATRC ภายใต้กรอบ ASEAN ICT Master Plan 2015

<sup>7</sup> ที่มา: ASEAN Secretariat



การกำหนดประเด็นที่จะเจรจาและร่วมมือสนับสนุนกับประเทศคู่เจรจาอาเซียนในระหว่างการประชุม TELMIN กับประเทศคู่เจรจา ดังนั้น ประเทศสมาชิกจึงเห็นชอบให้มีการจัดประชุม Special TELSOM 1 ครั้ง ในช่วงเดือนมิถุนายน/กรกฎาคม ของแต่ละปี ก่อนหน้าการประชุม TELSOM และ TELMIN ซึ่งกำหนดจัดในช่วงไตรมาสสุดท้ายของแต่ละปี ในการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสฯ จะมีกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ทำหน้าที่หัวหน้าคณะผู้แทนไทยและมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมในองค์คณะด้วย โดย TELSOM มีคณะทำงาน 2 กลุ่มที่กำหนดตามแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยการทำงานของคณะทำงานทั้งสองกลุ่มดังกล่าว มีกรอบการดำเนินงานภายใต้ที่ประชุมคณะทำงานร่วม ซึ่งเรียกว่า TELSOM Joint Working Groups ได้แก่

4.1.2.1 คณะทำงานกลุ่มที่ 1 (WG1)

ทำหน้าที่พิจารณางาน Transformation ยุทธศาสตร์ที่ 2: People Engagement & Empowerment ยุทธศาสตร์ที่ 3: Innovation ยุทธศาสตร์ที่ 5: Human Capital Development ในยุทธศาสตร์ที่ 1: Economic

4.1.2.2 คณะทำงานกลุ่มที่ 2 (WG2)

ทำหน้าที่พิจารณางานในยุทธศาสตร์ที่ 4: ICT Infrastructure และยุทธศาสตร์ที่ 6: Bridging the Digital Divide

4.1.3 การประชุมสภาหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมแห่งอาเซียน (ASEAN Telecommunication Regulators' Council - ATRC)

มีการประชุมปีละ 1 ครั้ง เพื่อพิจารณาประเด็นที่

เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมและการกำกับดูแล โดยมีหน้าที่ความรับผิดชอบ (Term of Reference) ตามที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ การประชุม ATRC ประจำปี จะมีกำหนดจัดก่อนการประชุม Special TELSOM เพื่อให้โครงการของ ATRC ที่ประสงค์จะขอรับการสนับสนุนงบประมาณจาก ASEAN ICT Fund สามารถได้รับการพิจารณาโดยละเอียดโดยที่ประชุม Special TELSOM ก่อนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณจากที่ประชุม TELSOM สมัยปกติ ในการทำหน้าที่หัวหน้าคณะผู้แทนนั้น จะกำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานกำกับดูแลของประเทศสมาชิกอาเซียนเข้าร่วมและทำหน้าที่หัวหน้าคณะผู้แทน สำหรับประเทศไทย ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติทำหน้าที่หัวหน้าคณะผู้แทนไทย ATRC มีคณะทำงาน 2 คณะ โดยการทำงานของคณะทำงานดังกล่าว มีกรอบการดำเนินงานภายใต้ที่ประชุมคณะทำงานร่วมซึ่งเรียกว่า ATRC Joint Working Groups ได้แก่

4.1.3.1 คณะทำงานที่ 1 (WG1)

จะพิจารณาทุกประเด็นในเรื่องการกำกับดูแล (Regulatory Matters) ภายใต้กรอบการทำงานของ ATRC ที่เกี่ยวข้องตามแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของอาเซียน 2015

4.1.3.2 คณะทำงานที่ 2 (WG2)

จะพิจารณาทุกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลที่อยู่นอกแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของอาเซียน 2015

4.1.4 การประชุม TELSOM - ATRC Leaders Retreat

เป็นการประชุมประจำปีเพื่อให้มี





การดำเนินกิจกรรมของ TELSOM และ ATRC ประสานสอดคล้องเป็นไปตามเป้าประสงค์ของแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของอาเซียน 2015 และแผนงานตาม AEC Scorecard รวมทั้งเพื่อประเมินผลการดำเนินแผนงานโครงการต่างๆ ที่ผ่านมา และวางแผนกิจกรรมที่ดำเนินการในปีต่อไป

## 5. การประชุมสหภาพหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม (ATRC) และ การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับ สำนักงาน กสทช.

5.1 เพื่อรองรับการดำเนินการและเป็นไปตามเป้าหมายตามแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของอาเซียน 2015 ที่ประชุม Joint TELSOM-ATRC Leaders Retreat เมื่อวันที่ 3 - 5 มีนาคม 2554 ได้กำหนดกิจกรรมของ ATRC ที่เป็นกิจกรรมที่ต้องดำเนินการโดยทันที จำนวน 4 กิจกรรม ได้แก่

- 1) Harmonise ICT Regulations
- 2) Develop a Framework for Network Security
- 3) Review of USO or Similar Policies
- 4) Study to Lower Intra-ASEAN Data Roaming Charges

5.2 ประเทศไทยโดยสำนักงาน กสทช. ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ lead country ภายใต้โครงการ Review of USO or Similar Policies ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่ 6 ของแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของอาเซียน 2015 โดยมี อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และเวียดนามทำหน้าที่ co-lead country

และ lead country จะต้องดำเนินการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย USO ของประเทศสมาชิกอาเซียน รวมทั้งเรื่อง telephone services, broadband IT component และ internet access ซึ่งประเทศไทยได้ดำเนินการในการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์รูปแบบการดำเนินงานในแนวนโยบายการให้บริการอย่างทั่วถึงของประเทศสมาชิกอาเซียนในประเด็นต่างๆ ได้แก่ 1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำนโยบายด้านการให้บริการอย่างทั่วถึง 2) ขอบเขตของการให้บริการ Universal Access Policy (UAP) หรือ (Universal Service Policy (USP) 3) กลไกเกี่ยวกับการดำเนินการในการให้บริการอย่างทั่วถึง ได้แก่ การใช้รูปแบบการให้ใบอนุญาต การประมูลจากกองทุน USO หรือให้ผู้ประกอบการจัดให้มีการให้บริการอย่างทั่วถึง หรือรูปแบบอื่นใด 4) การรับการสนับสนุนเงินกองทุน USO ประเทศที่มีกองทุน USO และรูปแบบของกองทุน USO 5) นิยามของ Broadband ในแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน และรูปแบบของศูนย์อินเทอร์เน็ตชุมชนของแต่ละประเทศ และกำหนด KPIs 2 ประเด็น ได้แก่ 1) Broadband access in the USO Policy by 2015 2) Framework of setting up USO Fund เสนอต่อที่ประชุม ATRC ครั้งที่ 17 เมื่อวันที่ 11 - 14 กรกฎาคม 2554 ณ บรูไน ดารุสซาลาม ซึ่งในที่ประชุมครั้งนั้นได้รับทราบผลการเก็บรวบรวมข้อมูลและได้ให้ความเห็นชอบ KPIs ที่เสนอโดยประเทศไทย KPIs ที่กำหนดจะต้องเป็นประโยชน์ต่อประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ และทำให้สมาชิกอาเซียนสามารถนำไปผลักดันให้เกิดนโยบายและแนวทางการดำเนินงานในเรื่องการให้บริการอย่างทั่วถึงใน



ประเทศตนได้ ประเทศไทยได้รับที่จะทำหน้าที่ lead country ต่อไป โดยมีหวังที่จะจัดทำโครงการเพื่อรองรับ KPIs ที่ได้กำหนดไว้และเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดในแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของอาเซียน 2015

5.3 สำหรับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ Study to Lower Intra-ASEAN Data Roaming Charges สาธารณรัฐสิงคโปร์ได้แจ้งต่อที่ประชุม ATRC ครั้งที่ 17 ว่า มีการศึกษาเรื่อง International Mobile Roaming Charges in ASEAN ซึ่งสิงคโปร์ได้เปิดประเด็นให้มีการศึกษาเรื่องดังกล่าวในการประชุม ATRC ครั้งที่ 12 ณ เมืองมันดาเลย์ สหภาพพม่า เมื่อปี ค.ศ. 2006 และต่อมาสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้เสนอโครงการศึกษาเรื่องดังกล่าวต่อที่ประชุม TELSOM ครั้งที่ 8 ณ เมืองเสียมราฐ ราชอาณาจักรกัมพูชา ในปี ค.ศ. 2007 เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการศึกษาโดยบริษัทที่ปรึกษาภาคเอกชนของสาธารณรัฐสิงคโปร์ เป็นเงินจำนวน 45,000 เหรียญสหรัฐ จากกองทุน ASEAN ICT Fund โดยในที่ประชุม TELMIN ครั้งที่ 8 ในปี ค.ศ. 2008 ณ เมืองบาหลี สาธารณรัฐอินโดนีเซีย รัฐมนตรีด้านโทรคมนาคมสารสนเทศและการสื่อสารของอาเซียนได้เห็นชอบที่จะให้มีการประเมินอัตราค่าเชื่อมต่อระหว่างโครงข่ายในอาเซียนและสำรวจความจำเป็นและความเป็นไปได้ในการเข้าไปแทรกแซงเพื่อลดอัตราค่าเชื่อมต่อระหว่างโครงข่ายข้ามแดนในภูมิภาคอาเซียน

ต่อมาในการประชุม ATRC ครั้งที่ 15 ณ จังหวัดเชียงใหม่ ประเทศไทย ในปี ค.ศ. 2009 สาธารณรัฐสิงคโปร์ได้นำเสนอผลการศึกษาดังกล่าว

ต่อที่ประชุมเพื่อทราบ ทั้งนี้ ที่ประชุม ATRC ครั้งที่ 15 ได้เชิญชวนประเทศสมาชิกพิจารณาข้อเสนอแนะของผลการศึกษา โดยร่วมมือกันกำกับดูแล และ/หรือ ให้สิ่งจูงใจเพื่อการลดอัตราค่าบริการโทรศัพท์ข้ามโครงข่ายระหว่างประเทศในภูมิภาค ในการนี้ มาเลเซีย และสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้หารือกันที่จะลดอัตราค่าบริการในบริการดังกล่าว และเชิญชวนสมาชิกอาเซียนอื่นๆ ที่สนใจร่วมดำเนินการด้วย

นอกจากนี้ การประชุม TELMIN ครั้งที่ 9 เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 2009 ณ กรุงเวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สาธารณรัฐสิงคโปร์ได้นำเสนอผลการศึกษาพร้อมข้อเสนอแนะเพื่อให้ประเทศสมาชิกอาเซียนร่วมมือกันแก้ปัญหาอัตราค่าบริการเชื่อมต่อโครงข่ายที่มีความแตกต่างกันอย่างมากในประเทศสมาชิกพร้อมเสนอให้รัฐบาลของประเทศสมาชิกเข้ามาแทรกแซงไม่ว่าจะเป็นการออกกฎเกณฑ์กำหนดอัตราค่าเชื่อมต่อข้ามเครือข่ายระหว่างประเทศ หรือการให้มีมาตรการจูงใจผู้ประกอบการให้บริการข้ามเครือข่ายโทรศัพท์เพื่ออำนวยความสะดวกในการกำหนดราคาใช้บริการข้ามโครงข่ายที่เสมอภาคกัน

ที่ประชุม TELMIN ครั้งที่ 9 ได้พิจารณาเห็นว่า ผลการศึกษาดังกล่าว เป็นประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบายและผู้กำกับดูแลเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อลดอัตราค่าบริการโทรศัพท์ข้ามแดนในบริการเสียง (Voice) ระหว่างกันพร้อมเห็นถึงความจำเป็นที่จะให้มีการทบทวนนโยบายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในอนาคตเพื่อสนับสนุนเป้าหมายดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระหว่างการดำเนินการสร้างประชาคมอาเซียนโดยมีศูนย์กลาง



อยู่ที่ประชาชนและเป็นพันธมิตรด้านธุรกิจ ด้วยเหตุดังกล่าวที่ประชุมระดับรัฐมนตรีจึงสนับสนุนการศึกษาเรื่องดังกล่าว ซึ่งรวมถึงการบริการ SMS และข้อมูลเพื่อให้ครอบคลุมการให้บริการทั้งหมดของแนวโน้มนในการกำหนดอัตราค่าบริการโทรคมนาคมข้ามแดนระหว่างกันเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติในภูมิภาค เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายและผู้กำกับดูแลได้ดำเนินการถือปฏิบัติที่เป็นไปได้ พร้อมมอบหมายให้ TELSOM ติดตามผลการศึกษาดังกล่าว พร้อมขอเสนอแนะและเสนอมาตรการต่างๆ เพื่อให้ที่ประชุม TELMIN ครั้งที่ 10 พิจารณาต่อไป

ด้วยเหตุและผลดังกล่าว สาธารณรัฐสิงคโปร์ จึงได้เสนอในที่ประชุม ATRC ครั้งที่ 16 ณ กรุงเทพมหานคร ค.ศ. 2010 ว่ากำลังดำเนินการศึกษาต่อในเรื่อง International Mobile Roaming ในเรื่อง SMS and Data และได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุน ASEAN ICT Fund เพื่อการดำเนินงานในช่วงปี ค.ศ. 2009 - 2010 โดย TELSOM ได้พิจารณากำหนดเป็นโครงการสำคัญลำดับแรกที่จะใช้เงินจากกองทุนดังกล่าว การอนุมัติจากที่ประชุม ATRC และการศึกษาเรื่องดังกล่าวก็เสร็จสิ้นเมื่อปี ค.ศ. 2009 และ 2010 ตามลำดับ และในการประชุม TELSOM - ATRC Leaders Retreat เมื่อเดือนมีนาคม 2554 ณ ลังกาวิประเทศมาเลเซีย ที่ประชุมได้รับทราบว่ามี ATRC โดยสาธารณรัฐสิงคโปร์จะดำเนินโครงการ International Mobile Roaming สาธารณรัฐสิงคโปร์จึงได้นำเสนอเอกสาร Addendum on ATRC Intra-ASEAN Mobile Roaming Rate (MRR) to the ATRC Record of Intent (RoI) ต่อที่ประชุม ATRC ครั้งที่ 17 เพื่อให้ที่ประชุมให้ความเห็นชอบ โดยการจัดทำเอกสาร

ดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันในการลดค่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ข้ามแดนระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนที่สอดคล้องกับกฎหมาย กฎข้อบังคับ และวิธีปฏิบัติในแต่ละประเทศ และตั้งอยู่บนหลักการแห่งความเท่าเทียมกัน ต่างตอบแทนและเป็นผลประโยชน์ร่วมกัน รวมทั้งสามารถลดค่าใช้จ่ายจากการใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ข้ามแดนสำหรับผู้บริโภคในการเดินทางในภูมิภาคอาเซียน และระบุว่า MRR จะไม่ก่อให้เกิดข้อผูกพันทางกฎหมาย สองประเทศหรือหลายประเทศอาจเข้าร่วมจัดทำข้อตกลงที่มีผลทางกฎหมายระหว่างกันได้โดยการทำ exchange of letters ต่อท้าย addendum นี้ หรือวิธีการอื่นใดที่เห็นว่าจำเป็น ซึ่งการเข้าร่วมดำเนินการในเรื่องดังกล่าว จะก่อให้เกิดประโยชน์กับผู้ประกอบการ คือเป็นการลดต้นทุนและส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค ซึ่งจะเป็นประโยชน์กับผู้บริโภคที่เดินทางไปประเทศต่างๆ ในภูมิภาค ASEAN

Addendum ดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเจรจาหรือทำความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม ตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ซึ่งกำหนดให้ กสทช. และสำนักงาน กสทช. มีหน้าที่ให้ข้อมูลและร่วมดำเนินการกับหน่วยงานรัฐบาล ดังนั้น จึงเห็นควรส่งความเห็นต่อ Addendum ของสำนักงาน กสทช. ความเห็นที่ได้รับจากผู้ประกอบการ และที่ปรึกษาโครงการศึกษา นโยบายเกี่ยวกับการใช้งานข้ามโครงข่ายโทรคมนาคมในภูมิภาคอาเซียนให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ทก.) ดำเนินการ



ต่อไป ในฐานะที่เป็นหน่วยงานรัฐบาลที่รับผิดชอบภารกิจภายใต้กรอบกิจกรรม ASEAN TELSOM และ ASEAN TELMIN เพื่อดำเนินการที่เกี่ยวข้องในการขอรับนโยบายจากรัฐบาล หรือแจ้งนโยบายของรัฐบาลในการที่ประเทศไทยจะร่วมดำเนินการกับประเทศสมาชิกอาเซียนในการลดอัตราค่าเชื่อมต่อบริการโทรคมนาคมระหว่างกันในภูมิภาคอาเซียน เพื่อให้สำนักงาน กสทช. สามารถดำเนินการที่เกี่ยวข้องต่อไปได้

ประเทศไทยได้นำเสนอท่าทีต่อเรื่องดังกล่าวว่า การดำเนินการเพื่อเข้าร่วมเอกสารใดๆ ในที่ประชุมระหว่างประเทศ อาจติดขัดด้วยกฎหมายภายในประเทศ และในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวควรให้ผู้ระดับนโยบาย ผู้ประกอบการ หน่วยงานกำกับดูแลของแต่ละประเทศ ได้มีโอกาสศึกษาเอกสารและพิจารณาหารือร่วมกันก่อนการดำเนินการใดๆ ในขั้นต่อไป และการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องระดับนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น ควรให้นำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมในระดับรัฐบาลของประเทศสมาชิกอาเซียน และในการประชุม ATRC ครั้งที่ 17 ประเทศไทยโดยสำนักงาน กสทช. ได้แสดงถ้อยแถลงว่า ในขณะนี้ ประเทศไทยขอสงวนสิทธิในการให้ความเห็นชอบกับเอกสาร Addendum on ATRC Intra-ASEAN Mobile Roaming Rate (MRR) to the ATRC Record of Intent (RoI) และเสนอให้นำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่ที่ประชุม TELMIN พิจารณาอีกครั้งต่อไป สำหรับประเทศที่ได้ดำเนินการตกลงกันในระดับทวิภาคีเพื่อดำเนินการตาม Addendum on ATRC Intra-ASEAN Mobile Roaming Rate (MRR) to the ATRC Record of

Intent (RoI) ได้แก่ มาเลเซีย - สิงคโปร์ บรูไนดารุสซาลาม - มาเลเซีย บรูไนดารุสซาลาม - สิงคโปร์

## 6. บทสรุป

การเตรียมพร้อมของประเทศไทยเพื่อรองรับการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนั้น ในภาพรวมกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้เป็นหน่วยงานกลางของประเทศไทยในเรื่องประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศได้จัดตั้งสำนักงานยุทธศาสตร์และการบูรณาการ สู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (สยป.) เพื่อดำเนินการภายใต้ภารกิจที่ได้รับมอบหมายด้วยการเริ่มดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการยุทธศาสตร์ระดับชาติสู่ประชาคมอาเซียน (National AEC Strategic Action Plan) บนพื้นฐานของแผนงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมความพร้อมของประเทศไทยในการเข้าร่วมประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 เพื่อให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่จากการเข้าร่วมประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

สำหรับการเตรียมความพร้อมในสาขากิจการโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ (Telecommunication and IT) ซึ่งเป็นสาขาหนึ่งที่สำคัญในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนั้น กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ทก.) ควรจะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ภาครัฐ เอกชน ภาคอุตสาหกรรม และภาคประชาสังคม เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและ



การสื่อสารของอาเซียน 2015 (AIM 2015) และสร้างความตระหนักรู้ของผู้เกี่ยวข้องในแผนดังกล่าว เพื่อให้หน่วยงานที่มีส่วนรับผิดชอบในการดำเนินการให้บรรลุได้ตามแผน AIM 2015 ได้มีโอกาสเตรียมความพร้อมและเตรียมแผนงานในหน่วยงานของตน และดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องตามแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของอาเซียน 2015 เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายและเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

สำนักงาน กสทช. ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านกิจการโทรคมนาคมและกิจการกระจายเสียงได้ตระหนักถึงความสำคัญของแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของอาเซียน 2015 และเป้าหมายของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่มุ่งหวังให้ภูมิภาคอาเซียนเป็นประชาคมอาเซียนในปี 2015 และมีอำนาจต่อรองกับกลุ่มประเทศอื่นๆ เพื่อให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจในภูมิภาค และมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมและยั่งยืน ดังนั้น สำนักงาน กสทช. จึงได้นำหลักการและแนวทางของแผนดังกล่าว มาใช้เป็นแนวทางในการ

จัดทำแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม ฉบับที่ 3 ซึ่งสำนักงานฯ กำลังดำเนินงานจัดทำร่างฯ ในขณะนี้ สำหรับการดำเนินงานในส่วนอื่นๆ ของสำนักงานฯ ก็มีสำนักต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่มีส่วนร่วมในการดำเนินงานจัดทำโครงการและภารกิจเพื่อสอดรับเป้าหมายและยุทธศาสตร์ทั้ง 6 ด้าน ของแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของอาเซียน 2015

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเป็นเป้าหมายทางเศรษฐกิจหลักที่ขับเคลื่อนความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน หากสมาชิกอาเซียนสามารถสร้างประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนได้สำเร็จ ประเทศไทยจะได้ประโยชน์จากการขยายการส่งออกและโอกาสทางการค้า การลงทุน และเปิดโอกาสการค้าบริการในสาขาที่ไทยมีความเข้มแข็ง นอกจากนี้ ยังจะช่วยเสริมสร้างโอกาสในการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศมายังประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งจะเพิ่มอำนาจการต่อรองของอาเซียนในเวทีการค้าโลก และยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในอาเซียนโดยรวม ดังนั้น ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยจะต้องร่วมมือกันอย่างเข้มแข็งเพื่อก้าวสู่การเป็นประชาคมอาเซียนในปี ค.ศ. 2015



# 014 >





# การให้บริการโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศ และ บรรดแบบต์ไปสู่พื้นที่ชนบทห่างไกลอย่างทั่วถึงด้วย ระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่ 3G Small cell พานดาวเทียม

นภาพร โพธิ์สุวรรณ  
นิตยา ร่วมสุข  
ทักษิณ อูปลาคม  
AADIT SHRESTHA

## บทนำ

ปัจจุบันโทรศัพท์มือถือถือเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่สำคัญของชีวิตประจำวัน โดยจะเห็นได้ว่าอัตราการใช้งานมีการเติบโตเพิ่มขึ้นทุกปี ส่งผลให้เกิดการแข่งขันเป็นอย่างสูงในหมู่ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ในการหาจุดเด่นหรือบริการอื่นๆ เพื่อเพิ่มส่วนแบ่งการตลาด อีกทั้งการเติบโตอย่างต่อเนื่องของเครือข่ายสังคมออนไลน์ (Social Network) ที่เข้ามามีบทบาทต่อการเติบโตในการใช้งานทางด้านข้อมูลผ่านระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่จากปัจจัยต่างๆ ในการใช้งานทางด้านข้อมูลที่เพิ่มขึ้นนี้ ส่งผลให้ผู้ให้บริการเริ่มหันมาสนใจในการขยายโครงข่ายเพื่อรองรับการเติบโตเหล่านี้มากขึ้น

เทคโนโลยี 3G เป็นเทคโนโลยีที่สามารถตอบสนองทุกความต้องการ ทั้งความเร็วที่เพิ่มขึ้นจากเทคโนโลยีแบบเดิม ทำให้สามารถรองรับปริมาณการให้บริการทั้งเสียงและข้อมูลได้สูงขึ้น อย่างไรก็ตามปัจจุบันการขยายโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ 3G ในประเทศไทยยังอยู่ในช่วงเริ่มต้น ส่งผลให้ยากต่อการสนองความต้องการของผู้ใช้บริการในทุกพื้นที่ ดังนั้นจึงได้มีการเสนอเทคโนโลยีใหม่อย่าง Small cell มาช่วยในการขยายโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ เพื่อมารองรับผู้ใช้บริการที่เพิ่มสูงขึ้น โดย Small cell เป็นอุปกรณ์สถานีฐาน (Base station) ประเภทหนึ่งที่มีขนาดเล็กมาก ถูกพัฒนามาเพื่อรองรับการใช้งานทางด้านข้อมูลและเสียง มีจุดเด่นที่มีราคาถูกและติดตั้งง่ายสามารถประยุกต์ใช้งานร่วมกับการเชื่อมต่อต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น ADSL, VDSL, Fiber หรือดาวเทียม เพื่อมาช่วยในการขยายโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่



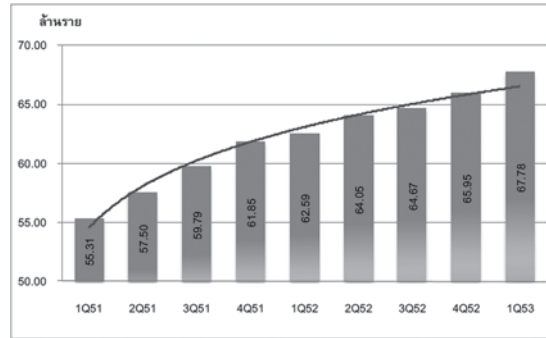


จากการศึกษาการใช้งานผ่านผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่หลายรายพบว่า การเชื่อมต่อกันของ Small cell และดาวเทียม นั้น เป็นกลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพอันเนื่องมาจากการลดความยุ่งยากในการวางโครงข่าย เพื่อขยายการให้บริการได้อย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ สามารถเพิ่มฐานลูกค้าและรายได้เพิ่มขึ้นมากกว่า การขยายโครงข่ายภาคพื้นดิน

สำหรับประเทศไทย Small cell สามารถนำมาใช้เพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐที่ต้องการขยายบริการ broadband ไปสู่พื้นที่ชนบททางไกล เพื่อยกระดับคุณภาพของประชากร ภายใต้หลักการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม โดยสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้หลากหลาย เช่น การนำโครงข่าย 3G มาส่งเสริมการศึกษาทางไกล หรือศูนย์อนามัย โดยทำการขยายการติดตั้งในโรงเรียนและศูนย์อนามัยที่มีการติดตั้ง IPSTAR อยู่แล้ว การขยายโครงข่ายในพื้นที่ห่างไกลสำหรับโครงการ USO เป็นต้น

### สถิติการใช้งานโทรศัพท์เคลื่อนที่และความต้องการทางต้นบริการข้อมูลผ่านระบบ 3G

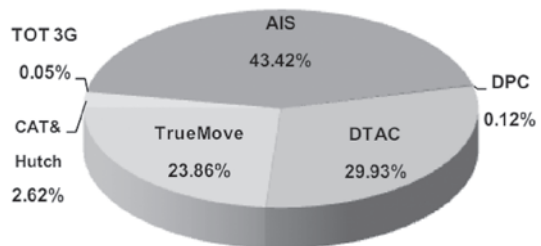
จากสถิติจำนวนผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในประเทศไทย พบว่ามีแนวโน้มการเติบโตเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในไตรมาสที่ 1 ปี 2553 มีผู้ใช้บริการ 67.78 ล้านราย เพิ่มขึ้นร้อยละ 2.77 จากไตรมาสก่อนหน้านั้นและเพิ่มขึ้นร้อยละ 8.29 จากไตรมาสเดียวกันของปี 2552 ดังรูป นอกจากนี้ยังพบว่าจำนวนผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในระบบ 3G มีอัตราเพิ่มขึ้นจากไตรมาสก่อนเกือบ 6.5 เท่า ดังรูปที่ 1



รูปที่ 1: จำนวนผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ตั้งแต่ไตรมาสที่ 1 ปี 2551 - ไตรมาสที่ 1 ปี 2553

ที่มา: สำนักพัฒนานโยบายและกฎกติกา สำนักงาน กสทช.

จากผลประกอบการของผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่นั้น จะพบว่าส่วนแบ่งการตลาด ณ ไตรมาสที่ 1 ปี 2553 เป็นดังรูปที่ 2 AIS ยังคงเป็นผู้นำทางการตลาดจากส่วนแบ่งการตลาดที่สูงถึงร้อยละ 43.42 รองลงมาจะเป็น DTAC และ TrueMove ตามลำดับ สำหรับ CAT-Hutch, DPC และ TOT เป็นผู้ให้บริการรายเล็ก ซึ่งยังไม่สามารถเพิ่มส่วนแบ่งการตลาดได้มากเท่าที่ควร อันเนื่องมาจากโครงข่ายที่ยังมีอยู่น้อยเมื่อเทียบกับผู้ให้บริการรายอื่นๆ

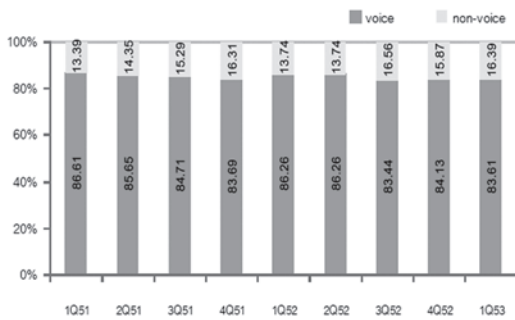


รูปที่ 2: ส่วนแบ่งตลาดบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ณ สิ้นไตรมาสที่ 1 ปี 2553

ที่มา: สำนักพัฒนานโยบายและกฎกติกา สำนักงาน กสทช.



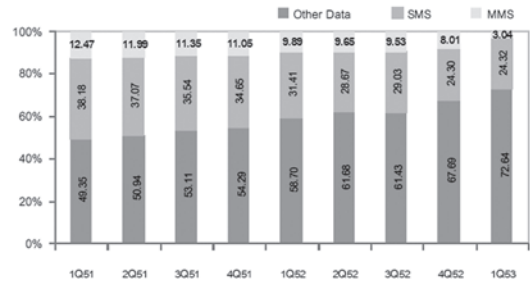
บริการทางเสียง (Voice) และบริการที่ไม่ใช่เสียง (Non-voice) พบว่า บริการทางเสียงยังคงมีส่วนมากกว่าบริการที่ไม่ใช่เสียง แต่อย่างไรก็ตามรายได้จากบริการแบบไม่ใช่เสียงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่รายได้จากบริการทางเสียงกลับมีแนวโน้มที่ลดลง ดังรูปที่ 3



รูปที่ 3: สัดส่วนและแนวโน้มมูลค่าการใช้บริการ Voice และ Non-voice ตั้งแต่ไตรมาสที่ 1 ปี 2551 - 2553

ที่มา: สำนักนโยบายและกฎกติกา

เมื่อพิจารณาเฉพาะบริการ Non-voice จะพบว่าการใช้บริการที่ไม่ใช่เสียงมีแนวโน้มการใช้งานทางส่วนของ SMS และ MMS ลดลงตามลำดับ อย่างไรก็ตามสัดส่วนของบริการของ Other Data ซึ่งเป็นบริการผ่านระบบ GPRS และระบบ 3G มีอัตราการใช้งานที่เพิ่มขึ้นอย่างมากโดยเฉพาะจากการใช้บริการของ Social network ดังรูปที่ 4



รูปที่ 4: สัดส่วนการใช้บริการ Non-voice ตั้งแต่ไตรมาสที่ 1 ปี 2551 - ไตรมาสที่ 1 ปี 2553

ที่มา: IDC Thailand

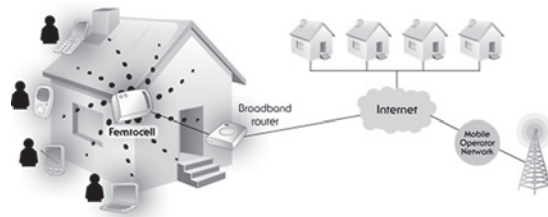
จากข้อมูลทางสถิติข้างต้น พบว่าโทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่มีความสำคัญในการดำรงชีวิตของคนเราเป็นอย่างมาก โดยไม่ได้เป็นเพียงแค่อุปกรณ์ในรูปแบบเสียง (Voice) เท่านั้น แต่ยังมีบริการที่ไม่ใช่เสียง (Non-voice) เพิ่มขึ้นมาอีกด้วย ซึ่งจะพบว่าปัจจุบันการแข่งขันเพื่อเพิ่มส่วนแบ่งทางการตลาดผู้ให้บริการต่างหันมาให้ความสนใจในการแข่งขันในรูปแบบบริการที่ไม่ใช่เสียง (Non-voice) เพิ่มมากขึ้น อันเนื่องมาจากอัตราการใช้งานที่เพิ่มสูงขึ้นในทุกๆ ปี อีกทั้งการแข่งขันทางด้านราคาทำให้ ARPU ของบริการเสียงที่นั่นต่ำลงอย่างมากจนยากแก่การแข่งขัน ส่งผลให้เทคโนโลยีที่มีการพัฒนาเพื่อรองรับรูปแบบบริการข้อมูลภาพและบริการอื่นๆ ที่ไม่ใช่เสียง (Non-voice) อย่างเทคโนโลยี 3G ได้กลายเป็นเทคโนโลยีที่มีความเหมาะสมเพื่อใช้ในการตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้มากกว่าเทคโนโลยี 2G ส่งผลให้เพิ่มความสะดวกรวดเร็วในการติดต่อสื่อสารแก่ผู้บริโภคและความหลากหลายของบริการมากขึ้น



จากนโยบายของบริษัทผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่  
 ทุกๆ รายในประเทศ ที่ได้เร่งให้มีการขยายโครงข่าย  
 โทรศัพท์เคลื่อนที่ 3G เพื่อตอบสนองความต้องการของ  
 ผู้ใช้บริการทางด้านข้อมูลที่สูงขึ้น พบกับปัญหาใน  
 การขยายโครงข่ายให้ครอบคลุมความต้องการทั้ง  
 ประเทศภายในเวลาอันรวดเร็ว อันเนื่องมาจากสภาพ  
 ภูมิประเทศที่ยากแก่การขยายโครงข่าย อย่างเช่น  
 เกาะ ภูเขา หรือบริเวณที่ห่างไกลไม่คุ้มค่าแก่การขยาย  
 โครงข่าย เป็นต้น ส่งผลให้การขยายโครงข่ายยังคง  
 ทำได้แค่ในตัวเมืองเป็นหลัก ส่งผลให้มีการหา  
 เทคโนโลยีใหม่ๆ เพื่อให้มีความเหมาะสมกับการให้  
 บริการโครงข่ายในพื้นที่นั้นๆ อย่าง Small cell และ  
 ใช้ดาวเทียมเป็น Backhaul

### ความเป็นมาของเทคโนโลยี Small cell

แนวคิดของการใช้เทคโนโลยีสถานีฐานขนาดเล็ก  
 ภายในบ้านหรือที่รู้จักกันในชื่อของ Femtocells  
 ได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อช่วยเพิ่ม  
 คุณภาพบริการของโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่  
 ภายในบ้าน อาคารสำนักงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง  
 ในระบบ 3G WCDMA ดังเช่นที่ผ่านมา การให้บริการ  
 ของโมบายบรอดแบนด์พบปัญหาในเรื่องความเร็ว  
 ในการให้บริการที่ถูกลดทอนจากหลายปัจจัยด้วยกัน  
 ไม่ว่าจะเป็นระยะห่างจากเสาสัญญาณหรือสิ่งกีดขวาง  
 ที่จะทำให้อัตราของบริการข้อมูลนี้ลดลงจาก  
 มาตรฐาน รวมทั้งเพื่อช่วยแบ่งทรานซัพพอร์ตจากสถานี  
 ฐานขนาดใหญ่ (Data offload) ด้วยเหตุนี้จึงมีการ  
 คิดค้นอุปกรณ์ Femto cell เพื่อลดปัญหาดังกล่าว  
 ดังรูปที่ 5



รูปที่ 5: การใช้งาน Femtocells ภายในบ้าน  
 ที่มา: femtoforum.org

Femto cell เป็นอุปกรณ์สถานีฐาน (Base station) ที่มีขนาดเล็กมาก ใกล้เคียงกับ Access Point ของ Wi-Fi ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อรองรับการใช้งานทางด้านข้อมูลและเสียงที่เพิ่มขึ้น อีกทั้งช่วยขยายโครงข่ายในบ้าน อาคารสำนักงานที่เป็นจุดอับสัญญาณโดยใช้การเชื่อมต่อผ่าน ADSL อุปกรณ์มีราคาค่อนข้างถูกเมื่อเทียบกับสถานีฐานชนิดอื่นๆ โดยปกติสามารถหาซื้อได้เองอีกทั้งสะดวกในการนำมาใช้งานซึ่งอุปกรณ์นี้สามารถรองรับเทคโนโลยีได้หลากหลายทั้งแบบ GSM, CDMA, WCDMA, HSPA และ LTE โดยสามารถรองรับช่องสัญญาณได้หลากหลายตั้งแต่ 4, 8 และ 16 ช่องสัญญาณ เป็นต้น

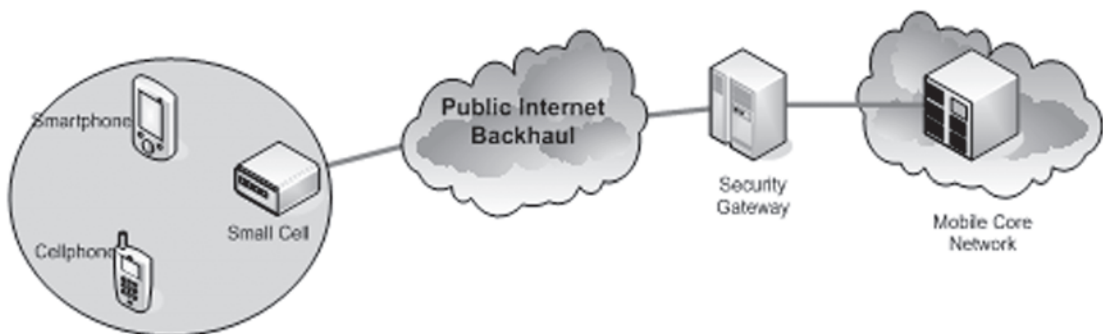
จากปัจจุบันที่มีการแข่งขันในการให้บริการโทรศัพท์มือถือกันเป็นอย่างมากในหมู่ผู้ให้บริการทั้งในเรื่องของราคา โปรโมชัน คุณภาพหรือการขยายพื้นที่การให้บริการเพื่อเพิ่มส่วนแบ่งการตลาดและจำนวนผู้ใช้งาน นอกจากนี้ ความนิยมในสมาร์ทโฟนรุ่นใหม่ ๆ เช่น ไอโฟน แบล็คเบอร์รี่ แอนดรอยด์ เป็นอีกเหตุผลที่ทำให้มีการใช้งานการสื่อสารข้อมูลผ่านโครงข่ายโทรศัพท์มือถือมีการเติบโตสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม การขยายพื้นที่การให้บริการนั้นจะมีต้นทุนเกิดขึ้นทุกครั้ง ซึ่งหากบริเวณที่ทำการขยายระบบอยู่ในบริเวณชนบทที่ห่างไกลหรือไม่คุ้มค่า

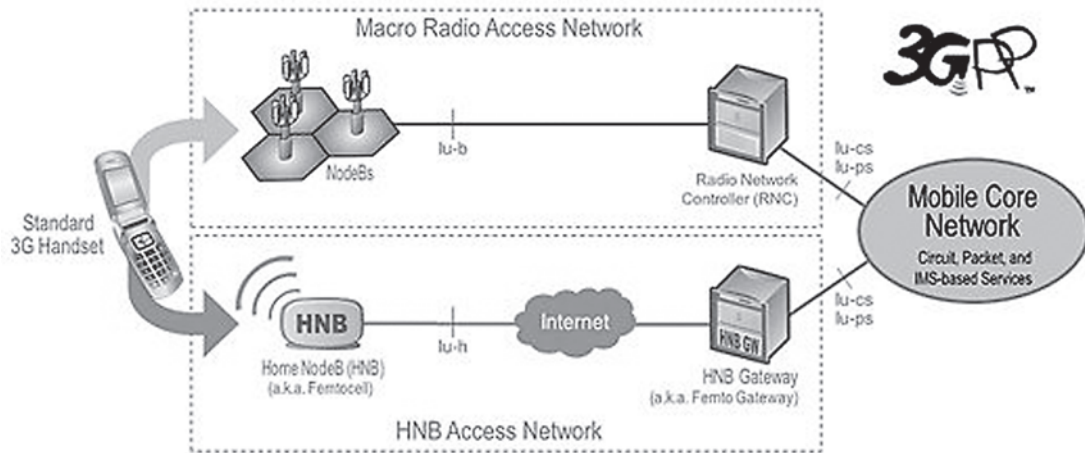
ขยายระบบอยู่ในบริเวณชนบทที่ห่างไกลหรือไม่คุ้มค่าในการสร้างระบบ ก็อาจเป็นการยากในการให้บริการในพื้นที่นั้น ๆ จึงได้มีการนำจุดแข็งของการเป็นอุปกรณ์ที่มีขนาดเล็กและประสิทธิภาพสูงในการใช้งานอย่าง Femto cell มาพัฒนาทำให้ Small cell นี้เป็นอุปกรณ์ที่สามารถใช้งานภายนอกอาคารขึ้นมาได้นั่นเอง

เทคโนโลยีใหม่นี้เพิ่มโอกาสแก่ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในการพัฒนาคุณภาพและเพิ่มรูปแบบบริการที่หลากหลายยิ่งขึ้น small cell นี้ถูกพัฒนาจากการให้บริการสัญญาณโทรศัพท์สำหรับจุดบอดของสัญญาณ (Blind-spot) หรือจุดบอดของสัญญาณบริเวณภายในอาคารหรือบ้าน โดยนำแนวความคิดคล้ายกับการนำสถานีฐานมาอยู่ใกล้กับผู้ใช้บริการเพื่อให้ได้คุณภาพสัญญาณที่ดีและเพิ่มปริมาณการใช้งานข้อมูล อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนมาใช้ช่องสัญญาณของ small cell นี้แทนการใช้ช่องสัญญาณจากสถานีฐานขนาดใหญ่ โดยรัศมีการให้บริการของ Small cell นี้จะอยู่ประมาณ 500 m - 2 km ส่งผลให้ผู้ใช้บริการได้รับสัญญาณที่ดีขึ้นและสะดวกแก่ผู้ให้บริการโทรศัพท์มือถือ

## คุณลักษณะของ Small cell

อุปกรณ์ Small cell ถูกออกแบบมาให้สามารถเชื่อมต่อเข้ากับโครงข่ายของระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่ โดยผ่านการเชื่อมต่อของอินเทอร์เน็ตทาง Ethernet port โดยการใช้บริการ Fixed Broadband เช่น ADSL, VDSL หรือ Fiber ก็ได้ และไม่จำเป็นที่จะต้องมาจากผู้ให้บริการรายเดียวกัน ซึ่งในส่วนนี้นั้น GSMA ได้มีการกำหนดแบนด์วิดท์ขั้นต่ำไว้ที่ 200 kbps และจะต้องสามารถรองรับการสนทนาได้ถึง 4 สาย พร้อมกันเป็นอย่างต่ำ จากคุณลักษณะนี้ทำให้ Small cell นั้นมีการใช้งานที่ง่าย (Plug and play device) ทำหน้าที่เสมือนเป็นอุปกรณ์ BTS: Base Transceiver Station และต่อเชื่อมเข้า Gateway ที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการทำงานของ Small cell เช่นเดียวกับ BSC: Base station controller และต่อเข้าสู่ระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่ได้อัตโนมัติทันทีที่มีสัญญาณอินเทอร์เน็ตเข้ามา ซึ่งเพียงไม่กี่วินาทีก็สามารถให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ทั้งรูปแบบบริการและข้อมูล ดังรูปที่ 6





รูปที่ 6: โครงสร้างพื้นฐานระบบของ Small cell

ที่มา: 4Gwirelessjobs.com

Small cell ใช้เทคโนโลยีการสื่อสารผ่านทาง IP network ส่งผลให้ราคา Backhaul ผ่านระบบอินเทอร์เน็ตนี้มีต้นทุนที่ต่ำลง ในบางรุ่นสามารถที่จะจัดการระบบด้วยตัวมันเอง ไม่ว่าจะเป็นการเข้าระบบอัตโนมัติหรือการขจัดความยุ่งยากในการวางแผนความถี่หรือการติดตั้งระบบภายหลังจากที่มีการติดตั้งสถานีฐาน (Base station) เป็นที่เรียบร้อยแล้ว จากจุดเด่นข้อนี้ส่งผลให้อุปกรณ์ Small cell นี้ช่วยในการลดต้นทุนทั้ง CAPEX และ OPEX แก่ผู้ให้บริการเป็นอย่างมาก

## ประโยชน์ของ Small cell

จากสถิติข้างต้นจะพบว่าการใช้บริการทางด้านข้อมูลมีอัตราการเติบโตที่เพิ่มขึ้นในทุกๆ ปี ส่งผลให้เทคโนโลยี 3G เป็นเทคโนโลยีที่ตอบสนองตรงตามความต้องการของผู้ใช้บริการเป็นอย่างมาก ซึ่ง

บริษัทผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ได้รับสัมปทานในการให้บริการ 3G ในประเทศไทยหลายๆ รายนั้น มีการวางแผนขยายการลงทุน และปรับปรุงโครงข่ายเดิมในกรุงเทพฯ และปริมณฑล จากนั้นจะขยายไปสู่เมืองใหญ่ในแต่ละจังหวัดเพื่อให้ครอบคลุมทั่วประเทศ และตอบสนองความต้องการใช้งานของผู้บริโภคอย่างไร้ที่ติจากแผนการดำเนินงานขยายโครงข่ายนั้นพบว่าต้องใช้เวลาอย่างมาก เพื่อทำการขยายโครงข่ายครอบคลุมทั้งประเทศ ทั้งการขยายโครงข่ายในเมืองของสถานีฐานขนาดใหญ่ (Macro Cell) ที่จะต้องใช้เวลาในการจัดสรรความถี่ การขยายโครงข่ายในพื้นที่ชนบทห่างไกลจากโครงข่ายพื้นฐาน

การนำเทคโนโลยีของ Small cell มาใช้เพื่อช่วยในการขยายโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ 3G จึงเป็นอีกกลยุทธ์ที่ผู้ให้บริการต่างให้ความสนใจ อันเนื่องมาจากจุดเด่นของ Small cell นั้นสามารถรองรับ



บริการทั้งเสียงและข้อมูล ทำให้ผู้ใช้บริการใช้ในการปรับปรุงคุณภาพบริการทั้งด้านการขยายโครงข่าย และการเพิ่มช่องสัญญาณ การที่เป็นอุปกรณ์ขนาดเล็ก สะดวกและง่ายในการติดตั้ง ทำให้อุปกรณ์ Small cell ใช้ในการเพิ่มคุณภาพของโครงข่ายได้อย่างมาก การนำ Small cell มาใช้ในการส่งเสริมโครงข่ายนั้น ได้แก่ การแบ่งทรานส์ฟิสิก (Data Offload) จากสถานีฐานขนาดใหญ่ (Macro Cell) การเสริมโครงข่ายบริการในจุดบอดของสัญญาณ (blind spot) การขยายโครงข่ายในพื้นที่ที่ห่างไกลสำหรับโครงการ USO และการนำโครงข่าย 3G มาส่งเสริมการศึกษาทางไกล หรือศูนย์อนามัย การบรรเทาภัยพิบัติ เป็นต้น

## การใช้ Small cell ผ่านดาวเทียม ไอพีสตาร์ (IPSTAR) ขยายโครงข่าย โทรศัพท์เคลื่อนที่

จากคุณลักษณะของ Small cell ที่ถูกออกแบบมาเพื่อใช้งานได้หลากหลาย ทำให้ง่ายต่อการขยายไปในพื้นที่ตามต่างจังหวัดหรือบริเวณที่ห่างไกล การประยุกต์ใช้ Small cell โดยเชื่อมต่อผ่านดาวเทียมสำหรับพื้นที่ที่ไม่มีโครงข่ายพื้นฐานหรือสภาพภูมิประเทศยากต่อการวางระบบขั้นพื้นฐานหรือในบริเวณที่มีความหนาแน่นประชากรน้อยจึงคุ้มค่าในการลงทุนในโครงข่ายไฟเบอร์ออฟติก (Fiber optic)

การนำอุปกรณ์ Small cell นี้มาใช้กับดาวเทียมจึงเป็นอีกทางเลือกในการขยายพื้นที่ให้บริการ ช่วยลดค่าใช้จ่ายในการลงทุนและการบำรุงรักษาสามารถขยายการให้บริการได้รวดเร็วและยืดหยุ่นได้ดีกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับไมโครเวฟหรือผ่าน

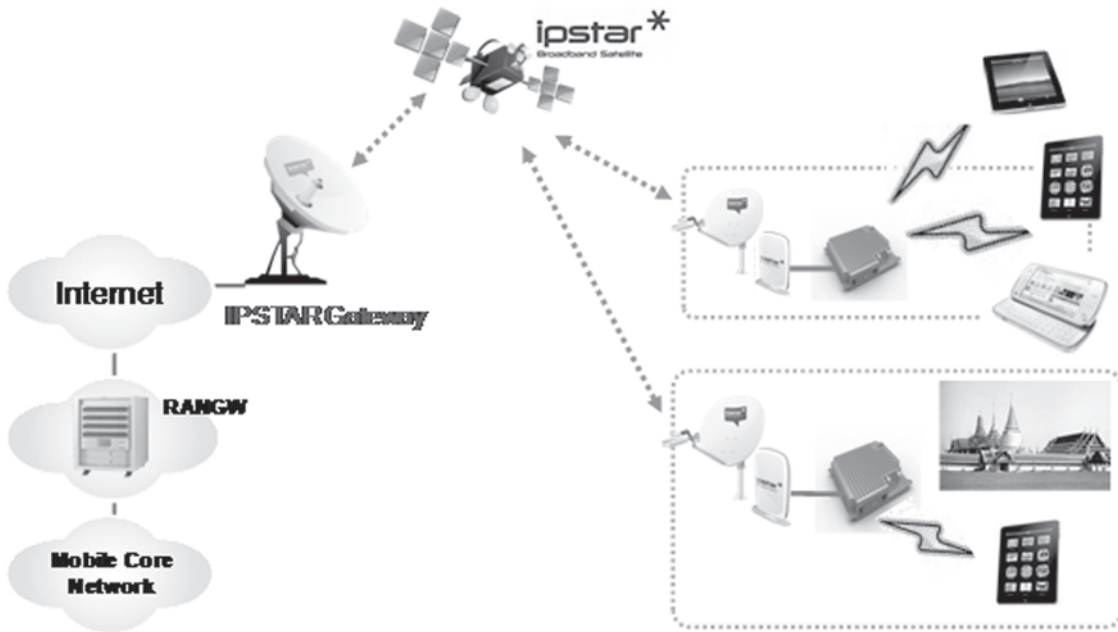
โครงข่ายไฟเบอร์ออฟติก ซึ่งระบบดาวเทียมสามารถเพิ่มศักยภาพในการขยายพื้นที่ให้บริการ โดยทำการเชื่อมต่อช่องสัญญาณกับ Small cell ก็สามารถนำไปใช้งานได้ทุกที่ทุกเวลา ส่งผลให้สามารถติดต่อสื่อสารกันได้อย่างต่อเนื่องทุกที่ทุกเวลา

เมื่อเร็ว ๆ นี้ ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ต่างพบว่าการใช้งานร่วมกันของ Small cell และดาวเทียมนี้เป็นกลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็วในการขยายพื้นที่การให้บริการเป็นอย่างมาก ลดความยุ่งยากในการวางโครงข่าย ช่วยให้ขยายการให้บริการได้อย่างรวดเร็ว สามารถเพิ่มฐานลูกค้าและรายได้ได้รวดเร็วกว่าการขอโครงข่ายอย่างไฟเบอร์ออฟติกหรือไม่โครเวฟ เพราะการให้บริการของ Small cell ผ่านดาวเทียมนี้มีต้นทุนของทั้ง CAPEX และ OPEX ที่ต่ำกว่า

ดาวเทียมไอพีสตาร์ (IPSTAR) เป็นหนึ่งในผู้นำการให้บริการดาวเทียมบรอดแบนด์ของภูมิภาค ที่สามารถสื่อสารได้สองทาง (two way communication) ในรูปแบบของอินเทอร์เน็ตโปรโตคอล ไอพีสตาร์สามารถให้บริการความเร็วสูงผ่านดาวเทียมได้ครอบคลุมทั่วทุกภูมิภาค ไม่ว่าจะอยู่อาศัยหรือใช้งานในพื้นที่ห่างไกล ที่ยังไม่มีระบบสื่อสารพื้นฐานเข้าถึง

ไอพีสตาร์มีความเหมาะสมในการให้บริการผ่านระบบไอพี อันเนื่องมาจากตัวอุปกรณ์ปลายทางหรือที่เรียกว่า IPSTAR User Terminal นี้ มี Ethernet Interface ทำให้สามารถต่อเชื่อมโดยตรงกับอุปกรณ์ Small cell ในการขยายพื้นที่การให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ได้อย่างสะดวกรวดเร็ว ซึ่งรูปแบบโครงสร้างของระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่ ที่ต่อเชื่อมผ่านดาวเทียม ไอพีสตาร์และ Small cell เป็นดังรูปที่ 7





รูปที่ 7: Small cell ผ่านดาวเทียมไอพีสตาร์ (IPSTAR)

ไอพีสตาร์จึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งแก่ผู้ให้บริการโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ด้วยคุณสมบัติของไอพีสตาร์ที่สามารถให้บริการการเชื่อมต่อโครงข่ายผ่านดาวเทียมสำหรับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบรวงผึ้งที่มีการใช้ช่องสัญญาณอย่างมีประสิทธิภาพด้วยราคาแบนด์วิดท์ที่เหมาะสมซึ่งจุดเด่นของบริการเชื่อมต่อของไอพีสตาร์ที่ได้รับการออกแบบมาให้สามารถทำงานได้อย่างต่อเนื่องนี้ ทำให้เหมาะกับการให้บริการในลักษณะ real time อีกทั้งยังสามารถนำไปติดตั้งในบริเวณที่มีความหนาแน่นของประชากรต่ำได้หลายรูปแบบทั้งในรูปแบบการเชื่อมต่อแบบจุดต่อจุด การเชื่อมต่อแบบหลายจุดและโครงข่ายแบบใยแมงมุม (mesh network) ในการขยายบริเวณที่ให้บริการโครงข่ายสัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่เพื่อปรับให้เหมาะสมกับปริมาณการสื่อสารที่สูงขึ้น หรือเพื่อให้ครอบคลุมพื้นที่ไอพีสตาร์สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว

และคุ้มค่าในเชิงเศรษฐกิจ เนื่องจากอุปกรณ์ส่งสัญญาณผ่านดาวเทียมมีความต้องการระบบโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มเติมน้อยมาก ไอพีสตาร์สามารถทดแทนคู่สายภาคพื้นดินและสามารถให้บริการโครงข่ายที่ครอบคลุมไปยังพื้นที่ที่ระบบโครงสร้างพื้นฐานอยู่ห่างไกลหรือต้องลงทุนสูง ยกแก่การเข้าถึงโครงข่าย ไอพีสตาร์จึงเป็นการช่วยให้ผู้ประกอบการโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ประหยัดต้นทุนในการติดตั้งอุปกรณ์โครงข่ายในพื้นที่ที่ยังมีผู้ใช้บริการน้อยได้

### กรณีตัวอย่างการให้บริการของ Small cell ผ่านดาวเทียมไอพีสตาร์

การให้บริการ Small cell ผ่านดาวเทียมไอพีสตาร์ได้ให้บริการเป็นจำนวนมากในประเทศญี่ปุ่น โดย Softbank Mobile (SBM) ดังรูปที่ 8 เพื่อขยายพื้นที่การให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ยุคที่ 3 (3G)



จากกลยุทธ์ในการนำจุดเด่นของทั้ง Small cell และ ดาวเทียมไอพีสตาร์มาใช้ พร้อมทั้งกลยุทธ์ทางการตลาดที่หลากหลาย ส่งผลให้สามารถเพิ่มส่วนแบ่งทางการตลาดจนสามารถเข้ามาอยู่ในอันดับ 1 ใน 3 ของผู้ให้บริการโทรศัพท์มือถือรายใหญ่ของญี่ปุ่น ภายในเวลาไม่นาน จากสถิติการใช้งาน Small cell ผ่านดาวเทียมไอพีสตาร์ พบว่าจำนวนการใช้งานมีมากกว่า 2,700 แห่งแล้ว โดยมุ่งเน้นให้บริการทั้งเสียงและข้อมูลแก่พื้นที่ห่างไกลหรือยากต่อการวางระบบโครงสร้างพื้นฐานอย่างเกาะต่างๆ เป็นต้น



รูปที่ 8: การให้บริการ Small cell ผ่านดาวเทียมไอพีสตาร์

จากภัยพิบัติทั้งแผ่นดินไหวและเหตุการณ์ซีนามิ เมื่อมีนาคม 2554 ที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่น ส่งผลให้โครงสร้างพื้นฐานเสียหายอย่างมหาศาล โดยจังหวัดที่ถูกผลกระทบนี้กว่า 18 จังหวัดพบการสูญเสียมูลค่ากว่า 300 พันล้านเหรียญสหรัฐ รวมไปถึงโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่และโทรศัพท์พื้นฐานที่ถูกผลกระทบ ซึ่งสร้างความเสียหายแก่ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่หลายราย ทั้ง NTT Docomo, KDDI, Softbank mobile (SBM) และ Emobile เสียเสาสัญญาณมากถึง 6,720, 3,680, 3,800 และ 878 เสาตามลำดับ เพื่อให้ง่าย

และรวดเร็วในการให้บริการผู้ให้บริการจึงเลือกให้บริการ Small cell ผ่านดาวเทียมไอพีสตาร์เพื่อให้บริการผู้ประสบภัยพิบัติเป็นการชั่วคราวเพื่อทดแทนสถานีฐานที่ถูกผลกระทบจากภัยพิบัติครั้งนี้ ดังรูปที่ 9



รูปที่ 9: กรณีตัวอย่างการให้บริการ Small cell ผ่านดาวเทียมไอพีสตาร์ ในญี่ปุ่น

ประเทศไทยก็เป็นอีกประเทศที่ประสบกับปัญหาอุทกภัยอย่างหนักเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2553 เกิดน้ำท่วมกว่า 11 จังหวัดในภาคใต้ ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากทั้งบ้านเรือน โครงข่ายสาธารณะ ถนนและระบบการสื่อสาร จากภัยพิบัตินี้ส่งผลให้เสาสัญญาณของโทรศัพท์เคลื่อนที่สูญเสี

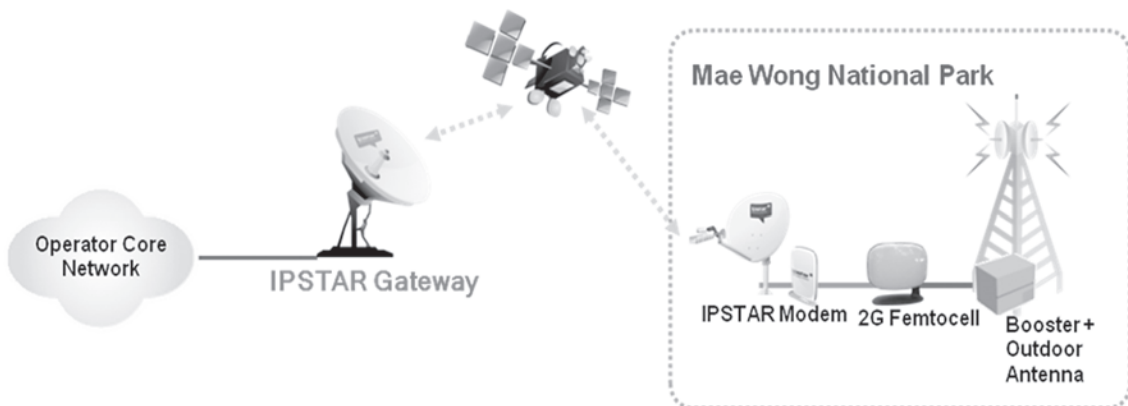


กว่า 400 แห่ง ทำให้มีการเร่งให้ความช่วยเหลือจากทั้งบริษัท ทีโอที เอไอเอส และไทยคม โดยการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ผ่านดาวเทียมไอฟิสตาร์ ซึ่งเป็นการเชื่อมต่อ Small cell กับอุปกรณ์รถโมบายล์

(MVV VSAT Vehicle) ทำให้สะดวกรวดเร็วในการเคลื่อนที่เพื่อให้บริการแก่พื้นที่ที่ประสบอุทกภัยได้ ดังรูปที่ 10



รูปที่ 10 : ภาพสถานที่ฐานที่ถูกทำลายและการให้บริการ Small cell ผ่านรถโมบายล์



รูปที่ 11 : การเชื่อมต่อ Small cell ผ่านดาวเทียม IPSTAR สำหรับการให้บริการที่อุทยานแห่งชาติแม่วงก์ของเอไอเอส



รูปที่ 12 : การให้บริการที่อุทยานแห่งชาติแม่วงก์ของเอไอเอส

จากสถิติข้างต้น แม้จะพบว่าเอไอเอสเป็นผู้ที่มีส่วนแบ่งทางการตลาดที่สูงเป็นอันดับหนึ่งของประเทศไทย แต่ก็ยังคงทำการพัฒนาโครงข่ายเพื่อให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่อย่างไม่หยุดยั้ง โดยเอไอเอสพบว่ายังคงมีบางพื้นที่ที่ไม่สามารถให้บริการโครงข่ายได้ อันเนื่องมาจากความหนาแน่นประชากรน้อยและยากแก่การวางโครงข่ายของโครงข่ายไฟเบอร์ออฟติกหรือไมโครเวฟ จึงได้นำเทคโนโลยีของ Small cell ผ่านดาวเทียมไอพีเอสตาร์ มาช่วยในการขยายโครงข่ายอีกทางหนึ่ง

โดยอุทยานแห่งชาติแม่วงก์ จังหวัดนครสวรรค์ เป็นบริเวณที่ไม่อยู่ในพื้นที่ครอบคลุมของสัญญาโทรศัพท์เคลื่อนที่ เนื่องจากไม่มีโครงสร้างพื้นฐานทางโทรคมนาคม ตลอดจนมีประชากรอยู่อาศัยน้อย การที่จะเปิดให้บริการในพื้นที่นี้ จำเป็นต้องมีการลงทุนสูง ทั้งในส่วนของสถานีฐาน และโครงข่ายระบบเชื่อมต่อ ทำให้ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่หลายรายชะลอการให้บริการในบริเวณนี้ออกไปก่อน จนกว่าจะมีความเหมาะสมทางด้านเศรษฐกิจ

ด้วยความร่วมมือระหว่างบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นผู้ให้บริการหลักของไอพีเอสตาร์ และผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เอไอเอส ในการทดลองขยายโครงข่ายของ Small cell ผ่านไอพีเอสตาร์

ซึ่งในขณะนี้ได้เปิดให้บริการในอุทยานแห่งชาติแม่วงก์ จังหวัดนครสวรรค์ เป็นที่เรียบร้อยแล้ว บริษัทได้ขยายพื้นที่พร้อมให้บริการโดยใช้เทคโนโลยี Small cell ผ่านดาวเทียมไอพีเอสตาร์แล้วมากกว่า 7 แห่งทั่วประเทศ

## การวิเคราะห์การนำ Small cell ผ่านดาวเทียมมาใช้สำหรับประเทศไทย

จากกรณีตัวอย่างที่กล่าวมาจะพบว่า Small cell ช่วยให้บริการขยายโครงข่ายทั้ง 2G และ 3G ในพื้นที่ชนบทห่างไกลมีความเป็นไปได้มาก สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติตามนโยบายรอดแบบด์แห่งชาติของประเทศไทยปี 2553 ที่ภาครัฐจะสนับสนุนให้มีการขยายบริการรอดแบบด์ไปสู่พื้นที่ชนบทห่างไกลเพื่อยกระดับคุณภาพของประชากร ภายใต้หลักการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม โดยไม่จำกัดรูปแบบไม่ว่าจะเป็นการลงทุนโดยภาคเอกชน หรือการร่วมลงทุนจากภาครัฐ

ทางบริษัทผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่สามารถใช้เทคโนโลยี Small cell ผ่านดาวเทียมไอพีเอสตาร์ โดยการใช้เสาไฟฟ้าหรือเสาสูงในการติดตั้งอุปกรณ์สำหรับภายนอกอาคาร ซึ่งได้แก่ จานดาวเทียม



เสาอากาศ กล้องจ่ายไฟและ Small cell และอุปกรณ์ปลายทางของดาวเทียม ด้วยอุปกรณ์เพียงเท่านั้นก็สามารถติดตั้งเพื่อขยายสัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่รัศมีตั้งแต่ 500 เมตร จนถึง 2 กิโลเมตรได้ เพื่อเพิ่มพื้นที่ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ โดยรูปแบบการนำ Small cell มาใช้ในการส่งเสริมโครงข่ายนั้น ได้แก่ การนำโครงข่าย 3G มาส่งเสริมการศึกษาทางไกล หรือศูนย์อนามัย โดยทำการขยายการติดตั้งในโรงเรียนและศูนย์อนามัยที่มีการติดตั้งอุปกรณ์การใช้งานไอพีสตาร์อยู่แล้ว การขยายโครงข่ายในพื้นที่ที่ห่างไกลสำหรับโครงการ USO เป็นต้น

นอกจากรูปแบบการนำ Small cell มาใช้ดังกล่าวแล้วระบบ Small cell ผ่านดาวเทียมไอพีสตาร์ที่เป็นความร่วมมือการสื่อสารผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่และจุดเด่นของเทคโนโลยีดาวเทียมที่ไม่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติภาคพื้นดินดังกล่าวแล้ว ทั้งยังรวดเร็วและง่ายต่อการติดตั้ง ทำให้สามารถนำมาใช้ในการบรรเทาปัญหาจากการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ทั้งรูปแบบเสียงและข้อมูลในบริเวณที่กระทบจากภัยพิบัติได้อย่างรวดเร็ว ช่วยให้การบริหารจัดการในกรณีฉุกเฉินของภาครัฐ เป็นไปอย่างคล่องตัวในยามที่เกิดภัยพิบัติต่างๆ ตลอดจนสามารถพัฒนาระบบเฝ้าระวังและเตือนภัยพิบัติ ภัยธรรมชาติ เหตุฉุกเฉินผ่านโครงข่ายบรอดแบนด์เพิ่มเติม เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูล ข่าวสารอย่างทันท่วงที และเชื่อถือได้

## อนาคต

จากการเติบโตของการใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ทั้งเสียงและข้อมูลที่เพิ่มสูงขึ้น พร้อมทั้งการพัฒนาของเทคโนโลยี เป็นปัจจัยที่ส่งผลให้ผู้ให้บริการเล็งเห็นถึงความสำคัญในการขยายโครงข่ายเพื่อรองรับบริการที่เติบโตเพิ่มขึ้นเหล่านี้ โดยการใช้งานร่วมกันของเทคโนโลยีของบริการรูปแบบใหม่ทั้ง Small cell และดาวเทียมไอพีสตาร์ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการขยายโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ได้อย่างรวดเร็ว และจากจุดเด่นของเทคโนโลยีทั้งสองนี้ส่งผลให้การขยายโครงข่ายมีความง่ายและรวดเร็วในการติดตั้งมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังสามารถปรับเปลี่ยนมุมมองของผู้ใช้บริการดาวเทียมที่แต่เดิมมองว่าเป็นเทคโนโลยีที่มีราคาแพงมาเป็นเทคโนโลยีที่ความคุ้มค่ากับการลงทุนสำหรับการขยายโครงข่ายของโทรศัพท์เคลื่อนที่ได้โดยประโยชน์ในการขยายโครงข่ายด้วยเทคโนโลยี Small cell ผ่านดาวเทียมนี้ สามารถขยายโครงข่ายทั้งในพื้นที่ที่ห่างไกลซึ่งไม่คุ้มค่าต่อการวางโครงข่ายไฟเบอร์ออฟติกและไมโครเวฟ หรือบริเวณที่มีความหนาแน่นของประชากรน้อย ซึ่งไม่คุ้มค่าในการลงทุนทำให้สามารถเพิ่มคุณภาพและขยายพื้นที่การให้บริการได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็วยิ่งขึ้น



## เอกสารอ้างอิง

About Femtocells : Femtocells : What is a Femtocell. Femtoforum. Retrieved from <http://www.femtoforum.org/fem2/about-femtocells.php?id=207>

Case Study: Satellite Mobile Backhaul (2011). เอกสารภายใน บริษัท ไทยคม จำกัด (มหาชน) Retrieved from [http://www.ipstar.com/en/case\\_cs\\_jp3g.html](http://www.ipstar.com/en/case_cs_jp3g.html)

Femto Cell ตอนที่ 1 (2010, July 22). Telecom Journal. Retrieved from [http://www.telecomjournal.net/index.php?option=com\\_content&task=view&id=3646&Itemid=45](http://www.telecomjournal.net/index.php?option=com_content&task=view&id=3646&Itemid=45)

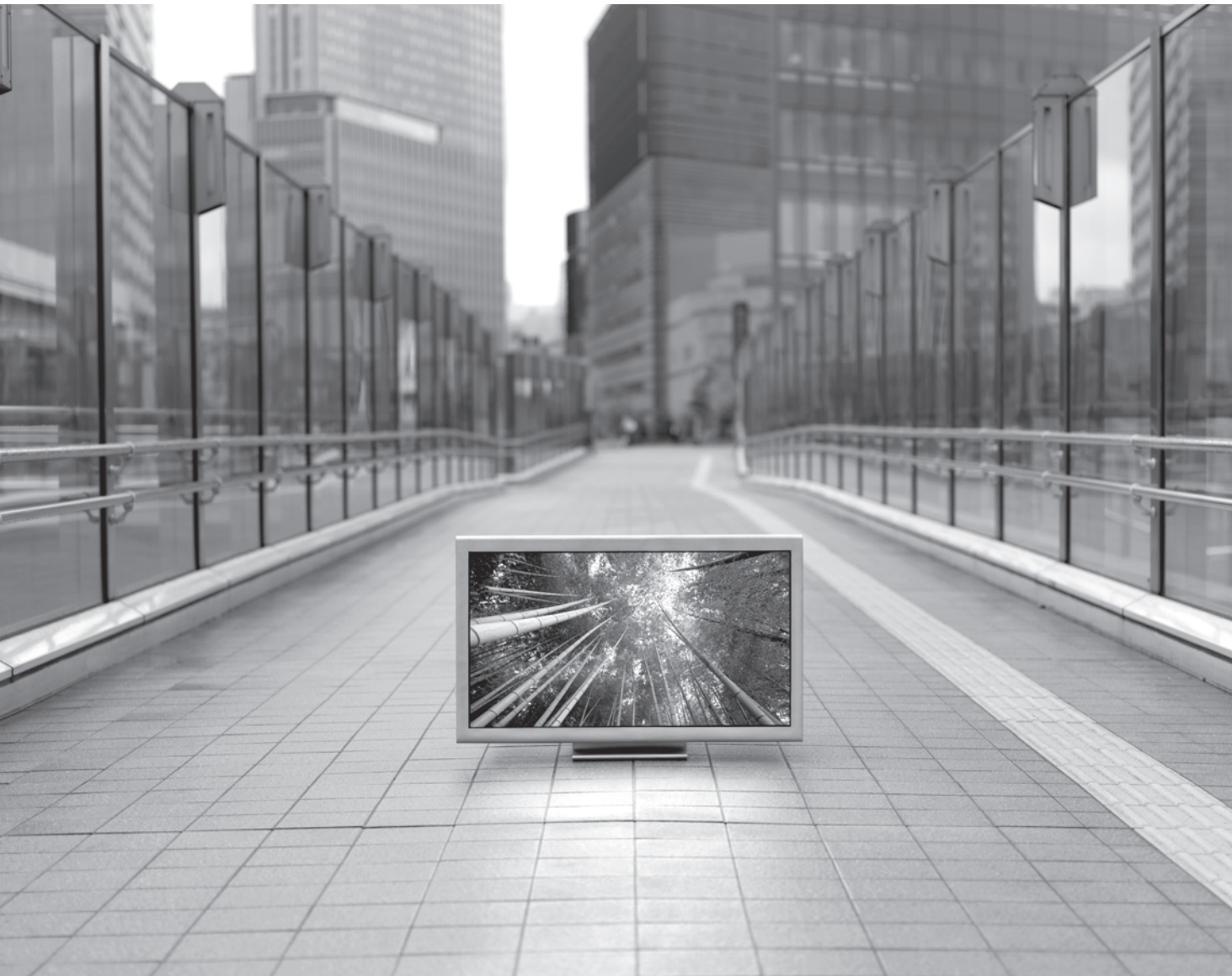
Femto Cell ตอนที่ 2 คู่แข่งของ Wireless LAN (2009, November 6). Telecom Journal. Retrieved from [http://www.telecomjournal.net/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2600&Itemid=36](http://www.telecomjournal.net/index.php?option=com_content&task=view&id=2600&Itemid=36)

Harish Vadada3 (2010). Key enablers for WiMAX/LTE Delivery. 4gwirelessjobs. Retrieved from <http://www.4gwirelessjobs.com/articles/article-detail.php?3-Key-enablers-for-WiMAX-LTE-Delivery&Arid=MTUy&Auid=MTly>





# 015 >





# DVB-T2 ทางเลือกในการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดิน ระบบดิจิทัลของประเทศไทย

วีระศักดิ์ เขิงเขาว์

ผู้อำนวยการส่วนเทคโนโลยี (วิศวกรไฟฟ้า ชำนาญการพิเศษ)  
สำนักข่าวแห่งชาติ กรมประชาสัมพันธ์

.....

การส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัล DVB ได้มีการนำมาเสนอครั้งแรกในประเทศไทย เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2542 ในงานสัมมนาทางวิชาการ “DVB เทคโนโลยีแห่งอนาคต” ซึ่งกรมประชาสัมพันธ์ได้จัดขึ้น ณ โรงแรมเซ็นทรัลพลาซ่า ลาดพร้าว การสัมมนาดังนี้ได้รับความร่วมมือจาก กลุ่มพัฒนาการส่งวิทยุโทรทัศน์ระบบดิจิทัลแห่งยุโรป (Digital Television Development in Europe Group) หรือกลุ่ม DVB forum และบริษัท NTL ประเทศอังกฤษ มีผู้เข้าร่วมสัมมนา 270 คน คือ ข้าราชการสังกัดกรมประชาสัมพันธ์ จำนวน 100 คน เจ้าหน้าที่จากสถานีโทรทัศน์ สถานีโทรทัศน์ช่อง 3 (อสมท.) สถานีโทรทัศน์ช่อง 5 (ททบ.) สถานีโทรทัศน์ช่อง 7 (ททบ.) สถานีโทรทัศน์ช่อง 9 (อสมท.) สถานีโทรทัศน์ไอทีวี บริษัท ยู บี ซี เคเบิล เน็ตเวิร์ค จำกัด ตัวแทนและเจ้าหน้าที่หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งวิทยุโทรทัศน์

ต่อมาได้ทำการทดลองการส่งโทรทัศน์ดิจิทัลภาคพื้นดินครั้งแรกอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2543 มีคณะทำงานประกอบด้วย องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย กรมประชาสัมพันธ์ สถานีโทรทัศน์ไอทีวี และ ยูบีซี เคเบิลทีวี โดย ติดตั้งเครื่องส่งโทรทัศน์ที่อาคารโบหยก 2 ออกอากาศในช่อง 47 ความถี่ 678 - 686 MHz เครื่องส่งโทรทัศน์กำลังส่ง 250 วัตต์ อุปกรณ์ DVB ได้รับสนับสนุนจากบริษัท NTL และ เครื่องส่งโทรทัศน์ของ ไอทีวี สายอากาศแบบ Omnioid Pattern, 11.5 dB max กำลังส่งออกอากาศที่ สายอากาศ 2.5 KW รายการโทรทัศน์ที่ใช้ในการออกอากาศ คือ ไอทีวี ช่อง 9 อสมท. สทท.11 ยูบีซี





ปัจจุบันนี้ยังไม่มีกรณีใด ๆ เกี่ยวกับการดำเนินการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลในประเทศไทย ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการคือ ในช่วงเวลานั้นมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเกี่ยวกับกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ คือ

• **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**

**พ.ศ. 2540**

**มาตรา 40** คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มีองค์การของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

• **พระราชบัญญัติ องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543**

**มาตรา 6** ให้มีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “กสช.” ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา ให้เลขาธิการ กสช. เป็นเลขานุการ กสช.

**มาตรา 23** ให้ กสช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายและจัดทำแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์และแผนความถี่วิทยุให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของ

รัฐธรรมนูญ แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่และตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ

(2) กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

(3) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

เนื่องจากก่อนปี พ.ศ. 2540 การขออนุญาตใช้คลื่นความถี่ และการประกอบกิจการโทรทัศน์ อนุญาตให้เฉพาะ หน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานการศึกษา และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ปรากฏว่าการสรรหา กสช. ไม่สามารถดำเนินการได้ การส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัล ซึ่งเป็นการประกอบกิจการส่งโทรทัศน์ใหม่ และต้องขอจัดสรรคลื่นความถี่มาใช้งาน ก็ไม่ได้รับการอนุญาตให้ดำเนินการอย่างเป็นทางการได้ ต่อมาทางรัฐบาลได้มีการแก้ไขกฎหมายใหม่เพื่อเป็นการแก้ปัญหาในเรื่องนี้ คือ

• **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**

**พ.ศ. 2550**

**มาตรา 47** คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ ให้มีองค์การของรัฐที่เป็นอิสระองค์หนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม **รวมทั้งต้องจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อมวลชนสาธารณะ**



การกำกับและการประกอบกิจการตามวรรคสอง ต้องมีมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการควมรวม การครองสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำ ระหว่าง สื่อมวลชนด้วยกันเองหรือโดยบุคคลอื่นใด ซึ่งจะ มีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูล ข่าวสารหรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่ หลากหลายของประชาชน

• พระราชบัญญัติ การประกอบกิจการ กระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

**มาตรา 10** ใบอนุญาตประกอบกิจการ กระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์โดยใช้คลื่นความถี่ มีสามประเภทดังนี้

- (1) ใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะ
- (2) ใบอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชน
- (3) ใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจ

• พระราชบัญญัติ องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

**มาตรา 3** ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติองค์กร จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543

**มาตรา 6** ให้มีคณะกรรมการกิจการ กระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม แห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “กสทช.” จำนวนสิบเอ็ดคน ประกอบด้วย

- (1) ผู้ที่มีผลงานหรือมีความรู้ และมีความ เชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านกิจการกระจายเสียง จำนวนหนึ่งคน และกิจการโทรทัศน์ จำนวนหนึ่งคน
- (2) ผู้ที่มีผลงานหรือมีความรู้ และมีความ เชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านกิจการโทรคมนาคม จำนวนสองคน

(3) ผู้ที่มีผลงานหรือมีความรู้ และมีความ เชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านกฎหมาย ด้านเศรษฐศาสตร์ อันเป็นประโยชน์ต่อการกำกับ ดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคม ด้านละสองคน

(4) ผู้ที่มีผลงานหรือมีความรู้ และมีความ เชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค หรือด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อันเป็นประโยชน์ต่อการกำกับดูแลกิจการกระจาย เสียงและกิจการโทรทัศน์จำนวนหนึ่งคน และ การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมจำนวนหนึ่งคน

(5) ผู้ที่มีผลงานหรือมีความรู้ และมีความ เชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านการศึกษา วัฒนธรรม หรือการพัฒนาสังคม อันเป็นประโยชน์ต่อการกำกับ ดูแลกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรคมนาคม จำนวนหนึ่งคน

ให้เลขาธิการ กสทช. เป็นเลขานุการ กสทช.

**มาตรา 27** ให้ กสทช. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

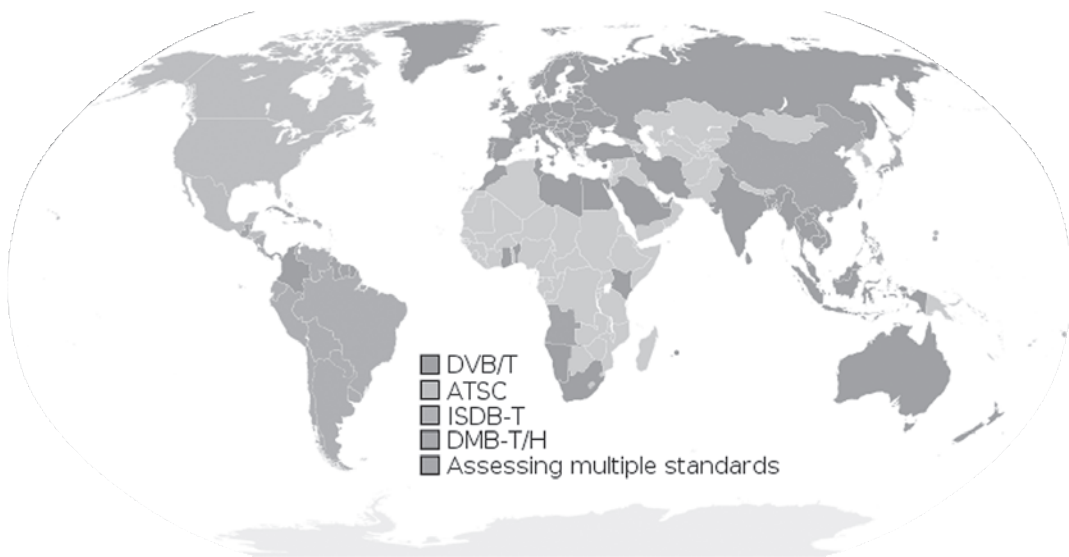
- (1) จัดทำแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ ตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ แผนแม่บทกิจการ กระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ แผนแม่บทกิจการ โทรคมนาคม แผนความถี่วิทยุ และแผนเลขหมาย โทรคมนาคม
- (2) กำหนดการจัดสรรคลื่นความถี่ระหว่าง คลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการวิทยุคมนาคม และกิจการโทรคมนาคม
- (3) กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการ กระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม
- (4) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้ คลื่นความถี่และเครื่องวิทยุคมนาคมในการประกอบ



กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม หรือกิจการวิทยุคมนาคม และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตดังกล่าว

การเปลี่ยนแปลงกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ก็ยังไม่มีผลต่อการอนุญาตให้มีการประกอบกิจการโทรทัศน์ ในระบบดิจิทัลของประเทศไทย เนื่องจากขณะนี้อยู่ระหว่างการสรรหา กสทช. ซึ่งคาดว่าจะได้รับการคัดเลือกจากวุฒิสภา ในสมัยประชุมครั้งนี้ (1 สิงหาคม พ.ศ. 2554) เป็นเวลา 12 ปีแล้ว ที่ประเทศไทยทำการศึกษาระบบการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัล ซึ่งปัจจุบันมีเทคโนโลยีในการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลที่ใช้กันในต่างประเทศทั่วโลก อยู่หลายระบบ คือ

1. ATSC (Advanced Television Systems Committee, North American Standard) พัฒนาโดยประเทศสหรัฐอเมริกา
2. DVB-T (Digital Video Broadcasting - Terrestrial) พัฒนาโดยกลุ่มประเทศยุโรป
3. ISDB-T (Integrated Services Digital Broadcasting-Terrestrial) พัฒนาโดยประเทศญี่ปุ่น
4. DMB-T (Digital Multimedia Broadcast-Terrestrial) พัฒนาโดยประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน
5. DVB-T2 (Digital Video Broadcasting - Second Generation Terrestrial) พัฒนาจากระบบ DVB-T เดิมเป็น DVB-T2 รุ่นที่ 2 ที่พัฒนาโดยกลุ่มประเทศยุโรป เป็นระบบการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลที่ทันสมัยที่สุดในขณะนี้



ภาพแสดงระบบการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลของประเทศต่างๆ ทั่วโลก ในปี พ.ศ. 2554



เนื่องจากประเทศไทยขณะนี้ยังไม่ได้เลือกระบบการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลอย่างเป็นทางการ ตามกฎหมายประกอบกิจการโทรทัศน์ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจาก กสทช. (ข้อมูลจากต่างประเทศพบว่ามี การแจ้งว่าประเทศไทยยืนยันจะใช้ระบบ DVB-T2) ดังนั้นในระหว่างที่ยังไม่ทราบผลการตัดสินใจของประเทศไทยอย่างเป็นทางการว่าจะส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลระบบใดจึงจะขอแนะนำระบบ BVB-T2 ซึ่งเป็นระบบการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลที่ทันสมัยที่สุดในปัจจุบัน โดยค้นหาจากข้อมูลของ DVB ในเว็บไซต์ <http://www.dvb.org/technology/dvbt2/index.xml> ดังต่อไปนี้ คือ

DVB-T เป็นมาตรฐานการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดในโลกได้นำมาเผยแพร่ครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2538 มีการนำไปใช้ในการส่งโทรทัศน์ของประเทศต่างๆ มากกว่าครึ่งหนึ่งของประเทศทั่วโลก ตั้งแต่แนะนำมาตรฐาน DVB-T และทำการวิจัยเทคโนโลยีในการส่งโทรทัศน์อย่างต่อเนื่อง พบว่า มีการพัฒนาในเรื่องเทคนิคในการผสมสัญญาณ ระบบป้องกัน และแก้ไขความผิดพลาดของสัญญาณ พร้อมกันนั้นความต้องการในการใช้ช่องความถี่ในการส่งโทรทัศน์เพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันการใช้งานสื่อที่ไม่ใช่การส่งโทรทัศน์ก็สร้างความกดดันในการขอใช้ช่องคลื่นความถี่ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ช่องความถี่ให้มากที่สุด

ในการตอบสนองเรื่องนี้ DVB ได้มีโครงการพัฒนามาตรฐาน DVB-T2 ซึ่งเป็นการพัฒนา DVB-T เดิมเป็นระบบการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลรุ่นที่ 2 การสร้างข้อกำหนดทางเทคนิค DVB ได้ประกาศเป็นครั้งแรก เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2551

และได้รับการกำหนดเป็นมาตรฐานโดยสถาบันมาตรฐานสื่อสารโทรคมนาคมยุโรป (ETSI : European Telecommunication Standardisations Institute) เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2552 การดำเนินการและการพัฒนาผลิตภัณฑ์โดยใช้มาตรฐานใหม่นี้ได้เริ่มขึ้นแล้ว

ความเป็นไปได้ในการเพิ่มความสามารถระบบมาตรฐานส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัล รุ่นที่ 2 (DVB-T2) การส่งสัญญาณหลายๆ สัญญาณรวมกัน (Multiplex) ก็เป็นกุญแจสำคัญที่ทำให้เกิดประโยชน์ต่อมาตรฐานระบบ DVB-T2 ในการเปรียบเทียบระหว่างการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลปัจจุบันนี้ คือระบบมาตรฐาน DVB-T กับการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลรุ่นที่ 2 DVB-T2 ในการทดสอบเบื้องต้นหลายครั้งพบว่ามีการเพิ่มความสามารถส่งสัญญาณได้อย่างน้อย 30% โดยการ ใช้ระบบสายอากาศรับสัญญาณแบบเดิม อย่างไรก็ตามในการปฏิบัติ อาจจะมีการเพิ่มความสามารถส่งสัญญาณได้ใกล้เคียง 50% ความเป็นไปได้การให้บริการส่งโทรทัศน์ระบบใหม่ที่นำเสนอ ก็จะทำให้สามารถใช้คลื่นความถี่อย่างคุ้มค่า ส่งสัญญาณได้มากกว่าเดิม

ในการดำเนินการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลระบบใหม่นี้มีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการผลิตอุปกรณ์การส่งโทรทัศน์ ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการพัฒนาอุปกรณ์ และการเปลี่ยนอุปกรณ์ใหม่มาใช้งานทดแทน การแบบรับค่าลงทุนโดยผู้ผลิตอุปกรณ์ โครงข่ายของผู้ประกอบการ และผู้รับบริการ ปัญหาทางธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาเงินทุนในการเปิดตัวการให้บริการส่งโทรทัศน์ระบบใหม่ DVB-T2 จะต้องมี การสำรวจความต้องการใช้บริการของ DVB-T2 มีแนวโน้มอย่างไรซึ่งขึ้นอยู่กับความต้องการของตลาดที่จะบอกแนวทางสำหรับการเปิดตัวการให้บริการใหม่



ครั้งนี้ การส่งโทรทัศน์จะต้องพิจารณาความเป็นไปได้ของธุรกิจนี้ และกระแสเงินรายได้ที่จะมาเพิ่มเติมในการดำเนินการ

เอกสารมาตรฐานข้อกำหนดของ DVB-T2 คือ ETSIEN302755 และแนวทางการดำเนินงาน (DVB Bluebook A133) สามารถนำเอกสารคู่มือนี้มาใช้เป็นรายละเอียดของเทคโนโลยีการส่งโทรทัศน์ อย่างไรก็ตามคู่มือดังกล่าวก็เป็นการให้ความรู้อย่างกว้างๆ เกี่ยวกับมาตรฐานเทคโนโลยี DVB-T2 โดยรวม ส่วนกฎเกณฑ์สำคัญที่ต้องคำนึงถึง คือ เทคนิคธุรกิจ และปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายข้อบังคับที่ควบคุมการส่งโทรทัศน์ที่จะต้องนำมาพิจารณา อุตสาหกรรมการส่งโทรทัศน์ DVB-T2 จะต้องใคร่ครวญในการเปิดให้บริการ

## สิ่งที่จำเป็นในการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดิน

รูปแบบการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินยังเป็นรูปแบบการส่งโทรทัศน์ที่มีความจำเป็นสูงสุดของกลุ่มประเทศยุโรป เป็นการส่งโทรทัศน์ที่ครอบคลุมให้บริการผู้รับสัญญาณโทรทัศน์อย่างกว้างขวางในการรับสัญญาณโทรทัศน์ที่ไม่เก็บค่าบริการ (Free-to-air) และการรับสัญญาณโทรทัศน์ที่เรียกเก็บค่าบริการ

การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินจากระบบอนาล็อกเป็นระบบดิจิทัลเป็นการแข่งขันในตลาดให้บริการการส่งโทรทัศน์ หลายประเทศในยุโรปผู้ชมโทรทัศน์สามารถรับบริการใหม่ๆ มากขึ้น รวมทั้งทางเลือกในการชมรายการโทรทัศน์มากขึ้น มีการเพิ่มคุณภาพในการรับโทรทัศน์ และความสามารถในการสื่อสารสองทางกับสถานีโทรทัศน์ (Interactivity) การนำเสนอจ่ายค่าบริการพิเศษในการรับชมรายการพิเศษใกล้เคียงกับค่าบริการ

รายการโทรทัศน์ตามที่เรียกขอ (video-on-demand) ซึ่งเป็นค่าบริการพื้นฐานรูปแบบการให้บริการโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลจะเป็นประโยชน์จะทำให้ผู้ชมรายการโทรทัศน์ได้ประโยชน์ทั้งภูมิภาคและท้องถิ่น เช่น การรับโทรทัศน์แบบชนิดเคลื่อนที่ (กระเป๋าหิ้ว) และการรับโทรทัศน์มือถือ

การสาธิตรูปแบบการนำเสนอของโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลสร้างความมั่นใจแก่ผู้ชมโทรทัศน์ในการให้บริการรูปแบบใหม่ที่น่าสนใจ ทำให้มีผู้ชมโทรทัศน์ในประเทศยุโรป และบางประเทศมีผู้ชมโทรทัศน์เพิ่มมากขึ้น การให้บริการโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลจึงเพิ่มการให้บริการมากขึ้น และความต้องการรับสัญญาณโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลก็ถึงจุดสูงสุดการให้บริการโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลที่มีอยู่ในขณะนี้

## คลื่นความถี่ที่มีอยู่จำกัดการใช้งาน

รูปแบบการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลใช้คลื่นความถี่ย่าน Band III (174-230 MHz) และ Band IV/V (470-862 MHz) สำหรับให้บริการในการส่งโทรทัศน์ การจัดสรรคลื่นความถี่ Band III และ IV/V ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อรูปแบบการให้บริการที่มีผลต่อเขตบริการรับชมโทรทัศน์กำลังส่งของเครื่องส่งโทรทัศน์ รวมทั้งการให้บริการกำลังส่งต่ำบางอย่างเหมาะสมต่อการออกแบบระยะห่างที่ตั้งสถานีส่งโทรทัศน์ที่มีระยะทางแยกกัน

ย่านความถี่นี้โดยข้อกำหนดสากลจะใช้สำหรับการในการส่งโทรทัศน์โดยเฉพาะ อย่างไรก็ตามความต้องการใช้ความถี่ย่านดังกล่าวเป็นความต้องการอย่างมากของการให้บริการด้านอื่นๆ โดยเฉพาะด้านสื่อสารโทรคมนาคม และผู้ประกอบการด้านเทคโนโลยี



ลักษณะการแพร่กระจายคลื่นของความถี่ย่านความถี่ Band IV/V มีข้อพิสูจน์ว่าผู้ประกอบการสื่อสารโทรคมนาคมประสงค์ที่จะนำมาใช้กับอินเทอร์เน็ตไร้สาย (Mobile Broadband) ซึ่งเชื่อว่าผู้ใช้บริการอินเทอร์เน็ตจะมีเพิ่มมากขึ้น 75% ในปี พ.ศ. 2556 เพราะว่าการให้บริการอินเทอร์เน็ตผ่านสายโทรศัพท์จะมีราคาแพงมากในเขตชนบทผู้ประกอบการโทรคมนาคมจึงใช้ระบบอินเทอร์เน็ตไร้สาย (Mobile Broadband) ในเขตพื้นที่ของกลุ่มประเทศยุโรป ปัจจุบันมีการกำหนดความถี่ที่ใช้งาน 72 MHz ในย่านความถี่ 790-862 MHz มาใช้งานกับระบบบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Mobile telecom ระบบ IMT)

การให้บริการอื่นๆที่สามารถใช้งานในย่านความถี่ Band IV/V บริษัทที่เป็นผู้นำด้านเทคโนโลยี เช่น Microsoft และ Intel ได้เรียกร้องให้นำมาใช้งานกับบริการ broadband ไร้สายและการบริการอื่นที่เรียกว่า ช่องว่างสีขาว (white space) ซึ่งความถี่นี้ได้กำหนดพื้นที่การใช้งานช่วงเวลาการใช้งาน ในประเทศสหรัฐอเมริกา สหภาพโทรคมนาคม Federal Communications Commission : FCC ได้กำหนดการใช้อ่านความถี่ ช่องว่างสีขาว (white space) เป็นความถี่ที่ไม่ต้องขออนุญาตใช้งาน ซึ่งอยู่ในย่านความถี่ที่กำหนดไว้เดิมในการส่งโทรทัศน์ อย่างไรก็ตามการให้อนุญาตใช้อุปกรณ์ก็ยังไม่ได้เริ่มให้บริการ

การบริการด้านอื่น เช่น WiMax ซึ่งให้บริการอินเทอร์เน็ตไร้สาย ซึ่งจะใช้งานในพื้นที่ส่วนภูมิภาคท้องถิ่น จะใช้ประโยชน์จากย่านคลื่นความถี่ Band IV/V อย่างไรก็ตามการขอใช้งานจะต้องมีการแก้ไขข้อกำหนดกฎหมายการควบคุมบริหารจัดการในการจัดสรรคลื่นความถี่จากสหภาพโทรคมนาคม ITU ก่อน

ในประเทศยุโรป ความถี่ในย่านคลื่นความถี่ Band IV/V ถูกใช้งานเกี่ยวกับบริการเสริมการกระจายเสียง (SAB/SAP) ซึ่งรวมถึงอุปกรณ์ เช่น ไมโครโฟนไร้สาย และใช้อย่างกว้างขวางในเกี่ยวกับอุปกรณ์การแสดงผลคร ดนตรี และกิจกรรมกีฬา ความถี่นี้ยังใช้ในบางกรณี สำหรับใช้กับบริการด้านสื่อสารฉุกเฉิน หรือใช้งานเกี่ยวกับภัยพิบัติสาธารณะ (public protection and disaster relief : PPDR)

## การเปลี่ยนแปลงเป็นระบบดิจิทัล

การเปลี่ยนการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบอนาล็อกมาเป็นระบบดิจิทัล ทำให้ความถี่ที่ใช้ส่งโทรทัศน์อนาล็อกเดิมว่างลง และสามารถนำไปใช้กับการบริการด้านอื่นๆ ความถี่ที่ยังคงมีใช้งานอยู่หลายๆ ประเทศของยุโรป คณะกรรมาธิการจัดสรรคลื่นความถี่ของยุโรปได้เสนอให้ประเทศสมาชิกดำเนินการเปลี่ยนแปลงการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินเป็นระบบดิจิทัล ภายในปี พ.ศ. 2555 ในขณะที่การกำหนดเส้นตายบางประเทศยอมรับได้ แต่ไม่อาจเป็นไปได้สำหรับประเทศสมาชิกทั้งหมด ดังนั้นข้อมูลเกี่ยวกับการยกเลิกการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบอนาล็อก ในประเทศยุโรปถูกกำหนดโดยประเทศนั้นๆ

ระดับแนวหน้าของการเปลี่ยนไปสู่ระบบดิจิทัลผู้ประกอบการส่งโทรทัศน์หลายประเทศได้ใช้คลื่นความถี่ในย่านความถี่ Band IV/V สำหรับให้บริการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัล ผู้ชมรายการโทรทัศน์สามารถรับชมรายการใหม่ ที่มีแรงจูงใจในการที่จะเปลี่ยนมารับโทรทัศน์ระบบดิจิทัลแทนระบบอนาล็อกเดิม ในหลายกรณีที่มีความจำเป็นที่ยกเลิกการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบอนาล็อก



เพื่อที่จะสร้างเครือข่ายโทรทัศน์แห่งชาติในการนำเสนอ การส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลมาแทน เพื่อเป็นการครอบคลุมพื้นที่เขตบริการทั้งหมด

มีการอภิปรายเกี่ยวกับวิธีการที่ดีที่สุดในการ จัดสรรคลื่นความถี่ในย่านความถี่ Band IV/V ซึ่งเดิมใช้ในการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบอนาล็อก โดยจะจัดสรรคลื่นความถี่ให้ ผู้ประกอบการส่งโทรทัศน์ ผู้ประกอบการสื่อสารโทรคมนาคม และผู้ประกอบการ ด้านอื่นๆ

## DVB-T2 สำหรับการส่งโทรทัศน์ ภาคพื้นดิน

เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ชมโทรทัศน์ ผู้ประกอบการส่งโทรทัศน์จะต้องเตรียมการเปิดการ ให้บริการใหม่ ในการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบ ดิจิทัล ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความต้องการของตลาด เช่น การให้บริการโทรทัศน์ตามคำขอ (video-on-demand) โทรทัศน์ความชัดเจสูง (HDTV) และ โทรทัศน์เคลื่อนที่ (โทรทัศน์มือถือ) เป็นความต้องการ ที่มีการแข่งขันสูงในการเปิดบริการการส่งโทรทัศน์ ภาคพื้นดินระบบดิจิทัล นอกจากนี้ ผู้ประกอบการ ส่งโทรทัศน์จะต้องสร้างความยืดหยุ่นเพียงพอเพื่อให้ แน่ใจว่า สามารถให้บริการครอบคลุมบริการใหม่ๆ ได้ อย่างไรก็ตามการพัฒนาให้บริการใหม่เพิ่มเติมจะต้อง ถูกใช้กำหนดในย่านความถี่ที่ใช้งาน Band IV/V สำหรับการบริการส่งโทรทัศน์

ข้อกำหนดด้านเทคนิคในการที่อุตสาหกรรม การผลิตส่งโทรทัศน์นำมาใช้ในการสาธิตอุปกรณ์ที่ พัฒนาใช้กับระบบ DVB-T2 เพื่อเป็นความมั่นใจ ในการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัล ถูกจำกัด ด้วยคลื่นความถี่ที่ใช้งาน การส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดิน ต้องการระบบการส่งโทรทัศน์แบบใหม่ที่มีประสิทธิภาพ

สามารถตอบสนองความต้องการในอนาคตที่จะ เปิดบริการโปรแกรมใหม่ๆ โครงการ DVB ได้เริ่ม ดำเนินการในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2551 ซึ่งรับผิดชอบ ในการกำหนดคุณสมบัติทางเทคนิค DVB-T2

## ภาพรวมทางเทคนิคของ DVB-T2

ขั้นตอนแรกในการพัฒนาข้อกำหนดทางเทคนิค ของ DVB-T2 โครงการพัฒนา DVB กำหนด ความต้องการทางธุรกิจเป็นเป้าหมายตั้งข้อกำหนด ทางเทคนิค ซึ่งความต้องการด้านธุรกิจมีข้อจำกัด เกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยี แต่ก็ยังมั่นใจว่าคุณสมบัติ ทางเทคนิคใหม่สามารถตอบสนองความต้องการที่ อยู่ในตลาดการส่งโทรทัศน์

ในจำนวน 21 ความต้องการเชิงธุรกิจ กำหนด ให้โครงการ DVB กำหนดข้อกำหนดทางเทคนิคใหม่ ให้ระบบ DVB-T2 จะต้องสามารถใช้งานกับสายอากาศ เครื่องรับโทรทัศน์ทั่วไปและใช้งานกับเครื่องส่งโทรทัศน์ โครงสร้างเดิมได้ ให้มีความจุในการส่งสัญญาณ เพิ่มขึ้นอย่างน้อย 30% จากระบบ DVB-T เดิม และ ระดับสัญญาณรบกวนอยู่ในมาตรฐานกำหนดของ ข้อตกลงกรุงเจนีวา ปี พ.ศ. 2549 และเป้าหมาย ในการตั้งข้อกำหนดทางเทคนิคครั้งนี้กำหนดว่า การใช้สายอากาศเครื่องรับโทรทัศน์ชนิดติดตั้งหลังคา บ้านพักอาศัย

ตามข้อกำหนดความต้องการเชิงธุรกิจ โครงการ DVB ได้จัดตั้งกลุ่มพัฒนาคุณลักษณะทางเทคนิค ตามข้อเสนอข้างต้น

## คุณสมบัติทางเทคนิคที่สำคัญ

จากความสำเร็จของ DVB-T และต่อมาได้พัฒนา ข้อกำหนดทางเทคนิค DVB-T2 ในการผสมสัญญาณ (Modulation) สร้างระบบป้องกันความผิดพลาด





(error-protection) การเพิ่มอัตราส่งข้อมูล และปรับปรุงระบบความทนทานของสัญญาณ (robustness) เพื่อรองรับการปรับปรุง การเปลี่ยนแปลงรายละเอียด มีผลต่อรูปแบบสัญญาณใหม่ การกำหนดตั้งค่าทางเทคนิค และการปรับให้การส่งสัญญาณโทรทัศน์ให้แพร่กระจายอย่างเหมาะสมในช่องความถี่ที่ใช้งาน

ความต้องการเชิงธุรกิจต้องการเพิ่มความจุในการส่งข้อมูลเป็น 30% เมื่อเทียบกับ DVB-T ในเงื่อนไขการรับสัญญาณระดับเดียวกัน อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนี้ จากการทดสอบพบว่าความจุในการส่งข้อมูลเพิ่มขึ้นเกือบจะ 65% แต่ก็ยังเป็นไปไม่ได้จนกว่าประสบการณ์ที่ DVB-T2 จะได้รับจากการใช้งานระบบส่งข้อมูลอื่นๆ ที่จะได้รับรู้ต่อไป

## คุณสมบัติในการผสมสัญญาณ

DVB-T2 กำหนดระบบการผสมสัญญาณคลื่นความถี่วิทยุในการส่งสัญญาณโดยส่งคลื่นวิทยุเป็นกลุ่มความถี่ (OFDM : Orthogonal Frequency Division Multiplex) เหมือนกับ DVB-T จากรูปแบบการผสมสัญญาณ (MOD) ที่มีอยู่จำนวนมาก ซึ่งเป็นระดับเดียว และมีความยืดหยุ่น ตามข้อกำหนดที่ใช้งานตามมาตรฐาน DVB-T อย่างไรก็ตามในการเพิ่มเติมรูปแบบการผสมสัญญาณเป็น 265 QAM ในระบบ DVB-T2 จากข้อกำหนดนี้ทำให้เพิ่มอัตราส่งข้อมูลได้มากขึ้น และจากการปรับปรุงระบบป้องกันแก้ไขความผิดพลาดของข้อมูล (FEC: forward error correction) ทำให้อัตราส่งข้อมูลเพิ่มขึ้น

ข้อกำหนดทางเทคนิคของ DVB-T2 ใช้ระบบเข้ารหัส LDPC (Low-density parity-check) ในการรวมสัญญาณกับ BCH (Bose-Chaudhuri-Hocquengham) เหมือนกับระบบส่งสัญญาณผ่านดาวเทียม DVB-S2 เพื่อเป็นการป้องกันสัญญาณ

รบกวนในระบบและสัญญาณรบกวนนอกระบบ (Noise/interference) เพิ่มเติมในการเข้ารหัสใหม่จำนวน 2 รหัส ซึ่งต่างกับมาตรฐาน DVB-T ใช้การเข้ารหัสและระบบป้องกันแก้ไขความผิดพลาด Reed Solomon

เช่นเดียวกับมาตรฐาน DVB-T มาตรฐานข้อกำหนด DVB-T2 ใช้สัญญาณนำร่อง เพื่อให้เครื่องรับโทรทัศน์สามารถแยกช่องสัญญาณ ในการกำหนดช่วงเวลาและความถี่ DVB-T2 กำหนดความยืดหยุ่น โดยการกำหนดสัญญาณนำร่อง จำนวน 8 รูปแบบ เพื่อให้สามารถแยกสัญญาณได้ถูกต้องในช่วงขนาดของ FET และ Guard Interval ในการรองรับปริมาณข้อมูลจำนวนมากที่ส่ง

ข้อกำหนดทางเทคนิคของ DVB-T2 กำหนดทางเลือกระดับความทนทานของสัญญาณและระดับป้องกันความผิดพลาดของแต่ละส่วนของการให้บริการแยกกัน ในการส่งข้อมูลรวมกัน (stream carrier) ในช่องสัญญาณที่กำหนด ให้มีการปรับโหมดการบริการแต่ละอย่างแยกเป็นอิสระ ซึ่งการกำหนดปรับโหมดขึ้นอยู่กับความทนทานของสัญญาณที่ต้องการใช้งานส่งผ่านระบบส่งสัญญาณที่เรียกว่า Physical Layer Pipes (PLP)

## การกำหนดค่าเครือข่าย

ข้อกำหนดเทคนิคของ DVB-T2 ช่วยให้ความเป็นไปได้ในการส่งสัญญาณคลื่นความถี่เดียวในเครือข่าย (SFN) มีประสิทธิภาพสูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับ DVB-T โดยการปรับโหมดในส่วนของ SFNs ให้มีประสิทธิภาพที่ดีขึ้นของช่วงเวลาในการส่งสัญญาณสัญลักษณ์ (symbol period)

ในการเพิ่มช่วงเวลาสัญลักษณ์ทำให้มีการลดขนาดสัดส่วนของช่วงสัญญาณกลุ่มข้อมูล (guard interval)



ในขณะที่ยังมีการรองรับการสะท้อนของสัญญาณ (multipath reflections) ในการเพิ่มโหนดรหัส Alamouti ยังเป็นทางเลือกแบบง่าย ๆ สำหรับการส่งสัญญาณคลื่นความถี่เดียวในเครือข่าย (SFN) โดยที่เครื่องรับโทรทัศน์สามารถรับประโยชน์จากการที่รับสัญญาณโทรทัศน์จากเครื่องส่งมากกว่าหนึ่งเครื่องในเวลาเดียว การใช้เทคโนโลยีนี้เครื่องรับโทรทัศน์สามารถกำหนดค่าในการรับสัญญาณ SFN ที่มีความแตกต่างระดับสัญญาณสูง 67% เมื่อเปรียบเทียบกับโหมดการรับสัญญาณของ DVB-T ที่มีความทนทานของสัญญาณเท่ากัน

เมื่อเปรียบเทียบมาตรฐาน DVB-T กับมาตรฐาน DVB-T2 ข้อกำหนดทางเทคนิค DVB-T2 ในการส่งกำลังส่งของเครื่องส่งโทรทัศน์ลดต่ำกว่า ซึ่งอัตรากำลังส่งของเครื่องส่งโทรทัศน์ลดลงได้ถึง 25% การลดลงของกำลังส่งของเครื่องส่งโทรทัศน์มีผลทำให้ลดค่าใช้จ่ายพลังงานที่ใช้งานของสถานีเครื่องส่งโทรทัศน์ สิ่งนี้จะช่วยในมาตรการประหยัดพลังงาน

สำรอง โดยใช้เทคนิค ACE : active constellation extention

ข้อกำหนดเทคนิค DVB-T2 กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในการแบ่งช่วงเวลาของสัญญาณข้อมูลไม่ใช่การแบ่งช่วงเวลาของคลื่นความถี่ (TFS) คุณสมบัตินี้จะช่วยให้ความเป็นไปได้ในการนำเสนอระบบการรับสัญญาณของเครื่องรับโทรทัศน์ในอนาคตที่มีจูนเนอร์รับสัญญาณสองชุดในตัวเครื่องรับโทรทัศน์เดียวกัน (TFS) รายละเอียดจากมาตรฐาน ETSI EN302755 ระบบ TFS ความเป็นไปได้ในอนาคตจะเป็นระบบส่งสัญญาณหลายๆ สัญญาณเป็นจำนวนมาก (multiplex) ที่จะส่งผ่านระบบเครือข่าย ซึ่งจะให้ประโยชน์และความคุ้มค่าในการลงทุนเนื่องจากส่งสัญญาณข้อมูลได้จำนวนมาก ในเบื้องต้นจากการวิเคราะห์ของ DVB ได้เสนอว่าระบบ TFS สามารถเพิ่มขนาดความจุของข้อมูลประมาณ 20% และการวางแผนระบบเครือข่ายจะมีอัตราขยายตัวเพิ่มขึ้น 3-4 dBs

### การเปรียบเทียบโหมดการทำงานที่มีใช้ในงานของ DVB-T และ DVB-T2

	DVB-T	DVB-T2
<u>Forward Error Correction (FEC)</u>	Convolutional Coding + Reed Solomon 1/2, 2/3, 3/4, 5/6, 7/8	LDPC + BCH 1/2, <b>3/5</b> , 2/3, 3/4, <b>4/5</b> , 5/6
<u>Modulations</u>	QPSK, 16QAM, 64QAM	QPSK, 16QAM, 64QAM, <b>256QAM</b>
<u>Guard Interval</u>	1/4, 1/8, 1/16, 1/32	1/4, <b>19/256</b> , 1/8, <b>19/128</b> , 1/16, 1/32, <b>1/128</b>
<u>Discrete Fourier transform (DFT) size</u>	2k, 8k	<b>1k</b> , 2k, <b>4k</b> , 8k, <b>16k</b> , <b>32k</b>
<u>Scattered Pilots</u>	8% of total	<b>1%</b> , <b>2%</b> , <b>4%</b> , 8% of total
<u>Continual Pilots</u>	2.6% of total	<b>0.35%</b> of total



## ประสิทธิภาพการใช้งานช่องความถี่ ให้เหมาะสมตามคุณสมบัติการ แพร่กระจายคลื่น

ข้อกำหนดทางเทคนิค DVB-T2 ได้ทำการปรับปรุงคุณภาพของสัญญาณให้มีความทนทานต่อผลกระทบภายนอกเกี่ยวกับสภาพทางภูมิศาสตร์ ฤดูกาล อาคารสิ่งก่อสร้าง โดยการผสมสัญญาณส่งออกอากาศโดยใช้เทคนิคหมุนเปลี่ยนมุมสัญญาณคลื่นพาห์ของคลื่นวิทยุ (constellations) เป็นการปรับคาบเวลาและความถี่ที่สอดแทรก

การหมุนปรับมุมคลื่นสัญญาณเป็นเทคนิคที่จะทำให้มีผลต่อการทำให้สัญญาณมีความทนทานและลดการสูญเสียข้อมูลในจุดต่างๆ ในการเข้ารหัสผสมสัญญาณ โดยมั่นใจว่าการสูญเสียของข้อมูลจากส่วนประกอบหนึ่งช่วงของการส่งสัญญาณสามารถกู้คืนได้ในอีกช่วงของการส่งสัญญาณ ซึ่งใช้วิธีเปรียบเทียบข้อมูลจากการผสมสัญญาณ ระบบ QAM (x,y axis) ซึ่งเป็นการหมุนแกนสัญญาณ I และ Q ดังนั้นแต่ละแกนมีสัญญาณข้อมูลสัญญาณภาพโทรทัศน์ที่สำคัญ คือ U1, U2 การส่งสัญญาณ I

และ Q จะถูกส่งสัญญาณในคาบเวลาที่ต่างกัน และต่างกันในกลุ่มเข้ารหัส (cell) เพื่อเป็นการมั่นใจต่อการกู้ข้อมูลในกรณีจำเป็น

คาบเวลาที่ถูกใช้ในการสอดแทรกข้อมูลสัญญาณทำให้สัญญาณมีความคงทนต่อสัญญาณรบกวน เช่น สัญญาณรบกวนเป็นช่วงสั้นๆ (impulsive noise) ซึ่งอยู่ในช่วงเวลาการรบกวนบนข้อจำกัดของย่านความถี่ใช้งาน

## ความคาดหวังในประสิทธิภาพในการ จัดสรรคลื่นความถี่

อัตราความจุของข้อมูลสัญญาณที่แน่นอนที่ใช้ข้อกำหนดทางเทคนิค DVB-T2 ในการเปรียบเทียบกับมาตรฐาน DVB-T ยังไม่มีความชัดเจน ความต้องการข้อกำหนดทางธุรกิจเรียกร้องให้อัตราความจุข้อมูลสัญญาณเพิ่มขึ้น 30% เมื่อเทียบกับมาตรฐาน DVB-T ในการรับสัญญาณโทรทัศน์ในลักษณะเดียวกัน อย่างไรก็ตามโหมดการส่งสัญญาณในปัจจุบันโดยสหราชอาณาจักร (UK) แสดงให้เห็นว่าอัตราความจุของข้อมูลสัญญาณได้มากถึง 60%

## ตัวอย่างของโหมด MFN ในสหราชอาณาจักร

Example of MFN mode in the United Kingdom

	Current UK DVB-T mode	Selected UK DVB-T2 mode
Modulation	64 QAM	256 QAM
FFT size	2k	32k
Guard Interval	1/32	1/128
FEC	2/3CC + RS	2/3 LDPC + BCH
Carrier mode	Standard	Extended
Capacity	24.1 Mbit/s	40.2 Mbit/s

Source: OFCOM



การใช้งานการส่งโทรทัศน์เครือข่ายแห่งชาติในการใช้เทคนิคส่งสัญญาณคลื่นความถี่เดียวในเครือข่าย (SFN) สามารถใช้คลื่นความถี่ในการจัดสรรใช้งานอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามเครือข่ายแห่งชาติ SFNs ก็จำกัดความสามารถในการให้บริการ การส่งโทรทัศน์ในการครอบคลุมพื้นที่ในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น รายละเอียดเกี่ยวกับประโยชน์ที่จะได้รับการใช้มาตรฐาน DVB-T จะยังไม่ทราบแน่ชัดจนกว่าจะมีประสบการณ์จากการทดสอบและทดลองต่อไป

## สถานภาพของ DVB-T2 (โครงการนำร่องที่ได้นำเสนอ)

ปัจจุบันสหราชอาณาจักร (UK) และประเทศฟินแลนด์ประกาศเปิดตัวการส่งโทรทัศน์ความชัดเจสูง (HDTV) ในการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัล โดยใช้มาตรฐาน DVB-T2 ส่วนการทดลองส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดิน DVB-T2 ที่ได้ดำเนินการไปแล้วคือ ประเทศ ฟินแลนด์ เยอรมัน อิตาลี สเปน สวีเดน และสหราชอาณาจักร

ในสหราชอาณาจักร หน่วยงานควบคุมการสื่อสาร OFCOM ได้ออกแบบกำหนดการส่งโทรทัศน์ในหนึ่งช่องสัญญาณโดยส่งรายการโทรทัศน์จำนวน 6 รายการพร้อมกัน (Multiplex B) ในย่านความถี่ Band UHF ซึ่งกำหนดให้ใช้งานสำหรับการบริการส่งโทรทัศน์ความชัดเจสูง (HD) และใช้คุณสมบัติข้อกำหนดการส่งโทรทัศน์มาตรฐาน DVB-T2 และเทคนิคมาตรฐานการบีบอัดสัญญาณภาพโทรทัศน์ MPEG-4 AVC ในการส่งโทรทัศน์ความชัดเจสูง (HDTV) จำนวน 4 รายการ ในการส่งสัญญาณโทรทัศน์หนึ่งช่องสัญญาณซึ่งเดิมใช้ในการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบอนาล็อก รายการโทรทัศน์ที่ส่งออกอากาศ คือ BBC, ITV, ช่อง 4/S4C และช่อง 5

การส่งโทรทัศน์โดยใช้เทคนิครวมสัญญาณโทรทัศน์ Multiplex B สามารถเพิ่มจำนวนการแข่งขันในการส่งสัญญาณโทรทัศน์ได้เป็นจำนวนมากหลังจากการยกเลิกการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบอนาล็อก การส่งโทรทัศน์มาตรฐาน (SDTV) โดยใช้เทคนิครวมสัญญาณ Multiplex B จะถูกปรับเปลี่ยนไปใช้เทคนิคอย่างอื่น โดยที่จะไม่มีการแข่งขันการบริการส่งโทรทัศน์มาตรฐาน SD ผลสุดท้ายการนำเสนอบริการส่งโทรทัศน์ความชัดเจสูง (HDTV) โดยใช้มาตรฐาน DVB-T2 จะมาแทนที่การให้บริการเดิมที่จะยกเลิกการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบอนาล็อก เมื่อการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบอนาล็อกถูกยกเลิกการใช้งานในพื้นที่ส่วนภูมิภาค ระบบการส่งโทรทัศน์ความชัดเจสูง (HDTV) จะถูกเสนอให้มาใช้งานแทน

เครื่องส่งโทรทัศน์ที่เมือง Winter Hill ให้บริการผู้ชมโทรทัศน์ในเมืองแมนเชสเตอร์และลิเวอร์พูล เปิดบริการส่งโทรทัศน์ความชัดเจสูง (HDTV) ครั้งแรกเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2552 ในพื้นที่ที่การส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบอนาล็อกยังไม่ถูกเลิกการใช้งานจนกว่าจะกำหนดในปี พ.ศ. 2555 การส่งโทรทัศน์ความชัดเจสูง (HDTV) จะถูกจำกัดในการให้บริการเนื่องจากความถี่ที่ใช้งานยังไม่มี จะต้องจัดสรรความถี่ชั่วคราวไปก่อน ซึ่งคาดว่าในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2553 จำนวน 50% ของประชากรจะสามารถรับบริการโทรทัศน์ความชัดเจสูง (HDTV)

ในประเทศฟินแลนด์ผู้ประกอบการโทรคมนาคมมือถือ DNA Oy ได้รับอนุญาตจัดสรรคลื่นความถี่ Band VHF ในการส่งโทรทัศน์ DVB-T2 จำนวน 2 ช่องสัญญาณ (2 Multiplex) ในขณะที่โครงสร้างเครือข่ายการส่งโทรทัศน์ยังไม่ถูกออกแบบการใช้งานมีทางเลือกในขณะนี้อยู่สองทางเลือกที่จะต้องพิจารณา



คือ ความเป็นไปได้ที่ DNA Oy จะต้องเลือกดำเนินการส่งโทรทัศน์ DVB-T2 โดยการใช้สถานีเครื่องส่งเครื่องข่ายโทรทัศน์มือถือติดตั้งเครื่องส่งโทรทัศน์กำลังต่ำ และติดตั้งเสาอากาศบนเสาอากาศของสถานีเครื่องส่งโทรทัศน์มือถือ หรือทางเลือกอีกทาง คือ ตั้งเครื่องข่ายสถานีเครื่องส่งโทรทัศน์ใหม่ โดยใช้สถานีเครื่องส่งโทรทัศน์กำลังส่งสูง และติดตั้งสายอากาศบนเสาอากาศสูง เพื่อสนองกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการโทรทัศน์ที่ใช้สายอากาศชนิดติดตั้งหลังคาอาคารบ้านพักอาศัย ทางเลือกที่สองคาดว่าจะถูกนำมาใช้ในการเปิดให้บริการส่งโทรทัศน์ตามข้อกำหนด DVB-T2 ซึ่งเป็นการออกแบบโครงการพัฒนามาตรฐาน DVB ที่ตั้งใจไว้

การส่งโทรทัศน์จำนวนสองช่องสัญญาณ (two DVB-T2 multiplex) จะใช้การบีบอัดสัญญาณแบบ MPEG-4 AVC และจะส่งโทรทัศน์ความชัดเจนสูง (HDTV) จำนวน 8-10 รายการ ให้บริการผู้ชมโทรทัศน์ การเปิดตัวให้บริการในปี พ.ศ. 2553 คาดว่าในปี พ.ศ. 2554 จะให้บริการครอบคลุมพื้นที่เขตบริการ 60% ของประชากร

ขอสรุปเกี่ยวกับ DVB-T2 ซึ่งเป็นมาตรฐานการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลรุ่นที่สองของ DVB-T โดยใช้ข้อมูลของ DVB จากเว็บไซต์ [http://www.dvb.org/technology/fact\\_sheets/DVB-T2\\_Factsheet.pdf](http://www.dvb.org/technology/fact_sheets/DVB-T2_Factsheet.pdf) ซึ่งให้รายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ DVB-T2 ของเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2554 ดังต่อไปนี้ คือ

## DVB-T2 คืออะไร

DVB-T2 เป็นมาตรฐานการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลที่ก้าวหน้าและทันสมัยที่สุด ที่มีประสิทธิภาพการใช้งานสูงสุดในขณะนี้ สัญญาณมีความคงทนและมีความยืดหยุ่นในการใช้งาน ได้นำเสนอการผสมสัญญาณ (modulation) ระบบใหม่สุด และเทคนิคการเข้ารหัสสัญญาณที่มีประสิทธิภาพสูงเท่าที่มีใช้งานในการส่งโทรทัศน์ในคลื่นความถี่ที่ส่งสัญญาณภาพ และเสียง และการบริการส่งข้อมูลที่ใช้สำหรับเครื่องรับโทรทัศน์แบบเคลื่อนที่ (portable) และเครื่องรับโทรทัศน์แบบมือถือ (mobile) การใช้เทคนิคใหม่นี้ทำให้ DVB-T2 มีประสิทธิภาพอย่างน้อยสูงกว่า 50% ของประสิทธิภาพการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลอื่นๆ ที่ใช้งานในโลก

## ความเป็นมาของ DVB-T

DVB-T เป็นมาตรฐานการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัล ที่หลายประเทศนำมาใช้งานอย่างกว้างขวาง โดยเริ่มประกาศตัวเป็นทางการในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2540 และมี 68 ประเทศ นำ DVB-T ไปใช้งานบริการส่งโทรทัศน์ และมากกว่า 59 ประเทศ ยอมรับมาตรฐานไปใช้งาน ส่วนที่สำคัญที่ยอมรับในการประกาศใช้มาตรฐาน DVB-T สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายในการจัดหาเครื่องรับโทรทัศน์ที่มีราคาต่ำ และมีความยืดหยุ่นเพียงพอในการดำเนินการเชิงธุรกิจ ดังนั้นในช่วงระยะเวลาที่เลิกการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบอนาล็อกใกล้เข้ามา ในกลุ่มประเทศยุโรป ได้สร้างแรงผลักดันในการปรับปรุงมาตรฐานการส่งโทรทัศน์ในเรื่องประสิทธิภาพการใช้คลื่นความถี่ให้ทันสมัยเหมือนความสำเร็จในการปรับปรุงมาตรฐานการส่งโทรทัศน์ผ่านระบบดาวเทียม DVB-S2 ที่ได้ดำเนินการไปเรียบร้อยแล้ว



เช่นเดียวกันมาตรฐานการส่งโทรทัศน์ทั้งหมดของ DVB การส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัล DVB-T2 มีพื้นฐานขึ้นอยู่กับความต้องการในการตอบสนองเชิงธุรกิจ ส่วนที่สำคัญคือ ความต้องการที่จะเพิ่มขนาดสัญญาณการส่งรายการโทรทัศน์ให้มากขึ้น ปรับปรุงคุณภาพของสัญญาณให้มีความทนทาน และสามารถที่จะใช้งานกับสายอากาศเครื่องรับโทรทัศน์เดิมที่ใช้งานอยู่ได้ DVB-T2 รุ่นแรกได้ประกาศใช้งานด้วยมาตรฐาน ETSI ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2552 (EN302 755) และต่อมาปรับปรุงใหม่ ซึ่งได้กำหนดเป็นกลุ่มย่อยของ DVB-T2 เหมาะสมสำหรับการรับโทรทัศน์แบบเคลื่อนที่ (portable) และการรับโทรทัศน์แบบมือถือ (T2-Lite) ถูกนำเสนอในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2554 (DVB BlueBook A122)

## DVB-T2 ทำงานอย่างไร

เช่นเดียวกับ DVB-T คุณสมบัติทางเทคนิคของ DVB-T2 ใช้หลักการผสมสัญญาณ OFDM (orthogonal frequency division multiplex) โดยการแบ่งคลื่นความถี่วิทยุเป็นความถี่ย่อยจำนวนมาก เพื่อให้ส่งสัญญาณที่มีความคงทน สิ่งนี้เหมือนกันของ DVB-T และ DVB-T2 มีการเสนอให้มีการปรับโหมดการทำงานได้หลายแบบ เป็นมาตรฐานการส่งโทรทัศน์ที่มีความยืดหยุ่นอ่อนตัว DVB-T2 ใช้เทคนิคระบบป้องกันแก้ไขความผิดพลาดของสัญญาณเหมือนกับมาตรฐานการส่งโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม (DVB-S2) และมาตรฐานการส่งโทรทัศน์ผ่านสายนำส่งสัญญาณ (DVB-C2) เทคนิคการเข้ารหัสสัญญาณ LDPC (Low Density Parity Check) รวมกันกับการเข้ารหัสสัญญาณ BCN (Bose-Chaudhuri-Hocquengham) เพื่อให้สัญญาณมีความคงทน หลายๆ ทางเลือกมีให้ใช้ในการกำหนดจำนวนคลื่นความถี่ที่ใช้ ออกอากาศ และ

กำหนดขนาดช่วงคาบเวลา (guard interval size) ในการกำหนดสัญญาณนำร่อง (pilot signal) ดังนั้นสิ่งที่กล่าวมาข้างต้น จะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพเป้าหมายในระบบส่งสัญญาณโทรทัศน์ในช่องคลื่นความถี่ที่กำหนดคุณสมบัติที่สำคัญของเทคโนโลยีใหม่ DVB-T คือ

- Multiple Physical Layer Pipe ให้มีการแยกปรับโหมดเกี่ยวกับการกำหนดค่าความคงทนของสัญญาณโทรทัศน์ ในการที่จะรองรับการให้บริการส่งโทรทัศน์ในรูปแบบต่างสภาพการใช้งาน ตัวอย่างเช่น การรับสัญญาณโทรทัศน์ภายในอาคาร หรือการรับสัญญาณโทรทัศน์จากสายอากาศที่ติดตั้งบนหลังคาของอาคารที่พักอาศัย อีกทั้งช่วยให้การส่งสัญญาณโทรทัศน์ โดยเฉพาะเครื่องรับโทรทัศน์ช่วยประหยัดพลังงานในการถอดรหัสสัญญาณเฉพาะการส่งสัญญาณโทรทัศน์รายการเดียวเมื่อเทียบกับการถอดรหัสการให้บริการส่งสัญญาณหลายรายการรวมกัน (Multiplex)
- Alamouti coding วิธีการหลากหลายในการส่งสัญญาณโทรทัศน์ จะช่วยปรับปรุงเขตบริการรับสัญญาณโทรทัศน์ ในเครือข่ายการส่งโทรทัศน์ความถี่เดียวกัน ในขนาดพื้นที่บริการขนาดเล็ก
- Rotated Constellations ให้การเพิ่มความคงทนของสัญญาณโทรทัศน์ ในการส่งการระดับต่ำ
- Extended interval ขยายช่องสัญญาณในการส่งข้อมูลสัญญาณ ในการเพิ่มข้อมูล (bit) เพิ่มขนาดกลุ่มข้อมูล (cell) เพิ่มช่วงคาบเวลา และเพิ่มช่วงการใช้คลื่นความถี่



- Future Extension Frame (FEF) ให้มาตรฐานการส่งสัญญาณโทรทัศน์ที่สอดคล้องการปรับคุณภาพสูงขึ้นในอนาคต

จากผลสรุปดังกล่าว DVB-T2 สามารถเสนออัตราการส่งข้อมูลสูงกว่า DVB-T หรือสัญญาณโทรทัศน์มีความคงทนมากกว่า จากการเปรียบเทียบตามตารางข้างล่าง แสดงอัตราส่งข้อมูลสูงสุด เมื่อกำหนดค่าสัญญาณรบกวนเท่ากัน และเป็นค่าความต้องการในการใช้งานของอัตราส่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์

T2-Lite และอัตราข้อมูลที่จำกัด 4 Mbit/s ต่อระบบท่อส่งข้อมูล (Physical Layer Pipe : PLP) วิธีการดำเนินที่ซับซ้อนถูกลดลง 50% กลไกของระบบ FEF ช่วยให้การส่งข้อมูล T2-Lite และ T2-Base สามารถส่งข้อมูลในช่องสัญญาณคลื่นความถี่วิทยุ (RF) ในหนึ่งช่องสัญญาณ

	DVB-T	DVB-T2 (new / improved options in red)
FEC	Convolutional Coding+Reed Solomon 1/2, 2/3, 3/4, 5/6, 7/8	LDPC + BCH 1/2, 3/5, 2/3, 3/4, 4/5, 5/6
Modes	QPSK, 16QAM, 64QAM	QPSK, 16QAM, 64QAM, 256QAM
Guard Interval	1/4, 1/8, 1/16, 1/32	1/4, 19/128, 1/8, 19/256, 1/16, 1/32, 1/128
FFT Size	2k, 8k	1k, 2k, 4k, 8k, 16k, 32k
Scattered Pilots	8% of total	1%, 2%, 4%, 8% of total
Continual Pilots	2.6% of total	0.35% of total
Typical data rate (UK)	24 Mbit/s	40 Mbit/s
Max. data rate (@20 dB C/N)	29 Mbit/s	47.8 Mbit/s
Required C/N ratio (@22 Mbit/s)	16.7 dB	8.9 dB

## T2-Lite

T2-Lite คือการเพิ่มกรอบบรรจุข้อมูลในการส่งสัญญาณโทรทัศน์ครั้งแรกที่ให้เทคนิคสู่ระบบ FEF รายละเอียดถูกนำเสนอในเดือนกรกฎาคม ปี พ.ศ. 2554 ซึ่งรองรับการส่งโทรทัศน์แบบชนิดเคลื่อนที่ (portable) และยังทำให้ค่าใช้จ่ายลดลงในการดำเนินการรายละเอียดใหม่ที่เสนอเป็นส่วนย่อย ในการเพิ่มเติมอัตราการใช้ในการเข้ารหัสสัญญาณ LDPC ในข้อกำหนดเทคนิคของ DVB-T2 เมื่อให้อุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องเฉพาะการรับสัญญาณโทรทัศน์แบบชนิดเคลื่อนที่ (Portable) ประกอบด้วยส่วนย่อยของ

## การตลาดในการปรับใช้ BVB-T2

ในหลายประเทศที่จัดตั้งสถานีส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัล DVB-T มีความกระตือรือร้นในการใช้กฎหมายควบคุมให้มีการเลิกส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบอนาล็อกอย่างสมบูรณ์ในขบวนการที่จะปล่อยให้มีความถี่ในย่านความถี่ UHF และ VHF วางลง เพื่อนำไปใช้งานในกิจการอื่นทางเลือกอย่างหนึ่งในการเลิกการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบอนาล็อก แนะนำให้ใช้บริการใหม่ด้วยเทคโนโลยี DVB-T2 วิธีนี้สามารถนำมาใช้ได้ ตัวอย่างเช่น การพลิกเปลี่ยนการส่งสัญญาณ





โทรทัศน์หลายรายการ ที่ให้บริการส่งโทรทัศน์ ความชัดเจนสูง (HDTV) หลายช่องรายการ โทรทัศน์มือถือ (mobile TV) บริการส่งวิทยุกระจายเสียง พร้อมกับการบริการนวัตกรรมบริการส่งข้อมูล (datacasting service) ที่อาจจะเกิดขึ้นเช่นเดียวกับ DVB-T ที่กำหนดมาตรฐานของเป้าหมาย ไม่ใช่เฉพาะเครื่องรับโทรทัศน์ที่ใช้สายอากาศติดตั้งบนหลังคาบ้านพักอาศัย และสายอากาศบนเครื่องรับโทรทัศน์ แต่จะใช้กับเครื่องคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคล (PCs) เครื่องคอมพิวเตอร์กระเป๋าหิ้ว (laptops) เครื่องรับโทรทัศน์ในรถยนต์ และอุปกรณ์ทั้งหมดในนวัตกรรมอุปกรณ์การรับสัญญาณดิจิทัล

ในหลายประเทศที่ได้ส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัล DVB-T ไปแล้ว การถ่ายโอนระบบการส่งโทรทัศน์ไปเป็น DVB-T2 มีความจำเป็นจะต้องจัดการอย่างระมัดระวัง การบริการส่งโทรทัศน์ DVB-T และ DVB-T2 สามารถใช้งานร่วมกันได้ในบางครั้ง และข้อพิสูจน์จากประสบการณ์ ในประเทศออสเตรเลีย ส่งโทรทัศน์ DVB-T เข้ารหัสสัญญาณภาพโทรทัศน์ MPEG-2 และประเทศฝรั่งเศส ส่งโทรทัศน์ DVB-T เข้ารหัสสัญญาณภาพโทรทัศน์ MPEG-4 ซึ่งให้บริการส่งโทรทัศน์ความชัดเจนสูง (HDTV) ภาคพื้นดินใช้งานได้อย่างสมบูรณ์ โดยไม่ได้ใช้การส่งโทรทัศน์ DVB-T2 กล่าวได้ว่าราคาเครื่องรับโทรทัศน์ DVB-T2 ราคาได้ลดลง เป็นการส่งสัญญาณและการคาดหวังว่าราคาจะใกล้เคียงกับราคาเครื่องรับโทรทัศน์ DVB-T ส่งผลให้เป็นทางเลือกสำหรับการเปิดตัวให้บริการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลในประเทศที่ยังไม่ได้ให้บริการส่งโทรทัศน์ DVB-T มาก่อน

ประเทศแรกที่ใช้งาน DVB-T2 คือประเทศสหราชอาณาจักร (UK) เป็นที่มีความก้าวหน้าในการเลิกส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบอนาล็อก และการเปิดตัวให้บริการส่งโทรทัศน์ DVB-T2 เมื่อเดือนมีนาคม ปี พ.ศ. 2553 ปริมาณจำหน่ายอุปกรณ์รับสัญญาณโทรทัศน์ set-top boxes และเครื่องรับโทรทัศน์ โดยรวมเกือบทุกตราอักษรที่ผลิตจำหน่ายโดยผู้ผลิตอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ มีจำหน่ายในสหราชอาณาจักร และราคาเครื่องรับโทรทัศน์ได้ลดลงอย่างมาก ราคาเครื่องละ 30 ปอนด์ (GBP) หรือประมาณ 50 เหรียญสหรัฐหรืออเมริกา (USD) เมื่อดูราคาเครื่องรับโทรทัศน์ทั่วไปโดยรวม เครื่องรับโทรทัศน์ DVB-T และเครื่องรับโทรทัศน์ DVB-T2 ราคาต่างกันประมาณ 15 ปอนด์ (GBP) หรือประมาณ 25 เหรียญสหรัฐหรืออเมริกา (USD)

ในปี พ.ศ. 2543 และต้นปี พ.ศ. 2554 ได้มีการเปิดตัวการให้บริการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัล DVB-T2 ในประเทศ อิตาลี สวีเดน และฟินแลนด์ ซึ่งจะเป็นการส่งโทรทัศน์เครือข่ายแห่งชาติในเวลาระยะสั้น

ความก้าวหน้าในการทดลองใช้งาน DVB-T2 เกิดขึ้นทั่วโลก และได้ผลปรากฏเชิงบวกในการเปิดตัวใช้งานครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2553 และปี พ.ศ. 2554 สหราชอาณาจักรเปิดตัว DVB-T2 หลายประเทศพิจารณาเลือกบริการส่งโทรทัศน์ DVB-T2 ในอนาคต อันใกล้ ประเทศที่อยู่นอกกลุ่มประเทศยุโรป ได้ยอมรับหรือได้พิจารณาแล้วว่าจะใช้การส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัล DVB-T2 คือ ประเทศ ออสเตรเลีย สิงคโปร์ มาเลเซีย ไทย เคนยา อินเดีย ศรีลังกา และแอฟริกาใต้ นำไปสู่ประเทศที่ใช้งาน DVB-T2 37 ประเทศ คือ



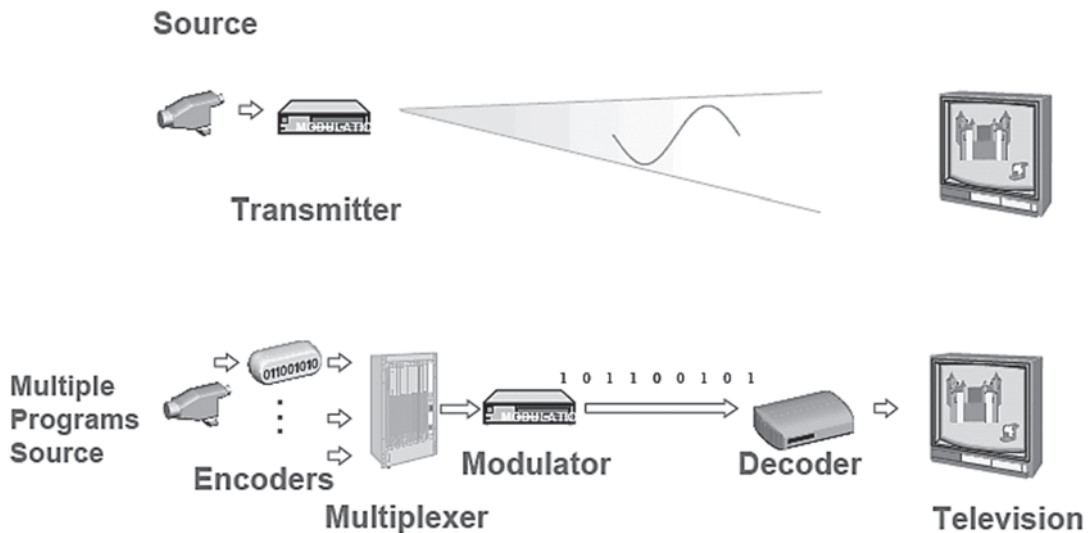
ใช้งาน (5)	ทดลอง (9)	รับรอง (10)	รับรอง (SADC) (13)	
สหราชอาณาจักร อิตาลี สวีเดน ฟินแลนด์ แซมเบีย	เบารุส เดนมาร์ก เยอรมันนี คาซัคสถาน มาเลเซีย รัสเซีย สเปน สวิสเซอร์แลนด์ ไทย	ออสเตรเลีย สาธารณรัฐเช็ก อินเดีย เคนยา เซอร์เบีย สิงคโปร์ สโลวะเกีย แอฟริกาใต้ ศรีลังกา ยูเครน	แองโกลา บอตสวานา สาธารณรัฐ- ประชาธิปไตยคองโก เลโซโท มาดากัสการ์ มอลาวี <b>มอริเชียส</b>	โมซัมบิก นามิเบีย เซเชลส์ สวาซิแลนด์ แทนซาเนีย ซิมบับเว

สำหรับภาพรวมที่ชัดเจนโปรดดูจากเว็บไซต์ [www.dvb.org/worldwide](http://www.dvb.org/worldwide)

**ประเทศมอริเชียส** ส่งโทรทัศน์ DVB-T แล้ว และจะเปลี่ยนเป็นการส่งโทรทัศน์ DVB-T2 ในเวลาต่อไป

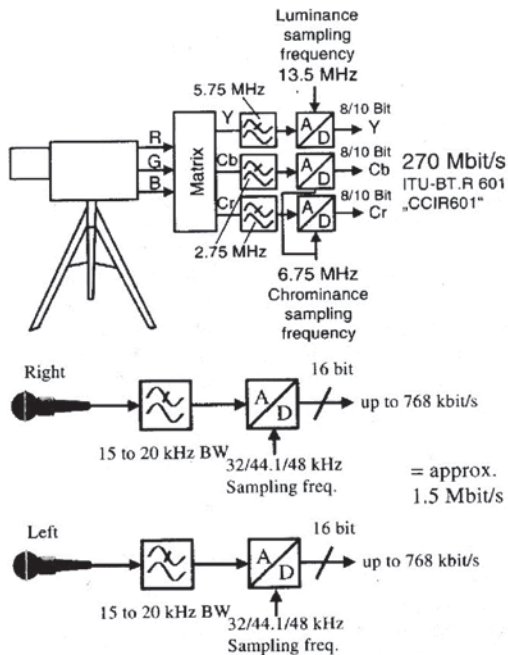
เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจในระบบที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีในการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลจะขออธิบายหลักการง่ายๆ อย่างกว้างๆ ในระบบการทำงานส่งโทรทัศน์ ดังต่อไปนี้

## Basic Understanding: Digital TV vs. Analog TV





ความเข้าใจในพื้นฐานของการส่งโทรทัศน์ระบบอนาล็อกและการส่งโทรทัศน์ระบบดิจิทัล จะพบว่าการส่งโทรทัศน์ระบบดิจิทัลเป็นการเพิ่มเติมอุปกรณ์บางส่วนในระบบการส่งโทรทัศน์อนาล็อก คือ มีการเปลี่ยนสัญญาณภาพอนาล็อก โดยการเข้ารหัส (Encoders) ให้เป็นสัญญาณดิจิทัล ผสมสัญญาณ (Modulator) กับคลื่นความถี่วิทยุส่งออกอากาศ เมื่อเครื่องรับโทรทัศน์รับสัญญาณได้ก็มีใช้อุปกรณ์ถอดรหัส (Decoder) เป็นสัญญาณภาพอนาล็อก



ในการเปลี่ยนสัญญาณโทรทัศน์อนาล็อก Video Composite เป็นสัญญาณดิจิทัล SDI (Series Digital interface)

สัญญาณโทรทัศน์สีเมื่อเปลี่ยนเป็นสัญญาณดิจิทัลจะมีขนาดของข้อมูล

$$\begin{aligned}
 r_{\text{bit}} &= 13.5 \times 10^6 \text{ 1/s} \times 10 \text{ bit} \\
 &\quad + 2 \times 6.75 \times 10^6 \text{ 1/s} \times 10 \text{ bit} \\
 &= 270 \text{ Mbit/s}
 \end{aligned}$$

ส่วนสัญญาณเสียงสามารถส่งได้จำนวน 2 ช่องสัญญาณเสียง (Stereo) สัญญาณเสียงดิจิทัล ช่องละ 768 kbit/s รวม 2 ช่องสัญญาณ = 1.5 Mbit/s

เนื่องจากสัญญาณโทรทัศน์อนาล็อกที่เปลี่ยนเป็นสัญญาณดิจิทัล มีขนาดปริมาณของการส่งข้อมูลประมาณ 270 Mbit/s หากจะส่งข้อมูลนี้ผ่านเครื่องส่งโทรทัศน์โดยตรง คุณสมบัติทางเทคนิคของเครื่องส่งโทรทัศน์จะต้องสามารถรองรับ Bandwidth ไม่น้อยกว่า 270 MHz ซึ่งตามมาตรฐานการส่งโทรทัศน์ ระบบ PAL ที่ส่งโทรทัศน์สีระบบอนาล็อก เครื่องส่งโทรทัศน์มี Bandwidth เพียง 7 MHz ดังนั้นจึงมีการบีบอัดสัญญาณโทรทัศน์ดิจิทัล SDI ให้มีขนาดเล็กลงโดยใช้เทคโนโลยีการบีบอัดสัญญาณ MPEG สามารถลดขนาดลงได้ เหลือประมาณ 5 Mbit/s ในการบีบอัดสัญญาณ MPEG-2 ซึ่งใช้งานในการส่งโทรทัศน์ DVB-T และ ISDB-T หรือการส่งโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม DVB-S และ ISDB-S ส่วนเทคโนโลยีใหม่ในการบีบอัดสัญญาณโทรทัศน์ดิจิทัล คือ MPEG-4 ซึ่งมีประสิทธิภาพสูงกว่า MPEG-2 ปัจจุบันนิยมใช้งานในการบีบอัดสัญญาณโทรทัศน์ความชัดเจสูง HDTV ในการส่งโทรทัศน์ DVB-T2 หรือ DVB-S2 การใช้เทคนิคการบีบอัดสัญญาณโทรทัศน์ และเทคนิคในการผสมสัญญาณวิทยุ QAM จะทำให้การส่งโทรทัศน์ดิจิทัลส่งสัญญาณโทรทัศน์มาตรฐาน SDTV ได้จำนวน 4 รายการในหนึ่งช่องสัญญาณโทรทัศน์อนาล็อกเดิม และส่งสัญญาณโทรทัศน์มาตรฐานความชัดเจสูง HDTV จำนวน 2 รายการในหนึ่งช่องสัญญาณโทรทัศน์อนาล็อกเดิม



## เปรียบเทียบรูปแบบสัญญาณภาพโทรทัศน์แบบต่างๆ ที่ใช้งานขณะนี้

Format	VCD	SVCD	DVD	HDDVD HDTV (WMVHD)	AVI DivX XviD WMV	MOV Quick- Time	RM Real- Media	AVI DV
<b>Resolution NTSC/PAL</b>	352x240 352x288	480x480 480x576	720x480 <sup>2</sup> 720x576 <sup>2</sup>	1,920x1,080 <sup>2</sup> 1,280x720 <sup>2</sup>	640x480 <sup>2</sup>	640x480 <sup>2</sup>	320x240 <sup>2</sup>	720x480 720x576
<b>Video Compression</b>	MPEG-1	MPEG-2	MPEG-2, MPEG-1	MPEG-2 (WMV- MPEG4)	MPEG-4	Sorenson, Cinepak, MPEG4 ...	RM	DV
<b>Video bitrate</b>	1,150 kbps	~2,000 kbps	~5,000 kbps	~20 Mbps (~8 Mbps)	~1,000 kbps	~1,000 kbps	~350 kbps	25 Mbps
<b>Audio Compression</b>	MP1	MP1	MP1, MP2, AC3, DTS, PCM	MP1, MP2, AC3, DTS, PCM	MP3, WMA, OGG, AAC, AC3	QDesign Music, MP3 ...	RM	DV
<b>Audio bitrate</b>	224 kbps	~224 kbps	~448 kbps	~448 kbps	~128 kbps	~128 kbps	~64 kbps	~1,500 kbps
<b>Size/min</b>	10 MB/min	10-20 MB/min	30-70 MB/min	~150 MB/min (~60 MB/min)	4-10 MB/min	4-20 MB/min	2-5 MB/min	216 MB/min
<b>Min/74 min CD</b>	74 min	35-60 min	10-20 min	~4 min (~10 min)	60-180 min	30-180 min	120-300 min	3 min
<b>Hours/DVD</b>	N/A	N/A	1-2 hrs (2-5 hrs <sup>o</sup> )	~30 min (~1 hrs)	7-18 hrs	3-18 hrs	14-35 hrs	20 min
<b>Hours/ DualLayerDVD</b>	N/A	N/A	2-4 hrs (5-9 hrs <sup>o</sup> )	~55min (~2 hrs)	13-30 hrs	6-30 hrs	25-65 hrs	37 min
<b>DVD Player Compatibility</b>	Great	Good	Excellent	None	Few	None	None	None
<b>Computer CPU Usage</b>	Low	High	Very High	Super high	Very High	High	Low	High
<b>Quality</b>	Good	Great*	Excellent*	Superb*	Great*	Great*	Decent*	Excellent

kbps = thousand bits per second

Mbps = million bits per second

<sup>2</sup> approximately resolution, it can be higher or lower

~ approximately bitrate, it can be higher or lower

<sup>o</sup> DVD with lower video quality, similar to VCD/SVCD video quality

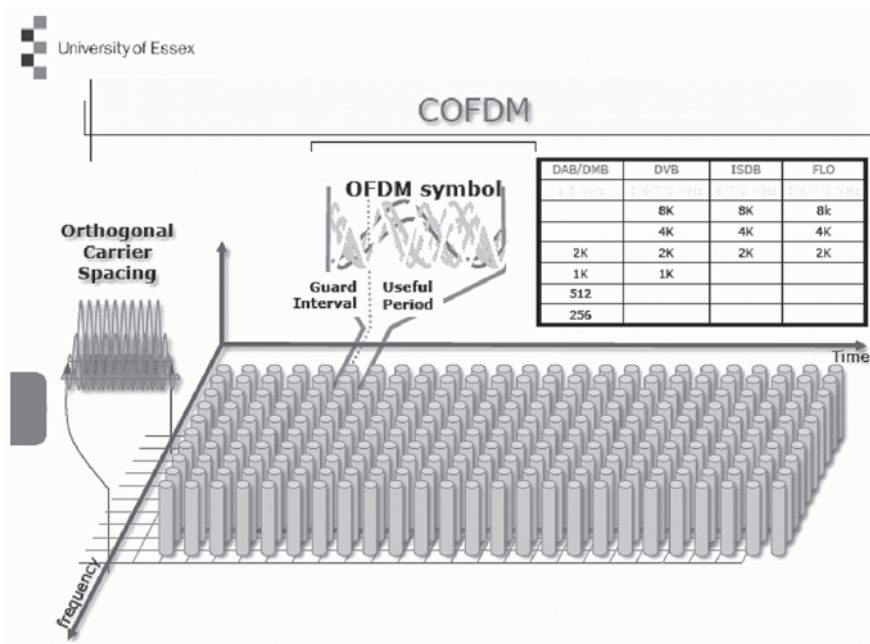
\* the video quality depends on the bitrate and the video resolution, higher bitrate and higher resolution generally means better video quality but bigger file size

จากตาราง SDTV อัตราส่งข้อมูล MPEG-2 = 5 Mbit/s HDTV อัตราส่งข้อมูล MPEG-2 = 20 Mbit/s (MPEG-4 = 8 Mbit/s)



ในการผสมสัญญาณคลื่นวิทยุในชุด Modulator จะใช้เทคนิค OFDM (orthogonal frequency division multiplexing) เป็นการใช้แถบคลื่นความถี่ (Bandwidth) ที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ OFDM เป็นการแบ่งคลื่นความถี่ในการส่งสัญญาณหลายความถี่ ในแถบคลื่นความถี่ที่ใช้งาน (การส่งโทรทัศน์แบบอื่น ใช้ส่งคลื่นความถี่เดียวในแถบคลื่นความถี่ที่ใช้งาน) ข้อมูลสัญญาณโทรทัศน์จะถูกแบ่งข้อมูลกระจาย เพื่อแยกส่งไปกับคลื่นความถี่หลายๆ คลื่น การแบ่งคลื่นส่งวิทยุเป็นคลื่นสัญญาณวิทยุย่อยๆ หลายความถี่ คือ ระบบ 2K Mode = 1705 carriers และระบบ 8K Mode = 6817 carriers ส่วน 32K Mode = 27,265 carriers โดยในแต่ละคลื่นความถี่ย่อยสามารถผสมสัญญาณวิทยุในระบบ QPSK เนื่องจากระบบการส่งใช้คลื่นความถี่มากและในการส่งสัญญาณมีการ

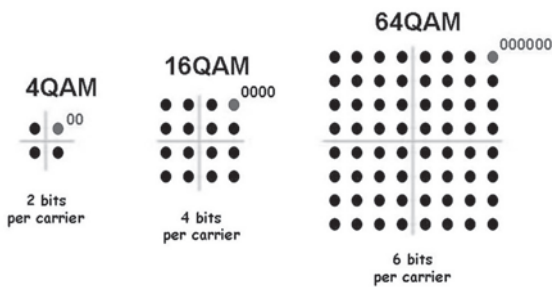
สะท้อนของคลื่นสัญญาณมากจึงต้องออกแบบต่างจากการส่งสัญญาณผ่านดาวเทียมและในเคเบิล และในการรับสัญญาณอาจมีความผิดพลาดจึงมีการใช้ error correcting (Reed-Solomon) ข้อมูลภาพและเสียงที่ถูกแบ่งเป็นส่วนๆ อาจมีหลายรายการส่งออกไปพร้อมกัน เมื่อถูกส่งแพร่ภาพออกอากาศไปแล้ว เครื่องรับโทรทัศน์เมื่อรับสัญญาณแล้วก็จะนำมาจัดการและแบ่งออกเป็นสัญญาณโทรทัศน์หลายๆ รายการตามที่ได้รับ ในการส่งโทรทัศน์ DVB-T ก่อนที่ส่งออกอากาศมีการเข้ารหัส COFDM (Coded Orthogonal Frequency Division Multiplexing) จะต้องมีการเปลี่ยนสัญญาณโทรทัศน์ดิจิทัลที่ลดขนาดข้อมูลให้น้อยลง หรือที่เรียกว่าการบีบอัดสัญญาณ (compress signal) โดยใช้มาตรฐาน MPEG-2 และ DVB-T2 ใช้การบีบอัดสัญญาณ H.264 (MPEG-4) สำหรับสัญญาณภาพ และ ACC สำหรับสัญญาณเสียง



การส่งโทรทัศน์ DVB-T ใช้โหมด 2K หรือ 8K ส่วนการส่งโทรทัศน์ DVB-T2 ใช้โหมด 32K QAM (Quadrature Amplitude Modulation)



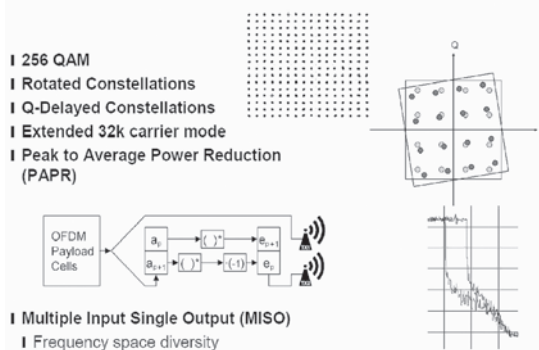
เป็นการใช้คลื่นความถี่เดียว แต่การผสมสัญญาณใช้เทคนิคระดับการรวมสัญญาณ เช่น 16-QAM (4 bits per carrier), 64-QAM (6 bits per carrier) และมีการพัฒนาให้เพิ่มประสิทธิภาพเป็น 128-QAM, 256-QAM ข้อดีในระบบนี้ไม่มีการรบกวนจากสัญญาณภายนอก และผลจากคลื่นสะท้อน (Reflections Effect) สำหรับส่งสัญญาณ 8 MHz ใช้ 64-QAM ในการส่งสัญญาณจะได้ข้อมูล 38.5 Mbit/s



DVB-T ใช้โหมด QPSK (4QAM 2 bit/carrier), 16 QAM, 64 QAM

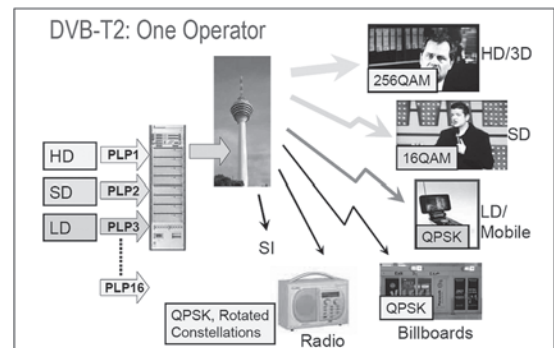
DVB-T2 ใช้โหมด QPSK (4QAM 2 bit/carrier), 16 QAM, 64 QAM, 256 QAM (8 bit/carrier)

### DVB-T2: RF Enhancements



คุณสมบัติทางเทคนิคที่สำคัญของการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัล DVB-T2 ในส่วนที่มีการใช้โหมดต่างกันในการให้บริการโทรทัศน์แบบต่าง ๆ

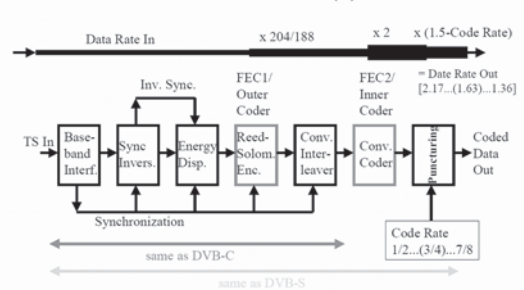
เช่น ส่งโทรทัศน์ความชัดเจสูง SDTV ใช้ 256 QAM ส่งโทรทัศน์มาตรฐาน SDTV ใช้ 16 QAM ส่งโทรทัศน์มือถือใช้โหมด QPSK ซึ่งการเปลี่ยนโหมดเพื่อความเหมาะสมตามสภาพการรับสัญญาณจากเครื่องรับโทรทัศน์ต่างชนิดกัน



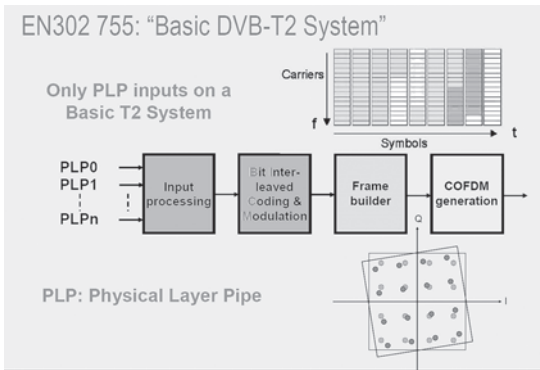
ภาพแสดงการส่งโทรทัศน์ DVB-T2 ในการส่งสัญญาณหลายสัญญาณรวมกัน (Multiplex) และการใช้โหมดต่างกันตามการให้บริการส่งโทรทัศน์ต่างชนิดกัน

การเข้ารหัสสัญญาณในการผสมสัญญาณเพื่อส่งออกอากาศจะมีความแตกต่างทางเทคนิคของ DVB-T และ DVB-T2

### DVB-T Modulator & Transmitter (2)



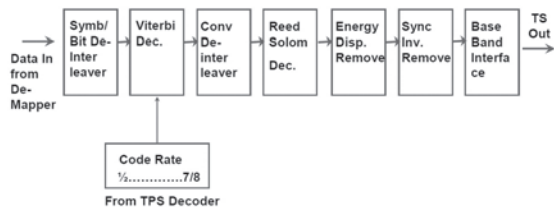
การส่งโทรทัศน์ DVB-T มีการเข้ารหัส การป้องกันแก้ไขความผิดพลาดของข้อมูลสัญญาณโทรทัศน์โดยใช้ Reed Solomon Encode



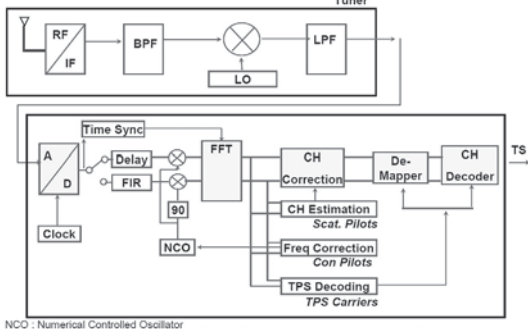
การส่งโทรทัศน์ DVB-T2 มีการเข้ารหัส การป้องกัน แก้ไขความผิดพลาดของข้อมูล สัญญาณโทรทัศน์ โดยใช้ LDPC + BCN ใช้เทคนิค Rotated Constellations

วงจรถอดรหัส (CH Decode) เพื่อแยกสัญญาณ โทรทัศน์ออกมาในรูปแบบของสัญญาณภาพอนาล็อก นำไปแสดงผลที่หน้าจอภาพต่อไป เครื่องรับโทรทัศน์ จะมีอุปกรณ์เพิ่มเติมที่ต่างจากเครื่องรับโทรทัศน์ อนาล็อกก็เฉพาะส่วนแยกสัญญาณดิจิทัล และวงจรถอดรหัส แต่โดยปกติแล้วยังไม่มีการติดตั้งอุปกรณ์ เพิ่มเติมในโทรทัศน์อนาล็อกเพื่อให้รับสัญญาณ โทรทัศน์ดิจิทัลได้

DVB-T Receivers – Channel Decoding



DVB-T Receivers

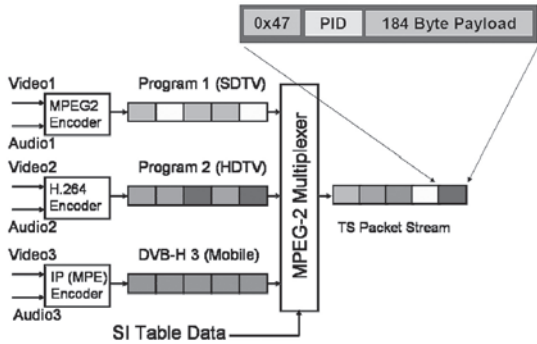


แผนผังวงจรถอดรหัสสัญญาณโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัล DVB-T ของเครื่องรับโทรทัศน์ ในภาคแรกจะเป็นการสัญญาณคลื่นวิทยุ (RF) ด้วย ชุดจูนเนอร์ อุปกรณ์ชุดนี้รับสัญญาณโทรทัศน์ได้ทั้ง ระบบอนาล็อกและดิจิทัล ต่อจากนั้นก็จะเป็นวงจรถอดรหัสสัญญาณดิจิทัลออกจากคลื่นส่งวิทยุ ซึ่งเป็น วงจรที่ใช้งานกับระบบส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลโดยเฉพาะสัญญาณดิจิทัลที่ได้จะถูกส่งไปที่

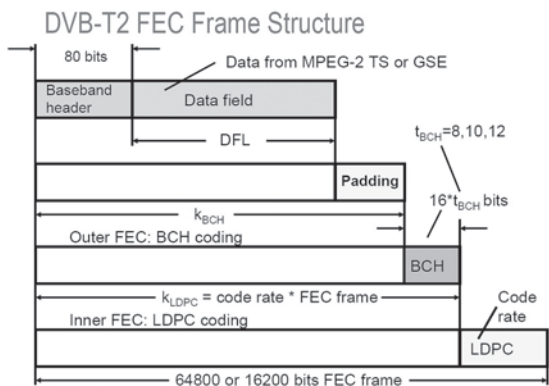
แผนผังการถอดรหัสสัญญาณโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัล DVB-T ของเครื่องรับโทรทัศน์ ซึ่งลักษณะการทำงานจะเป็นโปรแกรมถอดรหัส (Software) ดังนั้นเครื่องรับโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลที่ใช้ในประเทศที่ให้บริการส่งโทรทัศน์ดิจิทัล ผู้ผลิตจำหน่ายเครื่องรับโทรทัศน์จะต้องออกแบบเครื่องรับโทรทัศน์ให้เหมาะสมกับมาตรฐานโทรทัศน์ที่ใช้งาน และออกแบบให้ใช้โหมดการส่งสัญญาณ (Modulator) ตามที่สถานีเครื่องส่งโทรทัศน์กำหนด หากนำเครื่องรับโทรทัศน์ไปใช้งานประเทศอื่นจะมีปัญหาใช้งานไม่ได้ถ้ามาตรฐานการส่งโทรทัศน์ไม่เหมือนกันหรือมีการใช้โหมดการผสมสัญญาณต่างกัน



### Transport Stream



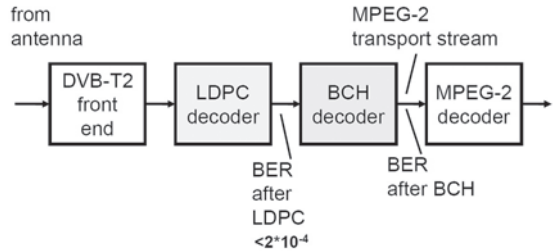
**Transport Stream** คือ เทคนิคการส่งสัญญาณในที่ให้บริการส่งสัญญาณโทรทัศน์หลาย ๆ รูปแบบ เช่น ส่งโทรทัศน์มาตรฐาน SD (MPEG-2) ส่งโทรทัศน์ความชัดเจสูง SDTV และส่งสัญญาณโทรทัศน์ในลักษณะข้อมูล IP (MPE) พร้อมกันโดยการใช้เทคนิครวมสัญญาณ (Multiplex) ของมาตรฐาน DVB-T2 สามารถส่งสัญญาณได้พร้อมกันในหนึ่งช่องสัญญาณโทรทัศน์ที่เดิมใช้ส่งโทรทัศน์ระบบอนาล็อกได้เพียงหนึ่งช่องรายการโทรทัศน์



การส่งข้อมูลตามมาตรฐานการส่งโทรทัศน์ DVB-T2 จะแบ่งข้อมูลที่ได้จากการรวมสัญญาณโทรทัศน์ในภาค Multiplex ออกเป็นกลุ่มข้อมูลมีการอบการจัดเรียงข้อมูลเพื่อกำหนดให้รู้ว่าข้อมูลใด

เป็นการให้บริการโทรทัศน์รูปแบบใด โดย Baseband header จะเป็นตัวแจ้งรายละเอียดของข้อมูลที่อยู่ในกรอบว่าเป็นข้อมูลอะไร Data field เป็นส่วนที่เก็บข้อมูล Padding จะเป็นตัวบอกขอบเขตของกรอบข้อมูล BCH และ LDPC เป็นการเข้ารหัสข้อมูลสำหรับแก้ไขความผิดพลาด (FEC : Frame Error Correction) ข้อมูลที่ส่งออกไป

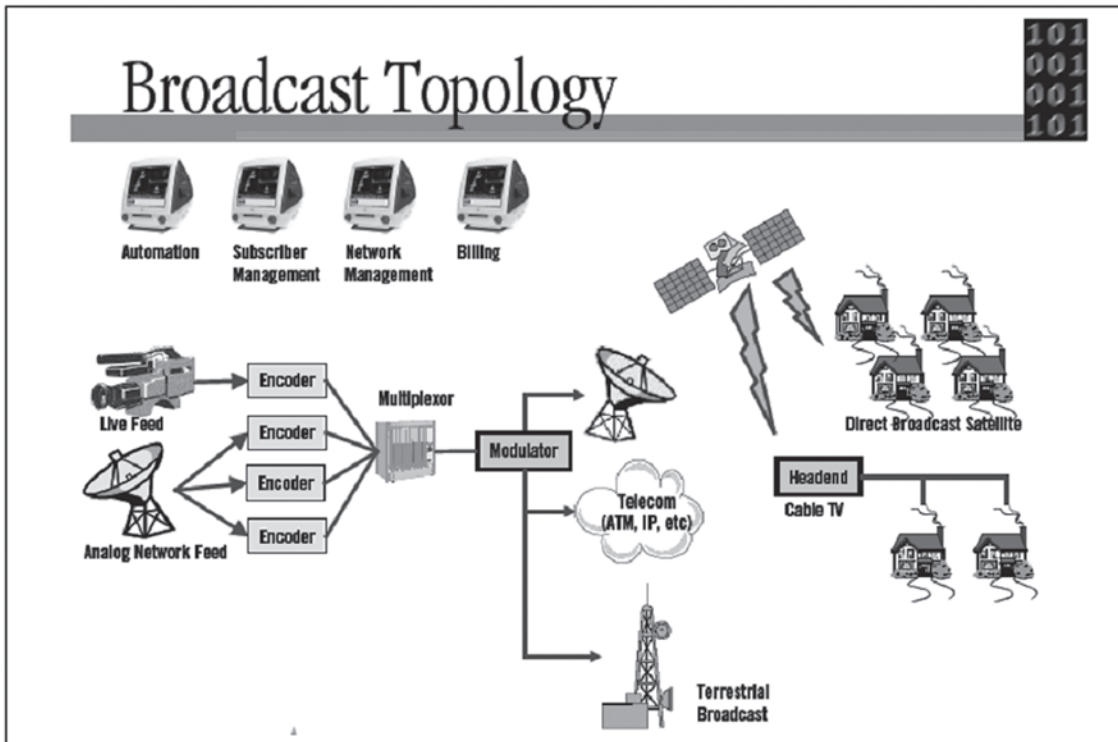
### Bit Error Rates(BER) – DVB-T2



### Bit error rates (BER) ของ DVB-T2

ในการรับสัญญาณโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัล DVB-T2 เครื่องรับโทรทัศน์เมื่อแยกข้อมูลสัญญาณดิจิทัลออกมาได้ จะต้องมีการถอดรหัสชุดแก้ไขความผิดพลาด LDPC decoder และ BCH decoder ของข้อมูลสัญญาณโทรทัศน์ เพื่อให้สัญญาณโทรทัศน์มีความถูกต้อง จากนั้นจึงทำการถอดรหัสสัญญาณโทรทัศน์ดิจิทัล MPEG-2 ให้เป็นสัญญาณโทรทัศน์อนาล็อก เพื่อให้ไปแสดงผลหน้าจอภาพต่อไป

เทคนิคในการส่งโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล สามารถใช้งานในการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดิน ส่งโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม และส่งโทรทัศน์ผ่านระบบสายส่งสัญญาณ ความแตกต่างในการส่งสัญญาณโทรทัศน์ในการให้บริการ จะใช้เทคนิคในการปรับโหมดต่างกัน ซึ่งส่วนที่ต่างกันจะอยู่ที่ชุดอุปกรณ์ Modulator ส่วนอุปกรณ์ส่งโทรทัศน์อื่นๆ จะไม่มีความแตกต่างกันมาก



## การพิจารณาทางเลือกการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลสำหรับประเทศไทย

ก่อนที่จะมีการพิจารณาว่าประเทศไทยควรจะเลือกกระบบการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลมาตรฐานใดมาใช้งาน จะขอพูดถึงข้อมูลของการส่งโทรทัศน์ในประเทศไทยก่อน เพื่อเป็นข้อมูลในการพิจารณาประกอบกันไปด้วยพร้อมกัน

ประเทศไทยในขณะนี้ส่งออกอากาศด้วยระบบอนาล็อก ในอดีตประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนระบบการส่งโทรทัศน์ คือ ครั้งแรกมีการส่งโทรทัศน์ขาวดำระบบ 525 เส้น มาตรฐานการส่งสัญญาณ FCC: Federal Communications Commission. ต่อมาก็มีการเปลี่ยนระบบการส่งโทรทัศน์เป็นการส่งโทรทัศน์สีระบบ 625 เส้น ส่งสัญญาณสีระบบ PAL และมาตรฐานส่งสัญญาณ CCIR (Comite Consultatif International

desRadiocommunications) : International Radio Consultative Committee ประเทศไทยจะเลือกการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดิน ซึ่งในปี ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) ตามที่สหภาพวิทยุโทรคมนาคมโลก (ITU : International Telecommunications Union) ประกาศให้ทั่วโลกหยุดการส่งโทรทัศน์ระบบอนาล็อก ส่งผลทำให้ประเทศไทยจะต้องเตรียมการขั้นตอนการดำเนินการเปลี่ยนระบบการส่งโทรทัศน์จากระบบอนาล็อกในปัจจุบันเป็นการส่งโทรทัศน์ระบบดิจิทัล เพื่อความเข้าใจง่ายขึ้นจะขอกล่าวถึงประวัติโทรทัศน์ในประเทศไทย คือ

โทรทัศน์ในประเทศไทย เริ่มเมื่อปี พ.ศ. 2549 โดยได้ทดลองให้ฯ พณฯ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ชมที่ทำเนียบรัฐบาลเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2495 ซึ่งตรงกับวันคล้ายวันเกิดของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม



ต่อมาจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มอบให้ พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ อธิบดีกรมตำรวจ ในขณะนั้น ไปดำเนินการจัดตั้งบริษัทไทยโทรทัศน์ พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ จึงได้รวบรวมบุคคลสำคัญหลายคน เช่น พอ. หลวงสารานุประพันธ์ พ.อ. เล็ก สงวนชาติศรโกร พล.ต. ม.ล. ขาบ กฤษกร พ.อ.ต. มณี มหาสันตนะ-เวทยาน์ตรีงสุภขุ นายเลื่อน พงษ์โสภณ นายประสงค์ หงษ์นันท์ ร่วมก่อตั้ง ได้ถือหุ้นบริษัทหุ้นละ 1,000.- บาท เงินทุนขั้นแรกของบริษัทไทยโทรทัศน์ เดิมได้กำหนด ไว้ 25 ล้านบาท (ยี่สิบห้าล้านบาทถ้วน) แบ่งออกเป็น 25,000 หุ้น หุ้นละ 1,000.- บาท ผู้ที่มีหุ้นมากที่สุด คือ กรมประชาสัมพันธ์ นอกจากนั้นเป็นหุ้นของ กระทรวงการคลัง โรงงานยาสูบ กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ กรมตำรวจ สำนักงานสลากกินแบ่ง รัฐบาล และโรงงานสุราบางยี่ขัน จดทะเบียนก่อตั้ง บริษัท เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2495 หลังจากจดทะเบียน ก่อตั้งเรียบร้อยแล้ว ก็ต้องไปออกกฎหมายใหม่ให้ **บริษัท ไทยโทรทัศน์** ดำเนินการกระจายเสียงและแพร่ภาพได้เพิ่มเติมจากเดิม ซึ่งมีสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงศึกษา กระทรวงกลาโหม กระทรวงคมนาคม ก็เอาบริษัทโทรทัศน์ต่อท้ายเข้าไป จึงออกอากาศได้ แต่ก็เริ่มงานด้านกระจายเสียงก่อน โดยใช้ชื่อสถานี ท.ท.ท. เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2497 ส่วนโทรทัศน์นั้น ออกอากาศได้ที่บางขุนพรหม เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2498 โดยใช้เครื่องส่งขนาด 5 กิโลวัตต์ เสาอากาศ สูง 96 เมตร (325 ฟุต) ส่งออกอากาศช่อง 4 ส่งสัญญาณโทรทัศน์ขาวดำ มาตรฐานฐานการส่ง สัญญาณ FCC ต่อมาได้เปลี่ยนระบบการส่งสัญญาณ เป็นมาตรฐาน CCIR 625 เส้น (สัญญาณโทรทัศน์สี PAL) เมื่อ พ.ศ. 2513 และยุบเลิกแล้วโอนสถานี โทรทัศน์ เป็น อ.ส.ม.ท. เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2520 ส่วนสถานีโทรทัศน์ในประเทศไทยช่องอื่นมีประวัติ

การดำเนินการจัดตั้งดังนี้

**สถานีโทรทัศน์แห่งที่ 2** สถานีโทรทัศน์ กองทัพบก ช่อง 5 ได้รับอนุมัติก่อตั้งเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2500 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นผู้อนุมัติ

วันที่ 25 มกราคม 2511 เริ่มแพร่ภาพเป็นทางการ เป็นขาวดำ

วันที่ 3 ตุลาคม 2516 แพร่ภาพเป็นขาวดำในระบบ CCIR 625 เส้น กำลังส่ง 20 กิโลวัตต์

วันที่ 3 ธันวาคม 2516 เริ่มแพร่ภาพเป็นสีในงาน ถ่ายทอดตราวัลลภ

วันที่ 2 มกราคม 2517 แพร่ภาพเป็นสีทุกรายการ

**สถานีโทรทัศน์แห่งที่ 3** ช่อง 8 ลำปาง ของกรมประชาสัมพันธ์ เริ่มแพร่ภาพออกอากาศ เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2505

**สถานีโทรทัศน์แห่งที่ 4** ช่อง 5 ขอนแก่น ของกรมประชาสัมพันธ์ เริ่มแพร่ภาพออกอากาศ เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2505

**สถานีโทรทัศน์แห่งที่ 5** ช่อง 10 หาดใหญ่ ของกรมประชาสัมพันธ์ เริ่มแพร่ภาพออกอากาศ เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2510

**สถานีโทรทัศน์แห่งที่ 6** ช่อง 7 สี กองทัพบก แพร่ภาพออกอากาศในระบบโทรทัศน์สี PAL 625 เส้น CCIR เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2510

**สถานีโทรทัศน์แห่งที่ 7** ช่อง 3 สี อ.ส.ม.ท. แพร่ภาพออกอากาศวันที่ 26 มีนาคม 2513

**สถานีโทรทัศน์แห่งที่ 8** ช่อง 9 ภูเก็ต ของ กรมประชาสัมพันธ์ เริ่มแพร่ภาพออกอากาศ เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2513

**สถานีโทรทัศน์แห่งที่ 9** ช่อง 7 สุราษฎร์ธานี ของกรมประชาสัมพันธ์ เริ่มแพร่ภาพออกอากาศ เดือนเมษายน 2519



**ข้อมูล** หนังสือ **โทรทัศน์ : เทคนิคการผลิตรายการ** (พื้นฐานการจัดทำรายการโทรทัศน์ การใช้เครื่องมือ และอุปกรณ์ประกอบสำหรับโทรทัศน์การศึกษา) ผู้เขียน วีรศิริ ศิริวัฒนกุล คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

จากประวัติโทรทัศน์ไทยที่กล่าวมาแล้ว ถือว่าเป็นยุคแรกของโทรทัศน์ไทย โดยจะกล่าวถึงประสบการณ์ว่าเมื่อเริ่มเข้ารับราชการครั้งแรกที่กรมประชาสัมพันธ์ เมื่อปี พ.ศ. 2520 และเริ่มทำงานที่สถานีโทรทัศน์ ช่อง 8 ลำปาง ในครั้งนั้นถือว่าเป็นช่วงเวลาในการโอนถ่ายเปลี่ยนระบบการส่งโทรทัศน์ระบบขาวดำ 525 เส้น มาตรฐาน FCC มาเป็นระบบการส่งโทรทัศน์สี PAL 625 เส้น มาตรฐาน CCIR ซึ่งในการเปลี่ยนผ่านระบบโทรทัศน์ขาวดำเป็นโทรทัศน์สีในประเทศไทย ประมาณ ปี 2510 - 2528 เป็นเวลาประมาณ 18 ปี ช่อง 7 สี เริ่มออกอากาศปี 2510 ส่วนสถานีโทรทัศน์ช่อง 8 ลำปางหยุดออกอากาศการแพร่ภาพโทรทัศน์ขาวดำเมื่อปี 2527 จึงถือว่ามีส่วนในช่วงเวลาการเปลี่ยนระบบโทรทัศน์ขาวดำเป็นโทรทัศน์สี ซึ่งในช่วงเวลานั้น ผู้ที่มีผลกระทบมากที่สุดขณะนั้น ผู้รับบริการโทรทัศน์ทั่วประเทศ คือ ผู้ที่มีเครื่องรับโทรทัศน์ขาวดำอยู่ก่อน จะรับสัญญาณโทรทัศน์ที่แสดงผลเป็นโทรทัศน์สีไม่ได้ จะต้องซื้อเครื่องรับโทรทัศน์ใหม่ แต่ถ้าต้องการรับสัญญาณโทรทัศน์สีที่แสดงผลเป็นโทรทัศน์ขาวดำ ก็จะมีปัญหาปรับได้แต่ภาพแต่เสียงไม่มี จะต้องติดตั้งอุปกรณ์เพิ่มเติมในเครื่องรับโทรทัศน์ เรียกว่าติดตั้งระบบ Sound เพิ่ม ค่าจ้างติดตั้งประมาณ 300 - 500 บาท ในกรณีที่ไม่สามารถซื้อเครื่องรับโทรทัศน์สีได้เพราะขณะนั้นราคาแพงมาก ก็สามารถซื้อเครื่องรับโทรทัศน์ระบบขาวดำใหม่ซึ่งเรียกว่ามี

2 ระบบ คือ รับสัญญาณโทรทัศน์ระบบขาวดำเดิมได้ และรับสัญญาณโทรทัศน์สีได้แต่แสดงผลเป็นระบบขาวดำ เครื่องรับโทรทัศน์มีระบบให้เลือกเป็นสวิตช์ 525/625 เส้น ต่อมาผู้รับบริการโทรทัศน์ก็เปลี่ยนเครื่องรับโทรทัศน์สีทั้งหมด ดังนั้นช่วง 10 ปี หลังจากนั้นไม่พบเห็นเครื่องโทรทัศน์ขาวดำอีกเลย

ในปัจจุบันแม้ว่าการส่งโทรทัศน์สีในประเทศไทยที่ใช้ระบบ PAL-B ในช่องความถี่ Band III (174-230 MHz ช่อง 5-12) หรือเรียกว่าย่านความถี่ VHF ปรากฏว่าประมาณปี พ.ศ. 2540 มีการจัดตั้งสถานีโทรทัศน์ ITV ในช่องความถี่ 29 ของย่านความถี่ Band IV (470-606 MHz ช่อง 21-37 UHF Band I) โดยใช้มาตรฐานการส่งโทรทัศน์ PAL-G ปรากฏว่าผลกระทบของผู้รับบริการโทรทัศน์จะต้องรับค่าใช้จ่ายในการเปลี่ยนสายอากาศ แม้ว่าสายอากาศโทรทัศน์จำนวนหนึ่งทางบริษัท ITV จะมีการแจกให้ฟรี ผู้ชมบางรายต้องเปลี่ยนเครื่องรับโทรทัศน์ใหม่เพราะผู้ผลิตเครื่องรับโทรทัศน์บางรายไม่ได้ติดตั้งจูนเนอร์ในการรับสัญญาณ UHF ให้ และเมื่อธุรกิจการให้บริการเคเบิลทีวีได้เติบโตอย่างรวดเร็ว เนื่องจากไม่มีกฎหมายควบคุมในช่วงการปรับเปลี่ยนตามที่กล่าวมาข้างต้น มีการส่งรายการโทรทัศน์มากกว่า 40 รายการ ซึ่งสมาชิกที่รับบริการจำเป็นต้องเปลี่ยนเครื่องรับโทรทัศน์ใหม่ เนื่องจากโทรทัศน์บางรุ่นไม่สามารถรับคลื่นความถี่ให้บริการ เนื่องจากมีการส่งสัญญาณในช่องความถี่ที่ใช้งานกับเคเบิลทีวี 230 - 470 MHz ในช่อง S11-S41 หรือช่องความถี่ Band V (606-862 MHz ช่อง 38-69 UHF Band II) จึงเห็นได้ว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงมาตรฐานการส่งโทรทัศน์ที่ผ่านมาประชาชนชาวไทยต้องแบกรับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น จึงเป็นผลกระทบอย่างหนึ่งแต่ก็ไม่ใช่ปัญหาสำหรับประเทศไทย ดังนั้นหากประเทศ

ไทยจะเปลี่ยนมาตามมาตรฐานการส่งโทรทัศน์ระบบใด ผู้รับบริการโทรทัศน์ไม่เป็นเงื่อนไขมากนักในการนำมาพิจารณา

### พิจารณาจากเกณฑ์มาตรฐานทางเทคนิค

การส่งโทรทัศน์ระบบดิจิทัล จะมีการให้บริการโทรทัศน์ความชัดเจสูง HDTV (High Definition Television) ขนาดจอภาพ 16 : 9 โทรทัศน์มาตรฐาน SDTV (Standard Television) ขนาดจอภาพ 4 : 3

และโทรทัศน์เคลื่อนที่ (Mobile Television) มีการให้บริการเสริมมัลติมีเดียต่างๆ สามารถใช้งานในลักษณะเครือข่ายความถี่เดียว (SFN : Single Frequency Network) และความสามารถรับสัญญาณภาพโทรทัศน์ในลักษณะเคลื่อนที่ได้ดี และก่อนที่จะมีการนำเสนอมาตรฐานการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัล DVB-T2 มีการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลที่ใช้งานตามความนิยมอยู่ 3 มาตรฐานคือ ATSC, DVB-T และ ISDB-T

### การเปรียบเทียบด้านเทคนิคของการส่งโทรทัศน์ ISDB-T ของประเทศญี่ปุ่น DVB-T ของกลุ่มประเทศยุโรป และ ATSC ของประเทศสหรัฐอเมริกา

**Comparison of Three DTTB Systems**

Results of fair evaluation by a third country (Federative Republic of Brazil)

Items \ System	Japan (ISDB-T)	EU (DVB-T)	U.S (ATSC)
<b>Robustness to ghost image interference</b>	Effective against ghost image interference using advanced technique. ⊙	Effective against ghost image interference. ○	The same degree of analog TV broadcasting. △
<b>Feasibility of Single Frequency Network (SFN)</b>	A channel plan including SFN has already been prepared. ⊙	Some countries such as Germany, Australia, and Singapore, are operating this. ⊙	Being tested in the U.S. and Canada. However, no prospect for commercialization has emerged. ×
<b>Feasibility of portable reception</b>	One channel can carry portable reception service simultaneously with HDTV service. ⊙	DVB-H, another channel is necessary for portable reception. △	Portable reception is not available in the current system. Other systems are not being considered. ×
<b>Transmission system</b>	<p>It is possible to designate the modulation system of the segment group unit according to the service purpose.</p>		<p>Improved system based on analog TV broadcasting system.</p>

จากการเปรียบเทียบระบบโทรทัศน์ทั้ง 3 ระบบ มีข้อสรุป คือ (เป็นข้อสรุปของประเทศญี่ปุ่นนำเสนอ)

- การป้องกันการเกิดเงาภาพรบกวนการรับโทรทัศน์ ระบบ ISDB-T ดีที่สุด
- การส่งโทรทัศน์เครือข่ายโดยใช้คลื่นความถี่เดียวกัน ระบบ ISDB-T และ DVB-T ทำได้ ATSC ทำไม่ได้
- การรับโทรทัศน์ในขณะเครื่องรับโทรทัศน์เคลื่อนที่ ISDB-T ดีที่สุด DVB-T ใช้ได้ ATSC ทำไม่ได้
- ระบบการส่งโทรทัศน์ทั้ง 3 ระบบ แตกต่างกันในการผสมสัญญาณ



**การพิจารณาคุณสมบัติทางเทคนิคในการส่งสัญญาณโทรทัศน์**

	ATSC	DVB-T	ISDB-T
Modulation	8 VSB	64 QAM	64 QAM
BW MHz	6	6	6
Carrier Number	1	8k	8k
FEC	2/3	3/4	3/4
GI	-	1/16	1/16
Time Interleaving	-	-	0,2s
Rate (Mbps)	19,39	19,76	19,3

**DVB-T2 Capacity Improvements**

	DVB-T	DVB-T2
Modulation	64QAM	256QAM
FFT Size	2k	32k
Guard Interval	1/32	1/128
FEC	2/3 CC + RS(8%)	3/5 LDPC + BCH
Scattered Pilots	8%	1%
Continual Pilots	2.6 %	0.5%
P1/P2 Overheads	0%	0.5%
Bandwidth	Standard	Extended
Capacity	24Mbit/s	36.1 Mbit/s

4 MPEG-4 HDTV in one channel

ความสามารถในการส่งข้อมูลสัญญาณโทรทัศน์มาตรฐานเดิม อัตราส่งข้อมูลของ ATSC, DVB-T และ ISDB-T มีอัตราการส่งข้อมูลใกล้เคียงกัน ประมาณ 20 Mbit/s แต่มาตรฐาน DVB-T2 มีความสามารถส่งข้อมูลได้สูงกว่า DVB-T ประมาณ 50% (Capacity DVB-T = 24 Mbit/s, DVB-T2 = 36.1 Mbit/s) และการที่จะพิสูจน์ข้อเท็จจริงในเรื่องคุณสมบัติทางเทคนิคของมาตรฐานการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลว่ามาตรฐานใดเหมาะสมสำหรับประเทศไทย ก็จะต้องมีการทดลองออกอากาศการส่งโทรทัศน์ระบบมาตรฐานที่จะนำมาใช้งานหลายๆ มาตรฐาน เพื่อศึกษาข้อดีของแต่ละมาตรฐานการส่งโทรทัศน์ ขณะนี้ก็มีสถานีโทรทัศน์ช่อง 9 อสมท. และสถานีโทรทัศน์กองทัพบก ช่อง 5 ทำการศึกษาทดลองออกอากาศ (สถานีโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 5 ทดลอง DVB-T2) ปัญหาที่ทำการศึกษาทดลองการส่งโทรทัศน์ DVB-T2 ขณะนี้ยังไม่มีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงดำเนินการอย่างเป็นทางการ ซึ่งตามหลักการแล้ว กสทช. จะต้องเป็นผู้ดำเนินการเพราะมีหน้าที่ตาม

กฎหมายตามพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม มาตรา 27 (1) “จัดทำแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ ตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม แผนความถี่วิทยุ และแผนเลขหมายโทรคมนาคม”

**การคัดเลือกมาตรฐานการส่งโทรทัศน์ระบบดิจิทัลสำหรับประเทศไทย**

ในการพิจารณาคัดเลือกมาตรฐานโทรทัศน์ระบบดิจิทัลนอกจากการพิจารณาความเหมาะสมทางด้านเทคนิคแล้ว การพิจารณาด้านเศรษฐกิจและสังคมก็มีความจำเป็นสำหรับประเทศไทย คือ การส่งวิทยุโทรทัศน์ระบบดิจิทัลมีผู้ที่เกี่ยวข้องที่สำคัญอยู่สองกลุ่ม คือ ผู้ประกอบการ และรับบริการ ซึ่งมีผลกระทบต่อตรงในการเปลี่ยนผ่านสู่ระบบดิจิทัลสำหรับประเทศไทย





ผู้ประกอบการวิทยุโทรทัศน์ ประกอบด้วย ผู้จัดตั้ง สถานีโทรทัศน์ ผู้ผลิตรายการโทรทัศน์ โรงงานผลิต เครื่องรับโทรทัศน์และอุปกรณ์ผลิตรายการโทรทัศน์ ดิจิทัล การตลาดเกี่ยวกับธุรกิจโทรทัศน์ และกฎหมาย ด้านวิทยุโทรทัศน์ของประเทศไทย ในขณะนี้ พ.ร.บ. การประกอบกิจการการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้มีผู้ประกอบการ ภาครัฐ ภาครัฐกิจ และภาคประชาชน เดิมกฎหมาย พ.ร.บ. วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 จัดสรรคลื่นความถี่ให้หน่วยงานภาครัฐเท่านั้น และมีการให้สัมปทานแก่ภาคเอกชนได้ดำเนินการ ดังนั้น ในอนาคตคาดว่าจะมีผู้ประกอบการส่งโทรทัศน์ดิจิทัล เพิ่มขึ้นอย่างมาก การพิจารณาความเหมาะสมทาง ด้านเทคนิคอย่างเดียวอาจจะไม่เพียงพอ ทางด้าน เศรษฐกิจและสังคม การให้บริการหลายๆ อย่าง พร้อมกันก็จะเป็นประโยชน์ทางธุรกิจมากขึ้น เช่น บริการ HDTV, SDTV, Mobile TV และ Multimedia ต่างๆ การลงทุนเกี่ยวกับอุปกรณ์ระบบส่งโทรทัศน์ ดิจิทัลจะต้องจัดซื้อใหม่ เพราะอุปกรณ์การส่ง โทรทัศน์ระบบอนาล็อกเดิมน่าจะใช้งานต่อไปใน ระหว่างช่วงการถ่ายโอนระบบอนาล็อกไปสู่ระบบดิจิทัล คือจะต้องออกอากาศในระบบคู่ขนาน ดังนั้นก็จะ เป็นการลงทุนครั้งใหม่ทั้งหมด ซึ่งจะต้องวิเคราะห์ ความคุ้มค่าต่อการลงทุนหรือไม่ ปัญหาการขออนุญาต ใช้ความถี่ออกอากาศความถี่ใหม่ ซึ่งขณะนี้องค์กร จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ยังจัดตั้งไม่เสร็จ ก็ยังเป็นปัญหาสำคัญในการจัดตั้งสถานีโทรทัศน์

ผู้รับบริการโทรทัศน์ดิจิทัลจะได้รับผลกระทบด้าน การเปลี่ยนเครื่องรับโทรทัศน์ใหม่ หรือเปลี่ยนอุปกรณ์ รับสัญญาณบางส่วนที่เรียกว่า set-top box เพื่อ ความเข้าใจให้ถึงเครื่องรับสัญญาณดาวเทียมดิจิทัล

ก็จะมีลักษณะเหมือนกันต่างกันที่ระบบสายอากาศ ของดาวเทียมเป็นจานสายอากาศ ส่วนเครื่องรับ โทรทัศน์ดิจิทัลจะเป็นแผงสายอากาศเหมือนโทรทัศน์ อนาล็อกเดิม และจะมีส่วนที่เกี่ยวกับค่าลิขสิทธิ์ของ Software ระบบโทรทัศน์ที่ใช้งานหากในประเทศไทย ใช้ระบบต่างกันหลายระบบจะต้องเสียเงินค่า ลิขสิทธิ์ตามระบบที่ใช้งาน ซึ่งผู้ขายจะขายรวมกับ ราคาเครื่องส่งพร้อมกันในครั้งเดียว

การวิเคราะห์สถานการณ์ทางเลือกในการส่ง โทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลของประเทศไทย ซึ่งเป็นความเห็นส่วนตัว เป็นความเห็นที่ไม่ขึ้นกับ หลักการทางวิชาการใดๆ ทั้งสิ้น มีความเห็นว่า การที่ ประเทศไทยจะเปลี่ยนการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดิน จากระบบอนาล็อกเป็นระบบดิจิทัล ไม่ขึ้นอยู่กับการ ประกาศตัวในการหยุดการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดิน ระบบอนาล็อก (ASO : Analogue Switch Off) เพราะ เป็นความเห็นของ ITU เสนอให้ประเทศสมาชิก รับพิจารณาการยกเลิกส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดิน ระบบอนาล็อกขึ้นอยู่ระยะเวลาสัมปทานที่ได้รับของ ผู้ประกอบการภาคเอกชน กฎหมายคุ้มครอง ซึ่งผู้ประกอบการหากยังมีผลประโยชน์รายได้ในการ ดำเนินกิจการอยู่ก็ยังคงดำเนินการต่อไป เพราะถ้า เปลี่ยนการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินเป็นระบบดิจิทัลจะ ต้องมีการลงทุนจัดหาอุปกรณ์ส่วนใหญ่ใหม่ทั้งหมด แม้ว่าอุปกรณ์ที่มีใช้งานอยู่เดิมจะใช้งานได้ เป็น อุปกรณ์เก่า เสื่อมสภาพ ไม่ทันสมัย แต่ก็ใช่ว่าจะเป็นโอกาส ให้ผู้ประกอบการส่งโทรทัศน์รายใหม่เข้ามาประกอบ การธุรกิจ การบริการกิจการโทรทัศน์คู่แข่งที่สำคัญ คือ ผู้ประกอบการโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม และ ผู้ประกอบการระบบเคเบิลทีวี รูปแบบการให้บริการ อาจจะต้องเปลี่ยนไปจากเดิม เพื่อเปิดเป็นทางเลือก ใหม่ของผู้ชมโทรทัศน์ในประเทศไทย คือการให้บริการ





โทรทัศน์ความชัดเจสูง HDTV (High Definition Television) ขนาดจอภาพ 16 : 9 โทรทัศน์เคลื่อนที่ (Mobile Television) มีการให้บริการเสริมมัลติมีเดียต่างๆ สามารถใช้งานในลักษณะเครือข่ายความถี่เดียว (SFN : Single Frequency Network) การส่งสัญญาณ Datacasting ซึ่งการให้บริการแบบใหม่นี้จะอยู่ในรูปแบบการรับสมาชิกเก็บค่าบริการไม่ใช้แบบฟรีทีวี ผู้ประกอบการส่งโทรทัศน์ในอนาคตคาดว่าจะไม่จำเป็นต้องสร้างเครือข่ายสถานีเครื่องส่งโทรทัศน์ซึ่งจะให้บริการทั่วประเทศเหมือนในปัจจุบันนี้ เพราะว่าตามกฎหมาย พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 หมวด 4 การสร้างโครงข่ายพื้นฐาน การใช้ และเชื่อมต่อโครงข่าย ในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ จึงเป็นการอนุญาตให้มีการสร้างโครงข่ายในการให้บริการเครือข่ายการส่งโทรทัศน์แห่งชาติ (Nationwide) ลักษณะคล้ายกับโครงข่ายการสื่อสารโทรศัพท์มือถือ เพราะลักษณะพิเศษในการให้บริการโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลใช้เทคนิคในการส่งโทรทัศน์คลื่นความถี่เดียวในเครือข่ายการส่งโทรทัศน์ทั่วประเทศ (SFN : Single Frequency Network) จึงมีผู้ประกอบการที่ให้บริการส่งสัญญาณโทรทัศน์เครือข่ายทั่วประเทศให้ (Service Provider) ลักษณะคล้ายกับผู้ประกอบการส่งสัญญาณโทรทัศน์ผ่านดาวเทียมในปัจจุบันนี้ ในส่วนผู้รับบริการโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลหรือผู้ชมโทรทัศน์ในประเทศไทย ผลกระทบโดยตรงในการรับบริการ คือ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเครื่องรับโทรทัศน์ ในส่วนที่ติดตั้งอุปกรณ์รับสัญญาณโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัล Set-top boxes หรือชื่อเครื่องรับโทรทัศน์ดิจิทัลใหม่ การจัดหา set-top box เป็นการลงทุนครั้งเดียวสำหรับเครื่องรับโทรทัศน์

ผู้ที่มีเครื่องรับโทรทัศน์อนาล็อกที่ใช้งานอยู่ ใช้งานต่อไปประมาณ 3 - 5 ปี เครื่องรับโทรทัศน์ก็หมดสภาพการใช้งาน ต่อไปก็จะเหลือแต่เครื่องรับโทรทัศน์ระบบดิจิทัล ค่านิยมของคนไทยชอบของใหม่ทันสมัย หากสามารถสร้างแรงจูงใจคุณภาพรายการโทรทัศน์ให้ดีขึ้นและมีความแตกต่างจากรายการโทรทัศน์เดิม ก็จะเป็นการเร่งการเปลี่ยนรวดเร็วขึ้น ปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นไม่มากนักคิดว่าไม่เป็นปัญหาสิ่งที่สำคัญคือจะเริ่มส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลเมื่อไร ใช้เวลาดำเนินการเท่าไร หาก กสทช. จัดตั้งเรียบร้อยแล้ว และอนุญาตให้มีผู้ประกอบการส่งโทรทัศน์ดิจิทัล การดำเนินการจัดตั้ง ระบบเครือข่ายส่งโทรทัศน์ ก็คือการจัดซื้ออุปกรณ์จากต่างประเทศมาใช้งานเพราะผลิตเองไม่ได้ ส่วนสถานที่ติดตั้งอุปกรณ์สามารถติดตั้งตามโครงข่ายโทรศัพท์มือถือซึ่งมีสถานที่และเสาอากาศเรียบร้อยแล้ว เครื่องส่งโทรทัศน์ระบบดิจิทัลมีกำลังส่งต่ำกว่าเครื่องส่งโทรทัศน์อนาล็อกในการใช้ออกอากาศในเขตบริการเท่ากัน หมายถึง เครื่องส่งโทรทัศน์มีขนาดเล็ก ใช้พลังงานไฟฟ้าไม่มาก จึงคิดว่าใช้เวลาไม่นานมาก คาดว่าภายในหนึ่งปีก็ดำเนินการได้ ส่วนการส่งโทรทัศน์ระบบอนาล็อกคาดว่าจะยกเลิกได้ภายใน 1 - 2 ปีต่อมา รูปแบบการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัล ที่จะเกิดในอนาคต คือ การส่งโทรทัศน์ความชัดเจสูง (HDTV) เรียกเก็บบริการจากสมาชิกฐานะติ และโทรทัศน์เคลื่อนที่ (mobile TV) ให้บริการ Free TV แต่เรียกเก็บค่าบริการทางอ้อมในการใช้บริการเสริมที่เพิ่มมาพร้อมกับการส่งโทรทัศน์ ในลักษณะการสื่อสาร โทรศัพท์ และอินเทอร์เน็ตที่ใช้ในการสื่อสารกับทางสถานีโทรทัศน์ (interactive) ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นยังไม่ได้พูดถึงว่าตกลงจะเลือกมาตรฐานการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดิน DVB-T2,



DVB-T, ISDB-T หรือ DMB-T ในความเห็นส่วนตัว เห็นว่า มาตรฐาน DVB-T2 แม้ว่าจะเป็นมาตรฐานส่งโทรทัศน์ที่ทันสมัยใหม่ล่าสุด และมีประสิทธิภาพสูงสุด แต่การลงทุนด้วยเงินงบประมาณสูงมาก ดังนั้น เหตุผลทางด้านเทคนิคไม่ใช่หลักการสำคัญในการพิจารณา เพราะผู้ประกอบการส่งโทรทัศน์ภาคพื้นดินที่ลงทุนจะพิจารณาประโยชน์และความคุ้มค่าทางธุรกิจเป็นหลักสำคัญ ผู้รับบริการคือประชาชนชาวไทยที่รับชมโทรทัศน์ ก็ไม่ใช่เงื่อนไขสำคัญในการพิจารณา ส่วนการที่คิดว่าแนวโน้มน่าจะเลือก DVB-T2 เพราะเหมาะสมทางเทคนิค เพราะประเทศไทยใช้ระบบส่งโทรทัศน์สี ระบบ PAL ซึ่งพัฒนามาจากกลุ่ม

ประเทศยุโรปเหมือนกัน การเปลี่ยนไปสู่ระบบ DVB-T2 ง่ายต่อการดำเนินการทางเทคนิค เหตุผลนี้ ถ้าดูจากพฤติกรรมของประเทศไทยที่ผ่านมาในอดีต ประเทศไทยไม่เคยยึดถือมาตรฐานใดๆ ทั้งสิ้น เช่น มาตรฐานหน่วยวัดต่างๆ การวัดระยะทาง น้ำหนัก มาตรฐานอุปกรณ์เครื่องใช้ไฟฟ้า โดยเฉพาะปลั๊กไฟฟ้า ใช้งานทุกมาตรฐาน ดังนั้นจึงเป็นเรื่องการตลาดของผู้ที่จะนำมาตรฐานการส่งโทรทัศน์ดิจิทัลที่มีราคาต่ำ รายอื่นมาเสนอ โดยให้ผลประโยชน์ที่ดีกว่า หรือเท่ากัน ก็จะได้คัดเลือกจากผู้ประกอบการส่งโทรทัศน์ของประเทศไทย



โทรทัศน์ความชัดเจนสูง (HDTV) และโทรทัศน์เคลื่อนที่ (mobile TV)



# 016 >





# หลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ที่เกี่ยวกับกรณีตามมาตรา 39 (3) ของ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

อรพรรณ พันธ์พัฒนา\*

## ความนำ

บทความนี้เป็นงานสืบเนื่องเป็นชุดเดียวกันกับบทความเรื่อง “หลักเกณฑ์สิทธิแห่งทางที่เกี่ยวกับมาตรา 39(1) ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544” ซึ่งพิมพ์เผยแพร่ในวารสาร กทช. ประจำปี พ.ศ. 2553

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ในการอธิบายหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง โดยครอบคลุมเฉพาะกรณีตามมาตรา 39 (3) ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งได้แก่ผู้ประกอบการโทรคมนาคม เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งถูกจำกัดสิทธิ ตลอดจนผู้สนใจทั่วไป

บทความนี้จะแบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 ส่วนคือ

1. ส่วนที่หนึ่ง ความเบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิแห่งทาง
2. ส่วนที่สอง การใช้สิทธิแห่งทางตามมาตรา 39 (3)
3. ส่วนที่สาม สถิติแสดงการใช้สิทธิแห่งทางของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม

\* น.บ. (เกียรตินิยม) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, LL.M. Harvard University  
รองศาสตราจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
อนุกรรมการ, คณะอนุกรรมการพิจารณาสิทธิแห่งทาง



## ส่วนที่หนึ่ง : ความเบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิแห่งทาง

### 1.1 ความเป็นมา

การพัฒนาาระบบสื่อสารโทรคมนาคมของประเทศไทยถือว่าได้มีส่วนสำคัญที่จะสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างรอบด้าน โดยการขยายตัวของอุตสาหกรรมและบริการสื่อสารโทรคมนาคมเป็นปัจจัยที่จะช่วยเพิ่มมูลค่าให้กับภาคอุตสาหกรรมต่างๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม หรือสามารถกล่าวได้ว่าทั้งภาคอุตสาหกรรมการผลิตและภาคบริการสื่อสารโทรคมนาคมเป็นหัวใจของการขยายตัวทางเศรษฐกิจตลอดจนการพัฒนาสังคม<sup>1</sup> ดังจะเห็นได้จากประเทศต่างๆ ที่มีการให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและพัฒนาเทคโนโลยีสื่อสารโทรคมนาคมมากขึ้นจนกระทั่งทำให้ทิศทางการพัฒนาระบบสื่อสารและโทรคมนาคมของโลกมีความก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งเป็นแรงผลักดันให้เกิดการปรับตัวของทุกภาคส่วนอย่างเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง โดยหวังให้เกิดผลสูงสุดในการเพิ่มขีดความสามารถแข่งขันทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั่นเอง<sup>2</sup>

จากผลการสำรวจของสถาบันแมคคินซี (McKinsey) ที่ได้อ้างอิงในรายการการสำรวจความสามารถในการแข่งขันของ World Economic Forum (WEF) ต่อการรับรู้ของผู้บริโภคในภาคอุตสาหกรรมที่มีส่วนสำคัญที่จะสามารถสร้างประโยชน์ส่วนเพิ่มให้กับสังคมได้นั้น ผู้บริโภคเห็นว่ากิจการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นอุตสาหกรรมและบริการที่มีความสำคัญสูงเป็นอันดับที่ 4 รองจากกิจการด้านสุขภาพอนามัย เกษตรกรรม และสาธารณูปโภคตามลำดับ<sup>3</sup> โดยทั่วไปสัดส่วนรายจ่ายในกิจการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมีมูลค่าสูงถึงประมาณร้อยละ 6.0 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเบื้องต้น (GDP) รวมของโลก ทั้งนี้หากพิจารณาในกิจการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารแล้ว กิจการโทรคมนาคมถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญ ซึ่งมีมูลค่าสูงถึงประมาณร้อยละ 3.2 GDP ทั้งหมด<sup>4</sup>

สำหรับในส่วนของประเทศไทยนั้น ในปี พ.ศ. 2553 พบว่ามีจำนวนผู้ใช้บริการโทรศัพท์ประจำที่ (Fixed) 7 ล้านคน, โทรศัพท์เคลื่อนที่ (Mobile) 70.7 ล้านคน และบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ 2.8 ล้านคน<sup>5</sup> ขณะที่มูลค่าการลงทุนของผู้ให้บริการในกิจการโทรคมนาคมสามารถแสดงตารางได้ดังนี้<sup>6</sup>

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ, "ข้อมูลกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยปี 2553", รายงานดัชนีชี้วัดในกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยประจำปี พ.ศ. 2553, หน้า 8

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 9

<sup>3</sup> สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ, "กิจการโทรคมนาคมกับความสามารถในการแข่งขันเชิงเปรียบเทียบ", รายงานดัชนีชี้วัดในกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยประจำปี พ.ศ. 2553, หน้า 23

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 24

<sup>5</sup> ข้อมูลสถิติโทรคมนาคม 2553, ส่วนงานศูนย์ข้อมูลและวิจัยเศรษฐกิจโทรคมนาคม สำนักพัฒนานโยบายและกฎกติกา สำนักงาน กสทช. อ้างถึงในรายงานดัชนีชี้วัดในกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยประจำปี พ.ศ. 2553, หน้า 8

<sup>6</sup> สถาบันวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมโทรคมนาคม TRIDI สำนักงาน กสทช. อ้างถึงในรายงานดัชนีชี้วัดในกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทย ประจำปี พ.ศ. 2553





	2550	2553	2552
Mobile	13,904	11,924	11,371
Fixed	9,904	14,716	17,697
<b>Total</b>	<b>23,808</b>	<b>26,640</b>	<b>29,068</b>

ได้มีการวิเคราะห์ข้อมูลสถานะแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมโดยศูนย์ข้อมูลและวิจัยเศรษฐกิจโทรคมนาคม สำนักงาน กสทช. ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสัดส่วนจำนวนผู้ใช้บริการต่อจำนวนประชากร (Penetration Rate) ในบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่และบริการอินเทอร์เน็ต broadband กับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Real GDP) มีบทสรุปข้อหนึ่งว่าหากในอนาคตประชาชนมีการใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคในกิจการโทรคมนาคมเพิ่มมากขึ้นแล้ว ก็จะส่งผลให้มีสัดส่วนต่อการใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคของภาคประชาชนทั้งหมดเพิ่มขึ้นและส่งผลให้เกิดการเติบโตของ GDP ได้มากขึ้นด้วย เช่นกัน<sup>7</sup>

เนื่องจากกิจการโทรคมนาคมมีการพัฒนาที่รวดเร็ว ผู้ให้บริการโทรคมนาคมแต่ละรายจึงมีความจำเป็นต้องพัฒนารูปแบบและเทคโนโลยีต่างๆ มากมายเพื่อให้ผู้ใช้บริการสามารถติดต่อสื่อสาร รวมถึงการเข้าถึงข้อมูลได้อย่างรวดเร็วและจับไวมากขึ้น อีกทั้งยังมีการขยายโครงข่ายของผู้ให้บริการโทรคมนาคมให้กระจายและครอบคลุมพื้นที่ของกลุ่มผู้ใช้บริการที่เพิ่มเติมจากเดิมมากขึ้น<sup>8</sup> เป็นสิ่งซึ่ง

หลีกเลี่ยงมิได้ที่การพัฒนาโครงข่ายของผู้ให้บริการจะต้องมีเหตุความจำเป็นต้องปักหรือตั้งเสาหรือเดินสาย วางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบบนที่ดินหรือทรัพย์สินของผู้อื่นเพื่อประโยชน์ในการให้บริการโทรคมนาคม ซึ่งการกระทำของผู้ให้บริการนี้เป็นการใช้สิทธิในลักษณะที่ไปก้าวล่วงถึงสิทธิในทรัพย์สินของผู้อื่นเป็นการละเมิด จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ อำนาจเฉพาะที่กฎหมายให้อำนาจไว้นี้เรียกว่า "สิทธิแห่งทาง - Rights of Way" นั้นเอง

## 1.2 ความหมาย

สิทธิแห่งทาง (Rights of Way) หมายถึง สิทธิของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม ที่มีเหตุต้องปักหรือตั้งเสา หรือเดินสาย วางท่อหรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดในการให้บริการโทรคมนาคม และการใช้สิทธิแห่งทางอาจก้าวล่วงเข้าไปละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของผู้อื่น ซึ่งโดยหลักของกฎหมายจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้เฉพาะเท่าที่จำเป็น และต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินนั้นด้วย<sup>9</sup>

## 1.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

### 1.3.1 พระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

พระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ได้กำหนดเรื่องสิทธิแห่งทางไว้ในหมวด 4: สิทธิของผู้ได้รับใบอนุญาต

<sup>7</sup> สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ, "กิจการโทรคมนาคมกับความสามารถในการแข่งขันเชิงเปรียบเทียบ", หน้า 26 และ 29

<sup>8</sup> วาทีต เมญจพลกุล และสำเรียง เมฆเกรียงไกร, "สิทธิแห่งทาง (Rights of Way) ในกิจการโทรคมนาคม", วารสารกทช. 2552, เล่ม 2, หน้า 9

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 10



มาตรา 39 - 44 ซึ่งบทบัญญัติเหล่านี้เป็นกฎหมายที่กำหนดขอบเขตแห่งสิทธิของผู้ได้รับใบอนุญาตและจำกัดสิทธิของบุคคลอื่นในทรัพย์สิน กล่าวคือให้อำนาจผู้รับใบอนุญาตในการใช้สิทธิเพื่อปักหรือตั้งเสา หรือเดินสาย หรือวางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดเพื่อประโยชน์ในการให้บริการโทรคมนาคมของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมได้

การใช้สิทธิแห่งทางตามพระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 แบ่งได้เป็น 2 กรณีคือ

ก. การใช้สิทธิแห่งทางตามมาตรา 39 การใช้สิทธิแห่งทางตามมาตรา 39 นี้แบ่งได้เป็น 3 กรณีย่อยได้แก่

- ก.1 การที่ผู้รับอนุญาตมีสิทธิเดินสาย หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดในการให้บริการโทรคมนาคมที่ต้องกระทำบน หรือตามเสา ท่อ หรือสิ่งก่อสร้างใด ของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น หรือของหน่วยงานของรัฐ หรือของผู้ให้บริการสาธารณูปโภคใด (มาตรา 39 (1))

- ก.2 การที่ผู้รับใบอนุญาตมีสิทธิปักหรือตั้งเสา หรือเดินสาย หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดในการให้บริการโทรคมนาคมในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (มาตรา 39 (2)) และ

- ก.3 การที่ผู้รับใบอนุญาตมีสิทธิปักหรือตั้งเสา หรือเดินสาย วางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดในการให้บริการโทรคมนาคมในที่ดินของบุคคลอื่น (มาตรา 39 (3))

ข. การใช้สิทธิแห่งทางตามมาตรา 41 การใช้สิทธิแห่งทางตามมาตรา 41 นี้ เป็นการที่ผู้รับใบอนุญาตมีสิทธิซึ่งสายผ่านไปเหนือหรือข้ามที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือของบุคคลอื่นใด

**1.3.2 ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการใช้สิทธิในการปักหรือตั้งเสา หรือเดินสาย วางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดในการให้บริการโทรคมนาคม**

เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติได้มีการประกาศหลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการใช้สิทธิในการปักหรือตั้งเสา หรือเดินสาย วางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดในการให้บริการโทรคมนาคมของผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม (หลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง) ขึ้น ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2552 เป็นต้นมา<sup>10</sup>

เนื่องจากประกาศดังกล่าวออกตามความในพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553<sup>11</sup> แต่มาตรา 95 ของกฎหมายฉบับเดียวกันนี้บัญญัติให้ประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งชอบด้วยกฎหมายและมีผลใช้บังคับอยู่ ยังคงใช้

<sup>10</sup> โปรดดูประกาศ กทท. เรื่อง หลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 1

<sup>11</sup> โปรดดูพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 3





บังคับต่อไปจนกว่าจะมีประกาศฉบับใหม่มาใช้  
บังคับแทน<sup>12</sup> ดังนั้นปัจจุบันหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง  
ตามประกาศลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 จึง  
ยังมีผลใช้บังคับอยู่

หลักเกณฑ์สิทธิแห่งทางนี้อยู่บน  
พื้นฐานการส่งเสริมการบริการโทรคมนาคมโดยทั่วถึง  
สนับสนุนให้เกิดการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม  
การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และไม่ก่อให้เกิดการ  
ลงทุนซ้ำซ้อน รวมถึงการใช้สิ่งอำนวยความสะดวก  
ทางด้านโทรคมนาคมที่มีได้มีความหมายให้บริการ  
โทรคมนาคมต่อสาธารณะ การคุ้มครองและกำหนด  
สิทธิในการประกอบกิจการโทรคมนาคม และเพื่อ  
เป็นการคุ้มครองสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยและ  
ประโยชน์สาธารณะโดยรวม<sup>13</sup>

#### 1.4 คณะอนุกรรมการพิจารณาสิทธิแห่งทาง

ภายใต้ประกาศ กทข. เรื่องหลักเกณฑ์  
สิทธิแห่งทาง ข้อ 12 กำหนดให้คณะกรรมการกิจการ  
โทรคมนาคมแห่งชาติแต่งตั้งกรรมการคณะหนึ่ง  
เรียกว่า “คณะกรรมการพิจารณาสิทธิแห่งทาง”  
เรียกโดยย่อว่า “กพส.” จำนวนห้าคน ประกอบด้วย  
ผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ในด้าน  
โทรคมนาคม การประเมินราคาทรัพย์สิน วิศวกรรม  
สิ่งแวดล้อม และกฎหมาย ด้านละหนึ่งคน

คณะกรรมการพิจารณาสิทธิแห่งทางนี้  
ทำหน้าที่พิจารณาแผนผังแสดงรายละเอียดของ  
ลักษณะทิศทางและแนวเขตคำร้องขอ กำหนดอัตรา

ค่าตอบแทนและค่าเสียหายในการปักหรือตั้งเสา  
หรือเดินสาย วางท่อ หรือการติดตั้งอุปกรณ์ประกอบ  
ใดในการให้บริการโทรคมนาคมเพื่อให้ความเห็น  
เสนอต่อคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ  
ในการให้ความเห็นชอบในการขอใช้สิทธิแห่งทาง  
ของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม

ปัจจุบัน<sup>14</sup> เป็นช่วงระยะเวลาที่พระราชบัญญัติ  
องค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบ  
กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ  
โทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มีผลใช้บังคับแล้ว แต่  
กระบวนการสรรหาคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง  
กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ  
(กสทช) ยังไม่แล้วเสร็จ มาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติ  
องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบ  
กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ  
โทรคมนาคม พ.ศ. 2553 จึงบัญญัติให้คณะกรรมการ  
กิจการโทรคมนาคม (กทข) ที่ได้แต่งตั้งขึ้นตาม  
พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ และ  
กำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และ  
กิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นกฎหมาย  
เดิมยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ในฐานะ กสทช.  
จนกระทั่งการแต่งตั้ง กสทช. แล้วเสร็จจึงเป็นอัน  
พ้นจากหน้าที่<sup>15</sup>

คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ  
ปฏิบัติหน้าที่ กสทช. ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 5/  
2554 เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554 ให้  
ปรับเปลี่ยนสถานภาพของคณะกรรมการพิจารณา

<sup>12</sup> โปรดดูพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553  
มาตรา 95

<sup>13</sup> โปรดดูหลักการและเหตุผลของประกาศ กทข. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง

<sup>14</sup> ขณะเขียนบทความนี้ คือเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2554

<sup>15</sup> โปรดดูพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553  
มาตรา 80



สิทธิแห่งทางเป็นคณะอนุกรรมการพิจารณาสิทธิแห่งทาง<sup>16</sup> และต่อมาได้มีคำสั่งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติที่ 13/2554 ลงวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2554 แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการพิจารณาสิทธิแห่งทางขึ้น มีองค์ประกอบดังนี้<sup>17</sup>

- |   |                               |
|---|-------------------------------|
| 1) นายพิทยาพล จันทนะสาโร  | ประธานกรรมการ                 |
| รองเลขาธิการคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง<br>กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ              | (ด้านโทรคมนาคม)               |
| 2) นายแคล้ว ทองสม   | อนุกรรมการ                    |
|   | (ด้านการประเมินราคาทรัพย์สิน) |
| 3) นายพงศ์พันธ์ มโนรถ   | อนุกรรมการ                    |
|   | (ด้านวิศวกรรม)                |
| 4) นางสาวสุชญา อัมราลิขิต   | อนุกรรมการ                    |
| ผู้อำนวยการสำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม<br>สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม | (ด้านสิ่งแวดล้อม)             |
| 5) รองศาสตราจารย์อรพรรณ พันธ์พัฒนา  | อนุกรรมการ                    |
| คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย   | (ด้านกฎหมาย)                  |
| 6) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง<br>กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ         | เลขานุการ                     |
| 7) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง<br>กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ         | ผู้ช่วยเลขานุการ              |
| 8) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง<br>กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ         | ผู้ช่วยเลขานุการ              |

คณะอนุกรรมการพิจารณาสิทธิแห่งทาง ปฏิบัติงานอย่างเป็นกลางและเป็นอิสระไม่เข้าข้าง ฝ่ายใด<sup>18</sup> และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี หรือไม่เกินระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ของ กทข. ในฐานะ กสทช.<sup>19</sup>

คณะกรรมการพิจารณาสิทธิแห่งทางมี อำนาจหน้าที่ ดังนี้<sup>20</sup>

- (1) พิจารณาให้ความเห็นแผนผังแสดง รายละเอียดของลักษณะทิศทาง และแนวเขตในการ บั๊กหรือตั้งเสา เดินสาย วางท่อ และการติดตั้ง อุปกรณ์ประกอบใดในการให้บริการโทรคมนาคม

<sup>16</sup> โปรดดูคำสั่งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติที่ 6/2554 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554

<sup>17</sup> โปรดดูคำสั่ง กสทช. ที่ 13/2554 ลงวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2554

<sup>18</sup> โปรดดูประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 12 วรรค 3

<sup>19</sup> โปรดดูคำสั่ง กสทช. ที่ 13/2554 ลงวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2554

<sup>20</sup> โปรดดูคำสั่งฉบับเดียวกัน



เสนอต่อคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

(2) พิจารณาและเสนอความเห็นการวิเคราะห์ผลกระทบการกำกับดูแล Regulatory Impact Analysis : RIA และสภาพแวดล้อม Environmental Impact Analysis : EIA และเอกสารประกอบที่เกี่ยวข้องของผู้รับใบอนุญาต ประกอบกิจการโทรคมนาคมในการปักหรือตั้งเสา หรือเดินสาย วางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใด ในการให้บริการโทรคมนาคม รวมถึงกำหนดหลักการวิเคราะห์ผลกระทบในเบื้องต้นเสนอต่อคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

(3) พิจารณากำหนดหลักการ วิธีการ คิดคำนวณ และจำนวนเงินค่าตอบแทน และค่าเสียหายในการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือทรัพย์สิน ทั้งในส่วนของผู้รับใบอนุญาต หรือผู้ดูแลรักษา หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือทรัพย์สิน เสนอต่อคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

(4) เชิญผู้รับใบอนุญาต หรือหน่วยงาน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล หรือขอข้อมูลเพิ่มเติม เพื่อประกอบการพิจารณาดังกล่าวข้างต้นได้

(5) เสนอคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ให้มีการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการพิจารณาสิทธิแห่งทางเห็นเหมาะสม แล้วรายงานผลการดำเนินงานให้คณะกรรมการพิจารณาสิทธิแห่งทางทราบ เพื่อประกอบการพิจารณาเสนอต่อคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

(6) พิจารณาและเสนอความเห็นให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนผังภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ คณะอนุกรรมการพิจารณาสิทธิแห่งทางได้รับหนังสือ และข้อมูลเพียงพอแก่การพิจารณา

(7) ให้คำแนะนำและวินิจฉัยคำร้องขอของผู้รับใบอนุญาตตามข้อ 7 ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการใช้สิทธิในการปักหรือตั้งเสา หรือเดินสาย วางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใด ในการให้บริการโทรคมนาคม เป็นหนังสือเสนอต่อคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

(8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติมอบหมาย

## ส่วนที่สอง : การใช้สิทธิแห่งทางตามมาตรา 39 (3)

### 2.1 เหตุผลและความจำเป็นในการใช้สิทธิ

การใช้สิทธิแห่งทางตามมาตรา 39 (3) นั้น ผู้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโทรคมนาคมจะต้องมีเหตุผลความจำเป็นในการปักหรือตั้งเสา หรือเดินสาย วางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใด ในการให้บริการโทรคมนาคมในที่ดินของบุคคลอื่น

การขอใช้สิทธิแห่งทางตามมาตรา 39 (3) นี้ ประกอบด้วยการใช้สิทธิใน 4 ลักษณะ ดังนี้



1. การปักหรือตั้งเสาในการให้บริการโทรคมนาคม
2. การเดินสายในการให้บริการโทรคมนาคม
3. การวางท่อในการให้บริการโทรคมนาคม
4. การติดตั้งอุปกรณ์ในการให้บริการโทรคมนาคม

ตัวอย่างของเหตุผลและความจำเป็นในการใช้สิทธิ มีดังนี้ :

- กรณีขยายการให้บริการเพื่อรองรับความต้องการของลูกค้า
  - การขอติดตั้งอุปกรณ์กระจายสัญญาณโทรคมนาคม (WIFI) สำหรับให้บริการอินเทอร์เน็ตไร้สาย เพื่อเป็นทางเลือกในการใช้บริการและการเข้าถึงการบริการของลูกค้า
- บริเวณพื้นที่ซึ่งให้บริการสอดคล้องเป็นไปตามแผนดำเนินการ

## 2.2 การขออนุมัติจาก กสทช.

ตามพระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 บัญญัติว่าผู้รับใบอนุญาตมีเหตุต้องปักหรือตั้งเสาหรือเดินสาย วางท่อหรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดในการให้บริการโทรคมนาคมและจำเป็นต้องใช้สิทธิแห่งทาง ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติก่อนดำเนินการ (มาตรา 39 วรรคหนึ่ง) ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการนี้ คือ คณะกรรมการกิจการ

กระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ<sup>21</sup>

รายละเอียดเกี่ยวกับการขออนุมัติเห็นชอบจาก กสทช. มีดังนี้

### 2.2.1 เอกสารที่ต้องยื่นต่อ กสทช.

ผู้รับใบอนุญาตจะต้องนำเสนอเอกสารดังต่อไปนี้ต่อคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เพื่อขอความเห็นชอบในการปัก หรือตั้งเสาหรือเดินสาย วางท่อหรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดในการให้บริการโทรคมนาคม<sup>22</sup>

1. แผนผังตำแหน่งการติดตั้งลักษณะทิศทาง และแนวเขตในการปัก หรือตั้งเสาเดินสาย วางท่อ และติดตั้งอุปกรณ์ประกอบ
2. เอกสารประกอบ ดังนี้
  - (1) คำชี้แจงถึงเหตุผลและความจำเป็น

- (2) ชนิดและอุปกรณ์ที่จะติดตั้ง
- (3) วิเคราะห์ผลกระทบ เฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

- ด้านสิ่งแวดล้อม
- ด้านสุขภาพอนามัย
- ด้านทัศนียภาพ
- ด้านความมั่นคงของรัฐ

- (4) แนวทางการแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดจากการวิเคราะห์ ผลกระทบตาม (3)

3. แผ่นบันทึกข้อมูลซีดี (Compact Disc-CD) หรือ ดีวีดี (Digital Versatile Disc-DVD) ที่บันทึกรายละเอียดข้อมูลข้างต้น จำนวน 1 ชุด

<sup>21</sup> โปรดดูพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 81

<sup>22</sup> โปรดดูประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 3



**ตัวอย่างที่ 1 การใช้สิทธิแห่งทาง (กรณีการปัก หรือตั้งเสาในการให้บริการโทรคมนาคม)**

กพส. ได้กำหนดให้ผู้ที่มีประสงค์ใช้สิทธิในการปักหรือตั้งเสาโทรคมนาคม ต้องนำส่งเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณา ดังนี้<sup>23</sup>

**(1) แผนผังแสดงลักษณะแนวเขต**

แผนผังแสดงลักษณะทิศทางและแนวเขต ขอให้แนบแผนที่ Google earth สถานที่ที่จะทำการตั้งเสา พร้อมสถานที่สำคัญที่อยู่ภายในแผนที่ และพิกัดที่ตั้ง (lat-long)

**(2) ข้อมูลทั่วไป**

(2.1) รายละเอียดสถานที่ตั้งโทรคมนาคม

ชื่อสถานี : _____	ประเภทสถานี : <input type="checkbox"/> เก่า <input type="checkbox"/> ใหม่
	<input type="checkbox"/> Indoor <input type="checkbox"/> outdoor
ที่ตั้ง : _____ หมู่ที่ : _____ ถนน : _____ ตำบล : _____	
อำเภอ : _____ จังหวัด : _____ รหัสไปรษณีย์ : _____	
LAT : _____ LONG : _____	

(2.2) เสาโทรคมนาคมในพื้นที่ใกล้เคียง

(บริษัท ประเภทของเสา ความสูง)

**(3) รายละเอียดสถานี**

ระบบวิทยุคมนาคม : <input type="checkbox"/> GSM <input type="checkbox"/> GSM 1800 <input type="checkbox"/> อื่นๆ _____	
ความถี่วิทยุ : Tx _____ MHz, Rx _____ MHz กำลังส่ง : _____ Watt	
ประเภทเสา : <input type="checkbox"/> Guyed <input type="checkbox"/> Square-Self <input type="checkbox"/> Self-Supporting <input type="checkbox"/> อื่นๆ _____	ความสูง _____ m ความสูง _____ m ความสูง _____ m ความสูง _____ m
ขนาดพื้นที่ : _____ X _____ m	
ลักษณะสถานีวิทยุ : <input type="checkbox"/> Container <input type="checkbox"/> อาคาร/ห้อง <input type="checkbox"/> Cabinet <input type="checkbox"/> อื่นๆ _____	ขนาด _____ X _____ m ขนาด _____ X _____ m ขนาด _____ X _____ m ขนาด _____ X _____ m
ประเภทระบบสื่อสารสัญญาณ : <input type="checkbox"/> Microwave Copper cable <input type="checkbox"/> Optical Fiber จำนวน _____ Core (s)	

<sup>23</sup> ฝ่ายเลขานุการ กพส. สำนักพัฒนานโยบายและกฎกติกา สำนักงาน กสทช. "ตัวอย่างแนวทางในการนำเสนอเอกสารต่อ กสทช. ในการขอใช้สิทธิแห่งทาง". เอกสารประกอบการประชุมวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553, หน้า 3 - 7







## ตัวอย่างที่ 2 : การใช้สิทธิแห่งทาง (กรณีการติดตั้งอุปกรณ์โทรคมนาคม)

กพส. ได้กำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะใช้สิทธิในการติดตั้งอุปกรณ์โทรคมนาคม ต้องนำส่งเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณา ดังนี้<sup>24</sup>

### (1) แผนผังแสดงลักษณะทิศทาง

ในส่วนที่เป็นภาพรวม และรายละเอียดแต่ละจุดที่ดำเนินการติดตั้ง พร้อม LAT. LONG. ลงบนแผนที่ มีรายละเอียดดังนี้

1. Routing Diagram - ภาพรวมของจุดติดตั้งอุปกรณ์รวมถึงการเชื่อมโยงการสื่อสารข้อมูล

2. Detail Plan - รายละเอียดเส้นทางติดตั้ง

2.1 ระบุสถานที่สำคัญชื่อถนน เขต จังหวัดประกอบในแผนผังแสดงทิศทาง

2.2 จัดทำภาพตัวอย่างลักษณะการติดตั้งบนสถานที่ที่มีความแตกต่างกัน เช่น

- X1 = บนเสาไฟฟ้า (ภาพตัวอย่างการติดตั้ง)
- X2 = บนอาคาร (ภาพตัวอย่างการติดตั้ง)
- X3 = บนป้าย (ภาพตัวอย่างการติดตั้ง)
- X4 = บนสถานี BTS (ภาพตัวอย่างการติดตั้ง)
- X... = สถานที่ใดที่แตกต่างออกไป (ภาพตัวอย่างการติดตั้ง)

2.3 ระบุจุดที่จะทำการติดตั้งแบบ X ใดๆ และจุดพิกัดใด เช่น AP1 (x2), AP15 (x4) ไปตามถนนที่จะติดตั้งเพื่อให้คณะอนุกรรมการพิจารณาสิทธิแห่งทางได้ตรวจสอบข้อมูลการติดตั้งได้

3. การจัดทำแผนผังแสดงทิศทางให้จัดทำบน Bangkok guide หรือ Google earth ก็ได้ โดยให้มุมที่ระยะ 100 เมตร

4. แบบรับรองตนเองของผู้ประกอบการ (Supplier's Declaration of Conformity: SDoC)

### (2) เหตุผลและความจำเป็น

### (3) ชนิดและอุปกรณ์

ขอให้จัดส่ง Specification ทั้งนี้ ต้องสอดคล้องกับเงื่อนไขแบบท้ายใบอนุญาตที่กำหนด ทั้งกำลังส่งของอุปกรณ์และคลื่นที่ได้รับอนุญาตจาก กสทช. รูปแบบการติดตั้ง อาทิ ในอาคาร เสา ไฟฟ้า หรือสถานที่อื่นใด เพื่อพิจารณาประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบประกอบกัน

### (4) การวิเคราะห์ผลกระทบ<sup>25</sup>

การวิเคราะห์ผลกระทบต้องพิจารณาพื้นที่และกิจกรรมของโครงการหรือเส้นทางที่จะดำเนินการอยู่ในเขตพื้นที่หรือกิจกรรมที่ต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบตามรูปแบบที่กำหนดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรือกฎกระทรวง หรือประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้อง หรือไม่ หากพื้นที่หรือประเภทขนาด หรือกิจการที่ดำเนินการเข้าข่ายต้องจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบ (Environmental Impact Assessment : EIA) หรือจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Evaluation : IEE) ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงที่รับผิดชอบกำหนด และให้ตรวจสอบโครงการด้วยว่าเข้าข่ายตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารหรือไม่ หากเข้าข่ายให้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 22 - 25

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 25 - 27



หากพื้นที่หรือประเภท ขนาด หรือกิจการที่ดำเนินการไม่เข้าข่ายต้องจัดทำ การวิเคราะห์ผลกระทบ หรือจัดทำรายงานผลกระทบ สิ่งแวดล้อมเบื้องต้น ให้ดำเนินการวิเคราะห์ ผลกระทบตามแนวทางเบื้องต้น ดังนี้

**4.1 ด้านสิ่งแวดล้อม**

วิเคราะห์ถึงสภาพแวดล้อม ปัจจุบันว่ามีสภาพพื้นที่ที่จะดำเนินโครงการและ สภาพบริเวณโดยรอบอย่างไร มีการใช้ที่ดินโดยรอบ เพื่อการใดบ้าง ทั้งด้านทิศเหนือ ใต้ ตะวันออก และตะวันตก นอกจากนี้ สภาพแวดล้อมหรือ ทรัพยากรในพื้นที่และพื้นที่โดยรอบเป็นอย่างไร เป็นถนน แหล่งน้ำ ชุมชน สถานที่สำคัญ หรือ สิ่งก่อสร้างชนิดใด และมีทรัพยากรสิ่งแวดล้อม ที่สำคัญในพื้นที่และบริเวณโดยรอบหรือไม่ เป็นอะไรบ้าง เช่น ป่าพรุ ป่าชายเลน จากนั้นจึงมี การประเมินถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น โดย พิจารณาผลกระทบทั้งด้านทรัพยากรทางกายภาพ ทรัพยากรนิเวศวิทยา คุณค่าการใช้ประโยชน์ของ มนุษย์ และคุณค่าคุณภาพชีวิต ทั้งนี้ จะต้องนำ ประเด็นข้อห่วงใยและความเห็นของประชาชนที่อยู่ ใกล้เคียง (ถ้ามี) มาพิจารณาเสนอมาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและมาตรการ ติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย

**4.2 ด้านสุขอนามัย**

วิเคราะห์ถึงสภาพแวดล้อม ปัจจุบันในด้านสวัสดิภาพและสุขอนามัย ว่าสภาพ พื้นที่ที่จะดำเนินโครงการและสภาพบริเวณโดยรอบ ในปัจจุบันเป็นอย่างไร มีการใช้ที่ดินโดยรอบเพื่อ การใดบ้าง รวมทั้งต้องประเมินผลกระทบต่อ สุขอนามัยของประชาชนบริเวณใกล้เคียงด้วย ทั้งในด้านคุณภาพอากาศ เสียง ความสิ้นสะเทือน

และคลื่นรังสี ซึ่งจะมีผลกระทบต่อชุมชนบริเวณ ใกล้เคียง เช่น จากการดำเนินการในขั้นตอนการ เตรียมพื้นที่ก่อสร้าง ขั้นตอนการก่อสร้าง การปัก หรือตั้งเสา การบรรทุกขนส่งวัสดุก่อสร้าง และขั้นตอน ภายหลังจากที่ดำเนินการเสร็จแล้ว นอกจากนี้ จะมี มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบด้านสุขอนามัย และมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบด้าน สุขอนามัยในช่วงดำเนินการก่อสร้างและภายหลังที่ การก่อสร้างเสร็จแล้วอย่างไร เช่น มีมาตรการใน การควบคุมปริมาณฝุ่นละอองและระดับความดังของ เสียงที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมก่อสร้าง (เช่น เครื่องจักร การเจาะหรือตอกฐานราก การขนส่งวัสดุและอุปกรณ์ ก่อสร้าง) อย่างไร มีผลกระทบต่อความปลอดภัย ของประชาชนหรือไม่ อย่างไร และจะมีมาตรการ ป้องกันอันตรายต่อสวัสดิภาพ สุขอนามัย และ ความปลอดภัยของประชาชนอย่างไร

**4.3 ด้านทัศนียภาพ**

วิเคราะห์ถึงสภาพแวดล้อม ปัจจุบันในด้านภูมิทัศน์และทัศนียภาพในบริเวณ ที่จะดำเนินโครงการและบริเวณโดยรอบว่าเป็น แหล่งธรรมชาติ แหล่งโบราณสถาน แหล่งท่องเที่ยว ที่สำคัญหรือสถานที่ที่มีลักษณะเฉพาะพิเศษอย่างไร หรือไม่ โดยให้มีการประเมินผลกระทบด้านทัศนียภาพ กล่าวคือ พิจารณาส่งก่อสร้างของโครงการว่าในการ ปักหรือตั้งเสา เดินสาย วางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ ประกอบใดในการให้บริการโทรคมนาคม มีความ กลมกลืนกับสภาพแวดล้อมโดยเฉพาะด้านภูมิทัศน์ และทัศนียภาพในบริเวณดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร หรือจะเป็นการบดบังแหล่งโบราณสถาน สถานที่ สำคัญหรือแหล่งธรรมชาติหรือไม่ พิจารณาการ เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิทัศน์ในพื้นที่และบริเวณโดย รอบโดยเฉพาะสภาพแวดล้อมอันเป็นธรรมชาติ



พร้อมทั้งประเมินผลกระทบด้านทัศนียภาพหากมีการปักหรือตั้งเสา เตินสาย วางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดในการให้บริการโทรคมนาคมแล้ว นอกจากนี้ จะมีมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบด้านทัศนียภาพ และมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบด้านทัศนียภาพอย่างไร

#### 4.4 ด้านความมั่นคงของรัฐ

วิเคราะห์ถึงสภาพแวดล้อม

ปัจจุบันในพื้นที่ที่จะดำเนินโครงการและบริเวณใกล้เคียงโดยเฉพาะในเขตปลอดภัยในราชการทหาร พื้นที่ชายแดน เขตพระราชฐาน สถานที่สำคัญทางราชการ พื้นที่อนุรักษ์ เป็นต้น โดยให้มีการประเมินผลกระทบด้านความมั่นคงแห่งรัฐ กล่าวคือ พิจารณาว่าหลังจากการปักหรือตั้งเสา เตินสาย วางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดในการให้บริการ

โทรคมนาคมแล้ว จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยหรือการป้องกันประเทศ หรือเป็นการยากในการที่หน่วยงานของรัฐจะปกป้องคุ้มครองความมั่นคงของรัฐหรือไม่ อย่างไร นอกจากนี้ จะมีมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบด้านความมั่นคงแห่งรัฐ และมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบด้านความมั่นคงแห่งรัฐอย่างไร

(5) แนวทางการแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหาย ที่เกิดขึ้นจากการวิเคราะห์ผลกระทบ

(6) CD หรือ DVD บันทึกข้อมูลข้างต้น

ทั้งนี้ หากมีหลายจุดที่ต้องการติดตั้งให้จัดทำเป็นตารางสรุปให้ชัดเจน ดังนี้

#### ตารางสรุปรายละเอียดการขอความเห็นชอบตั้งเสาโทรคมนาคม

ลำดับที่	รหัสอุปกรณ์	รูปแบบการติดตั้ง	พื้นที่ติดตั้ง							
			สถานที่ติดตั้ง	ที่อยู่	ถนน	ตำบล	อำเภอ	จังหวัด	LAT	LONG

#### 2.2.2 ขั้นตอนการพิจารณา<sup>26</sup>

ขั้นตอนการพิจารณาให้ความเห็นชอบให้มีการใช้สิทธิแห่งทางตามมาตรา 39 (3) ประกอบด้วย

ขั้นตอนที่ 1 การรับเรื่อง

ขั้นตอนที่ 2 การพิจารณาของฝ่าย

เลขานุการ กพส.

ขั้นตอนที่ 3 การพิจารณาของ กพส.

ขั้นตอนที่ 4 การพิจารณาของ กสทช.

กลั่นกรอง

ขั้นตอนที่ 5 การพิจารณาของ กสทช.

ขั้นตอนที่ 6 แจ้งความเห็นแก่ผู้รับ

ใบอนุญาต

<sup>26</sup> รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการพิจารณาสีทธิแห่งทาง ปี พ.ศ. 2552, หน้า 4 - 7



### ขั้นตอนที่ 1 การรับเรื่อง

สำนักงาน กสทช. รับเรื่อง โดยผ่านกระบวนการธุรการของสำนักงาน ระยะเวลาการดำเนินงานไม่เกิน 5 วัน

### ขั้นตอนที่ 2 การพิจารณาของ

ฝ่ายเลขานุการ กพส. (ส่วนสิทธิแห่งชาติ: สส.)

ส่วนสิทธิแห่งชาติ โครงข่าย และโครงสร้างพื้นฐาน (สส.) สำนักพัฒนานโยบายและกฎกติกา (พต.) รับเรื่องโดยผ่านกระบวนการธุรการของสำนัก และดำเนินการกระจายเรื่องให้กับส่วนงานที่เกี่ยวข้อง งานบริหารทั่วไปตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสาร หากครบถ้วนส่งเรื่องให้งานวิศวกรรมและส่วนงานวิเคราะห์ผลกระทบ ดำเนินการวิเคราะห์ตามเกณฑ์ที่ กพส. กำหนด กรณีตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ได้รับใบอนุญาตที่ขอใช้สิทธิหรือตรวจสอบเอกสารที่ได้รับพบว่าไม่ครบถ้วน จะแจ้งให้ผู้รับใบอนุญาตดังกล่าวทราบภายใน 5 วัน กรณีตรวจสอบแล้วมีความครบถ้วน จะเสนอเรื่องเข้าที่ประชุม กพส.

### ขั้นตอนที่ 3 การพิจารณาของ กพส.

กพส. กำหนดประชุมไม่เกินเดือนละ 4 ครั้งสำหรับการพิจารณาคำขอใช้สิทธิแห่งชาติ โดย กพส. ได้สร้างเกณฑ์เพื่อพิจารณาการใช้สิทธิของผู้รับใบอนุญาตให้เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน เพื่อให้เสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ และโปร่งใส

### ขั้นตอนที่ 4 การพิจารณาของ กสทช.

#### กลั่นกรอง

เมื่อ กพส. ให้ความเห็นชอบแผนผังของผู้รับใบอนุญาตแล้ว สส. (พต.) จะนำเสนอให้ กสทช. กลั่นกรองด้านการแข่งขันอย่างเสรี ให้ความเห็นชอบแล้วจึงนำเสนอที่ประชุม กสทช. ภายใน 5 วัน

### ขั้นตอนที่ 5 การพิจารณาของ กสทช.

เมื่อ กสทช. กลั่นกรอง ให้ความเห็นชอบนำเสนอที่ประชุม กสทช. ฝ่ายเลขานุการจะนำเสนอดำเนินการให้ความเห็นชอบแผนผังเข้าสู่ที่ประชุม กสทช. ส่วนระยะเวลาที่เหลือเป็นการนำเสนอที่ประชุม กสทช. ทั้งนี้ กระบวนการนำเสนอเข้าที่ประชุม กสทช. ภายใน 15 วัน

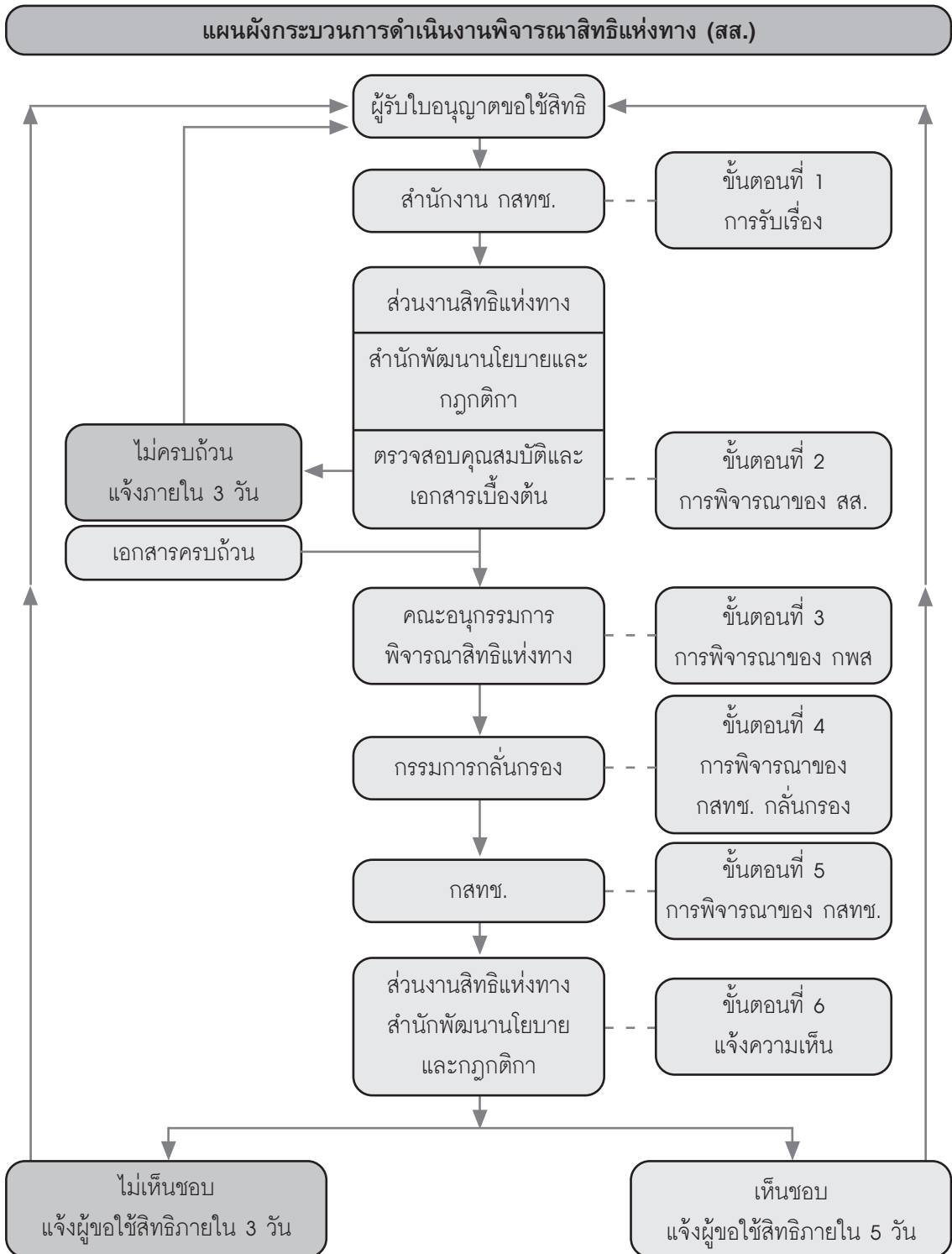
### ขั้นตอนที่ 6 แจ้งความเห็นแก่ผู้รับใบ

#### อนุญาต

เมื่อได้รับความเห็นจากที่ประชุม กสทช. เสร็จเรียบร้อยแล้วฝ่ายเลขานุการฯ จะดำเนินการแจ้งผู้รับใบอนุญาตให้แล้วเสร็จ ภายใน 5 วัน เป็นอันเสร็จสิ้นกระบวนการพิจารณาให้อนุญาต

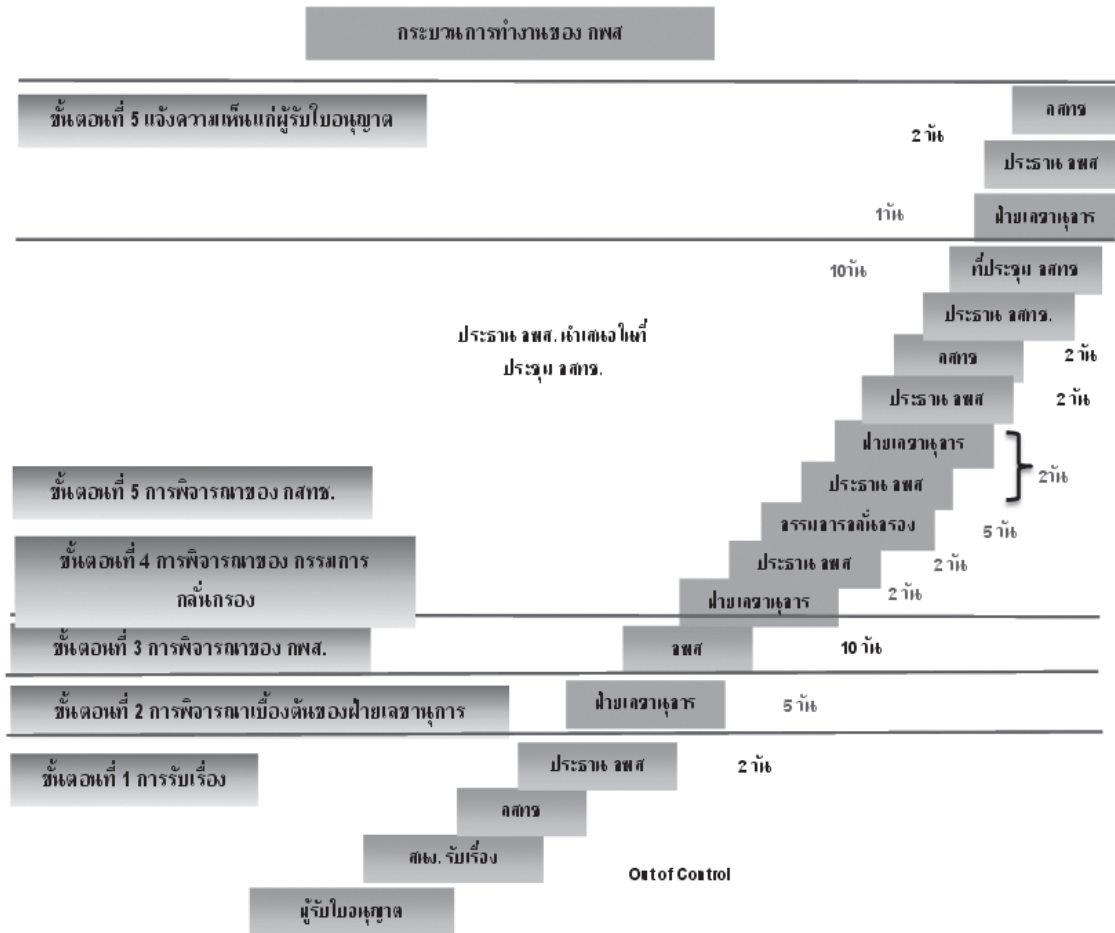


แผนผังที่แสดงกระบวนการดำเนินงานพิจารณาสิทธิแห่งทาง





แผนผังแสดงกรอบระยะเวลาการปฏิบัติงานให้ความเห็นชอบการใช้สิทธิแห่งทาง



**2.2.3 เกณฑ์การพิจารณา**

ประกาศ กทข. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง กำหนดไว้ในข้อ 4.1 ว่า การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการปัก หรือตั้งเสา หรือเดินสายวางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบรายใดของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม จะต้องตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานดังนี้

**1. ต้องไม่เลือกปฏิบัติ เสมอภาค**

**และโปร่งใส** หลักการข้อนี้หมายความว่า การพิจารณาให้ความเห็นชอบนั้นคณะกรรมการจะต้องปฏิบัติต่อผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมทุกรายโดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกันอย่างเสมอภาค และสามารถตรวจสอบได้



## 2. การลงทุนไม่ซ้ำซ้อน

• ในพื้นที่บริเวณเดียวกันได้มีผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายอื่นให้บริการลูกค้ากลุ่มเดียวกันเพียงพออยู่แล้วหรือไม่

• เป็นโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคม ร่วมกัน เช่น เสาอากาศ (Tower), สถานที่ (Site), สายอากาศ (Antenna), แหล่งจ่ายไฟ (Power Supply) ที่คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ มีนโยบายหรือมาตรการให้ใช้ร่วมกันหรือไม่

3. ไม่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ด้านทหาร เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

4. ไม่ลดประโยชน์ในการใช้ที่ดินของเจ้าของหรือผู้ครอบครองกรรมสิทธิ์

• การดำเนินการติดตั้งอุปกรณ์ไม่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของ หรือครอบครองที่ดินนั้นเกินสมควร

• การดำเนินการติดตั้งอุปกรณ์ไม่ทำให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นลดลงจนเกินสมควรแก่เหตุ

5. ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน หรือมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

• การดำเนินการติดตั้งอุปกรณ์ไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญและไม่ส่งผลกระทบต่อธรรมชาติ

• การดำเนินการติดตั้งอุปกรณ์ไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่โดยรอบ

• การดำเนินการติดตั้งอุปกรณ์ไม่กระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในบริเวณ

ใกล้เคียงทั้งในด้านคุณภาพอากาศ เสียง ความสั่นสะเทือน และคลื่นรังสี

• การดำเนินการติดตั้งอุปกรณ์ไม่กระทบต่อภูมิทัศน์และทัศนียภาพในบริเวณที่จะดำเนินโครงการ

6. สอดคล้องกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

การอนุญาตจะเห็นชอบเฉพาะที่ไม่ขัดต่อกฎระเบียบของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น

• กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

• กฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

• กฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ

• กฎหมายว่าด้วยรถไฟฟ้าใต้ดิน

• กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารสูง

7. สอดคล้องกับประกาศหรือคำวินิจฉัยที่ออกโดย กสทช.

• จะพิจารณานุญาตเฉพาะการใช้สิทธิแห่งทางที่ไม่ขัดต่อประกาศหรือคำวินิจฉัยของ กสทช.

### 2.2.4 เงื่อนไขประกอบการให้ความเห็นชอบ

การอนุมัติให้ความเห็นชอบนั้น คณะกรรมการจะกำหนดเงื่อนไขประกอบการให้ความเห็นชอบ ดังนี้

(1) บริษัทฯ ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ตามที่ กสทช. ประกาศกำหนด เช่น ใบอนุญาตให้ตั้งสถานีวิทยุคมนาคม เป็นต้น





(2) บริษัทฯ ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารสูง เป็นต้น

(3) ทำความตกลงกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินตามแนวทางที่ กสทช. ประกาศกำหนด ทั้งนี้ การตกลงดังกล่าวต้องโปร่งใส เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ

(4) ภายหลังจากการอนุญาต หากตรวจพบว่ามีผลกระทบเกิดขึ้นในด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสุขอนามัย ด้านทัศนียภาพ และด้านความมั่นคงของรัฐ กสทช. สามารถพิจารณาเพิ่มเติมเงื่อนไขต่างๆ ได้

### 2.3 การทำความตกลงกับเจ้าของที่ดิน หรือผู้ครอบครองที่ดิน

การปักหรือตั้งเสา หรือเดินสาย วางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดในการให้บริการโทรคมนาคมในที่ดินของบุคคลอื่น ตามมาตรา 39 (3) ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ผู้รับใบอนุญาตต้องทำความตกลงกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นตามแนวทางที่ กสทช. ประกาศกำหนด และข้อตกลงดังกล่าวต้องอ้าวงไว้ซึ่งความเสมอภาค เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ<sup>27</sup>

ปัจจุบัน กสทช. อนุมัติในหลักการให้จัดทำแนวทางการทำความตกลงเพื่อขอใช้สิทธิแห่งทางในการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นในการให้บริการโทรคมนาคมขึ้นเพื่อรับฟังความคิดเห็น

สาธารณะ<sup>28</sup> หลังจากนั้นจะได้มีการปรับแก้ไขแล้วเสนอให้ กสทช. ให้ความเห็นชอบเพื่อบังคับใช้ต่อไป ซึ่งประกาศแนวทางการทำความตกลง เพื่อขอใช้สิทธิแห่งทางในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นตามมาตรา 39 วรรคสอง อนุมาตราสามนี้น่าจะมีผลบังคับใช้ภายในปี 2554 นี้

ร่างประกาศคณะกรรมการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องแนวทางการทำความตกลงเพื่อขอใช้สิทธิแห่งทางในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นในการให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ. .... มีสาระสำคัญดังนี้ :<sup>29</sup>

1. การขอใช้สิทธิแห่งทางในการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นต้องดำเนินการเจรจากับเจ้าของที่ดิน/เจ้าของทรัพย์สินโดยมีเนื้อหาอย่างน้อย ดังนี้

- (1) เหตุผลและความจำเป็นในการใช้ประโยชน์จากที่ดิน/ทรัพย์สิน
- (2) ลักษณะและชนิดของอุปกรณ์ที่จะติดตั้ง
- (3) ระยะเวลาของการใช้สิทธิตั้งแต่เริ่มต้นถึงสิ้นสุด
- (4) แจ้งผลกระทบและแนวทางแก้ไขอันอาจเกิดขึ้นในด้านที่เกี่ยวข้อง อาทิ
  - ด้านสิ่งแวดล้อม
  - ด้านทัศนียภาพ
  - ด้านสุขภาพอนามัย
  - ด้านความมั่นคงของรัฐ
- (5) ค่าตอบแทน

<sup>27</sup> โปรดดูประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 5 ค (1)

<sup>28</sup> โปรดดูรายงานการประชุม กสทช. ครั้งที่ 19/2554 เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2554

<sup>29</sup> ผู้สนใจสามารถดูร่างประกาศแนวทางการทำความตกลงเพื่อขอใช้สิทธิแห่งทางในการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นในการให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ. .... ได้ที่ [www.nbtc.go.th](http://www.nbtc.go.th)



2. ข้อตกลงหรือหนังสือยินยอมให้ใช้ที่ดินหรือทรัพย์สิน ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร

3. ก่อนเข้าดำเนินการให้ผู้รับใบอนุญาตแจ้งรายละเอียดการเข้าใช้ที่ดินหรือทรัพย์สินล่วงหน้าอย่างน้อย 30 วัน

4. กรณีในที่ดินนั้นมีผู้อยู่อาศัยและ/หรือประกอบกิจการงานโดยชอบด้วยกฎหมาย ต้องได้รับความยินยอมจากผู้อยู่อาศัยและ/หรือผู้ประกอบการงานดังกล่าวด้วย

5. ให้ผู้รับใบอนุญาตแจ้ง ชื่อ ที่อยู่ เบอร์โทรศัพท์ของเจ้าหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาต หรือวิศวกรควบคุมงานที่สามารถติดต่อได้ เพื่อประโยชน์ในการแก้ไข เยียวยาในกรณีที่ได้รับผลกระทบจากการเข้าใช้ที่ดินหรือทรัพย์สิน

6. ให้ผู้รับใบอนุญาตรื้อถอนเสา สาย ท่อหรืออุปกรณ์ใดใดในการให้บริการโทรคมนาคม พร้อมทั้งปรับปรุงบูรณะที่ดินให้กลับคืนสู่สภาพเดิมเมื่อการใช้สิทธิสิ้นสุดหรือเมื่อไม่มีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินหรือทรัพย์สิน เว้นแต่ได้มีการตกลงไว้เป็นอย่างอื่น

7. แนวทางการเจรจาตกลงข้างต้นต้องอยู่บนพื้นฐานหลักการ เป็นธรรม โปร่งใส และไม่เลือกปฏิบัติ

เมื่อผู้รับใบอนุญาตได้ดำเนินการปักหรือตั้งเสา หรือเดินสาย วางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือแก่ กสทช. ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้ดำเนินการแล้วเสร็จ<sup>30</sup>

หากผู้รับใบอนุญาตที่มีความประสงค์จะเปลี่ยนแปลงแบบหรือแผนผังการดำเนินงานให้ยื่นแบบหรือแผนผังการดำเนินงานแก่ กสทช. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินงาน ทั้งนี้ กสทช. พิจารณาแล้วมีความเห็นว่ามีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญอาจขอให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบด้วยก็ได้<sup>31</sup>

## 2.4 การจ่ายค่าตอบแทน

ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าตอบแทนการใช้ที่ดิน เพื่อปักหรือตั้งเสา หรือเดินสาย วางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ใดใดในการให้บริการโทรคมนาคมตามหลักเกณฑ์ดังนี้ :

ก. ให้ผู้รับใบอนุญาตจ่ายค่าตอบแทนให้แก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองที่ดิน ตามหลักเกณฑ์วิธีการ เงื่อนไข หรือข้อตกลงที่ได้ตกลงยอมรับร่วมกันระหว่างผู้รับใบอนุญาตกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน<sup>32</sup>

ข. การกำหนดค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ผู้รับใบอนุญาตจะให้สถาบันวิชาชีพ หรือบริษัทที่ปรึกษาด้านการประเมินมูลค่าที่ดินทำการศึกษาและกำหนดราคาค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ในที่ดินดำเนินการก็ได้<sup>33</sup>

## 2.5 การอุทธรณ์และการคัดค้าน

การอุทธรณ์หรือร้องขอต่อคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเกิดจากเหตุ 2 ประการอย่างใดอย่างหนึ่งดังนี้ :<sup>34</sup>

<sup>30</sup> โปรดดูประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 5.2

<sup>31</sup> โปรดดูประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 5.3

<sup>32</sup> โปรดดูประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 6.1 (ค)

<sup>33</sup> โปรดดูประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 6.3

<sup>34</sup> พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 39 วรรค 3



ก. ผู้รับใบอนุญาตที่ประสงค์จะปักหรือตั้งเสา หรือเดินสาย วางท่อหรือติดตั้งอุปกรณ์ใดในการให้บริการโทรคมนาคมไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของ หรือผู้ครอบครองที่ดินให้เข้าใช้ที่ดินนั้น

ข. เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินเรียกค่าใช้จ่ายหรือค่าตอบแทนสูงเกินกว่าปกติในสภาพการใช้ประโยชน์เช่นนั้น เพื่อปักหรือตั้งเสา หรือเดินสาย วางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดในการให้บริการโทรคมนาคม

ผู้รับใบอนุญาตที่ประสงค์จะปักหรือตั้งเสา หรือเดินสาย วางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ใดในการให้บริการโทรคมนาคมนั้นสามารถร้องขอต่อ กสทช. เพื่อพิจารณาได้ โดยส่งรายละเอียดและเหตุผลประกอบอย่างน้อย ดังนี้<sup>35</sup>

- 1) ปัญหาที่ไม่สามารถเจรจาตกลงกันได้
- 2) แผนผังแสดงรายละเอียดของลักษณะทิศทาง และแนวเขตในการปักหรือตั้งเสา หรือเดินสาย วางท่อ หรืออุปกรณ์ประกอบใด และข้อมูลที่เกี่ยวข้อง
- 3) คำชี้แจง เหตุผล และความจำเป็นที่ต้องดำเนินการ
- 4) การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการ และไม่ดำเนินการ รวมทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นหากไม่ดำเนินการหรือดำเนินการตามที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเรียกร้อง

คณะกรรมการจะพิจารณาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นของผู้รับใบอนุญาต และเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินตลอดจนผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

ก. หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าการปักหรือตั้งเสา หรือเดินสาย วางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดในการให้บริการโทรคมนาคมเป็นความจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ไม่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองที่ดินให้คณะกรรมการแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้รับใบอนุญาต และเจ้าของที่ดิน หรือผู้ครอบครองที่ดิน ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ พร้อมเหตุผลและรายละเอียดการเข้าใช้ทรัพย์สิน กำหนดวัน เวลา และการที่จะกระทำ รวมทั้งอัตราค่าตอบแทนการใช้ทรัพย์สิน<sup>36</sup>

ในกรณีที่คณะกรรมการมีความจำเป็นต้องกำหนดค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการปักหรือตั้งเสา หรือเดินสาย วางท่อ และติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดเพื่อให้บริการโทรคมนาคม คณะกรรมการจะคิดค่าตอบแทนที่สะท้อนราคากลางของหน่วยงานราชการหรือราคาประเมินของกรมที่ดิน เวลาที่ผู้รับใบอนุญาตประสงค์จะใช้ที่ดิน อาจปรับเพิ่มหรือลดลง (adjust) ได้ โดยคำนึงถึงสภาพทางเศรษฐกิจ ทำเลที่ตั้งที่ดิน ราคาที่ดินพื้นที่ใกล้เคียง และปัจจัยอื่นๆ ที่อาจมีผลทำให้ราคาที่ดินเปลี่ยนแปลงไปเมื่อได้มีการใช้ที่ดินดังกล่าวแล้ว<sup>37</sup>

ข. หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าการปักหรือตั้งเสา หรือเดินสาย วางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดในการให้บริการโทรคมนาคมเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองที่ดิน ให้คณะกรรมการแจ้งเป็นหนังสือ

<sup>35</sup> ประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 7.1

<sup>36</sup> พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 39 วรรค 3 และ ประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 7.2 และ 7.5

<sup>37</sup> โปรดดูประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 7.4



ให้ผู้รับใบอนุญาตและเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ พร้อมเหตุผล และอัตราค่าเสียหายอันเกิดจากการ ดำเนินการที่ผู้รับใบอนุญาตต้องชำระ ทั้งนี้ อัตรา ค่าเสียหายดังกล่าวให้มีอัตราเท่ากับมูลค่าของที่ดิน ที่ด้อยค่าลง หรือเท่ากับมูลค่าแห่งความเสียหายจริง ที่พิสูจน์ได้<sup>38</sup>

เจ้าของที่ดิน หรือผู้ครอบครองที่ดิน สามารถยื่นคำร้องเพื่อคัดค้านการเข้าใช้ทรัพย์สินได้ โดยยื่นคำร้องแสดงเหตุผลอันไม่สมควรดำเนินการ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อ การใช้ประโยชน์หรือเกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสจากการ ใช้ประโยชน์จากที่ดินได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการเพื่อให้คณะกรรมการ พิจารณาทบทวนโดยถือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ให้เป็นที่สุด<sup>39</sup>

ในกรณีที่มีการยื่นคำร้องคัดค้าน การขอเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินต่อคณะกรรมการเพื่อ ทบทวนการขอเข้าใช้ประโยชน์ดังกล่าว และ คณะกรรมการได้พิจารณากำหนดจำนวนค่าตอบแทน การใช้ประโยชน์ในที่ดินแล้ว แต่เจ้าของที่ดินไม่ยอมรับ ค่าตอบแทนตามอัตราหรือจำนวนที่คณะกรรมการ กำหนด ให้ผู้รับใบอนุญาตวางเงินค่าตอบแทนตาม จำนวนเงินดังกล่าวต่อคณะกรรมการ ทั้งนี้ การวางเงิน ให้เป็นไปตามระเบียบของสำนักงาน กสทช. ในกรณีที่ ผู้รับใบอนุญาตหรือเจ้าของที่ดินไม่พอใจในจำนวน

ค่าตอบแทนที่คณะกรรมการกำหนด ก็มีสิทธิที่จะ ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้<sup>40</sup>

## 2.6 การเข้าใช้สิทธิ

เมื่อพ้นกำหนดเวลาสามสิบวันตามที่ กสทช. ได้แจ้ง และผู้รับใบอนุญาตได้จ่ายค่าตอบแทนการ ใช้ประโยชน์ในที่ดินแล้ว ผู้รับใบอนุญาตมีสิทธิใช้ ที่ดินเพื่อดำเนินการปักหรือตั้งเสา หรือเดินสาย วางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดที่ดินของผู้อื่นได้ และให้เป็นไปตามหลักปฏิบัติทางวิชาการ และหาก มีการใช้ที่ดินร่วมกันกับหน่วยงานของรัฐ หรือผู้รับ ใบอนุญาตรายอื่น ให้ประสานแนวทางปฏิบัติกับ หน่วยงานของรัฐหรือผู้รับใบอนุญาตรายอื่นนั้น เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และไม่ก่อให้เกิด ความเสียหายแก่สาธารณะ<sup>41</sup>

ผู้รับใบอนุญาตที่ได้รับสิทธิในการปักหรือตั้ง เสา หรือเดินสาย วางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใด จะใช้ประโยชน์จากสิทธิที่ได้ เพื่อการอื่นนอกเหนือ จากที่ได้รับอนุญาตมิได้<sup>42</sup>

## 2.7 การบำรุงรักษา

ผู้รับใบอนุญาตสามารถเข้าไปในที่ดินที่มี โครงข่ายโทรคมนาคม เสา สาย ท่อ หรืออุปกรณ์ ประกอบใดที่อยู่ในที่ดินนั้นได้ เพื่อวัตถุประสงค์ใน การตรวจสอบ บำรุงรักษา ซ่อมแซม หรือป้องกัน อันตรายหรือความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น<sup>43</sup>

<sup>38</sup> ประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 7.6

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 39 วรรค 4 และ ประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 7.7

<sup>40</sup> พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 40 และ ประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 7.8

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 39 วรรค 5 และ ประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 10.2

<sup>42</sup> ประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 15

<sup>43</sup> ประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 8 วรรคหนึ่ง



ผู้รับใบอนุญาตที่มีการใช้สิทธิในการปักหรือตั้งเสา หรือเดินสาย วางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใด ต้องดำเนินการบำรุงรักษา ปรับปรุง แก้ไข ในทรัพย์สินแห่งตนอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้โครงข่ายโทรคมนาคมสามารถใช้งานได้เป็นปกติ<sup>44</sup>

## 2.8 การรับประกันในความเสียหาย

2.8.1 ในกรณีที่มีความเสียหายปรากฏอย่างชัดแจ้งอันเนื่องมาจากโครงข่ายโทรคมนาคม เสา สาย ท่อ หรืออุปกรณ์ที่อยู่ในที่ดินนั้น หรือเกิดจากการดำเนินการบำรุงรักษา ผู้เสียหายที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบ มีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายนั้นจากผู้รับใบอนุญาตได้โดยการเยียวยาต่อความเสียหายจะต้องสามารถชดเชยอย่างเพียงพอเป็นธรรม และสมควรแก่เหตุแห่งความเสียหายดังกล่าว<sup>45</sup>

2.8.2 ในกรณีที่อุปกรณ์อื่นใด ที่ได้มีการติดตั้งใหม่ หรือติดตั้งเพิ่มเติมในภายหลังที่ได้มีการติดตั้งอุปกรณ์โทรคมนาคมแล้ว หากอุปกรณ์นั้นก่อให้เกิดการรบกวน หรือความเสียหายแก่ระบบโครงข่ายโทรคมนาคมที่มีอยู่เดิม ผู้ที่ทำการติดตั้งอุปกรณ์ใหม่ต้องดำเนินการแก้ไขอุปกรณ์ของตนมิให้เกิดการรบกวนต่ออุปกรณ์โทรคมนาคมที่ติดตั้งอยู่เดิม หรือหากอุปกรณ์ หรือระบบโครงข่ายโทรคมนาคมที่มีอยู่เดิมเกิดความเสียหาย ผู้ดำเนินการติดตั้งอุปกรณ์ใหม่ต้องชดเชยให้สมแก่เหตุแห่งความเสียหายดังกล่าว<sup>46</sup>

2.8.3 ในกรณีที่มีการติดตั้งอุปกรณ์หรือเมื่อติดตั้งอุปกรณ์แล้วอุปกรณ์ดังกล่าวก่อความเสียหาย เกิดการรบกวน หรือเกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม หรือสุขอนามัยของประชาชน ผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายนั้นจากผู้รับใบอนุญาตได้ โดยการเยียวยาต่อความเสียหายจะต้องสามารถชดเชยให้สมแก่เหตุแห่งความเสียหายและเป็นธรรม โดยไม่เลือกปฏิบัติ<sup>47</sup>

## 2.9 การคุ้มครองสิทธิของผู้รับใบอนุญาต

ผู้รับใบอนุญาตที่ได้รับสิทธิในการปักหรือตั้งเสา หรือเดินสาย วางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดในการจัดให้บริการโทรคมนาคม โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการจะได้รับ ความคุ้มครองสิทธิตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 โดยห้ามมิให้ผู้ใด ทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า ทำให้ไร้ประโยชน์ ซึ่งโครงข่ายโทรคมนาคม สาย อุปกรณ์รับส่ง หรืออุปกรณ์อื่นใด ที่ใช้ในการให้บริการโทรคมนาคม หรือสถานีให้บริการโทรคมนาคม ทั้งนี้ผู้ฝ่าฝืนหรือละเมิดจะมีบทกำหนดโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>48</sup> ทั้งนี้ เพื่อเยียวยาแก่ความเสียหายที่เกิดขึ้นตามสมควรแก่เหตุ<sup>49</sup>

<sup>44</sup> ประกาศ กทท. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 8.3

<sup>45</sup> ประกาศ กทท. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 9.1

<sup>46</sup> ประกาศ กทท. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 9.2

<sup>47</sup> ประกาศ กทท. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 9.3

<sup>48</sup> พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 72

<sup>49</sup> พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 44 และ ประกาศ กทท. เรื่อง หลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 11



## ส่วนที่สาม : สถิติแสดงการใช้สิทธิแห่งทางของ ผู้ประกอบการกิจการโทรคมนาคม

ตั้งแต่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาสิทธิแห่งทาง เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2552 เป็นต้นมาคณะกรรมการพิจารณาสิทธิแห่งทางได้มี

การพิจารณาคำขอใช้สิทธิแห่งทางที่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมได้ยื่นคำขอนับแต่วันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2552 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน คือ เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2554 สามารถแสดงสถิติการใช้สิทธิแห่งทางของผู้ประกอบการกิจการโทรคมนาคมได้เป็น 3 ตาราง ดังนี้

ผลการปฏิบัติงาน ปี 2552 ของ กพส.<sup>50</sup>  
เริ่มพิจารณาคำขอตั้งแต่คำขอวันที่ 18 มีนาคม 2552 ถึง ธันวาคม 2552

ลำดับที่	บริษัท	จำนวน คำขอ	กพส.	
			เห็นชอบ	*อยู่ระหว่าง ดำเนินการ
1	บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (TOT)	28	12	17
2	บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (CAT)	30	19	11
3	บริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (TTT)	55	39	16
4	บริษัท ทู ยูนิเวอร์แซล คอนเวอร์เจนซ์ จำกัด (TUC)	26	21	5
5	บริษัท ซุปเปอร์บรอดแบนด์ เน็ตเวิร์ค จำกัด (SBN)	178	169	9
6	บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์เซอร์วิส จำกัด (AIS)	28	20	8
7	บริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) (TT&T)	1	1	-
8	บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) (DTAC)	1	-	1
	รวม	๕348	281	67

<sup>50</sup> ข้อมูลจากเอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง, วันศุกร์ที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2553, ณ จังหวัดกาญจนบุรี



ผลการปฏิบัติงาน ปี 2553 (มกราคม - ธันวาคม 2553)<sup>51</sup>

ลำดับที่	บริษัท	จำนวน คำขอ	จำนวน	
			เส้นทาง	ชุมชนสาย
1	บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (TOT)	44	470	325
2	บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (CAT)	37	1,216	-
3	บริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (TTT)	219	340	150
4	บริษัท ทู ยูนิเวอร์แซล คอนเวอร์เจนซ์ จำกัด (TUC)	49	349	60
5	บริษัท ซุปเปอร์บรอดแบนด์ เน็ตเวิร์ค จำกัด (SBN)	123	358	-
6	บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์เซอร์วิส จำกัด (AIS)	16	26	-
7	บริษัท ซิมโฟนี คอมมูนิเคชั่น จำกัด	1	2	-
8	บริษัท ยูไนเต็ด อินฟอร์เมชั่น จำกัด (UIH)	56	294	-
9	บริษัท โทเทิล แอ็คเซส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) (DTAC)	1	70	-
	รวม	546	3,325	535

<sup>51</sup> ข้อมูลจากรายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการพิจารณาสิทธิแห่งทาง ประจำปี 2553 หน้า 6





ผลการปฏิบัติงาน ปี 2554<sup>52</sup>  
(มกราคม - กรกฎาคม 2554)

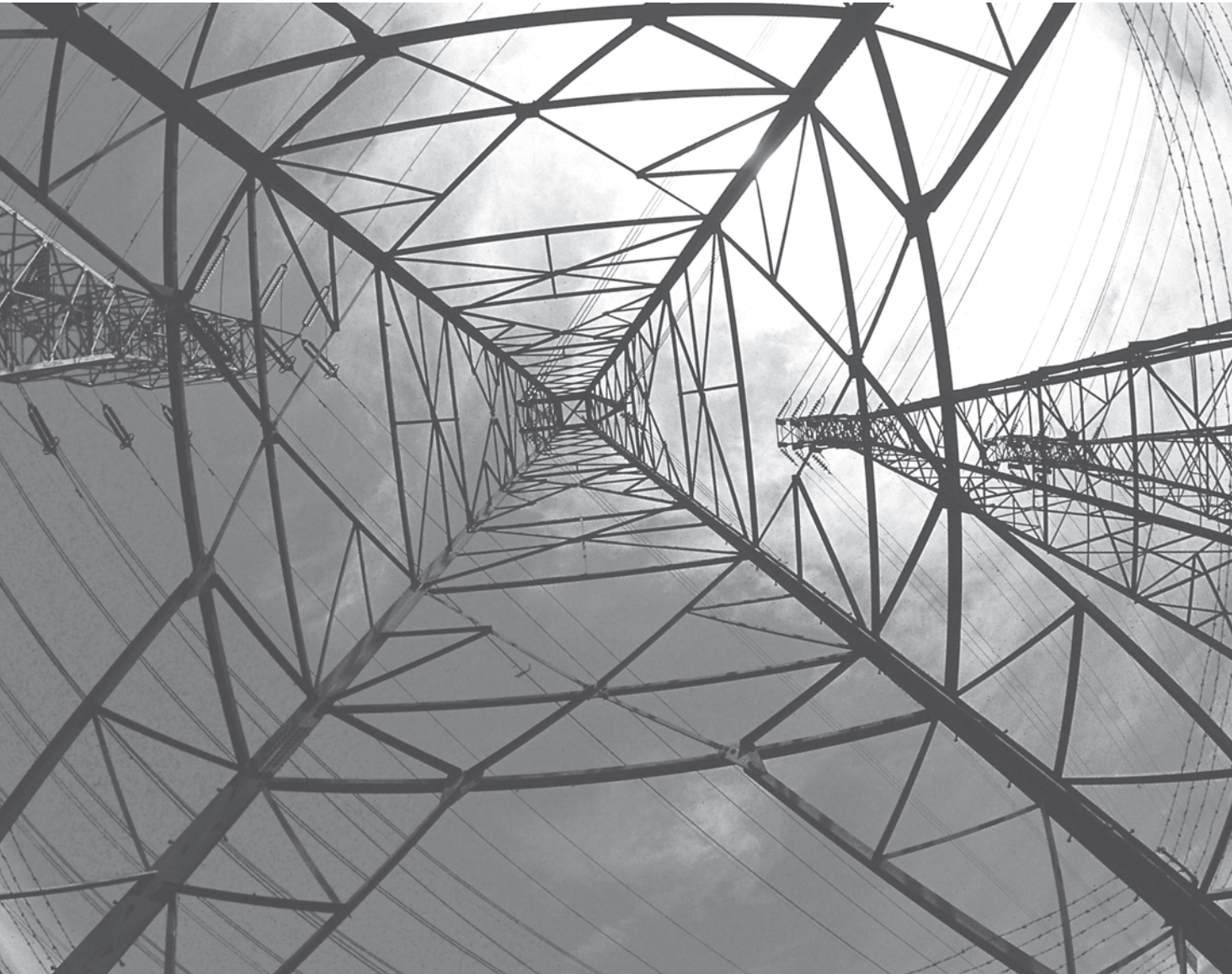
ลำดับที่	บริษัท	จำนวน คำขอ		
			เส้นทาง	ชุมสาย
1	บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (TOT)	2	6	13
2	บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (CAT)	5	8	-
3	บริษัท ทริปเปิ้ลที บรอดแบนด์ จำกัด (TTT)	27	74	26
4	บริษัท ทู ยูนิเวอร์แซล คอนเวอร์เจ้นซ์ จำกัด (TUC)	28	292	25
5	บริษัท ซุปเปอร์บรอดแบนด์ เน็ตเวิร์ค จำกัด (SBN)	90	475	-
6	บริษัท ซิมโพนี คอมมูนิเคชั่น จำกัด (SFC)	2	143	-
7	บริษัท ยูไนเต็ด อินฟอร์เมชั่น จำกัด (UIH)	10	141	-
8	บริษัท จัสเทล เน็ตเวิร์ค จำกัด	1	1	-
	รวม	165	1,140	64

<sup>52</sup> ข้อมูลจากส่วนงานสิทธิแห่งชาติ โครงข่ายและโครงสร้างพื้นฐาน สำนักพัฒนานโยบายและกฎกติกา สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ



416

# 017 >





# การกำหนดค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นเพื่อให้บริการโทรคมนาคม

แคล้ว ทองสม

อนุกรรมการพิจารณาสิทธิแห่งทาง



## 1. บทนำ

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ได้ดำเนินการเตรียมจัดทำแนวทางการทำความตกลงเพื่อขอใช้สิทธิแห่งทาง (Right of Ways) เพื่อขอใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นในการให้บริการโทรคมนาคมของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม (Operator) ซึ่งจะต้องทำความตกลงกับเจ้าของที่ดินหรือเจ้าของทรัพย์สินในเรื่องค่าตอบแทนและหรือค่าเช่าในการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือทรัพย์สินนั้น ซึ่งแนวทางการทำความตกลงมีเนื้อหาเกี่ยวกับเหตุผลและความจำเป็นในการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือทรัพย์สิน ลักษณะและชนิดของอุปกรณ์ที่จะติดตั้งระยะเวลาการขอใช้สิทธิตั้งแต่เริ่มต้นถึงสิ้นสุด ผลกระทบและแนวทางแก้ไข และโดยเฉพาะค่าตอบแทนจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือทรัพย์สินซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

ที่ดินหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นที่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมจะขอใช้ประโยชน์มี 2 ประเภท คือ ที่ดินหรือทรัพย์สินของรัฐกับที่ดินหรือทรัพย์สินของเอกชน สำหรับที่ดินของรัฐผู้ประกอบการโทรคมนาคม จะต้องจ่ายค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เช่น ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2552 เป็นต้น ส่วนที่ดินของเอกชนผู้ประกอบการโทรคมนาคมจะต้องทำความตกลงกับเจ้าของที่ดินหรือทรัพย์สินโดยทำเป็นสัญญาเช่าและจ่ายค่าเช่าหรือค่าตอบแทนตามที่ทั้งสองฝ่ายตกลงกัน หากตกลงกันไม่ได้คู่กรณีสามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ กสทช. โดยคณะอนุกรรมการพิจารณาสิทธิแห่งทาง (กพส.) เป็นผู้พิจารณาจำนวนเงินค่าตอบแทนแล้วนำเสนอต่อ กสทช.



กรณีหน่วยงานของรัฐมีความจำเป็นต้องเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินเอกชนจะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และต้องจ่ายค่าทดแทนหรือค่าตอบแทนตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การรถไฟฟ้ายานส่งมวลชนแห่งประเทศไทยและการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเข้าไปใช้ประโยชน์ในแดนกรรมสิทธิ์ได้พื้นดินของเอกชนโดยไม่ต้องการกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เรียกว่า “กำหนดลักษณะและภาระในอสังหาริมทรัพย์” หรือการรอนสิทธิ์ ส่วนการทางพิเศษแห่งประเทศไทยและกรมชลประทานเข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินเอกชน จะใช้วิธีจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเอกชนและประสงค์จะได้กรรมสิทธิ์ของที่ดินในเขตทาง ซึ่งแตกต่างจากกรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท กรุงเทพมหานคร จะใช้วิธีจัดซื้อหรือเวนคืนโดยไม่ประสงค์ต่อกรรมสิทธิ์ของที่ดินในเขตทางแต่จะใช้วิธีการจดทะเบียนที่ดินที่ได้มาให้เป็นสาธารณประโยชน์หรือระบุชื่อทางหลวงที่กำหนดจะสร้างขึ้นในอนาคต

เพื่อให้การจัดทำแนวทางการทำความตกลงเพื่อขอใช้สิทธิแห่งทางในการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นในการให้บริการโทรคมนาคมของผู้รับใบอนุญาตมีความสอดคล้องกับหลักวิชาการ เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย จึงควรศึกษาเปรียบเทียบค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากกิจการโทรคมนาคมด้วย เพราะการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่แตกต่างกันจะได้ค่าตอบแทนที่แตกต่างกัน ในบทความนี้ต้องการเสนอรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น (ยกเว้นเสาไฟฟ้า) เพื่อนำไปสู่แนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

## 2. หลักเกณฑ์การกำหนดค่าตอบแทนการใช้ที่ดินที่มีใช้กิจการโทรคมนาคม

ในบทความนี้จะขอยกตัวอย่างหลักเกณฑ์การเรียกเก็บค่าตอบแทนกรณีเอกชนขอใช้ที่ดินของหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ (1) หลักเกณฑ์การคิดค่าตอบแทนที่ราชพัสดุประเภทคลองชลประทานเพื่อทำสะพานหรือทางเชื่อม (2) หลักเกณฑ์วิธีการคิดค่าตอบแทนในการอนุญาตให้เอกชนผ่านที่ดินของการรถไฟฟ้ายานส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) (3) หลักเกณฑ์การจ่ายค่าตอบแทนกรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) มีความจำเป็นต้องตั้งเสาและพาดสายไฟฟ้าแรงสูงไปเหนือที่ดินของผู้อื่นและ (4) หลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทนภาระในอสังหาริมทรัพย์ของ รฟม. เพื่อสร้างอุโมงค์รถไฟใต้ดิน ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

### 2.1 หลักเกณฑ์การคิดค่าตอบแทนกรณีเอกชนขอใช้ที่ดินราชพัสดุ

กรมธนารักษ์กำหนดหลักเกณฑ์การเรียกเก็บค่าตอบแทนกรณีเอกชนขอใช้ที่ดินราชพัสดุ ดังนี้<sup>1</sup>

“ข้อ 7 ในระเบียบนี้

(25) “ราคาที่ดิน” หมายถึง ราคาที่ดินตามบัญชีกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

<sup>1</sup> ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. 2552 หมวด 6 การจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอย่างอื่น



ในกรณีที่ราชพัสดุแปลงใดไม่มีราคาประเมินทุนทรัพย์ตามวรรคแรกให้เทียบเคียงกับราคาประเมินทุนทรัพย์ของที่ดินแปลงใกล้เคียงที่มีทำเลที่ตั้งและลักษณะคล้ายกันเป็นราคาที่ดิน

ข้อ 47 กรณีเอกชนขอสร้างสะพานทางเชื่อม ขอบั๊กเสา พาดสายไฟฟ้า วางท่อประปา ท่อระบายน้ำ วางสายโทรศัพท์ หรือดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกันในที่ราชพัสดุให้เรียกเก็บค่าตอบแทนครั้งเดียวเท่ากับค่าเช่าเพื่ออยู่อาศัย 30 ปี

หากเป็นกรณีการขอเพื่อประโยชน์เชิงพาณิชย์ ให้เรียกเก็บค่าตอบแทนในอัตรา 1.5 เท่าของค่าตอบแทนในวรรคแรก และถ้าเป็นการขอเพื่อประโยชน์ในธุรกิจจัดสรรที่ดินให้เรียกเก็บค่าตอบแทนในอัตรา 2 เท่าของค่าตอบแทนในวรรคแรก

ข้อ 48 กรณีเอกชนขอทำทางเชื่อมในที่ราชพัสดุซึ่งมีใช้ทางจำเป็นตามกฎหมาย ให้เรียกเก็บค่าตอบแทนครั้งเดียวเท่ากับราคาที่ดินที่ใช้ทำทางเชื่อมนั้น”

กรณีตามข้อ 48 ที่ดินเอกชนนั้นมีทางเข้าออกสู่ทางสาธารณะอื่นอยู่แล้ว การทำทางเชื่อมผ่านที่ราชพัสดุอีกทางหนึ่งจึงมีใช้ทางจำเป็นตามกฎหมาย จึงกำหนดให้เรียกเก็บค่าตอบแทนครั้งเดียวเท่ากับราคาประเมินทุนทรัพย์จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของที่ดินส่วนนั้น

ราคาประเมินทุนทรัพย์ของที่ดินที่เป็นคลองชลประทานในพื้นที่ที่กำหนดราคาประเมินที่ดินเป็นรายบล็อก (Block Valuation) จะกำหนดไว้ในหน่วยสุดท้ายซึ่งเป็นราคาต่ำสุดของบล็อกนั้น แต่สำหรับพื้นที่ที่กำหนดราคาประเมินที่ดินเป็นรายแปลงราคาประเมินของที่ดินคลองชลประทานจะไม่กำหนดเอาไว้ เจ้าหน้าที่จะต้องกำหนดราคาประเมินที่ดินโดยวิธีเทียบเคียงกับราคาประเมินของที่ดินแปลงใกล้เคียงที่มีทำเลที่ตั้งและลักษณะคล้ายกัน ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

กรณีที่ 1 คลองชลประทานมีถนนเลียบบล็อกที่ดินที่เป็นคลองชลประทานจะมีทำเลที่ตั้งคล้ายคลึงกับที่ดินเอกชนที่ตั้งอยู่ติดถนนเลียบบล็อกที่มีความลึกจากถนนถึงท้ายแปลงพอๆ กัน

กรณีที่ 2 คลองชลประทานไม่มีถนนเลียบบล็อก ที่ดินที่เป็นคลองชลประทานจะมีทำเลที่ตั้งคล้ายคลึงกับถนนหรือซอยส่วนบุคคลซึ่งคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์กำหนดให้มีราคาต่อตารางวาร้อยละ 50 ของที่ดินติดถนนหรือซอยนั้น หรืออาจประเมินราคาที่ดินคลองชลประทานในแต่ละช่วงถนนสภาพติดถนนสองด้านโดยใช้มาตรฐานที่ 16 ตามมาตรฐานการประเมินราคาที่ดินคราวละมากแปลง<sup>2</sup>

ขอยกตัวอย่างกรณีศูนย์การค้าสยามพารากอนซึ่งตั้งอยู่ที่ถนนพระราม 1 เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร หลังจากเปิดให้บริการส่งผลกระทบต่อปัญหาจราจรติดขัดเพิ่มขึ้น จึงได้หาทางแก้ไขโดยขอทำสะพานทางเชื่อมข้ามคลองมหานาคซึ่งอยู่ด้านหลังของศูนย์การค้าดังกล่าว เพื่อระบายการจราจรผ่านซอยโรงเรียนกรุงเทพการบัญชีออกสู่ถนนเพชรบุรีใกล้กับห้างพันธุ์ทิพย์พลาซ่า ดังรูปที่ 1

<sup>2</sup> สำนักประเมินราคาทรัพย์สิน, กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง “มาตรฐานการประเมินราคาที่ดินคราวละมากแปลง” สิงหาคม 2549





รูปที่ 1 แสดงที่ตั้งศูนย์การค้าสยามพารากอน

กรมธนารักษ์คิดค่าตอบแทนพื้นที่คลองมหานาค (คลองแสนแสบ) ตามราคาประเมินทุนทรัพย์ โดยกำหนดให้ที่ดินคลองชลประทานติดถนนสองด้าน คือ ถนนพญาไท (สะพานหัวช้าง) และถนนราชดำริ (สะพานประตูน้ำ) แล้วใช้มาตรฐานที่ 16 คำนวณความลึกของแปลงที่ดินแต่ละถนน (Merge Line) แล้วคำนวณราคาที่ดินต่อตารางวาของแต่ละถนน นำราคาที่ดินทั้งสองถนนมาเฉลี่ยได้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินตารางวาละ 25,000 บาท<sup>3</sup>

**2.2 หลักเกณฑ์การคิดค่าตอบแทนกรณี เอกชนขอใช้ประโยชน์ที่ดินของ สวม.**

รฟม. เป็นรัฐวิสาหกิจที่ได้ที่ดินมาโดยวิธีเวนคืนและกำหนดภาระในอสังหาริมทรัพย์ในแนว

เขตทาง หลังจากได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แล้วยังอนุญาตให้เจ้าของที่ดินที่ตั้งอยู่ใกล้แนวเขตทางสามารถขออนุญาตใช้ที่ดินขอ รฟม. เป็นทางเข้าออกสู่ทางสาธารณะอื่น การวางหลักเกณฑ์การคิดค่าตอบแทนแบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ

**2.2.1 ก่อนกำหนดหลักเกณฑ์ รฟม.**

ยังไม่ได้ประกาศหลักเกณฑ์การคิดค่าตอบแทนและได้เคยประสานงานมายังผู้เขียนเพื่อขอความเห็นเกี่ยวกับการคิดค่าตอบแทนกรณีหน่วยงานหนึ่งขอใช้ที่ดินของ รฟม. (ปัจจุบันเป็นรั้วและทางเท้า) เพื่อเปิดทางเข้าออกสู่ทางสาธารณะอื่น ผู้เขียนได้เสนอแนะให้พิจารณาจากหลักเกณฑ์ ดังนี้

- (1) มูลค่าที่ดินที่ใช้เป็นทางเท้า มีมูลค่าไม่แตกต่างจากที่ดินที่ใช้ประโยชน์เป็นถนน

<sup>3</sup> สำนักประเมินราคาทรัพย์สิน กรมธนารักษ์ “รายงานการประเมินมูลค่าที่ดินคลองมหานาค” 2547



ส่วนบุคคล แนวทางประเมินราคาที่ดินเพื่อใช้ในการ  
จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมีหลักเกณฑ์ให้ประเมิน  
มูลค่าร้อยละ 50 ของที่ดินแปลงมาตรฐานที่ติดถนน  
ส่วนบุคคลนั้น

(2) มูลค่าที่ดิน ที่ใช้เป็นทางเท้า  
ในกรณีนี้มีลักษณะคล้ายกับการซื้อที่ดินแปลงหน้า  
เพื่อใช้เป็นทางออกสู่ถนนสาธารณะ มูลค่าสูงสุดที่  
เจ้าของที่ดินตามอดยอมซื้อคือมูลค่าเมื่อเฉลี่ยกับ  
ที่ดินตามอดแล้วไม่สูงกว่ามูลค่าตลาด แต่ในกรณีที่ดิน  
ของ รฟม. ไม่สามารถขายได้แต่สามารถให้เช่าได้

(3) ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วย  
การพัฒนาที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2534 ให้จัดผลประโยชน์  
ตอบแทนในอัตราร้อยละของราคาที่ดินตามราคาตลาด  
มูลค่าปัจจุบันของผลตอบแทนตลอดสัญญาเช่า 30 ปี  
ต้องไม่ต่ำกว่า ร้อยละ 30 ของราคาที่ดิน

(4) วิธีประเมินมูลค่าที่ดินที่เหมาะสม  
สำหรับกรณีนี้ คือวิธี Before and After Method  
โดยประเมินมูลค่าที่ดินของผู้ขออนุญาตก่อนเปิด  
ทางเข้าออก (Before) และหลังเปิดทางเข้าออก  
(After) มูลค่าส่วนต่างคือผลประโยชน์ที่ผู้ขออนุญาต  
ได้รับจากการเปิดทางเข้าออก กรณีทำสัญญาเช่า  
30 ปีคิดค่าตอบแทนขั้นต่ำร้อยละ 30 ตามระเบียบ  
กระทรวงการคลังว่าด้วยการพัฒนาที่ราชพัสดุ  
พ.ศ. 2534

**2.2.2 การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทยประกาศหลักเกณฑ์** เมื่อวันที่ 6  
กันยายน 2553 รฟม. ได้ประกาศหลักเกณฑ์  
ค่าตอบแทนกรณีเอกชนขอใช้ประโยชน์ที่ดินของ  
รฟม. เพื่อออกสู่ทางสาธารณะไว้ดังนี้<sup>4</sup>

“1. นิยาม

ผู้ขออนุญาต หมายถึง เจ้าของ  
ที่ดินหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากเจ้าของที่ดิน หรือ  
ผู้ได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน

มูลค่าที่ดินที่ รฟม. อนุญาตให้  
ผ่านสู่ทางสาธารณะ หมายถึง จำนวนเนื้อที่ที่ดินที่  
อนุญาตให้ผ่านสู่ทางสาธารณะ คุณราคาที่ดินที่ รฟม.  
ได้เวนคืนมา หรือราคาประเมินของทางราชการ  
หากผู้ขออนุญาตมาขอในปีที่ 2 ให้บวกเพิ่ม 3%  
ปีที่ 3 ให้บวกเพิ่ม 6% และปีที่ 4 ให้บวกเพิ่ม 9%  
ของราคาประเมินของทางราชการที่ประกาศใช้  
(ให้ใช้ราคาที่สูงกว่า)

มูลค่าที่ดินของผู้ขออนุญาต  
หมายถึง จำนวนเนื้อที่ที่ดินของผู้ขออนุญาตที่ได้รับ  
ประโยชน์จากการที่ รฟม. อนุญาตให้ผ่านที่ดินของ  
รฟม. สู่ทางสาธารณะ คุณราคาที่ดินที่ รฟม. ได้  
เวนคืนมา หรือราคาประเมินของทางราชการ หาก  
ผู้ขออนุญาตมาขอในปีที่ 2 ให้บวกเพิ่ม 3% ปีที่ 3  
ให้บวกเพิ่ม 6% และปีที่ 4 ให้บวกเพิ่ม 9% ของ  
ราคาประเมินของทางราชการที่ประกาศใช้ (ให้ใช้  
ราคาที่สูงกว่า)

2. ประเภทของการอนุญาต

ประเภทที่ 1 ที่ดินของผู้ขอ  
อนุญาตเป็นที่ดินที่ถูกเวนคืนและก่อนถูกเวนคืน  
ติดทางสาธารณะ แต่ไม่มีการผ่านที่ดินของ รฟม.  
สู่ทางสาธารณะไว้ อนุญาตให้ผ่านที่ดินของ รฟม.  
สู่ทางสาธารณะได้ขนาดกว้าง 4 เมตร โดยไม่คิด  
ค่าตอบแทน สำหรับส่วนที่เกิน 4 เมตร ให้คิด  
ค่าตอบแทน

<sup>4</sup> ประกาศการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย เรื่อง การอนุญาตให้ผ่านที่ดินของการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย สู่ทางสาธารณะ ลงวันที่  
6 กันยายน 2553





ประเภทที่ 2 ที่ดินของผู้ขอ อนุญาตเป็นที่ดินที่ถูกเวนคืนและก่อนถูกเวนคืนไม่ ติดทางสาธารณะ อนุญาตให้ผ่านที่ดินของ รพม. สู่ ทางสาธารณะได้ โดยคิดค่าตอบแทน

ประเภทที่ 3 ที่ดินของผู้ขอ อนุญาตเป็นที่ดินที่ถูกเวนคืน ซึ่ง รพม. อนุญาตให้ ผ่านที่ดินของ รพม. สู่ทางสาธารณะไว้แล้ว หาก ต้องการขยายที่ดินดังกล่าวเพิ่มจากเดิม ให้คิด ค่าตอบแทนในส่วนที่ขอขยายเพิ่มเติม

ประเภทที่ 4 ที่ดินของผู้ขอ อนุญาตเป็นที่ดินที่ไม่ถูกเวนคืน และไม่มีทางผ่านหรือ ทางเข้า-ออกสู่ทางสาธารณะ อนุญาตให้ผ่านที่ดินของ รพม. สู่ทางสาธารณะได้ โดยคิดค่าตอบแทน

3. วิธีคิดอัตราค่าตอบแทน

อัตราค่าตอบแทน ประกอบด้วย ส่วนที่ 1 และส่วนที่ 2 รวมกัน วิธีการคำนวณแต่ละ ส่วนเป็นดังนี้

ส่วนที่ 1 อัตราค่าตอบแทน (บาท/ตรว./เดือน) เท่ากับ 0.213% ของมูลค่าที่ดิน ที่ รพม. อนุญาตให้ผ่านสู่ทางสาธารณะ

ส่วนที่ 2 อัตราค่าตอบแทน (บาท/ตรว./เดือน) เท่ากับ 30% ของ 40% ของ มูลค่าที่ดินของผู้ขออนุญาต ทาร 360

กรณี ที่ ผู้ขอ อนุญาต เป็น หน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานหรือองค์กรการ สาธารณะกุศล ให้ลดหย่อนค่าตอบแทนลง 25% และสำหรับกรณีที่ผู้ขออนุญาตเป็นวัดซึ่งได้รับ พระราชทานวิสุงคามสีมา และสถานศึกษาของรัฐ พิจารณายกเว้นการคิดค่าตอบแทน

4. กำหนดระยะเวลาการอนุญาต  
กำหนดระยะเวลาการอนุญาต ให้ผ่านที่ดินของ รพม. สู่ทางสาธารณะ มีกำหนด ระยะเวลาสูงสุดไม่เกินคราวละ 3 ปี

**2.3 หลักเกณฑ์ค่าตอบแทนที่ สพว. จ่ายให้**

**เจ้าของที่ดินในการทำอุโมงค์ครกไฟฟ้าใต้ดิน**

หลักเกณฑ์ค่าตอบแทนการเข้าใช้ประโยชน์ ได้พื้นดินเพื่อจัดสร้างระบบรถไฟใต้ดินโดยไม่จำเป็นต้องได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ เรียกว่า “ค่าทดแทนภาระ ในอสังหาริมทรัพย์”<sup>5</sup> ค่าตอบแทนนี้กำหนดให้จ่าย เพียงครั้งเดียวแล้วได้สิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินของ บุคคลอื่นตลอดไป หลักเกณฑ์การกำหนดค่าตอบแทน ดังกล่าวเขียนเป็นสูตรได้ดังนี้

ค่าทดแทนภาระในอสังหาริมทรัพย์ = ราคา ที่ดิน x ค่าสัมประสิทธิ์ของพื้นที่ x สัมประสิทธิ์ของ ความลึก

“ราคาที่ดิน” หมายถึงราคาค่าทดแทน ที่ดินบริเวณที่มีการกำหนดลักษณะภาระใน อสังหาริมทรัพย์นั้น หากมีการเวนคืนตามกฎหมาย ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

“ความลึก” หมายถึง ระยะจากผิวดินจนถึง ส่วนบนสุดของสิ่งก่อสร้างใต้พื้นดิน

“ค่าสัมประสิทธิ์ของพื้นที่” ให้เป็นดังนี้

<sup>5</sup> กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. 2540



อัตราส่วนของที่ดิน	ค่าสัมประสิทธิ์ของพื้นที่
น้อยกว่าหรือเท่ากับร้อยละ 30	1.0
มากกว่าร้อยละ 30 แต่ไม่น้อยกว่าหรือเท่ากับร้อยละ 40	1.1
มากกว่าร้อยละ 40 แต่ไม่น้อยกว่าหรือเท่ากับร้อยละ 50	1.15
มากกว่าร้อยละ 50 แต่ไม่น้อยกว่าหรือเท่ากับร้อยละ 60	1.2
มากกว่าร้อยละ 60	1.25

“อัตราส่วนของที่ดิน” หมายถึง อัตราร้อยละของพื้นที่ที่ถูกกำหนดลักษณะภาระในอสังหาริมทรัพย์ โดยคำนวณจากพื้นที่ของที่ดินแปลงนั้น

ในกรณีที่ที่ดินนั้นติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน อัตราส่วนของที่ดิน ให้คำนวณจากพื้นที่ของที่ดินแปลงที่ถูกกำหนดลักษณะภาระในอสังหาริมทรัพย์และที่ดินที่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงนั้นของเจ้าของเดียวกันด้วย

“ค่าสัมประสิทธิ์ของความลึก” ให้เป็นดังนี้

ความลึก	ค่าสัมประสิทธิ์ของความลึก
น้อยกว่าหรือเท่ากับ 12 เมตร	0.4
มากกว่า 12 เมตร แต่ไม่น้อยกว่าหรือเท่ากับ 40 เมตร	0.3
มากกว่า 40 เมตร แต่ไม่น้อยกว่าหรือเท่ากับ 60 เมตร	0.2
มากกว่า 60 เมตร แต่ไม่น้อยกว่าหรือเท่ากับ 100 เมตร	0.1
มากกว่า 100 เมตร	0.0

ขอยกตัวอย่างที่ดินแปลงหนึ่ง ถูกกำหนดลักษณะภาระในอสังหาริมทรัพย์เพื่อก่อสร้างอุโมงค์รถไฟฟ้าใต้ดิน จำนวน 30 ตารางวา จากเนื้อที่ทั้งแปลง 80 ตารางวา ส่วนบนของอุโมงค์ลึกจากผิวดิน 20 เมตร ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินแปลงนี้ตารางวาละ 340,000 บาท หากต้องเวนคืนที่ดินแปลงนี้ ค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนตารางวาละ 707,200 บาท วิธีการกำหนดค่าตอบแทนภาระในอสังหาริมทรัพย์ มี 2 ขั้นตอน คือ



ขั้นตอนที่ 1 กำหนดค่าทดแทนที่ดินหากจะต้องเวนคืน ดังตัวอย่างตารางที่ 1

ตารางที่ 1 การประเมินราคาตลาดที่ดิน

ลำดับ	ปัจจัยที่ดิน	ที่ดินที่ประเมินมูลค่า	เปรียบเทียบ 1 (92)	เปรียบเทียบ 2 (93)	เปรียบเทียบ 3 (104)	เปรียบเทียบ 4 (107)	เปรียบเทียบ 5 (110)
1	สภาพและที่ตั้งติดถนน	พระรามที่4/เจริญกรุง	พระรามที่4	พระรามที่4	ซอยพระยาตรี/เจริญกรุง	เทืองนคร	ตรีเพชร
2	เนื้อที่ที่ดิน(ตารางวา)		30	13.3	7	12.4	79
3	ความลึกแปลงที่ดิน(ม.)	ความลึกมาตรฐาน30ม.	17	15	8	12.4	9
4	ผังเมือง	สีแดง	สีแดง	สีแดง	สีแดง	สีแดง	สีแดง
5	วันที่ซื้อขาย		19/5/2552	26/3/2552	11/6/2551	26/6/2551	17/8/2549
6	ประเภททรัพย์สิน	ตึกแถว4ชั้น	ตึกแถว3ชั้น	ตึกแถว4ชั้น	ตึกแถว2ชั้น	ตึกแถว2ชั้น	ตึกแถว2ชั้น
7	ราคาซื้อขายรวม(บาท)		22,000,000	8,500,000	1,400,000	2,000,000	1,800,000
8	ราคาซื้อขายที่ดิน(บาท)		21,294,400	7,983,904	1,249,472	1,892,480	1,686,746
9	ราคาที่ดินต่อตารางวา		709,813	600,294	178,496	152,619	213,512
10	ราคาประเมินที่ดิน2551-54	340,000	340,000	340,000	120,000	100,000	120,000
11	ปรับแก้ความลึก(%)		0	0	0	0	0
12	ปรับแก้สภาพและที่ตั้ง(%)		0	0	+183%	+240%	+183%
13	ปรับราคาสุรันพรฎุ, ไซ้บังคับ	6/7/2550	-8.10%	-9.15%	-6.54%	-6.54%	+3.78%
14	ราคาที่ดินหลังปรับแก้		652,318	545,367	493,470	508,923	612,310
15	ลำดับจากน้อยไปมาก		5	3	1	2	4
16	ราคากลาง(มัธยฐาน)	545,367 หรือ 545,400 บาทต่อตรว.					
17	ดัชนีราคาซื้อขายปกติ	= ราคากลาง/ราคาประเมิน = 545,400/340,000 = 1.60					

จากตารางที่ 1 แสดงวิธีการประเมินมูลค่าที่ดิน โดยวิธีเปรียบเทียบราคาตลาดด้วยเทคนิค **Sale Adjustment Grid** ได้มูลค่าตลาดของที่ดินติดถนน ตารางวาละ 545,400 บาท นำไปสร้างดัชนีปรับราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินให้เป็นราคาตลาด ค่าดัชนี 1.60 หมายความว่าราคาตลาดสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ร้อยละ 60 และกำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนเพิ่มจากราคาตลาดอีกร้อยละ 30 โดยพิจารณาจากมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (5)<sup>6</sup> แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 42 วรรคสอง<sup>7</sup>

คำนวณค่าทดแทนที่ดินได้ดังนี้

$$\begin{aligned}
 \text{ค่าทดแทนที่ดินตารางวาละ} &= \text{ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน} * \text{ดัชนีราคาตลาด} * 1.30 \\
 &= 340,000 * 1.60 * 1.30 \\
 &= 707,200 \text{ บาท}
 \end{aligned}$$

<sup>6</sup> ค่าทดแทนให้กำหนดโดยคำนึงถึงเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

<sup>7</sup> ค่าทดแทนให้กำหนดโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน



## ขั้นตอนที่ 2 คำนวณค่าทดแทนภาระในอสังหาริมทรัพย์

อัตราส่วนของที่ดิน	30/80 * 100 คิดเป็นร้อยละ	37.5
ค่าสัมประสิทธิ์ของพื้นที่		1.1
ค่าสัมประสิทธิ์ของความลึก (20 เมตร)		0.3
ค่าตอบแทนภาระในอสังหาริมทรัพย์ต่อตารางวา	$707,200 * 1.1 * 0.3$	= 33,376 บาท
ค่าตอบแทนทั้งสิ้น	$30 * 233,376$	= 7,001,280 บาท
ค่าตอบแทนคิดเป็นอัตราร้อยละของราคาตลาด	$233,376/707,200 * 100$	= 33%

### 2.4 หลักเกณฑ์ค่าตอบแทนที่ กฟผ. จ่ายให้ เจ้าของที่ดินในการตั้งเสา และพาดสายส่งไฟฟ้าแรงสูง

กฟผ. เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อผลิต จัดให้ได้มา จัดส่งหรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า การที่จะให้บรรลุดูวัตถุประสงค์ดังกล่าวจำเป็นจะต้องก่อสร้างโรงไฟฟ้า ระบบสายส่งไฟฟ้า จำเป็นต้องจัดให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของบุคคลอื่น เนื่องจากการได้มาซึ่งสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน กฟผ. มิได้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ถูกเขตเดินสายไฟฟ้า จึงไม่จ่ายเงินค่าตอบแทนที่ดินให้เต็มมูลค่า แต่จะจ่ายเป็นอัตราร้อยละของราคาที่ดินที่กำหนด ดังนี้

**ที่ตั้งเสาไฟฟ้า** คือบริเวณที่ตั้งเสาไฟฟ้าสายส่งแรงสูงและให้รวมถึงบริเวณพื้นที่โดยรอบเสาไฟฟ้า ซึ่งมีระยะห่างจากแนวเสาเสา 4 เมตร โดยรอบ พื้นที่ดังกล่าวเจ้าของที่ดินไม่สามารถใช้ประโยชน์ต่อไปได้ จึงจ่ายค่าตอบแทนให้ร้อยละ 100 ของราคาที่ดินที่กำหนด

**ที่บ้าน** คือที่ดินที่เป็นที่ตั้งบ้าน อาคาร สำนักงาน โรงงาน หรือโรงเรียนอื่นๆ ที่มีลักษณะ

ทำนองเดียวกัน และให้รวมถึงบริเวณรอบบ้าน เมื่อถูกเขตเดินสายไฟฟ้าแรงสูงจะหมดสภาพการเป็นที่อยู่อาศัย แต่ยังสามารถทำประโยชน์อย่างอื่นได้ จึงจ่ายค่าตอบแทนให้ในอัตราร้อยละ 90 ของราคาที่ดินที่กำหนด

**ที่สวน** คือที่ดินที่ปลูกต้นไม้ยืนต้นเป็นจำนวนมาก เมื่อถูกเขตเดินสายไฟฟ้าแรงสูงเจ้าของยังสามารถปลูกพืชล้มลุกแทนได้ จึงจ่ายค่าตอบแทนให้ในอัตราร้อยละ 70 ของราคาที่ดินที่กำหนด

**ที่นา** คือที่ดินที่ใช้ปลูกข้าวหรือพืชล้มลุกอื่นที่เก็บเกี่ยวผลได้ภายในระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี และรวมถึงที่ดินว่างเปล่าและที่ดินลักษณะอื่นๆ นอกเหนือจากที่บ้านและที่สวน กำหนดให้จ่ายค่าตอบแทนร้อยละ 50 ของราคาที่ดินที่กำหนด

สำหรับความกว้างของแนวเขตทางเดินสายไฟฟ้าแรงสูงกำหนดจากจุดศูนย์กลางเสาออกไปทั้งสองข้าง โดยมีมาตรฐานดังนี้

แรงดัน 69,000 โวลต์ ข้างละ 9 เมตร

แรงดัน 115,000 โวลต์ ข้างละ 12 เมตร

แรงดัน 230,000 โวลต์ ข้างละ 20 เมตร

แรงดัน 500,000 โวลต์ ข้างละ 30 - 40 เมตร

<sup>8</sup> ประกาศข้อกำหนดเกี่ยวกับเขตเดินสายไฟฟ้าแรงสูง แผนกกฎหมาย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย นนทบุรี



หลังจากได้มีพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ภารกิจกำหนดค่าทดแทนที่ดินจึงโอนไปให้คณะกรรมการตามกฎหมายดังกล่าว กฟผ. อยู่ในฐานะผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานเท่านั้น ต่อมาคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติ (กกพ.) ได้มีประกาศเรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขเกี่ยวกับการกำหนดและจ่ายค่าทดแทน พ.ศ. 2552 ดังนี้

“ข้อ 5 การกำหนดราคาที่ดินเพื่อนำมาทดแทนที่ดินที่อยู่ในเขตรบบโครงข่ายพลังงาน ให้พิจารณาโดยคำนึงถึง

- (1) ราคาที่ดินที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด
- (2) ราคาที่ดินที่มีการกำหนดไว้เพื่อเรียกเก็บภาษีบำรุงท้องที่
- (3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม
- (4) สภาพและที่ตั้งของที่ดิน

ข้อ 6 ให้กำหนดค่าทดแทนที่ดินที่อยู่ในเขตรบบโครงข่ายพลังงานจากราคาที่ดินที่กำหนดได้ตามข้อ 5 ตามเหตุและวัตถุประสงค์การใช้ที่ดินของผู้รับใบอนุญาต ดังนี้

(1) ที่ดินที่กำหนดเป็นเขตรบบโครงข่ายไฟฟ้า ให้กำหนดค่าทดแทนอัตราร้อยละเก้าสิบของที่ดินที่กำหนดได้ตามข้อ 5

(2) ที่ดินที่กำหนดเป็นเขตรบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ ให้กำหนดค่าทดแทนอัตราร้อยละร้อยของราคาที่ดินที่กำหนดได้ตามข้อ 5

ข้อ 12 เมื่อได้กำหนดหลักเกณฑ์และราคาในการคำนวณค่าทดแทนแล้ว ให้สำนักงานมีหนังสือแจ้งให้ผู้รับใบอนุญาตทราบ เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนต่อไป”

สรุปหลักเกณฑ์ใหม่ค่าตอบแทนประเภทที่ดินที่ตั้งเสาไฟฟ้าและที่บ้านเท่าเดิม ส่วนที่สวนและที่นาเพิ่มขึ้นดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบหลักเกณฑ์ค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่าง กฟผ. กับ กกพ.

การใช้ประโยชน์ที่ดิน	อัตราค่าตอบแทน (กฟผ.)	อัตราค่าตอบแทน (กกพ.)	%เพิ่ม
ที่ตั้งเสาไฟฟ้า	ร้อยละ 100	ร้อยละ 100	0
ที่บ้าน	ร้อยละ 90	ร้อยละ 90	0
ที่สวน	ร้อยละ 70	ร้อยละ 90	28.57
ที่นา	ร้อยละ 50	ร้อยละ 90	80

<sup>๑</sup> ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขเกี่ยวกับการกำหนดและจ่ายค่าทดแทน พ.ศ. 2552



## 2.5 ข้อมูลคำตอบแทนที่มหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง เรียกเก็บจากเอกชนที่ขอเช่าเป็นทางเข้าออก

ขอยกตัวอย่างการประเมินค่าตอบแทนที่ผู้เขียนได้จัดทำรายงานเสนอ กรณีที่ดินตั้งอยู่ติดถนนหน้ามหาวิทยาลัย เนื้อที่ 14 ตารางวา รูปแปลงสามเหลี่ยมฐานติดถนน เป็นที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนเพื่อก่อสร้างถนนหน้ามหาวิทยาลัย ผู้ขอเช่าเป็นเจ้าของที่ดินตามอดสามแปลง รวมเนื้อที่ 191 ตารางวา เพื่อก่อสร้างอาคารพักอาศัยสูง 8 ชั้น ระยะเวลาเช่า 20 ปี

มูลค่าที่ดินแปลงนี้ไม่ใช่มูลค่าตลาดตามปกติ แต่เป็นมูลค่าพิเศษสำหรับเจ้าของที่ดินติดขอบ (Spatial Value to adjoining Owner) ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เดียวกันกับการรถไฟแห่งประเทศไทย คิดค่าตอบแทนการเปิดทางเข้าออกให้ที่ดินเอกชนที่เป็นที่ดินติดขอบ มูลค่าพิเศษนี้คำนวณจากผลต่างของมูลค่าตลาดก่อน-หลังการเปิดทางเข้าออก (Before-After)

หลักเกณฑ์การกำหนดค่าตอบแทนกรณีนี้จะคิดจากมูลค่าเพิ่มที่เจ้าของที่ดินติดขอบได้รับจากการที่มหาวิทยาลัยยินยอมให้ใช้ที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นทางเข้า-ออก ค่าตอบแทนการเช่าที่ดินขั้นต่ำ

ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการพัฒนาที่ราชพัสดุจะต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 ของราคาที่ดิน ตัวอย่างข้อมูลราคาที่ดินที่ผู้เขียนสำรวจได้ คือ ที่ดินติดถนนบริเวณใกล้เคียงกับที่ดินแปลงดังกล่าวเนื้อที่ประมาณ 1 ไร่ราคาตารางวาละ 80,000 บาท สำหรับที่ดินติดขอบราคาตารางวาละ 32,000 บาท

วิธีการประเมินมูลค่าที่ดิน จะใช้วิธีประเมินที่ดินของผู้เช่า 2 ครั้งเพื่อคำนวณหามูลค่าเพิ่มจากการเปิดทางเข้า-ออก โดยการประเมินครั้งที่ 1 สภาพและที่ตั้งเป็นที่ดินติดขอบ ครั้งที่ 2 สภาพและที่ตั้งติดถนน

ประเมินครั้งที่ 1 พิจารณาจากคู่มือการประเมินราคาที่ดินรายแปลง มาตรฐานที่ 17<sup>10</sup> มูลค่าที่ดินติดขอบสูงสุดเท่ากับมูลค่าถนน \* อัตราส่วนมูลค่าที่ดินติดขอบสูงสุด (บอดไถ่) โดยมูลค่าถนน (Street Value) หมายถึง มูลค่าที่ดินต่อตารางวาของแปลงที่มีความลึกมาตรฐาน สำหรับที่ดินติดถนนสายนี้กำหนดความลึกมาตรฐาน 40 เมตร มูลค่าตารางวาละ 80,000 บาท อัตราส่วนมูลค่าที่ดินติดขอบสูงสุด 0.3876 หรือร้อยละ 38.76 ของมูลค่าถนน มูลค่าที่ดินติดขอบใกล้เคียงกันคำนวณได้ดังนี้

มูลค่าที่ดินติดขอบของผู้ขอเช่าตารางวาละ	80,000 * 0.3876	= 31,000 บาท
มูลค่าที่ดินทั้งแปลง	31,000 * 191	= 5,921,000 บาท
ประเมินครั้งที่ 2 ที่ดินติดถนน		
มูลค่าที่ดินติดถนน (หลังเปิดทางเข้า-ออก) ตารางวาละ		= 80,000 บาท
มูลค่าที่ดินทั้งแปลง	80,000* 191	= 15,280,000 บาท
มูลค่าเพิ่มของผู้ขอเช่า	15,280,000 - 5,921,000	= 9,359,000 บาท

<sup>10</sup> สำนักประเมินราคาทรัพย์สิน กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง "มาตรฐานการประเมินราคาที่ดินคร่าวละมากแปลง" 2549



จากหลักเกณฑ์ค่าตอบแทนการเช่าที่ดิน ขึ้นต่ำตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการพัฒนา ที่ราชพัสดุจะต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 ของราคาที่ดิน ระยะเวลาเช่า 30 ปี แต่ในกรณีนี้ระยะเวลาเช่าเพียง 20 ปี จึงต้องปรับแก้ค่าของเงินตามระยะเวลา นอกจากนั้นยังได้ปรับค่าตอบแทนเพิ่ม 15% ทุกๆ 5 ปีตามหลักเกณฑ์ของกรมธนารักษ์อีกด้วย ได้ค่าตอบแทนปีที่ 1 - 5 ปีละ 250,000 บาท ปีที่ 6 - 10 ปีละ 287,000 บาท ปีที่ 11 - 15 ปีละ 330,625 บาท และปีที่ 16 - 20 ปีละ 380,000 บาท

### 3. ข้อมูลคำตอบแทนการใช้ที่ดินบุคคลอื่น ในการให้บริการโทรคมนาคม

#### 3.1 ข้อมูลคำตอบแทนที่มหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง

##### เรียกเก็บจากผู้ประกอบการโทรคมนาคม

ข้อมูลคำตอบแทนที่มหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง เรียกเก็บจากผู้ให้บริการโทรคมนาคมจำนวน 3 ราย ขอใช้ตาดฟ้าอาคารและที่ดินเพื่อติดตั้งสถานีฐาน รายละเอียดตามตารางที่ 3

ตารางที่ 3 ข้อมูลคำตอบแทนจากการใช้ที่ดินและอาคารของมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งเพื่อติดตั้งสถานีฐาน

บริษัท/บริเวณอาคาร/พื้นดิน	จำนวนสถานี	ค่าตอบแทนต่อปีสถานีละ*
Operator A (อาคาร 9 ชั้น)	1	750,000
Operator B (อาคาร 9 ชั้น)	1	750,000
Operator C (อาคาร 9 ชั้น)	1	750,000
Operator C (ชั้นใต้ดิน อาคาร 9 ชั้น)	เสาอากาศ	12,000
Operator A (อาคาร 14 ชั้น)	1	474,862
Operator B (อาคาร 14 ชั้น)	1	492,348
Operator C (อาคาร 14 ชั้น)	1	474,862
Operator C (บนพื้นดิน)	4	849,742

\*คำนวณค่าตอบแทนในวันทำสัญญาเป็นค่าตอบแทนต่อปีแล้วรวมกับค่าตอบแทนรายปี



### 3.2 ข้อมูลค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินของ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.)

หลักเกณฑ์ค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ใน  
ที่ดินกำหนดไว้ในระเบียบของคณะกรรมการปฏิรูป  
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ว่าด้วยการมอบหมาย  
ให้เลขาธิการ สปก. พิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อ  
กิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่นๆ ในเขตปฏิรูป  
ที่ดิน พ.ศ. 2536 ข้อ 4 ดังนี้<sup>11</sup>

(1) ให้เรียกเก็บค่าตอบแทนตามราคา  
ประเมินของกรมธนารักษ์ หรือราคาที่ สปก. ได้จ่าย

ชำระค่าที่ดินอันเป็นราคาสูงกว่าราคาประเมินของ  
กรมธนารักษ์ ในปีที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดิน

(2) กรณีหน่วยงานที่ขอใช้ที่ดินกำหนดให้มี  
คณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สิน โดยมี  
ผู้แทนของ สปก. เป็นกรรมการร่วมด้วย ให้เรียกเก็บ  
ตามที่คณะกรรมการหน่วยงานนั้นกำหนด เช่น  
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

สำหรับการขอใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อ  
กิจการโทรคมนาคม ได้แก่ การติดตั้งสถานีฐาน  
สถานีวิทยุโทรทัศน์ ดังรูปที่ 2



รูปที่ 2 แสดงเสาสัญญาณโทรคมนาคม และอาคารสถานีฐาน

ตารางที่ 4 ค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดิน สปก. เพื่อติดตั้งสถานีฐาน (จ่ายครั้งเดียว)

ลำดับ	ผู้ขอใช้ที่ดิน	ราคาประเมิน (บาท/ไร่)	ราคาประเมิน (บาท/ตรว.)	เนื้อที่ขอใช้ (ตรว.)	ค่าตอบแทนครั้งเดียว (บาท)
1	Operator A	150,000	375	563	211,125
2	Operator B	90,000	225	381	85,725

<sup>11</sup> <http://www.alro.go.th>



ข้อมูลค่าตอบแทนการใช้ที่ดินที่จ่ายครั้งเดียว ไม่สามารถนำไปเปรียบเทียบกับค่าเช่าต่อปีที่ผู้ประกอบการกิจการโทรคมนาคมขอเช่าจากที่ดินเอกชน เพื่อตั้งเสาส่งสัญญาณโทรศัพท์มือถือซึ่งส่วนใหญ่ทำสัญญาเช่าครั้งละ 3 ปี หากมีความจำเป็นต้องนำข้อมูลค่าตอบแทนประเภทจ่ายครั้งเดียวไปใช้เปรียบเทียบกับค่าเช่าต่อปีจะต้องแปลงค่าตอบแทนที่จ่ายครั้งเดียวเป็นค่าเช่าต่อปี โดยใช้ตารางสำเร็จรูปที่เรียกว่า Present value interest factor for a one dollar annuity (PVIFA) ไปหารค่าตอบแทนที่จ่ายครั้งเดียว แต่ก่อนเปิดใช้ตารางจะต้องทราบระยะเวลาของสัญญาเช่าหรือกรณีสัญญาให้ใช้ที่ดินตลอดไปก็ให้กำหนดระยะเวลา 30 ปี

(สัญญาเช่าที่ดินระยะยาวที่สุดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) และอัตราดอกเบี้ย เช่น PVIFA กรณีสัญญาเช่า 30 ปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 5, 5.5, 6, 6.5 และ 7 แล้วแต่กรณี ค่า PVIFA จะเท่ากับ 16.1411, 15.331, 14.5907, 13.9075 และ 13.2777 ตามลำดับ กรณีค่าตอบแทนที่ผู้ประกอบการกิจการโทรคมนาคมจ่ายค่าตอบแทนครั้งเดียวให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นเงิน 211,125 บาท จะเท่ากับค่าเช่าปีละ  $211,125 / 16.1411 = 13,080$  บาท ที่อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 5 ค่าเช่าดังกล่าวถือว่าต่ำกว่าค่าเช่าที่ดินเอกชนซึ่งค่าเช่าขั้นต่ำสำหรับตั้งสถานีฐานประมาณปีละ 30,000 บาท

**ตารางที่ 5 แปลงค่าตอบแทนครั้งเดียวเป็นค่าตอบแทนรายปี**

ลำดับ	ผู้ขอใช้ที่ดิน	ค่าตอบแทน ครั้งเดียว (บาท)	PVIFA*	ค่าตอบแทน รายปี	เนื้อที่ดิน	ค่าตอบแทน ต่อ ตรว. ต่อปี (บาท)
1	Operator A	211,125	16.1411	13,080	563	23
2	Operator B	85,725	16.1411	5,311	381	14

\* คำนวณจาก PVIFA อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 5 อายุสัญญา 30 ปี

อนึ่งในขั้นตอนการยื่นคำขออนุญาตใช้ที่ดิน ข้อ 3 กำหนดไว้ว่า “กรณีการใช้ที่ดินเหนือพื้นดินหรือใต้พื้นดิน เช่น การปักเสาเพื่อเดินสายไฟฟ้า สายโทรศัพท์ หรือการวางท่อส่งน้ำเพื่อการประปา หรือการชลประทาน หรืออื่น ๆ ที่มีลักษณะทำนองนี้ หากเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินยังสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณที่ขอใช้ได้ และการใช้ที่ดินของผู้ขอใช้เป็นเพียงการรอนสิทธิบางส่วน ให้จัดทำเป็นหนังสือยินยอมจากเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินโดยไม่ต้องสลະสิทธิ์” จากข้อกำหนดดังกล่าวหากเป็นกรณีผู้ประกอบการโทรคมนาคมขอใช้ที่ดินเพื่อตั้งสถานีฐาน เกษตรกรจะต้องให้ความยินยอมและสลະสิทธิ์การใช้ที่ดินบริเวณที่ขอใช้ด้วย

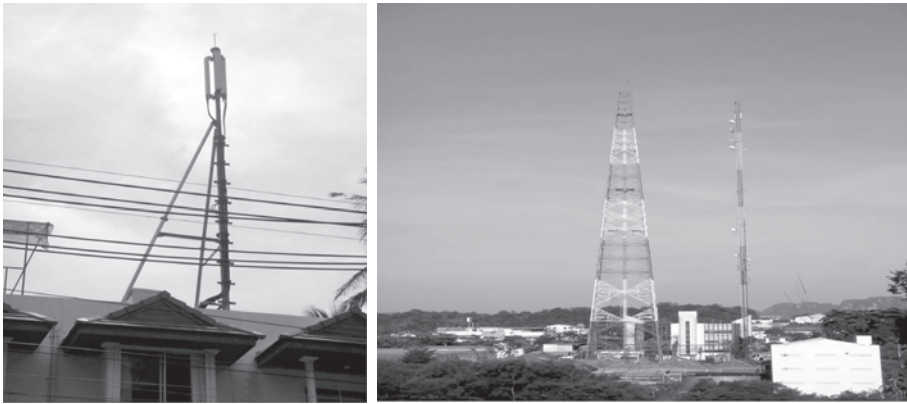


### 3.3 ข้อมูลค่าตอบแทนที่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายหนึ่งจ่ายเพื่อใช้ประโยชน์ที่ดินหรืออาคารของบุคคลอื่น

ผู้ประกอบการกิจการโทรคมนาคมรายหนึ่งได้จ่ายค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นเพื่อตั้งสถานีฐานดังรูปที่ 3 โดยจ่ายค่าตอบแทนตามตารางที่ 6 ดังนี้

ตารางที่ 6 ค่าตอบแทนที่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายหนึ่งจ่ายให้เจ้าของที่ดินหรือทรัพย์สิน

ชื่อสถานี	ประเภทเสา	พื้นที่ติดตั้ง	ประเภทที่ดิน	เนื้อที่ตั้งเสา	เนื้อที่เช่า	ค่าเช่าต่อปี
สถานี A	Self Support Tower 50 M.	ต่างจังหวัด	ที่ราชพัสดุ	12 * 14 ม. 168 ตรม.	100 ตรว.	30,000
สถานี B	Self Support Tower 50 M.	ต่างจังหวัด	ที่ดินเอกชน	11 * 14 ม. 154 ตรม.	100 ตรว.	41,000
สถานี C	Guy Mast Tower 45 M.	ต่างจังหวัด	ที่ดินเอกชน	4 * 7 ม. 28 ตรม.	400 ตรว.	38,000
สถานี D	Pole Tower 9 M.	ต่างจังหวัด	คาดฟ้าโรงแรม สูง 5 ชั้น	35 ตรม.	35 ตรม.	60,000
สถานี E	Self Support Tower 30 M.	ต่างจังหวัด	ที่ดินเอกชน	8 * 11 ม. 88 ตรม.	122 ตรว.	60,000
สถานี F	Pole Tower 9 M.	ต่างจังหวัด	คาดฟ้าตึกแถว สามชั้น	4 * 8 ม. 32 ตรม.	32 ตรม.	35,000



รูปที่ 3 เสาสัญญาณแบบ Pole Tower, Self Support Tower และ Guy Mast Tower

### 3.4 ข้อมูลค่าตอบแทนที่ผู้ประกอบการ โทรคมนาคมจ่ายให้แก่เจ้าของโครงข่าย คลื่นวิทยุที่ตั้งอยู่ในสถานีและ อุโมงค์รถไฟใต้ดิน

บริษัท รถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (BMCL) ได้รับสัมปทานจาก รฟม. แยกออกเป็น 2 สัญญา คือ สัญญาการเดินรถไฟไฟฟ้าและสัญญาพัฒนาเชิงพาณิชย์บริเวณสถานีรถไฟใต้ดินและในขบวนรถ โดยบริษัท BMCL และบริษัทย่อยเป็นผู้ลงทุนวางโครงข่ายโทรคมนาคมในอุโมงค์เพื่อให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แก่ผู้โดยสารที่อยู่ในตัวรถไฟฟ้าใต้ดิน การให้บริการโทรคมนาคมในขบวนรถไฟฟ้าใต้ดิน บริษัท รถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด ได้ตั้งบริษัทย่อยขึ้นมารับผิดชอบชื่อว่า บริษัท บีเอ็มซีแอล เน็ทเวิร์ค จำกัด ส่วนการให้บริการร้านค้าและบริการโฆษณาบริเวณสถานี ได้ตั้งบริษัท เมโทร มอลล์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด และบริษัท ไตรแอดส์ เน็ทเวิร์คส์ จำกัด ตามลำดับ และตั้งแต่วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2552 ได้ควบรวม 3 บริษัทลูกเข้าด้วยกัน ชื่อว่า บริษัท แบงคอก เมโทร เน็ทเวิร์คส์ จำกัด (BMN) มีหน้าที่ประกอบธุรกิจ 3 ด้าน ดังนี้

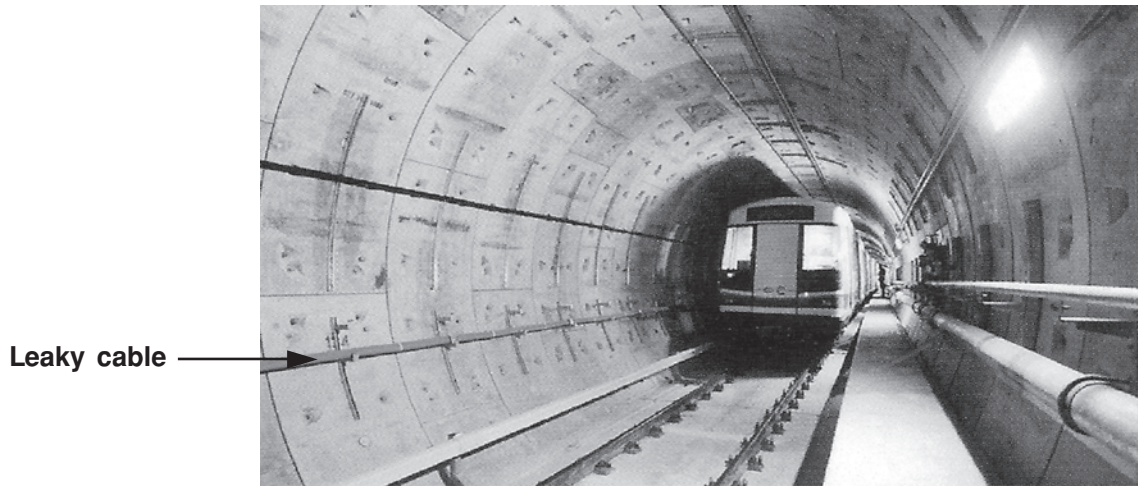
(1) ประกอบธุรกิจให้เช่าพื้นที่ร้านค้าในสถานีรถไฟใต้ดินซึ่งมีจำนวน 11 สถานีและพื้นที่ชั้นใต้ดินอาคารจอดแล้วจรที่สถานีลาดพร้าว โดยปัจจุบันเริ่มเปิดดำเนินการให้เช่าร้านค้าในสถานีรถไฟใต้ดินแล้วจำนวน 4 แห่ง คือ สถานีสุขุมวิท สถานีพหลโยธิน สถานีจตุจักร และสถานีกำแพงเพชร

(2) ประกอบธุรกิจจัดหาและหรือจัดทำป้ายหรือสื่อโฆษณาบริเวณสถานีรถไฟใต้ดิน 18 แห่งและภายในขบวนรถไฟฟ้า 19 ขบวน

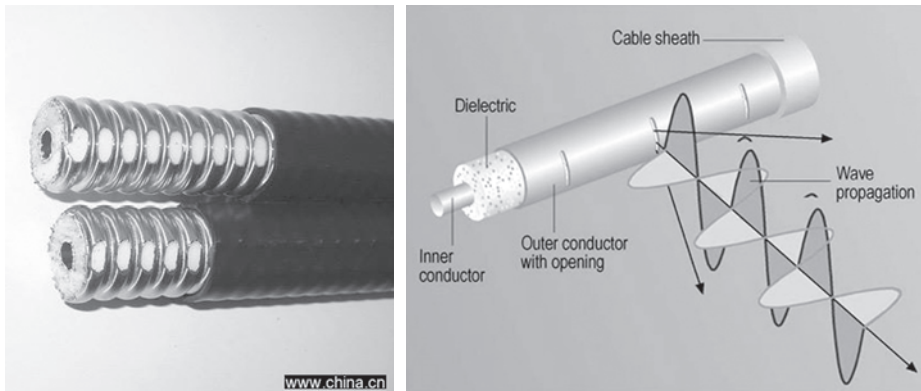
(3) ประกอบธุรกิจให้บริการและดูแลรักษาอุปกรณ์ระบบสื่อสารโทรคมนาคมในสถานีรถไฟ

โครงข่ายโทรคมนาคมที่ติดตั้งในอุโมงค์จากสถานีหัวลำโพง-สถานีบางซื่อได้ใช้สาย Leaky feeder cable ดังตัวอย่างในรูปที่ 4 ซึ่งเป็นเทคโนโลยีเสาอากาศที่ออกแบบมาเพื่อให้บริการคลื่นวิทยุภายในอุโมงค์ ทั้งอุโมงค์รถยนต์ รถไฟฟ้าใต้ดิน และในเหมืองแร่ เป็นสายเคเบิลประเภท Coaxial สายเคเบิลจะมีช่องว่างในตัวนำเพื่อส่งสัญญาณไหลเข้าและไหลออก สำหรับการสื่อสารสองทางผ่านโทรศัพท์มือถือ<sup>12</sup> ดังตัวอย่างในรูปที่ 5

<sup>12</sup> <http://www.electronics.howstuffworks.com>



รูปที่ 4 อุโมงค์รถไฟสายเฉลิมรัชมงคล (สายสีน้ำเงิน) ช่วงหัวลำโพง-บางซื่อ



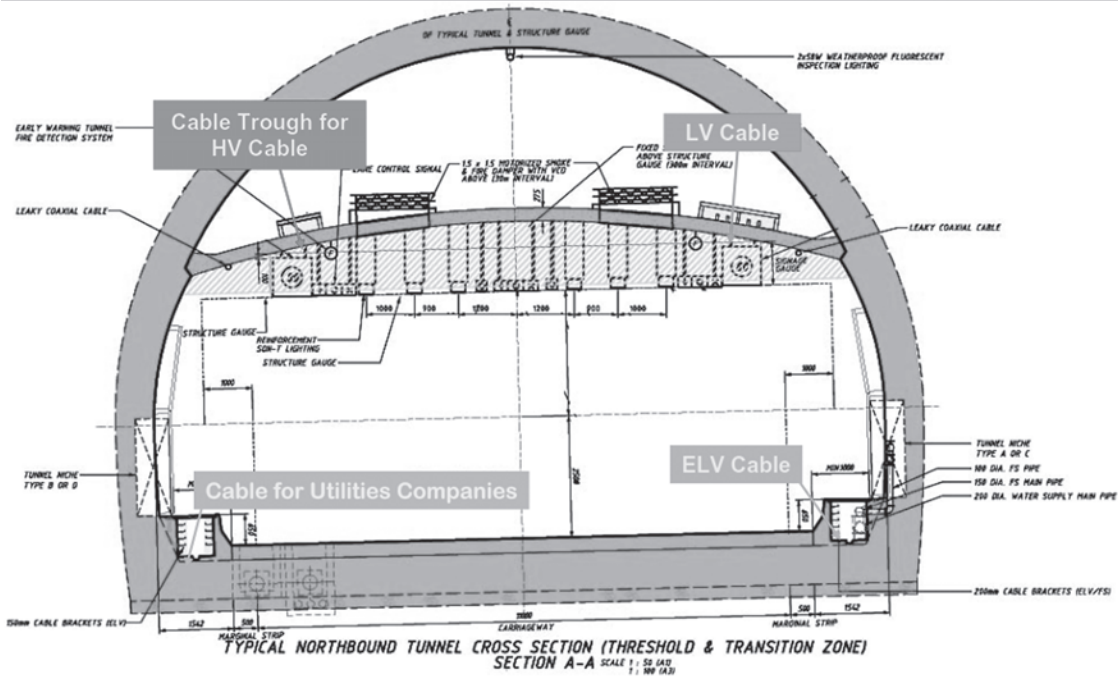
รูปที่ 5 ตัวอย่างสายอากาศ Leaky Feeder Cable

ในฮ่องกงได้กำหนดให้ติดตั้งสายเคเบิลดังกล่าวในอุโมงค์ในระหว่างการก่อสร้าง<sup>13</sup> ประกอบด้วย High Voltage Cable, Low Voltage Cable, Extra Low Voltage Cable, Cable for Utilities Companies ส่วน Leaky Coaxial Cable สำหรับให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่กำหนดให้ติดตั้งได้เพดานด้านข้างอุโมงค์ทั้งสองข้าง ดังตัวอย่างรูปที่ 6

<sup>13</sup> Raymond Wong "Photo illustration to support the teaching of the topic on Tunnel construction



## E&M facilities in a Tunnel



รูปที่ 6 แสดงการออกแบบพื้นที่เพื่อวางโครงข่ายโทรคมนาคมในอุโมงค์ของต่างประเทศ

ข้อมูลคำตอบแทนการใช้โครงข่ายคลื่นวิทยุในอุโมงค์รถไฟ ช่วงหัวลำโพง-บางซื่อ ขอยกตัวอย่างคำตอบแทนที่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมจำนวน 5 รายจ่ายให้แก่เจ้าของโครงข่ายคลื่นวิทยุ (Radio Frequency : RF) เป็นรายเดือนเมื่อคิดเป็นรายปีก็ได้คำตอบแทนต่อสถานีต่อรายใกล้เคียงกับคำตอบแทนในการติดตั้งสถานีฐานบนดาดฟ้าของอาคารในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล



## 4. สรุปผลการศึกษาหลักเกณฑ์การกำหนดค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น

ในการศึกษาหลักเกณฑ์การกำหนดค่าตอบแทนที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 2 ข้อ 3 และข้อ 4 จะขอสรุปแยกออกเป็น 4 กลุ่ม คือ (1) รัฐมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินหรือทรัพย์สินของเอกชน (2) เอกชนขอใช้ที่ดินของรัฐ (3) เอกชนขอใช้ที่ดินของสถาบันการศึกษา และ (4) เอกชนขอใช้ที่ดินของเอกชน วัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ที่ดินและหลักเกณฑ์การกำหนดค่าตอบแทนได้สรุปไว้ในตารางที่ 7

ตารางที่ 7 สรุปผลการศึกษาหลักเกณฑ์ค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น

กรณีการขอใช้ประโยชน์	วัตถุประสงค์การใช้	หลักเกณฑ์การกำหนดค่าตอบแทน
1. รัฐขอใช้ที่ดินเอกชน 1.1 รฟม. มีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินของเอกชน	อุโมงค์รถไฟ	ค่าตอบแทนภาระในอสังหาริมทรัพย์ให้คำนวณจาก (1) ราคาที่ดินกรณีถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน (2) ค่าตอบแทนให้คำนวณจากราคาที่ดินคูณด้วยค่าสัมประสิทธิ์พื้นที่คูณด้วยค่าสัมประสิทธิ์ความลึก (3) ให้คิดค่าเสียหายของที่ดินส่วนที่เหลืออันราคาลดลงหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือหากเจ้าของที่ดินร้องขอ (4) ให้พิจารณาเพิ่มค่าตอบแทนจากเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ตาม พรบ. ว่าด้วยการเวนคืนและประโยชน์ที่รัฐได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
1.2 กฟผ. มีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินของเอกชน	ตั้งเสา พาดสายไฟฟ้าแรงสูง	ค่าตอบแทนการใช้สิทธิเหนือพื้นดินและบนดินให้กำหนดดังนี้ (1) ราคาที่ดินให้กำหนดจากราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด (2) ที่ตั้งเสาและระยะโดยรอบ 4 เมตร ค่าตอบแทนร้อยละ 100 (3) เหนือพื้นดิน ค่าตอบแทนร้อยละ 90 ของราคาที่ดิน





ตารางที่ 7 สรุปผลการศึกษาหลักเกณฑ์ค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น (ต่อ)

กรณีการขอใช้ประโยชน์	วัตถุประสงค์การใช้	หลักเกณฑ์การกำหนดค่าตอบแทน
2. เอกชนขอใช้ที่ดินของรัฐ		
2.1 เอกชนขอใช้ที่ราชพัสดุ	สร้างสะพาน ทางเชื่อมบึงเสาคาดสาย วางท่อประปา ท่อระบายน้ำ วางสายโทรศัพท์	แบ่งออกเป็น 4 กรณี (1) กรณีที่ 1 ทางจำเป็นตามกฎหมาย ให้จ่ายค่าตอบแทนครั้งเดียวเท่ากับค่าเช่าที่อยู่อาศัย 30 ปี (2) กรณีพัฒนาเชิงพาณิชย์ ให้จ่ายค่าตอบแทนครั้งเดียว 1.5 เท่าของค่าตอบแทนตาม (1) (3) กรณีจัดสรรที่ดินให้จ่ายค่าตอบแทนครั้งเดียว 2 เท่าของค่าตอบแทนตาม (1) (4) กรณีทางเชื่อมที่มีไขทางจำเป็น ให้จ่ายค่าตอบแทนครั้งเดียวเท่ากับราคาประเมินทุนทรัพย์ของที่ดินแปลงนั้น
2.2 เอกชนขอใช้ที่ดิน สปก.	ตั้งสถานีฐานและอุปกรณ์	จ่ายครั้งเดียวตามราคาประเมินทุนทรัพย์ของที่ดินแปลงนั้น
2.3 เอกชนขอใช้ที่ดิน รพม.	ทางเข้า-ออกสู่ทางสาธารณะ	(1) ค่าตอบแทนคิดจากเนื้อที่ดิน 2 ส่วน ส่วนที่ 1 อัตราค่าตอบแทน (บาท/ตรว./เดือน) เท่ากับ 0.213% ของมูลค่าที่ดินที่ รพม. อนุญาตให้ใช้ ส่วนที่ 2 อัตราค่าตอบแทน (บาท/ตรว./เดือน) เท่ากับ 30% ของ 40% ของมูลค่าที่ดินของผู้ขออนุญาต ทหาร 360 (2) กรณีใช้ราคาประเมินของทางราชการ ปีที่ 2 ให้ปรับเพิ่ม 3% ปีที่ 3 ให้ปรับเพิ่ม 6% และปีที่ 4 ให้ปรับเพิ่ม 9% (3) หน่วยงานของรัฐและหน่วยงานสาธารณะกุศลให้ลดหย่อนค่าตอบแทน 25%
2.4 เอกชนขอใช้ที่ดินมหาวิทยาลัย	ทางเข้าออกสู่ถนนสาธารณะ	ค่าตอบแทนคิดจากประโยชน์ที่เอกชนได้รับ ซึ่งคิดจากส่วนต่างของวิธี Before and After อัตราค่าตอบแทนอาศัยหลักเกณฑ์ของกรมธนารักษ์



ตารางที่ 7 สรุปผลการศึกษาหลักเกณฑ์ค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น (ต่อ)

กรณีการขอใช้ประโยชน์	วัตถุประสงค์การใช้	หลักเกณฑ์การกำหนดค่าตอบแทน
3. เอกชนขอใช้ที่ดิน สถาบันการศึกษา	- ตั้งสถานี่ฐาน และอุปกรณ์  - ทางเข้าออก	ตามที่ทั้งสองฝ่ายตกลงกัน หากตกลงกันไม่ได้ให้ส่ง คำร้องเป็นหนังสือต่อ กสทช. โดยคณะกรรมการ พิจารณาสิทธิแห่งทางเป็นผู้คิดคำนวณเงินค่าตอบแทน แล้วเสนอให้ กสทช. เป็นผู้วินิจฉัย
4. เอกชนขอใช้ที่ดิน/ อาคาร/ระบบ สายอากาศของ เอกชน	- ตั้งสถานี่ฐาน และอุปกรณ์  - เช่าใช้โครงข่าย คลื่นวิทยุ (RF)	ตามที่ทั้งสองฝ่ายตกลงกัน หากตกลงกันไม่ได้ให้ส่ง คำร้องเป็นหนังสือต่อ กสทช. โดยคณะกรรมการ พิจารณาสิทธิแห่งทางเป็นผู้คิดคำนวณเงินค่าตอบแทน แล้วเสนอให้ กสทช. เป็นผู้วินิจฉัย

**5. ความเห็นและข้อเสนอแนะ**

จากการรวบรวมหลักเกณฑ์การกำหนดค่าตอบแทนกรณีเอกชนขอใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ ผู้เขียนเห็นว่าค่าตอบแทนการใช้ที่ดินค่อนข้างต่ำ เมื่อเทียบกับค่าตอบแทนที่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมจ่ายให้เจ้าของที่ดินเอกชน และเห็นว่าค่าตอบแทนที่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมจ่ายให้เจ้าของที่ดินสถาบันศึกษาน่าเชื่อว่าเป็นข้อมูลตลาด จึงขอเสนอ ดังนี้

5.1 ให้นำวิธีการประเมินมูลค่าทรัพย์สินมาใช้ ในการคิดค่าตอบแทน ซึ่งวิธีประเมินมูลค่าทรัพย์สิน มี 3 วิธี คือ วิธีเปรียบเทียบราคาตลาด (Market Approach) วิธีต้นทุน (Cost Approach) และวิธีคิดจากรายได้ (Income Approach)

5.2 สำนักงาน กสทช. ควรเริ่มจัดทำฐานข้อมูลค่าตอบแทนการใช้ที่ดินทั้งหมดที่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมยื่นขออนุญาตต่อ กสทช. และจัดให้มีการสำรวจข้อมูลภาคสนาม เกี่ยวกับสภาพและที่ตั้ง

ของที่ดิน จำนวนประชากรในบริเวณใกล้เคียงโดย สุ่มตัวอย่างพื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่นเบาบาง หนาแน่นน้อย หนาแน่นปานกลาง และหนาแน่นมากเมื่อได้ข้อมูลมากพอแล้วให้ทำการวิเคราะห์ เพื่อสร้างแบบจำลองประเมินค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดิน นำแบบจำลองไปประเมินค่าตอบแทนที่ดินแปลงตัวอย่าง เมื่อเห็นว่ามี ความถูกต้องได้มูลค่าใกล้เคียงราคาตลาดแล้วให้ประชาสัมพันธ์ให้เจ้าของที่ดินทราบผ่านเว็บไซต์ของสำนักงาน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการคิดค่าตอบแทน อันจะนำไปสู่ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ทั้งช่วยให้การจัดหาที่ดินของผู้ประกอบการโทรคมนาคมเป็นไปด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น

ผู้เขียนหวังว่าบทความนี้จะ เป็นแนวทางเบื้องต้นให้สำนักงาน กสทช. นำไปใช้พิจารณาในการจัดทำแนวทาง การทำความเข้าใจสิทธิแห่งทางในการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น ในการให้บริการโทรคมนาคมต่อไป



# 018 >





# การประชุมวิชาการประจำปีของ IRWA (International Right of Ways Association) กับงานสิทธิแห่งทางของสำนักงาน กสทช.

วีระวรรณ พิบูลย์

ผู้อำนวยการส่วนสิทธิแห่งทาง โครงข่าย และโครงสร้างพื้นฐาน

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

เมื่อวันที่ 12 - 16 มิถุนายน 2554 ที่ผ่านมา ได้มีการประชุมวิชาการประจำปีของ International Right of Ways Association : IRWA ณ เมืองแอตแลนตา มลรัฐจอร์เจีย ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยครั้งนี้ ได้จัดขึ้นเป็นครั้งที่ 57 แล้ว ในการเดินทางเข้าร่วมการประชุมครั้งนี้ มี ดร. โสภณ พรโชคชัย จากมูลนิธิประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย เป็นผู้นำคณะเดินทาง ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด 12 ท่าน ตัวแทนจากหน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการด้านสาธารณูปโภค (Public Utilities) และ สาธารณูปการ (Public Facilities) ของประเทศไทย ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่กรมธนารักษ์ เจ้าหน้าที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เจ้าหน้าที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์แห่งประเทศไทย (ธอส.) เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (ค.ป.ง.) และเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)



ผู้ตัวแทนจากประเทศไทยที่เข้าร่วมการประชุม IRWA ครั้งที่ 57  
ณ เมืองแอตแลนตา มลรัฐจอร์เจีย ประเทศสหรัฐอเมริกา



คงมีหลายท่านสงสัยว่า “International Right of Ways Association (IRWA)” คือหน่วยงานอะไร มีความสำคัญและมีความจำเป็นเช่นไรต้องเข้าร่วมการประชุมนี้ “International Right of Ways Association (IRWA)” คือ สมาคมนานาชาติด้านสิทธิแห่งทาง ที่ดำเนินงานในประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2477 เป็นสมาคมที่รวมตัวกันโดยไม่หวังผลกำไร แต่มุ่งพัฒนาความรู้เกี่ยวกับเรื่องสิทธิแห่งทาง และพัฒนาคุณภาพให้กับหน่วยงานด้านการเวนคืน ผู้ประเมินค่าทรัพย์สิน มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา ปัจจุบันมีสมาชิกอยู่ประมาณ 10,000 คน (ทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา) ประกอบด้วยผู้วางแผนโครงการ ผู้เจรจากับเจ้าของทรัพย์สิน ผู้จัดการซื้อ-เช่าทรัพย์สิน เจ้าหน้าที่เวนคืน ผู้ประเมินค่าทรัพย์สิน นักวิเคราะห์สิ่งแวดล้อม วิศวกร นักกฎหมาย นักสำรวจที่ดิน ผู้เชี่ยวชาญด้านเอกสารสิทธิ์ และนักวิชาการด้านต่างๆ เป็นต้น

สมาคมนานาชาติ IRWA นี้ มีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญมากในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดการที่ดินเพื่อใช้สร้างสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น ไฟฟ้า ประปา ท่อแก๊ส และที่สาธารณะอื่นๆ รวมไปถึงการให้ความรู้และพัฒนาศักยภาพให้กับสมาชิกในด้านสิทธิแห่งทาง (Rights of way) และการจัดการที่ดินเพื่อใช้สร้างสาธารณูปโภคต่างๆ

ทางสมาคมนานาชาติ IRWA ตระหนักถึงความสำคัญในการวางรากฐานความรู้ด้านสิทธิแห่งทาง (Rights of way) โดยการริเริ่มจัดทำหลักสูตรที่ออกแบบมาเพื่อพัฒนาความรู้ ความสามารถให้กับผู้ปฏิบัติงานที่ทำหน้าที่หลักในการซื้อ การจัดการจำหน่ายทรัพย์สิน ผู้จัดการทรัพย์สิน นักสำรวจที่ดิน และผู้ดำเนินงานด้านเอกสารสิทธิ์ต่างๆ รวมไปถึงการพัฒนาศักยภาพของเทคโนโลยีที่สนับสนุนการทำงานด้านสิทธิแห่งทาง และการจัดการที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยได้มีการเปิดหลักสูตรอบรมออนไลน์ให้กับทางสมาชิกของสมาคมด้วย



เจ้าหน้าที่สมาคม International Right of Ways Association (IRWA) กับตัวแทนจากประเทศไทย





คณะตัวแทนผู้เข้าร่วมการประชุมจากประเทศไทย  
กับ คุณณญาดา ณะพัฒน์

## เว็บไซต์ของสมาคมนานาชาติ IRWA

ทั้งนี้ ก่อนการเดินทางเข้าร่วมการประชุมประจำปีของสมาคม IRWA คณะตัวแทนจากประเทศไทยมีโอกาสศึกษาดูงานเพิ่มเติมด้านอสังหาริมทรัพย์ที่นครลอสแอนเจลิส (Los Angeles) และนครแอตแลนตา (Atlanta) ด้วย และที่นครลอสแอนเจลิส คณะตัวแทนจากประเทศไทยได้มีโอกาสพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับ คุณณญาดา ณะพัฒน์ ผู้เขียนหนังสือคู่มือชื่อ-ขายอสังหาริมทรัพย์ในสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับสถานการณ์ตลาดอสังหาริมทรัพย์และขบวนการซื้อขาย กฎเกณฑ์ด้านการเงิน การพัฒนาธุรกิจในด้าน ความรู้ด้านอสังหาริมทรัพย์ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งขณะนี้อยู่ในภาวะตกต่ำกว่าปกติ และได้เดินทางเข้าเยี่ยมชมรูปแบบการอยู่อาศัยของชุมชนไทย จีน ญี่ปุ่น อินเดีย และเกาหลีในนครลอสแอนเจลิส ซึ่งมีลักษณะของชุมชนที่แตกต่างกัน

เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2554 คณะผู้เข้าร่วมประชุมจากประเทศไทย ได้รับเกียรติจากนายจอห์น อาร์โนเกส (John R. Noguez) หัวหน้าสำนักงานประเมินค่าทรัพย์สินเพื่อการเสียภาษีประจำนครลอสแอนเจลิส อนุญาตให้ศึกษาดูงานที่สำนักงานประเมินค่าทรัพย์สินเพื่อการเสียภาษีประจำนครลอสแอนเจลิส และให้ทีมงานบรรยายพิเศษในหัวข้อเรื่อง การเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของนครลอสแอนเจลิส (Los Angeles County Assessor's Office) เกี่ยวกับการเก็บภาษีที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง การจัดการฐานข้อมูลแผนที่ GIS ระบบบริหารงาน การจัดการขั้นตอนและขบวนการประเมินค่าทรัพย์สิน การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคต่างๆ โดยสามารถสรุปเนื้อหาในการบรรยายได้ ดังนี้



**คณะผู้เข้าร่วมการประชุม และเจ้าหน้าที่สำนักงานประเมินค่าทรัพย์สิน  
เพื่อการเสียภาษีประจำปีนครลอสแอนเจลิส**

นครลอสแอนเจลิส (Los Angeles) มีประชากร 9.8 ล้านคน มีเนื้อที่ขนาด 10,517 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยที่ดินประมาณ 2,300,000 แปลง แยกออกเป็นที่พักอาศัยแบบบ้านเดี่ยว และอาคารชุด 1,800,000 แปลง อาคารชุด 250,000 แปลง อาคารเชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรม 250,000 แปลง และ การใช้ประโยชน์อื่นๆ อีก 308,000 แปลง โดยเมื่อปี 2553 มูลค่าทรัพย์สินทั้งหมดที่ทำการประเมินเพื่อการเสียภาษี มีมูลค่ารวมถึง 1.089 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ว่าภาษีทรัพย์สินที่จัดเก็บได้เกือบทั้งหมด คือภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ที่สามารถจัดเก็บได้ประมาณร้อยละ 1 ของมูลค่าที่ประเมินได้ หรือ 326,700 ล้านบาท ทั้งนี้ โดยปกติเมืองต่างๆ ในสหรัฐอเมริกาจะทำการประเมินค่าทรัพย์สินเพื่อการจัดเก็บภาษีใหม่ที่ดินทุกแปลงทุกปี แต่ที่นครลอสแอนเจลิส แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงราคาประเมินใหม่ทุกปีในวันที่ 1 มกราคม แต่จะปรับราคาขึ้นเฉพาะแปลงที่ดินที่มีการซื้อขาย และ

มีการก่อสร้างบนที่ดินของในปีที่ผ่านมาเท่านั้น สำหรับที่ดินแปลงที่ไม่มีการซื้อขายจะปรับเพิ่มจากราคาประเมินเดิมในอัตราร้อยละ 2 เท่านั้น ส่วนในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างใช้อัตราภาษีคิดอัตราร้อยละ 1 ของราคาประเมิน (Assessed Value)

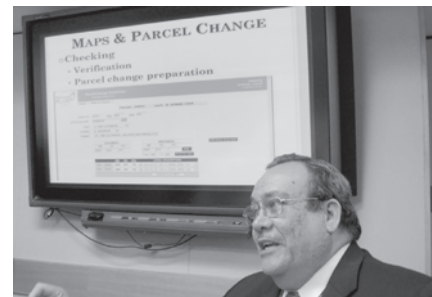
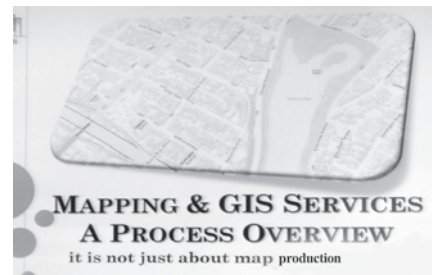
ในการประเมินราคาที่ดินของสำนักงานประเมินค่าทรัพย์สินของนครลอสแอนเจลิส ได้นำระบบคอมพิวเตอร์เข้ามาช่วยในการประเมินราคา (Computer Assisted Mass Appraisal) โดยใช้วิธีเปรียบเทียบราคาตลาด (Market Comparison Approach) สำหรับที่ดินทั่วไป และใช้วิธีต้นทุน (Cost Approach) สำหรับแปลงที่ดินที่มีการก่อสร้างใหม่ นอกจากนี้ ยังใช้โครงการพิเศษ (Special Project) ที่เรียกว่า The Emulator ที่สามารถประเมินราคาที่ดินแต่ละแปลง โดยการคัดเลือกข้อมูลราคาซื้อขายที่ดินที่เหมาะสมนำมาใช้เป็นข้อมูลในการเปรียบเทียบ นักประเมินราคาที่ดิน



สามารถตรวจสอบราคาประเมินของที่ดินแต่ละแปลง หากเห็นว่าราคาประเมินที่ได้ไม่เหมาะสม และสามารถขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลราคาซื้อขายที่นำมาใช้ได้ ซึ่งก็คือการใช้ดุลยพินิจของนักประเมินราคานั้นเอง

ปัจจุบันสำนักงานประเมินค่าทรัพย์สินเพื่อการเสียภาษีของนครลอสแอนเจลิส มีเจ้าหน้าที่ประมาณ 1,450 ท่าน โดยมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่นครลอสแอนเจลิส มีสำนักงานย่อยอีก 6 แห่ง ได้รับงบประมาณรายจ่ายปีละ 175 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา หรือประมาณ 5,250 ล้านบาท โดยร้อยละ 70 ของรายจ่าย คือ เงินเดือน และค่าจ้างของเจ้าหน้าที่ ส่วนที่เหลือเป็นเงินค่าใช้จ่ายในการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์ที่ใช้ในการประเมินค่าทรัพย์สิน และค่าใช้จ่ายอื่นๆ แสดงให้เห็นว่าต้นทุนที่ใช้ในการจัดเก็บภาษี คิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ 1.6 ของภาษีที่จัดเก็บได้ ซึ่งนับว่าเป็นการดำเนินงานที่คุ้มค่ามาก ในส่วนการดำเนินงานด้านแผนที่ สำนักงานประเมินค่าทรัพย์สินเพื่อการเสียภาษีของนครลอสแอนเจลิส มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายแผนที่จำนวน 42 ท่าน ทำหน้าที่ในการปรับปรุงแผนที่ให้มีความเป็นปัจจุบันอยู่เสมอ โดยการนำเข้าข้อมูลและรูปแบบแปลงที่ดินที่มีการแบ่งแยกและรวมแปลง และพัฒนาระบบแผนที่สารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (GIS: Geographical Information System) มาใช้ในการเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้น ถือได้ว่าเป็นประโยชน์อย่างมาก เพราะจัดเก็บภาษีได้มากเท่าไร ท้องถิ่นก็ได้รับเงินภาษีคืนเพิ่มขึ้น รัฐก็จะมีเงินสำหรับการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญยิ่งขึ้น และส่งผลให้มูลค่าทรัพย์สินเพิ่มสูงขึ้นในอัตราที่สูงกว่าภาษีที่เสียไป ถือได้ว่าเป็นประโยชน์สำหรับผู้เสียภาษีโดยตรง ทั้งนี้ ระบบแผนที่สารสนเทศทางภูมิศาสตร์นี้ได้รับการพัฒนามาเป็นระยะเวลาเกินกว่า 18 ปีแล้ว

และเป็นระบบที่หน่วยงานราชการทุกหน่วยงาน ในนครลอสแอนเจลิสใช้งานร่วมกันแบบบูรณาการ ซึ่งการแบ่งปันการใช้งานระหว่างหน่วยงาน ทำให้ต้นทุนในการจัดทำแผนที่ลดลง และแผนที่ก็ได้รับการใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่



การบรรยายระบบการทำงานของ GIS  
ของนครลอสแอนเจลิส

หลังจากการศึกษาดูงานที่สำนักงานประเมินค่าทรัพย์สินฯ แล้ว ดร. โสภณ พรโชคชัย ผู้นำคณะตัวแทนจากประเทศไทย ได้นำคณะเดินทางศึกษาดูงานอสังหาริมทรัพย์ที่เมืองลองบีช (Long Beach) เพื่อศึกษาถึงการพัฒนาพื้นที่ริมชายหาด และการพัฒนาพื้นที่บ่อน้ำมัน และการซื้อขายบ้านในโครงการ Corte Bella ซึ่งก็มีลักษณะเหมือนกับการซื้อขายบ้านจัดสรรในเมืองไทยโครงการใหญ่ๆ นั่นเอง เพียงแต่แตกต่างกันที่การให้ความสำคัญกับการจัดการระบบสาธารณูปโภคต่างๆ โดยการจัดเก็บสายไฟฟ้าและสารสื่อสารลงไว้ในท่อใต้ดิน จึงทำให้สภาพแวดล้อม



ภูมิทัศน์ และทัศนียภาพของเมืองเป็นระเบียบสวยงาม สบายตา



ภาพพื้นที่ริมชายหาด และการพัฒนาพื้นที่ป้อนน้ำมัน เมืองลองบีช (Long Beach)



การก่อสร้างถนนและสาธารณูปโภค ในหมู่บ้านจัดสรร

แตกต่างกับประเทศไทยที่ทัศนียภาพภายในเมือง เต็มไปด้วยสายไฟฟ้า สายโทรศัพท์ สายเคเบิลต่างๆ รกรุงรังมาก เพราะขาดความร่วมมือในการจัดการ ด้านสาธารณูปโภคของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของ เสาไฟฟ้า และสายสื่อสารโทรคมนาคม ซึ่งควรจะส่งเสริมให้มีการใช้โครงข่ายรวมกันของผู้ประกอบการ จะเป็นการลดต้นทุนในการดำเนินงาน และทำให้การให้บริการด้านโทรคมนาคมนั้น สามารถกระจายและเข้าถึงความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง และเกี่ยวข้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบของ ส่วนงานด้านสิทธิแห่งทาง โครงข่ายและโครงสร้างพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.)



สภาพการบักเสาพาดสายที่เห็นโดยทั่วไป ในประเทศไทย

ทั้งนี้ ส่วนงานด้านสิทธิแห่งทาง โครงข่ายและ โครงสร้างพื้นฐาน ดำเนินงานอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ ของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์กร จัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการ



วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2553 อันเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 47 และมาตรา 305 (1) โดย กสทช. เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ดังนั้น กสทช. จึงมีหน้าที่ความรับผิดชอบที่สำคัญในการบริหาร และจัดสรรคลื่นความถี่จัดทำแผน กำหนดกฎเกณฑ์ และกติกาต่างๆ เช่น แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ ตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ การพิจารณาอนุญาตและกำกับการใช้คลื่นความถี่ การอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการ ทั้งด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เป็นการกำกับดูแลโดยไม่เลือกปฏิบัติ ยุติธรรม เสมอภาคและโปร่งใส ป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการใช้และเชื่อมต่อโครงข่าย การกำหนดหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทางการกำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบริการ การกำหนดมาตรการเพื่อการแข่งขันที่เป็นธรรม การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ฯลฯ เป็นต้น

พันธกิจหลักของส่วนงานด้านสิทธิแห่งทางโครงข่ายและโครงสร้างพื้นฐาน คือการพิจารณาอนุญาตให้ใช้สิทธิแห่งทางของ กสทช. เป็นไปบนพื้นฐานที่ว่าหน่วยงานที่มาขออนุญาตใช้สิทธิแห่งทางมีความจำเป็นที่จะต้องใช้สิทธิแห่งทางนั้นอย่างแท้จริง โดยพิจารณาจากเหตุผลความจำเป็นในการใช้สิทธิตามมาตรา 39 ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และประกาศหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง กล่าวคือ การออกหลักเกณฑ์ด้านสิทธิแห่งทางต่างๆ การออกหลักเกณฑ์การใช้โครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมร่วมกัน การออกหลักเกณฑ์ใน

การใช้ที่ดินหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น รวมถึงการวางแนวทางในการใช้โครงสร้างพื้นฐานของหน่วยงานของรัฐ (สะพาน) และการจัดทำหลักเกณฑ์ติดตั้งสายกระจาย (Drop wire) เป็นต้น ปัจจุบันทำหน้าที่ในการพิจารณาแผนผังการพาดสายและการตั้งเสาโทรคมนาคม การจัดระเบียบสายสื่อสารให้สวยงามเท่าที่จะทำได้ เช่น การจัดทำโครงการนำร่องในการปรับปรุงภูมิทัศน์ สายสื่อสารโทรคมนาคมในต่างจังหวัด การจัดทำโครงการความร่วมมือกับการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) เพื่อนำระบบแผนที่ GIS ที่มีความละเอียดสูงครอบคลุมพื้นที่ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล (กรุงเทพฯ นนทบุรี สมุทรปราการ) มาต่อยอดใช้งานในการพิจารณาเส้นทางพาดสายสื่อสารโทรคมนาคม รวมถึงการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมศิลปากร การไฟฟ้าภูมิภาค เพื่อขอร่วมใช้งานระบบ GIS ของแต่ละหน่วยงานที่มีอยู่ เพื่อเป็นการบูรณาการฐานข้อมูลสิทธิแห่งทางต่อไป

**การดำเนินงานด้านสิทธิแห่งทาง (Rights of Way)** ที่สำคัญ ได้แก่ การพิจารณาคำร้องขอ และแผนผังที่แสดงรายละเอียดของลักษณะทิศทางและแนวเขตการพาดสายโทรคมนาคม การกำหนดอัตราค่าตอบแทนและค่าเสียหายในการปักหรือตั้งเสาหรือเดินสาย วางท่อ หรือการติดตั้งอุปกรณ์ใดๆ ในการให้บริการโทรคมนาคม การรับเรื่องร้องเรียนและการแก้ไขข้อพิพาทด้านโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ การวิเคราะห์ผลกระทบในเบื้องต้น การกำหนดหลักการและวิธีการคิดค่าตอบแทนและค่าเสียหายจากการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น ซึ่งแนวทางในการพิจารณาอนุญาตให้ใช้สิทธิแห่งทางของ กสทช. เป็นไปบนพื้นฐานที่ว่าหน่วยงานที่มาขออนุญาตใช้สิทธิแห่งทางมีความจำเป็นที่จะต้องใช้สิทธิแห่งทางนั้น



อย่างแท้จริง โดยพิจารณาจากเหตุผลความจำเป็นในการใช้สิทธิตามมาตรา 39 ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และประกาศหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง และได้กำหนดหลักเกณฑ์ประกอบการพิจารณาการพาดสายสื่อสารโทรคมนาคม เพื่อการดำเนินงาน ดังนี้

**(1) เหตุผลและความจำเป็นในการใช้สิทธิ**

แบ่งเป็น 2 กรณี

1.1 กรณีขอพาดสายใหม่

1.1.1 พื้นที่ที่ขอใช้สิทธิยังไม่มี การพาดสายหรือมีแล้วแต่สายยังไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้ใช้บริการ

1.1.2 พื้นที่ที่ขอใช้สิทธินั้นมีแนวเสาไฟฟ้าเพียงเส้นทางเดียว

1.2 กรณีขอขยายปริมาณการพาดสายในเส้นทางเดิม

1.2.1 จำนวนคู่สายเดิมของผู้ประกอบการไม่เพียงพอ

1.2.2 เป็นการขยายเส้นทางเพื่อรองรับความต้องการของลูกค้า

1.2.3 พื้นที่ที่ขอใช้สิทธิสามารถเข้าสู่พื้นที่การให้บริการได้ในราคาที่เหมาะสมเป็นธรรม

**(2) การใช้สิทธิกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือทรัพย์สิน**

2.1 กรณีขอขยายปริมาณการพาดสายในเส้นทางเดิม

- ต้องไม่กีดขวางการจราจรหรือทางเข้าออกของบุคคลหรือยานพาหนะ

2.2 ด้านการลงทุนไม่ซ้ำซ้อน

- ขอพาดสายบนเสาไฟฟ้าเดิมของ กฟภ. หรือ กฟน.

- เสาไฟฟ้าของ กฟภ. หรือ กฟน. มีความจุเพียงพอ

2.3 ด้านความมั่นคงของรัฐ

- ทางทหาร
- ทางเศรษฐกิจ
- ทางสังคม
- ทางการเมือง

2.4 การใช้ประโยชน์ในที่ดิน

- ไม่ใช่พื้นที่ในโครงการนำสายลงดินของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- กรณีขอขยายปริมาณการพาดสายในเส้นทางเดิม

ก. ได้ปรับปรุงสายเดิมตามข้อกำหนด ของ กฟภ. หรือ กฟน. เรียบร้อยแล้ว

ข. การพาดสายและการติดตั้งเป็นไปตามมาตรฐานและข้อบังคับของ กฟภ. หรือ กฟน. หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ค. ไม่กีดขวางการจราจรหรือทางเข้าออกของบุคคลหรือยานพาหนะ

2.5 ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ หรือต่อสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน หรือมีผลกระทบในทางลบต่อประโยชน์สาธารณะ

- แนบเอกสารรับรองประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบ

เห็นสมควรให้ดำเนินการ .....

2.6 ดำเนินการถูกต้องตามระเบียบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- การไฟฟ้านครหลวง
- การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
- กรุงเทพมหานคร



- การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
- กรมทางหลวง
- กรมทางหลวงชนบท
- ประกาศและคำวินิจฉัยที่ออกโดย

กสทช.

การจัดทำหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการขอใช้สิทธิแห่งทาง ได้แก่ หลักเกณฑ์การใช้โครงสร้างพื้นฐานร่วมกัน หลักเกณฑ์การขออนุญาตใช้ที่ดินหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น การจัดทำแนวทางการพาดสายโทรคมนาคมผ่านสะพานหรือโครงสร้างพื้นฐานของหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของประเทศด้านสิทธิแห่งทางอย่างครบวงจร โดยเริ่มตั้งแต่การออกหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิแห่งทาง การอนุมัติแผนผังขยายเส้นทางโทรคมนาคม และการบังคับใช้ตามกฎหมาย โดยมีคณะกรรมการ พิจารณาสหสิทธิแห่งทาง (กพส.) เป็นผู้พิจารณาในเบื้องต้น ก่อนนำเสนอกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็น และนำเสนอที่ประชุม กสทช. พิจารณา ต่อจากนั้นส่วนงานสิทธิแห่งทาง โครงข่ายและโครงสร้างพื้นฐาน จะนำมติที่ประชุม กสทช. แจ้งให้ผู้ขอใช้สิทธิแห่งทางทราบพร้อมเงื่อนไขประกอบแนบท้ายการให้ความเห็นชอบ เพื่อให้บริษัทฯ ที่ขอใช้สิทธิแห่งทางปฏิบัติโดยเคร่งครัดต่อไป ดังนี้

(1) บริษัทฯ ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่ กสทช. ประกาศกำหนดเช่นใบอนุญาตให้ตั้งสถานีวิทยุคมนาคม

(2) บริษัทฯ ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของหน่วยงานรัฐอื่นตามที่กฎหมายกำหนด เช่น กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารสูง เป็นต้น

(3) ให้ความตกลงกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินตามแนวทางที่ กสทช. ประกาศกำหนด ทั้งนี้การตกลงดังกล่าวจะต้องโปร่งใส เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ

การดำเนินงานของคณะกรรมการพิจารณาสิทธิแห่งทาง (กพส.) มีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาสิทธิแห่งทางด้านโทรคมนาคมของประเทศไทยให้เป็นมาตรฐานและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมและประเทศชาติมากที่สุดโดยปฏิบัติตามอย่างเป็นกลางและเป็นอิสระ โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามประกาศหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทางที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าส่วนงานสิทธิแห่งทาง โครงข่ายและโครงสร้างพื้นฐานทำหน้าที่ในการสนับสนุนการดำเนินงานให้กับคณะกรรมการพิจารณาสิทธิแห่งทาง ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุด เจ้าหน้าที่ส่วนงานสิทธิแห่งทางฯ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการพัฒนาความรู้ และปูพื้นฐานด้านสิทธิแห่งทางที่เป็นมาตรฐานสากลเพิ่มเติม รวมทั้งการฝึกอบรม และศึกษาดูงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิแห่งทาง และการร่วมประชุมสัมมนาเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและวิสัยทัศน์ให้กับเจ้าหน้าที่ฯ ในการทำหน้าที่พิจารณาแผนผังการติดตั้งอุปกรณ์โทรคมนาคม การให้ความเห็นเรื่องข้อร้องเรียน และการวิเคราะห์ผลกระทบต่างๆ อันนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์แห่งการใช้ทรัพยากรโทรคมนาคมและการใช้โครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่อย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ส่วนสิทธิแห่งทาง โครงข่าย และโครงสร้างพื้นฐาน ได้ดำเนินการตามภารกิจหน้าที่ในการกำกับดูแลและเสนอความเห็นการให้ความเห็นชอบแผนผังแสดงลักษณะทิศทางฯ ตามพระราชบัญญัติ



การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทางฯ ครบวงจร ทั้งการออกหลักเกณฑ์ การอนุญาต และการบังคับใช้ รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาสิทธิแห่งทาง (กพส.) ในรอบครึ่ง ปี พ.ศ. 2554 (มกราคม - มิถุนายน 2554) สรุปผลการปฏิบัติงานได้ดังนี้

ก. ผลการปฏิบัติงานประจำ

1. การพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนผังตามมาตรา 39 วรรคแรก

2. การพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนผังการตั้งเสาโทรคมนาคม

3. การตรวจสอบพื้นที่การขอใช้สิทธิแห่งทางตามมาตรา 39 วรรคแรก และหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง

4. งานบูรณาการฐานข้อมูลสิทธิแห่งทาง

ข. หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการขอใช้สิทธิแห่งทาง

1. หลักเกณฑ์การใช้โครงสร้างพื้นฐานร่วมกัน

2. หลักเกณฑ์การขออนุญาตใช้ที่ดินหรือทรัพย์สินของหน่วยงานรัฐ

ค. สถิติที่สำคัญ

1. การพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนผังตามมาตรา 39 วรรคแรก

ในรอบครึ่งปีแรกของปี 2554 ได้พิจารณาให้ความเห็นค่าขอของผู้รับใบอนุญาตที่มีเหตุและจำเป็นต้องใช้สิทธิตามมาตรา 39 วรรคแรกของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการใช้สิทธิในการปักหรือตั้งเสา หรือเดินสายวางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดในการให้บริการโทรคมนาคม (หรือหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง) โดยได้ประชุมเพื่อพิจารณาแผนผังฯ ตั้งแต่เดือนมกราคมถึงเดือนมิถุนายน 2554 จำนวน 12 ครั้ง จำนวน 11 บริษัท ได้ให้ความเห็นชอบ 165 ค่าขอ 1,139 เส้นทาง 64 ชุมสาย จำแนก ได้ดังนี้

**ตาราง เปรียบเทียบสรุปผลการพิจารณาให้ความเห็นชอบเสนอ กสทช. ครึ่งปีแรกของปี 2554**

		ผลการพิจารณา กพส.									
ลำดับ ที่	บริษัท	ตั้งแต่ 1 มกราคม 2553 - 30 มิถุนายน 2553					ตั้งแต่ 1 มกราคม 2554 - 30 มิถุนายน 2554				
		จำนวน คำขอ	จำนวน เส้นทาง	ชุมสาย	ระยะทาง (กม.)		จำนวน คำขอ	จำนวน เส้นทาง	ชุมสาย	ระยะทาง (กม.)	
					OFC	COP.				OFC	COP.
1	บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (TOT)	23	115	88	1,784.09	392.42	28	90	3	616.6020	49.8190



		ผลการพิจารณา กพส.									
ลำดับ ที่	บริษัท	ตั้งแต่ 1 มกราคม 2553 - 30 มิถุนายน 2553					ตั้งแต่ 1 มกราคม 2554 - 30 มิถุนายน 2554				
		จำนวน คำขอ	จำนวน เส้นทาง	ชุมสาย	ระยะทาง (กม.)		จำนวน คำขอ	จำนวน เส้นทาง	ชุมสาย	ระยะทาง (กม.)	
					OFC	COP.				OFC	COP.
2	บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) (AIS)	8	15	-	33.53	-	-	-	-	-	-
3	บริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) (TT&T)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4	บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (CAT)	13	816		4,637.77	-	28	776	-	6285.7030	-
5	บริษัท โทเทิล แอดิเค็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) (DTAC)	1	70	-	170.78	-	-	-	-	-	-
6	บริษัท ทริปเปิ้ลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) (TTT)	158	189	109	679.42	197.96	47	100	56	602.22	81.320





		ผลการพิจารณา กพส.									
ลำดับ ที่	บริษัท	ตั้งแต่ 1 มกราคม 2553 - 30 มิถุนายน 2553					ตั้งแต่ 1 มกราคม 2554 - 30 มิถุนายน 2554				
		จำนวน คำขอ	จำนวน เส้นทาง	ชุมชนสาย	ระยะทาง (กม.)		จำนวน คำขอ	จำนวน เส้นทาง	ชุมชนสาย	ระยะทาง (กม.)	
					OFC	COP.				OFC	COP.
7	บริษัท ทูรู ยูนิเวอร์แซล คอนแวนชั่นส์ จำกัด (TUC)	21	210	20	414.88	76.00	32	353	39	624.0170	181.4930
8	บริษัท ซูเปอร์ บรอดแบนด์ เน็ตเวิร์ค จำกัด (SBN)	47	124	-	622.15	-	146	1015	-	4675.78	-
9	บริษัท ซิมโฟนี คอมมูนิเคชั่น จำกัด (SFC)	1	2	-	38.05	-	2	143.00	-	365.1610	-
10	บริษัท ยูไนเต็ด อินฟอร์เมชั่น ไฮเวย์ จำกัด (UIH)	38	182	-	1,582.77	8.79	11	142	-	677.9980	-
11	บริษัท จัสเทล เน็ตเวิร์ค จำกัด	-	-	-	-	-	1	1	-	6.0600	-
รวม		310	1,723	217	9,963.43	675.17	295	2620	98	13,853.5410	312.6320
					10,638.60					14,166.173	



กฟส. ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบในเส้นทางหลักในการวางโครงข่ายด้วยเส้นใยแก้วนำแสง (Optical Fiber: OFC) จำนวน 13,853.5410 กม. และการขยายการให้บริการถึงผู้ใช้บริการด้วยเคเบิลทองแดง (Copper Cable: Cop) จำนวน 312.6320 กม. รวมระยะทางที่วางโครงข่ายทั้งสิ้น 14,166.173 กม. ซึ่งมากกว่าเมื่อครั้งปีแรกในปี 2553 จำนวน 3,527.573 กม. การขยายตัวของ OFC ครั้งปีแรกของปี 2554 จึงมากกว่าปี 2553 คิดเป็นร้อยละ 16.33 และ COP น้อยกว่าปี 2553 คิดเป็นร้อยละ 36.7 ดังนั้นในปี 2554 การขยายตัวของ OFC มากกว่า COP คิดเป็นร้อยละ 95.6 ในส่วนของ OFC และความจุของ Core สูงสุดที่ 12 Core เป็นการวางโครงข่ายเชื่อมต่อระหว่างเขตถึงเขต ภายในจังหวัดเดียวกันเป็นส่วนใหญ่

ดังนั้น การได้รับโอกาสให้ศึกษาดูงานเพิ่มเติม ด้านอสังหาริมทรัพย์ที่นครลอสแอนเจลิส (Los Angeles) และนครแอตแลนตา (Atlanta) ถือเป็นการสร้างสมประสบการณ์ และวิสัยทัศน์ในการประเมินค่าทรัพย์สิน การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคต่างๆ ที่มีประสิทธิภาพ และเป็นมาตรฐานในระบบสากล ก่อนที่จะเดินทางต่อไปเพื่อเข้าร่วมการประชุมและสัมมนาทางวิชาการประจำปีของ IRWA ที่เมืองแอตแลนตา มลรัฐจอร์เจีย ซึ่งเป็นเป้าหมายหลักของการเดินทางในครั้งนี้



การประชุมวิชาการประจำปีของสมาคมนานาชาติของ IRWA ได้มีการเผยแพร่ผลงานทางวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการจัดแสดงนิทรรศการทางวิชาการด้วย ซึ่งรูปแบบการจัดประชุมของสมาคมนานาชาติ IRWA จะจัดเป็นกลุ่มย่อย เพื่อให้ผู้เข้าร่วมการประชุมสามารถที่จะเลือกเข้าประชุมตามหัวข้อที่สนใจได้ โดยทั้งนี้ สามารถสรุปเนื้อหาการประชุมวิชาการประจำปีของ IRWA ในครั้งนี้ได้ ดังนี้



บรรยากาศพิธีเปิดการประชุมประจำปี และ  
นิทรรศการของสมาคมนานาชาติ IRWA ครั้งที่ 57

### ผลการเข้าร่วมประชุมวิชาการของ IRWA

ในการเข้าร่วมประชุมวิชาการของ IRWA ประจำปี 2554 นี้ มีผู้เข้าร่วมการประชุมจากหลายประเทศทั่วโลก โดยในการจัดประชุมมีการแสดงปาฐกถา การจัดนิทรรศการทางวิชาการ และจัดการประชุมแบบแยกห้องย่อย ทั้งภาคเช้าและบ่าย



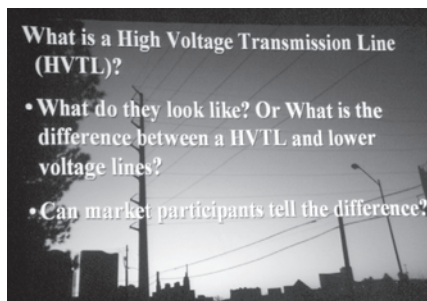
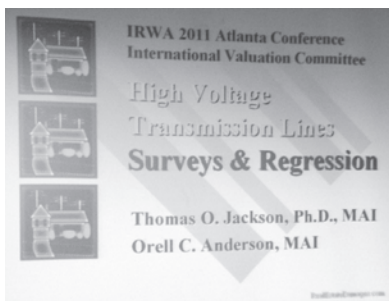
**หัวข้อวิชาการที่น่าสนใจในการประชุมครั้งนี้**

- การประเมินราคาที่ดินในที่มีสายไฟฟ้าแรงสูงพาดผ่าน (High Voltage Transmission Lines)
- Sync with Environmental Changes (South Africa case)
- การประเมินราคาเพื่อการเวนคืนในประเทศอังกฤษ (Valuation in England)
- เงินเพิ่มพิเศษในการย้ายออกจากที่ดินที่ถูกเวนคืน (Relocation Incentive Payments)

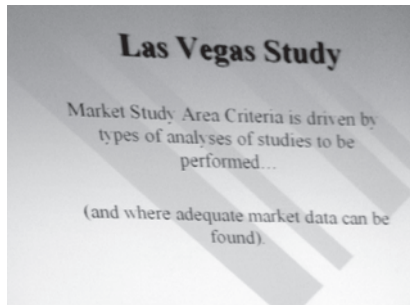
**Enterprise Asset Management of the City of Red Deer** เป็นเรื่องของเมืองที่มีประชากร 85,000 คน อยู่ในประเทศแคนาดา มีการบริหารจัดการเมืองด้วยโปรแกรมซอฟต์แวร์เพื่อช่วยในการตัดสินใจในการวางแผนการบริหารจัดการในด้านสาธารณูปโภค ถนน สะพาน ไฟฟ้า ประปา การบำบัดน้ำเสีย การแก้ไขปัญหาน้ำท่วมและอื่นๆ การนำเสนอเป็นกรณีศึกษาที่ให้ความรู้ในภาคปฏิบัติต่อการบริหารจัดการทรัพย์สินอย่างบูรณาการ

**การประเมินราคาที่ดินที่มีสายไฟฟ้าแรงสูงพาดผ่าน (High Voltage Transmission Lines)**

ผู้บรรยายได้ศึกษาถึงผลกระทบของสายไฟฟ้าแรงสูงที่พาดผ่านบนที่ดินโดยใช้ตอนกลางของรัฐ Wisconsin เป็นพื้นที่ศึกษาว่ามีผลกระทบต่อราคาที่ดินอย่างไร โดยการเก็บข้อมูลราคาซื้อขายแปลงที่ดินที่มีสายไฟฟ้าแรงสูงพาดผ่าน และแปลงที่ดินที่ไม่มีสายไฟฟ้าแรงสูงพาดผ่าน เก็บรวบรวมข้อมูลลักษณะการพาดผ่านของสายไฟฟ้าว่าพาดผ่านมุมแปลง หรือพาดผ่านกลางแปลงแล้วนำมาวิเคราะห์ โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ถดถอย (Regression Analysis) เพื่อหาผลกระทบทางสังคม และสิ่งแวดล้อมจากการที่ดินที่มีสายไฟฟ้าแรงสูงพาดผ่าน ข้อมูลที่นำมาใช้ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นข้อมูลราคาซื้อขายบ้านและที่ดินจำนวน 107 แห่ง ผลการวิเคราะห์ข้อมูลปรากฏว่าแปลงที่ดินที่มีสายไฟฟ้าแรงสูงพาดผ่านมุมแปลงที่ดินหรือด้านข้างไม่ได้รับผลกระทบด้านราคาที่ดินแต่อย่างใด แต่ที่ดินที่มีสายไฟฟ้าแรงสูงพาดผ่านกลางแปลงที่ดินได้รับผลกระทบโดยตรง กล่าวคือ ราคาที่ดินจะลดลงร้อยละ 2.11 - 3.44 โดยรวมที่ดินที่มีสายไฟฟ้าแรงสูงพาดผ่านจะมีราคาตกลงประมาณร้อยละ 3.24



การบรรยาย หัวข้อ High Voltage Transmission Lines



### การบรรยาย หัวข้อ Las Vegas Study

อีกกรณีหนึ่งเป็นการศึกษาถึงผลกระทบของสายไฟฟ้าแรงสูง ผ่านแปลงที่ดินในเมืองใหญ่เช่นที่นครลาสเวกัส ก่อนการศึกษาจะมีขั้นตอนและกระบวนการทำการวิจัย ดังนี้

1. เตรียมการโดยการค้นหาพื้นที่ที่ต้องการศึกษา
2. กำหนดวิธีการศึกษา
3. ต้องมีข้อมูลราคาซื้อขายมากเพียงพอ และกระจายเต็มพื้นที่เพื่อเป็นตัวแทนที่ดีของข้อมูลที่จะนำมาใช้ศึกษา
4. สามารถวิเคราะห์และแปลผลการวิเคราะห์ได้อย่างมีนัยสำคัญ
5. มีผลกระทบด้านลบจากสายไฟฟ้าแรงสูงในพื้นที่หรือไม่
6. การเตรียมแผนที่ แผนที่ที่ดีควรเป็นแผนที่ GIS
7. ออกแบบสอบถาม และคำถามที่ใช้ควรเป็นคำถามปลายเปิด คือตอบว่าใช่/ไม่ใช่ เท่านั้น โดยสมมุติตัวเองเป็นผู้ซื้อแล้วตั้งคำถาม ตัวอย่างเช่น
  - เมื่อซื้อบ้านคุณรู้หรือไม่ว่ามีสายไฟฟ้าแรงสูงพาดผ่านบนแปลงที่ดิน
  - ได้มีการแจ้งให้ทราบเป็นลายลักษณ์อักษรว่ามีสายไฟฟ้าแรงสูงพาดผ่านแปลงที่ดินที่จะซื้อหรือไม่

- สายไฟฟ้าแรงสูงมีผลกระทบต่อจำนวนเงินที่คุณจ่ายสำหรับที่ดินแปลงที่ซื้อ
- ก่อนดำเนินการต้องทำการทดสอบแบบสอบถาม

8. ทำการสอบถามจริง หากเป็นไปได้ควรทำการสอบถามอย่างเป็นทางการเพื่อความน่าเชื่อถือของผู้แจกแบบสอบถาม
9. ประมวลผลข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถาม
10. ตรวจสอบผลที่ได้จากแบบสำรวจกับการศึกษาวิจัยงานอื่นๆ ที่มีลักษณะคล้ายกัน
11. รายงานผลการศึกษาที่ได้ วิธีการศึกษามี 3 วิธี คือ ใช้เทคนิคการวิเคราะห์ถดถอย กรณีศึกษา และการใช้แบบสอบถาม
12. แจกแจงจุดแข็งและจุดอ่อนของแต่ละวิธีที่ทำการศึกษา
13. สุดท้ายคือใช้ดุลยพินิจของนักประเมินราคาผู้มีประสบการณ์และความรู้ความสามารถในการพิจารณาผลที่ได้
14. ผลการศึกษากรณีของนครลาสเวกัส คือที่ดินที่มีสายไฟฟ้าแรงสูงพาดผ่านแปลงที่ดินจะมีราคาลดลงประมาณร้อยละ 3 ซึ่งคล้ายกับกรณีศึกษาของพื้นที่ในตอนกลางของมลรัฐ Wisconsin



15. ผลสรุปสุดท้ายคือ เทคนิคการวิเคราะห์ ถดถอยเป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์อย่างมากสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในงานต่างๆ ได้

**Sync with Environmental Changes (เป็นกรณีศึกษาของประเทศ South Africa)**

ประเทศเซาท์แอฟริกา มีนโยบายที่จะทำให้สภาพสิ่งแวดล้อม บริการสาธารณะ และประชาชนอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกและยั่งยืนยาวนาน ดังนั้นในการเวนคืนที่ดินเพื่อจัดทำโครงการให้บริการสาธารณะจะต้องมีการวิเคราะห์ความเสี่ยงของสิ่งแวดล้อม สังคม และธรรมชาติที่จะเปลี่ยนแปลงและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นด้วย

ประเทศเซาท์แอฟริกา มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม (The Nation Environmental Management Act : NAMA) มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 โดยเป็นการบังคับใช้แทนกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment) วัตถุประสงค์ของกฎหมายการจัดการสิ่งแวดล้อมคือ การแจกแจง (indentify) การพยากรณ์ (predict) และการประเมินผล (evaluate) สภาพสิ่งแวดล้อม สภาพสังคม และมรดกตกทอดทางวัฒนธรรมประเพณี

กฎหมายการจัดการสิ่งแวดล้อมกำหนดมาตรฐานสำหรับการประเมินผลต่างๆ อย่างรวมถึงกำหนดระยะเวลาในการประเมินผลด้วย ตัวอย่างเช่น การประเมินผลสภาพแวดล้อม (Environment Assessment) ใช้เวลา 15 เดือน ถ้าเป็นการประเมินผลกระทบของสภาพแวดล้อม (Environment Impact Assessment) ใช้เวลา 26 เดือน โดยมีกระบวนการตรวจสอบกำกับไว้ด้วย

เมื่อจะมีการเวนคืนที่ดินเพื่อทำประโยชน์สาธารณะ จะต้องมีการเจรจาพูดคุยกับเจ้าของที่ดินเสมอ และมักจะมีการจ่ายเงินเพิ่มสำหรับการขนย้ายออกจากที่ดินเพื่อเป็นแรงจูงใจให้เจ้าของที่ดินย้ายออกจากที่ดิน

เร็วขึ้น การดำเนินโครงการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนก็จะได้เริ่มดำเนินการและเสร็จเร็วกว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้

**การประเมินราคาเพื่อการเวนคืนในประเทศอังกฤษ (Valuation in England)**

ในประเทศอังกฤษกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ ก่อให้เกิดปัญหาบางประการในเรื่องของการเวนคืน เนื่องจากกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน ประชาชนมีเพียงกรรมสิทธิ์ในสิ่งปลูกสร้างบนพื้นดินเท่านั้น

การเวนคืนในที่ดินใช้หลักของความเท่าเทียมกัน (Principle of Equivalence) ได้แก่

1. ความสูญเสียที่เกิดขึ้นต้องมาจากการถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
2. การจ่ายค่าทดแทนไม่มากและไม่น้อยกว่าความสูญเสียของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์
3. การจ่ายค่าทดแทนต้องไม่ซ้ำซ้อนกัน

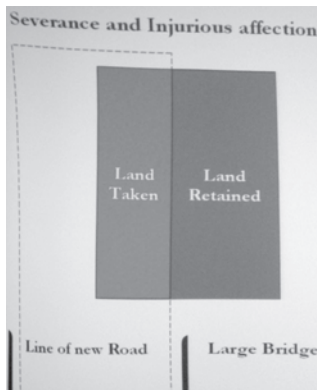
**วิธีการประเมินราคาเพื่อการเวนคืน**

- วิธีการสร้างทดแทนให้ใหม่ (Equivalent Reinstatement) คือการจัดหาทรัพย์สินในสภาพก่อนการเวนคืนให้กับเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนในทำเลที่ตั้งอื่น มักใช้ในกรณีเวนคืนทรัพย์สินที่มีลักษณะพิเศษ เช่น โบสถ์ ซึ่งไม่มีราคาตลาด (Market Price) จึงต้องใช้วิธีสร้างให้ใหม่ในทำเลที่ตั้งอื่น ถ้าจะใช้วิธีนี้ต้องระมัดระวังให้มากเนื่องจากมีค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก

- วิธีเจรจาซื้อที่ดินด้วยมูลค่าตลาด (purchase of land in the market value) มูลค่าตลาดนั้นจะต้องเป็นมูลค่า ณ วันที่ประเมินราคา ไม่คำนึงถึงมูลค่าเพิ่มและลด (enhanced/reduce) อันเกิดจากโครงการเวนคืนที่ดิน และต้องหักมูลค่าที่เพิ่มขึ้นออก

**ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับเจ้าของที่ดิน  
อันเนื่องมาจากการที่ดินถูกเวนคืนไปบางส่วน  
(Severance Damage) และจากการถูกรอนสิทธิ  
(Injurious Affection)**

ตัวอย่างที่ดินแปลงหนึ่งอยู่ติดถนนโดยมีสะพาน  
อยู่ด้านหน้าแปลงถูกเวนคืนบางส่วนครึ่งแปลง ตามรูป



วิธีการประเมินราคามี 2 วิธีที่สามารถนำมาใช้ได้  
คือ

1. วิธีประเมินโดยแยกส่วน (Piecemeal Method)
2. วิธีประเมินก่อนและหลัง (Before and After Method)

วิธีที่เป็นที่นิยมใช้คือวิธีประเมินราคา ก่อนและหลัง

**วิธีการประเมินราคา ก่อนและหลัง** เป็นการ  
ประเมินราคาสองครั้ง คือประเมินราคา ก่อนการ  
เวนคืนหนึ่งครั้งและประเมินราคา หลังการเวนคืนอีก  
หนึ่งครั้ง ถ้าราคาประเมิน หลังการเวนคืนมากกว่า  
ราคาประเมิน ก่อนการเวนคืน แสดงว่าผู้ถูกเวนคืน  
ได้รับผลประโยชน์ ไม่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนการ  
เวนคืน แต่ถ้าราคาประเมิน ก่อนการเวนคืนมากกว่า  
ราคาประเมิน หลังการเวนคืน ผู้ถูกเวนคืนจะได้รับ  
ค่าทดแทนเท่ากับผลต่างของราคาประเมิน ก่อนและ  
หลังการเวนคืน

การประเมินราคาเพื่อการเวนคืนโดยวิธีประเมิน  
ก่อนและหลังนี้ เป็นที่ยอมรับของนักประเมินราคา  
และศาลในหลายๆ ประเทศ ราคาประเมิน ก่อนการ  
เวนคืนเป็นราคาที่ถือเสมือนโครงการเวนคืนนั้น  
ยังไม่เกิดขึ้น ส่วนราคาประเมิน หลังการเวนคืนจะ  
พิจารณาถึงผลกระทบจากโครงการเวนคืนที่มีต่อที่ดิน  
ส่วนที่เหลืออยู่ วิธีนี้จะไม่เหมาะสมถ้าที่ดินเพียง  
เล็กน้อยถูกเวนคืน

**ความเสียหายจากการถูกรบกวน**  
(Disturbance) และความสูญเสียอื่น ๆ ไม่มีความ  
เกี่ยวข้องกับมูลค่าของที่ดิน การซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร  
เมื่อที่ดินนั้นถูกเวนคืนจะไม่จ่ายค่าความเสียหายจาก  
การเก็งกำไร ความเสียหายจากการสูญเสียค่านิยม  
(Loss of Good will) เจ้าของธุรกิจจะต้องพิสูจน์ให้  
ได้ว่ากำไรที่สูญเสียไปเนื่องมาจากการย้ายที่ตั้งธุรกิจ  
อันเนื่องมาจากการถูกเวนคืนที่ดิน

**มูลค่าที่คาดหวัง (Hope Value)** ถ้าสามารถ  
แสดงได้ว่าที่ดินที่ถูกเวนคืนมีศักยภาพในการพัฒนา  
คือมีมูลค่าที่คาดหวังก็จะได้รับค่าทดแทนมูลค่าที่  
คาดหวังนั้น โดยต้องแสดงหลักฐานต่างๆ เช่น  
การใช้ประโยชน์ในปัจจุบันและแผนการพัฒนาที่ได้  
รับอนุญาตแล้ว แผนและผังการพัฒนาที่ดิน  
แผนโครงการเวนคืนที่ดินที่เกี่ยวข้อง และทางเลือก  
อื่นๆ ของการพัฒนาที่ดิน

นอกจากนี้ยังมีการจ่ายเงินเพิ่มเติม เช่น จ่ายเพิ่ม  
พิเศษอีกร้อยละ 10 ของราคาตลาด

เมื่อมีการโต้แย้งในการจ่ายค่าทดแทนการเวนคืน  
จะใช้วิธีเจรจา 2 ฝ่ายก่อน ถ้ายังตกลงกันไม่ได้ก็จะ  
ใช้หน่วยงานที่เรียกว่า Upper Tribunal (Land  
Chamber) ซึ่งอาจเป็นทนายความหรือ Surveyor  
เป็นผู้ไกล่เกลี่ยตัดสิน และผู้ที่ต้องจ่ายค่าทดแทน  
การเวนคืนก็คือหน่วยงานที่เวนคืนนั่นเอง





ปัญหาที่เกิดจากการเวนคืนของรัฐในมุมมองของผู้บรรยายคือ จะต้องมีการปรับปรุงขั้นตอนและกระบวนการเวนคืน เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนเกินไป สมควรต้องมีการเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

**เงินเพิ่มพิเศษในการย้ายออกจากที่ดินของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน (Relocation Incentive Payments)**

การจ่ายเงินเพิ่มพิเศษเพื่อให้เจ้าของที่ดินย้ายออกจากที่ดินที่ถูกเวนคืนทำให้รัฐสามารถลดต้นทุนและระยะเวลาของโครงการเวนคืนได้ เงินเพิ่มพิเศษจำนวนนี้ไม่เกี่ยวข้องกับค่าทดแทนการเวนคืน แต่เป็นแรงจูงใจให้เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนย้ายออกจากที่ดินเร็วขึ้นและรัฐสามารถเข้าดำเนินการโครงการเวนคืนได้โดยเร็ว

เงินเพิ่มพิเศษนี้จะต้องจ่ายให้กับเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนในโครงการเวนคืนทุกๆ คน และจะต้องไม่เป็นการบังคับให้ออกจากที่ดิน โดยใช้หลักการนับเวลาในทุกๆ วัน (everyday count) จะต้องเป็นโครงการที่เจ้าของที่ดินให้ความร่วมมือโดยมีหลักการที่ว่า

- ถ้าเจ้าของที่ดินย้ายออกจากที่ดินในระยะเวลาที่กำหนดจะได้รับเงินพิเศษเพิ่มเป็นจำนวนเงินตามที่กำหนดตามระยะเวลา

- แต่ถ้าไม่ย้ายออกตามเวลาที่กำหนดจะไม่ได้เงินเพิ่มพิเศษนี้

เงินเพิ่มพิเศษนี้จะช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง ในระยะเวลาอันจำกัดเมื่อจ่ายเงินเพิ่มพิเศษแลกลเปลี่ยนกับระยะเวลาและต้นทุนในการก่อสร้างแล้ว (นำเงินเพิ่มพิเศษมาหักกลับกับค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง) โดยรวมแล้วทำให้ประหยัดเงินของโครงการเวนคืน ถือเป็นกำไรได้ประโยชน์ เงินเพิ่มพิเศษนี้ไม่รวมอยู่ในค่าทดแทนการเวนคืน แต่เป็นส่วนเพิ่มของค่าทดแทนการเวนคืน โดยปกติใช้อัตราอยู่ที่อัตราร้อยละ 10 ของค่าใช้จ่ายในการขนย้าย การตัดสินใจว่าจะจ่ายเงินเพิ่มพิเศษสำหรับโครงการเวนคืนใดควรใช้การวิเคราะห์ต้นทุนและกำไร (Cost - Benefit Analysis) เพื่อช่วยในการตัดสินใจ เงินเพิ่มพิเศษนี้สามารถจ่ายให้ได้ทั้งผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์และผู้เช่า โดยถ้าเป็นเจ้าของจ่ายร้อยละ 100 และจ่ายให้ผู้เช่าร้อยละ 50 จำนวนเงินเพิ่มพิเศษที่จ่ายในแต่ละโครงการเวนคืนไม่จำเป็นต้องเท่ากัน

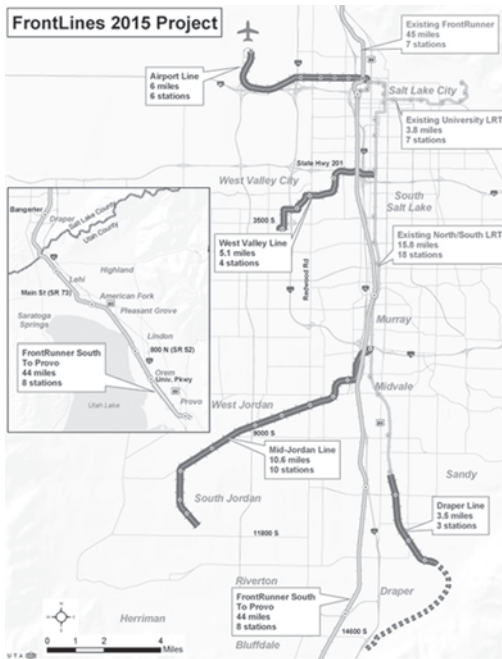
ตัวอย่างของการจ่ายเงินเพิ่มพิเศษของโครงการเวนคืนในรัฐวิสคอนซิน

เจ้าของอสังหาริมทรัพย์	ผู้เช่าอสังหาริมทรัพย์
ย้ายออกภายใน 45 วัน ได้เพิ่มพิเศษ 10,000 USD	ย้ายออกภายใน 45 วัน ได้เพิ่มพิเศษ 5,000 USD
ย้ายออกภายใน 60 วัน ได้เพิ่มพิเศษ 5,000 USD	ย้ายออกภายใน 60 วัน ได้เพิ่มพิเศษ 2,500 USD
ย้ายออกภายใน 75 วัน ได้เพิ่มพิเศษ 2,500 USD	ย้ายออกภายใน 75 วัน ได้เพิ่มพิเศษ 1,250 USD
ย้ายออกภายใน 90 วัน ได้เพิ่มพิเศษ 1,250 USD	ย้ายออกภายใน 90 วัน ได้เพิ่มพิเศษ 625 USD



### หัวข้ออื่นๆที่น่าสนใจในการสัมมนาครั้งนี้

**- Utah Transit Authority Frontlines 2015 Program** โดยเมืองยูทาห์คาดว่าจะเพิ่มระบบขนส่งรางอีก 70 ไมล์ และมีโครงการย่อยรวมอีก 5 โครงการในปี ค.ศ. 2015 เรื่องนี้แสดงถึงแผนการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคที่เกี่ยวข้องกับการประเมินราคาทรัพย์สิน การรื้อย้าย การจัดการทรัพย์สิน



แผนที่โครงการ

Utah Transit Authority frontlines 2015 program

**- Atlanta’s Airport Noise Mitigation Programs** สนามบินแห่งนี้มีการขยายตัวเรื่อยมา แนวทางการดำเนินการคือการเวนคืนพื้นที่เพิ่มเติมสำหรับบางบริเวณที่เสียงของเครื่องบินยังไม่ดังมาก จนเกินควรก็จะทำการปรับปรุงที่อยู่อาศัยให้สามารถลดทอนระดับเสียงลงไปบ้าง รวมทั้งการสำรวจแนวเส้นเสียงเป็นระยะๆ และการทำความเข้าใจกับ

ประชาชนในพื้นที่ก็เป็นสิ่งสำคัญ

**- Appraising Contaminated Properties** การประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในพื้นที่ปนเปื้อนมลพิษต่างๆ ได้เรียนรู้แนวทางการประเมินราคาทรัพย์สินที่น่าสนใจ ได้แก่ การหักต้นทุนการทำความสะอาดมลพิษ

**- Using Geospatial Intelligence to Improve Business Decision for Right of Way Planning and Execution** การใช้ความรู้ด้านระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์เพื่อการจัดการการเวนคืนเพื่อสาธารณูปโภคต่างๆ

**- Overview of Market Perspectives** กล่าวถึงสถานการณ์ตลาดอสังหาริมทรัพย์ในสหรัฐอเมริกาที่ย่ำแย่ เนื่องจากการที่สถาบันการเงินต่างๆ ขายสินเชื่อให้เป็นตราสารอนุพันธ์ (derivative) ทำให้การปล่อยสินเชื่อหละหลวม ขาดความรับผิดชอบก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพเศรษฐกิจ โดยการล่มสลายของสถาบันการเงินจำนวนมากในสหรัฐอเมริกา

**- Current Environment Mitigation Requirement and Issues** เป็นการบรรเทาปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นจากการเวนคืน หรือภายหลังการเวนคืน อันก่อให้เกิดผลเสียด้านมลพิษต่ออสังหาริมทรัพย์โดยรอบ เช่นการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหรือสิ่งนี้อาจจะก่อให้เกิดมลพิษต่างๆ

**- Fast Tracks - Denver’s Mass Transit Project : Planning Approving, Financing and Building** เป็นการเวนคืนเพื่อการพัฒนาสาธารณูปโภคอย่างต่อเนื่อง และแสดงให้เห็นว่าบริการสาธารณะบางอย่าง โดยเฉพาะระบบขนส่งมวลชนนั้นไม่คุ้มค่าที่จะลงทุนดำเนินการ แต่ก็จำเป็นต้องทำเนื่องจากเป็นนโยบายสาธารณะเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมนั่นเอง



## สรุปประโยชน์และข้อเสนอแนะ

การได้มีโอกาสเข้าร่วมประชุมวิชาการนานาชาติของ IRWA ในครั้งนี้ถือเป็นประสบการณ์ตรงของผู้เดินทางที่จะได้นำความรู้ และประสบการณ์มาใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างเครือข่าย เพื่อประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องขอขอบพระคุณผู้บังคับบัญชาระดับสูงที่สนับสนุน และขอขอบคุณผู้ร่วมเดินทางทุกท่านที่ทำให้การเดินทางเต็มไปด้วยความประทับใจ การประชุมวิชาการและการดูงานทำให้ได้รับความรู้มากยิ่งขึ้น เพราะมีผู้นำคณะจากมูลนิธิประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย คือ ดร. โสภณ พรโชคชัย และคุณวรภรณ์ เอื้ออาทร นักประเมินราคาทรัพย์สินชำนาญการพิเศษ กรมธนารักษ์ ที่ได้ช่วยสรุปเนื้อหาและอธิบายเพิ่มเติม เมื่อมีการซักถามปัญหา ทำให้ได้รับประโยชน์มากยิ่งขึ้น สรุปได้ดังนี้

1. ได้รับความรู้ใหม่ๆ จากการเข้าร่วมประชุมสัมมนาวิชาการเกี่ยวกับการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ การประเมินราคาเพื่อการเวนคืนเทคนิคต่างๆ ที่นำมาใช้เพื่อการประเมินราคา ตัวอย่างที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สิน

2. ได้รับความรู้เกี่ยวกับการประเมินราคาเพื่อการจัดเก็บภาษีภาครัฐจากการดูงานที่สำนักงานประเมินค่าทรัพย์สินของนครลอสแอนเจลิส

3. ได้รับความรู้เกี่ยวกับการบริการด้านอสังหาริมทรัพย์แบบครบวงจรของบริษัท RR Donnelly ซึ่งเป็นบริษัทขนาดใหญ่ของอเมริกาที่ให้บริการหลากหลายเกี่ยวกับการดำเนินการด้านอสังหาริมทรัพย์ขนาดใหญ่ในเมืองแอตแลนตา โดยมีบริการสนับสนุนจากสถาบันการเงินในการ

ประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ การวิเคราะห์ การลงทุน การจัดการลูกหนี้และหนี้เสีย การประเมินผลการดำเนินงานสินเชื่อ ฯลฯ และบริการอื่นๆ

4. ได้รับทราบรูปแบบการพัฒนาเมืองของนครลอสแอนเจลิสและนครแอตแลนตา

5. ได้สร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับบุคลากรจากหน่วยงานอื่นๆ ที่ไปร่วมประชุมสัมมนาด้วยกัน อันจะเป็นประโยชน์ในการประสานงานในอนาคต

6. ได้แลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์กับคนไทยและชาวต่างชาติในสหรัฐอเมริกา

ดังนั้น สำนักคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและจัดการด้านสาธารณูปโภค การเวนคืนที่ดินและการจัดการอสังหาริมทรัพย์ ควรให้การสนับสนุนและเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสมาคมนานาชาติ IRWA และจัดส่งตัวแทนเข้าร่วมการประชุมทางวิชาการของทางสมาคมนานาชาติ IRWA ทุกปี เนื่องจากการประชุมดังกล่าว เป็นการพัฒนาความรู้ วิทยุทัศน์ และเป็นการวางรากฐานในการบริหารจัดการสิทธิแห่งทาง การประเมินค่าทรัพย์สิน การเวนคืนงานด้านสาธารณูปโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งพนักงานของส่วนงานสิทธิแห่งทาง โครงข่ายและโครงสร้างพื้นฐาน ที่มีขอบเขตหน้าที่ ความรับผิดชอบของงานด้านสิทธิแห่งทาง ซึ่งที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสมาคม IRWA และควรได้รับโอกาสในการศึกษาอบรมเพิ่มเติม เช่น การศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบการกำกับดูแล (Regulatory Impact Analysis : RIA) และ การศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (Enviromental Impact Analysis : EIA) ด้วย



# สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

เลขที่ 87 ถนนพหลโยธิน ซอย 8 (สายลม)

แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400

โทรศัพท์ 0 2271 0151-60 โทรสาร 0 2271 3514

```
0101011 010101011 00 01 01010 11 01 10 0 101010 01 01 101101 0101
10 1 11 01 1 11 111 01010101 01 0101 10
0 0 101 010 1 10 1 10 1010101011010 1110110101
1 0 10 10 10101 1010 10101
01101010 1010
0 01 01010
0 10 01
010 1011 0
01010 101 0
1 0101 10
10 1 010
00 110111011 1010
010 101 0101 00100 0 010 101 101
00 1 10 100011 101 0 101
111010 010101 010 010
10 1 01 10 1 1 01 0
1 01 1 0101 1 1 10 01010 1 01 110011 10100
10 10 10100 11010 1 0100 1101 101 210
111010010010101 0100101 1010 0101010 1010
0101011 010101011 00 01 01010 11 01 10 0 101 01
10 1 11 01 1 11 111 01010101 01 0101 10
0 0 101 010 1 10 1 10 1010101011010 1110110101
1 0 10 10 10101 1010 10101
01101010 1010
0 01 01010
0 10 01
010 1011 0
01010 101 0
1 0101 10
10 1 010
00 110111011 1010
010 101 0101 00100 0 010 101 101
00 1 10 100011 101 0 101
111010 010101 010 010
10 1 01 10 1 1 01 0
1 01 1 0101 1 1 10 01010 1 01 110011 101001010110101
10 10 10100 11010 1 0100 1101 101 210
111010010010101 0100101 1010 0101010 1010
```

[www.nbt.go.th](http://www.nbt.go.th)

