



ที่ สททท1005/12/2565
จาก(ตสทท.) 11 ม.ค. 2565
13:22
รับโดย ปบ.) เลขรับ 41
11 ม.ค. 2565 13:24:48



(ผศ.ดร.วิรัชชัย จิตรภักษ์นันท์)
บันทึกเลขที่
สททท1005/12/2565

ใ้กข้อความ

ส่วนราชการ ส่วนงานเลขานุการ กสทท. ผศ. ดร. วิรัชชัย จิตรภักษ์นันท์ โทร. ๑๒๑๓
ที่ สททท ๑๐๐๕/๑๒ วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๕
เรื่องขอเปิดเผยความเห็นในการการประชุม กสทท. ครั้งที่ ๒๔/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๖๔
เรียน เลขาธิการ กสทท.

สืบเนื่องจากการประชุมคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทท.) ครั้งที่ ๒๔/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๖๔ ผมได้ร่วมพิจารณาและสงวนความเห็นในวาระที่ ๒.๑ รับรองรายงานการประชุม กสทท. ครั้งที่ ๒๒/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ (ระเบียบวาระที่ ๕.๓.๔ แนวทางการกำกับดูแลกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคม) โดยขอให้ความเห็นอธิบายประกอบการพิจารณาในระเบียบวาระที่ ๕.๓.๔ เรื่อง แนวทางการกำกับดูแลกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคม เพื่อบันทึกไว้ในรายงานการประชุม โดยมีรายละเอียดและเหตุผลประกอบ ดังนี้

ผมขอยืนยันความเห็นตามบันทึก สททท ที่ ๑๐๐๕/๒๒๓ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๖๔ ความว่า ในกรณีการดำเนินงานของกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานนี้ผมเห็นว่าอาจจะมีลักษณะเกี่ยวข้องหรือคล้ายคลึงกับการดำเนินงานของบริการการให้เช่า (ซีโอ) ทรัพย์สินในธุรกิจอื่นๆ เช่น การบิน ซึ่งเป็นบริการทางการเงินมิติที่ออกมาในกรณีกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานจึงอาจสอดคล้องกับความเห็นในภาพรวมของผมในบางส่วน อย่างไรก็ตามผมยังเห็นว่าการออกประกาศของสำนักงานเกี่ยวกับเรื่องนี้ควรมีการปรับแก้โดยผู้เชี่ยวชาญและชำนาญการที่เกี่ยวข้องน่าจะมีความเหมาะสมกว่าการแก้ปัญหาด้วยการยกเว้นเฉพาะกรณีโดยอ้างอิงกับประกาศที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และจะเป็นโอกาสอันดีที่จะทบทวนข้อบังคับของประกาศฉบับนี้ที่ทำให้บุคคลหรือนิติบุคคลหลายแห่งต้องมายื่นขอรับใบอนุญาตประเภทโครงสร้างพื้นฐานทั้งที่จำเป็นและไม่จำเป็นใคร่ครวญกัน โดยเฉพาะในการออกประกาศในเรื่องนี้เป็นไปตามกรอบหลักการดั้งเดิมที่กำหนดกันมาตั้งแต่สมัยคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กทท.

เทคโนโลยีและสภาพแวดล้อมของอุตสาหกรรมโทรคมนาคมได้พัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปมากจากในอดีต ความมั่นคงของกิจการโทรคมนาคมในยุคปัจจุบันไม่ได้เกิดจากการกำกับดูแลที่เข้มงวด แต่เกิดจากการทำงานของภาคเอกชนและการแข่งขันทางธุรกิจอย่างเสรีและเป็นธรรมเป็นสำคัญ ซึ่งทำให้มีบริการที่เสถียร มั่นคงและปลอดภัย ควบคู่ไปกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและนวัตกรรม ดังนั้นหลักการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมที่เหมาะสมจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมและการดำเนินการออกกฎหมายอย่างรอบคอบ สอดคล้องกับกฎหมายอื่นๆ เพื่อกำกับดูแลบนหลักการที่ถูกต้องเพื่อรักษาผลประโยชน์ให้แก่ผู้บริโภค ผมจึงมีความเห็นแตกต่างในแนวทางแก้ปัญหาระยะยาว ดังนี้

๑. เครื่องมือทางการเงินและการบัญชีเพื่อป้องกันความเสี่ยงและเพิ่มประสิทธิภาพในการประกอบธุรกิจตามมาตรฐานการรายงานทางการเงิน ฉบับที่ ๑๖ และประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยว่าด้วยการอนุญาตให้สถาบันการเงินประกอบธุรกิจให้เช่าซื้อและให้เช่าแบบลีสซิ่ง¹ ครอบคลุมถึงสัญญาเช่า หมายถึงสัญญาเช่าหรือข้อตกลงที่ผู้ให้เช่าให้สิทธิแก่ผู้เช่าในการใช้สินทรัพย์สำหรับช่วงเวลาที่ยาวนาน เพื่อแลกเปลี่ยนกับค่าตอบแทน โดยสัญญาเช่าสินทรัพย์ที่ผู้เช่ามีสิทธิที่จะได้รับกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์ที่เช่า เมื่อผู้เช่าปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ตกลงกัน สัญญาประเภทนี้จะเรียกว่า “สัญญาเช่าทางการเงิน” หรือ “สัญญาเช่าเงินทุน” แต่หากผู้เช่าไม่มุ่งหวังที่จะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์ สัญญาประเภทนี้จะเรียกว่า “สัญญาเช่าดำเนินงาน” โดยผู้ให้เช่าเมื่อให้สิทธิแก่ผู้เช่าจึงมิได้เป็นผู้ประกอบกิจการหรือประกอบธุรกิจในอุตสาหกรรม

¹ ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. ๐๑/๒๕๕๑ เรื่อง การอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจให้เช่าซื้อและ

ของผู้เช่าแต่อย่างใด ซึ่งรูปแบบการประกอบธุรกิจให้เช่าสินทรัพย์นั้นเป็นรูปแบบที่แพร่หลายในอุตสาหกรรมจำนวนมาก² ที่ผ่านมาสํานักงาน กสทช. ยังไม่มีการคํานึงถึงหลักการการให้บริการทางการเงินดังกล่าวที่ชัดเจนในการพิจารณาลักษณะการดำเนินงาน และการกํากับดูแลพฤติกรรมกรให้เช่าทางการเงินหรือเช่าดำเนินงานให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกํากับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ และประกาศ กสทช. เรื่อง การกําหนดลักษณะประเภทการประกอบกิจการโทรคมนาคม

การจัดทำประกาศในสภาพแวดล้อมที่มีความซับซ้อนสูงจะต้องเป็นการทำงานร่วมกันของผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านต่างๆ เช่น ผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย เทคโนโลยี ธุรกิจ การเงินและการบัญชี ให้มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปและมีสภาพสิ้นสุดในตัว เพื่อไม่ให้เกิดความย่อนแย้งในการกํากับดูแลภายหลัง มิใช่จัดทำขึ้นมาเป็นการเฉพาะเพื่อยกเว้นพฤติกรรมบางอย่าง นิติบุคคลบางประเภท หรือให้มีผลบังคับใช้เป็นการชั่วคราว ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะต้องตั้งอยู่บนหลักการที่ถูกต้องชัดเจนโดยอาศัยความร่วมมือจากผู้เชี่ยวชาญ เพื่อที่จะสามารถใช้กํากับดูแลได้อย่างครอบคลุมและถูกต้องสอดคล้องกับสภาพการประกอบกิจการได้ โดยในอนาคต กสทช. อาจมีการกำหนดแนวปฏิบัติเพิ่มเติมบนพื้นฐานของหลักการที่ถูกต้องเพื่อสร้างความชัดเจนได้โดยไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขประกาศหลักเกณฑ์เพื่อให้ครอบคลุมเป็นรายกรณี

๒. ความจำเป็นในการกํากับดูแลมีการเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของสังคม เศรษฐกิจ เทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป ทรัพย์สินทางโทรคมนาคมบางอย่างในอดีตที่มีการกํากับอย่างเข้มงวดปัจจุบันไม่มีความจำเป็นเช่นเดิมอีก ยกตัวอย่างเช่น

- ๑) เรื่องความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบโทรคมนาคมที่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปมากจากเดิมในอดีต มีสาเหตุจากการเข้ามาทำงานของภาคเอกชนทำให้เกิดกลไกการกํากับควบคุมโดยธรรมชาติของธุรกิจที่มีประสิทธิภาพสูงกว่ากลไกกํากับดูแลจากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลแบบดั้งเดิม (ดูตัวอย่างได้จากกรให้บริการรถแท็กซี่ที่มีการปรับปรุงระบบการให้บริการในขณะที่ยกระดับความปลอดภัยให้กับผู้โดยสารที่มีการปรับปรุงดีขึ้นโดยผู้ให้บริการเอกชนผ่านการใช้เทคโนโลยีใหม่ (เช่น GRAB, UBER, GOJEK เป็นต้น) มากกว่าการกํากับโดยตรงจากกรมการขนส่ง) อันเกิดจากการเข้ามาทำงานของภาคเอกชนที่มีประสิทธิภาพสูงกว่ากลไกหน่วยงานรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลแบบดั้งเดิม ประกอบกับการแข่งขันจากกลไกตลาด เสถียรภาพที่เพิ่มขึ้นนี้ทำให้ความจำเป็นในการกํากับในรูปแบบเดิมลดน้อยลงหรือเปลี่ยนแปลงไปอย่างสำคัญ
- ๒) สินค้าและบริการทางโทรคมนาคมในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไปจากรูปของสินค้าบริการพิเศษที่ให้บริการแก่หน่วยงานสำคัญของรัฐเท่านั้น (เช่นการให้บริการโทรคมนาคมผ่านดาวเทียม) มาอยู่ในรูปของสินค้าและบริการธรรมดาสามัญที่ให้บริการแก่ประชาชนทั่วไปภายใต้กลไกของเศรษฐกิจสมัยใหม่ (เช่นการให้บริการโทรศัพท์มือถือ GPS หรือการดูภาพผ่านดาวเทียม เป็นต้น ส่วนการให้บริการทางด้านกระจายเสียงกระจายภาพก็มีการให้บริการผ่านแอปพลิเคชัน เช่น Facebook, Twitter, Line ที่มีเทคโนโลยีสูงกว่าเทคโนโลยีของระบบวิทยุโทรทัศน์แบบดั้งเดิมมาก ในขณะที่เข้าถึงคนจำนวนมากกว่าเดิมอย่างมหาศาล แต่สามารถให้บริการได้อย่างเสรี) ทั้งๆที่การบริการเหล่านี้มีความซับซ้อนสูงและมีผลกระทบมากกว่าการบริการแบบเดิมมาก

² ประกาศสภาวิชาชีพบัญชี ๑๑/๒๕๖๔ เรื่อง มาตรฐานการรายงานทางการเงิน อกที่ ๑๖ เรื่อง สักดาเก่า

เมื่อแนวคิดเรื่องความจำเป็นในการกำกับดูแลอย่างเข้มงวดจากอดีตจึงมีความเปลี่ยนแปลงไปมาก องค์กรกำกับดูแลจึงต้องปรับความคิดให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นโดยต้องมีการทบทวนถึงหลักการและเหตุผลของความจำเป็นในการกำกับดูแลที่แท้จริง มิฉะนั้นแล้วจะเป็นการสร้างภาระที่ไม่มี ความจำเป็น ทำลายประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กรธุรกิจและนำไปสู่คุณภาพการให้บริการที่เสื่อม ทราบลงต่อประชาชนผู้ให้บริการในที่สุด

ดังนั้นแนวทางการจัดทำประกาศ กสทช. ในสังคมภายใต้พลวัตของเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป อย่างรวดเร็ว ต้องจัดทำประกาศหลักเกณฑ์การกำหนดลักษณะประเภทและกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ที่มีลักษณะทันสมัย (ยกตัวอย่างกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ที่ยังนิยมกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ในรูปแบบเดิมทำให้มีปัญหาในการจัดการกับรูปแบบของการกระจายเสียงและแพร่ภาพ แบบใหม่เช่นที่เกิดขึ้นใน Facebook YouTube และ Twitter เป็นต้น)

กรณีตัวอย่างการกำกับในประเทศอินเดีย ผู้ให้บริการเช่าซื้อหรือเช่าดำเนินการสิ่งอำนวยความสะดวกในกิจการโทรคมนาคม (สิทธิแห่งทาง ท่อร้อยสายสื่อสาร เสาสัญญาณหรือโครงข่ายใยแก้วนำแสง) จะใช้วิธีลงทะเบียน Infrastructure Provider Category - I (IP-I)³ หรือในประเทศออสเตรเลียมีผู้ให้บริการ ให้เช่าสิ่งอำนวยความสะดวกและโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ โดยที่ผู้ให้เช่าไม่มีหน้าที่ในการบริหารหรือจัดการ บริการเลยก็ไม่ต้องรับใบอนุญาต แต่อำศัยการกำกับดูแลทางด้านราคาและมาตรฐานทางด้านเทคนิคเพื่อ คัดกรองผู้บริโภค ส่วนประเด็นด้านความมั่นคงในกรณีที่มีนักลงทุนจากต่างประเทศให้ความสนใจนั้นจะต้อง ผ่านกระบวนการตรวจสอบของคณะกรรมการการทบทวนการลงทุนจากต่างชาติ (Foreign Investment Review Board)⁴

นอกจากตัวอย่างแนวทางของการทำงานของประเทศอื่นๆ ดังที่ยกมาแล้วข้างต้นแล้ว บทเรียน จากต่างประเทศยังชี้ให้เห็นถึงแนวทางอื่นที่ใช้ในการควบคุมกำกับดูแลเพื่อรักษาคุณภาพและเสถียรภาพ การให้บริการในรูปแบบที่ต่างออกไป เช่นการควบคุมกำกับดูแลผ่านผู้ใช้ทรัพย์สินที่สำคัญ (แทนการกำหนด โดยตรงไปที่ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินซึ่งอาจจะไม่มีความเกี่ยวข้องกับการผลิตและให้บริการนั้นๆ เลย) โดยการ กำหนดมาตรฐานของอุปกรณ์หรือทรัพย์สินที่ใช้ในการผลิตและให้บริการ เช่นการกำหนดใช้มาตรฐาน International Organization for Standardization (ISO) หรือในกรณีการผลิตและให้บริการสินค้าใน อุตสาหกรรมอาหารที่มีการกำหนดมาตรฐาน National Sanitation Foundation (NSF) ในห่วงโซ่การผลิต และให้บริการ เป็นต้น หากสำนักงาน กสทช. เลือกแนวทางนี้ในการกำกับดูแลควบคุมทรัพย์สินทาง โทรคมนาคมก็สามารถกำหนดมาตรฐานให้ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมนำไปปฏิบัติโดยไม่ต้องให้ผู้ให้เช่า ที่เป็นเจ้าของทรัพย์สิน (เช่นกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคม) ยื่นขอใบอนุญาตแต่อย่างใด

จึงเรียนมาเพื่อโปรดสั่งการให้สำนักงาน กสทช. นำความเห็นของฉบับนี้ทักในรายงานการประชุม เพื่อเปิดเผยตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ต่อไปด้วย

เรียน.....

เพื่อดำเนินการต่อไป

๕๐/๑๑/๒๕

(นายไตรรัตน์ วิริยะศิริกุล)

รองเลขาธิการ รักษาการแทน

เลขาธิการ กสทช.

(ผศ.ดร. ชัยชัย จิตรภาชน์นันท์)

กสทช.

³ Department of Telecommunications, Ministry of Communication <https://dot.gov.in/infrastructure-provider>

⁴ The Austrid Lease and Critical Infrastructure

https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Economics/Foreign_Investment_Review/Supplemental%20Report%20