



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ ส่วนงาน กสทช. ประวิทย์ ลีสถาพรวงศา (โทร. ๓๙๖)

ที่ สทช ๑๐๐๖/๑๑๔

วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๖๕

เรื่อง ขอส่งข้อความเปิดเผยความเห็นในการพิจารณาระเบียบวาระที่ ๕.๑.๔๗ ของการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๕/๒๕๖๕ (ฉบับเต็ม)

เรียน เลขาธิการ กสทช.

ตามที่ได้มีการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๕/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ และในการพิจารณาระเบียบวาระที่ ๕.๑.๔๗ เรื่อง พิจารณาการเสนอราคาสูงสุดในการประมูลคลื่นความถี่ สำหรับการให้บริการกระจายเสียง ประเภทกิจการทางธุรกิจ จำนวน ๗๑ คลื่นความถี่ ผมได้แจ้งขอเปิดเผยความเห็นเพิ่มเติมนอกเหนือจากมติรับทราบเรื่องการเสนอราคาสูงสุดในการประมูลคลื่นความถี่ฯ ผมจึงขอให้เปิดเผยความเห็นส่วนเพิ่มเติมของผมไว้ ดังนี้

“๑. ในการประมูลคลื่นความถี่ สำหรับการให้บริการกระจายเสียง ประเภทกิจการทางธุรกิจ ที่เกิดขึ้น สำนักงาน กสทช. ไม่ได้นำเสนอเรื่องผู้มีสิทธิเข้าร่วมการประมูลให้ กสทช. พิจารณาก่อนที่จะมีการจัดการประมูล แต่ได้นำเสนอมาให้ กสทช. ทราบในคราวเดียวกับการเสนอผลการประมูลครั้งนี้ ทั้งๆ ที่ตามประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการประมูลคลื่นความถี่ในระบบเอฟเอ็ม สำหรับการให้บริการกระจายเสียง ประเภทกิจการทางธุรกิจ ข้อ ๓ นิยาม “ผู้เข้าร่วมประมูล” หมายความว่า ผู้ขอรับใบอนุญาตที่ กสทช. พิจารณามีคุณสมบัติให้เป็นผู้มีสิทธิเข้าร่วมการประมูลตามประกาศนี้ อันเป็นข้อกำหนดที่ชัดเจนว่า การพิจารณาคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมประมูลถือเป็นอำนาจเฉพาะของ “กสทช.” เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม สำนักงาน กสทช. ได้ดำเนินการเรื่องดังกล่าวไปโดยกล่าวอ้างว่าได้เสนอผ่านการพิจารณาของชั้นคณะกรรมการที่ กสทช. แต่งตั้งขึ้น ซึ่งเป็นไปตามประกาศฯ ข้อ ๘ ที่กำหนด ให้ กสทช. หรือคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายพิจารณารายงานการตรวจสอบคุณสมบัติและเงื่อนไขการเป็นผู้ที่มีผลประโยชน์ร่วมกันของผู้ขอรับใบอนุญาต และหากเห็นว่าผู้ขอรับใบอนุญาตมีสิทธิเข้าร่วมการประมูล ให้สำนักงาน กสทช. แจ้งให้ผู้ขอรับใบอนุญาตวางหลักประกันต่อไป ซึ่งผมเห็นว่า ข้อ ๘ ของประกาศฯ เป็นเพียงการกำหนดให้ กสทช. อาจมอบหมายภารกิจในทางปฏิบัติให้คณะกรรมการช่วยดำเนินการในเชิงกลั่นกรองเท่านั้น โดยเมื่อคณะกรรมการตามข้อ ๘ พิจารณารายงานการตรวจสอบคุณสมบัติฯ เสร็จ ก็ต้องนำกลับมาเสนอ กสทช. เพื่อพิจารณาว่าผู้ขอรับใบอนุญาตรายใดมีคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิเข้าร่วมการประมูลตามประกาศนี้ ก่อนดำเนินการแจ้งให้ผู้ขอรับใบอนุญาตวางหลักประกันต่อไป

ทั้งนี้ ในทางข้อเท็จจริงพบว่า สำนักงาน กสทช. มีการรายงานการตรวจสอบคุณสมบัติฯ ให้คณะกรรมการกลั่นกรองงานของ กสทช. ด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และประกาศรายชื่อผู้เข้าร่วมการประมูลคลื่นความถี่ระบบเอฟเอ็ม เมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ซึ่งในวันเดียวกันนั้นก็มีการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๔/๒๕๖๕ เช่นกัน แต่กลับไม่มีการเสนอเรื่องดังกล่าวให้ กสทช. พิจารณา ดังนั้นประเด็นนี้จึงเป็นปัญหาข้อกฎหมายว่ากระบวนการประมูลคลื่นความถี่ครั้งนี้ดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากไม่ได้มีการเสนอคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมประมูล รวมถึงการยื่นหลักประกันให้ กสทช. พิจารณาก่อนการประมูล แต่กลับเสนอให้ กสทช. ทราบหลังการประมูลเสร็จสิ้นแล้ว ยิ่งไปกว่านั้นสำหรับเอกสารประกอบที่นำเสนอมาในครั้งนี้ก็ไม่ปรากฏมีรายงานการตรวจสอบคุณสมบัติและเงื่อนไขการเป็นผู้ที่มีผลประโยชน์ร่วมกันของผู้ขอรับใบอนุญาตตามที่กำหนดในข้อ ๘ ของประกาศฯ แต่อย่างใด

๒. นอกจากเรื่องเสนอเพื่อทราบตามข้อ ๑. ในครั้งนี้ สำนักงาน กสทช. ยังได้เสนอเรื่องการพิจารณาอุทธรณ์ของบริษัท ลูกทุ่งเน็ตเวิร์ค ๒๔ ชั่วโมง จำกัด เข้ามาพร้อมกันด้วย ซึ่งผมเห็นว่า เรื่องนี้สมควรต้องพิจารณาให้เสร็จสิ้นก่อนการรับทราบผลการเสนอราคา เพื่อให้การประมูลหมดข้อพิพาท อย่างไรก็ตาม ในการประชุม กสทช. ครั้งนี้อาจไม่สามารถพิจารณาอุทธรณ์ของบริษัทฯ ได้ เนื่องจากสำนักงาน กสทช. เพียงแต่ให้ข้อมูลว่าระบบการประมูลเป็นอย่างไรเท่านั้น โดยไม่ได้แสดงข้อมูลข้อเท็จจริงของการเสนอราคาที่ระบบบันทึกไว้ ว่าการเสนอราคามีแบบแผนอย่างไร บริษัทฯ มีสถานะออฟไลน์หรือไม่ อย่างไร เนื่องจากบริษัทฯ อุทธรณ์ว่าไม่สามารถประมูลได้เพราะเกิดการออฟไลน์ในระบบ ดังนั้น สำนักงาน กสทช. จึงสมควรทำวาระพิจารณาอุทธรณ์ของบริษัท ลูกทุ่งเน็ตเวิร์ค ๒๔ ชั่วโมง จำกัด แยกเป็นอีกวาระหนึ่ง โดยรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลข้อเท็จจริงให้ครบถ้วนเพื่อเสนอประกอบการพิจารณาของที่ประชุม กสทช. ด้วย

๓. ตามประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการประมูลคลื่นความถี่ในระบบเอพเอ็ม สำหรับการให้บริการกระจายเสียง ประเภทกิจการทางธุรกิจ ข้อ ๑๓(๗) กำหนด ให้ผู้มีสิทธิเป็นผู้ชนะการประมูลลงนามรับรองราคาสุดท้ายที่ตนเสนอ และเมื่อ กสทช. ประกาศรายชื่อผู้ชนะการประมูลให้ทราบโดยทั่วกันแล้ว ให้ถือว่าประมูลสิ้นสุดลง การที่สำนักงาน กสทช. นำเสนอเรื่องการเสนอราคาสูงสุดในการประมูลคลื่นความถี่ฯ ให้ที่ประชุม กสทช. พิจารณาในวันนี้ โดยประสงค์ให้ที่ประชุมรับรองผลการประมูล จึงเป็นกรณีที่ไม่ใช่แนวทางตามประกาศฯ ซึ่งประกาศฯ มิได้กำหนดให้ กสทช. มีอำนาจหน้าที่รับรองผลการประมูลแต่อย่างใด หากแต่มีอำนาจหน้าที่ “ประกาศรายชื่อผู้ชนะการประมูลฯ” และการที่จะกระทำได้ ผู้ชนะการประมูลก็ต้อง “ลงนามรับรองราคาสุดท้าย” มาเรียบร้อยแล้ว

แต่ตามข้อเท็จจริงที่สำนักงาน กสทช. เสนอในระเบียบวาระนี้ ปรากฏว่า การลงนามรับรองราคาสุดท้ายยังดำเนินการไม่ครบถ้วน และโดยเหตุที่การประมูลครั้งนี้เป็นการประมูลในคราวเดียวเมื่อใดที่ กสทช. มีการประกาศรายชื่อผู้ชนะ ก็ย่อมจะทำให้การประมูลสิ้นสุดลง ดังนั้น หาก กสทช. จะประกาศรายชื่อผู้ชนะเพียงเฉพาะส่วนที่ลงนามรับรองราคาสุดท้ายไปก่อน ตามที่สำนักงาน กสทช. เสนอ ก็ จะส่งผลให้ผู้นำเสนอราคาสูงสุดในการประมูลบางรายที่ยังไม่รับรองราคาสุดท้ายที่เสนอนั้น จะมีได้เป็นผู้ชนะการประมูลในคราวนี้ด้วย และต้องมีคลื่นความถี่ตกสู่สภาพคงเหลือค้างจัดสรรจำนวนมาก

นอกจากนั้น ในการประกาศรายชื่อผู้ชนะการประมูล ประกาศฯ ข้อ ๑๖ ยังกำหนดว่า นอกจากจะต้องประกาศรายชื่อผู้ชนะการประมูลแล้ว จะต้องประกาศขอบเขตพื้นที่การใช้งานคลื่นความถี่ และระดับการใช้งานคลื่นความถี่เพื่อการประกอบกิจการกระจายเสียงว่าเป็นระดับท้องถิ่น ภูมิภาค หรือระดับชาติด้วย

๔. ผมยังมีข้อกลางแคลงใจต่อประเด็นความเพียงพอของการแข่งขันและพฤติกรรมที่อาจเข้าข่ายเป็นการหลีกเลี่ยงการแข่งขันในการประมูลอย่างมีนัยสำคัญ ดังนี้

๑) จากจำนวนคลื่นความถี่ที่มีการประมูลทั้งสิ้น ๗๑ คลื่นความถี่ ปรากฏว่ามีคลื่นความถี่ที่มีผู้เสนอราคาเพียงรายเดียวถึง ๒๙ คลื่นความถี่ หรือคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ ๔๑ ของคลื่นความถี่ที่มีการประมูลทั้งหมด ทำให้ผู้เข้าประมูลรายเดียวนั้นชนะการประมูลไปในราคาเสนอที่ต่ำเพียงแสนกว่าบาท ในขณะที่เมื่อเทียบเคียงกับผลการประมูลในคลื่นความถี่ที่มีการเคาะราคาแข่งขัน แม้เพียงสองราย ส่วนใหญ่ราคาสุดท้ายจะเพิ่มสูงขึ้นมากกว่าสิบเท่า คือจากหลักหนึ่งแสนบาทไปเป็นหลักล้านหรือหลายล้านบาท อีกทั้งยังมีคลื่นความถี่อีก ๒ รายการที่ไม่มีผู้เข้าประมูลเลย ทั้งนี้ หากสาเหตุเกิดจากสภาพของตลาด หรือข้อจำกัดเชิงศักยภาพของบางพื้นที่ ก็อาจไม่ใช่เรื่องที่จะต้องตีใจ อย่างไรก็ตาม ในส่วนตัวผมเองมีข้อสังเกตว่า บางพื้นที่ที่เป็นจังหวัดใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร

หรือจังหวัดศรีสะเกษ ก็ยังมีผู้เข้าร่วมประมูลเพียงรายเดียว และเห็นว่าประเด็นนี้นับเป็นข้อเท็จจริงสำคัญซึ่งควรจะได้มีการศึกษาวิเคราะห์อย่างจริงจังถึงสาเหตุที่อาจเกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นไปได้ตั้งแต่ความเป็นธรรมของกติกาการประมูล ความเหมาะสมของการประเมินราคาขั้นต่ำ จนถึงประเด็นเรื่องพฤติกรรมของผู้เข้าร่วมประมูล ซึ่งในส่วนของกติกาการประมูลและการประเมินราคา ผมได้ตั้งประเด็นข้อโต้แย้งและข้อห่วงใยไว้ตั้งแต่ในการพิจารณาขั้นต้นๆ แล้ว

๒) ผมมีข้อสังเกตว่า สำหรับผู้เข้าร่วมประมูล ๒ รายใหญ่ แม้มีการเข้าร่วมประมูลในพื้นที่ต่างจังหวัดที่มีคลื่นออกประมูล ๒ ความถี่ ถึง ๑๐ จังหวัด แต่ที่มีการแข่งขันในคลื่นความถี่เดียวกันนี้เพียง ๒ จังหวัดเท่านั้น (จังหวัดนครราชสีมาและชุมพร) นอกเหนือจากนั้นล้วนเป็นการแยกกันเข้าประมูลคลื่นที่แตกต่างกัน ไม่เข้าแข่งขันเสนอราคาในคลื่นเดียวกัน จึงทำให้เกิดข้อสังเกตว่ามีพฤติกรรมการแบ่งพื้นที่การประมูลกันหรือไม่ อย่างไร

๕. สมควรให้สำนักงาน กสทช. จัดทำวาระเกี่ยวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การคืนคลื่นความถี่ในกิจการกระจายเสียงตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๗๖/๒๕๕๙ และแนวทางการออกอากาศคลื่นความถี่ ๑๐๕.๕๐ MHz กรุงเทพมหานคร เสนอที่ประชุม กสทช. แยกเป็นอีกวาระหนึ่ง

๖. สมควรให้สำนักงาน กสทช. จัดทำวาระที่เสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงภาคผนวก ข แนบท้ายประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการประมูลคลื่นความถี่ในระบบเอพเอ็ม สำหรับการให้บริการกระจายเสียงประเภทกิจการทางธุรกิจ เสนอที่ประชุม กสทช. แยกเป็นอีกวาระหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ผมมีความเห็นเช่นเดียวกับกรรมการบางท่านที่อภิปรายว่า การแก้ภาคผนวกภายหลังมีผู้ชนะการประมูล อาจเป็นการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของการประมูลอันอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้เข้าร่วมประมูลหรือแม้แต่ผู้ประกอบการที่ตัดสินใจไม่เข้าร่วมประมูล กรณีจึงเป็นเรื่องที่ควรต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบ โดยหากสำนักงาน กสทช. จะเสนอแก้ไขก็จะต้องมีเหตุผลความจำเป็นรองรับอย่างหนักแน่น และยังคงต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นด้วย”

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำความเห็นที่แตกต่างจากมติที่ประชุมของผมเปิดเผยไว้ในรายงานการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๕/๒๕๖๕ ทั้งนี้เพื่อเป็นไปตามนัยมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย จักขอบคุณยิ่ง



(นายประวิทย์ ลีสถาพรวงศา)

กสทช.