



ที่ สทช 1006/118/2565
จาก(ปบ.) 8 มี.ค. 2565 11:39
รับโดย (ปบ.กช.) : เลขรับ 421
8 มี.ค. 2565 13:19:36

ที่ สทช 1006/118/2565
จาก(ลสทช.) 7 มี.ค. 2565
16:26
รับโดย (ปบ.) เลขรับ 495
8 มี.ค. 2565 11:18:37

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ ส่วนงาน กสทช. ประวิทย์ ลีสถาพรวงศา (โทร. ๓๙๖)

ที่ สทช ๑๐๐๖/๑๑๘

วันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๖๕

เรื่อง ขอส่งข้อความสงวนความเห็นในการพิจารณาระเบียบวาระที่ ๕.๒ ของการประชุม กสทช. นัดพิเศษ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๕ (ฉบับเต็ม)

เรียน เลขาธิการ กสทช.

ตามที่ได้มีการประชุม กสทช. นัดพิเศษ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ และในการพิจารณาระเบียบวาระที่ ๕.๒ เรื่อง พิจารณาประกาศรายชื่อผู้ชนะการประมูลคลื่นความถี่ในระบบเอฟเอ็ม จำนวน ๗๑ คลื่นความถี่ ผมได้ลงมติแตกต่างและแจ้งขอสงวนความเห็นเอาไว้ ผมจึงขอให้เปิดเผยความเห็นที่แตกต่างของผมแนบกับรายงานการประชุม ดังนี้

“แม้ในระเบียบวาระนี้ สำนักงาน กสทช. จะได้ดำเนินการเป็นไปตาม ข้อ ๑๓ (๗) ประกอบข้อ ๑๖ ของประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการประมูลคลื่นความถี่ในระบบเอฟเอ็ม สำหรับการให้บริการกระจายเสียง ประเภทกิจการทางธุรกิจ กล่าวคือ ได้นำเสนอราคาสูงสุดในการประมูลคลื่นความถี่ ให้ที่ประชุม กสทช. พิจารณา “ประกาศรายชื่อผู้ชนะการประมูลฯ” โดยได้เสนอขอบเขตพื้นที่การใช้งานคลื่นความถี่ และระดับการใช้งานคลื่นความถี่เพื่อการประกอบกิจการกระจายเสียงว่าเป็นระดับท้องถิ่น ภูมิภาค หรือระดับชาติ มาพร้อมกันด้วย แต่ผมก็เห็นว่า กสทช. ยังไม่สามารถและไม่ควรให้ความเห็นชอบกับข้อเสนอของสำนักงาน กสทช. เนื่องจากยังคงมีประเด็นปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนของข้อมูลที่สำคัญ รวมถึงความถูกต้อง-ชัดเจนของผลการประมูลยังไม่กระจ่างอย่างสิ้นสงสัย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

๑. ผลการประมูลครั้งนี้มีส่วนที่มีการแข่งขันราคาและได้ผลที่เป็นที่ยอมรับ อย่างไรก็ตาม การประมูลก็มีประเด็นปัญหาหลายประการที่อาจกระทบต่อความโปร่งใสและความสมบูรณ์ของการประมูล ซึ่งจะส่งผลต่อเนื่องถึงการตัดสินใจและผลที่จะตามมาในอนาคต การที่จะพิจารณาประกาศรายชื่อผู้ชนะการประมูลจึงยังต้องการข้อเท็จจริงอันเป็นที่ยุติมากกว่าที่มีหรือที่เป็นอยู่ อย่างน้อยในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) ประเด็นข้อกฎหมายเรื่องอำนาจการพิจารณาประกาศผู้เข้าร่วมประมูลหรือผู้ผ่านคุณสมบัติ ซึ่งผมเห็นว่าเป็นอำนาจหน้าที่ที่ กสทช. จะต้องพิจารณา หรือต่อให้ดำเนินการตามแนวทางของสำนักงาน กสทช. ที่เห็นว่าสามารถพิจารณาโดยคณะอนุกรรมการที่ กสทช. ตั้งขึ้นได้ แต่ในการเสนอให้ กสทช. รับทราบก็ควรเกิดขึ้นก่อนที่จะเกิดการประมูล มิใช่มานำเสนอพร้อมกับการประมูล อันทำให้หากเกิดเหตุขัดข้องหรือข้อโต้แย้ง ก็จะไม่สามารถดำเนินการแก้ไขอะไรได้ อีกทั้งยังปรากฏว่า เอกสารเกี่ยวกับการตรวจสอบคุณสมบัติ ที่เสนอขึ้นมานั้น ก็มีใช้รูปแบบของรายงานตามที่ประกาศฯ กำหนด เป็นเพียงเอกสารการตรวจสอบคุณสมบัติ เท่านั้น โดยไม่มีทั้งข้อผู้จัดทำและผู้รับรองรายงาน

(๒) เรื่องการแข่งขันในการประมูลเป็นประเด็นสำคัญที่ยังคงต้องตรวจสอบและพิจารณา ทั้งนี้ ผมเองไม่เห็นชอบกับประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการประมูลคลื่นความถี่ในระบบเอฟเอ็มฯ และการกำหนดราคาคคลื่นความถี่ตั้งแต่ต้นมาตั้งแต่ในการพิจารณาขั้นต้นๆ เนื่องจากเห็นว่าเป็นกติกาที่อาจจะทำให้เกิดการไม่แข่งขันในการประมูล ซึ่งผลการประมูลจริงที่เกิดขึ้นก็มีข้อบ่งชี้เห็นได้ชัดว่า การประมูลในหลายจังหวัด มีคลื่นถี่ที่มีผู้เข้าประมูลเพียงรายเดียว (รวมทั้งสิ้นเป็นจำนวนถึง ๒๙ คลื่นความถี่ หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ ๔๐.๘๕ ของจำนวนคลื่นที่มี

การประมูลทั้งหมด) และยังมี ๒ ความถี่ของ ๒ จังหวัดที่ไม่มีผู้เข้าประมูลเลย ดังนั้นจึงเกิดกรณีที่ผู้เข้าประมูลรายเดียวนั้น ได้คลื่นความถี่ไปในราคาที่ต่ำมาก เนื่องจากตามกติกาที่กำหนดว่า แม้มีผู้เข้าแข่งขันเพียงรายเดียว ก็ให้เคาะราคายืนยันเพียง ๑ ครั้ง (เท่ากับต้องเพิ่มราคาขึ้นจากราคาตั้งต้นเป็นจำนวนเงินเล็กน้อย) อันแตกต่างจากกติกาการประมูลคลื่นความถี่ทั้งหลายในกิจการโทรคมนาคม ที่กำหนดว่ากรณีมีรายเดียวจะต้องขยายระยะเวลาเชิญชวน หรือแม้กระทั่งมีการพิจารณายกเลิกหรือเลื่อนการประมูลออกไปก็ทำมาแล้ว (ดังเช่นในกรณีการประมูลวงโคจรดาวเทียมล่าสุด) ทั้งนี้ ตามหลักการแล้ว การประมูลนั้นสามารถจัดได้หลายครั้งโดยถือว่าเป็น “การประมูลในคราวเดียว” มาตราการขยายระยะเวลาและยกเลิกหรือเลื่อนไปก่อนสำหรับคลื่นความถี่ที่เล็งเห็นแล้วว่าจะไม่มีการแข่งขัน จึงเป็นเรื่องที่สามารถดำเนินการได้โดยไม่จำเป็นจะต้องก่อให้เกิดผลเสียหายต่อการประมูลในภาพรวมทั้งหมดแต่อย่างใด

อนึ่ง เรื่องของการกำหนดราคาตั้งต้นการประมูล นั้น ตามข้ออภิปรายของ กสทช. ผศ. ดร. รัชชัย ระบุว่า ในขั้นการพิจารณาของคณะอนุกรรมการประเมินมูลค่าคลื่นความถี่ฯ ได้เลือกที่จะกำหนดราคาประเมินมูลค่าคลื่นความถี่ในระดับต่ำมาก โดยมุ่งหวังเพื่อเป็นการเปิดโอกาสแก่ผู้ประกอบการรายใหม่และรายเล็ก แต่พร้อมกันนั้นก็ได้ตั้งเงื่อนไขไว้ด้วยว่า จะต้องมีการบริหารจัดการความได้เปรียบ/เสียเปรียบในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก เนื่องจากตามกติกาการประมูลนั้น กำหนดให้ใช้ตำแหน่งที่ตั้งของเสาอากาศและสถานีเดิมเป็นจุดอ้างอิงกำหนดขอบเขตพื้นที่การออกอากาศ ทำให้ผู้ประกอบการรายเดิมมีแต้มต่ออย่างมีนัยสำคัญ ขณะที่กำหนดระยะเวลาของใบอนุญาตที่ไม่เกิน ๗ ปี ก็เป็นข้อจำกัดที่ทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่อาจต้องแบกรับโดยไม่คุ้มทุน ในกรณีต้องลงทุนใหม่ทั้งหมดกับโครงสร้างพื้นฐานหรือสิ่งอำนวยความสะดวก ดังนั้น ผมจึงเห็นว่า เรื่องการกำหนดราคาตั้งต้นการประมูลต่ำไม่ได้เป็นประเด็นปัญหาในตัวเอง ถ้าหากในการประมูลมีการแข่งขันก็จะดันราคาให้เพิ่มสูงขึ้นไปได้ ดังเช่นที่ปรากฏผลในส่วนของอีก ๔๒ คลื่นความถี่ที่มีผู้เข้าประมูลตั้งแต่ ๒ รายขึ้นไป ตรงกันข้ามกับส่วนที่ไม่มีมีการแข่งขัน ซึ่งผู้ประกอบการได้รับคลื่นความถี่ไปในราคาที่ต่ำอย่างยิ่ง อันเป็นการทำให้รัฐและสาธารณะเสียประโยชน์

(๓) ประเด็นพฤติกรรมหลักเลี่ยงการแข่งขันยังมีข้อชวนคลางแคลงใจ “ในพื้นที่ต่างจังหวัดที่มีความถี่ออกประมูล ๒ ความถี่” ผู้เข้าร่วมประมูล ๒ รายใหญ่มีการแข่งขันในคลื่นฯ เดียวกันเพียง ๒ จังหวัดเท่านั้น (จังหวัดนครราชสีมาและชุมพร) นอกเหนือจากนั้นล้วนเป็นการแยกกันเข้าประมูลคลื่นที่แตกต่างกัน โดยไม่มีการเข้าแข่งขันเสนอราคาในคลื่นเดียวกัน จึงทำให้เกิดข้อสังเกตว่ามีพฤติกรรมการแบ่งพื้นที่การประมูลกันหรือไม่ อย่างไร และนี่เป็นอีกหนึ่งประเด็นที่ควรต้องตรวจสอบให้เกิดความกระจ่างก่อน

(๔) ในระเบียบวาระก่อนหน้านี้ (ระเบียบวาระที่ ๕.๑) สำนักงาน กสทช. เสนอเรื่องคำร้องขอโต้แย้งผลการประมูลคลื่นความถี่ในระบบเอฟเอ็ม คลื่นความถี่ ๑๐๑.๐๐ MHz จังหวัดร้อยเอ็ดของบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีประเด็นที่สะท้อนว่าอาจมีความผิดปกติของระบบการประมูลในเชิงเทคนิค สอดคล้องกับกรณีคำร้องอุทธรณ์ของบริษัท ลูกทุ่งเน็ตเวิร์ค ๒๔ ชั่วโมง จำกัด ที่ขอให้ยกเลิกผลการประมูลคลื่นความถี่ในระบบเอฟเอ็ม ในรอบที่ ๑ โดยอ้างเหตุปัญหาระบบมีช่วงออฟไลน์ นอกจากนี้ ตามข่าวที่ปรากฏในสื่อมวลชนหลายสำนักหลังวันประมูลยังระบุว่า มีผู้เข้าร่วมประมูลอย่างน้อย ๓ รายกล่าวถึงกรณีหน้าจอประมวลผลล่าช้า ถึงแม้ว่าในกรณีของบริษัท ลูกทุ่งเน็ตเวิร์ค ๒๔ ชั่วโมง จำกัด จะมีการถอนคำร้องอุทธรณ์ไป (ตามที่เสนอในระเบียบวาระที่ ๕.๑

ในวันเดียวกันนี้) แต่สำนักงาน กสทช. ก็ควรจะต้องตรวจสอบระบบทางเทคนิคของการประมูลครั้งนี้ให้เกิดความชัดเจนว่าไม่ได้มีปัญหาเหล่านั้นจริง ซึ่งควรต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นก่อน

(๕) ปัญหาเชิงเทคนิคอีกประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับกฎการประมูลก็คือกรณีการเคาะเสนอราคาครั้งแรก ซึ่งตามประกาศฯ ข้อ ๑๒(๔) และเงื่อนไขการประมูล กำหนดให้ผู้เข้าร่วมประมูลต้องเสนอราคาครั้งแรกภายใน ๕ นาที แต่ในการประมูลคลื่นความถี่ ๑๐๑.๐๐ MHz จังหวัดร้อยเอ็ด เกิดกรณีที่บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) เคาะเสนอราคาครั้งแรกเมื่อพ้นจากกำหนด ๕ นาทีไปแล้ว จึงมีประเด็นว่าเท่ากับไม่ได้ปฏิบัติตามกฎการประมูล และการประมูลในรอบนั้น ถือว่าได้ผู้ชนะการประมูลไปตั้งแต่เมื่อครบ ๕ นาทีแรกแล้วใช่หรือไม่ เนื่องจากไม่มีผู้แข่งขันในการเสนอราคาภายในเวลาที่กำหนด ประเด็นนี้ก็ควรจะต้องพิจารณาให้ได้ข้อยุติที่ถูกต้องชอบธรรมก่อนเช่นกัน อย่างไรก็ตาม บมจ. อสมท กล่าวอ้างว่า เหตุที่เคาะช้าเพราะระบบส่วนที่แสดงผลของทางบริษัทฯ ไม่สมบูรณ์ ซึ่งก็เป็นประเด็นที่พาดพันกับประเด็นตามข้อ (๔) ข้างต้น เรื่องที่ต้องตรวจสอบเพิ่มเติมทั้งหลายจึงจำเป็นต้องทำให้ครบถ้วนด้วย

อีกทั้ง ผมยังมีความเห็นว่า เมื่อเกิดเหตุข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทในการประมูล ตามกติกากฎการประมูลควรจะต้องระบุเรื่องของกระบวนการและกรอบระยะเวลาในการจัดการปัญหาที่ชัดเจน เพื่อให้ได้ข้อยุติและกระบวนการเดินหน้าต่อไปได้ ไม่ใช่มาชี้ขาดในภายหลัง อันอาจทำให้กระทบต่อความถูกต้องชอบธรรมของกระบวนการประมูล สิทธิของผู้เข้าร่วมการประมูล ผลการประมูล ความเสียหายในภาพรวม ตลอดจนเสี่ยงต่อการเกิดข้อพิพาทและคดีความ

(๖) กรณีที่เป็นความผิดปกติและอาจทำให้เกิดปัญหาตามมาอีกประการหนึ่งก็คือ เรื่องที่มีผู้เสนอราคาสูงสุดบางรายไม่ลงนามรับรองราคาสุดท้ายภายหลังการประมูลเสร็จสิ้น ซึ่งถึงแม้ว่าตามประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการประมูลคลื่นความถี่ในระบบเอฟเอ็มเอ และกติกากฎการที่เกี่ยวข้องไม่ได้กำหนดไว้ แต่ก็ยังเป็นหลักปกติที่ต้องทำเช่นนั้น มิใช่เปิดให้เอกชนดำเนินการเมื่อไรก็ได้ เนื่องจากเป็นการกระทำสำคัญที่จะทำให้ไม่สามารถประกาศรายชื่อผู้ชนะประมูลทั้งหมดได้ และการประมูลไม่สามารถถึงจุดสิ้นสุด ในที่สุดอาจต้องจัดการประมูลใหม่ ซึ่งจะกระทบต่อดัชนีทุนทั้งระบบ

๒. ตามเอกสารแนบ ๒ ของระเบียบวาระนี้ มีการเสนอรายชื่อผู้ชนะการประมูล ระดับการใช้งานคลื่นความถี่ที่ชนะการประมูล จังหวัดที่ตั้งสายอากาศ ขอบเขตพื้นที่การให้บริการ และภาคของพื้นที่ให้บริการ ซึ่งถือเป็นหัวข้อที่ครบถ้วนตามข้อ ๑๖ ของประกาศฯ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของขอบเขตพื้นที่การให้บริการ นั้น แท้จริงแล้ว ตามประกาศเชิญชวนซึ่งเป็นส่วนประกอบหนึ่งของประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการประมูลคลื่นความถี่ในระบบเอฟเอ็มเอ ได้มีการกำหนดรายละเอียดของพื้นที่ให้บริการในแต่ละคลื่นความถี่เอาไว้ เช่น คลื่นความถี่ที่มีพื้นที่บริการในจังหวัดชลบุรีมีขอบเขตคาบเกี่ยวมาจังหวัดสมุทรปราการด้วย อย่างไรก็ตาม ในส่วนของจังหวัดสมุทรปราการจะครอบคลุมเพียง ๒ อำเภอเท่านั้น ดังนั้น การที่สำนักงาน กสทช. เสนอข้อมูลขอบเขตพื้นที่มาเป็นระดับจังหวัด จึงอาจก่อให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนและกลายเป็นปัญหาข้อโต้แย้งในทางกฎหมายได้ในอนาคต ด้วยเหตุนี้ ในการประกาศรายชื่อผู้ชนะการประมูลและข้อมูลเกี่ยวเนื่องต่างๆ อย่างน้อยจึงควรที่จะต้องแนบข้อมูลตามประกาศเชิญชวนมาเป็นภาคผนวกประกอบการประกาศขอบเขตพื้นที่การให้บริการด้วย”

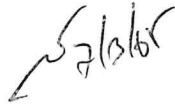
จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำความเห็นที่แตกต่างจากมติที่ประชุมของผมเปิดเผยไว้ในรายงานการประชุม กสทช. นัดพิเศษ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๕ ทั้งนี้เพื่อเป็นไปตามนัยมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย จักขอขอบคุณยิ่ง



(นายประวิทย์ ลีสถาพรวงศา)
กสทช.

เรียน.....อ.ปบ.....

เพื่อดำเนินการต่อไป



(นายไตรรัตน์ วิริยะศิริกุล)
รองเลขาธิการ รักษาการแทน
เลขาธิการ กสทช.