

บันทึกความเห็น กสทช. ประวิทย์ฯ แนบท้ายรายงานการประชุม กสทช.
ครั้งที่ ๗/๒๕๕๘ ระเบียนวาระที่ ๕.๒.๑



ปี.....

ส่วนราชการ ส่วนงาน กสทช. ประวิทย์ ลีสถาพรวงศ์ (โทร. ๓๙๖)

ที่ สทช ๑๐๐๓.๑๐/๖๐๓

วันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ขอเปิดเผยข้อความการสงวนความเห็นในการพิจารณาระเบียบวาระที่ ๕.๒.๑ ของการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๗/๒๕๕๘

เรียน ลสทช. รฐากรฯ

ตามที่ได้มีการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๗/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๘ และในการพิจารณาระเบียบวาระที่ ๕.๒.๑ เรื่อง ร่างประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการเป็นการชั่วคราวในกรณีสิ้นสุดการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (ฉบับที่ ๒) ผมได้ลงมติและแสดงความเห็นแตกต่างจากมติที่ประชุมเสียงข้างมาก ผมจึงขอเปิดเผยความเห็นที่แตกต่างของผม เพื่อบันทึกในรายงานการประชุมครั้งดังกล่าว ดังนี้

“๑. ประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการเป็นการชั่วคราวในกรณีสิ้นสุดการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ พ.ศ. ๒๕๕๖ นั้น แม้จะมีหลายฝ่ายฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครองกลางอยู่ก็ตาม แต่เมื่อศาลปกครองกลางยังไม่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น จึงทำให้ผู้ให้สัมปทานและผู้รับสัมปทานเดิมตามสัญญาการอนุญาต สัมปทานหรือสัญญาที่สิ้นสุดลง รวมทั้ง กสทช. และสำนักงาน กสทช. ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ผูกพันต้องปฏิบัติตามประกาศ กสทช. ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม เมื่อประกาศ กสทช. ดังกล่าวมีปัญหาในทางปฏิบัติหลายด้าน จึงสมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขต่อไปโดยเร็ว โดยเฉพาะเรื่องการจัดเก็บรายได้จากการให้บริการของผู้ให้บริการในช่วงระยะเวลาการคุ้มครองผู้ใช้บริการเป็นการชั่วคราว อีกทั้งยังเป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีคำสั่งฉบับที่ ๙๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ข้อ ๒ กำหนดว่า “ให้ กสทช. ดำเนินการ...แก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับการดำเนินการให้เป็นไปด้วยความโปร่งใส เป็นธรรม และสามารถตรวจสอบได้...” ดังนั้นในขั้นนี้จึงเห็นควรให้ความเห็นชอบในหลักการการแก้ไขประกาศฯ ตามที่สำนักงาน กสทช. เสนอมา ทั้งนี้เพื่อให้ดำเนินการขั้นตอนต่อไปได้ต่อเมื่อผ่านการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะแล้ว การพิจารณาเนื้อหาในรายละเอียดของร่างประกาศฯ ยังสามารถกระทำได้

๒. ผมมีความเห็นเกี่ยวกับปัญหาฐานอำนาจตามกฎหมายของประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการเป็นการชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๖ มาตั้งแต่ต้น ดังนั้น แม้ผมจะเห็นสมควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขร่างประกาศฯ ก็ได้เห็นว่าประกาศ กสทช. ดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด และการแก้ไขร่างประกาศฯ ในครั้งนี้ก็เชื่อว่าจะทำให้ความชอบด้วยกฎหมายของประกาศนี้เกิดขึ้นมาได้ แต่เป็นการแก้ไขให้เกิดความเสียหายต่อรัฐน้อยที่สุดเท่านั้น

๓. ต่อเนื้อหาของร่างประกาศฯ (ฉบับที่ ๒) ผมมีความเห็นดังนี้

๓.๑ ตามข้อ ๑ ของร่างประกาศฯ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล กำหนดไว้ว่า “ประกาศนี้ให้ใช้บังคับกับผู้ให้บริการที่เข้าสู่มาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการตามประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการคุ้มครอง

ผู้ให้บริการ...พ.ศ. ๒๕๕๖ เว้นแต่ผู้ให้บริการที่เข้าสู่มาตรการคุ้มครองผู้ให้บริการอยู่ก่อนที่ประกาศนี้มีผลใช้บังคับแล้วให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดเดิมต่อไปจนกว่าจะสิ้นสุดระยะเวลาการคุ้มครอง” มีผลทำให้ผู้ให้บริการที่เข้าสู่มาตรการคุ้มครองผู้ให้บริการก่อนที่ร่างประกาศฯ นี้มีผลใช้บังคับ จะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดเดิมต่อไปจนกว่าจะสิ้นสุดระยะเวลาการคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้ หากร่างประกาศฯ มีผลใช้บังคับหลังจากกรณีการสิ้นสุดสัญญาสัมปทานระหว่างบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) กับบริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) ในเดือนกันยายน ๒๕๕๘ กรณีจึงทำให้บริษัททั้งสองเข้าสู่มาตรการคุ้มครองผู้ให้บริการที่มีอยู่ก่อนที่ร่างประกาศฯ นี้มีผลใช้บังคับด้วย และบริษัททั้งสองจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดเดิมต่อไปจนกว่าจะสิ้นสุดระยะเวลาการคุ้มครอง ตามนัยข้อ ๑ ของร่างประกาศฯ ประกอบข้อ ๓ วรรคหนึ่ง ของประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการคุ้มครองผู้ให้บริการเป็นการชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๖ (เทียบคำพิพากษาฎีกาที่ ๗๒๒๓/๒๕๕๕^๑)

อีกทั้ง ข้อกำหนดดังกล่าวยังส่งผลทำให้ร่างประกาศฯ จะใช้บังคับได้กับกรณีการสิ้นสุดสัญญาสัมปทานระหว่างบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) กับบริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) ซึ่งจะสิ้นสุดอายุสัญญาสัมปทานใน พ.ศ. ๒๕๖๑ เท่านั้น ดังนั้น จึงควรต้องพิจารณาผลของบทเฉพาะกาลดังกล่าวให้รอบคอบ และแก้ไขให้เหมาะสม

๓.๒ เห็นด้วยกับข้อ ๒ ของร่างประกาศฯ ที่กำหนดให้ผู้ให้บริการมีหน้าที่ในการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ผู้ให้บริการทราบเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองผู้ให้บริการเพิ่มมากขึ้น

๓.๓ ตามข้อ ๓ ของร่างประกาศฯ ให้เพิ่มข้อ ๖/๑ ของประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการคุ้มครองผู้ให้บริการเป็นการชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยเพิ่มเติมว่า “...แต่ในกรณีที่ยังไม่มีข้อกำหนดเป็นการเฉพาะเกี่ยวกับการคืนเลขหมายและการชำระค่าธรรมเนียมเลขหมายในช่วงระยะเวลาคุ้มครอง ให้ผู้ให้บริการสามารถคืนเลขหมายที่ไม่ใช้งานมายังคณะกรรมการได้และชำระค่าธรรมเนียมเฉพาะเลขหมายที่มีการใช้งาน ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการกำหนด” ผมเห็นว่า การเพิ่มเติมเนื้อหาดังกล่าวเป็นส่วนที่สำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเกี่ยวกับการบริหารจัดการเลขหมายโทรคมนาคม และค่าธรรมเนียมเลขหมายโทรคมนาคมซึ่งเป็นรายได้หลักของสำนักงาน กสทช. ในการนำมาบริหารจัดการต่างๆ และในการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพของสำนักงาน กสทช.

นอกจากนี้ การร่างกฎดังกล่าวยังมีลักษณะกำกวม ไม่ชัดเจน กล่าวคือ การที่สำนักงาน กสทช. กำหนดให้ กรณีที่ยังไม่มีข้อกำหนดเป็นการเฉพาะ เกี่ยวกับการคืนเลขหมายและการชำระค่าธรรมเนียมเลขหมายในช่วงระยะเวลาคุ้มครอง ให้ผู้ให้บริการสามารถคืนเลขหมายที่ไม่ใช้งานมายังคณะกรรมการได้และชำระค่าธรรมเนียมเฉพาะเลขหมายที่มีการใช้งาน ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการกำหนดนั้น เป็นการกำหนดสิ่งที่ยังมิได้เกิดหรือมีขึ้น แต่กลับอนุญาตให้ผู้ให้บริการสามารถกระทำการคืนเลขหมาย

^๑ คำพิพากษาฎีกาที่ ๗๒๒๓/๒๕๕๕ ตามมาตรา ๕ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ให้ใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติว่า “บรรดาคดีที่ได้ยื่นฟ้องก่อนวันที่พระธรรมนูญศาลยุติธรรมทำพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้บังคับตามกฎหมายซึ่งใช้อยู่ก่อนวันที่พระธรรมนูญศาลยุติธรรมทำพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับจนกว่าคดีจะถึงที่สุด” คำว่า “จนกว่าคดีจะถึงที่สุด” นั้น หมายถึง ถึงที่สุดตามความใน ป.วิ.พ. คือ คดีที่ได้มีการอุทธรณ์หรือฎีกา และศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาแล้ว ปรากฏว่าคดีนี้โจทก์ได้ยื่นฟ้องเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๒ อันเป็นวันก่อนพระธรรมนูญศาลยุติธรรมฉบับนี้ใช้บังคับ คดีจึงมีการอุทธรณ์ฎีกาต่อมาคดีจึงยังไม่ถึงที่สุด จึงต้องบังคับตามกฎหมายซึ่งใช้อยู่ก่อนคือ พ.ร.บ. ให้ใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๓๗

โทรคมนาคมและการชำระค่าธรรมเนียมเลขหมายโทรคมนาคมให้แตกต่างไปจากประกาศ กสทช. ที่เกี่ยวข้อง และขัดกับมติที่ประชุม กทค. ที่ได้พิจารณาเรื่องนี้ไว้แล้ว ซึ่งหากจะดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวจะต้องมีการพิจารณาเรื่องดังกล่าวอย่างรอบคอบก่อนอีกด้วย

ทั้งนี้ กรณีที่ยังไม่มีการแก้ไขหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคืนเลขหมายโทรคมนาคมและการชำระค่าธรรมเนียมเลขหมายโทรคมนาคมตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็ต้องให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดอยู่ขณะนั้น (เทียบคำพิพากษาฎีกาที่ ๗๑๓๓/๒๕๓๘^๒)

ดังนั้น การที่สำนักงาน กสทช. กำหนดเพิ่มเติมว่า กรณีที่ยังไม่มีข้อกำหนดเป็นการเฉพาะเกี่ยวกับการคืนเลขหมายและการชำระค่าธรรมเนียมเลขหมายในช่วงระยะเวลาคุ้มครอง ให้ผู้ให้บริการสามารถคืนเลขหมายที่ไม่ใช้งานมายังคณะกรรมการได้และชำระค่าธรรมเนียมเฉพาะเลขหมายที่มีการใช้งาน ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการกำหนด จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๓.๔ ตามข้อ ๔ ของร่างประกาศฯ ผมเห็นสอดคล้องด้วยว่า ต้องมีการกำหนดเงินรายได้ที่นำส่งไม่น้อยกว่าอัตราร้อยละของส่วนแบ่งรายได้ที่ผู้ให้บริการเคยนำส่งภายใต้สัมปทานก่อนวันสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน เนื่องจากการได้สิทธิในการใช้คลื่นความถี่และสามารถให้บริการต่อไป ย่อมเกิดประโยชน์ในทางทรัพย์สินแก่ผู้ให้บริการ ประกอบกับการกำหนดให้ผู้ให้บริการจะต้องจัดให้มีผู้ตรวจสอบอิสระในการรับรองความถูกต้องของข้อมูลรายงาน รายได้และค่าใช้จ่าย รวมทั้งดอกผลมาด้วยนั้น จะทำให้ข้อมูลให้ผู้ให้บริการนำส่งสำนักงาน กสทช. มีความน่าเชื่อถือและเกิดความถูกต้องมากยิ่งขึ้น

อนึ่งผมมีความเห็นเพิ่มเติมว่า ผู้ตรวจสอบอิสระ ควรหมายถึง ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตและดำเนินการตามมาตรฐานการสอบบัญชี

๓.๕ ตามข้อ ๕ ของร่างประกาศฯ ผมเห็นสอดคล้องด้วยว่า ควรกำหนดให้ผู้ให้บริการจัดทำรายงานจำนวนเงินรายได้และดอกผล การนำส่งรายงาน ตลอดจนกำหนดเวลานำส่งไว้ด้วย เพื่อเป็นกรอบหลักเกณฑ์เพื่อให้ผู้ให้บริการปฏิบัติตามอย่างถูกต้อง

อย่างไรก็ตาม ตามข้อดังกล่าวของร่างประกาศฯ มิได้กำหนดให้จัดทำรายงานจำนวนค่าใช้จ่ายตามข้อ ๗ วรรคหนึ่ง ของประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการคุ้มครองฯ พ.ศ. ๒๕๕๖ ไว้ด้วย ซึ่งไม่เป็นที่ไปตามเจตนารมณ์ข้อ ๗ ของประกาศ กสทช. ดังกล่าว และแสดงให้เห็นว่าสำนักงาน กสทช. มิได้คำนึงถึงค่าใช้จ่ายที่ผู้ให้บริการต้องรับภาระ และต้องนำมาหักต้นทุนต่างๆ เพื่อนำส่งสำนักงาน กสทช. เพื่อตรวจสอบก่อนนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินต่อไป ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาการนำส่งรายได้แผ่นดินที่ถูกต้องอีกเช่นเดิม

^๒ คำพิพากษาฎีกาที่ ๗๑๓๓/๒๕๓๘ โจทก์ฟ้องคดีนี้ยังไม่พ้นกำหนด ๑ ปี คดีของโจทก์จึงไม่ขาดอายุความตาม ป.พ.พ. มาตรา ๖๒๔ อันเป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะเกิดข้อพิพาท สำหรับกรณีที่ยังไม่มีกฎหมายและกฎข้อบังคับว่าด้วยรับขนของทางทะเล และไม่ปรากฏจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นเช่นว่านั้นใช้บังคับในขณะนั้น

๓.๖ มีความเห็นสอดคล้องกับแนวทางตามข้อ ๖ ของร่างประกาศฯ ที่สำนักงาน กสทช. เสนอมา เนื่องจากจะเป็นการเพิ่มความคุ้มครองผู้ใช้บริการให้สามารถได้รับเงินคงค้างจากผู้ให้บริการได้ดียิ่งขึ้น

๓.๗ ผมเห็นว่า ตามร่างประกาศฯ ควรใช้ถ้อยคำว่า “เลขหมายโทรคมนาคม” ให้เหมือนกันในส่วนที่มีความหมายเดียวกัน มิใช่ใช้ถ้อยคำว่าเลขหมายโทรคมนาคมบ้าง เลขหมายบ้าง เช่น ในข้อ ๓ และข้อ ๖ ของร่างประกาศฯ”

จึงเรียนมาเพื่อโปรดดำเนินการนำความเห็นของผมบันทึกแนบท้ายรายงานการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๗/๒๕๕๘ เพื่อเป็นไปตามนัยมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ ด้วย จะขอขอบคุณยิ่ง



(นายประวิทย์ ลีสถาพรวงศ์)
กสทช.

เรียน..... ๑๒๒.....
ดำเนินการต่อไป



(นายสุทธกร ตันขสิทธิ์)
เลขาธิการ กสทช

บันทึกความเห็น กสทช. ประวิทย์ฯ แนบท้ายรายงานการประชุม กสทช.
ครั้งที่ ๗/๒๕๕๘ ระเบียนวาระที่ ๕.๒.๒



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ ส่วนงาน กสทช. ประวิทย์ ลีสถาพรวงศ์ (โทร. ๑๒๕๗)
ที่ ศทช.๑๐๐๓.๑๐/ ๖๐๕ วันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๘
เรื่อง ขอเปิดเผยความเห็นในการพิจารณาระเบียบวาระที่ ๕.๒.๒ ของการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๗/๒๕๕๘
เรียน เลขาธิการ กสทช. (ลสทช. รฐากรฯ)

ตามที่ได้มีการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๗/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๘ และในการพิจารณาระเบียบวาระที่ ๕.๒.๒ เรื่อง ร่างประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับกิจการโทรคมนาคม ย่านความถี่ ๘๙๕ - ๙๑๕ MHz/๙๔๐ - ๙๖๐ MHz และร่างประกาศ กสทช. เรื่อง แผนความถี่วิทยุกิจการโทรคมนาคมเคลื่อนที่สากล (International Mobile Telecommunications - IMT) ย่านความถี่ ๘๙๕ - ๙๑๕ MHz/๙๔๐ - ๙๖๐ MHz MHz ผมได้แสดงความเห็นเพิ่มเติมนอกเหนือจากมติที่ประชุม ผมจึงขอนำส่งความเห็นเพิ่มเติมของผมมาเพื่อบันทึกในรายงานการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๗/๒๕๕๘ ดังนี้

“ผมเห็นด้วยกับการประมูลคลื่นความถี่ และเพื่อให้กระบวนการเตรียมการประมูลดำเนินการไปได้โดยเร็ว ผมจึงเห็นชอบต่อร่างประกาศ กสทช. ทั้งสองฉบับ เพื่อนำไปรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ แต่มีข้อไม่เห็นด้วยและข้อสังเกตบางประเด็นที่ควรนำไปพิจารณาปรับปรุง ดังนี้

๑. ผมยังคงเห็นว่า การประมูลคลื่นความถี่ควรประมูลทั้งคลื่นความถี่ย่าน ๑๘๐๐ MHz และ ๙๐๐ MHz ในคราวเดียวกัน (Multi-band Auction) ซึ่งเป็นไปตามผลการศึกษาของคณะที่ปรึกษาจาก ITU และความเห็นของคณะทำงานฯ ที่เสนอว่าควรจัดประมูลพร้อมกันในคราวเดียวสำหรับทุกช่วงคลื่นความถี่ ภายใต้สัญญาสัมปทาน (ทั้งที่สิ้นสุดแล้วและยังไม่สิ้นสุด) โดยผมมีความเห็นเพิ่มเติมว่า เห็นควรจัดทำประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตฯ แยกฉบับในแต่ละช่วงคลื่นความถี่ เพื่อในกรณีที่มิผู้ฟ้องคดีในบางช่วงคลื่นความถี่ ก็จะไม่เกิดผลกระทบต่อการจัดประมูลคลื่นความถี่อื่น

ทั้งนี้ การประมูลคลื่นความถี่ในคราวเดียวกันจะเป็นการส่งเสริมการแข่งขันในการประมูล กล่าวคือ เมื่อผู้ประมูลเห็นว่าคลื่นย่าน ๙๐๐ MHz มีราคาสูงเกินไป ก็สามารถหันมาเสนอราคาเพิ่มคลื่นย่าน ๑๘๐๐ MHz แทนได้ และสามารถย้อนกลับไปเสนอราคาเพิ่มในคลื่นความถี่ย่าน ๙๐๐ MHz ได้อีก ส่งผลให้มูลค่าคลื่นสูงขึ้นเรื่อยๆ ขณะที่การแยกการประมูลออกเป็น ๒ ครั้ง อาจไม่ถูกต้องนัก เนื่องจากคลื่นทั้ง ๒ ย่านความถี่มีใช้สินค้าทดแทนกัน (Substitute Goods) ซึ่งเมื่อประมูลคลื่นย่านหนึ่งแล้วไม่จำเป็นต้องประมูลคลื่นอีกย่านหนึ่ง แต่ตามข้อเท็จจริงทางเทคโนโลยีแล้ว คลื่นความถี่ทั้ง ๒ ย่านมีลักษณะเป็นสินค้าที่ใช้ควบคู่กัน (Complementary Goods) กล่าวคือ คลื่นความถี่ ๑๘๐๐ MHz และ ๙๐๐ MHz เป็นคลื่นความถี่กลุ่ม Upper Band และ Lower band ตามลำดับ ซึ่งการนำไปใช้งานมีลักษณะที่แตกต่างกัน ในผู้ให้บริการ ๑ ราย จึงจำเป็นต้องมีคลื่นความถี่ทั้งสองย่าน โดย Lower band ไปให้บริการที่มีลักษณะครอบคลุมประชากร และ Upper Band ไปให้บริการในพื้นที่ที่มีการใช้งานสูง จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ในหลายประเทศจึงมีการนำคลื่นทั้ง ๒ ย่านออกประมูลในครั้งเดียวกัน หรือจัดเป็นชุดคลื่นความถี่ที่มีทั้ง Lower band และ Upper Band เป็นต้น อีกทั้งการนำคลื่นความถี่ทั้ง ๒ ย่านออกประมูลในครั้งเดียวกันยังช่วยให้ผู้เข้าร่วมการประมูลมีข้อมูลที่สมบูรณ์ในการเสนอราคา และจะช่วยประหยัดงบประมาณการดำเนินการ ซึ่งจะส่งผลให้รายได้นำส่งรัฐถูกหักค่าใช้จ่ายน้อยลง

๒. การมีผู้ประกอบการรายใหม่เป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคม ซึ่งควรต้องให้ความสำคัญ โดยเทคนิคในการจัดประมูลอาจกำหนดช่วงคลื่นความถี่เฉพาะสำหรับผู้แข่งขันรายใหม่ หรืออาจกำหนดหลักเกณฑ์ที่เอื้อหรือไม่เป็นอุปสรรคต่อผู้เข้าร่วมประมูล เช่น กำหนดระยะเวลาที่เพียงพอในการเตรียมแผนธุรกิจก่อนวันประมูลจริง หรือกำหนดเงื่อนไขในการขยายโครงข่ายที่เข้มงวดน้อยกว่ารายเก่า ดังเช่นกรณีการประมูลคลื่น ๒๑๐๐ MHz ที่ผ่านมา

ในกรณีที่ไม่มี การแบ่งช่วงคลื่นความถี่สำหรับผู้ให้บริการรายใหม่ในการประมูลครั้งนี้ เห็นควรให้พิจารณาเรื่องนี้อย่างจริงจังในกรณีการประมูลคลื่นความถี่ ๗๐๐ MHz ในอนาคต ซึ่งเป็นช่วงคลื่นที่สามารถขยายโครงข่ายด้วยต้นทุนที่ต่ำกว่า เนื่องจากรัศมีความครอบคลุมไกลกว่าคลื่น ๙๐๐ MHz

๓. การตัดข้อความ “เว้นแต่กรณีมีความสัมพันธ์กันเนื่องจากมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้น” ในข้อ ๕ (๓) ของ (ร่าง) ประกาศฯ ส่งผลให้ บมจ. กสท โทรคมนาคม และ บมจ. ทีโอที ไม่สามารถเข้าร่วมประมูลคลื่นย่าน ๙๐๐ MHz ในคราวเดียวกันได้ ซึ่งเป็นการจำกัดการแข่งขันในการประมูลคลื่นความถี่

๔. ในประเด็นของมูลค่าคลื่นความถี่และราคาตั้งต้นการประมูล การเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การประมูลตามข้อ ๘ (๓) ของ (ร่าง) ประกาศฯ โดยกำหนดให้หากผู้ร่วมประมูลมีจำนวนน้อยกว่าหรือเท่ากับจำนวนชุดคลื่นความถี่แล้ว จะกำหนดให้ราคาขั้นต่ำของการประมูลแต่ละชุดเป็นร้อยละ ๑๐๐ ของมูลค่าการประเมินนั้น คาดว่าจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยลดความเสียหายที่เกิดจากการไม่มีการแข่งขันในการประมูลคลื่นความถี่ได้บ้าง อย่างไรก็ตาม ผมยังคงยืนยันตามความเห็นที่เคยให้ไว้ในคราวพิจารณาร่างประกาศฯ ฉบับก่อนการปรับปรุงว่า วิธีการประเมินมูลค่าคลื่นความถี่ของ ITU ก่อนข้างขาดความน่าเชื่อถือ เนื่องจากขาดประสบการณ์ในการประเมินมูลค่าคลื่นความถี่ อีกทั้งยังไม่มี การนำเสนอรายงานการประเมินมูลค่าคลื่นความถี่ ย่าน ๙๐๐ MHz ของที่ปรึกษา ITU ในรูปแบบรายงานภาษาไทย ทำให้เกิดอุปสรรคในการใช้ดุลพินิจเพื่อพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นดังกล่าว โดยผมเห็นว่าการประเมินมูลค่าคลื่นความถี่ควรมีผู้ประเมินอย่างน้อย ๒ ราย เพื่อเทียบเคียงผลการศึกษาหรือหาค่าเฉลี่ยได้ใกล้เคียงความเป็นจริง การใช้ข้อมูลเพียงแหล่งเดียวอาจเกิดความคลาดเคลื่อนหรือความโน้มเอียงในทางใดทางหนึ่งได้

ในส่วนของราคาตั้งต้น (Reserve Price) ที่กำหนดในการประมูลคลื่นความถี่ครั้งนี้ก็ค่อนข้างต่ำ เนื่องจากเมื่อพิจารณามูลค่าคลื่นความถี่ย่าน ๙๐๐ MHz โดยใช้ Relative Benchmark (post-๒๐๑๐) จากรายงาน ๙๐๐ MHz and ๑๘๐๐ MHz Spectrum Valuation Report (Final Report, ๕ May ๒๐๑๔) โดย ITU ซึ่งเป็นการประเมินมูลค่าคลื่นโดยเปรียบเทียบกับมูลค่าคลื่นย่าน ๙๐๐ MHz หลังจากปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นปีที่มีการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในระบบ ๔G แล้วนั้น พบว่า มูลค่าคลื่นความถี่คลื่นย่าน ๙๐๐ MHz อยู่ที่ประมาณ ๑๔ THB/MHz/pop บนสมมติฐานระยะเวลาการอนุญาต ๑๕ ปี ดังนั้นชุดคลื่นที่จะมีการนำออกประมูลในครั้งนี้ขนาด ๒x๑๐ MHz สมมติฐานประชากร ๖๗ ล้านคน ระยะเวลาการอนุญาต ๑๕ ปี จึงมีมูลค่าประมาณ ๑๘,๗๖๐ ล้านบาทต่อ ๑ ชุดคลื่นความถี่ มิใช่ ๑๖,๐๘๐ ล้านบาท โดยหากกำหนดให้ราคาตั้งต้น (Reserve Price) ลดลงจากมูลค่าคลื่นที่ประเมินได้ร้อยละ ๓๐ ราคาตั้งต้นการประมูลในครั้งนี้จึงควรอยู่ที่ ๑๓,๑๓๒ ล้านบาทต่อ ๑ ชุดคลื่นความถี่ และหากมีผู้เข้าร่วมประมูลน้อยกว่าหรือเท่ากับชุดคลื่นความถี่ที่นำออกประมูลแล้ว ราคาตั้งต้นควรเท่ากับมูลค่าคลื่นความถี่ คือ ๑๘,๗๖๐ ล้านบาทต่อ ๑ ชุดคลื่น

ในกรณีที่ผู้เข้าร่วมประมูลมากกว่าจำนวนชุดคลื่นความถี่ ราคาขั้นต่ำของการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่แต่ละชุดตามข้อ ๘ (๒) ของ (ร่าง) ประกาศฯ กำหนดไว้ที่ ๑๑,๒๖๐ ล้านบาท ซึ่งเป็นราคาที่คิดลดร้อยละ ๓๐ จากมูลค่าคลื่นที่ประเมินได้ ทั้งนี้ ผมมีความเห็นว่าอัตราการคิดลดดังกล่าวอาจเป็นอัตราที่สูงเกินไป เพื่อลดความเสี่ยงเรื่องไม่มีการแข่งขันการประมูลอย่างแท้จริงที่อาจเกิดขึ้นได้ในกรณีที่ผู้เข้าร่วมการประมูลเกินกว่าจำนวนชุดคลื่นความถี่ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม จึงเห็นควรกำหนดราคาขั้นต่ำการประมูลเต็ม

ตามราคาประเมินเช่นเดียวกัน หรืออย่างน้อยก็ควรลดอัตราคิดลดลงให้อยู่ที่ประมาณร้อยละ ๒๐ ซึ่ง ITU เองก็ระบุว่า การกำหนดราคาขั้นต่ำที่ร้อยละ ๘๐ ของราคาประเมิน ไม่เป็นอุปสรรคในการเข้าร่วมการประมูลคลื่นความถี่ของผู้ประกอบการรายเล็ก

๕. ข้อ ๑๖ (๑) ของ (ร่าง) ประกาศฯ กำหนดความครอบคลุมโครงข่าย (Coverage Obligation) เพียงร้อยละ ๔๐ ของประชากรภายใน ๔ ปี อาจทำให้การใช้งานคลื่นความถี่ไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและไม่เหมาะสมตามศักยภาพ เนื่องจากคลื่นความถี่ย่าน ๙๐๐ MHz เป็นคลื่นที่มีลักษณะทางเทคนิคในการให้ความครอบคลุมได้ดี (Coverage Band) ดังนั้น เมื่อพิจารณาคุณสมบัติของคลื่นความถี่ย่านนี้แล้วจึงควรกำหนดความครอบคลุมโครงข่ายให้สูงกว่าความครอบคลุมโครงข่ายของคลื่นย่าน ๑๘๐๐ MHz ซึ่งตามข้อเสนอของผม เห็นควรกำหนดความครอบคลุมโครงข่ายของย่าน ๑๘๐๐ MHz ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๖๐ ของประชากร เนื่องจากตามสถิติปัจจุบัน ประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองมีประมาณร้อยละ ๔๗.๖ (สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล) อีกทั้ง ตามรายงานการคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๓ – ๒๕๘๓ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖) ยังระบุว่า แนวโน้มประชากรในเขตเทศบาลจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๖๐ ในปี พ.ศ. ๒๕๗๓ ดังนั้นความครอบคลุมโครงข่ายสำหรับคลื่นความถี่ย่าน ๙๐๐ MHz จึงควรอยู่ที่ร้อยละ ๘๐ ของประชากรเพื่อรับประกันว่าผู้ใช้บริการนอกเขตเมืองจะสามารถเข้าถึงบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ได้อย่างไร้ที่ติ ความครอบคลุมโครงข่ายอาจสามารถกำหนดให้แตกต่างกันได้ระหว่างชุดคลื่นความถี่ที่จะนำไปประมูลคลื่นความถี่

๖ ข้อ ๒๐ ของ (ร่าง) ประกาศฯ มีการเพิ่มเติมข้อกำหนดการถือครองคลื่นความถี่สูงสุด (Overall Spectrum Cap) ไว้ที่ ๖๐ MHz โดยมีได้มีการศึกษาทางวิชาการอย่างเป็นระบบ ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวอาจนำมาสู่ปัญหาในการประมูลครั้งนี้ได้ โดยเฉพาะในกรณีของ บมจ. กสท โทรคมนาคม และ บมจ. ทศท. ที่มีผู้ถือหุ้นรายใหญ่เป็นกระทรวงการคลังเช่นเดียวกัน อีกทั้ง การกำหนด Overall Spectrum Cap เพื่อใช้สำหรับการประมูลคลื่นความถี่ในครั้งนี้ก่อน แล้วจึงพิจารณาปรับเปลี่ยนเมื่อมีการประมูลครั้งถัดไปนั้น จะสร้างความไม่แน่นอน (Uncertainty) ในการกำกับดูแล อันส่งผลกระทบต่อผู้เข้าร่วมประมูลและอุตสาหกรรมโทรคมนาคมโดยภาพรวม อีกทั้ง จากข้อมูลที่สำคัญจาก กสทท. ชี้แจงมา มีการพิจารณาเฉพาะคลื่นความถี่ย่าน ๘๐๐, ๙๐๐ ๑๘๐๐ และ ๒๑๐๐ MHz เท่านั้น โดยมีได้พิจารณาการถือครองคลื่นความถี่ในย่าน ๒๓๐๐ และ ๒๖๐๐ MHz รวมด้วย ซึ่งเป็นย่านความถี่สำคัญที่จะมีการจัดสรรในอนาคต ดังนั้นข้อมูลที่ใช้ในการพิจารณากำหนด Overall Spectrum Cap จึงยังขาดความครบถ้วนเพียงพอที่จะสามารถพิจารณากำหนด Overall Spectrum Cap ได้ สำนักงาน กสทท. จึงควรมีการศึกษาในเชิงวิชาการและมีการประเมินอย่างครบถ้วนก่อนว่าคลื่นความถี่ที่สามารถให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ได้นั้นมีผู้ให้บริการรายใดครอบครองอยู่บ้าง และควรยกเลิกข้อกำหนดข้อนี้ในการประมูลครั้งนี้

นอกจากนี้ คำแนะนำของที่ปรึกษา ITU ในรายงาน Auction Design Report หน้า ๒๔ – ๒๕ กล่าวถึงการกำหนด Spectrum Cap โดยแนะนำว่าควรกำหนด Spectrum Cap เฉพาะในการประมูลคลื่น (Intra-Auction Spectrum Cap) เท่านั้น เพื่อป้องกันมิให้ผู้เข้าร่วมประมูลบางรายกักตุนคลื่นความถี่ระหว่างการประมูล ซึ่งส่งผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาดปลายน้ำของบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ โดย ITU แนะนำให้ กสทท. ศึกษาถึงผลกระทบของการถือครองคลื่นต่อการแข่งขันในตลาดปลายน้ำก่อนมีการกำหนด Spectrum Cap อื่นๆ ดังนั้น การกำหนด Overall Spectrum Cap ควรมีการศึกษาอย่างละเอียดก่อนเท่านั้นจึงจะสามารถพิจารณากำหนดได้

ผมจึงไม่เห็นด้วยกับการกำหนด Overall Spectrum Cap ในครั้งนี้ และเห็นควรพิจารณากำหนด Spectrum Cap เฉพาะย่านความถี่ที่ประมูลเท่านั้น

๗. ร่างประกาศฯ ยังไม่มีการกำหนดอัตราค่าบริการล่วงหน้าตามความเห็นของ ครม. เพื่อมิให้เกิดการเอาเปรียบผู้ใช้บริการ และเป็นข้อกำหนดที่ชัดเจนก่อนการประมูลคลื่นความถี่ เนื่องจากตัวอย่างจากบริการบนคลื่น ๒๑๐๐ MHz ที่ราคาค่าบริการไม่ลดลงจริงร้อยละ ๑๕ หรืออัตราค่าบริการ ๒G ที่ยังมีส่วนที่เกินกว่าอัตรา ๙๙ สตางค์ต่อนาที ได้สะท้อนแล้วว่าเรื่องการคุ้มครองผู้ใช้บริการหรือผู้บริโภคไม่อาจฝากไว้กับการกำกับดูแลในภายหลังได้ นอกจากนี้เห็นควรมีการระบุประเด็นคุ้มครองผู้บริโภคที่สำคัญ เช่น การห้ามปิดเศษหน่วยของการคิดค่าบริการ ทั้งค่าบริการประเภทเสียงและบริการข้อมูล การกำหนดมาตรฐานความเร็วขั้นต่ำของบริการ ๔G การกำหนดอัตราค่าบริการพิเศษเพื่อคนพิการทางการได้ยิน ซึ่งเป็นกลุ่มที่ต้องการใช้บริการข้อมูลเป็นหลักในการสื่อสาร การประชาสัมพันธ์เลขหมายรับเรื่องร้องเรียนฟรี การกำหนดหลักเกณฑ์และข้อปฏิบัติที่ชัดเจนการตั้งสถานีวิทยุคมนาคม การป้องกันปัญหาการพนันออนไลน์ เป็นต้น

๘. ประเด็นอื่นที่ควรปรับปรุงได้แก่ ไม่ควรเร่งรัดให้คณะกรรมการต้องรับรองผลการประมูลใน ๗ วัน เนื่องจากอาจเกิดความไม่โปร่งใสในการประมูลทำให้ต้องใช้เวลารวบรวมข้อเท็จจริงและพิจารณาที่นานกว่านั้น ควรกำหนดให้ใช้หนังสือค้ำประกันจากธนาคาร (Bank Guarantee) แทนเช็คเงินสด อันเป็นบรรทัดฐานเดียวกันกับหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคแก่รายเล็ก เรื่องการเสนอราคา ควรกำหนดให้ชัดเจนว่า จะไม่ยอมรับที่จะยุติการประมูลที่ราคาตั้งต้น นอกจากนี้ระยะเวลาในการยื่นคำขอรับใบอนุญาตควรเพียงพอที่ผู้ประกอบการรายใหม่สามารถเตรียมการได้ทัน เพื่อเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในการประมูลอย่างเต็มที่ ตลอดจนการระบุสิทธิในการจัดประมูลคลื่นความถี่ล่วงหน้า เมื่อใกล้สิ้นสุดสัญญา และไม่เห็นด้วยกับการลดสัดส่วนเงินประกันลงให้ต่ำกว่าการประมูลครั้งที่ผ่านมา (เหลือร้อยละ ๕ ของราคาตั้งต้นการประมูล) เนื่องจากเป็นการลดหลักประกันความเสี่ยงจากการประมูลโดยไม่สุจริต ซึ่งจะทำให้รัฐเสียหายได้

๙. การประมูลคลื่นความถี่ในครั้งนี้ควรจัดทำรายงาน Regulatory Impact Assessment (RIA) ประกอบด้วย เนื่องจากการประมูลคลื่นความถี่ถือเป็นนโยบายสำคัญ”

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำความเห็นของผมแนบท้ายรายงานการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๗/๒๕๕๘ ต่อไป ทั้งนี้เพื่อเป็นไปตามนัยมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ จะขอขอบคุณยิ่ง

(นายประวิทย์ ลีสถาพรวงศ์),
กสทช.

เรียน.....อปม.....
ดำเนินการต่อไป

(นายสุทธกร ตันชลีหิรัญ)
เลขาธิการ กสทช

เรียน.....
เพื่อโปรดดำเนินการต่อไป

(นายเฉลิมชัย ก๊กเกียรติกุล)
ผู้อำนวยการ
สำนักประธานกรรมการและการประชุม
๑๘ ต.ค. ๒๕๕๘

Acquainted
- ต.ค. ๒๕๕๘