



ที่ สททท 005/223.2564
จาก(ลสทท.) 28 ธ.ค. 2564
16:32
รับโดย (ปบ.) เลขรับ 2473
วท ร ล 2564 09.14.วท



(ผศ.ดร.วรัชชัย จิตรภักษ์นันท์)
บันทึกเลขที่
สาขา 1005/223/2564

กักข้อความ

ส่วนราชการ ส่วนงานเลขานุการ กสทท. ผศ. ดร. วรัชชัย จิตรภักษ์นันท์ โทร. ๑๒๑๓
ที่ สททท ๑๐๐๕/๒๕๖๔ วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๔
เรื่อง ยกเลิกบันทึกและขอเปิดเผยความเห็นในการประชุม กสทท. ครั้งที่ ๒๒/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๔
พฤตจิกายน ๒๕๖๔
เรียน เลขาธิการ กสทท.

ตามที่ท่านมีบันทึกที่ สททท ๒๐๐๑.๑/๑๔๔๐ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๔ เรื่อง ร่างมติที่ประชุม กสทท. ครั้งที่ ๒๒/๒๕๖๔ ระเบียบวาระที่ ๕.๓.๔ ซึ่งสำนักงาน กสทท. ได้เสนอให้รับรองรายงานการประชุม ในที่ประชุม กสทท. ครั้งที่ ๒๔/๒๕๖๔ เมื่อวันศุกร์ที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๖๔ และผมได้มีบันทึกที่ สททท ๑๐๐๕/๒๑๙ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๖๔ เรื่อง ขอเปิดเผยความเห็นในการประชุม กสทท. ครั้งที่ ๒๒/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ นั้น

ในการนี้ ผมขอยกเลิกบันทึกฉบับดังกล่าว และขอให้ความเห็นอธิบายประกอบการพิจารณาใน ระเบียบวาระที่ ๕.๓.๔ เรื่อง แนวทางการกำกับดูแลกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคม เพื่อบันทึกไว้ในรายงานการประชุม โดยมีรายละเอียดและเหตุผลประกอบ ดังนี้

ในกรณีการดำเนินงานของกองทุนโครงสร้างพื้นฐานนี้ ผมเห็นว่าอาจจะมีลักษณะเกี่ยวข้องกับ หรือคล้ายคลึงกับการดำเนินงานของบริการการให้เช่า (ซีโอ) ทรัพย์สินในธุรกิจอื่นๆ เช่น การบิน ซึ่งเป็นบริการทางการเงิน มติที่ออกมาในกรณีกองทุนโครงสร้างพื้นฐานจึงอาจสอดคล้องกับความเห็นในภาพรวมของ ผม ในบางส่วน อย่างไรก็ตาม ผมยังเห็นว่าการออกประกาศของสำนักงานเกี่ยวกับเรื่องนี้ควรมีการปรับแก้โดย ผู้เชี่ยวชาญและชำนาญการที่เกี่ยวข้องน่าจะมีความเหมาะสมกว่าการแก้ปัญหาด้วยการยกเว้นเฉพาะกรณี โดยอ้างอิงกับประกาศที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และจะเป็นโอกาสอันดีที่จะทบทวนข้อบังคับของ ประกาศฉบับนี้ที่ทำให้บุคคลหรือนิติบุคคลหลายแห่งต้องมายื่นขอใบอนุญาตเป็นผู้รับใบอนุญาตประเภท โครงสร้างพื้นฐานทั้งที่จำเป็นและไม่จำเป็นไปในคราวเดียวกัน โดยเฉพาะในการออกประกาศในเรื่องนี้เป็นไป ตามกรอบหลักการดั้งเดิมที่กำหนดกันมาตั้งแต่สมัยคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กทท.

เทคโนโลยีและสภาพแวดล้อมของอุตสาหกรรมโทรคมนาคมได้พัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปมาก จากในอดีต ความมั่นคงของกิจการโทรคมนาคมในยุคปัจจุบันไม่ได้เกิดจากการกำกับดูแลที่เข้มงวด แต่เกิดจาก การทำงานของภาคเอกชนและการแข่งขันทางธุรกิจอย่างเสรีและเป็นธรรมเป็นสำคัญ ซึ่งทำให้มีบริการที่ เสถียร มั่นคงและปลอดภัยควบคู่ไปกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและนวัตกรรม ดังนั้นหลักการกำกับดูแล กิจการโทรคมนาคมที่เหมาะสมจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมและ การดำเนินการออกกฎหมายที่มีรอบคอบ สอดคล้องกับกฎหมายอื่นๆ เพื่อกำกับดูแลบนหลักการที่ถูกต้องเพื่อ รักษาผลประโยชน์ให้แก่ผู้บริโภค ผมจึงมีความเห็นแตกต่างในแนวทางแก้ปัญหาระยะยาว ดังนี้

๑. เครื่องมือทางการเงินและการบัญชีเพื่อป้องกันความเสี่ยงและเพิ่มประสิทธิภาพในการประกอบ ธุรกิจตามมาตรฐานการรายงานทางการเงิน ฉบับที่ ๑๖ และประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยว่าด้วยการ อนุญาตให้สถาบันการเงินประกอบธุรกิจให้เช่าซีโอและให้เช่าแบบลีสซิง¹ ครอบคลุมถึงสัญญาเช่า หมายถึง สัญญาเช่าหรือข้อตกลงที่ผู้ให้เช่าให้สิทธิแก่ผู้เช่าในการใช้สินทรัพย์สำหรับช่วงเวลาที่ยกเลิกกัน เพื่อ แลกเปลี่ยนกับค่าตอบแทน โดยสัญญาเช่าสินทรัพย์ที่ผู้เช่ามีสิทธิที่จะได้รับกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์ที่เช่า เมื่อผู้เช่าปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ตกลงกัน สัญญาประเภทนี้จะเรียกว่า “สัญญาเช่าทางการเงิน” หรือ “สัญญาเช่า เงินทุน” แต่หากผู้เช่าไม่มุ่งหวังที่จะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์สัญญาประเภทนี้จะเรียกว่า “สัญญาเช่า

¹ ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. ๐๑/๒๕๕๑ เรื่อง การอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจให้เช่าซีโอและให้ เช่าใช้แบบลีสซิง

ดำเนินงาน” โดยผู้ให้เช่าเมื่อให้สิทธิแก่ผู้เช่าจึงมิได้เป็นผู้ประกอบกิจการหรือประกอบธุรกิจในอนาคตของ ผู้เช่าแต่อย่างใด ซึ่งรูปแบบการประกอบธุรกิจให้เช่าสินทรัพย์นั้นเป็นรูปแบบที่แพร่หลายในอนาคตของ จำนวนมาก² ที่ผ่านมา สำนักงานกสทช. ยังไม่มีการคำนึงถึงหลักการการให้บริการทางการเงินดังกล่าวที่ชัดเจน ในการพิจารณาลักษณะการดำเนินงาน และการกำกับดูแลพฤติกรรมทำให้เช่าทางการเงินหรือเช่าดำเนินงาน ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติ ประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ และประกาศ กสทช. เรื่อง การกำหนดลักษณะประเภทการ ประกอบกิจการโทรคมนาคม

การจัดทำประกาศในสภาพแวดล้อมที่มีความซับซ้อนสูงจะต้องเป็นการทำงานร่วมกันของ ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านต่างๆ เช่นผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย เทคโนโลยี ธุรกิจ การเงินและ การบัญชี ให้มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปและมีสภาพสิ้นสุดในตัว เพื่อไม่ให้เกิดความย้อนแย้งในการกำกับดูแล ภายหลัง มิใช่จัดทำขึ้นมาเป็นการเฉพาะเพื่อยกเว้นพฤติกรรมบางอย่าง นิติบุคคลบางประเภท หรือให้มี ผลบังคับใช้เป็นการชั่วคราว ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะต้องตั้งอยู่บนหลักการที่ถูกต้องชัดเจนโดยอาศัย ความร่วมมือจากผู้เชี่ยวชาญ เพื่อที่จะสามารถใช้กำกับดูแลได้อย่างครอบคลุมและถูกต้องสอดคล้องกับสภาพ การประกอบกิจการได้ โดยในอนาคต กสทช. อาจมีการกำหนดแนวปฏิบัติเพิ่มเติมบนพื้นฐานของหลักการที่ ถูกต้องเพื่อสร้างความชัดเจนได้โดยไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขประกาศหลักเกณฑ์เพื่อให้ครอบคลุมเป็นรายการณี

๒. ความจำเป็นในการกำกับดูแลมีการเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของสังคม เศรษฐกิจ เทคโนโลยี ที่เปลี่ยนแปลงไป ทรัพย์สินทางโทรคมนาคมบางอย่างในอดีตที่มีการกำกับอย่างเข้มงวดปัจจุบันไม่มีความ จำเป็นเช่นเดิมอีก ยกตัวอย่างเช่น

- ๑) เรื่องความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบโทรคมนาคมที่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปมาก จากเดิมในอดีต มีสาเหตุจากการเข้ามาทำงานของภาคเอกชนทำให้เกิดกลไกการกำกับควบคุม โดยธรรมชาติของธุรกิจที่มีประสิทธิภาพสูงกว่ากลไกกำกับดูแลจากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจของ รัฐบาลแบบดั้งเดิม (ดูตัวอย่างได้จากการให้บริการรถแท็กซี่ที่มีการปรับปรุงระบบการให้บริการใน ขณะที่ยกระดับความปลอดภัยให้กับผู้โดยสารที่มีการปรับปรุงดีขึ้นโดยผู้ให้บริการเอกชนผ่านการ ใช้เทคโนโลยีใหม่ (เช่น GRAB, UBER, GOJEK เป็นต้น) มากกว่าการกำกับโดยตรงจากกรมการ ขนส่ง) อันเกิดจากการเข้ามาทำงานของภาคเอกชนที่มีประสิทธิภาพสูงกว่ากลไกหน่วยงาน รัฐวิสาหกิจของรัฐบาลแบบดั้งเดิม ประกอบกับการแข่งขันจากกลไกตลาด เสถียรภาพที่เพิ่มขึ้นนี้ ทำให้ความจำเป็นในการกำกับในรูปแบบเดิมลดน้อยลง หรือ เปลี่ยนแปลงไปอย่างสำคัญ
- ๒) สินค้าและบริการทางโทรคมนาคมในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไปจากในรูปของสินค้าบริการ พิเศษที่ให้บริการแก่หน่วยงานสำคัญของรัฐเท่านั้น (เช่นการให้บริการโทรคมนาคมผ่านดาวเทียม) มาอยู่ในรูปของสินค้าและบริการธรรมดาสามัญที่ให้บริการแก่ประชาชนทั่วไปภายใต้กลไกของ เศรษฐกิจสมัยใหม่ (เช่นการให้บริการโทรศัพท์มือถือ GPS หรือการดูภาพผ่านดาวเทียม เป็นต้น ส่วนการให้บริการทางด้านกระจายเสียงกระจายภาพก็มีการให้บริการผ่านแอปพลิเคชันเช่น Facebook, Twitter, Line ที่มีเทคโนโลยีสูงกว่าเทคโนโลยีของระบบวิทยุโทรทัศน์แบบดั้งเดิม มาก ในขณะที่เข้าถึงคนจำนวนมากกว่าเดิมอย่างมหาศาล แต่สามารถให้บริการได้อย่างเสรี) ทั้งๆ ที่การบริการเหล่านี้มีความซับซ้อนสูงและมีผลกระทบมากกว่าการบริการแบบเดิมมาก

เมื่อแนวคิดเรื่องความจำเป็นในการกำกับดูแลอย่างเข้มงวดจากอดีตจึงมีความเปลี่ยนแปลง ไปมาก องค์กรกำกับดูแลจึงต้องปรับความคิดให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นโดยต้องมีการทบทวน

² ประกาศสภาวิชาชีพบัญชี 11/2564 เรื่อง มาตรฐานการรายงานทางการเงิน ฉบับที่ 16 เรื่อง สัญญาเช่า

ถึงหลักการและเหตุผลของความจำเป็นในการกำกับดูแลที่แท้จริง มิฉะนั้นแล้วจะเป็นการสร้างภาระที่ไม่มี
ความจำเป็น ทำลายประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กรธุรกิจและนำไปสู่คุณภาพการให้บริการที่เสื่อม
ทรามลงต่อประชาชนผู้ใช้บริการในที่สุด

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

กรณีตัวอย่างการกำกับในประเทศอินเดีย ผู้ให้บริการเช่าซื้อหรือเช่าดำเนินการสิ่งอำนวยความสะดวก
ความสะดวกในกิจการโทรคมนาคม (สิทธิแห่งทาง ท่อร้อยสายสื่อสาร เสาสัญญาณหรือโครงข่ายใยแก้วนำแสง)
จะใช้วิธีลงทะเบียน Infrastructure Provider Category - I (IP-I)³ หรือในประเทศออสเตรเลียผู้ให้บริการให้
เช่าสิ่งอำนวยความสะดวกและโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ โดยที่ผู้ให้เช่าไม่มีหน้าที่ในการบริหารหรือจัดการ
บริการเลยก็ไม่ต้องรับใบอนุญาต แต่อาศัยการกำกับดูแลทางด้านราคาและมาตรฐานทางด้านเทคนิคเพื่อ
คุ้มครองผู้บริโภค ส่วนประเด็นด้านความมั่นคงในกรณีที่มีนักลงทุนจากต่างประเทศให้ความสนใจนั้นจะต้อง
ผ่านกระบวนการตรวจสอบของคณะกรรมการการทบทวนการลงทุนจากต่างชาติ (Foreign Investment
Review Board)⁴

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

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

เรียน.....**อนุช**.....

เพื่อดำเนินการต่อไป

๕๒๘/๑๒/๒๕๖๔

(นายไตรรัตน์ วิริยะศิริกุล)
รองเลขาธิการ รักษาการแทน
เลขาธิการ กสทช.


(ผศ.ดร. วิชัย ชิดธารักษ์นันท์)
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/Supplementary%20Report/c03