



บันทึกข้อ

ส่วนราชการ ส่วนงานเลขานุการ รองประธาน กสทช. พันเอก เศรษฐพงศ์ฯ โทร. ๘๗๐

ที่ ทช ๑๐๐๓.๓/๒๕๕๗ วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๗

เรื่อง บันทึกเปิดเผยความเห็นในวาระที่ ๕.๒.๒ ของการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๕/๒๕๕๗

เรียน ประธาน กสทช.

ตามที่ กสทช.ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ระเบียบวาระที่ ๕.๒.๒ เรื่อง ร่างประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับกิจการโทรคมนาคมย่าน ๘๙๘.๕ - ๙๑๕.๐ MHz / ๙๔๒.๕ - ๙๖๐.๐ MHz พ.ศ. และร่างประกาศ กสทช. เรื่อง แผนความถี่วิทยุกิจการโทรคมนาคมเคลื่อนที่สากล (International Mobile Telecommunications - IMT) ย่านความถี่ ๘๙๕ - ๙๑๕/๙๔๐ - ๙๖๐ เมกะเฮิรตซ์ (MHz) โดยผมได้อภิปรายความเห็นในประเด็นต่างๆ และได้แจ้งในที่ประชุมขอจัดทำความเห็นเพื่อแสดงเหตุผลประกอบการประชุม กสทช. โดยจะส่งให้ในภายหลัง นั้นผมจึงขอ นำส่งความเห็นเพื่อแสดงเหตุผลประกอบการประชุม กสทช. ดังนี้

ความเป็นมา

๑. ที่ประชุม กทค. ครั้งที่ ๕/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ มีมติ

๑.๑ เห็นชอบวัตถุประสงค์เชิงนโยบายในการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการโทรคมนาคม และแนวทางการอนุญาตใช้คลื่นความถี่ ย่าน ๑๘๐๐ MHz และคลื่นความถี่ที่จะสิ้นสุดสัมปทานในประเด็น ๕ ประเด็นหลัก ได้แก่ จำนวนครั้งของการประมูล ปริมาณคลื่นความถี่ที่จะนำมาประมูล กำหนดสิ้นสุดอายุใบอนุญาต การส่งเสริมผู้ประกอบการรายใหม่ และข้อกำหนดความครอบคลุมของโครงข่าย และเห็นควรให้นำประเด็นที่สำคัญต่าง ๆ ไปปรับปรุงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการต่อไป

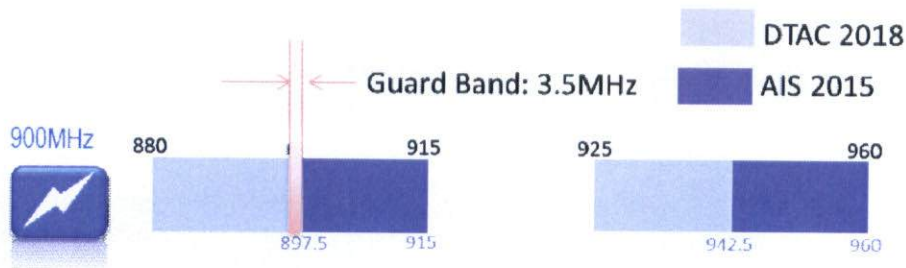
๑.๒ เห็นชอบกรอบระยะเวลาของกระบวนการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ย่าน ๑๘๐๐ MHz (สัมปทานสิ้นสุดเมื่อปี ๒๕๕๖) ตามที่เสนอ และมอบหมายให้สำนักงาน กสทช. จัดทำกรอบระยะเวลาของกระบวนการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ย่าน ๙๐๐ MHz (สัมปทานสิ้นสุดในปี ๒๕๕๘) และกรอบระยะเวลาของกระบวนการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ ๑๘๐๐ MHz (สัมปทานสิ้นสุดในปี ๒๕๖๑) ตามความเหมาะสม เพื่อเตรียมการจัดประมูลคลื่นความถี่ดังกล่าวก่อนสัญญาสัมปทานสิ้นสุดและเพื่อให้ทราบกรอบเวลาการดำเนินการที่ชัดเจน

๒. ที่ประชุม กทค. ครั้งที่ ๖/๒๕๖๗ วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๗ มีมติเห็นชอบกรอบระยะเวลาการดำเนินงานเพื่อการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ ๙๐๐ MHz โดยให้สำนักงาน กสทช. ปรับปรุงกำหนดเวลาการนำประกาศหลักเกณฑ์และการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ย่าน ๙๐๐ MHz ลงราชกิจจานุเบกษาให้เสร็จสิ้นลงก่อนกำหนดวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ย่าน ๑๘๐๐ MHz เพื่อความโปร่งใส และเพื่อให้ผู้ที่สนใจจะเข้าร่วมการประมูลคลื่นความถี่ทั้งสองย่านมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจที่ชัดเจน

ความ.../

ความเหมาะสมด้านเทคนิคการประมูลคลื่นความถี่ย่าน ๙๐๐ MHz

เหตุผลในการจัดสรร ๑๗.๕ MHz แทนที่จะมีการลดขนาด Guard Band จาก ๓.๕ MHz ลงมาเป็น ๑ MHz เพื่อให้สามารถจัดสรรได้ถึง ๒๐ MHz นั้น สามารถอธิบายได้ดังนี้



เนื่องจากพื้นที่ GuardBand (๘๙๔ - ๘๙๗.๕) เป็นช่วงความถี่ที่ไม่ได้กำหนดไว้ในสัญญาสัมปทาน แต่ใช้สำหรับการป้องกันการรบกวนกันระหว่างคลื่นความถี่ย่าน ๘๕๐ MHz ภายใต้สัญญาสัมปทานระหว่างบมจ. กสท โทรคมนาคมกับบริษัท DTAC ซึ่งสัญญาสัมปทานจะสิ้นสุดลงในเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๖๑ กับคลื่นความถี่ย่าน ๙๐๐ MHz ซึ่งอยู่ภายใต้สัญญาสัมปทานระหว่าง บมจ. ทีโอที กับบริษัท AIS ซึ่งสัญญาสัมปทานจะสิ้นสุดสัญญาลงในเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๕๘ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับ Guardband จะก่อให้เกิดผลกระทบในแง่การรบกวนระหว่างกันระหว่างคลื่นความถี่ย่าน ๘๕๐ MHz และคลื่นความถี่ย่าน ๙๐๐ MHz ทั้งนี้ ในการกำหนดค่า Guardband ใหม่ย่อมส่งผลกระทบต่อสัญญาสัมปทานที่ดำเนินการอยู่ของคลื่นความถี่ย่าน ๘๕๐ MHz อาจเป็นประเด็นปัญหาเกิดข้อพิพาททำให้การคลื่นจัดสรรคลื่นความถี่ย่าน ๙๐๐ MHz ไม่สามารถดำเนินการได้ ประการสำคัญการดำเนินการเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่เกี่ยวกับ Guardband นั้นจำเป็นจะต้องมีการศึกษาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในการรบกวนกันของคลื่นความถี่ทุกๆ มิติ

เหตุผลที่อนุญาตให้ผู้ประกอบกิจการรายหนึ่งสามารถเข้าประมูลคลื่นความถี่ย่าน ๙๐๐ MHz ได้ทั้งหมด ๑๗.๕ MHz ในขณะที่คลื่นความถี่ย่าน ๑๘๐๐ MHz จำกัดให้เข้าประมูลได้เพียง ๑๐ MHz

ข้อมูลสนับสนุนด้านเทคนิคอธิบายได้ดังนี้ คลื่นความถี่ที่ต่ำกว่า ๑ GHz จะเป็นคลื่นความถี่ที่มีศักยภาพสูงมีหลายกิจการใช้ประโยชน์ในคลื่นความถี่ย่านดังกล่าวรวมถึงกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ด้วย ดังนั้นคลื่นความถี่ในย่านเหล่านี้ย่อมมีจำนวนน้อยในแต่ละย่าน เช่น คลื่นความถี่ย่าน ๙๐๐ MHz มีอยู่เพียง ๑๗.๕ x ๒ MHz หรือคลื่นความถี่ย่าน ๘๕๐ MHz มีอยู่เพียง ๒๕ x ๒ MHz ซึ่งผู้ให้บริการที่จะใช้ความถี่ต่ำกว่า ๑ GHz โดยปกติจะมีความต้องการช่วงคลื่นตั้งแต่ ๑๕ - ๒๐ MHz ขึ้นไป จึงมีความเป็นไปได้ที่ผู้ประกอบกิจการบางรายต้องการจะได้คลื่นความถี่ทั้งย่านเพื่อให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่คลื่นความถี่ที่สูงกว่า ๑ GHz เช่น คลื่นความถี่ ๒.๑ GHz จะมีขนาด ๖๐ x ๒ MHz หรือคลื่นความถี่ย่าน ๑๘๐๐ MHz จะมีขนาด ๗๕ x ๒ MHz ซึ่งแต่ละย่านความถี่จะมีขนาดใหญ่กว่าคลื่นความถี่ที่ต่ำกว่า ๑ GHz มากและ

มีขนาดใหญ่เกินกว่าที่จะให้ผู้ประกอบกิจการเพียงรายเดียวครอบครองทั้งย่านความถี่ กล่าวคือ หลักการทั่วไปในการบริหารคลื่นความถี่จะแบ่งออกเป็น ๒ แนวทาง ดังนี้

(๑) การบริหารคลื่นความถี่ที่สูงกว่า ๑ GHz ซึ่งมีขนาด Bandwidth กว้าง สามารถจัดสรรความถี่ในย่านนั้นได้เป็นจำนวนมาก เช่น คลื่นความถี่ย่าน ๒.๑ GHz คลื่นความถี่ย่าน ๑๘๐๐ MHz ไม่ควรเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบกิจการรายใดรายหนึ่งถือครองย่านคลื่นความถี่ส่วนใหญ่ ก่อให้เกิดการกักตุนคลื่นความถี่ (Spectrum Hoarding) นำไปสู่การแข่งขันอย่างไม่เป็นธรรม

(๒) การบริหารคลื่นความถี่ที่ต่ำกว่า ๑ GHz ซึ่งมีขนาด Bandwidth แคบ สามารถจัดสรรความถี่ในย่านนั้นได้เป็นจำนวนน้อย เช่น คลื่นความถี่ย่าน ๙๐๐ MHz คลื่นความถี่ย่าน ๘๕๐ MHz ไม่ควรจำกัดการถือครองคลื่นความถี่ หรือกำหนดให้มีผู้ประกอบกิจการหลายรายบนคลื่นความถี่ย่านนั้น อันจะส่งผลให้เกิดปัญหาจำนวนคลื่นความถี่ที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอต่อการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ

จึงเรียนมาเพื่อ นำความเห็นข้างต้น แนบท้ายในรายงานการประชุม กสทช. เพื่อเปิดเผยตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ จะขอบคุณยิ่ง

พันเอก

(เศรษฐพงศ์ มะลิสุวรรณ)

ประธานกรรมการกิจการโทรคมนาคม

รองประธาน กสทช.

- เลขานุการ กสทช.
พิจารณาดำเนินการ

พลอากาศเอก



(ธเรศ ปุณศรี)

ประธาน กสทช.

๒๖ มิ.ย. ๒๕๕๗

คสช.



ที่ สทช1003.1/1069/2557
จาก (สทช.) 17 มิ.ย. 2557 12:46
รับโดย (ปบ.) เลขรับ 973
17 มิ.ย. 2557 13:34

ใบนำส่ง

รายละเอียดหนังสือภายใน

เลขที่หนังสือ: สทช1003.1/1069/2557

จากหน่วยงาน: (ประธาน) กสทช.

เรียน: เลขาธิการ กสทช.

เรื่อง: บันทึกเปิดเผยความเห็นในวาระที่ ๕.๒.๒ ของการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๕/๒๕๕๗



ทะเบียน 1069

รายละเอียดการสร้างหนังสือ

หน่วยงาน : (ประธาน) กสทช.

ทะเบียน : 1069

วันที่ : 16 มิ.ย. 2557 เวลา 16:09

ผู้บันทึก: พรพิรุณ สุริยันต์

การรับส่งหนังสือ ภายในสำนักงาน กสทช.

1. เรียน (สทช.)ฐากรา	จากหน่วยงาน (ประธาน) กสทช. วันที่ 16 มิ.ย. 2557 เวลา 16:10
2. เรียน	จากหน่วยงาน วันที่
3. เรียน	จากหน่วยงาน วันที่

คำสั่งการ

- | | | | |
|---|---|---|--|
| ☐ เพื่อทราบ | ☐ เพื่อพิจารณาลงนาม | ☐ เพื่อพิจารณาและสั่งการ | ☐ เพื่อพิจารณาให้ความเห็น |
| ☒ เพื่อดำเนินการต่อไป | ☐ ขอพบ | ☐ ขอชี้แจงเพิ่มเติม | ☐ ขอเรื่องเดิมแนบ |
| ☐ โปรดทำหนังสือตอบ | ☐ โปรดตอบเรื่องและรายงาน | ☐ เพื่อเก็บเข้าแฟ้ม | ☐ เพื่อพิจารณาอนุมัติ |
| ☐ เพื่อทราบและดำเนินการ | ☐ เพื่อพิจารณา | ☐ เพื่ออนุมัติและลงนาม | ☐ เพื่อพิจารณาอนุญาต |
| ☐ เพื่อทราบและพิจารณา | | | |

เรียน.....
เพื่อโปรดดำเนินการต่อไป

(นายเฉลิมชัย กีกเกียรติกุล)
ผู้อำนวยการ
สำนักประธานกรรมการและการประชุม
๑๗ มิ.ย. ๒๕๕๗

เรียน.....
ดำเนินการต่อไป

(นายฐากร ตัณฑสิทธิ์)
เลขาธิการ กสทช.

ที่ สทช1003.1/1069/2557
จาก (ประธาน) 16 มิ.ย. 2557 16:10
รับโดย (สทช.) เลขรับ 7251
17 มิ.ย. 2557 07:50

ที่ สทช1003.1/1069/2557
จาก (ปบ.) 17 มิ.ย. 2557 14:33
รับโดย (ปบ.กช.) เลขรับ 146
17 มิ.ย. 2557 14:33

เรียน ฐากรา
- ดำเนินการต่อไป
17 มิ.ย. 2557
อภวิ/สว



บันทึก

ที่ 6877

จาก (ปบ.) 10 มี.ย. 2557 15:59

รับโดย (ปบ.) เลขรับ 925

10 มี.ย. 2557 15:59



(กสทช.)

บันทึกเลขที่

กทช1003.5/347/2557

ส่วนราชการ ส่วนงานเลขานุการ กสทช. สุทธิพล

ที่ สทช.๖๐๐๓.๕/๓๕๗

วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๗

เรื่อง การเปิดเผยความเห็นของ กสทช. สุทธิพล ทวีชัยการ ในการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๕/๒๕๕๗

วาระที่ ๕.๒.๒

เรียน เลขาธิการ กสทช.

ตามที่ กสทช. ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ระเบียบวาระที่ ๕.๒.๒ เรื่อง ร่างประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ สำหรับกิจการโทรคมนาคม ย่าน ๘๙๗.๕-๙๑๕.๐ MHz/๙๔๒.๕-๙๖๐.๐ MHz พ.ศ.และร่างประกาศ กสทช. เรื่อง แผนความถี่วิทยุกิจการโทรคมนาคมเคลื่อนที่สากล (IMT) ย่านความถี่ ๘๙๕-๙๑๕/๙๔๐-๙๖๐ MHz และที่ประชุม กทค. ได้มีมติเห็นชอบร่างประกาศดังกล่าว โดยผมได้อภิปรายแสดงความเห็นและให้ข้อสังเกตในประเด็นต่างๆ พร้อมทั้งได้แจ้งในที่ประชุมขอจัดทำความเห็นและข้อสังเกตเพื่อแสดงเหตุผลประกอบการประชุม กสทช. โดยจะส่งให้ในภายหลัง นั้น

ผมขอส่งความเห็นและข้อสังเกตเพื่อแสดงเหตุผลในประเด็นต่างๆ ประกอบการประชุม กสทช. ดังนี้

“ผมได้พิจารณาผลการศึกษาและข้อเสนอแนะของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (ITU) ความเห็นของคณะทำงานศึกษาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ ๑๘๐๐ MHz และ ๙๐๐ MHz ตลอดจนความเห็นของคณะอนุกรรมการเตรียมการเกี่ยวกับการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ ๑๘๐๐ MHz และ ๙๐๐ MHz อย่างถี่ถ้วนแล้ว เห็นด้วยกับผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับคลื่น ๙๐๐ MHz เนื่องจากได้ผ่านการพิจารณากลั่นกรองมาอย่างรอบคอบ โดยได้รับความร่วมมือจาก ITU ที่ส่งคณะผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ เข้าร่วมทำงานกับคณะผู้เชี่ยวชาญของสำนักงาน กสทช. ทั้งได้นำข้อมูลต่างๆ จากทั้งในประเทศและระหว่างประเทศมาใช้ประกอบการพิจารณาอย่างละเอียดครบถ้วน โดยทีมงานของ ITU นอกจากจะประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญของ ITU ที่มีความรู้และประสบการณ์ในการจัดประมูลคลื่นความถี่ ทางด้านโทรคมนาคมในหลายประเทศแล้ว ยังประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายโทรคมนาคมและทีมผู้เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐศาสตร์จากสถาบันที่มีชื่อเสียงระดับโลกมาระดมความคิดเห็นในการยกวางกติกาการประมูล รวมทั้งคำนวณมูลค่าคลื่นความถี่ย่าน ๙๐๐ MHz เพื่อนำไปสู่การกำหนดราคาตั้งต้นการประมูลคลื่นความถี่ที่เหมาะสม ทั้งยังได้นำแนวปฏิบัติสากลที่ดีที่สุดที่ใช้ได้ผลในหลายประเทศมาประยุกต์ใช้ให้เข้ากับปัจจัยต่างๆ ของประเทศไทยอีกด้วย โดยผมมีความเห็นในรายละเอียด ดังนี้

๑. ข้อคิดเห็นต่อการลด Guard Band เพื่อนำคลื่นความถี่ จำนวน ๒.๕ MHz มารวมกับคลื่นความถี่จำนวน ๑๗.๕ MHz ทำให้มีปริมาณคลื่นความถี่ที่จะนำออกมาประมูลมากขึ้น

จากกรณีที่มีกรรมการท่านหนึ่งเสนอให้มีการลด Guard Band เพื่อให้มีจำนวนคลื่นความถี่ที่จะนำมาประมูลมากขึ้นนั้น ในเรื่องนี้ ได้มีการอภิปรายถึงข้อดีข้อเสียกันอย่างละเอียดในชั้นการพิจารณาในเรื่องการกำหนดหลักการในการประมูลคลื่นความถี่แล้ว แต่เนื่องจากกรรมการดังกล่าวไม่ได้เข้าประชุมในชั้นของคณะอนุกรรมการฯ และในชั้นของ กทค. ที่พิจารณาหลักการดังกล่าว ด้วยเหตุผลส่วนตัว จึงไม่ทราบรายละเอียดว่าได้มีการอภิปรายอย่างละเอียดจนได้ข้อยุติแล้ว ซึ่งผมเห็นด้วยกับความเห็นของคณะอนุกรรมการฯ และ กทค. ที่จะไม่ลด Guard Band โดยกำหนดให้มีการประมูลคลื่นความถี่เท่ากับจำนวนคลื่นความถี่ที่มีอยู่จริง เนื่องจากเมื่อได้พิจารณาศึกษาข้อดีข้อเสียและผลกระทบอย่างละเอียดถี่ถ้วน

ที่ 6877

จาก (ปบ.) 11 มี.ย. 2557 09:31

รับโดย (ปบ.กช.) เลขรับ 120

11 มี.ย. 2557 09:12

แล้ว เห็นว่า ข้อเสนอดังกล่าวแม้จะสามารถกระทำได้ในทางเทคนิค แต่ก็มีความเสี่ยงสูงมากและอาจก่อให้เกิดปัญหาการรบกวนกับคลื่นความถี่ที่ใช้ในการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่อยู่ติดกันทำให้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของบริการโทรคมนาคมแก่ผู้ใช้บริการ จนอาจจะนำไปสู่ปัญหาข้อโต้แย้งทั้งระหว่างผู้ประกอบการด้วยกัน และระหว่างผู้ประกอบการกิจการและ กสทช. และอาจนำไปสู่การฟ้องร้องซึ่งจะทำให้เกิดความเสียหายต่อการจัดสรรคลื่นความถี่ และจะส่งผลทำให้ไม่สามารถจัดสรรคลื่นความถี่ให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะได้ นอกจากนี้ การลด Guard Band เพื่อไปเพิ่มจำนวนของคลื่นที่จะนำเข้ามาประมูลยังอาจจะถูกมองว่าไปเอื้อประโยชน์ต่อผู้ประกอบการให้มีคลื่นที่จะใช้ประโยชน์เพิ่มขึ้น โดยไม่คำนึงถึงความเดือดร้อนที่จะเกิดกับผู้บริโภคหากเกิดปัญหาสัญญาณคลื่นความถี่รบกวนกัน

๒. ข้อคิดเห็นต่อประเด็นที่เสนอให้กำหนดราคาขั้นต่ำของการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ที่ ๘๐ เปอร์เซนต์ของมูลค่าคลื่นความถี่หรือเท่ากับมูลค่าคลื่นความถี่ย่าน ๙๐๐ MHz

ประเด็นนี้ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งซึ่งเป็นข้อห่วงใยที่มีการหยิบยกขึ้นอภิปรายโดยละเอียดถึงข้อดีข้อเสียในชั้นการพิจารณาของคณะอนุกรรมการฯ และ กทค. ในครั้งที่มีการพิจารณาหลักการในการยก ร่างประกาศประมูลคลื่นความถี่ ๑๘๐๐ MHz และ ๙๐๐ MHz จนได้ข้อยุติไปแล้ว แต่เนื่องจากกรรมการที่เพ่งหยิบยกประเด็นนี้ไม่ได้เข้าประชุมด้วยเหตุผลส่วนตัวทั้งในชั้นการประชุมของคณะอนุกรรมการฯ และการประชุม กทค. จึงไม่ทราบรายละเอียดดังกล่าว ทั้งนี้ ในการคำนวณราคาตั้งต้นที่ผู้เชี่ยวชาญทางด้าน เศรษฐศาสตร์ที่ ITU คัดเลือกให้ร่วมทำงานด้วยในโครงการนี้ได้ใช้หลักเกณฑ์ที่มีความละเอียดรอบคอบตาม แนวปฏิบัติสากลที่ยอมรับจากทั่วโลก ซึ่งมีการใช้วิธีประเมินมูลค่าคลื่นความถี่ ๓ วิธี ประกอบกัน ได้แก่ Full Enterprise Value, Cost Reduction Value และ Benchmark ซึ่งประกอบด้วย absolute approach, relative approach และ econometrics จึงเป็นวิธีที่ละเอียดกว่าสมัยที่ทีมที่ปรึกษาจากคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ใช้ในการประเมินมูลค่าคลื่นความถี่เมื่อครั้ง กสทช. จัดประมูลคลื่นความถี่ย่าน ๒.๑ GHz โดยในการประเมินมูลค่าคลื่นความถี่ครั้งนี้ ITU ได้ชี้แจงว่าต้องใช้ความละเอียดรอบคอบมากที่สุด เนื่องจากโดยแท้จริงแล้ว ไม่มีมูลค่าคลื่นความถี่ย่าน ๙๐๐ MHz ในประเทศไทย เพราะไม่เคยมีการจัดประมูลคลื่นความถี่ย่านนี้มาก่อน จึงต้องหาเกณฑ์เพื่อนำไปสู่การกำหนดตัวเลขสมมติที่คาดการณ์มูลค่าที่เหมาะสมของคลื่นความถี่ย่านนี้ เพื่อนำไปสู่การกำหนดราคาขั้นต่ำหรือราคาตั้งต้นการประมูลคลื่นความถี่ ย่านนี้ โดย ITU ได้วิเคราะห์ตัวเลขต่างๆ และใช้หลักการคำนวณตามแนวปฏิบัติสากลแล้วเห็นควรกำหนดให้ ราคาตั้งต้นการประมูลคลื่นความถี่ (Reserve price) ของคลื่นความถี่ย่าน ๙๐๐ MHz คิดเป็นร้อยละ ๗๐ ของมูลค่าคลื่นความถี่ย่านนี้ ทั้งนี้ ITU เห็นว่าเป็นเกณฑ์ที่เหมาะสม สอดคล้องกับราคาตั้งต้นในประเทศ ต่างๆ โดยราคาที่กำหนดเป็นช่วงที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยค่อนข้างมาก ซึ่งถือว่าเหมาะสมและลดความเสี่ยงจากการ ที่จะทำให้การประมูลล้มเหลว ในการประเมินมูลค่าคลื่นความถี่จะต้องพิจารณาเหตุผลที่นอกเหนือ ความคาดหมายที่ตั้งสมมติฐานไว้ ซึ่งจะมีผลต่อการประเมินมูลค่าคลื่น การกำหนดราคาตั้งต้นในการประมูล จึงควรเป็นระดับราคาที่ส่งเสริมให้มีการแข่งขันในการประมูล รวมทั้งคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดต่อผู้บริโภค และประโยชน์สูงสุดต่อสาธารณะโดยการลดความเสี่ยงที่จะเกิดเหตุการณ์ที่คลื่นความถี่เหลือจากการประมูล (unsold spectrum) ด้วย

ผมเห็นว่า การกำหนดราคาขั้นต่ำของการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่หรือราคาตั้งต้น การประมูลคลื่นความถี่ย่าน ๙๐๐ MHz จะต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน ประโยชน์ของรัฐ และ ผู้ประกอบการประกอบกันเพื่อให้เกิดความสมดุล ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ในมาตรา ๔๗ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยเห็นสอดคล้องกับทีมผู้เชี่ยวชาญของ ITU ว่า หากกำหนด

ราคาตั้งต้นการประมูลคลื่นความถี่สูงเกินไปจะเสี่ยงต่อการทำให้การประมูลคลื่นความถี่ย่าน ๙๐๐ MHz ล้มเหลวดังที่เคยเกิดขึ้นในหลายประเทศ ซึ่งจะกระทบต่อการจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้บริโภค และตามข้อเสนอของกรรมการทํานี้ที่อ้างว่าประสงค์ให้มีผู้ประกอบการรายใหม่เพิ่มขึ้น และประสงค์จะทำให้การประมูลคลื่นความถี่ครั้งนี้เกิดประสิทธิภาพ แต่กลับต้องการให้ตั้งราคาตั้งต้นการประมูลสูงๆ โดยต้องการให้กำหนดราคาตั้งต้นเป็นร้อยละ ๘๐ ซึ่งสูงกว่าตัวเลขที่ทีมผู้เชี่ยวชาญของ ITU นำเสนอ จึงเป็นข้อเสนอที่ขัดแย้งกันอยู่ในตัวเอง ทั้งยังไม่มีหลักเกณฑ์ทางวิชาการที่เป็นที่ยอมรับและน่าเชื่อถือรองรับ ข้อเสนอดังกล่าว อีกทั้งยังขัดกับวัตถุประสงค์เชิงนโยบายในการจัดประมูลคลื่นความถี่ที่ได้มุ่งประสงค์การหารายได้เข้ารัฐเป็นประการสำคัญ ผมจึงไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งกับแนวคิดนี้ โดยเห็นว่า การกำหนดราคาตั้งต้นร้อยละ ๗๐ ของประมาณการมูลค่าคลื่นเป็นราคาที่เหมาะสมแล้ว ทั้งยังสอดคล้องกับแนวทางที่เคยกำหนดเมื่อครั้ง กสทช. ประมูลคลื่นความถี่ย่าน ๒.๑ GHz ทั้งนี้ การกำหนดราคาตั้งต้นการประมูลที่ร้อยละ ๘๐ นอกจากจะเป็นการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์เชิงนโยบายที่ กสทช. ได้กำหนดไว้ตั้งแต่ต้น ซึ่งรวมถึงนโยบายในการส่งเสริมผู้ประกอบการรายใหม่แล้ว ยังจะถูกมองว่าเป็นการเอื้อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการรายใหญ่แต่กลับกีดกันการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ โดยเฉพาะรายเล็ก และจะทำให้กระทบต่อประโยชน์ของผู้บริโภค นอกจากนี้ ยังจะทำให้เกิดความเสี่ยงที่จะทำให้การประมูลล้มเหลวอีกด้วย

ทั้งนี้ มูลค่าคลื่นและราคาตั้งต้นฯ ที่ ITU นำเสนอมานั้นมีความพอดีไม่สูงหรือต่ำเกินไป ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้ผู้ประกอบการที่ประมูลคลื่นความถี่ได้นำคลื่นความถี่ไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และยังผลให้ภาครัฐสามารถได้รับเงินรายได้ที่สะท้อนมูลค่าของทรัพยากรอีกด้วย ดังนั้น การเลือกค่าราคาขั้นต่ำของการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่จึงควรลดมาจากมูลค่าคลื่นความถี่ ระดับหนึ่งที่ไม่ต่ำและสูงเกินไป โดยการหาสัดส่วนของผลการประมูลคลื่นความถี่ในต่างประเทศที่เกิดขึ้นระหว่างราคาขั้นต่ำของการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่กับผลลัพธ์ของการประมูล ในช่วง ๒๐๐๖ ถึงปัจจุบัน ซึ่งผลลัพธ์ก็คือ ราคาขั้นต่ำของการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่โดยเฉลี่ยจะเป็นร้อยละ ๗๐ ของผลลัพธ์การประมูลโดยผลลัพธ์การประมูลนั้น ก็เปรียบได้กับตัวสะท้อนมูลค่าคลื่นที่ผู้ประกอบการมีต่อคลื่นดังกล่าว เช่นนั้นแล้วจากการประมูลนานาชาติอาจจะสรุปได้ว่าการตั้งค่า reserve price จึงควรจะปรับระดับจากค่า valuation ในสัดส่วนร้อยละ ๗๐

นอกจากนี้ ผมเห็นว่าทีมที่ปรึกษาจาก ITU ที่ได้ทำการประเมินมูลค่าคลื่นความถี่ย่าน ๙๐๐ MHz ที่จะประมูลในปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๗ มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์สำหรับการประเมินมูลค่าคลื่น ๙๐๐ MHz สำหรับประเทศไทย โดยการประเมินมูลค่าใช้หลักการ ทฤษฎี วิธีการ และข้อมูลที่ถูกต้องตามหลักวิชาที่เหมาะสม และสอดคล้องกับสถานการณ์และสภาวะในภาคโทรคมนาคมของประเทศไทย มูลค่าคลื่นที่ประเมินมาได้มีความแข็งแรง (Robus) ในเชิงทฤษฎี ข้อมูลที่ใช้และความสัมพันธ์ของตัวแปรที่เหมาะสม และค่าสถิติของการคำนวณมีความน่าเชื่อถือและยอมรับได้ ผมจึงไม่เห็นด้วยที่มีการหยิบยกผลการศึกษาบางส่วนของ ITU มาโจมตีว่าข้อมูลของ ITU ไม่ถูกต้อง เนื่องจากการพิจารณาผลการศึกษาศึกษาของ ITU จะต้องดูข้อมูลทั้งหมดจนนำมาสู่ข้อสรุปที่ทาง ITU เสนอความเห็น ซึ่งผมเห็นว่ามีเหมาะสมกับบริบทของไทย ทั้งยังมีข้อมูลที่ครบถ้วน แม่นยำ เหมาะสม และสอดคล้องกับมาตรฐานสากลแล้ว

๓. ข้อคิดเห็นต่อประเด็นความสมบูรณ์ของรายงานการศึกษาของ ITU

ตามที่กรรมการท่านหนึ่งตั้งข้อสังเกตว่า ยังไม่สามารถพิจารณาผลการศึกษาของ ITU ได้ เนื่องจากรายงานผลการศึกษาในส่วนการคำนวณราคาตั้งต้นการประมูลคลื่นความถี่ย่าน ๙๐๐ MHz ไม่ใช่รายงานฉบับสมบูรณ์ โดยอ้างว่า เมื่อครั้งที่มีการพิจารณากำหนดราคาตั้งต้นการประมูลคลื่นความถี่ย่าน ๒.๑ GHz นั้น คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ส่งรายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ให้ที่ประชุม กสทช. พิจารณาก่อนที่จะมีการลงมติเห็นชอบร่างประกาศฯ ประมูลคลื่นย่าน ๒.๑ GHz

ผมเห็นว่าข้อสังเกตดังกล่าวมีความคลาดเคลื่อน เนื่องจากผมได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วพบว่า คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ เพิ่งส่งรายงานการศึกษา ฉบับสมบูรณ์เมื่อต้นเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๕ ดังปรากฏในหน้าปกของรายงานดังกล่าว ขณะที่ในการเสนอร่างประกาศ กสทช. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การประมูลคลื่นความถี่ย่าน ๒.๑ GHz ซึ่งรวมถึงการกำหนดราคาตั้งต้นของการประมูลฯ ที่ประชุม กสทช. ได้ให้ความเห็นชอบในหลักเกณฑ์ของร่างประกาศฯ และมอบหมายให้สำนักงาน กสทช. ไปจัดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ในการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๙/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นเวลาก่อนที่คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ จะเสนอรายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ ดังนั้น จึงเป็นไปได้ที่ขณะที่ กสทช. พิจารณาในเรื่องนี้ จะมีรายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ของคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ ฉะนั้น ข้อสังเกตในเรื่องนี้ของกรรมการ กทค. ดังกล่าวจึงมีความคลาดเคลื่อน

ส่วนกรณีที่กรรมการรายเดียวกันได้วิจารณ์ว่า รายงานการศึกษาของ ITU ไม่มีรายละเอียดและมีจำนวนหน้าน้อยกว่ารายงานการศึกษาของคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ นั้น ผมได้ศึกษาและตรวจสอบรายงานฯ ของ ITU อย่างถี่ถ้วนแล้ว ปรากฏว่าในรายงานฯ ของ ITU ได้เน้นในประเด็นเนื้อหาเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องและคำอธิบายในเชิงหลักการในส่วนที่เกี่ยวข้องที่มีความสมบูรณ์และชัดเจน ส่วนรายงานของคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ เมื่อครั้งประเมินราคาตั้งต้นฯ ของคลื่นย่าน ๒.๑ GHz ได้เพิ่มเติมคำอธิบายส่วนอื่นๆ ประกอบเข้ามาด้วย ทำให้รายงานมีจำนวนหน้ามากกว่า ซึ่งเมื่อตรวจสอบดูเนื้อหาของรายงานผลการศึกษาของ ITU ประกอบกับรับฟังและซักถามจากผู้เชี่ยวชาญของ ITU เมื่อครั้งชี้แจงต่อที่ประชุม คณะอนุกรรมการฯ โดยมีผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์ ของ กสทช. ร่วมซักถามแล้วเห็นตรงกันว่า รายงานผลการศึกษาของ ITU มีข้อมูลที่ครบถ้วน ละเอียดย ครอบคลุม โดยใช้วิธีการคำนวณและประเมินตามแนวทางสากลที่เป็นที่ยอมรับ ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ทั้งนี้ ในการประเมินมูลค่าคลื่นความถี่ครั้งนี้ ITU ได้มีการศึกษาข้อมูลใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ย่านต่างๆ ตั้งแต่ปี ๒๐๐๖ ถึงปัจจุบัน ในย่านความถี่ ๗๐๐/๘๐๐ MHz ย่านความถี่ ๘๕๐/๙๐๐ MHz ย่านความถี่ ๑๘๐๐/๑๙๐๐ MHz และย่านความถี่ AWS/๒๑๐๐ MHz เป็นจำนวนถึง ๑๐๑ ใบอนุญาต ครอบคลุมในหลายประเทศ และยังมีการใช้แบบจำลองข้อมูลที่ละเอียดเพิ่มเติมมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับเมื่อครั้งคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ มีการศึกษาการประมูลมูลค่าคลื่นความถี่ย่าน ๒.๑ GHz ซึ่งแม้จะถือว่าสมบูรณ์ในขณะนั้นภายใต้ระยะเวลาที่จำกัด แต่ยังมีข้อมูลน้อยกว่ารายงานของ ITU ผมจึงเห็นว่าเอกสารที่ ITU นำเสนอต่อที่ประชุม กทค. โดยผ่านมติของที่ประชุมคณะอนุกรรมการฯ นั้นมีความครบถ้วนในเนื้อหาสาระและผ่านการพิจารณากลั่นกรองมาอย่างละเอียดแล้ว ในทางตรงกันข้ามการหยิบยกข้ออ้างในเรื่องของรายละเอียดปลีกย่อยของเอกสาร ผมเห็นว่าไม่มีน้ำหนักและฟังไม่ขึ้น หากที่ประชุม กทค. เลื่อนการพิจารณาออกไปก็จะทำให้เรื่องที่ผ่านมาการพิจารณากลั่นกรองอย่างรอบคอบมาแล้วก็ต้องถูกชะลอออกไป ทำให้เกิดความล่าช้าโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และจะทำให้ กสทช. ไม่สามารถจัดการประมูลคลื่นความถี่ ๙๐๐ MHz ตามกรอบเวลาที่กำหนดไว้ได้ อันจะส่งผลเสียหายต่อประโยชน์ของผู้บริโภค

๔. ข้อคิดเห็นต่อประเด็นข้อเสนอให้มีการกำหนดความครอบคลุมของโครงข่ายเพื่อให้บริการครอบคลุมไม่น้อยกว่า ๔๐% ของจำนวนประชากรทั้งหมดภายใน ๔ ปี

ผมมีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นของที่ปรึกษา ITU ในการกำหนดความครอบคลุมของโครงข่ายเพื่อให้บริการครอบคลุมไม่น้อยกว่า ๔๐% ของจำนวนประชากรทั้งหมดภายใน ๔ ปี เนื่องจาก เป็นข้อกำหนดที่สมเหตุสมผล และการกำหนดความครอบคลุมของโครงข่ายเป็นหลักประกันว่าผู้รับใบอนุญาตจะมีการใช้งานคลื่นความถี่และนำไปจัดให้มีโครงข่ายโทรคมนาคมรวมทั้งนำไปให้บริการแก่ประชาชนเพื่อประโยชน์สาธารณะต่อไป โดยปัจจุบันคลื่นความถี่ย่าน ๒.๑ GHz มีข้อกำหนดเรื่องความครอบคลุมของโครงข่ายอยู่แล้ว ซึ่งกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องจัดให้มีโครงข่ายโทรคมนาคมเพื่อให้บริการครอบคลุมทุกจังหวัดและครอบคลุมจำนวนประชากรไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของจำนวนประชากรทั้งหมดภายใน ๒ ปี และครอบคลุมจำนวนประชากรไม่น้อยกว่าร้อยละ ๘๐ ของจำนวนประชากรทั้งหมดภายใน ๔ ปี ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวเป็นหลักประกันความครอบคลุมของบริการบรอดแบนด์ความเร็วสูง อย่างไรก็ตาม สำหรับคลื่นความถี่ย่าน ๑.๘๐๐ MHz ซึ่งเป็นย่านความถี่ที่มีแนวโน้มจะนำไปให้บริการสำหรับเทคโนโลยี LTE เพื่อให้บริการบรอดแบนด์ความเร็วสูงมาก เป็นบริการที่ต่อยอดกับให้บริการ ๓G ดังนั้น หลักประกันความครอบคลุมโครงข่ายคลื่นความถี่ย่าน ๑.๘๐๐ MHz จึงเป็นหลักประกันของการให้บริการสื่อสารข้อมูลความเร็วสูงชนิดพิเศษ โดยผมเห็นว่า แนวทางการกำหนดความครอบคลุมของโครงข่ายความถี่ย่าน ๑.๘๐๐ MHz ที่ ๔๐% เป็นระดับที่เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการทุกรายรวมทั้งผู้ประกอบการรายใหม่พิจารณาจัดให้มีโครงข่ายตามแผนการให้บริการของตนเอง อีกทั้งยังเป็นระดับที่ไม่เป็นอุปสรรคแก่ผู้ประกอบการรายใหม่ในการเข้าสู่ตลาด ทั้งนี้ การแข่งขันในตลาดจะเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการเพิ่มขึ้นของความครอบคลุมของบริการ

๕. ข้อคิดเห็นต่อประเด็นข้อเสนอให้มีการกำหนดเงื่อนไขในการคุ้มครองผู้บริโภคโดยละเอียดลงในร่างประกาศการประมูลคลื่นความถี่ย่าน ๙๐๐ MHz

แม้ผมจะเห็นด้วยในหลักการว่าการจัดประมูลคลื่นความถี่ย่าน ๙๐๐ MHz จะต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนและจะต้องมีกลไกในการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีประสิทธิภาพ แต่ผมไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของกรรมการบางท่านที่ต้องการจะให้บรรจุเงื่อนไขในการคุ้มครองผู้บริโภคโดยละเอียดลงในร่างประกาศการประมูลคลื่นความถี่ย่าน ๙๐๐ MHz โดยผมเห็นว่าในร่างประกาศเองก็ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าร่างประกาศนี้ไม่ได้ใช้บังคับใดๆ แต่จะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ พ.ศ. ๒๕๕๓ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม รวมทั้งระเบียบและประกาศต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งล้วนมีบทบัญญัติในการคุ้มครองผู้บริโภคอยู่แล้ว ฉะนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์ลงไปยังรายละเอียดในร่างประกาศฯ จะทำให้ร่างประกาศฯ มีความยืดหยุ่นโดยไม่จำเป็น ขาดความยืดหยุ่น และไม่สามารถจะระบุรายละเอียดทั้งหมดลงไปในร่างประกาศฯ ได้ โดยผมเห็นว่าเงื่อนไขที่กำหนดควรจะเป็นหลักการเพื่อนำไปสู่การกำหนดในรายละเอียดที่เพิ่มเติมในกรณีที่กฎหมายที่มีอยู่แล้วมีได้บัญญัติไว้ เพื่อเป็นการเสริมให้การคุ้มครองผู้บริโภคเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเมื่อมีการกำหนดในหลักการและขอบเขตในการคุ้มครองผู้บริโภคในประเด็นใดแล้ว ก็สามารถกำหนดรายละเอียดไว้ในเงื่อนไขท้ายใบอนุญาตได้อีกด้วย ดังที่มีการดำเนินการในกรณีของกฎเกณฑ์ในการประมูลคลื่นความถี่ย่าน ๒.๑ GHz ทั้งนี้ ผมเห็นว่า ร่างหลักเกณฑ์ตามร่างประกาศฯ ได้มีการกำหนดรายละเอียดในเชิงหลักการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคไว้แล้ว โดยในการยกย่องครั้งนี้ ได้มีข้อกำหนดเพิ่มเติมจากหลักเกณฑ์การประมูลคลื่นย่าน ๒.๑ GHz ในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการเพื่อสังคมและคุ้มครองผู้บริโภค โดยได้กำหนดเป็นเงื่อนไขการจัดให้มีบริการสำหรับผู้พิการและผู้ด้อยโอกาสที่ชัดเจนและคุ้มครองผู้บริโภคเพิ่มขึ้น ซึ่งผมเห็นว่าการกำหนดหลักเกณฑ์ใน



เรื่องนี้จะต้องบังคับใช้ควบคู่กับกฎหมายและประกาศ รวมถึงระเบียบต่างๆ ที่ใช้ในการกำกับดูแลในเรื่องนั้นๆ อยู่แล้ว ซึ่งมีใช้หลักเกณฑ์ฉบับนี้เพียงฉบับเดียวในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมภายใต้คลื่นความถี่ย่าน ๙๐๐ MHz

๖. ข้อคิดเห็นกรณีที่มีการหยิบยกว่าปัญหาในเรื่องนี้เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ

ผมเห็นว่า เป็นข้อคิดเห็นที่น่าเรื่องการมีอยู่ของกฎหมายกับการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นคนละประเด็นมาปนกัน โดยผมเห็นว่า ปัญหาในกรณีนี้เป็นเรื่องที่เรากำลังยกร่างประกาศเพื่อให้มีกฎหมายวางหลักเกณฑ์ในการประมูลคลื่นความถี่ ๙๐๐ MHz แต่มีใช้เรื่องการบังคับใช้กฎหมาย เพราะยังไม่ถึงขั้นตอนนั้น ทั้งนี้ การพิจารณาในเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย หมายถึงการมีกฎหมายแล้ว แต่จะบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอย่างไรให้เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นปัญหาของ กสทช. ในปัจจุบัน เพราะที่ผ่านมาได้มีการออกกฎเกณฑ์ทางด้านโทรคมนาคมมากำกับในรายละเอียดมากเกินไปและในบางเรื่องไม่สอดคล้องกับทางปฏิบัติและไม่ทันต่อเทคโนโลยีที่พัฒนาเร็วมาก ทำให้ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ในกรณีที่มีการออกประกาศเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในหลายๆ เรื่อง จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาที่ตัวกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ที่มีอยู่ก่อนว่ามีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับข้อเท็จจริงหรือไม่ และควรที่จะปรับปรุงแก้ไขอย่างไรจึงจะทำให้การบังคับใช้เกิดประสิทธิภาพ”

จึงเรียนมาเพื่อนำความเห็นข้างต้น แแนบท้ายในรายงานการประชุม กสทช. ดังกล่าว เพื่อเปิดเผยตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ ด้วย จักขอบคุณยิ่ง



(นายสุทธิพล ทวีชัยการ)

กสทช.

เรียน.....ด.ป.บ.....

ดำเนินการต่อไป



(นายสุภากร ตันตสิทธิ)
เลขาธิการ กสทช

เรียน.....ด.ป.บ.....

เพื่อโปรดดำเนินการต่อไป



(นายเฉลิมชัย กีกเกียรติกุล)
ผู้อำนวยการ
สำนักประธานกรรมการและการประชุม
๑๐ มิ.ย. ๒๕๕๖

นางสาวกนกพร
- ดำเนินการต่อไป

๑๐ มิ.ย. ๒๕๕๖



ที่ 6817

จาก (ปบ.) 10 มี.ย. 2557 13:17

รับโดย (ประธาน) เลขรับ 1426

10 มี.ย. 2557 13:18



(กสทช.)

บันทึกเลขที่

กทช1003.10/470/2557

บันทึกข้อความ

ที่ 6817

จาก (ปบ.) 10 มี.ย. 2557 10:27

รับโดย (ปบ.) เลขรับ 922

10 มี.ย. 2557 10:27

ส่วนราชการ ส่วนงาน กสทช. ประวิทย์ ลีสถาพรวงศา (โทร. ๓๙๖)

ที่ สทช. ๑๐๐๓.๑๐ / ๔๗๐

วันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๗

เรื่อง ขอสงวนความเห็นในการพิจารณาระเบียบวาระที่ ๕.๒.๒ ของการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๕/๒๕๕๗

เรียน เลขาธิการ กสทช. (นายฐากรฯ)

ตามที่ได้มีการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๕/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และในการพิจารณาระเบียบวาระที่ ๕.๒.๒ เรื่อง ร่างประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับกิจการโทรคมนาคม ย่าน ๘๙๗.๕ - ๙๑๕.๐ MHz / ๙๔๒.๕ - ๙๖๐.๐ MHz พ.ศ. ... และร่างประกาศ กสทช. เรื่อง แผนความถี่วิทยุกิจการโทรคมนาคมเคลื่อนที่สากล (International Mobile Telecommunications - IMT) ย่านความถี่ ๘๙๕ - ๙๑๕ / ๙๔๐ - ๙๖๐ เมกะเฮิรตซ์ (MHz) ผมได้ลงมติและมีความเห็นแตกต่างจากมติที่ประชุมเสียงข้างมาก ผมจึงส่งข้อความการสงวนความเห็นของผม เพื่อบันทึกในรายงานการประชุม กสทช. ในส่วนของวาระดังกล่าว ดังนี้

“ผมยังไม่อาจให้ความเห็นชอบร่างประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับกิจการโทรคมนาคม ย่าน ๘๙๗.๕ - ๙๑๕.๐ MHz / ๙๔๒.๕ - ๙๖๐.๐ MHz พ.ศ. ... ด้วยเหตุผลหลายประการ ดังนี้

๑. การจัดสรรคลื่นความถี่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้ระบบใบอนุญาต ไม่ควรเป็นเพียงการนำคลื่นความถี่ตามสัญญาสัมปทานมาจัดสรรตามเดิม แต่ควรมีการปรับปรุงทั้งในมิติของขนาดคลื่นความถี่และจำนวนใบอนุญาต ให้เหมาะสมกับสภาพตลาดโทรคมนาคมและเทคโนโลยีซึ่งเปลี่ยนแปลงอย่างมาก โดยสามารถปรับช่วงความกว้างคลื่นเพิ่มเป็น ๒x๒๐ MHz ด้วยการลดขนาด Guard Band ลง ตามความเห็นของสำนักงาน กสทช. ซึ่งด้วยเทคโนโลยีในปัจจุบันสามารถควบคุมการรบกวนได้ และจะทำให้การแบ่งช่วงคลื่นความถี่ตลอดจนการจัดชุดคลื่นความถี่ในการประมูลทำได้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการจัดสรรคลื่นความถี่

๒. การแบ่งช่วงคลื่นความถี่ในการประมูล ควรต้องพิจารณาขนาดบล็อกของคลื่นความถี่ตามเทคโนโลยีที่มีการใช้งานจริงในวงอุตสาหกรรมปัจจุบัน ซึ่งบล็อกละ ๕ MHz จะทำให้ใช้งานคลื่นความถี่ได้เต็มประสิทธิภาพ ซึ่งหากปรับช่วงความกว้างคลื่นเป็น ๒x๒๐ MHz จะสามารถแบ่งชุดคลื่นเป็น ๒ ใบอนุญาตในขนาดเท่าๆ กัน

๓. เห็นควรกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตแต่ละรายประมูลได้เพียง ๑ ชุดคลื่นความถี่เช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ในการจัดประมูลคลื่นย่าน ๑๘๐๐ MHz ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดการผูกขาดการถือครองคลื่นความถี่ย่านนี้ และเป็นการส่งเสริมการแข่งขันในตลาดบริการต่อไป อันจะเป็นผลดีต่อผู้บริโภคในที่สุด

๔. ข้อกำหนดเรื่องความครอบคลุมโครงข่ายเป็นมาตรการสำคัญที่จะทำให้ประชาชนเข้าถึงบริการได้ ทั้งนี้ คลื่น ๙๐๐ MHz เป็นคลื่นที่เหมาะสมสำหรับใช้เพื่อการเข้าถึงบริการของพื้นที่ชนบทที่มีความหนาแน่นของประชากรไม่มาก การกำหนดความครอบคลุมในระดับต่ำจึงไม่สมเหตุผลสมผล แม้ว่าคลื่นความถี่ย่านนี้จะนำออกประมูลนี้จะใช้เพื่อให้บริการเทคโนโลยี 4G แต่หากพิจารณาถึงประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของ

ประเทศโดยรวมแล้ว อย่างน้อยที่สุดก็ควรกำหนดความครอบคลุมของโครงข่ายให้ครอบคลุมเขตเทศบาลหรือชุมชนที่มีประชากรหนาแน่นทั้งหมด

๕. ITU ยอมรับว่าไม่เคยประเมินมูลค่าคลื่นความถี่ให้กับประเทศใดมาก่อน และไม่มีผู้เชี่ยวชาญด้านนี้ในองค์กร จึงได้จ้างเอกชน คือ Plum Consulting เป็นผู้ดำเนินการศึกษาในประเด็นดังกล่าว ซึ่งในการนำเสนอเรื่องการประเมินมูลค่าคลื่นความถี่ ITU ไม่สามารถตอบข้อสงสัยหรือให้คำอธิบายต่อข้อสังเกตต่างๆ ได้ ทั้งนี้ จากการตรวจสอบรายงานฉบับสมบูรณ์ของ ITU พบว่า มีการใช้ข้อมูลและวิธีการที่ทำให้มูลค่าคลื่นต่ำลงโดยไม่สมเหตุผล โดยมีข้อสังเกตสำคัญหลายประเด็น ดังนี้

๕.๑ มีการแบ่งผู้ประกอบการรายใหญ่ ๓ รายของไทยเป็นผู้ประกอบการขนาดใหญ่และขนาดเล็ก ทั้งที่ข้อเท็จจริงทั้งสามรายมีส่วนแบ่งการตลาด จำนวนผู้ใช้บริการ รายการส่งเสริมการขาย และค่าบริการใกล้เคียงกัน ในระดับที่แข่งขันกันได้ แต่กลับกำหนดรายหนึ่งเป็นผู้ประกอบการขนาดเล็กในการคำนวณ Full Enterprise Value และ Cost Reduction Value ดังนั้นจึงอาจส่งผลทำให้มูลค่าคลื่นต่ำกว่ามูลค่าตลาดจริง

๕.๒ Cost Reduction Value เป็นวิธีการประเมินมูลค่าคลื่นที่ไม่มีความน่าเชื่อถือ เนื่องจากวิธีประเมินมูลค่าคลื่นด้วย Cost Reduction Value มักได้มูลค่าคลื่นต่ำกว่ามูลค่าคลื่นตลาดจริงอย่างมาก^๑ ยกตัวอย่างเช่น ในงานศึกษาของ Sweet et. al. (๒๐๐๒) ทำการประเมินมูลค่าของผู้ประกอบการแต่ละรายในประเทศสวีเดนปี ค.ศ. ๒๐๐๒ เมื่อคำนวณ Cost Reduction Value ได้ ๐.๓-๐.๘ Euro/MHz/pop ในขณะที่มูลค่าคลื่นความถี่มีค่าอยู่ระหว่าง ๐.๘-๔.๒ Euro/MHz/pop ซึ่งเห็นได้ชัดว่าการประเมินมูลค่าคลื่นด้วยวิธี Cost Reduction Value ทำให้ได้มูลค่าคลื่นต่ำกว่ามูลค่าคลื่นที่เกิดขึ้นจริงหลายเท่าตัว (๑.๕-๑๐ เท่า)

๕.๓ ข้อมูลที่ใช้คำนวณ Absolute Benchmark มีความผันผวนสูง ทำให้ขาดความน่าเชื่อถือ ซึ่งแม้แต่หน่วยงานที่ปรึกษา Plum Consulting (๒๐๑๑)^๒ ก็ชี้ว่า วิธี Benchmark มีความยากในนำมาใช้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากแหล่งข้อมูลมีความแตกต่างในด้านสภาพตลาดและระยะเวลา โดยเฉพาะการเปรียบเทียบมูลค่าจากการประมูลที่มีความผันผวนสูง ทำให้มูลค่าคลื่นในอดีตอาจไม่มีความน่าเชื่อถือมากนักหากจะนำมากำหนดมูลค่าคลื่นในปัจจุบัน

๕.๔ การประเมินมูลค่าคลื่นด้วยวิธีเศรษฐมิติ จากรายงานฉบับสมบูรณ์ของ ITU ๙๐๐ MHz and ๑๘๐๐ MHz Spectrum Valuation Report part ๑: Benchmarking Values for the ๙๐๐ and ๑๘๐๐ MHz Spectrum ไม่มีความน่าเชื่อถือเท่าที่ควร เมื่อเทียบกับการศึกษาเพื่อประเมินมูลค่าคลื่นในอดีต กล่าวคือ

๑) ในส่วนหัวข้อที่ ๔.๕ ของรายงานฉบับสมบูรณ์ ของ ITU กล่าวเพียงใช้วิธีเศรษฐมิติในการประเมินมูลค่าคลื่นในส่วนนี้ แต่ไม่บอกรายละเอียดของแบบจำลองใดๆ ในตารางที่ ๔-๗ แจ้งเพียงใช้แบบจำลองที่ ๑, ๒, ๓ และ ๔ การกล่าวไว้เพียงว่าแบบจำลองมีลักษณะเป็น Log-linear Model ซึ่งเป็นการบอกเพียงว่าสมการมีลักษณะเป็นเส้นตรง และมีการ Take Log เข้าไปในสมการเท่านั้น แต่ไม่ได้บอกประเภทของแบบจำลอง ดังนั้นจึงไม่ทราบว่าแบบจำลองทางเศรษฐมิติทั้ง ๔ แบบจำลองคือแบบจำลองใด และมีความแตกต่างกันอย่างไร จึงให้ผลการศึกษาที่แตกต่างกัน

^๑ รายงานฉบับสมบูรณ์ การประเมินมูลค่าคลื่นความถี่ และมูลค่าขั้นต่ำของการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ IMT ย่าน ๒.๑ GHz., คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๕.

^๒ Plum Consulting (๒๐๑๑). Methodologies for Valuing Spectrum: Review of the Expect' Report A Report for Vodafone, March.

๒) แบบจำลองทางเศรษฐมิติที่ทาง ITU ใช้ มีค่า R-squared เพียงประมาณ ๐.๕ ซึ่งอาจยอมรับได้สำหรับวิธีการศึกษาแบบ Cross-sectional Regression อย่างไรก็ตาม ค่า R-squared ยังมีค่าน้อยกว่าแบบจำลองทางเศรษฐมิติสำหรับประเมินมูลค่าคลื่นความถี่ย่าน ๒.๑ GHz ของบริษัท NERA ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ และคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งมีค่า R-squared อยู่ประมาณ ๐.๙ ดังนั้นแบบจำลองทางเศรษฐมิติของ ITU จึงมีความน่าเชื่อถือน้อยกว่า เมื่อเทียบกับแบบจำลองทางเศรษฐมิติของบริษัท NERA และคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ ซึ่งใช้เป็นวิธีการหลักในการประเมินมูลค่าคลื่นย่าน ๒.๑ GHz หรือ ๒๑๐๐ MHz ในกรณีประเทศไทย

๓) ตัวแปรอธิบายที่ใช้กำหนดมูลค่าคลื่นในแบบจำลองทั้งหมด ๑๑ ตัวแปร ได้แก่ Amount of Bandwidth Auctioned, Licence Duration, GDP per Capita, Low Frequency Spectrum, ๒.๕ GHz Spectrum, Bandwidth Auctioned/Number of Operators, Digital Dividend Spectrum, Ratio of Bidder/Winners, ITU Region, Regional Licence และ Auction Format ซึ่งพบว่ามีตัวแปรอธิบายเพียง ๒ ตัวแปรที่มีนัยสำคัญทางสถิติ (Statistical Significance) ที่ช่วงความเชื่อมั่นร้อยละ ๙๕ ได้แก่ Licence Duration และ ๒.๕ GHz Spectrum ในขณะที่ตัวแปรอธิบายอื่นๆ ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ หมายความว่า ตัวแปรอื่นๆ นั้นไม่สามารถอธิบายมูลค่าคลื่นได้ ยิ่งไปกว่านั้น ตัวแปรอธิบายสำคัญ ได้แก่ Amount of Bandwidth Auctioned, ITU Region และ Auction Format ยังให้เครื่องหมายความสัมพันธ์ (Sign) ที่ไม่แน่นอน (Uncertain) ซึ่งทาง ITU มิได้อธิบายประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด

๔) ทาง ITU กล่าวว่า แบบจำลองและตัวแปรที่ใช้ได้นั้นได้จากการศึกษาที่ผ่านมา และเมื่อตรวจสอบจาก Appendix B ในหน้า ๕๓ ของรายงานฉบับสมบูรณ์ของ ITU พบว่าตัวแปร Period Dummy มีอิทธิพลอย่างมากในการกำหนดมูลค่าคลื่น ทำให้มูลค่าคลื่นมีความคลาดเคลื่อนอย่างมาก ดังนั้น มูลค่าคลื่นที่ประเมินค่าโดยแบบจำลองและตัวแปรที่ทาง ITU ใช้ตามงานศึกษาที่ผ่านมา นั้น น่าจะประสบปัญหาเดียวกัน คือ มูลค่าคลื่นอาจแตกต่างกันมากในแต่ละแบบจำลอง เนื่องจาก Period Dummy มีอิทธิพลต่อการกำหนดมูลค่าคลื่นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม มูลค่าคลื่นที่ ITU นำเสนอกลับไม่ประสบปัญหาดังกล่าว และให้มูลค่าคลื่นที่สอดคล้องไปกับวิธี Benchmark และไม่แตกต่างกันระหว่างแบบจำลองมากนัก ในประเด็นดังกล่าวนี้ทำให้มูลค่าคลื่นที่ประเมินมูลค่าด้วยวิธีเศรษฐมิติของ ITU อาจคลาดเคลื่อนจากมูลค่าที่ประเมินได้จริง

๖. มูลค่าคลื่นความถี่ย่าน ๙๐๐ MHz ที่ประมาณค่าโดย ITU ที่ ๑๒ THB/MHz/pop อาจมีมูลค่าต่ำกว่ามูลค่าจริงมาก โดยเมื่อเปรียบเทียบกับมูลค่าที่เป็น Benchmark ทั้ง ๓ แบบ ไม่ว่าจะเป็น Absolute Benchmark, Relative Benchmark และมูลค่าคลื่นจากการประมาณค่าด้วยวิธีทางเศรษฐมิติ ดังนี้

๖.๑ มูลค่าคลื่นย่าน ๙๐๐ MHz ที่ประมาณค่าโดย ITU เมื่อเปรียบเทียบกับมูลค่าคลื่นที่เป็น Absolute benchmark ๘๕๐/๙๐๐ MHz (ตารางที่ ๑) จากการรวบรวมราคาชนะการประมูล (Winning Bid) คลื่นย่าน ๘๕๐/๙๐๐ MHz ทั้งสิ้น ๑๘ ครั้ง พบว่ามีราคาเฉลี่ยอยู่ที่ ๑๓.๓๑ THB/MHz/pop ในขณะที่ราคาเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ Asia Pacific อยู่ที่ ๑๖.๕๘ THB/MHz/pop และประเทศที่มีรายได้ต่ำอยู่ที่ ๑๐.๕๗ THB/MHz/pop

แม้ว่ามูลค่าคลื่นย่าน ๙๐๐ MHz ซึ่งประเมินโดย ITU จะสูงกว่ามูลค่าคลื่นเฉลี่ยในกลุ่มประเทศรายได้ต่ำ แต่ก็ยังมีมูลค่าต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของทุกประเทศและกลุ่มประเทศเอเชียแปซิฟิกอย่างมาก ทำให้สามารถมองได้ว่ามูลค่าคลื่นที่ประเมินได้นั้นอาจมีมูลค่าต่ำเกินไป เมื่อเทียบกับ Absolute Benchmark

ส่วนคำกล่าวอ้างที่ว่า ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศรายได้ต่ำ ดังนั้น มูลค่าสินที่กำหนดนั้นสูงแล้วเมื่อเทียบกับมูลค่าสินในกลุ่มประเทศรายได้ต่ำด้วยกัน อาจไม่เป็นจริง เนื่องจากการมองข้ามข้อเท็จจริงที่ว่าประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งในประชาคมโลกและในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกด้วยเช่นกัน มิได้อยู่สังกัดกลุ่มประเทศรายได้ต่ำเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น ประกอบกับในการสร้างฐานข้อมูลมีการถ่วงน้ำหนักด้วยค่า PPP.^๗ แล้ว ดังนั้นมูลค่าสินระหว่างประเทศจะถูกปรับให้สอดคล้องกับกำลังซื้อ (Purchasing Power) ของประชากรของแต่ละประเทศแล้ว ทำให้มูลค่าสินสามารถเปรียบเทียบกันได้โดยตรง ซึ่งหากปรับค่าด้วยอัตราแลกเปลี่ยนปกติ (Spot Rate) มูลค่าสิน Absolute Benchmark จะสูงกว่าค่าที่แสดงไว้ในตารางที่ ๑ มาก

ตารางที่ ๑ Absolute Benchmarks ๘๕๐/๙๐๐ MHz			
	All Countries	Asia Pacific	Low income Countries
Average	๑๓.๓๑	๑๖.๕๘	๑๐.๕๗
Minimum	๐.๕๙	๐.๕๙	๓.๓๑
Maximum	๖๔.๕๔	๕๐.๘๒	๒๙.๕๕
sample size	๑๘	๙	๖

หมายเหตุ ค่าที่ได้ปรับค่าด้วย PPP. ประเทศที่มีรายได้ต่ำ อาศัยเกณฑ์ GDP per capita < US\$๓๐,๐๐๐

ที่มา: Plum Consulting, ตารางที่ ๔-๑ หน้า ๓๒: ๙๐๐ MHz and ๑๘๐๐ MHz Spectrum Valuation Report (Final Report) ๕ May ๒๐๑๔, part ๑: Benchmarking Values for the ๙๐๐ and ๑๘๐๐ MHz Spectrum

๖.๒ เมื่อเปรียบเทียบค่าประมาณมูลค่าสินย่าน ๙๐๐ MHz กับ Relative Benchmark ที่รวมข้อมูลราคาประมูล (Winning Bid) ทุกๆ ประเทศ แสดงเป็นสัดส่วนกันระหว่างคลื่นย่านต่างๆ โดยรวมข้อมูลจากทุกประเทศ พบว่ามูลค่าสินย่าน ๙๐๐ MHz และมูลค่าสินย่าน ๒.๑ GHz มีอัตราส่วนประมาณ ๒ ต่อ ๑ (ตารางที่ ๒) ซึ่งหมายความว่าราคาประเมินมูลค่าสินย่าน ๙๐๐ MHz ควรสูงกว่าย่าน ๒๑๐๐ MHz ประมาณ ๑ เท่าตัว

ตารางที่ ๒ Relative Benchmark (Pool Data)	
Frequency Bands	percent
๗๐๐/๘๐๐ MHz	๑๐๐%
๘๕๐/๙๐๐ MHz	๘๖%
๑๘๐๐/๑๙๐๐MHz	๔๕%
AWS/๒๑๐๐ MHz	๔๖%

ที่มา: Plum Consulting, ตารางที่ ๔-๗ หน้า ๔๐: ๙๐๐ MHz and ๑๘๐๐ MHz Spectrum Valuation Report (Final Report) ๕ May ๒๐๑๔, part ๑: Benchmarking Values for the ๙๐๐ and ๑๘๐๐ MHz Spectrum

^๗ ทัศนคติความเสมอภาคของอำนาจซื้อ (Purchasing Power Parity : PPP) มีพื้นฐานมาจากความสัมพันธ์ระหว่างอัตราแลกเปลี่ยนและราคาสินค้าหรือแนวคิดกฎราคาเดียว (Law of One Price) ทัศนภูมินี้ระบุว่าอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างสกุลเงินของทั้งสองประเทศนั้นจะต้องสมดุลกัน และทำให้อำนาจซื้อของทั้ง ๒ ประเทศมีความเท่าเทียมกัน เช่น ประเทศหนึ่งระดับราคาสินค้าเพิ่มสูงขึ้นมากกว่าอีกประเทศหนึ่ง อัตราแลกเปลี่ยนของประเทศนั้นก็จะต้องอ่อนค่าลง เพื่อให้อำนาจซื้อของทั้งสองประเทศเท่าเทียมกัน ซึ่งมีการนำ PPP มาใช้อธิบายพฤติกรรมของอัตราแลกเปลี่ยนจริง (actual exchange rate) ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๗๓ เป็นต้นมา

อัตราส่วนดังกล่าวยังสอดคล้องกับ Relative Benchmark ของกลุ่มประเทศเอเชียแปซิฟิก หลังปี ค.ศ. ๒๐๑๐ เป็นต้นมา ซึ่งมูลค่าคลื่นย่าน ๙๐๐ MHz และมูลค่าคลื่นย่าน ๒.๑ GHz มีอัตราส่วนประมาณ ๒ ต่อ ๑ เช่นกัน ยิ่งไปกว่านั้น หากสังเกต Relative Benchmark นอกกลุ่มภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก จะพบว่า อัตราส่วนมูลค่าคลื่นระหว่างย่าน ๙๐๐ MHz และย่าน ๒.๑ GHz สูงถึงประมาณ ๔ ต่อ ๑ (ตารางที่ ๓)

ดังนั้น ไม่ว่าจะเปรียบเทียบมูลค่าคลื่นด้วย Relative Benchmark ที่คำนวณจากข้อมูลราคา ขณะประมูลจากทั่วโลก หรือคำนวณจากประเทศแถบเอเชียแปซิฟิก หลังปี ค.ศ. ๒๐๑๐ เป็นต้นมา อัตราส่วน มูลค่าคลื่นระหว่างคลื่นย่าน ๙๐๐ MHz และย่าน ๒.๑ GHz ต่างเป็นสัดส่วนเดียวกัน คือ ๒ ต่อ ๑

ตารางที่ ๓ Relative Benchmark Asia Pacific, Non Asia Pacific

Frequency Bands	Asia Pacific	Non Asia Pacific
sub ๑ GHz	๑๐๐%	๑๐๐%
๑๘๐๐/๑๙๐๐MHz	๗๓%	๓๕%
AWS/๒๑๐๐ MHz	๕๑%	๒๖%

ที่มา: Plum Consulting, รูปที่ ๔-๘ หน้า๔๑: ๙๐๐ MHz and ๑๘๐๐ MHz Spectrum Valuation Report (Final Report) ๕ May ๒๐๑๔, part ๑: Benchmarking Values for the ๙๐๐ and ๑๘๐๐ MHz Spectrum

ทั้งนี้ ประเทศไทยมีราคาจริงของคลื่น ๒๑๐๐ MHz จากการประมูลที่ผ่านมาที่สามารถใช้เป็น ฐานในการคำนวณราคาอยู่แล้ว ดังนั้น หากประยุกต์ใช้อัตราส่วนดังกล่าวเพื่อประมาณมูลค่าคลื่นย่าน ๙๐๐ MHz โดยคำนวณจากราคาขณะประมูลของคลื่น ๒๑๐๐ MHz มูลค่าคลื่นย่าน ๙๐๐ MHz ก็ควรจะอยู่ที่ ๑๔ THB/MHz/pop ซึ่งสูงกว่าราคาที่ ITU ประเมินไว้ (๑๒ THB/MHz/pop) ทั้งๆ ที่ราคาขณะประมูลคลื่นย่าน ๒๑๐๐ MHz มาจากการประมูลที่แทบไม่มีการแข่งขันกันเสนอราคาแต่อย่างใด และหากเปรียบเทียบกับราคา ประเมินคลื่นย่าน ๒๑๐๐ MHz โดยคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ ก็พบว่า มูลค่าคลื่นย่าน ๙๐๐ MHz ควรจะอยู่ที่ ๒๐ THB/MHz/pop เลย์ทีเดียว

๗. การกำหนดอัตราคิดลด (Discount Rate) ที่ร้อยละ ๓๐ เพื่อตั้ง Reserve Price ยังคงเป็น ประเด็นไม่มีเหตุผลรองรับที่เหมาะสม ซึ่งร้อยละ ๓๐ นี้ได้มาจากความต่างระหว่าง Reserve Price และราคา winning bid โดยปรับค่าให้อยู่ในรูปอัตราส่วน (Reserve Priceหารด้วย Winning Bid) ซึ่งอาจแบ่งเป็นคลื่น ย่านต่างๆ (ตารางที่ ๔)

ตารางที่ ๔ Reserve-auction Price Ratios by Frequency Band

Frequency Group	๗๐๐/๘๐๐ MHz	๘๕๐/๙๐๐ MHz	๑๘๐๐/๑๙๐๐ MHz	AWS/๒๑๐๐ MHz	All
Reserve-auction ratios	๐.๗๓	๐.๗๗	๐.๖๑	๐.๗๗	๐.๗๒

ที่มา: ๙๐๐ MHz and ๑๘๐๐ MHz Spectrum Valuation Report (Final Report) ๕ May ๒๐๑๔

โดยทั่วไป การประมูลคลื่นความถี่ในประเทศจะไม่เปิดเผยมูลค่าคลื่นที่คำนวณได้ ดังนั้น จึงเป็นไปได้ว่าอาจมีการกำหนด Reserve Price เท่ากับมูลค่าคลื่นที่ประเมิน ดังนั้น ในกรณีประเทศไทย การกำหนด Reserve Price ให้ต่ำกว่ามูลค่าคลื่นที่ประมาณได้ โดยอาศัยหลักการคิดดังกล่าวอาจไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการนัก และไม่สามารถรับประกันได้ว่าจะมีการแข่งขันราคาในการประมูล ที่จะผลักดันให้ราคาสูงขึ้นจนใกล้เคียงมูลค่าคลื่นที่ประเมินได้

การกำหนด Reserve Price ยังเป็นการกำหนดราคาในเชิงนโยบายที่ขึ้นอยู่กับพิจารณาถึงโอกาสและความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในการประมูล กล่าวคือ ในการกำหนด Reserve Price ในอัตราสูง (ใกล้เคียงกับมูลค่าคลื่นที่ประมาณค่าได้) จะช่วยจำกัดความเสียหายอันเกิดจากการสมคบกันระหว่างผู้ประมูล และความเสียหายจากความเสี่ยงที่สูงขึ้นที่จะไม่มีการแข่งขันในการประมูลหรือไม่มีผู้ชนะในการประมูล ในขณะที่การกำหนด Reserve Price ในอัตราที่ต่ำ (ต่ำกว่ามูลค่าคลื่นที่ประมาณค่าได้มาก) เป็นการชักชวนให้ผู้ประกอบการรายเล็กหรือรายใหม่เข้าร่วมการประมูล และค่อนข้างมั่นใจได้ว่าคลื่นจะถูกประมูลนำไปใช้ และการประมูลจะเสร็จสิ้นด้วยดี ซึ่งเป็นการลดภาระของทางสำนักงาน กสทช. อย่างไรก็ตาม การกำหนด Reserve Price ในอัตราที่ต่ำ เพิ่มความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายต่อรัฐที่จะได้รับรายได้ต่ำกว่าที่พึงได้ และเพิ่มแรงจูงใจให้มีการสมคบการประมูล

ภายใต้เงื่อนไขที่มีความเสี่ยงที่การแข่งขันในการประมูลจะต่ำนั้น อันเนื่องมาจากคลื่นย่าน ๑๘๐๐ MHz และ ๔๐๐ MHz เป็นคลื่นรองจากการให้บริการ ๓G และเมื่อรวมการประมูล ๒ ครั้งเข้าด้วยกัน จำนวนสินค้าจะมากกว่าจำนวนผู้เข้าประมูล ทำให้การกำหนดราคา Reserve Price เป็นปัจจัยสำคัญ จึงเห็นควรกำหนด Reserve Price ให้ใกล้เคียงกับมูลค่าคลื่นที่ประมาณได้ เพราะจากข้อมูลที่ ITU นำเสนอพบว่า การกำหนดอัตราคิดลดเพียงร้อยละ ๒๐ ก็อยู่ในระดับมาตรฐานสากลและไม่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าร่วมประมูลแต่อย่างใด อีกทั้งอัตราดังกล่าวยังสอดคล้องกับรายงานของคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ ที่แสดงให้เห็นว่า หากมีผู้เข้าร่วมประมูลคลื่นความถี่ ๓ ราย ราคาตั้งต้นโดยเฉลี่ยจะลดลงเพียงร้อยละ ๑๘ อีกทั้งในคราวการประมูลที่วิจิตรอล กสทช. ก็กำหนดให้ราคาประเมินมูลค่าคลื่นความถี่เป็นราคาขั้นต่ำที่ยอมรับได้และเป็นราคาตั้งต้น ซึ่งจะเป็นการประกันความเสียหายจากความล้มเหลวของการแข่งขันในการประมูลได้ดีกว่า

๘. ปัญหาที่ผู้บริโภคประสบในการใช้บริการบนคลื่นย่าน ๒๑๐๐ MHz คือ ค่าบริการมิได้ลดลงร้อยละ ๑๕ อย่างแท้จริง และความเร็วในการรับส่งข้อมูลมิได้สูงตามมาตรฐานและแทบไม่มีความแตกต่างจากเทคโนโลยี ๒G รวมทั้งมีปัญหาเรื่อง Fair Usage Policy ที่ผู้ให้บริการมีการจำกัดความเร็วให้ต่ำลงอย่างมากเมื่อใช้งานครบปริมาณที่กำหนด ในการประมูลครั้งนี้จึงควรมีการป้องกันแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ โดยกำหนดให้ชัดเจนในหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ ตั้งแต่ต้น เพื่อเป็นหลักประกันด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ขณะเดียวกันก็เป็นการเปิดเผยโปร่งใสต่อผู้ซื้อใบอนุญาตด้วย

๙. การไม่ให้แรงจูงใจ (Incentive) กับผู้ประกอบการรายใหม่เพื่อเข้าสู่ตลาด โดยอ้างว่า เพื่อความเท่าเทียมในการแข่งขันและเพื่อความเป็นธรรมนั้น ขัดแย้งกับที่มีการกำหนดมาตรการบางประการเพื่อช่วยเหลือให้ผู้ประกอบการรายเล็กที่ประกอบการภายในตลาดอยู่ก่อนแล้ว เข้าสู่การประมูลได้ง่ายขึ้น ซึ่งสามารถมองได้ว่าเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อผู้ประกอบการรายเดิมเท่านั้น และเป็นการสร้างความไม่เป็นธรรมและความไม่เท่าเทียมในการแข่งขันในอีกลักษณะหนึ่ง

๑๐. ทางคณะกรรมการกิจการของวุฒิสภา เคยให้ความเห็นว่า ควรมีการประเมินมูลค่าคลื่นจากที่ปรึกษาอย่างน้อย ๒ แห่ง เพื่อเทียบเคียงหรือหาค่าเฉลี่ยให้ได้ใกล้เคียงความเป็นจริง การใช้ข้อมูลแหล่งเดียว

อาจเกิดความคลาดเคลื่อนได้ นอกจากนี้ควรมีการหารือกับกระทรวงการคลังหรือรัฐบาลในประเด็นนโยบาย
เรื่องรายได้จากการประมูล เนื่องจากรายได้ดังกล่าวต้องนำส่งรัฐ มีรายได้ของ กสทช.

๑๑. ใน (ร่าง) ประกาศฯ ยังกำหนดให้ใช้เช็คหรือเงินสดเป็นเงินประกัน แทนที่จะใช้หนังสือค้ำ
ประกันจากธนาคาร (Bank Guarantee) อันเป็นบรรทัดฐานเดียวกันกับหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในการจัดซื้อ
จัดจ้างภาครัฐ กรณีนี้อาจทำให้เป็นอุปสรรคต่อผู้ประกอบการขนาดเล็กที่จะเข้าร่วมประมูล ในทางตรงกันข้าม
กลับมีการกำหนดให้ลดสัดส่วนเงินประกันลงให้ต่ำกว่าการประมูลครั้งที่ผ่านมา (จากร้อยละ ๑๐ เป็นร้อยละ
๕) ซึ่งวงเงินดังกล่าวเป็นมาตรการป้องกันความเสี่ยงจากการประมูลโดยไม่สุจริต มิให้รัฐต้องเสียหาย

๑๒. ประเด็นอื่นที่ควรปรับปรุง ได้แก่ เรื่องการกำหนดให้คณะกรรมการต้องรับรองผลการ
ประมูลใน ๗ วัน เป็นการเร่งรัดที่อาจทำให้เกิดการดุลพินิจโดยประมาทและผิดพลาดได้ ในกรณีหากเกิดปัญหา
ความไม่โปร่งใสในการประมูล ซึ่งจำเป็นต้องมีเวลารวบรวมข้อเท็จจริงและเวลาในการพิจารณาอย่างรอบคอบ
เรื่องการเสนอราคา ควรกำหนดให้ชัดเจนว่า จะไม่ยอมรับให้การประมูลยุติที่ราคาตั้งต้น เรื่องระยะเวลาในการ
ยื่นคำขอรับใบอนุญาตควรรณานพอที่ผู้ประกอบการรายใหม่สามารถเตรียมการได้ทัน เพื่อเปิดโอกาสให้มีการ
แข่งขันในการประมูลอย่างเต็มที่ ตลอดจนการระบุสิทธิในการจัดประมูลคลื่นความถี่ล่วงหน้า เมื่อใกล้สิ้นสุด
สัญญา

๑๓. สำนักงาน กสทช. ควรที่จะติดตามรายงานการศึกษาของ ITU ในส่วนของฉบับภาษาไทย
ซึ่งทางที่ปรึกษาเองเคยระบุว่าแล้วเสร็จหลังจากส่งรายงานฉบับสมบูรณ์ภาษาอังกฤษ แล้วนำส่งให้ กสทช.
ทุกท่านโดยเร็วที่สุด”

จึงเรียนมาเพื่อโปรดดำเนินการนำความเห็นของผมต่อการพิจารณาระเบียบวาระที่ ๕.๒.๒
แนบท้ายรายงานการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๕/๒๕๕๗ ด้วย จะขอบคุณยิ่ง



(นายประวิทย์ ลีสถาพรวงศา)

กสทช.

เรียน.....อุป.....

ดำเนินการต่อไป



(นายสุทธกร ตัณฑสิทธิ์)
เลขาธิการ กสทช.

เรียน.....นายเฉลิมชัย.....
เพื่อโปรดดำเนินการต่อไป



(นายเฉลิมชัย กีกเกียรติกุล)
ผู้อำนวยการ
สำนักประธานกรรมการและการประชุม

๑๐ มิ.ย. ๒๕๕๗