

การวิเคราะห์ด้วยหลักการที่สะท้อนและคำนึงถึงต้นทุน (Cost-oriented Pricing)

มติที่ประชุม กสทช. ครั้งที่ ๑๑/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๓ มอบหมายให้สำนักงาน กสทช. กับที่ปรึกษาฯ ทำการศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นอัตราค่าบริการในส่วนที่เกินกว่าสิทธิการใช้งานของรายการส่งเสริมการขาย เพื่อให้การกำหนดอัตราค่าบริการเป็นไปอย่างเหมาะสมและเป็นอัตราที่สะท้อนต้นทุน

ตามหลักการกำกับดูแลอัตราค่าบริการด้วยหลักการที่สะท้อนและคำนึงถึงต้นทุนโดยทั่วไป ถ้าเป็นกรณีของอัตราค่าบริการในตลาดค้าส่งจะใช้วิธีการคิดต้นทุนแบบต้นทุนส่วนเพิ่มระยะยาว (LRIC) ราคาขายปลีกหักด้วยต้นทุนค่าใช้จ่ายการขายและการตลาด (Retail Minus) การกระจายต้นทุนทั้งหมด (FDC) ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะบริการค้าส่ง ในขณะที่อัตราค่าบริการในตลาดค้าปลีกจะใช้วิธีอัตราค่าตอบแทนการลงทุน (ROR) หรือวิธีเพดานราคา (Price Cap) ซึ่งจะใช้กำกับดูแลผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ (SMP) โดยที่ปัจจุบันหลายประเทศทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย ไม่มีผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญในตลาดค้าปลีกของบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ภายในประเทศแล้ว อย่างไรก็ตาม เพื่อช่วยคุ้มครองผู้ใช้บริการไม่ให้ถูกคิดค่าใช้จ่ายบริการนอกโปรในอัตราที่สูงเกินควร และลดผลกระทบจากปัญหา bill shock ในการวิเคราะห์ด้วยหลักการที่สะท้อนและคำนึงถึงต้นทุนจะช่วยสนับสนุนให้การกำกับดูแลอัตราค่าบริการนอกโปรมีข้อมูลสนับสนุนรอบด้านมากขึ้น ดังนั้น สำนักงาน กสทช. และที่ปรึกษาฯ ได้หารือ เรื่อง หลักการที่สมเหตุสมผลเพื่อสะท้อนและคำนึงถึงต้นทุนของอัตราค่าบริการในส่วนที่เกินกว่าสิทธิการใช้งาน ซึ่งต้นทุนของอัตราค่าบริการสามารถเขียนเป็นสมการ ดังนี้

$$Total\ Cost = f(x) = c(Voice) + g(Internet) + h(SMS) + m(MMS) + s(Others)$$

ทั้งนี้ รูปแบบของอัตรานอกโปรมีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ให้ผู้ใช้บริการใช้เกินสิทธิที่ได้รับนั่นคือมีลักษณะเป็นเหมือนกำแพง (barrier) ประกอบกับข้อสรุปที่ได้การประชุมหารือร่วมกับที่ปรึกษาฯ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และข้อมูลจากการสำรวจความคิดเห็นผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ พบว่า ประเด็นเรื่องการบริหารจัดการโครงข่ายโทรคมนาคม (Network Capacity Management) เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อต้นทุนการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ และมีลักษณะเหมือนกำแพง (barrier) มากกว่า กล่าวคือ กรณีการให้บริการนอกโปรในปริมาณมากพร้อมๆ กันอาจทำให้ผู้ใช้บริการไม่สามารถรองรับการใช้งานและเกิดปัญหา over capacity ได้ ดังนั้นการกำกับดูแลอัตรานอกโปรให้มีความเหมาะสมไม่สูงหรือต่ำจนเกินไปย่อมสามารถป้องกันการเกิดปัญหา over capacity ได้ ดังนั้น ในการพิจารณาแนวทางการกำกับดูแลอัตรานอกโปรเพิ่มเติมด้วยหลักการที่สะท้อนและคำนึงถึงต้นทุนในมิติการบริหารจัดการโครงข่ายโทรคมนาคม Over Capacity ดังนี้

ในการกำหนดอัตราค่าบริการนอกโปร โดยพิจารณาต้นทุนต่อหน่วยบริการทั้งหมด ๒ ส่วน คือ (๑) ต้นทุนค้าส่งและต้นทุนค้าปลีก รวมกับ (๒) ต้นทุนหรือภาระที่เป็นผลกระทบจากการชดเชยรายได้ที่ลดลงจากการปรับลดอัตราค่าบริการนอกโปร

(๑) ต้นทุนค้าส่งและต้นทุนค้าปลีก

ต้นทุนการบริหารจัดการโครงข่ายโทรคมนาคมถือเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนค้าส่ง ต้นทุนการบริหารจัดการโครงข่ายโทรคมนาคมสามารถสะท้อนอยู่ในรูปอัตราค่าตอบแทนบริการข้ามโครงข่าย

โทรคมนาคมไร้สายภายในประเทศ (Domestic Roaming) ได้ เพราะเป็นอัตราสะท้อนต้นทุนที่ผู้ให้บริการรายหนึ่งยอมจ่ายให้ผู้ให้บริการรายอื่นเพื่อให้ได้บริการที่ตนเองไม่สามารถรองรับหรือให้บริการ ซึ่งอาจเกิดขึ้นหรือเทียบเคียงกับกรณีของ Over Capacity ได้ ทั้งนี้อัตรา Domestic Roaming ซึ่งระบุไว้ตามข้อเสนออัตราค่าตอบแทนบริการข้ามโครงข่ายโทรคมนาคมไร้สายภายในประเทศ (ข้อเสนอฯ) ถือเป็นอัตราสูงสุดที่ผู้ให้บริการโครงข่ายสามารถเรียกเก็บจากผู้ให้บริการรายอื่น โดยที่อัตรา Domestic Roaming ซึ่งระบุไว้ตามข้อเสนอฯ อาจสูงกว่าอัตราที่ระบุไว้ในสัญญาการใช้โครงข่ายโทรคมนาคมไร้สายภายในประเทศได้ นอกจากนี้บริการข้ามโครงข่ายโทรคมนาคมไร้สายภายในประเทศมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบโครงข่ายเสมือน ดังนั้น จึงเทียบเคียงวิธีพิจารณาดำเนินการค่าส่งและต้นทุนค่าปลีกตามข้อ ๑๕ ของประกาศบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบโครงข่ายเสมือน คือ ต้นทุนค่าส่งประกอบด้วยค่าตอบแทนบริการข้ามโครงข่ายโทรคมนาคมไร้สายภายในประเทศ และค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม (ถ้ามี) ซึ่งเป็นต้นทุนที่ต้องจ่ายเพิ่มในกรณีของบริการเสียงหากมีการโทรไปที่โครงข่ายอื่นที่ไม่ใช่โครงข่ายของผู้ให้บริการ Domestic Roaming ในขณะที่ต้นทุนค่าปลีกประมาณการอยู่ที่ร้อยละ ๓๐ ของผลรวมของต้นทุนค่าส่งและต้นทุนค่าปลีก ซึ่งคำนวณได้เป็นดังนี้

ตารางที่ ๑ ค่าเฉลี่ยข้อเสนออัตราค่าตอบแทนบริการข้ามโครงข่ายโทรคมนาคมไร้สายภายในประเทศ (Mobile Domestic Roaming) และอัตราอ้างอิงค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม (Interconnection Charge)

ข้อเสนออัตราค่าตอบแทนบริการข้ามโครงข่ายโทรคมนาคมไร้สายภายในประเทศ ^๑ (Mobile Domestic Roaming)				
	Voice (บาท/นาที)	SMS (บาท/ข้อความ)	MMS (บาทต่อข้อความ)	Data (บาทต่อเมกะไบต์)
ค่าเฉลี่ยของผู้ประกอบการ ๕ รายหลัก	๐.๖๘	๐.๒๘๗๕	๑.๑๙	๐.๕๒๕
อัตราอ้างอิงค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม (Interconnection Charge)				
Voice Call termination (บาท/นาที)	๐.๑๓	N/A	N/A	N/A

ที่มา: สำนักโครงข่ายพื้นฐาน การใช้และเชื่อมต่อโครงข่าย (สำนักงาน กสทช.)

ต้นทุนค่าส่งของบริการเสียงคำนวณได้จากผลรวมของต้นทุน Domestic Roaming และ Voice Call termination นอกจากนี้ ต้นทุนค่าปลีกประกอบด้วยต้นทุนการตลาดและค่าใช้จ่ายในการขายและบริการ (G&A Cost) ทั้งนี้ ต้นทุนค่าปลีกคิดเป็น ๓๐% ต้นทุนทั้งหมด โดยสัดส่วนดังกล่าวอ้างอิงจากหลักการ retail minus ตาม (ร่าง) ประกาศ กสทช. เรื่อง บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบโครงข่ายเสมือน ดังนี้

$$\text{ต้นทุนต่อหน่วยบริการ}^๒ = \text{ต้นทุนค่าส่ง} / ๗๐\%$$

^๑ อัตรา Domestic Roaming ไม่รวมค่าเชื่อมต่อโครงข่าย

^๒ ต้นทุนต่อหน่วยบริการ = ต้นทุนค่าส่ง + ต้นทุนค่าปลีก

ต้นทุนค่าปลีก = ต้นทุนต่อหน่วยบริการ X ๓๐%

ต้นทุนต่อหน่วยบริการ = ต้นทุนค่าส่ง + (ต้นทุนต่อหน่วยบริการ X ๓๐%)

ต้นทุนต่อหน่วยบริการ - (ต้นทุนต่อหน่วยบริการ X ๓๐%) = ต้นทุนค่าส่ง

ผลจากการคำนวณต้นทุนตามแนวทางการกำหนดอัตราค่าบริการในส่วนที่เกินกว่าสิทธิการใช้งานซึ่งค่านึงถึงต้นทุนในมิติ Over Capacity เป็นดังนี้

ตารางที่ ๒ แนวทางการกำหนดอัตราค่าบริการในส่วนที่เกินกว่าสิทธิการใช้งานซึ่งค่านึงถึงต้นทุนในมิติ Over Capacity ซึ่งประกอบด้วยอัตรา Domestic Roaming, Voice Call Termination และต้นทุนค่าปลีก

แนวทางการกำหนดอัตราค่าบริการในส่วนที่เกินกว่าสิทธิการใช้งานซึ่งค่านึงถึงต้นทุนในมิติ Over Capacity ซึ่งประกอบด้วยอัตรา Domestic Roaming, Voice Call Termination และต้นทุนค่าปลีก				
	Voice (บาท/นาที)	SMS (บาท/ข้อความ)	MMS (บาท/ข้อความ)	Data (บาท/เมกะไบต์)
ค่าเฉลี่ย	๑.๑๖	๐.๔๑	๑.๗๐	๐.๗๕

ที่มา: จากการคำนวณของสำนักงาน กสทช.

(๒) ต้นทุนหรือภาระที่เป็นผลกระทบจากการชดเชยรายได้ที่ลดลงจากการปรับลดอัตราค่าบริการนอกโปร

จากผลการศึกษาของที่ปรึกษาฯ ผลกระทบจากการกำกับดูแลด้านอัตราค่าบริการนอกโปร เมื่อมีการกำกับดูแลอัตราค่าบริการนอกโปรแล้วจะเกิดผลกระทบ ๒ ทาง คือ การลดลงของรายได้จากอัตราค่าบริการนอกโปรลดลง และการลดลงของรายได้จากการเปลี่ยนไปใช้ในโปรที่มีขนาดเล็กลงร้อยละ ๒๐^๓ จากผลการศึกษาของที่ปรึกษาฯ ผลกระทบส่วนใหญ่เกิดจากการลดลงของรายได้จากค่าบริการนอกโปร โดยผลกระทบต่อบริการเสียงคิดเป็นร้อยละ ๓๘.๐๖ และบริการข้อมูลคิดเป็นร้อยละ ๑๘.๒๗ ในส่วนบริการ SMS และ MMS มีสัดส่วนผลกระทบเท่ากันคิดเป็นร้อยละ ๐.๓๘ ดังนั้น สำนักงาน กสทช. เห็นว่า หาก กสทช. เห็นสมควรให้นำผลกระทบที่เกิดจากการลดลงของรายได้จากค่าบริการนอกโปรมาพิจารณาร่วมด้วยในการคำนวณอัตราค่าบริการนอกโปรตามมติการบริหารจัดการโครงข่ายโทรคมนาคม เนื่องจากเป็นผลกระทบทางตรง จะมีผลลัพธ์ของอัตราค่าบริการนอกโปรตามที่แสดงในตารางที่ ๓

(1-๓๐%) X ต้นทุนต่อหน่วยบริการ = ต้นทุนค่าส่ง

ต้นทุนต่อหน่วยบริการ = ต้นทุนค่าส่ง/(1-๓๐%)

^๓ สัดส่วนดังกล่าวเป็นไปตามค่าชี้แจงของที่ปรึกษาฯ เรื่อง ค่าเฉลี่ยของการลดลงแต่ละชั้นของรายการส่งเสริมการขาย

ตารางที่ ๓ ผลกระทบจากการกำกับดูแลด้านอัตราค่าบริการนอกโปร

รายการผลกระทบ	สัดส่วนผลกระทบ (ร้อยละ)
การลดลงของรายได้จากอัตราค่าบริการนอกโปรลดลง (ล้านบาทต่อปี)	๕๖.๗๑
๑.๑ บริการเสียง (Voice)	๓๘.๐๖
๑.๒ บริการข้อมูล (Data)	๑๘.๒๗
๑.๓ บริการ SMS และบริการ MMS	๐.๓๘

ผลการคำนวณอัตราค่าบริการนอกโปรตามมติการบริหารจัดการโครงข่ายร่วมกับผลกระทบจากการชดเชยรายได้ที่ลดลงจากการปรับลดอัตราค่าบริการนอกโปร ดังนี้

อัตราค่าบริการนอกโปร = (อัตราค่าบริการนอกโปรซึ่งคำนึงถึงต้นทุนในมิติ Over Capacity ซึ่งประกอบด้วยอัตรา Domestic Roaming, Voice Call Termination และต้นทุนค่าปลีก) \times (1 + ผลกระทบจากการลดลงของรายได้เนื่องจากอัตราค่าบริการนอกโปรลดลง)

ตารางที่ ๔ อัตราค่าบริการนอกโปรคำนึงถึงต้นทุนตามมติการบริหารจัดการโครงข่ายโทรคมนาคมรวมกับการชดเชยให้ด้วยผลกระทบจากการลดลงของรายได้บางส่วน

	Voice (บาท/นาที)	SMS (บาท/ข้อความ)	MMS (บาท/ข้อความ)	Data (บาท/เมกะไบต์)
อัตราค่าบริการนอกโปร	๑.๖๐	๐.๕๑	๑.๗๐	๐.๘๙

ที่มา: จากการคำนวณของสำนักงาน กสทช.

อย่างไรก็ดี อัตราค่าบริการ SMS และ MMS ที่คำนวณได้นั้นต่ำกว่าอัตราตามประกาศ กสทช. เรื่องการกำหนดและกำกับดูแลโครงสร้างอัตราค่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ภายในประเทศ ซึ่งไม่สมเหตุสมผลในการบังคับใช้ ประกอบกับปริมาณการใช้งานของบริการ SMS และ MMS มีไม่มากจึงเป็นบริการที่ไม่ได้รับผลกระทบจากการกำกับดูแลนอกโปรมากนัก

การกำกับดูแลอัตราค่าบริการนอกโปรของรายการส่งเสริมการขายถือเป็นการคุ้มครองสิทธิในการใช้งานของผู้ใช้บริการไม่ให้ถูกคิดค่าบริการในอัตราที่สูงเกินควร อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลต้องคำนึงถึงข้อดีและข้อจำกัดรวมทั้งผลกระทบจะเกิดขึ้นต่อผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด กล่าวคือ ผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในระบบเติมเงิน (Prepaid) และผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในระบบรายเดือน (Postpaid) รวมถึงผลกระทบที่มีต่อผู้ให้บริการ จากผลการศึกษาของทีปรีกษาฯ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ รวมทั้งจากการศึกษาเพิ่มเติมของสำนักงาน กสทช. และทีปรีกษาฯ พบว่า แนวทางในการกำกับดูแลอัตราค่าบริการนอกโปรสามารถดำเนินการได้ในสองแนวทางหลักได้แก่ การกำหนดอัตราค่าบริการนอกโปรจากความเต็มใจที่จะจ่ายของผู้ใช้บริการ และการ

กำหนดอัตราค่าบริการนอกโพรจากหลักการที่สะท้อนและคำนึงถึงต้นทุน ซึ่งแต่ละวิธีจะมีข้อดีและข้อจำกัดที่แตกต่างกัน การกำหนดจากความเต็มใจที่จะจ่ายของผู้ใช้บริการสะท้อนถึงความเต็มใจที่จะจ่ายของผู้ใช้บริการต่ออัตราค่าบริการนอกโพรภายใต้บริบทที่แตกต่างกันซึ่งมีข้อดีคือสะท้อนความพอใจของผู้ใช้บริการโดยตรงแต่มีข้อจำกัดคือเป็นความพอใจจากมุมมองของผู้ใช้บริการเพียงด้านเดียวและไม่มีการนำเรื่องต้นทุนมาประกอบการพิจารณา ในส่วนของการกำหนดอัตราค่าบริการนอกโพรจากวิธีสะท้อนต้นทุน ค่าที่ได้เป็นอัตราที่สะท้อนต้นทุนการให้บริการในแต่ละประเภทบริการ อย่างไรก็ตามเนื่องจากข้อจำกัดของการได้มาของข้อมูลต้นทุนจากผู้ให้บริการอาจทำให้ค่าที่ได้ไม่สามารถสะท้อนต้นทุนอัตราค่าบริการในส่วนที่เกินกว่าสิทธิการใช้งานได้ทั้งหมด

ด้วยข้อดี และข้อจำกัดที่แตกต่างกัน ประกอบกับวัตถุประสงค์หลักของการกำกับดูแลอัตราค่าบริการนอกโพรคือ เพื่อคุ้มครองผู้ใช้บริการไม่ให้ถูกคิดค่าใช้บริการนอกโพรในอัตราที่สูงเกินควร และลดผลกระทบจากปัญหา bill shock อีกทั้งไม่ก่อให้เกิดภาระอันเกินสมควรแก่ผู้ใช้บริการ ในการนี้ได้กำหนดอัตราค่าบริการนอกโพรที่สำรวจจากความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ (Willingness to pay) ซึ่งได้มาจากผลการศึกษาของที่ปรึกษา ซึ่งเหมาะสมกว่ามิติอื่นเพราะเป็นการคำนึงถึงค่าเฉลี่ยของผู้ใช้บริการ ซึ่งมาจากการสำรวจจากมิติของผู้ใช้บริการอย่างแท้จริง และมีระยะเวลาดำเนินงานของโครงการถึง ๓๐๐ วัน ซึ่งพบว่าอัตราค่าบริการนอกโพรที่คำนวณจากค่าเฉลี่ยของผู้ใช้บริการมีข้อมูลเชิงประจักษ์และมีความน่าเชื่อถือ ประกอบกับในการศึกษาเพิ่มเติมในส่วนอัตราค่าบริการนอกโพรสะท้อนต้นทุน เมื่อเปรียบเทียบอัตราค่าบริการนอกโพรที่คำนวณด้วยวิธี Willingness to Pay กับอัตราค่าบริการนอกโพรตามมิติการบริหารจัดการโครงข่ายโทรคมนาคมรวมกับการชดเชยให้ด้วยผลกระทบจากการลดลงของรายได้ พบว่า อัตราค่าบริการเสียงและอัตราค่าบริการข้อมูลมีอัตราค่าบริการนอกโพรที่ใกล้เคียงกัน ในขณะที่บริการ SMS และ MMS นั้น อัตราที่สะท้อนต้นทุนจะต่ำกว่าวิธี Willingness to Pay และต่ำกว่าอัตราในโพรที่ใช้กำกับดูแล ดังนั้น จึงเห็นควรกำหนดอัตราค่าบริการนอกโพรตามวิธี Willingness to Pay ซึ่งมีอัตราใกล้เคียงกับอัตราที่คิดตามแนวทางที่คำนึงถึงต้นทุนรวมกับการชดเชยด้วยต้นทุนหรือภาวะที่เป็นผลกระทบจากการลดลงของรายได้บางส่วนเช่นกัน สรุปได้ดังนี้

ตารางที่ ๕ อัตราค่าบริการนอกโพร

	Voice (บาท/นาที)	SMS (บาท/ข้อความ)	MMS (บาท/ข้อความ)	Data (บาท/เมกะไบต์)
อัตราค่าบริการนอกโพร	๑.๖๐	๒.๕๐	๔.๕๐	๐.๙๐