



ด่วนที่สุด บันทึกข้อความ

หน่วยงาน ส่วนงานเลขานุการ กสทช. รศ. ดร. ศุภชัย ศุภชลาศัย (โทร. ๑๒๐๖)

ที่ สทช ๑๐๐๕ / ๒๗๓ วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๖

เรื่อง ความเห็นประกอบรายงานการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๒๑/๒๕๖๖ วันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๖ วาระที่ ๔.๑

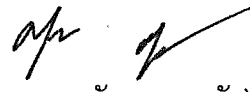
๑) เรียน ลสทช.


ตามที่ได้มีการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๒๑/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๕ และในการพิจารณาระเบียบวาระที่ ๔.๑ เรื่อง การรายงานการรวมธุรกิจระหว่างบริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด และบริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) (วาระต่อเนื่อง) ผมขอเปิดเผยความเห็นแนบท้ายรายงานการประชุม จำนวน ๕ หน้า ทั้งนี้ เพื่อเป็นไปตามนัยมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีรายละเอียดตามเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดดำเนินการต่อไป จะขอบคุณยิ่ง

ที่ สทช1005 273/2566
จาก(ผชท.) 15 พ.ย 2566 13:15
รับโดย(ปบ.) เลขรับ 2407
16 พ.ย. 2566 13:32:42 2407

๒) เรียน.....อปบ.....
เพื่อโปรดดำเนินการต่อไป


(รศ. ดร. ศุภชัย ศุภชลาศัย)
กสทช.


(นายเสนห์ สายวงศ์)
ผชท. รก. ลสทช.
๑๕ พ.ย. ๒๕๖๖

ความเห็นต่อวาระที่ 4.1

การรายงานการรวมธุรกิจระหว่างบริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ตเวิร์ค จำกัด และ บริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน)

จากการที่ บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ตเวิร์ค จำกัด และ บริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) ได้ยื่นขอรวมธุรกิจต่อสำนักงาน กสทช. ซึ่งในการประชุมครั้งที่ 8/2566 เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2566 กสทช. มีมติเห็นชอบให้สำนักงานฯ ดำเนินการตามแผนงาน (Roadmap) กรณีการรวมธุรกิจฯ โดยแผนงานดังกล่าวกำหนดให้มีการดำเนินการเช่นเดียวกับกรณีการรวมธุรกิจที่ผ่านมา เพื่อให้เกิดความเท่าเทียม โปร่งใส และเป็นธรรม กล่าวคือ ให้ตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาและวิเคราะห์กรณีการรวมธุรกิจฯ ขึ้นมา 4 ชุด ได้แก่ คณะอนุกรรมการฯ ด้านกฎหมาย คณะอนุกรรมการฯ ด้านคุ้มครองผู้บริโภคและสิทธิพลเมือง คณะอนุกรรมการฯ ด้านเทคโนโลยี และ คณะอนุกรรมการฯ ด้านเศรษฐศาสตร์ การจัดทำให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในวงจำกัด (Focus Group) รวมทั้งให้สำนักงานฯ ดำเนินการจัดจ้างที่ปรึกษาในประเทศและต่างประเทศ เพื่อทำการศึกษาผลกระทบจากการรวมกิจการในมิติต่างๆ ซึ่งการดำเนินการเหล่านี้ก็เพื่อให้ กสทช. มีข้อมูลประกอบการพิจารณาอย่างรอบคอบ รอบด้าน และเพื่อให้การพิจารณาเป็นไปโดยรอบคอบเป็นธรรม ทั้งนี้ เนื่องจากการพิจารณาการขอรวมธุรกิจนี้อาจส่งผลกระทบอย่างกว้างขวาง ทั้งต่อประชาชนผู้ใช้บริการ และภาคส่วนอื่นๆ

ดังนั้น รายงานการวิเคราะห์การรวมธุรกิจของที่ปรึกษาในประเทศและต่างประเทศจึงเป็นส่วนที่มีความสำคัญอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับการพิจารณาผลกระทบในด้านเศรษฐศาสตร์ ซึ่งจะใช้ร่วมกับผลการศึกษาที่ได้จากคณะอนุกรรมการฯ ด้านเศรษฐศาสตร์ที่ขณะนี้ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว โดยสำนักงานฯ ได้ลงนามในสัญญาเพื่อจัดจ้างที่ปรึกษาในประเทศเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2566 และลงนามจัดจ้างที่ปรึกษาต่างประเทศเมื่อวันที่ 4 กันยายน 2566

อนึ่ง เมื่อวันศุกร์ที่ 20 ตุลาคม 2566 สำนักงานฯ ได้นำส่งเอกสารเพื่อประกอบการประชุม กสทช. ครั้งที่ 21/2566 ในวันที่ 25 ตุลาคม 2566 ในวาระที่ 4.1 ส่วนหนึ่งของเอกสารแนบวาระดังกล่าว ได้แก่ รายงานการดำเนินงาน (งวดที่ 2) จากที่ปรึกษาในประเทศที่ได้นำส่งสำนักงานฯ กสทช. เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2566 และ Early Final Result Report จากที่ปรึกษาต่างประเทศที่ได้นำส่งสำนักงานฯ กสทช. เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2566 เช่นกัน ดังนั้น การศึกษาจากต่างประเทศจึงเป็นเพียง Early Final Result เท่านั้น ส่วนของที่ปรึกษาในประเทศเป็นการส่งรายงานการดำเนินการ งวดที่ 2

อย่างไรก็ตาม เห็นว่ารายงานจากที่ปรึกษาในประเทศและต่างประเทศดังกล่าวยังขาดเนื้อหาที่สำคัญ อย่างมีนัยสำคัญ รวมถึงมีข้อนำส่งเกตบางประการ ดังนี้

1. รายงานจากที่ปรึกษาต่างประเทศ

- ขอบเขตของงาน (Term of Reference) ระบุให้ที่ปรึกษาต่างประเทศต้องส่งงานงวดที่ 1 รายงานการดำเนินงานเบื้องต้น (Inception Report) และรายงานความก้าวหน้า ครั้งที่ 1 (Progress Report 1) ภายใน 30 วันนับถัดจากวันลงนามในสัญญา (4 ตุลาคม 2566) ซึ่ง Progress Report 1 ดังกล่าวจะประกอบไปด้วยการวิเคราะห์ในประเด็นต่างๆ ได้แก่ โครงสร้างผู้ถือหุ้น ตลาดที่เกี่ยวข้อง คู่แข่งขันในตลาดที่เกี่ยวข้อง ผลกระทบที่เกิดจากการรวมธุรกิจแบบแนวนอน ผลกระทบที่เกิดจากการรวมธุรกิจแบบแนวตั้ง อุปสรรคการเข้าสู่ตลาดหลังการรวมธุรกิจ การครอบครองโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นหลังการรวมธุรกิจ และเสนอเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะที่เหมาะสม

จากขอบเขตการดำเนินงานดังกล่าวมีข้อนำส่งเกตว่า งานงวดที่ 1 ไม่ได้รวมถึงการวิเคราะห์ผลกระทบของการรวมธุรกิจโดยใช้วิธีทางเศรษฐศาสตร์เชิงปริมาณ ได้แก่ ผลกระทบด้านราคาโดยใช้วิธี Upward Pricing Pressure (UPP) หรือ Merger Simulation การวิเคราะห์ผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ความมีประสิทธิภาพ เป็นต้น (การศึกษาเหล่านี้จะอยู่ใน Progress Report 2 ซึ่งที่ปรึกษาต้องส่งภายใน 60 วัน นับถัดจากวันลงนามในสัญญา หรือภายในวันที่ 3 พฤศจิกายน 2566)

- เอกสารของที่ปรึกษาต่างประเทศที่สำนักงานฯ นำส่งให้ กสทช. เป็นเพียง “Early Final Result Report” ซึ่งเป็นงานงวดพิเศษที่ไม่ได้มีการระบุอยู่ใน TOR แต่อย่างไรก็ตาม จึงเป็นข้อนำส่งเสียว่า ทางสำนักงานฯ ได้เร่งและ/หรือร้องขอให้ที่ปรึกษาต่างประเทศจัดส่งเอกสารนี้มาก่อน

- ในเอกสาร “Early Final Result Report” นี้ที่ปรึกษาต่างประเทศระบุว่า เป็นเพียงการสรุปเบื้องต้นเท่านั้น ผลลัพธ์จึงเปลี่ยนแปลงได้ในรายงานที่จะส่งในวันที่ 3 พฤศจิกายน 2566 จึงสามารถสรุปได้ว่า เนื้อหาในเอกสารเป็นข้อมูลที่ได้จากการศึกษาของที่ปรึกษาต่างประเทศซึ่งยังไม่นิ่ง และการวิเคราะห์ผลกระทบอาจเปลี่ยนแปลงได้ จึงจะกระทบไปถึงข้อเสนอแนะ (Recommendation) ในเรื่องเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะ (Remedies) (หากมี) ที่ไม่สามารถพิจารณา กำหนดจากข้อมูลที่ยังไม่นิ่งได้ ดังนั้น จึงต้องรอการส่งงานตามงวดที่ 2 ซึ่งจะเป็นรายงานก่อนปิดโครงการ เพราะจะไม่มีเปลี่ยนแปลงใดๆ อีก โดยตามสัญญา รายงานความก้าวหน้าครั้งที่ 2 นี้จะถูกนำส่งในวันที่ 3 พฤศจิกายน 2566

2. รายงานจากที่ปรึกษาในประเทศ

- เอกสารของที่ปรึกษาในประเทศที่สำนักงานฯ นำส่งให้ กสทช. ได้แก่ “รายงานการดำเนินงาน (งวดที่ 2)” ซึ่งตามขอบเขตของงาน (Term of Reference) เป็นเพียง “บทวิเคราะห์เบื้องต้น” ตามขอบเขตของงานทั้งหมดเท่านั้น โดยตามสัญญาจ้างเป็นการส่งงานภายใน 30 วันนับแต่วันลงนามในสัญญา (14 ตุลาคม 2566) ซึ่งยังต้องมีการส่งงานงวดที่สามอันเป็นงวดสุดท้าย ได้แก่ รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) ในวันที่ 13 พฤศจิกายน 2566 ทำให้มีหลายประเด็นที่ยังไม่เสร็จสมบูรณ์
- ในประเด็นการวิเคราะห์ผลกระทบของการรวมธุรกิจ (หัวข้อ 8.1.2 หน้า 409) การวิเคราะห์ที่ต้องประกอบด้วย (ก) การวิเคราะห์แบบจำลองดุลยภาพทั่วไป (CGE) ตามหัวข้อ 8.1.2.1 หน้า 409 และ (ข) การวิเคราะห์ผลกระทบเชิงเศรษฐศาสตร์โดยใช้ Upward Pricing Pressure Model (UPP) และ Merger Simulation Model ตามหัวข้อ 8.2 หน้า 412 ซึ่งมีประเด็นที่ยังขาดความสมบูรณ์ ดังนี้
 - ในหัวข้อการวิเคราะห์ดุลยภาพทั่วไป ซึ่งเป็นส่วนที่ต้องคำนวณถึงผลกระทบต่อเศรษฐกิจส่วนรวมยังไม่ปรากฏ เช่น ผลกระทบด้านการเพิ่มขึ้นของราคาอันเกิดจากการควมรวมที่มีต่อเศรษฐกิจสาขาอื่นและเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ดังนั้น จึงถือได้ว่า รายงานงวดที่สองนี้ยังไม่เสร็จสมบูรณ์ โดยในสัญญาการจ้างที่ปรึกษาผนวก 1 ข้อ 4 ขอบเขตการดำเนินงาน ในข้อ 4.10.2 ได้ระบุให้ที่ปรึกษาต้องวิเคราะห์ถึง “ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับภาคส่วนอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจต่างๆ”
 - ในการวิเคราะห์ Merger Simulation งานของที่ปรึกษาใช้แนวทางการประมาณค่าอุปสงค์ เช่นเดียวกับที่ทางคณะทำงานภายใต้คณะกรรมการฯ ด้านเศรษฐศาสตร์ใช้ แต่มีการเลือกใช้ตัวแปรที่แตกต่างกัน เช่น ตัวแปรด้านความหนาแน่นของประชากร และ ตัวแปรด้านรายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากรของภาคต่างๆ ซึ่งเป็นตัวแปรที่มีนัยสำคัญทางสถิติ อย่างไรก็ตามทางที่ปรึกษาไม่ได้มีการเสนอถึงความถูกต้องของแบบจำลอง คือไม่มีการแสดงค่า R-Square และ ค่าสถิติ F เป็นต้น ผลก็คือทำให้ค่าการประมาณแตกต่างจากงานของคณะกรรมการฯ ด้านเศรษฐศาสตร์เป็นอย่างมาก และจะเห็นว่าผลการประมาณการที่ทำนายอาจมีปัญหาได้ ดังเห็นจากค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรที่มีค่าสัมประสิทธิ์เท่ากับ 0.000 ทั้งสองตัวแปร ดังนั้นสำนักงานฯ จึงควรเชิญทางที่ปรึกษามาแลกเปลี่ยนความรู้ก่อนจะส่ง Final Report เพื่อให้มีการปรับปรุง

- ในการวิเคราะห์ UPP ด้วยผลจาก Merger Simulation ที่ปรึกษาไม่ได้มีการพิจารณาบริการที่มีความเร็วในการดาวน์โหลดต่างกัน ทำให้ไม่สามารถอธิบายแรงจูงใจในการขึ้นราคาในกลุ่มความเร็วเดียวกัน และแรงจูงใจในการขึ้นราคาในกลุ่มที่ความเร็วต่างกันได้ ที่ปรึกษาอาจต้องอธิบายถึงเหตุผลที่ไม่แบ่งกลุ่มบริการตามความเร็วดาวน์โหลดในรายงานด้วย นอกจากนี้ทางที่ปรึกษายังไม่มีการพิจารณาผลของการประมาณการในกรณีที่ระดับของความร่วมมือที่แตกต่างกัน
- ทางที่ปรึกษามีการคำนวณอัตราค่าบริการโดยใช้วิธีการ Hedonic Pricing โดยเชื่อว่า ราคาขึ้นกับส่วนแบ่งตลาดอย่างมีนัยสำคัญ และส่วนแบ่งตลาดจะเปลี่ยนแปลงไปหลังมีการควบรวมกิจการ ผลการศึกษามีความขัดแย้งกับผลการศึกษาในสองกรณีแรกที่ที่ปรึกษาดำเนินการเองหรือไม่

- การวิเคราะห์ความมีประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นจากการควบรวมธุรกิจ ที่ปรึกษายังไม่ได้มีการตอบคำถามตามข้อ 4.11 ของผนวก 1 สัญญาจ้างที่ปรึกษา (หน้า 3) ที่ให้ทางที่ปรึกษาวิเคราะห์ความมีประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นของการรวมธุรกิจในด้านต่างๆ และหากไม่มีการรวมธุรกิจเกิดขึ้น ประสิทธิภาพดังกล่าวจะเกิดขึ้นหรือไม่ ที่ปรึกษาเพียงแต่ระบุส่วนเกินผู้บริโภคและส่วนเกินผู้ผลิตก่อนการรวมธุรกิจ ซึ่งเรื่องนี้มีความสำคัญเพราะจะได้ระบุถึงผลกระทบที่นอกเหนือจากราคาจากการรวมธุรกิจ

- สำหรับการวิเคราะห์ด้านกฎหมายในแง่ของเนื้อหา ในช่วงต้นเป็นการนำมาตราของกฎหมายมาวางเรียงต่อกัน โดยไม่มีการตีความ วิเคราะห์ ให้เห็นความเชื่อมโยงของวิธีการปรับใช้หรือลำดับขั้นตอนการปรับใช้นอกจากนี้ ควรมีการวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายในอดีตกับปัจจุบันว่าแตกต่างหรือเหมือนกันอย่างไร ด้วยเหตุผลใด รวมทั้งควรมีเอกสารอ้างอิงทางกฎหมาย โดยเฉพาะคำพิพากษา คำวินิจฉัยของกฤษฎีกา รวมถึงรายงานการยกร่างกฎหมายแต่ละฉบับ เพื่อสามารถตีความ วิเคราะห์บทบัญญัติได้อย่างถูกต้อง ซึ่งไม่ปรากฏในรายงานฉบับนี้แต่อย่างใด

- โดยสรุป รายงานงวดที่สองนี้ยังไม่ครบตามสัญญาการจ้างที่ปรึกษา ผนวก 1 ข้อ 4 ขอบเขตการดำเนินงาน (หน้า 2 และหน้า 3) ทำให้ยังไม่เห็นถึงผลกระทบของการควบรวมได้อย่างรอบด้านที่มีความชัดเจน ซึ่งทางที่ปรึกษาต้องทำให้ครบตามขอบเขตการดำเนินงานในการส่งงานงวดที่สามต่อไปจึงจะสามารถนำมาใช้ในการพิจารณาได้ โดยเฉพาะในเรื่องของการกำหนดมาตรการเยียวยาที่เหมาะสม (หากมี) ได้

ดังนั้น จากการที่รายงานของที่ปรึกษาในประเทศและต่างประเทศยังขาดความสมบูรณ์ จึงไม่เพียงพอที่จะสามารถนำมาใช้เพื่อพิจารณาตัดสินใจได้ เพราะหากไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนแม่นยำถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแล้ว ย่อมส่งผลให้ไม่สามารถกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการได้ ในกรณีที่ต้องมีมาตรการเฉพาะ

ทั้งนี้ จึงเห็นควรให้รอรายงานความก้าวหน้า ครั้งที่ 2 (Progress Report 2) ของที่ปรึกษาต่างประเทศ โดยที่ปรึกษาต่างประเทศต้องยืนยันว่าผลที่ได้นี้ไม่มีการเปลี่ยนแปลงและมีความถูกต้องตามหลักวิชาการ (เช่นเดียวกับที่ปรึกษาต่างประเทศของกรณีรวมธุรกิจครั้งที่ผ่านมา) ในส่วนของที่ปรึกษาในประเทศนั้น ให้สำนักงานฯ ดำเนินการเจรจาเพื่อให้ผลการศึกษาในงวดที่ 3 เสร็จพร้อมกันกับ Progress Report 2 ของที่ปรึกษาต่างประเทศ เพื่อให้ กสทช. มีเวลาพิจารณาผลการศึกษาของที่ปรึกษาทั้ง 2 ราย ทั้งนี้ รายงานของที่ปรึกษาทั้ง 2 รายต้องแสดงวิธีการและผลลัพธ์ในเรื่องของการคาดการณ์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการรวมธุรกิจอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ รวมทั้งให้มีการจัดประชุม กสทช. นัดพิเศษเพื่อพิจารณาการรวมธุรกิจครั้งนี้ตามมติที่ประชุม กสทช. ครั้งที่ 19/2566 เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2566 โดย กสทช. มีมติให้เลื่อนการพิจารณาเพื่อให้สำนักงานฯ หาข้อมูลให้ครบถ้วน และจัดประชุมนัดพิเศษเพื่อพิจารณาเรื่องนี้โดยเฉพาะในวันศุกร์ที่ 10 พฤศจิกายน 2566 เพื่อไม่ให้ล่าช้าจนเกินไป โดยให้แจ้งกำหนดการประชุมดังกล่าวให้ผู้รวมธุรกิจและสาธารณชนรับทราบด้วย