



ที่ 6817

จาก (ปม.) 10 มี.ย. 2557 13:17  
รับ โดย (ประธาน) เลขรับ 1426  
10 มี.ย. 2557 13:18

(กตภช.)  
บันทึกเลขที่

กตช 1003.10/470/2557

## บันทึกเบื้องต้น

ส่วนราชการ ส่วนงาน กสทช. ประวิทย์ ลีสสถาพรวงศ์ (โทร. ๓๙๖)

ที่ สทช. ๑๐๐๓.๑๐ / ๔๗๐

วันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๗

เรื่อง ขอสงวนความเห็นในการพิจารณาเรื่องเบียบวาระที่ ๕.๒.๒ ของการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๕/๒๕๕๗

เรียน เลขาธิการ กสทช. (นายฐานกรฯ)

ตามที่ได้มีการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๕/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และในการพิจารณาเรื่องเบียบวาระที่ ๕.๒.๒ เรื่อง ร่างประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับกิจกรรมโทรคมนาคม ย่าน ๘๘๗.๕ – ๙๑๕.๐ MHz / ๙๔๒.๕ – ๙๖๐.๐ MHz พ.ศ. ... และร่างประกาศ กสทช. เรื่อง แผนความถี่วิทยุกิจกรรมโทรคมนาคมเคลื่อนที่สากล (International Mobile Telecommunications – IMT) ย่านความถี่ ๘๘๕ – ๙๑๕ / ๙๔๐ – ๙๖๐ เมกะเฮิรตซ์ (MHz) ผมได้ง่มดีและมีความเห็นแตกต่างจากมติที่ประชุมเสียงข้างมาก ผมจึงส่งข้อความการสงวนความเห็นของผม เพื่อบันทึกในรายงานการประชุม กสทช. ในส่วนของวาระดังกล่าว ดังนี้

“ผมยังไม่อาจให้ความเห็นชอบร่างประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับกิจกรรมโทรคมนาคม ย่าน ๘๘๗.๕ – ๙๑๕.๐ MHz / ๙๔๒.๕ – ๙๖๐.๐ MHz พ.ศ. ... ด้วยเหตุผล หลายประการ ดังนี้

๑. การจัดสรรคลื่นความถี่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้ระบบใบอนุญาต ไม่ควรเป็นเพียงการนำคลื่นความถี่ตามสัญญาสัมปทานมาจัดสรรตามเดิม แต่ควรมีการปรับปรุงทั้งในมิติของขนาดคลื่นความถี่ และจำนวนใบอนุญาต ให้เหมาะสมกับสภาพตลาดโทรคมนาคมและเทคโนโลยีซึ่งเปลี่ยนแปลงอย่างมาก โดยสามารถปรับช่วงความกว้างคลื่นเพิ่มเป็น ๒๐๐ MHz ด้วยการลดขนาด Guard Band ลง ตามความเห็นของสำนักงาน กสทช. ซึ่งด้วยเทคโนโลยีปัจจุบันสามารถควบคุมการรบกวนได้ และจะทำให้การแบ่งช่วงคลื่นความถี่ตลอดจนการจัดชุดคลื่นความถี่ในการประมูลทำได้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการจัดสรรคลื่นความถี่

๒. การแบ่งช่วงคลื่นความถี่ในการประมูล ควรต้องพิจารณาขนาดบล็อกของคลื่นความถี่ตามเทคโนโลยีที่มีการใช้งานจริงในวงอุตสาหกรรมปัจจุบัน ซึ่งบล็อกละ ๕ MHz จะทำให้ใช้งานคลื่นความถี่ได้เต็มประสิทธิภาพ ซึ่งหากปรับช่วงความกว้างคลื่นเป็น ๒๐๐ MHz จะสามารถแบ่งชุดคลื่นเป็น ๒ ใบอนุญาตในขนาดเท่าๆ กัน

๓. เห็นควรกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตแต่ละรายประมูลได้เพียง ๑ ชุดคลื่นความถี่เท่านั้นเดียวกับหลักเกณฑ์ในการจัดประมูลคลื่นย่าน ๙๐๐ MHz ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดการผูกขาดการถือครองคลื่นความถี่ย่านนี้ และเป็นการส่งเสริมการแข่งขันในตลาดบริการต่อไป อันจะเป็นผลดีต่อผู้บริโภคในที่สุด

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

ประเทศไทยรวมแล้ว อย่างน้อยที่สุดก็ควรกำหนดความครอบคลุมของโครงข่ายให้ครอบคลุมเขตเทศบาลหรือ ชุมชนที่มีประชากรหนาแน่นทั้งหมด

๕. ITU ยอมรับว่าไม่เคยประเมินมูลค่าคลื่นความถี่ให้กับประเทศไทยก่อน และไม่มีผู้เชี่ยวชาญด้านนี้ในองค์กร จึงได้จ้างเอกชน คือ Plum Consulting เป็นผู้ดำเนินการศึกษาในประเด็นดังกล่าว ซึ่งในการนำเสนอเรื่องการประเมินมูลค่าคลื่นความถี่ ITU ไม่สามารถตอบข้อสงสัยหรือให้คำอธิบายต่อข้อสังเกตต่างๆ ได้ทั้งนี้ จากการตรวจสอบรายงานฉบับสมบูรณ์ของ ITU พบร่วม มีการใช้ข้อมูลและวิธีการที่ทำให้มูลค่าคลื่นต่างๆ โดยไม่ส่งเหตุผล โดยมีข้อสังเกตสำคัญหลายประดิษฐ์ ดังนี้

๕.๑ มีการแบ่งผู้ประกอบการรายใหญ่ ๓ รายของไทยเป็นผู้ประกอบการขนาดใหญ่และขนาดเล็ก ทั้งที่ข้อเท็จจริงทั้งสามรายมีส่วนแบ่งการตลาด จำนวนผู้ใช้บริการ รายการส่งเสริมการขาย และค่าบริการ ใกล้เคียงกัน ในระดับที่แข่งขันกันได้ แต่กลับกำหนดรายหนึ่งเป็นผู้ประกอบการขนาดเล็กในการคำนวณ Full Enterprise Value และ Cost Reduction Value ดังนั้นจึงอาจส่งผลทำให้มูลค่าคลื่นต่างกว่ามูลค่าตลาดจริง

๕.๒ Cost Reduction Value เป็นวิธีการประเมินมูลค่าคลื่นที่ไม่มีความน่าเชื่อถือ เนื่องจาก วิธีประเมินมูลค่าคลื่นด้วย Cost Reduction Value มักได้มูลค่าคลื่นต่ำกว่ามูลค่าคลื่นตลาดจริงอย่างมาก<sup>๙</sup> ยกตัวอย่าง เช่น ในงานศึกษาของ Sweet et. al. (๒๐๐๒) ทำการประเมินมูลค่าของผู้ประกอบการแต่ละรายในประเทศไทยเดือนปี ค.ศ. ๒๐๐๒ เมื่อคำนวณ Cost Reduction Value ได้ ๐.๓-๐.๔ Euro/MHz/pop ในขณะที่ มูลค่าคลื่นความถี่มีค่าอยู่ระหว่าง ๐.๘-๑.๒ Euro/MHz/pop ซึ่งเห็นได้ชัดว่าการประเมินมูลค่าคลื่นด้วยวิธี Cost Reduction Value ทำให้ได้มูลค่าคลื่นต่ำกว่ามูลค่าคลื่นที่เกิดขึ้นจริงหลายเท่าตัว (๑.๕-๑๐ เท่า)

๕.๓ ข้อมูลที่ใช้คำนวณ Absolute Benchmark มีความผันผวนสูง ทำให้ขาดความน่าเชื่อถือ ซึ่งแม้แต่หน่วยงานที่ปรึกษา Plum Consulting (๒๐๐๑)<sup>๑๐</sup> ก็ชี้ว่า วิธี Benchmark มีความยากในนำมาใช้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากแหล่งข้อมูลมีความแตกต่างในด้านสภาพตลาดและระยะเวลา โดยเฉพาะการการเปรียบเทียบ มูลค่าจากการประเมินที่มีความผันผวนสูง ทำให้มูลค่าคลื่นในอดีตอาจไม่มีความน่าเชื่อถือมากนักหากจะนำมามากำหนดมูลค่าคลื่นในปัจจุบัน

๕.๔ การประเมินมูลค่าคลื่นด้วยวิธีเศรษฐมิติ จากรายงานฉบับสมบูรณ์ของ ITU ๙๐๐ MHz and ๑๙๐๐ MHz Spectrum Valuation Report part ๑: Benchmarking Values for the ๙๐๐ and ๑๙๐๐ MHz Spectrum ไม่มีความน่าเชื่อเท่าที่ควร เมื่อเทียบกับการศึกษาเพื่อประเมินมูลค่าคลื่นความถี่ในอดีต กล่าวว่าคือ

(๑) ในส่วนหัวข้อที่ ๕.๕ ของรายงานฉบับสมบูรณ์ ของ ITU กล่าวเพียงใช้วิธีเศรษฐมิติในการประเมินมูลค่าคลื่นในส่วนนี้ แต่ไม่บอกรายละเอียดของแบบจำลองใดๆ ในตารางที่ ๕-๗ แจ้งเพียงใช้แบบจำลองที่ ๑, ๒, ๓ และ ๔ การกล่าวไว้เพียงว่าแบบจำลองมีลักษณะเป็น Log-linear Model ซึ่งเป็นการบอกเพียงว่า สมการมีลักษณะเป็นเส้นตรง และมีการ Take Log เข้าไปในสมการเท่านั้น แต่ไม่ได้บอกประเภทของแบบจำลอง ดังนั้นจึงไม่ทราบว่าแบบจำลองทางเศรษฐมิติทั้ง ๔ แบบจำลองคือแบบจำลองใด และมีความแตกต่างกันอย่างไร จึงให้ผลการศึกษาที่แตกต่างกัน

<sup>๙</sup> รายงานฉบับสมบูรณ์ การประเมินมูลค่าคลื่นความถี่ และมูลค่าขั้นต่ำของการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ IMT ย่าน ๒.๑ GHz, คณะกรรมการวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๕.

<sup>๑๐</sup> Plum Consulting (๒๐๐๑). 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 ๘๐๐ MHz ในการณ์ประเทศไทย

๓) ตัวแปรอธิบายที่ใช้กำหนดมูลค่าคลื่นในแบบจำลองห้องทดลอง ๑ ตัวแปร ได้แก่ Amount of Bandwidth Auctioned, Licence Duration, GDP per Capita, Low Frequency Spectrum, ๒.๑ 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 ๒.๑ 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 แบบจำลองและตัวแปรที่ใช้นี้ได้จากการศึกษาที่ผ่านมา และเมื่อตรวจสอบจาก Appendix B ในหน้า ๕๓ ของรายงานฉบับสมบูรณ์ของ ITU พบว่าตัวแปร Period Dummy มีอิทธิพลอย่างมากในการกำหนดมูลค่าคลื่น ทำให้มูลค่าคลื่นมีความคลาดเคลื่อนอย่างมาก ดังนั้น มูลค่าคลื่นที่ประเมินค่าโดยแบบจำลองและตัวแปรที่ทาง ITU ใช้ตามงานศึกษาที่ผ่านมา นั้นจะประสบปัญหาเดียวกัน คือ มูลค่าคลื่นอาจแตกต่างกันมากในแต่ละแบบจำลอง เนื่องจาก Period Dummy มีอิทธิพลต่อการกำหนดมูลค่าคลื่นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม มูลค่าคลื่นที่ ITU นำเสนอกลับไม่ประสบปัญหาดังกล่าว และให้มูลค่าคลื่นที่สดคล้องไปกับวิธี Benchmark และไม่แตกต่างกันระหว่างแบบจำลองมากนัก ในประเด็นดังกล่าวนี้ทำให้มูลค่าคลื่นที่ประเมินมูลค่าด้วยวิธีเศรษฐมิติของ ITU อาจคลาดเคลื่อนจากมูลค่าที่ประเมินได้จริง

๖. มูลค่าคลื่นความถี่ย่าน ๘๐๐ MHz ที่ประมาณค่าโดย ITU ที่ ๑๒ THB/MHz/pop อาจมีมูลค่าต่ำกว่ามูลค่าจริงมาก โดยเมื่อเปรียบเทียบกับมูลค่าที่เป็น Benchmark ทั้ง ๓ แบบ ไม่ว่าจะเป็น Absolute Benchmark, Relative Benchmark และมูลค่าคลื่นจากการประมาณค่าด้วยวิธีทางเศรษฐมิติ ดังนี้

๖.๑ มูลค่าคลื่นย่าน ๘๐๐ MHz ที่ประมาณค่าโดย ITU เมื่อเปรียบเทียบกับมูลค่าคลื่นที่เป็น Absolute benchmark ๘๕๐/๘๐๐ MHz (ตารางที่ ๑) จากการรวมราคากลางของการประมูล (Winning Bid) คลื่นย่าน ๘๕๐/๘๐๐ MHz ทั้งสิ้น ๑๘ ครั้ง พบว่ามีราคาเฉลี่ยอยู่ที่ ๑๓.๓๑ THB/MHz/pop ในขณะที่ราคานเฉลี่ยของกลุ่มประเทศไทย Asia Pacific อยู่ที่ ๑๖.๕๘ THB/MHz/pop และประเทศไทยมีรายได้ต่ออยู่ที่ ๑๐.๕๗ THB/MHz/pop

แม้ว่ามูลค่าคลื่นย่าน ๘๐๐ MHz ซึ่งประเมินโดย ITU จะสูงกว่ามูลค่าคลื่นเฉลี่ยในกลุ่มประเทศไทยได้ต่ำ แต่ก็ยังมีมูลค่าต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของทุกประเทศและกลุ่มประเทศเอเชียแปซิฟิกอย่างมาก ทำให้สามารถมองได้ว่ามูลค่าคลื่นที่ประเมินได้นั้นอาจมีมูลค่าต่ำเกินไป เมื่อเทียบกับ Absolute Benchmark

ส่วนคำกล่าวอ้างที่ว่า ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศรายได้ต่ำ ดังนั้น มูลค่าคลื่นที่กำหนดนั้น สูงแล้วเมื่อเทียบมูลค่าคลื่นในกลุ่มประเทศรายได้ต่ำด้วยกัน อาจไม่เป็นจริง เนื่องจากเป็นการมองข้ามข้อเท็จจริง ที่ว่าประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งในประชาคมโลกและในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกด้วยเช่นกัน มีได้อยู่สังกัดกลุ่มประเทศรายได้ต่ำเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น ประกอบกับในการสร้างฐานข้อมูลมีการถ่วงน้ำหนักด้วยค่า PPP.<sup>๗</sup> แล้ว ดังนั้นมูลค่าคลื่นระหว่างประเทศจะถูกปรับให้สอดคล้องกับกำลังซื้อ (Purchasing Power) ของประชากรของแต่ละประเทศแล้ว ทำให้มูลค่าคลื่นสามารถเปรียบเทียบกันได้โดยตรง ซึ่งหากปรับค่าด้วยอัตราแลกเปลี่ยนปกติ (Spot Rate) มูลค่าคลื่น Absolute Benchmark จะสูงกว่าค่าที่แสดงไว้ในตารางที่ ๑ มาก

ตารางที่ ๑ Absolute Benchmarks ๘๕๐/๙๐๐ MHz

	All Countries	Asia Pacific	Low income Countries
Average	๓๓.๓๑	๑๖.๔๘	๑๐.๔๗
Minimum	๐.๕๙	๐.๕๙	๓.๓๑
Maximum	๖๔.๔๔	๕๐.๘๒	๒๙.๕๕
sample size	๑๙	๙	๖

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

ที่มา: Plum Consulting, ตารางที่ ๔-๑ หน้า ๓๒: ๙๐๐ MHz and ๑๙๐๐ MHz Spectrum Valuation Report (Final Report) & May ๒๐๑๔, part ๑: Benchmarking Values for the ๙๐๐ and ๑๙๐๐ MHz Spectrum

๖.๒ เมื่อเปรียบเทียบค่าประมาณมูลค่าคลื่นย่าน ๙๐๐ MHz กับ Relative Benchmark ที่รวมข้อมูลราคากำไร (Winning Bid) ทุกๆ ประเทศ แสดงเป็นสัดส่วนกันระหว่างคลื่นย่านต่างๆ โดยรวมข้อมูลจากทุกประเทศ พบร่วมมูลค่าคลื่นย่าน ๙๐๐ MHz และมูลค่าคลื่นย่าน ๒.๑ GHz มีอัตราส่วนประมาณ ๒ ต่อ ๑ (ตารางที่ ๒) ซึ่งหมายความว่าราคาประเมินมูลค่าคลื่นย่าน ๙๐๐ MHz ควรสูงกว่าย่าน ๒๑๐๐ MHz ประมาณ ๑ เท่าตัว

ตารางที่ ๒ Relative Benchmark (Pool Data)

Frequency Bands	percent
๗๐๐/๙๐๐ MHz	๑๐๐%
๘๕๐/๙๐๐ MHz	๔๖%
๑๙๐๐/๒๑๐๐MHz	๔๕%
AWS/๒๑๐๐ MHz	๔๖%

ที่มา: Plum Consulting, ตารางที่ ๔-๗ หน้า ๔๐: ๙๐๐ MHz and ๑๙๐๐ MHz Spectrum Valuation Report (Final Report) & May ๒๐๑๔, part ๑: Benchmarking Values for the ๙๐๐ and ๑๙๐๐ MHz Spectrum

<sup>๗</sup> ทฤษฎีความเสมอภาคของอำนาจซื้อ (Purchasing Power Parity : PPP) มีพื้นฐานมาจากความสัมพันธ์ระหว่างอัตราแลกเปลี่ยนและราคาสินค้าหรือแนวคิดกฎราคาเดียว (Law of One Price) ทฤษฎีนี้ระบุว่าอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างสกุลเงินของทั้งสองประเทศนั้นจะต้องสมดุลกัน และทำให้อัตราซื้อขายของทั้ง ๒ ประเทศมีความเท่าเทียมกัน เช่น ประเทศหนึ่งจะต้องดับราคสินค้าเพิ่มสูงขึ้นมากกว่าอีกประเทศหนึ่ง อัตราแลกเปลี่ยนของประเทศนั้นก็จะต้องอ่อนค่าลง เพื่อให้อัตราซื้อขายของทั้งสองประเทศเท่าเทียมกัน ซึ่งมีการนำ PPP มาใช้อธิบายพฤติกรรมของอัตราแลกเปลี่ยนจริง (actual exchange rate) ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๘๗๓ 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 ๒๐๑๐ MHz สูงถึงประมาณ ๕ ต่อ ๑ (ตารางที่ ๓)

ดังนั้น ไม่ว่าจะเปรียบเทียบมูลค่าคลื่นด้วย Relative Benchmark ที่คำนวณจากข้อมูลราคา ขณะประเมินจากทั่วโลก หรือคำนวณจากประเทศแบบเอเชียแปซิฟิก 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%
๑๙๐๐/๑๙๐๐MHz	๗๗%	๓๕%
AWS/๒๐๑๐ MHz	๕๖%	๒๖%

ที่มา: Plum Consulting, รูปที่ ๔-๘ หน้า๔๑: ๙๐๐ MHz and ๑๙๐๐ MHz Spectrum Valuation Report (Final Report) & May ๒๐๑๔, part ๑: Benchmarking Values for the ๙๐๐ and ๑๙๐๐ MHz Spectrum

ทั้งนี้ ประเทศไทยมีราคากลางของคลื่น ๒๐๑๐ MHz จากการประเมินที่ผ่านมาที่สามารถใช้เป็น ฐานในการคำนวณราคายุ่นแล้ว ดังนั้น หากประยุกต์ใช้อัตราส่วนดังกล่าวเพื่อประมาณมูลค่าคลื่นย่าน ๙๐๐ MHz โดยคำนวณจากราคาชนะประมูลของคลื่น ๒๐๑๐ MHz มูลค่าคลื่นย่าน ๙๐๐ MHz ก็จะอยู่ที่ ๑๔ THB/MHz/pop ซึ่งสูงกว่าราคาน้ำดื่มที่ ITU ประเมินไว้ (๑๒ THB/MHz/pop) ทั้งๆ ที่ราคานะประมูลคลื่นย่าน ๒๐๑๐ MHz มาจากการประเมินที่แทบไม่มีการแข่งขันกันเสนอราคาแต่อย่างใด และหากเปรียบเทียบกับราคาน้ำดื่มคลื่นย่าน ๒๐๑๐ MHz โดยคณะกรรมการธุรกิจฯ จุฬาฯ ก็จะพบว่า มูลค่าคลื่นย่าน ๙๐๐ MHz ควรจะอยู่ที่ ๑๐ THB/MHz/pop เลยทีเดียว

๗. การกำหนดอัตราคิดลด (Discount Rate) ที่ร้อยละ ๓๐ เพื่อตั้ง Reserve Price ยังคงเป็น ประเด็นไม่เหตุผลของรับที่เหมาะสม ซึ่งร้อยละ ๓๐ นี้ได้มาจากความต่างระหว่าง Reserve Price และราคาวินดิงบิด โดยปรับค่าให้อยู่ในรูปอัตราส่วน (Reserve Price หารด้วย Winning Bid) ซึ่งอาจแบ่งเป็นคลื่นย่านต่างๆ (ตารางที่ ๔)

ตารางที่ ๔ Reserve-auction Price Ratios by Frequency Band

Frequency Group	๙๐๐/๙๐๐ MHz	๑๙๐๐/๙๐๐ MHz	๑๙๐๐/๑๙๐๐ MHz	AWS/๒๐๑๐ MHz	All
Reserve-auction ratios	๐.๗๗	๐.๗๗	๐.๖๑	๐.๗๗	๐.๗๗

ที่มา: ๙๐๐ MHz and ๑๙๐๐ MHz Spectrum Valuation Report (Final Report) & May ๒๐๑๔

โดยทั่วไป การประมูลลีนความถี่ในต่างประเทศจะไม่เปิดเผยมูลค่าคลื่นที่คำนวณได้ ดังนั้น จึง เป็นไปได้ว่าอาจมีการกำหนด Reserve Price เท่ากับมูลค่าคลื่นที่ประเมิน ดังนั้น ในกรณีประเทศไทย การ กำหนด Reserve Price ให้ต่ำกว่ามูลค่าคลื่นที่ประมาณได้ โดยอาศัยหลักการคิดดังกล่าวอาจไม่ถูกต้องตามหลัก วิชาการนัก และไม่สามารถรับประกันได้ว่าจะมีการแข่งขันราคาในการประมูล ที่จะผลักดันให้ราคาสูงขึ้นจน ใกล้เคียงมูลค่าคลื่นที่ประเมินได้

การกำหนด Reserve Price ยังเป็นการกำหนดราคาในเชิงนโยบายที่ขึ้นอยู่กับการพิจารณา ถึงโอกาสและความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในการประมูล กล่าวคือ ในการกำหนด Reserve Price ในอัตราสูง (ใกล้เคียงกับมูลค่าคลื่นที่ประมาณค่าได้) จะช่วยจำกัดความเสียหายอันเกิดจากการสมบกันระหว่างผู้ประมูล และความเสียหายจากความเสี่ยงที่สูงขึ้นที่จะไม่มีการแข่งขันในการประมูลหรือไม่มีผู้ชนะในการประมูล ในขณะที่การกำหนด Reserve Price ในอัตราที่ต่ำ (ต่ำกว่ามูลค่าคลื่นที่ประมาณค่าได้มาก) เป็นการซักซ่อนให้ ผู้ประกอบการรายเล็กหรือรายใหม่เข้าร่วมการประมูล และค่อนข้างมั่นใจได้ว่าคลื่นจะถูกประมูลนำไปใช้ และ การประมูลจะเสร็จสิ้นด้วยดี ซึ่งเป็นการลดภาระของทางสำนักงาน กสทช. อย่างไรก็ตาม การกำหนด Reserve Price ในอัตราที่ต่ำ เพิ่มความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายต่อรัฐที่จะได้รับรายได้ต่ำกว่าที่พึงได้ และเพิ่มแรงจูงใจ ให้มีการสมบกันการประมูล

ภายใต้เงื่อนไขที่มีความเสี่ยงที่การแข่งขันในการประมูลจะต้านนั้น อันเนื่องมาจากการลีนย่าน ๑๕๐๐ MHz และ ๙๐๐ MHz เป็นคลื่นรองจากการให้บริการ 3G และเมื่อร่วมการประมูล ๒ ครั้งเข้าด้วยกัน จำนวนสิบค้าจะมากกว่าจำนวนผู้เข้าประมูล ทำให้การกำหนดราคา Reserve Price เป็นปัจจัยสำคัญ จึงเห็น ควรกำหนด Reserve Price ให้ใกล้เคียงกับมูลค่าคลื่นที่ประมาณได้ เพราะจากข้อมูลที่ ITU นำเสนอพบว่า การกำหนดอัตราคิดลดเพียงร้อยละ ๒๐ ก็อยู่ในระดับมาตรฐานสากลและไม่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าร่วม ประมูลแต่อย่างใด อีกทั้งอัตราดังกล่าวยังสอดคล้องกับรายงานของคณะกรรมการเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ ที่แสดงให้เห็นว่า หากมีผู้เข้าร่วมประมูลลีนความถี่ ๓ ราย ราคายังตั้งต้นโดยเฉลี่ยจะลดลงเพียงร้อยละ ๑๙ อีกทั้งในคราวการ ประมูลที่วิธีจิตอtol กสทช. ก็กำหนดให้ราคาประเมินมูลค่าคลื่นความถี่เป็นราคาขั้นต่ำที่ยอมรับได้และเป็นราคา ตั้งต้น ซึ่งจะเป็นการประกันความเสียหายจากการล้มเหลวของการแข่งขันในการประมูลได้ดีกว่า

๘. ปัญหาที่ผู้บริโภคประสบในการใช้บริการบนคลื่นย่าน ๒๑๐๐ MHz คือ ค่าบริการมีได้ ลดลงร้อยละ ๑๕ อย่างแท้จริง และความเร็วในการรับส่งข้อมูลมิได้สูงตามมาตรฐานและแทบไม่มีความ แตกต่างจากเทคโนโลยี ๒G รวมทั้งมีปัญหาเรื่อง Fair Usage Policy ที่ผู้ให้บริการมีการจำกัดความเร็วให้ต่ำลง อย่างมากเมื่อใช้งานครบปริมาณที่กำหนด ในการประมูลครั้งนี้จึงควรมีการป้องกันแก้ไขปัญหาเหล่านี้ โดย กำหนดให้ชัดเจนในหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ ตั้งแต่ต้น เพื่อเป็นหลักประกันด้านการ คุ้มครองผู้บริโภค ขณะเดียวกันก็เป็นการเปิดเผยประโยชน์ให้กับผู้ขอรับใบอนุญาตด้วย

๙. การไม่ให้แรงจูงใจ (Incentive) กับผู้ประกอบการรายใหม่เพื่อเข้าสู่ตลาด โดยอ้างว่า เพื่อ ความเท่าเทียมในการแข่งขันและเพื่อความเป็นธรรมนั้น ขัดแย้งกับที่มีการกำหนดมาตรการบางประการเพื่อ ช่วยเหลือให้ผู้ประกอบการรายเล็กที่ประกอบการภายใต้ตลาดอยู่ก่อนแล้ว เข้าสู่การประมูลได้ง่ายขึ้น ซึ่ง สามารถมองได้ว่าเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อผู้ประกอบรายเดิมเท่านั้น และเป็นการสร้างความไม่เป็นธรรมและ ความไม่เท่าเทียมในการแข่งขันในอีกักษณ์หนึ่ง

๑๐. ทางคณะกรรมการธิการของวุฒิสภา เคยให้ความเห็นว่า ควรมีการประเมินมูลค่าคลื่นจากที่ ปรึกษาอย่างน้อย ๒ แหล่ง เพื่อเทียบเคียงหรือหาค่าเฉลี่ยให้ใกล้เคียงความเป็นจริง การใช้ข้อมูลแหล่งเดียว

อาจเกิดความคลาดเคลื่อนได้ นอกจานี้มีการหารือกับกรรมการคลังหรือรัฐบาลในประเด็นนโยบาย เรื่องรายได้จากการประเมิน เนื่องจากรายได้ดังกล่าวต้องนำส่งรัฐ มิใช่รายได้ของ กสทช.

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

๑๒. ประเด็นอื่นที่ควรปรับปรุง ได้แก่ เรื่องการกำหนดให้คณะกรรมการต้องรับรองผลการ ประมูลใน ๗ วัน เป็นการเร่งรัดที่อาจทำให้เกิดการดุลพินิจโดยประมาทและผิดพลาดได้ ในกรณีหากเกิดปัญหา ความไม่สงบใน การประมูล ซึ่งจำเป็นต้องมีเวลาตรวจสอบข้อเท็จจริงและเวลาในการพิจารณาอย่างรอบคอบ เรื่องการเสนอราคา ควรกำหนดให้ชัดเจนว่า จะไม่ยอมรับให้การประมูลยุติที่ราคาตั้งต้น เรื่องระยะเวลาในการ ยื่นคำขอรับใบอนุญาตควรนานพอที่ผู้ประกอบการรายใหม่สามารถเตรียมการได้ทัน เพื่อเปิดโอกาสให้มีการ แข่งขันในการประมูลอย่างเต็มที่ ตลอดจนการระบุสิทธิในการจัดประมูลคลื่นความถี่ล่วงหน้า เมื่อใกล้สิ้นสุด สัญญา

๑๓. สำนักงาน กสทช. ควรที่จะติดตามรายงานการศึกษาของ ITU ในส่วนของฉบับภาษาไทย ซึ่งทางที่ปรึกษาเองเคยระบุว่าจะแล้วเสร็จหลังจากส่งรายงานฉบับสมบูรณ์ภาษาอังกฤษ แล้วนำส่งให้ กสทช. ทุกท่านโดยเร็วที่สุด"

จึงเรียนมาเพื่อโปรดดำเนินการนำความเห็นของผู้ต่อการพิจารณาและเบียบ瓦ะที่ ๕.๒.๒ แบบท้ายรายงานการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๕/๒๕๕๗ ด้วย จะขอบคุณยิ่ง

(นายประวิทย์ ลีสถาพรวงศ์)

กสทช.

เรียน.....  
ดำเนินการต่อไป

(นายสุกร ตั้มพลธิ)  
เลขานุการ กสทช.

เรียน.....  
เพื่อโปรดดำเนินการต่อไป

(นายเฉลิมชัย กึกเกียรติกุล)  
ผู้อำนวยการ  
สำนักประธานกรรมการและการประชุม

๑๐ มิ.ย. ๒๕๕๗