



งานเลขานุการ กสทช. (๕
ประวิทย์ ลี้สถาพรวงศา)
บันทึกเลขที่
กสทช 1006.532/2562

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ ส่วนงาน กสทช. ประวิทย์ ลี้สถาพรวงศา (โทร. ๑๒๕๑)

ที่ สทช. ๑๐๐๖/ ๕๓๖

วันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๖๒

เรื่อง ขอเปิดเผยความเห็นในการพิจารณาระเบียบวาระที่ ๕.๒.๑๑ ของการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๑๓/๒๕๖๒
เรียน เลขานุการ กสทช.

ตามที่ได้มีการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๑๓/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๖๒ และในการพิจารณาระเบียบวาระที่ ๕.๒.๑๑ เรื่อง ร่างประกาศ กสทช. เรื่อง อัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่เป็นอัตราอ้างอิง ผมได้แสดงความคิดเห็นและมีข้อสังเกตเพิ่มเติมนอกเหนือจากมติที่ประชุม ผมจึงขอเปิดเผยความเห็นส่วนเพิ่มของผม เพื่อบันทึกในรายงานการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๑๓/๒๕๖๒ ในส่วนหมายเหตุของระเบียบวาระที่ ๕.๒.๑๑ ทั้งนี้ เพื่อเป็นไปตามนัยมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีรายละเอียดตามเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดดำเนินการต่อไปด้วย จะขอบคุณยิ่ง

(นายประวิทย์ ลี้สถาพรวงศา)

กสทช.

ความเห็น กสทช. ประวิทย์ฯ เพื่อบันทึกในรายงานการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๑๓/๒๕๖๒ ระเบียบวาระที่ ๕.๒.๑๑

๑. ตามที่บริษัทที่ปรึกษา TIME Consulting ซึ่งเป็นผู้คำนวณอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมในครั้งนี้นำเสนอว่า การกำหนดอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายฯ แบบ Pure LRIC ยังไม่เหมาะสม เนื่องจากอาจทำให้ผู้ให้บริการปรับราคาค่าบริการปลายทางหรืออัตราค่าบริการในระดับค้าส่งเพิ่มขึ้นเพื่อชดเชยรายได้ที่หายไป และยังทำให้แรงจูงใจในการลงทุนหรือพัฒนาโครงข่ายเป็นไปอย่างจำกัดนั้น ผมมีความเห็นแย้งว่า การปรับเปลี่ยนราคาค่าบริการของผู้ให้บริการขึ้นอยู่กับต้นทุนและระดับการแข่งขันในตลาดนั้นๆ หากมีการปรับลดค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายฯ ซึ่งเป็นต้นทุนหลักของบริการประเภทเสียงทั้งในบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่และโทรศัพท์ประจำที่ ย่อมจะทำให้ผู้ให้บริการสามารถปรับลดราคาค่าบริการได้มากขึ้น และเมื่อคู่แข่งทางธุรกิจสามารถปรับลดราคาค่าบริการได้มากขึ้นแล้ว ก็ยากที่ผู้ให้บริการรายอื่นจะสามารถปรับขึ้นราคาค่าบริการปลายทางเพื่อชดเชยรายได้จากการเชื่อมต่อโครงข่ายที่เสียไป อีกทั้งในปัจจุบัน โครงข่ายโทรคมนาคมของผู้ให้บริการได้มีความครอบคลุมอย่างมากแล้ว ผู้ให้บริการจึงไม่มีความจำเป็นต้องขยายโครงข่ายเพื่อขยายความสามารถในการให้บริการประเภทเสียงเพิ่มขึ้นมากนัก จึงไม่มีประเด็นเรื่องแรงจูงใจในการลงทุนต้องพิจารณาอีก นอกจากนี้ ตลาดบริการเชื่อมต่อโครงข่ายฯ ยังมีลักษณะเป็นตลาดผูกขาด (Monopoly Market) ทำให้ผู้ให้บริการไม่มีแรงจูงใจที่จะปรับปรุงคุณภาพหรือปรับลดราคาค่าบริการเชื่อมต่อโครงข่ายลงด้วยตนเอง ดังนั้น การกำกับดูแลอัตราค่าบริการให้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงจึงมีความจำเป็น ในทางตรงกันข้าม การไม่กำกับดูแลอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายฯ ให้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงจะทำให้ต้นทุนค่าบริการสูงกว่าระดับต้นทุนที่มีประสิทธิภาพ และทำให้ผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่และโทรศัพท์ประจำที่ ต้องแบกรับต้นทุนจากความไม่มีประสิทธิภาพดังกล่าว

๒. ขอยืนยันความเห็นตามที่ได้ย้มาตลอดว่า การคำนวณอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายฯ จำเป็นต้องเป็นวิธีที่สะท้อนต้นทุนการให้บริการที่แท้จริง ตามแนวปฏิบัติที่เหมาะสม (Best Practice) ในการกำกับดูแลอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายฯ ของประเทศในสหภาพยุโรปตามเอกสาร Commission Recommendation of 7 May 2009 on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rate in The EU และสอดคล้องกับความเห็นของบริษัทที่ปรึกษา Detecon Consulting ที่ได้ศึกษาอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ อันนำไปสู่การจัดทำประกาศกำหนดอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่เป็นอัตราอ้างอิงฉบับแรกในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยรายงานของที่ปรึกษาคำนวณต้นทุนการเชื่อมต่อโครงข่ายฯ แบบ LRIC+ และเสนอให้ใช้แนวทาง Glide Path เพื่อให้อัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายฯ ลดลงอย่างเป็นลำดับ เพื่อเตรียมความพร้อมไปสู่การกำหนดอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายฯ แบบ Pure LRIC ที่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงภายหลังการสิ้นสุดสัญญาสัมปทานของผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งปัจจุบันได้ถึงกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว

๓. ในประเด็นการเลือกแนวทางกำหนดอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายฯ ระหว่างแบบ Glide Path หรือแบบ Cost-Oriented นั้น มีข้อสังเกตว่า ที่ผ่านมาได้มีการกำหนดอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายฯ เป็นแบบ Glide Path ก็เพื่อให้การปรับลดอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายฯ เกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป และให้ผู้รับใบอนุญาตสามารถปรับตัวได้ แต่เนื่องจากการกำหนดอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายฯ ในครั้งนี้นำความล่าช้า ทำให้ต้องขยายการบังคับใช้อัตราค่าตอบแทนอ้างอิงออกไปอีก ๑ ปี อัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายฯ จึงไม่มีการปรับให้สะท้อนต้นทุนที่ลดลงมาเป็นเวลานานพอสมควร ประกอบกับอาจไม่สามารถกำหนดอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายฯ แบบ Pure LRIC ได้ทันในครั้งนี ผมจึงเห็นควรกำหนดอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายฯ ให้สะท้อนต้นทุน (Cost-Oriented) ตามผลการศึกษา โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดแบบ Glide Path ดังที่ผ่านมา

๔. ตามที่สำนักงาน กสทช. เสนอมาด้วยว่า ควรมีการปรับค่า (Adjusted) อัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรศัพท์ประจำที่เพิ่มขึ้นเป็น ๐.๒๒ บาท/นาที จากเดิมที่คำนวณได้ ๐.๒๐ บาท/นาที เพื่อรักษาความแตกต่างของอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายระหว่างบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่และบริการโทรศัพท์ประจำที่ให้อยู่ในระดับ ๐.๐๙ บาท/นาที เช่นเดียวกับอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายที่เป็นอัตราอ้างอิงในปัจจุบันนั้น ผมมีข้อสังเกตว่า การปรับค่าดังกล่าวย่อมเป็นการเพิ่มภาระค่าเชื่อมต่อโครงข่ายฯ ให้กับผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ต้องเชื่อมต่อไปยังโครงข่ายโทรศัพท์ประจำที่ ดังนั้นควรนำประเด็นดังกล่าวไปปรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ เพื่อให้ได้รับความคิดเห็นจากผู้ใช้บริการและผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่จะต้องรับภาระดังกล่าวด้วย

๕. ในประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ผมเห็นว่า ในปัจจุบัน การใช้บริการประเภทเสียงของบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่และบริการโทรศัพท์ประจำที่มีแนวโน้มลดลงอย่างมาก โดยผู้ใช้บริการได้เปลี่ยนไปใช้บริการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตความเร็วสูงแทนบริการประเภทเสียงเดิมเพิ่มขึ้น ซึ่งบริการการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตความเร็วสูงทั้งแบบประจำที่และแบบเคลื่อนที่มีโครงสร้างต้นทุนที่แตกต่างจากบริการประเภทเสียงเดิมอยู่พอสมควร ดังนั้น สำนักงาน กสทช. ควรมีการศึกษาโครงสร้างต้นทุนการประกอบกิจการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตความเร็วสูงอย่างเป็นระบบ และมีการกำกับดูแลอัตราค่าตอบแทนการใช้โครงข่ายโทรคมนาคมและโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น เช่นเดียวกับการกำกับดูแลอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม เพื่อให้การให้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงมีต้นทุนการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ เปิดโอกาสให้ผู้ให้บริการรายใหม่เข้าสู่ตลาด และส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพในตลาดขายปลีกบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง

๖. ผมพิจารณาแนวทางและเอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะแล้วมีความเห็นว่า สำนักงาน กสทช. ควรกำหนดประเด็นการฟังความคิดเห็นให้มีความละเอียดเพิ่มขึ้น โดยผมเห็นควรให้มีการกำหนดประเด็นในการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยได้แก่ (๑) ความเหมาะสมของวิธีการคำนวณอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายฯ ระหว่างวิธี LRIC+ และวิธี Pure LRIC หรือวิธีอื่นๆ (๒) ความเหมาะสมระหว่างแนวทางการกำหนดอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายฯ ตามแนวทาง Glide Path และ Cost-Oriented (๓) การกำหนดให้ความต่างระหว่างอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายระหว่างบริการโทรศัพท์ประจำที่และโทรศัพท์เคลื่อนที่อยู่ที่ ๐.๐๙ บาท/นาที (๔) ระยะเวลาการใช้อัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายฯ (๕) อัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายฯ ที่ต้องการให้มีการกำหนดอัตราอ้างอิงเพิ่มเติม ยกตัวอย่างเช่น ค่าบริการ SMS Termination เป็นต้น โดยการจัดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในครั้งนี้ สำนักงาน กสทช. ควรต้องมีการนำเสนอข้อมูลข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์กับผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นสาธารณะ ทั้งข้อมูลอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายฯ เปรียบเทียบระหว่างประเทศ และเปรียบเทียบระหว่างวิธีการและแนวทางการคำนวณต่างๆ เพื่อให้ผู้ร่วมแสดงความคิดเห็นได้รับข้อมูลข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์ประกอบการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างประกาศดังกล่าว นอกจากนี้ ผมเห็นควรให้สำนักงาน กสทช. ดำเนินการให้มีผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นที่หลากหลาย โดยเฉพาะผู้เชี่ยวชาญจากกลุ่มนักวิชาการ สถาบันวิจัย มหาวิทยาลัย องค์กรด้านการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น เพื่อให้คณะกรรมการได้รับความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างครบถ้วนเพียงพอต่อการพิจารณาร่างประกาศดังกล่าวต่อไป”