

# ข้อคิดเห็นต่อนโยบายและกฎระเบียบ ของรัฐต่อบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์  
มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

Thailand Development Research Institute

## เนื้อหาการนำเสนอ

1. ภาพที่พึงปรารถนาของตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่ในประเทศไทย
2. ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อการประมูลคลื่นโทรศัพท์เคลื่อนที่ 3G
  - ร่างประกาศข้อห้ามการครอบงำกิจการโดยคนต่างดาว
  - หลักเกณฑ์ในการให้บริการอย่างทั่วถึง
  - ร่างประกาศการให้อนุญาตประกอบกิจการ **BWA (Wimax)**
3. ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อแนวคิด K2 ของรัฐบาล

## ภาพที่พึงปรารถนา

Thailand Development Research Institute

1. ตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่มีการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ (effective competition)
  - มีการเปิดเสรีให้เกิดผู้ประกอบการรายใหม่เข้าสู่ตลาดได้
  - มีการแข่งขันระหว่างบริการที่ใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ
  - กฎกติกาในการแข่งขันมีความเสมอภาค และเอื้อต่อการแข่งขันของผู้ประกอบการรายใหม่ ทั้งการเชื่อมต่อโครงข่าย และ MNP
  - ค่าธรรมเนียมการกำกับดูแลไม่สูงเกินไป
2. มีปัจจัยบดเบือนการตัดสินใจลงทุนน้อยที่สุด
  - การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขึ้นอยู่กับปัจจัยทางธุรกิจตามปกติ
  - ผู้ประกอบการสามารถในการใช้โครงสร้างพื้นฐานร่วมกัน
  - ผู้ประกอบการสามารถเลือกเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับบริการ

3

## การประมูลคลื่นโทรศัพท์เคลื่อนที่ 3G

Thailand Development Research Institute

- มีผู้ยื่นความจำนงเข้าประมูลเพียง 3 ราย
- กทช. ส่งสัญญาณสับสน ทำให้การไปโรดโชว์ โดยเฉพาะในช่วงหลังสูญเปล่า ไม่ได้ประโยชน์
- เวลาในการประมูลตามสูตร N-1 ห่างกันน้อยเกินไป อาจจูงใจให้เกิดการสมคบกัน และไม่ได้ผู้เข้าประมูลเพิ่มขึ้น

4

## ร่างประกาศการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว

### ปัญหาของร่างประกาศฯ การครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว

- แม้ไม่ขัดกับความตกลงระหว่างประเทศเช่น GATS หรือ การเปิดเสรีโทรคมนาคมในกรอบอาเซียน แต่ไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค และไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ
- ไม่สอดคล้องกับความต้องการการลงทุนจากต่างประเทศ และกฎกติกาของประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ และไม่เอื้อต่อบริษัทไทยที่ดี
- น่าจะไม่มีผลการศึกษาผลกระทบตามข้อ 5 ของระเบียบ กทช. ว่าด้วยการประเมินผลกระทบจากการกำกับดูแล พ.ศ. 2549
- ออกมาในเวลาไม่เหมาะสม ก่อความเสียหายแล้ว แม้ยังไม่ได้ประกาศใช้
- หากออกมาจริง จะกระทบถึงบริการทั้งหมด ไม่เฉพาะบริการ 3G

## ตัวอย่างหลักเกณฑ์ในประเทศ OECD

ประเทศ	ข้อจำกัด	ประเทศ	ข้อจำกัด
ออสเตรเลีย	ไม่มีข้อจำกัด	ไอซ์แลนด์	ไม่มีข้อจำกัด
เบลเยียม	ไม่มีข้อจำกัด	ไอร์แลนด์	ไม่มีข้อจำกัด
สาธารณรัฐเชด	ไม่มีข้อจำกัด	ลักเซมเบิร์ก	ไม่มีข้อจำกัด
เดนมาร์ก	ไม่มีข้อจำกัด	เนเธอร์แลนด์	ไม่มีข้อจำกัด
ฟินแลนด์	ไม่มีข้อจำกัด	โปรตุเกส	ไม่มีข้อจำกัด
ฝรั่งเศส	ไม่มีข้อจำกัด	สาธารณรัฐสโลวัก	ไม่มีข้อจำกัด
เยอรมัน	ไม่มีข้อจำกัด	สวีเดน	ไม่มีข้อจำกัด
กรีซ	ไม่มีข้อจำกัด	สหราชอาณาจักร	ไม่มีข้อจำกัด
ฮังการี	ไม่มีข้อจำกัด		

ที่มา: OECD 2009

## ตัวอย่างหลักเกณฑ์ในประเทศ OECD

ออสเตรเลีย	ตามกฎหมายธุรกิจต่างด้าว
แคนาดา	การถือหุ้นและกรรมการต่างชาติไม่เกิน 20%
ญี่ปุ่น	ต่างชาติต้องไม่ถือหุ้น NTT เกิน 1/3 และกรรมการต้องไม่เป็นต่างชาติ
เกาหลีใต้	การถือหุ้นของต่างชาติต้องไม่เกิน 49%
เม็กซิโก	การถือหุ้นของต่างชาติต้องไม่เกิน 49% หากเกินต้องขออนุญาต โดยบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่อาจถือหุ้นได้ถึง 100%
นิวซีแลนด์	ต้องได้รับอนุญาตกรณีต่างชาติถือหุ้นใน Telecom NZ เกิน 10%
นอร์เวย์	รัฐบาลนอร์เวย์ถือหุ้นใน Telenor ไม่น้อยกว่า 1/3
โปแลนด์	ไม่มีข้อจำกัดการถือหุ้น แต่กรรมการต้องไม่เป็นต่างชาติ
สเปน	ตามกฎหมายทั่วไป ซึ่งห้ามออกเสียงในกรณีถือหุ้นในหลายบริษัทที่แข่งขันกัน
สวิตเซอร์แลนด์	การถือหุ้นของต่างชาติใน Swisscom ต้องไม่เกิน 49%
ตุรกี	รัฐบาลมี golden share ใน Turk Telekom
สหรัฐฯ	ต่างชาติถือหุ้นในกิจการใช้คลื่นเกิน 25% ต้องได้รับอนุญาต

Thailand Development Research Institute

## พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2)

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความใน (๑) ของมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ (๑) ผู้ขอรับใบอนุญาตแบบที่สองและผู้ขอรับใบอนุญาตแบบที่สามต้องมิใช่เป็นคนต่างด้าว ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ในการนี้คณะกรรมการอาจกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตสำหรับการประกอบกิจการบางลักษณะหรือบางประเภทที่เป็นนิติบุคคลจะต้องกำหนดข้อห้ามการกระทำที่มีลักษณะเป็นการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวด้วยก็ได้”

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่กิจการโทรคมนาคมบางลักษณะหรือบางประเภทเป็นกิจการที่ต้องใช้ทุนเป็นจำนวนมากในการดำเนินการและต้องใช้เทคโนโลยีสูง ซึ่งปัจจุบันการพึ่งพาทุนและเทคโนโลยีจากต่างประเทศยังมีความจำเป็น การกำหนดคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่สองและแบบที่สามโดยให้มีสัดส่วนการถือหุ้นของบุคคลผู้มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบห้าเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการระดมทุนจากผู้ลงทุนต่างประเทศ หรือหากจะร่วมทุนกับต่างประเทศก็จะติดขัดปัญหาสัดส่วนการถือหุ้นของคนต่างด้าวดังกล่าวส่งผลให้ผู้รับใบอนุญาตทั้งรายเดิมและรายใหม่ไม่สามารถพัฒนาโครงข่ายหรือเทคโนโลยีโทรคมนาคม เพื่อจัดการให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพได้เท่าที่ควร สมควรแก้ไขสัดส่วนการถือหุ้นเสียใหม่เพื่อเอื้อต่อการระดมทุนจากนักลงทุน

Thailand Development Research Institute

## ระเบียบการประเมินผลกระทบจากการกำกับดูแล

### ระเบียบคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ว่าด้วยการประเมินผลกระทบจากการกำกับดูแล พ.ศ. ๒๕๕๙

ข้อ ๕ ระเบียบนี้ใช้บังคับกับการเสนอเรื่องเข้าสู่การประชุมคณะกรรมการที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายหรือการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนดใด ๆ ที่เป็นการใช้อำนาจควบคุมหรือกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม อันมีผลบังคับเป็นการทั่วไปเท่านั้น โดยทั้งนี้ไม่รวมถึงการออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กร การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินงานของสำนักงาน

เรื่องที่ต้องดำเนินการจัดทำการประเมินผลกระทบจากการกำกับดูแล เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ มีดังต่อไปนี้

(๑) การออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนดใด ๆ ที่เป็นการใช้อำนาจควบคุมหรือกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมหรือการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ

Thailand Development Research Institute

## หลักเกณฑ์ในการให้บริการอย่างทั่วถึง

กทช. มีแนวคิดให้ผู้รับใบอนุญาต 3G ให้บริการอินเทอร์เน็ตไร้สายแก่โรงเรียน 1.5 หมื่นแห่งฟรี 5 ปี

- ไม่สอดคล้องกับข้อเสนอของธนาคารโลกต่อ กทช. และ ไม่สอดคล้องกับหลักของร่างกฎหมาย กทช. ฉบับใหม่
- ไม่เป็นกลางทางเทคโนโลยี อาจไม่ได้เทคโนโลยีที่เหมาะสมที่สุด
- ไม่เป็นกลางทางการแข่งขัน ผู้ประกอบการรายเล็กเสียเปรียบรายใหญ่ และผู้ประกอบการอื่น ๆ เสียเปรียบผู้รับใบอนุญาต 3G
- ไม่ได้ศึกษาต้นทุนในการให้บริการดังกล่าวว่าแตกต่างจาก ร้อยละ 4 ของรายได้มากน้อยเพียงใด

10

Thailand Development Research Institute

## การให้บริการอย่างทั่วถึงตามกฎหมายใหม่

มาตรา ๕๐ เพื่อประโยชน์ในการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคม ให้ กสทช. กำหนดแผนการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม โดยในแผนอย่างน้อยจะต้องกำหนดพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย ระยะเวลาในการดำเนินการ พร้อมทั้งประมาณการค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าว

การจัดทำแผนตามวรรคหนึ่ง ให้ กสทช. หรือกับหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยต้องสอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภา

ให้ กสทช. ประกาศกำหนดจำนวนค่าใช้จ่ายที่จะเรียกเก็บจากผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมเพื่อนำไปใช้ดำเนินการสนับสนุนการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงรายได้ที่ผู้ได้รับใบอนุญาตได้รับจากการให้บริการโทรคมนาคม

ให้ กสทช. ประกาศกำหนดจำนวนเงินจากกองทุนตามมาตรา ๕๓ (๔) ที่จะนำมาสนับสนุนผู้ได้รับใบอนุญาตเพื่อให้สามารถดำเนินการจัดให้มีบริการดังกล่าวได้

## ร่างหลักเกณฑ์การประกอบการ BWA (Wimax)

หลักเกณฑ์การให้อินเทอร์เน็ต Wimax เชิงพาณิชย์ไม่ชัดเจน ทั้งที่ Wimax เป็นบริการที่แข่งกับ 3G ในการสื่อสารข้อมูลความเร็วสูง

- ไม่เห็นนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันระหว่างบริการ 3G และ Wimax
- ไม่แน่ชัดว่า ผู้ให้บริการ 3G สามารถขอใบอนุญาต Wimax ได้หรือไม่
- ไม่แน่ชัดว่า ผู้ให้บริการ 3G สามารถใช้บริการ Wimax ทำบริการอย่างทั่วถึงได้หรือไม่
- การอนุญาตให้อินเทอร์เน็ตความเร็วสูง อาจทำให้ผู้ประกอบการบางรายมีคลื่นความถี่มาก และก่อให้เกิดการกีดกันการแข่งขัน
- กทช. ไม่ได้ศึกษาผลกระทบตามข้อ 5 ของระเบียบ กทช. ว่าด้วยการประเมินผลกระทบจากการกำกับดูแล พ.ศ. 2549



## ภาพสถานการณ์ที่น่าจะเกิดขึ้น (1)

- การประมูลใบอนุญาต 3G จำนวน 2 ใบ น่าจะได้ค่าประมูลไม่สูงกว่าราคาตั้งต้นมาก
  - ปัจจัยลบ: ระยะเวลาในการเริ่มการออกใบอนุญาตที่เหลือนั้นสั้นเกินไป และมีความเสี่ยงจากกฎระเบียบเรื่องผู้ประกอบการต่างด้าว
  - ปัจจัยบวก: ความไม่แน่นอนของการออกใบอนุญาตที่เหลือจากการมีกฎหมาย กสทช. ฉบับใหม่ และการหมดวาระของ กทช. ที่เหลือ
- การประมูลใบอนุญาตที่เหลือนั้น จะถูกเร่งรัดให้เร็ว และอาจมีการหยิบยกเรื่องประกาศข้อห้ามการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวขึ้นมาอีกครั้ง เพื่อลดการแข่งขัน

13

## ภาพสถานการณ์ที่น่าจะเกิดขึ้น (2)

- ผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาต มีการโอนย้ายผู้ใช้บริการทางบัญชีชานใหญ่ เพราะความแตกต่างของค่าธรรมเนียมต่าง ๆ โดยอาจสร้างความไม่สะดวกแก่ผู้ใช้บริการ 2G
- อัตราความแพร่หลายของบริการบรอดแบนด์ไม่ได้เพิ่มขึ้นมากอย่างที่ควรจะเป็น
- มีการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานมากเกินไปเหมาะสม เพราะกฎการ roll out และปัญหาอายุสัมปทานที่เหลือน้อย

14

## ข้อเสนอแนะ (1)

1. รัฐบาลควรเร่งแก้กฎหมายประกอบกิจการโทรคมนาคม เพื่อเปิดเสรีการประกอบกิจการ โดยเร็วที่สุด
  - กทช. ควรประกาศว่า จะไม่นำเอาประกาศข้อห้ามการครอบงำกิจการ โดยคนต่างด้าวมาใช้ หรืออย่างน้อยที่สุด ต้องไม่นำมาใช้ย้อนหลัง
2. กทช. ควรกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายและการใช้ โครงสร้างพื้นฐานร่วมกันให้เอื้อต่อการแข่งขัน
  - กทช. ไม่ควรปล่อยให้ผู้ประกอบการเจรจาตนเอง โดยแทบไม่กำกับ ดูแลอย่างที่ผ่านมา เพราะไม่เอื้อต่อการแข่งขัน
  - รัฐบาลและ กทช. ควรร่วมกันทำความเข้าใจเรื่องการใช้โครงสร้าง พื้นฐานของบริการ 2G โดยเร็วที่สุด

15

## ข้อเสนอแนะ (2)

3. กทช. ควรกำหนดเงื่อนไขในการให้บริการอย่างทั่วถึงที่ เอื้อต่อการแข่งขัน โดยให้เป็นไปตามกฎหมายใหม่ โดยเร็วที่สุด
4. กทช. ควรออกใบอนุญาตการประกอบกิจการ Wimax ให้ แข่งขันกับบริการ 3G โดยห้ามผู้รับใบอนุญาต 3G ประกอบกิจการ Wimax หรืออย่างน้อย ต้องสงวน ใบอนุญาตจำนวนมากให้ผู้ประกอบการรายใหม่
5. กทช. ควรกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการ 2G ไม่ให้ ถูกกดดันไปใช้บริการ 3G เช่น การกำกับดูแลค่าบริการ และคุณภาพโดยเคร่งครัด

16



## ข้อคิดเห็นต่อแนวคิดเรื่อง K2

Thailand Development Research Institute

### แนวคิด K2

- แปลงสัมปทาน 2G เป็นใบอนุญาต มีอายุ 15 ปี แปลงค่าสัมปทานเป็น “ค่าธรรมเนียม” ในอัตรา 12.5% ของรายได้
- เอกชนผู้รับสัมปทาน จ่าย “ค่าแรกเข้า” แตกต่างกันตามสัญญา
- ให้เอกชนเช่าโครงข่ายจากทีโอที และกสท โทรคมนาคม
- มุ่งหวังดำเนินการให้เสร็จก่อนการประมูลใบอนุญาต 3G หรืออย่างน้อยก่อนสัมปทานหมดอายุ

Thailand Development Research Institute

18

## ข้อสังเกตต่อแนวคิด K2

- มีความเป็นไปได้ทางการเงิน แม้จะมีอุปสรรคด้านกฎหมายและมีความซับซ้อนในทางปฏิบัติสูงมาก
  - มีลักษณะ win-win จากปัจจัย 2 ประการ (1) การลดการลงทุนซ้ำซ้อน และ (2) การยืดอายุการประกอบการเป็น 15 ปี
- น่าจะเป็นประโยชน์สาธารณะ เพราะช่วยลดลงทุนซ้ำซ้อน และเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค เพราะลดปัญหาการโอนย้ายผู้ใช้บริการ
  - ปัญหาคือ ยังไม่มีหลักเกณฑ์ในการนำประโยชน์ที่ได้รับมาแบ่งปันระหว่างผู้ประกอบการ และรัฐ
- อัตราค่าธรรมเนียม 12.5% สูงเกินไป
  - ผลักภาระให้ผู้บริโภค
  - แก้ปัญหาแบบ “ไม่สะเด็ดน้ำ” เพราะในอนาคตจะเกิดปัญหาอีก

## ข้อเสนอแนะ (1)

- ลดอัตราค่าธรรมเนียมให้อยู่ในระดับเหมือนบริการ 3G
  - รายได้ของรัฐจะมาจาก “ค่าแรกเข้า” แทน
- ส่งเสริมให้เกิดผู้ประกอบการรายใหม่
  - นำเอาคลื่นความถี่คืนจากเอกชน โดยคิดค่าชดเชยให้ตามค่าเสียโอกาส ซึ่งต้องไม่เกินมูลค่าของของคลื่นความถี่ที่ได้จากการประมูล
  - แก่กฎหมายการประกอบกิจการโทรคมนาคมให้ต่างชาติเป็นผู้ประกอบการได้

## ข้อเสนอแนะ (2)

- กำหนดหลักการแบ่งประโยชน์ระหว่างผู้ประกอบการและรัฐ
  - รัฐไม่ควรได้ผลประโยชน์น้อยกว่าเดิม (ค่าเช่าโครงข่าย ค่าแรกเข้าและค่าประมูลคลื่น)
  - เอกชนได้ผลประโยชน์ในส่วนของการลดการลงทุนซ้ำซ้อน
  - “ค่าแรกเข้า” ที่เอกชนควรชดเชยให้รัฐ =
    - NPV ผลตอบแทนจากใบอนุญาต 15 ปี –
    - NPV ผลตอบแทนจากสัมปทานที่เหลือ –
    - ค่าเสียโอกาสจากการนำคลื่นความถี่ที่ส่งคืนรัฐ
  - “ค่าแรกเข้า” สามารถผ่อนชำระได้
- กำหนดกระบวนการในการเปลี่ยนสัมปทานเป็นใบอนุญาตที่โปร่งใส
  - ใช้หน่วยงานที่เชื่อถือได้เป็นตัวกลางในการกำกับการเจรจา
  - เปิดเผยแพร่ผลการคำนวณค่าชดเชยต่าง ๆ แก่สาธารณะ

21