

# ประเมินการทำหน้าที่ของ กสทช. กรณีการควบรวมธุรกิจระหว่าง TRUE และ DTAC

ฉัตร คำแสง, กษิณีเดช คำฟูช, และ สรวีศ มา

## Highlights

- ผลการวิเคราะห์โดย 101 PUB พบว่าการควบรวมธุรกิจระหว่าง TRUE และ DTAC ส่งผลต่อโครงสร้างตลาดโทรคมนาคมไทย โดยเฉพาะด้านการแข่งขัน ซึ่งในความจริงแล้ว กสทช. สามารถป้องกันผลกระทบดังกล่าวได้จากการสั่งห้ามการควบรวมธุรกิจ
- หาก ‘จำต้อง’ อนุญาตให้ควบรวม กสทช. พึงต้องกำหนดชุดเงื่อนไขที่มีความเข้มข้นพอที่จะบรรเทาความเสี่ยงต่างๆ ที่อาจสร้างผลเสียต่อตลาดและสังคมโดยรวม
- อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขที่ กสทช. กำหนดหลังจากมีมติ ‘รับทราบ’ การควบรวมธุรกิจกลับดูเหมือนว่าจะไม่เพียงพอที่จะช่วยลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้น อีกทั้งอาจยังไม่มีประสิทธิภาพมากพอที่จะบังคับให้ผู้ประกอบการดำเนินการตามได้
- ในอนาคตข้างหน้า ไทยต้องปรับแก้แนวทางในการกำกับดูแล เพื่อที่อย่างน้อยจะไม่ทำให้สถานการณ์เลวร้ายไปมากกว่านี้

กุมภาพันธ์ 2023

## ประเด็นการกำหนดทิศทางของ กสทช.: กรณีการควบรวมธุรกิจระหว่าง TRUE และ DTAC

นัตร คำแสง, กษิตี เตช คำพูน, และ สรวีศ มา  
101 Public Policy Think Tank (101 PUB)  
กุมภาพันธ์ 2023

การควบรวมระหว่างทรูและดีแทค ถือเป็น 'ดีลใหญ่' ที่สุดดีลหนึ่งของไทย การควบรวมธุรกิจครั้งนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ใช้บริการโทรศัพท์มือถือเกือบ 120 ล้านเลขหมาย และกระทบถึงอนาคตเศรษฐกิจดิจิทัลของไทยในภาพรวม

แม้จะเป็น 'เรื่องใหญ่' ขนาดนี้ แต่ผู้เกี่ยวข้องต่อการกำกับดูแลมักจะออกมาให้ 'เรื่องเล่า' ในทำนองว่า การรวมธุรกิจครั้งนี้ไม่ก่อให้เกิดผลเสีย และอาจเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค ตั้งแต่การศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบยังไม่เสร็จสมบูรณ์ ตลอดจนการบอกปิดอำนาจหน้าที่ของตนเองว่าไม่มีอำนาจกำกับดูแลการควบรวมธุรกิจนี้

101 PUB – 101 Public Policy Think Tank ขอตรวจสอบ 'เรื่องเล่า' เหล่านั้น และเสนอ 'เรื่องจริง' ของการวิเคราะห์การรวมธุรกิจครั้งนี้ผ่านข้อมูลและกฎหมายที่จับต้องได้

### ผลกระทบต่อโครงสร้างตลาดโทรคมนาคมไทย

**เรื่องเล่า:** การควบรวมจะลดผู้ให้บริการมือถือจาก 4 เหลือ 3 ราย ตลาดยังมีการแข่งขัน และผู้บริโภคยังมีทางเลือก

**ความจริง:** เป็นจริงเพียงบนเอกสารอนุญาต แต่การควบรวมจะลดจำนวน 'ผู้ให้บริการรายหลัก' ที่มีนัยสำคัญต่อการแข่งขันเหลือเพียง 2 ราย แบ่งตลาดโทรคมนาคมคนละครึ่ง

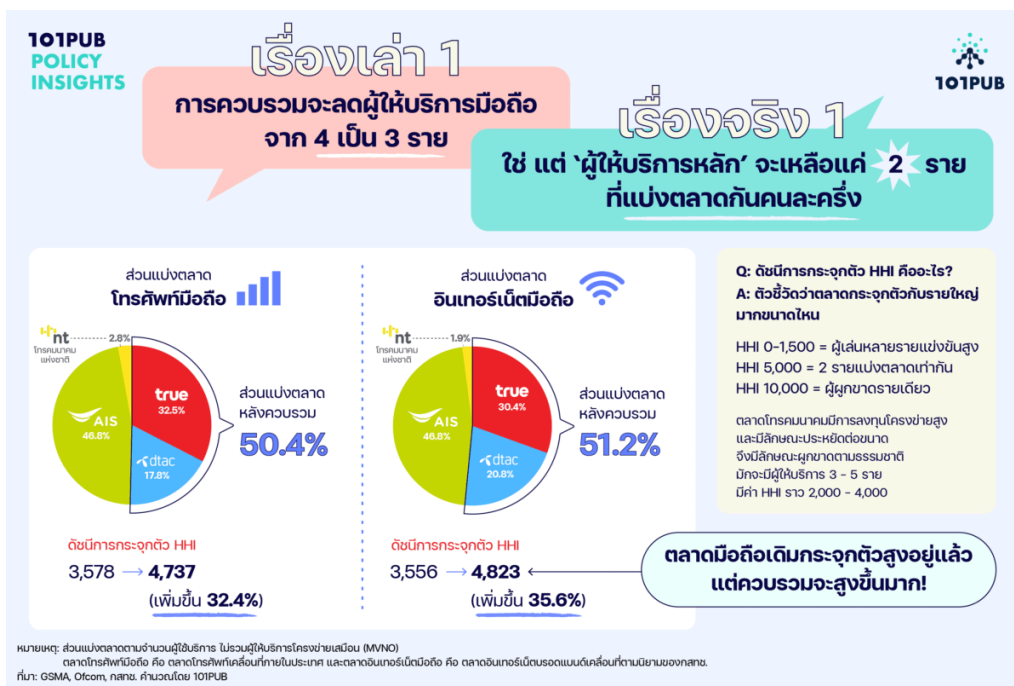
เอกสารวิเคราะห์การรวมธุรกิจในเบื้องต้นของ กสทช.<sup>1</sup> ตลอดจนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม<sup>2</sup> ได้เน้นย้ำว่าตลาดโทรคมนาคมของไทยจะยังมีการแข่งขัน เนื่องจากยังมีไอเอเอส และ บริษัทโทรคมนาคมแห่งชาติ (NT) แข่งขันอยู่ นอกจากนี้ ในการวิเคราะห์โครงสร้างตลาดยังมีการรวมเอาผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบโครงข่ายเสมือน (MVNO) ที่มีอยู่ 8 รายเข้ามาพิจารณาด้วย ดังนั้น ผู้เกี่ยวข้องจึงสรุปว่าไม่เป็นตลาดผูกขาดและผู้บริโภคยังมีทางเลือก

คำพูดดังกล่าวนั้นอาจถูกต้องตามใบอนุญาตประกอบธุรกิจ แต่ไม่ถูกต้องอย่างยิ่งในการวิเคราะห์การแข่งขันของตลาดโทรคมนาคม เพราะผู้เล่นอย่าง NT และ MVNO 8 ราย นี้มีส่วนแบ่งตลาดน้อยมากแม้จะดำเนินธุรกิจมาระยะหนึ่งแล้ว กล่าวคือ ตลาดโทรคมนาคมของไทยที่มีผู้ใช้บริการ

ราว 120 ล้านเลขหมายนี้ เป็นของ NT ราว 3 ล้านเลขหมาย และของ MVNO เพียง 4 หมื่นเลขหมายเท่านั้น ซึ่งคิดเป็นส่วนแบ่งตลาดราว 2.8% และ 0.03% ตามลำดับ

ผู้ให้บริการที่มีส่วนแบ่งตลาดน้อยนั้นไม่สามารถสร้างแรงกดดันทางการแข่งขันได้มากเพียงพอสำหรับการรวมธุรกิจในตลาดที่มีรายใหญ่ยึดครองเช่นนี้ ซึ่งไม่ควรถูกนับรวมในการวิเคราะห์ผลกระทบจากการรวมธุรกิจ นอกจากนี้ ผู้ให้บริการที่มีส่วนแบ่งตลาดน้อยกว่า 10% เช่นนี้ยังถือเป็น 'ผู้ประกอบการรายย่อย' ตามประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) เรื่อง มาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549

**แผนภูมิที่ 1: โครงสร้างตลาดโทรคมนาคมหากเกิดการควบรวมธุรกิจ**



**ที่มา:** 101 PUB คำนวณจากข้อมูลของ GSMA, Ofcom, และ กทช.

ดังนั้น หลังควบรวม ตลาดโทรคมนาคมจะเหลือ 'ผู้ให้บริการหลัก' ที่มีนัยสำคัญต่อการแข่งขันจริงเพียง 2 ราย คือ 1.ทรู-ดีแทค และ 2.เอไอเอส แบ่งกันครองตลาดประมาณคนละครึ่ง ในตลาดย่อยโทรศัพท์เคลื่อนที่ภายในประเทศ (บริการโทรศัพท์เข้า-ออก) และตลาดอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์เคลื่อนที่ (บริการอินเทอร์เน็ตมือถือ) ซึ่งสอดคล้องกับนักวิชาการ ผู้กำหนดนโยบาย และนักเคลื่อนไหวทางสังคมที่ทำงานติดตามประเด็นนี้อย่างต่อเนื่อง อาทิ ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, สฤณี อาชวานันทกุล, ศิริกัญญา ตันสกุล และบุญยืน ศิริธรรม

เมื่อนำเอาส่วนแบ่งตลาดมาคำนวณหาดัชนีการกระจุกตัว HHI<sup>3</sup> จะพบว่าการควบรวมจะทำให้ตลาดกระจุกตัวเพิ่มขึ้นอย่างรุนแรง โดยดัชนีการกระจุกตัว HHI เดิมมีค่าราว 3,500-3,600 จุด จะเพิ่มขึ้นราว 1,200 จุด (32.4-35.6%) ไปสู่ระดับ 4,700-4,800 จุด

การกระจุกตัวระดับนี้สูงเกินกว่าเกณฑ์ของ กสทช. ซึ่งจะเฝ้าระวังการควบรวมที่ทำให้ระดับการกระจุกตัวเกิน 2,500 จุด (ซึ่งเกินมาตลอดแม้จะไม่ควบรวม) และห้ามเพิ่มขึ้นมากกว่า 100 จุด<sup>4</sup> นอกจากนี้ ยังเป็นระดับที่สูงเกินไปสำหรับประเทศที่มีขนาดประชากรและการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างไทย เมื่อเทียบกับในต่างประเทศที่มีผู้ให้บริการราว 3-5 ราย และมีค่าดัชนีการกระจุกตัวโดยเฉลี่ย 2,000 – 4,000 จุด<sup>5</sup>

## ผลกระทบต่อพฤติกรรมของผู้ให้บริการในตลาดโทรคมนาคมไทย

*เรื่องเล่า:* การควบรวมจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ ลดต้นทุนการลงทุนของผู้ประกอบการ ช่วยให้ค่าบริการถูกลงเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค

*ความจริง:* การกระจุกตัวหลังการควบรวมจะสูงยิ่งกว่าเมื่อ 20 ปีก่อน ลดการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการ เกือบเกี่ยวข้องส่วนต่างได้มาก ไม่มีเหตุผลและแรงจูงใจให้ลดราคาค่าบริการแม้ต้นทุนในอนาคตจะต่ำลง

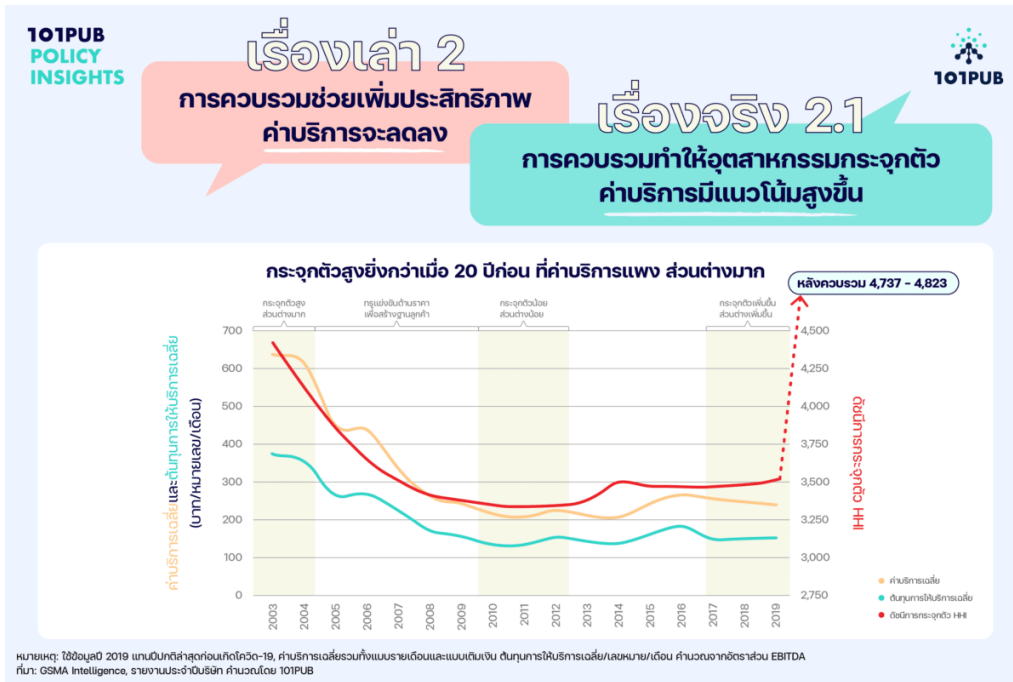
เอกสารข้อมูลเบื้องต้นในการวิเคราะห์ผลกระทบที่ทำโดย กสทช. พยายามหยิบยกกรณีการรวมธุรกิจจาก 4 เป็น 3 รายขึ้นมาหลายกรณี อาทิ ในประเทศ ออสเตรเลีย ไอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ตลอดจนมาเลเซีย โดยยกกรณีศึกษาของประเทศไอร์แลนด์และออสเตรเลียเป็นตัวอย่างว่า อัตราค่าบริการมีแนวโน้มลดลงหลังจากการรวมธุรกิจ สวนทางกับความคิดดั้งเดิม

ช่วงปี 2003 และ 2004 ตลาดโทรศัพท์มือถือของไทยมีดัชนีการกระจุกตัวสูงกว่า 4,000 จุด มีส่วนต่างระหว่างค่าบริการและต้นทุนการให้บริการโดยเฉลี่ยค่อนข้างมาก ค่าบริการเฉลี่ยสูงกว่า 600 บาท/เลขหมาย/เดือน

หลังจากนั้น ทรูได้เริ่มทำการแข่งขันด้านราคาที่เข้มข้น เพื่อสร้างฐานลูกค้า การกระจุกตัวของตลาดเริ่มน้อยลง ส่วนต่างระหว่างราคาและต้นทุนลดลง และทำให้ค่าบริการเฉลี่ยถูกลงอย่างรวดเร็ว

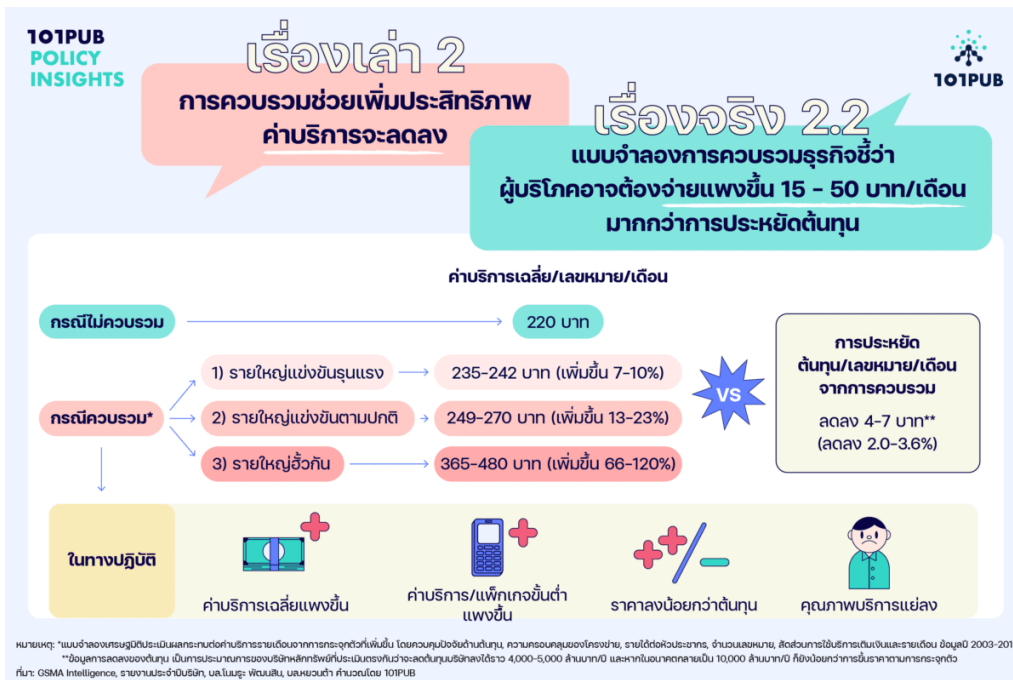
ข้อมูลล่าสุด (ก่อนเกิดโควิด-19) พบว่าตลาดโทรคมนาคมของไทยเริ่มมีการกระจุกตัวเพิ่มขึ้นจากการที่ดีแทคค่อยๆ สูญเสียส่วนแบ่งตลาดให้กับเอไอเอสและทรูซึ่งเป็นอันดับ 1 และ 2 ในตลาด ขณะเดียวกันก็เริ่มเห็นสัญญาณว่าส่วนต่างระหว่างค่าบริการกับต้นทุนกว้างขึ้นอีกครั้ง

**แผนภูมิที่ 2:** ดัชนีการกระจุกตัว HHI ต้นทุนการให้บริการเฉลี่ย และค่าบริการเฉลี่ยของตลาดโทรคมนาคมไทย



**ที่มา:** 101 PUB คำนวณจากข้อมูลของ GSMA Intelligence, และรายงานประจำปีบริษัท

**แผนภูมิที่ 3:** ต้นทุนและค่าบริการเฉลี่ยหากเกิดการควบรวมธุรกิจ



**ที่มา:** 101 PUB คำนวณจากข้อมูลของ GSMA Intelligence, รายงานประจำปีบริษัท, บล.โนมูระ พัฒนสิน, และ บล.หยวนต้า

101 PUB สร้างแบบจำลองทางเศรษฐมิติ เพื่อจำลองผลกระทบจากการกระจุกตัวที่เพิ่มขึ้นจากการรวมธุรกิจต่อผลการดำเนินงานในภาพรวมของตลาด โดยควบคุมปัจจัยด้านต้นทุน ความครอบคลุมของโครงข่าย รายได้ต่อหัวประชากร จำนวนเลขหมาย และสัดส่วนการใช้บริการเติมเงินและรายเดือน ข้อมูลปี 2003-2019 ของ GSMA Intelligence

แบบจำลองดังกล่าวพบว่าส่วนต่างระหว่างค่าบริการและต้นทุนจะสูงขึ้นทั้งตลาด ส่งผ่านเป็นค่าบริการที่แพงขึ้นสำหรับผู้บริโภค หากปัจจัยด้านต้นทุนลดลงไม่มากพอ

ในกรณีที่ไม่เกิดการควบรวม ค่าบริการเฉลี่ยของทั้งตลาดจะอยู่ที่ 220 บาท/เลขหมาย/เดือนตามโครงสร้างต้นทุนและการแข่งขันในปัจจุบัน แต่หากมีการควบรวมแล้วค่าบริการจะแพงขึ้น เมื่อคำนวณจากการกระจุกตัวที่สูงขึ้นในขณะที่ปัจจัยอื่นยังคงที่อยู่ โดยมีค่าตาม 3 ฉากทัศน์ ดังนี้

- 235-242 บาท/เลขหมาย/เดือน เพิ่มขึ้น 15-22 บาท (7-10%) หาก 2 รายใหญ่แข่งขันกันรุนแรง
- 249-270 บาท/เลขหมาย/เดือน เพิ่มขึ้น 29-50 บาท (13-23%) หาก 2 รายใหญ่แข่งขันกันตามปกติ
- 365-480 บาท/เลขหมาย/เดือน เพิ่มขึ้น 245-260 บาท (66-120%) หาก 2 รายใหญ่สามารถฮั้วกันได้สำเร็จ (ไม่ว่าจะเป็นการฮั้วกันโดยมีข้อตกลงหรือไม่)

ผลการประเมินจากแบบจำลองนี้สอดคล้องกับงานวิจัยที่ศึกษาผลกระทบภาพรวมของการรวมธุรกิจโทรคมนาคมในต่างประเทศหลายกรณีหลังจากเกิดการควบรวมจริง<sup>6</sup> แม้ว่าจะเป็นการควบรวมจาก 4 เหลือ 3 ราย (ในต่างประเทศไม่มีการควบรวมจาก 3 เป็น 2 ราย) อาทิ 1) การควบรวมในออสเตรเลีย (ซึ่งมีมาตรการส่งเสริมผู้ให้บริการโครงข่ายเสมือนหลังการควบรวม) ทำให้ราคาเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติในระยะสั้น ก่อนที่มาตรการเฉพาะเพื่อเยียวยาจะสามารถถ่วงผลกระทบในระยะยาวออกไปได้ 2) การควบรวมในไอร์แลนด์ซึ่งพบว่าราคาค่าบริการเพิ่มขึ้นสำหรับแพ็คเกจทุกขนาด โดยเฉพาะแพ็คเกจขนาดใหญ่ที่ราคาแพงขึ้นต่อเนื่องในระยะยาว โดยที่มาตรการส่งเสริม MVNO ไม่ค่อยมีผลต่อตลาด 3) การควบรวมในเยอรมนีก็พบหลักฐานว่าค่าบริการเพิ่มขึ้นสำหรับแพ็คเกจทุกขนาด

เมื่อพิจารณาตลาดโทรคมนาคมทั่วยุโรปแล้ว<sup>7</sup> พบว่า ประเทศที่มีการควบรวมจาก 4 เป็น 3 ราย จะยังไม่มีผลกระทบต่อราคาในระยะสั้น แต่ในระยะยาวแล้ว จะมีแนวโน้มที่ราคาสูงกว่าประเทศที่มีผู้ให้บริการ 4 รายโดยไม่มีการควบรวมถึง 29% ซึ่งกระทบต่อผู้บริโภคและเศรษฐกิจค่อนข้างรุนแรง

ในด้านต้นทุน นักวิเคราะห์การเงินประเมินว่าการควบรวมจะช่วยประหยัดต้นทุนลงได้ราว 4,000-5,000 ล้านบาทต่อปีให้กับผู้ควบรวม<sup>8</sup> ซึ่งคิดเป็น 4-7 บาท/เลขหมาย/เดือนเท่านั้น จึงน้อยกว่าการเพิ่มขึ้นของราคาตามแบบจำลองทางเศรษฐมิติ

นอกจากนี้ แบบจำลองยังพบว่าเมื่อต้นทุนลดลง 10% จะทำให้ราคาลดลงประมาณ 3.6-4.0% เท่านั้น ซึ่งในอนาคตที่เทคโนโลยีพัฒนามากขึ้น ต้นทุนการให้บริการมีแนวโน้มต่ำลงในระยะยาวอยู่แล้ว จะมีการส่งต่อผลประโยชน์ให้กับผู้บริโภคอย่างไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย

คำกล่าวอ้างเรื่องการประหยัดต้นทุนจะนำไปสู่การพัฒนาเป็นบริษัทเทคโนโลยีนั้นเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกันและเป็นไปได้ยาก เนื่องจากเป็นธุรกิจที่มีความแตกต่างกันอย่างมาก นอกจากนี้การพัฒนาเศรษฐกิจไทยสู่ยุคดิจิทัลยังเป็นไปได้ยากขึ้น เนื่องจากอุตสาหกรรมโทรคมนาคมซึ่งเป็นกระดูกสันหลังของการสื่อสารข้อมูลยุคดิจิทัลมีการแข่งขันน้อยและมีแนวโน้มราคาแพงขึ้น

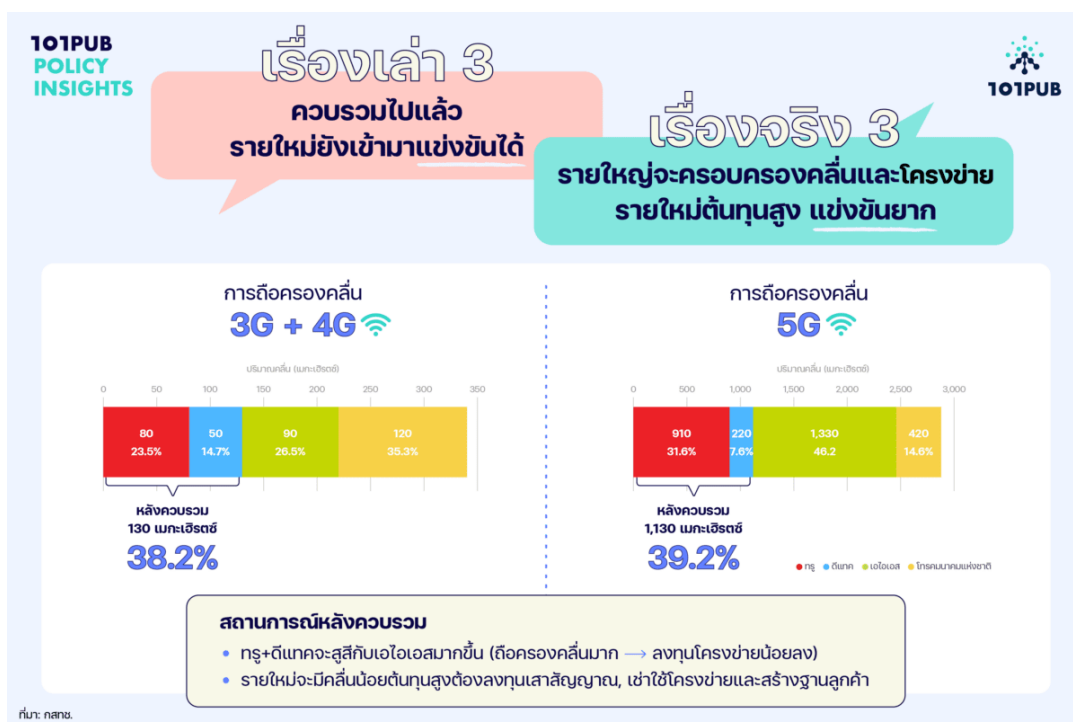
ราคาที่ผู้บริโภคต้องจ่ายเพิ่มนี้อาจมาได้หลายรูปแบบ อาทิ แพ็กเกจเท่าเดิมแต่ค่าบริการแพงขึ้น, ราคาเท่าเดิมแต่แพ็กเกจเล็กลง, ค่าบริการ/แพ็กเกจขั้นต่ำแพงขึ้น, คุณภาพบริการ สัญญาณความเร็วไม่ต่ออย่างที่ควรจะเป็น และในระยะยาวที่ต้นทุนลดลงตามเทคโนโลยีไปแล้ว แต่ราคากลับไม่ลดลงเท่า

## การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการมีคู่แข่งรายใหม่

เรื่องเล่า: หลังควบรวมแล้ว รายใหม่ยังเข้ามาแข่งขันได้

ความจริง: รายใหญ่จะครอบครองคลื่นและโครงข่ายโทรคมนาคมไว้มาก รายใหม่จะมีต้นทุนสูง เข้ามาแข่งขันได้ยากยิ่งขึ้น

แผนภูมิที่ 4: ปริมาณการถือครองคลื่นความถี่ของบริษัทโทรคมนาคมในประเทศไทย



ที่มา: กสทช.



กสทช. ได้ประเมินการถือครองคลื่นความถี่หลังการควบรวม ซึ่งพบว่ามี การถือครองคลื่นความถี่กระจุกตัวเพิ่มขึ้น แต่จะไปเน้นว่า ทรู-ดีแทค มีคลื่นความถี่ทั้งหมดน้อยกว่าเอไอเอสอยู่

อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญคือ การควบรวมทรู-ดีแทคจะทำให้ทรัพยากรสำคัญทั้งคลื่นความถี่ และโครงข่ายสัญญาณกระจุกตัวกับรายเดิมทั้งหมด (รวมถึงบริษัทโทรคมนาคมแห่งชาติซึ่งเป็นผู้เล่นรายย่อยที่อยู่ในตลาดมานาน) ซึ่งจะทำให้รายใหม่จะเข้ามาแข่งขันได้ยากขึ้น

คลื่นความถี่ถือเป็นทรัพยากรสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งในการทำธุรกิจมือถือ เพราะเป็นช่องทางการรับ-ส่งข้อมูลของโทรศัพท์มือถือ หากใครมีคลื่นความถี่ให้ใช้มาก ก็ไม่ต้องลงทุนสร้างเสาส่งสัญญาณเพื่อกระตุ้นสัญญาณมากนัก จึงช่วยให้ต้นทุนธุรกิจลดลง

หลังควบรวม คลื่นความถี่กระจุกตัวอย่างมากในมือผู้ให้บริการรายเดิม สำหรับคลื่น 3G และ 4G ทรู-ดีแทคจะถือครองคลื่น 130 เมกะเฮิร์ตซ์ หรือ 38.2% เอไอเอสถือครองคลื่น 90 เมกะเฮิร์ตซ์ หรือ 26.5% และบริษัทโทรคมนาคมแห่งชาติถือครอง 120 เมกะเฮิร์ตซ์ หรือ 35.3% สำหรับคลื่น 5G ทรู-ดีแทคจะถือครองคลื่น 1,130 เมกะเฮิร์ตซ์ หรือ 49.2% ในขณะที่ เอไอเอสถือครอง 1,330 เมกะเฮิร์ตซ์ (46.2%) และบริษัทโทรคมนาคมแห่งชาติถือครอง 420 เมกะเฮิร์ตซ์ คิดเป็น 14.6%

ในแง่การแข่งขัน การควบรวมน่าจะทำให้ทรู-ดีแทคมีต้นทุนและแข่งขันได้สู้กับเอไอเอสมากยิ่งขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน รายใหม่ที่ต้องการเข้าสู่ตลาดจะมีคลื่นให้ใช้งานน้อย มีต้นทุนทางธุรกิจสูง ทั้งการลงทุนเสาสัญญาณ เข้าใช้โครงข่ายจากรายเดิม ตลอดจนการสร้างฐานลูกค้าใหม่ ทำให้เข้ามาแข่งขันได้ยากยิ่งขึ้น

เป็นที่น่าสังเกตว่าบริษัทโทรคมนาคมแห่งชาติเป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่มานาน และมีคลื่นความถี่ในมือค่อนข้างมาก ก็ยังยากต่อการสร้างฐานลูกค้าเพื่อขึ้นมาเป็นผู้เล่นที่มีนัยสำคัญ

## **ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลของ กสทช.**

*เรื่องเล่า: กสทช. เป็นเพียงผู้รับจัดแจ้งรายงาน ไม่มีอำนาจสั่งห้ามการควบรวม*

*ความจริง: กสทช. มีอำนาจและหน้าที่กำกับดูแลการควบรวมครั้งนี้อย่างเต็มที่ สามารถอนุญาต ไม่อนุญาต หรือให้อนุญาตอย่างมีเงื่อนไขก็ได้*

[ในเอกสารสรุปข้อมูลการควบบริษัทระหว่างบริษัท ทรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด \(มหาชน\) และบริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด \(มหาชน\)](#) โดย กสทช. มีการวิเคราะห์รูปแบบธุรกิจและการถือใบอนุญาต ตลอดจนการวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสรุปว่าผู้ร่วมธุรกิจมีหน้าที่ต้องรายงานต่อเลขาธิการ กสทช. ไม่น้อยกว่า 90 วันก่อนดำเนินการ ไม่มีอำนาจในการไม่ให้อนุญาต ทำได้เพียงการกำหนดมาตรการเฉพาะ หากพิจารณาแล้วพบว่าอาจมีผลกระทบต่อการแข่งขันอย่างมีนัยสำคัญ

ในความจริงนั้น อำนาจและหน้าที่ของ กสทช. เขียนไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ร.บ.กสทช. ตลอดจนประกาศของ กสทช. ที่ให้อำนาจกำกับดูแลโดยมีมาตรการป้องกันไม่ให้แสวงหาประโยชน์จากผู้บริโภค

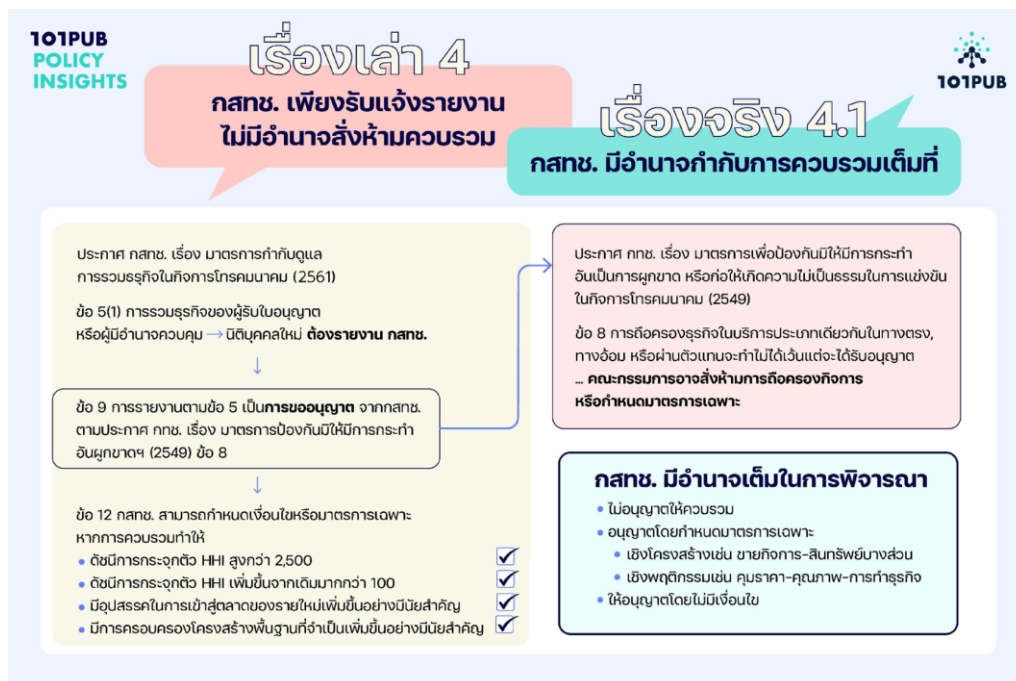


โดยไม่เป็นธรรม ตลอดจนป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำอันเป็นการผูกขาด หรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน<sup>9</sup>

กฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม คือ ประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการกำกับดูแลการรวมธุรกิจในการการโทรคมนาคม พ.ศ. 2561 ที่ระบุไว้ค่อนข้างชัดเจน ข้อ 5 ของประกาศนี้ กำหนดให้การรวมธุรกิจของผู้รับใบอนุญาตหรือผู้มีอำนาจควบคุมที่ก่อให้เกิดนิติบุคคลใหม่เช่นนี้ จะต้องรายงานต่อ กสทช. ซึ่งข้อ 9 ระบุว่าให้ถือเป็นการ ‘ขออนุญาต’ ตาม ประกาศ กทช. เรื่อง มาตรการป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549

ข้อ 8 ของประกาศฉบับ พ.ศ. 2549 นี้ยังระบุว่า การถือครองธุรกิจให้บริการประเภทเดียวกันไม่ว่าจะในทางตรง ทางอ้อม หรือผ่านตัวแทน จะทำไม่ได้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการเสียก่อนในกรณีที่พิจารณาแล้วเห็นว่าการถือครองธุรกิจนี้อาจส่งผลให้เกิดการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการโทรคมนาคม คณะกรรมการสามารถสั่งห้ามการถือครองกิจการได้

**แผนภูมิที่ 5:** อำนาจในการกำกับดูแลเหนือตลาดโทรคมนาคมไทยของ กสทช.



ที่มา: รวบรวมโดย 101 PUB

นอกจากนี้ ประกาศฉบับ พ.ศ. 2549 และประกาศฉบับ พ.ศ. 2561 ให้อำนาจ กสทช. ในการกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะสำหรับการควบรวม โดยที่ประกาศ พ.ศ. 2561 ให้เกณฑ์ไว้ว่าสามารถทำได้เมื่อ

- ดัชนีการกระจุกตัวหลังการควบรวมสูงกว่า 2,500 จุด
- มีการเพิ่มขึ้นจากเดิมมากกว่า 100 จุด
- รายใหม่มีอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ และ
- มีการครอบครองโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

ซึ่ง 101 PUB ประเมินว่าเข้าเกณฑ์ครบทุกข้อ

กสทช. สามารถประกาศให้ผู้ประกอบการหลักในธุรกิจโทรคมนาคมเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด และใช้มาตรการเฉพาะเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อการแข่งขันได้

ดังนั้น ที่ กสทช. มักจะเน้นย้ำว่าตนเป็นผู้รับแจ้งรายงาน ไม่มีอำนาจในการสั่งห้ามการควบรวม นั้นจึงไม่เป็นความจริง เพราะสามารถให้อนุญาต อนุญาตอย่างมีเงื่อนไข หรือไม่อนุญาตตาม การพิจารณาผลกระทบต่อการแข่งขัน

## เงื่อนไขที่ควรเรียกร้อง หาก 'จำต้อง' อนุญาตให้ควบรวม

การควบรวมธุรกิจสร้างความเสี่ยงและความกังวล 4 ด้านหลัก คือ 1) โครงสร้างตลาดที่กระจุกตัว ไม่มีผู้เล่นรายใหม่เข้ามาทดแทน 2) ผู้เล่นรายใหม่และผู้เล่น MVNO แม้จะอยู่ในตลาดแต่อาจไม่สามารถเติบโตได้ ด้วยปัญหาการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคม ทั้งที่ลงทุนเองและเช่าใช้ความจุ 3) การบริการแก่ผู้บริโภคจะด้อยลง ซึ่งอาจมาจากราคาที่เพิ่มขึ้น คุณภาพบริการที่ลดลง หรือการไม่ยอมส่งผ่านการประหยัดต้นทุนที่เกิดจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และ 4) ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัลจากโครงข่ายสัญญาณความเร็วสูงที่ไม่ครอบคลุม จนมีประชากรถูกทิ้งไว้ข้างหลัง

ดังนั้น เงื่อนไขการควบรวมจำเป็นจึงจะต้องตอบ 4 ความเสี่ยงดังกล่าว ซึ่ง 101 PUB ขอเสนอ 4 ชุดเงื่อนไขที่มีความเข้มข้น พอที่จะบรรเทาความเสี่ยงต่างๆ ลงได้ อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขเหล่านี้เองก็ยังไม่เพียงพอต่อการลดผลกระทบได้ทั้งหมด เนื่องจากความรุนแรงของการแข่งขันยังไม่สามารถกลับไปเหมือนเดิมได้อย่างน้อยในเวลา 8 ปี

### ชุดเงื่อนไข 1: คับคลื่อนส่วนเกิน รับผิดชอบต่อลูกค้าและผู้บริโภค เรงสรรหารายใหม่

สิ่งที่สำคัญที่สุดในการกำกับดูแลการควบรวม คือการรักษาสภาพการแข่งขันในตลาดให้คงเดิมหรือลดลงน้อยที่สุด ดังนั้น เงื่อนไขจำเป็นสำหรับการกำกับดูแลคือมาตรการเชิงโครงสร้างที่เข้มข้น

โดยเฉพาะการสรรหารายใหม่ให้เข้ามาและแข่งขันอยู่ในตลาดได้อย่างยั่งยืน เงื่อนไขหลักที่มักใช้ในการควมรวมที่เกิดผลต่อการแข่งขันรุนแรง คือ การบังคับขายสินทรัพย์เพื่อจัดสรรให้กับรายใหม่ (divestiture) ซึ่งในกรณีของการรวมธุรกิจโทรคมนาคม คลื่นความถี่เป็นทรัพยากรสำคัญและมีความขาดแคลนมากที่สุด จึงมุ่งเน้นข้อเสนอไปที่การขายคืนคลื่นความถี่เป็นหลัก

1.1. การควมรวมธุรกิจของทรูและดีแทค จะทำให้บริษัทใหม่มีคลื่นส่วนเกินสูงกว่าเพดานการถือครองคลื่น ที่ถูกกำหนดไว้ตั้งแต่ตอนประมูลคลื่นความถี่ การครองคลื่นได้มากกว่าเพดานที่กำหนดไว้เดิม จึงถือเป็นความไม่เป็นธรรมที่จะต้องได้รับการแก้ไขเป็นขั้นต่ำ หากทรูและดีแทคควมรวมสำเร็จ จะทำให้พวกเขาที่มีคลื่นส่วนที่เกินเพดานการประมูลอยู่ 2 ย่านความถี่ ได้แก่ ย่านความถี่ 700 MHz และ 2100 MHz ที่ถือครองเกินกว่าเพดานกำหนดอยู่ 20 MHz และ 30 MHz ตามลำดับ ซึ่งสามารถนำมาประมูลเพื่อเร่งสรรหาผู้ประกอบการรายใหม่เข้าสู่ตลาด

อย่างไรก็ตาม คลื่นส่วนที่เกินเพดานการประมูลนี้ถือว่ามีน้อยมากและไม่น่าเพียงพอต่อการประกอบธุรกิจโทรคมนาคมระดับประเทศได้อย่างเพียงพอและยั่งยืน กสทช. สามารถเจรจากับทรูและดีแทคให้คืนคลื่นในย่านความถี่อื่นเพิ่มเติม เพื่อให้ผู้ให้บริการรายใหม่มีปริมาณคลื่นความถี่เพียงพอต่อการทำธุรกิจ

ทั้งนี้ การคืนคลื่นความถี่ทั้งส่วนที่เกินกว่าเพดานและส่วนที่คืนคลื่นความถี่โดยสมัครใจ ควรได้รับการชดเชยตามราคาประมูลคลื่นความถี่ โดยปรับลดเงินชดเชยให้สอดคล้องกับจำนวนปีการใช้งานคงเหลือ แต่ผู้ควมรวมต้องรับค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนคลื่นความถี่เอง

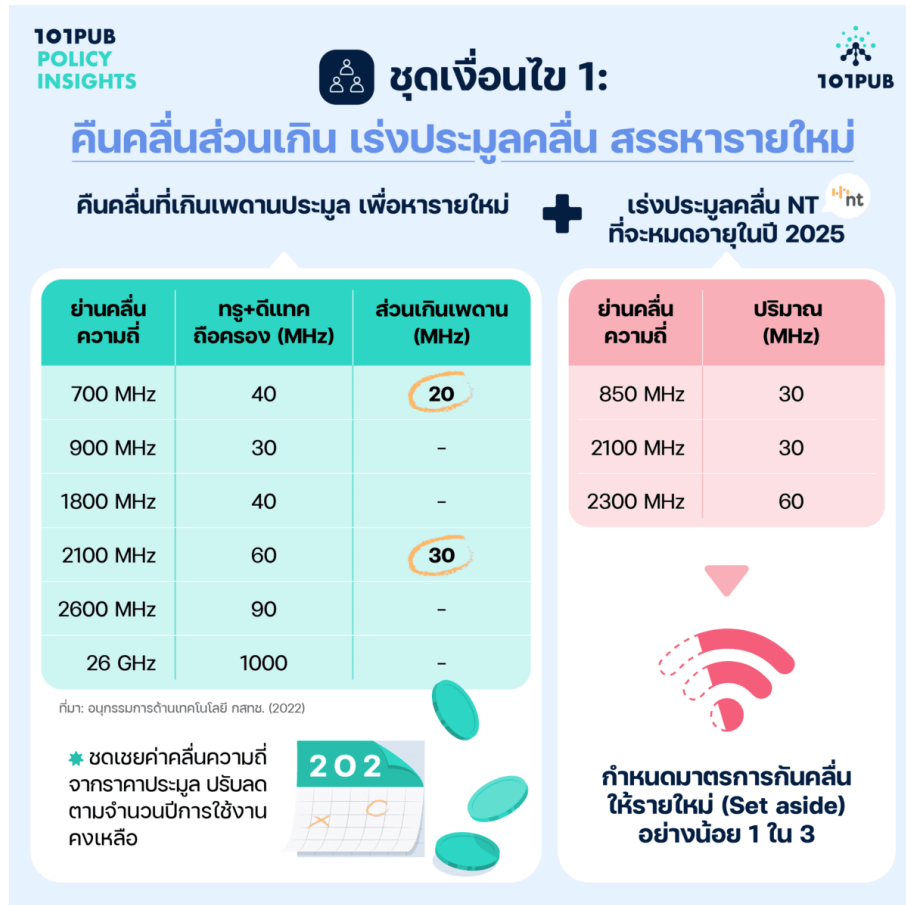
แนวทางนี้สอดคล้องกับเงื่อนไขการรวมธุรกิจของบริษัทเซลคอม (Celcom) และบริษัท ดิจิ (Digi – บริษัทในเครือของเทเลนอร์ เช่นเดียวกับดีแทค) ในประเทศมาเลเซียในปี 2019 เงื่อนไขหนึ่งสำหรับการควมรวม คือการคืนคลื่นความถี่ปริมาณมากถึง 70 MHz กลับมายังผู้กำกับดูแลเพื่อไปสรรหาผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาแข่งขันในตลาด<sup>10</sup>

1.2. การจัดสรรคลื่นความถี่ของประเทศไทยยังมีจำนวนคลื่นที่น้อยเกินไปสำหรับธุรกิจโทรคมนาคม และยังไม่มีการจัดสรรที่ชัดเจนมากเพียงพอ ดังนั้น ในกรณีการควมรวมครั้งนี้ สิ่งสำคัญที่ กสทช. สามารถเร่งทำได้ คือการจัดสรรคลื่นความถี่ 3 ย่านของบริษัทโทรคมนาคมแห่งชาติ (NT) ที่กำลังจะหมดอายุลงในปี 2025 หรืออีกเพียง 3 ปี ได้แก่ 850 MHz, 2100 MHz และ 2300 MHz ที่มีปริมาณถือครอง 30, 30 และ 60 MHz ตามลำดับ เพื่อให้ผู้ประกอบการโทรคมนาคม โดยเฉพาะรายใหม่ สามารถคาดการณ์ปริมาณคลื่นความถี่ที่สามารถถือครองได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ยิ่งกว่านั้น มูลค่าการประเมินคลื่นของผู้ประกอบการรายใหม่ย่อมมีน้อยกว่าผู้ประกอบการรายเดิม เนื่องจากยังไม่มีผู้ใช้บริการ โครงข่ายเสาสัญญาณ และความเชี่ยวชาญในการประกอบธุรกิจในประเทศไทย ดังนั้น กสทช. ควรจะกำหนดมาตรการกันคลื่นให้รายใหม่

(set-aside policy) อย่างน้อย 1 ใน 3 ของคลื่นทั้ง 3 ย่านที่ถูกประมูลนี้ เพื่อให้รายใหม่มีปริมาณคลื่นที่เพียงพอต่อการประกอบธุรกิจ และไม่ถูกขับออกจากตลาดโดยผู้ให้บริการ 2 รายใหญ่ เดิมด้วยราคาประมูลที่เหนือกว่า

แผนภูมิที่ 6: ข้อเสนอแนะเชิงเงื่อนไขในการกำกับดูแลผู้ควมรวมธุรกิจ



ที่มา: 101 PUB

**ชุดเงื่อนไข 2: ส่งเสริมการแข่งขัน กังรายใหม่ และ MVNO**

มาตรการด้านคลื่นความถี่เป็นมาตรการที่จำเป็นในการกระจายทรัพยากรเพื่อสรรหารายใหม่เข้ามาสู่ตลาด แต่การเข้าสู่ตลาดยังมีอุปสรรคอีกหลายด้านที่ต้องแก้ไขเพื่อให้รายใหม่สามารถแข่งขันได้อย่างทัดเทียมและยั่งยืนมากขึ้น

- 2.1. หนึ่งในมาตรการจำเป็นสำหรับการสรรหาผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใหม่คือการผ่อนคลายนโยบายกีดกันการถือครองหุ้นของชาวต่างชาติในกิจการโทรคมนาคม เนื่องจากประเทศไทยไม่มีผู้ประกอบการรายอื่นที่มีความเชี่ยวชาญและทรัพยากรที่จะเข้ามาแข่งขันในขณะนี้ การผ่อนคลายนโยบายกีดกันการถือครองหุ้นของชาวต่างชาติ จะทำให้ประเทศไทยสามารถค้นหา

ผู้ประกอบการด้านโทรคมนาคมระดับโลกที่มีความเชี่ยวชาญเข้ามาแข่งขันกับ 2 รายใหญ่ในประเทศไทยที่มีศักยภาพสูง เพื่อสร้างแรงกดดันต่อการแข่งขันในระยะยาวต่อไป

- 2.2. การเข้ามาของผู้ประกอบการรายใหม่จำเป็นต้องใช้เวลาในการลงทุนและทำการตลาดอีกมาก โดยที่ปรึกษาอิสระต่างประเทศได้ประเมินว่ารายใหม่อาจต้องใช้เวลาราว 5-8 ปี ในการตั้งตัวให้สามารถแข่งขันได้ในประเทศไทยภายใต้การสนับสนุนที่เหมาะสม ดังนั้น กสทช. ควรสั่งให้ผู้ควรวางแผนต้องปล่อยเช่าโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ โดยเฉพาะเสาสัญญาณและอุปกรณ์โทรคมนาคมที่จำเป็นแก่ผู้ประกอบการรายใหม่ในระยะเวลา 8 ปีที่อัตราต้นทุนส่วนเพิ่ม (marginal cost) โดยผู้ควรวางแผนห้ามปฏิเสธการเช่าใช้โครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคม อีกทั้ง กสทช. จะต้องกำกับดูแลคุณภาพการให้บริการไม่ให้เกิดการกีดกันหรือปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียม

เพื่อสนับสนุนการดำเนินการข้างต้น กสทช. ควรศึกษาแนวทางกำหนดราคาค่าเช่าโครงสร้างพื้นฐานที่อัตราต้นทุนส่วนเพิ่ม ซึ่งช่วยอำนวยความสะดวกให้รายใหม่ได้เช่าใช้ได้จริง และอาจขยายไปสู่นโยบายส่งเสริมการใช้โครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมร่วมกัน (infrastructure sharing) ให้เกิดการเช่าใช้งานร่วมกันได้จริงในทางปฏิบัติ ซึ่งเป็นเหมือนการเพิ่มขีดความสามารถจากกรณีที่ กสทช. ว่าจ้างศึกษาและกำหนดอัตราค่าโทรศัพท์ข้ามเครือข่าย (interconnection charge) ที่ผู้ประกอบการทุกรายต้องปฏิบัติตาม ซึ่งใช้หลักคำนวณตามต้นทุนส่วนเพิ่มเช่นเดียวกัน

- 2.3. นอกจากการสรรหาผู้ประกอบการโครงข่ายโทรคมนาคมรายใหม่แล้ว กสทช. สามารถสั่งแยกบริษัท Finn Mobile ซึ่งเป็นผู้ให้บริการโครงข่ายเสมือนที่เป็นบริษัทลูกของดีแทคในปัจจุบัน ให้ออกมาเป็นผู้ให้บริการโครงข่ายเสมือน (MVNO) อิสระ ซึ่งจะช่วยเพิ่มจำนวนผู้ให้บริการ MVNO ได้ทันที
- 2.4. การแยก Finn Mobile ออกมาเป็นอิสระ จะทำให้เกิดปัญหาการเข้าไม่ถึงโครงข่ายโทรคมนาคม คล้ายคลึงกับกรณีของผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใหม่ ดังนั้น กสทช. ควรสั่งให้ผู้ควรวางแผนต้องปล่อยเช่าความจุให้กับบริษัท Finn Mobile ในราคาถูก เช่น ครึ่งหนึ่งของราคาค่าปลีกของผู้ควรวางแผน (retail price – 50%) อย่างน้อยเป็นเวลา 8 ปี โดยที่ กสทช. กำกับดูแลมาตรฐานอย่างใกล้ชิด เพื่อให้สามารถนำไปบริหารจัดการและทำการตลาดของตนเองได้ดียิ่งขึ้น หากให้ดีกว่านั้น กสทช. ควรขยายกฎเกณฑ์ดังกล่าวไปสู่ตลาดโดยรวม ไม่ใช่เฉพาะผู้ควรวางแผน และ MVNO ที่แยกขายออกมาเท่านั้น เพื่อให้ MVNO ทุกรายสามารถเจรจาเพื่อเช่าใช้ความจุโครงข่ายของผู้ให้บริการโทรคมนาคมหลักได้ในราคาและมาตรฐานที่ชัดเจน เพื่อลดปัญหาที่ธุรกิจไม่สามารถตกลงเจรจากันได้ จนนำไปสู่ความไร้ประสิทธิภาพของเงื่อนไขการใช้ความจุที่กำหนดไว้ตั้งแต่การประมูลคลื่นความถี่

แผนภูมิที่ 7: ข้อเสนอแนะเชิงเงื่อนไขในการกำกับดูแลผู้ควรวรรวมธุรกิจ



ที่มา: 101 PUB ประมวลจาก อนุกรรมการด้านการคุ้มครองผู้บริโภคและสิทธิพลเมือง กสทช. (2022), SCF Associates (2022)

**ข้อเสนอแนะ 3: คุมราคา ให้สะท้อนประสิทธิภาพ และคุณภาพบริการ**

การกำหนดมาตรการเชิงโครงสร้างเพียงอย่างเดียวนั้นยังมีความเสี่ยงในการดำเนินการอยู่มาก เพราะภายใต้ตลาดโทรคมนาคมที่ค่อนข้างอึมครึมของประเทศไทย การสรรหาผู้ประกอบการรายใหม่ ตลอดจนการส่งเสริมทั้งรายใหม่และ MVNO ให้อยู่รอดในตลาดและก้าวขึ้นมาเป็นผู้ประกอบการที่มีนัยสำคัญนี้เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาหรืออาจไม่เกิดขึ้นเลยก็ได้ ดังนั้น กสทช. จำเป็นจะต้องกำหนดมาตรการเชิงพฤติกรรมควบคู่ไปด้วย เพื่อปิดผลกระทบระยะสั้น และลดความเสี่ยงในระยะยาวต่อผู้บริโภคและพัฒนาการทางเศรษฐกิจ

- 3.1. แนวทางแรกภายใต้ข้อเสนอแนะดังกล่าว คือการปรับปรุงการควบคุมตัวราคาค่าบริการเฉลี่ยของผู้ควรวรรวม โดยจะต้องควบคุมไว้อย่างน้อย 5 ปี ซึ่งเป็นช่วงที่ยังไม่มีผู้ประกอบการรายใดสามารถขึ้นมาเป็นผู้ให้บริการที่มีนัยสำคัญรายใหม่ได้

การกำกับดูแลด้านราคาที่เป็นมาตรฐานและได้รับการยอมรับในระดับสากล จะใช้แนวทาง การกำกับดูแลที่เรียกว่า ‘CPI – X’ ซึ่งหมายถึงการควบคุมว่าราคาค่าบริการโดยเฉลี่ย จะต้องไม่เพิ่มขึ้นกว่าอัตราเงินเฟ้อที่เทียบเคียงได้ นอกจากนี้ ยังควรปรับค่าตามปัจจัย ด้านประสิทธิภาพและคุณภาพ เพื่อสร้างแรงจูงใจการพัฒนาบริการและลดต้นทุน<sup>11</sup>

แนวทางดังกล่าวนี้ดีกว่าการกำกับดูแลราคาในรูปแบบอื่น เช่น การกำกับดูแลอัตรา ผลตอบแทน (rate of return regulation) ซึ่งทำลายแรงจูงใจในการลดต้นทุนการดำเนินงาน และการแข่งขันราคาที่ไม่สามารถสะท้อนประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นจากความก้าวหน้า ทางเทคโนโลยี จนทำให้ผู้ประกอบการเก็บผลประโยชน์ดังกล่าวไว้กับตัว

ในกรณีของประเทศไทย ควรมีการปรับสูตรการกำกับราคา ให้เป็น  $\Delta P \leq Is - X \pm Q$

กล่าวคือ ผู้ประกอบการสามารถปรับราคาค่าบริการเฉลี่ย ( $\Delta P$ ) เพิ่มขึ้นได้ไม่เกิน เงินเพื่อในภาคบริการ ( $Is$ ) แต่มีปัจจัยด้านประสิทธิภาพ ( $X$ ) และ คุณภาพ ( $Q$ ) มาร่วม กำหนดด้วย

การคำนวณค่าบริการเฉลี่ยครั้งนี้ จะต้องปิดจุดอ่อนในอดีต ด้วยการคำนวณค่าเฉลี่ย แบบถ่วงน้ำหนัก ตามจำนวนผู้ใช้งาน-ระยะเวลาที่ผู้ใช้งานอยู่ในแต่ละแพ็คเกจ เพื่อป้องกัน ปัญหาแพ็คเกจที่มีราคาต่อหน่วยถูกแต่ไม่มีผู้ใช้งาน (เช่น แพ็คเกจขนาดใหญ่เกินความจำเป็น) หรือการให้ ‘โปรลับ’ ราคาถูกแต่มีผู้ได้ใช้งานจริงน้อย

เพดานด้านเงินเฟ้อดังกล่าวจะต้องถูกปรับลดตามประสิทธิภาพที่ควรเพิ่มขึ้น ( $X$ ) ซึ่ง สามารถแยกได้เป็น 2 ส่วน ดังนี้

- ประสิทธิภาพที่ควรเพิ่มขึ้นจากการควบคุม จากการศึกษาของอนุกรรมการ ด้านเศรษฐศาสตร์ของ กสทช. พบว่า ผู้ประกอบการควบคุมจะต้องมีต้นทุนลดลง 31% (หรือก็คือต้องมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น 31%) จึงจะไม่มีแรงจูงใจที่จะขึ้นราคาหรือสร้าง ผลกระทบต่อผู้บริโภค ซึ่งหาก กสทช. คำนวณที่เวลา 5 ปี ก็จะสามารถคำนวณได้ว่า ประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นนี้จะต้องมีค่า 5.5% ต่อปีทบต้น จึงควรกำหนดให้ราคาค่าบริการเฉลี่ย จะต้องลดลงด้วยอัตรา 5.5% ต่อปีเช่นนี้
- ประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาเทคโนโลยีโทรคมนาคม เทคโนโลยีด้านโทรคมนาคม มีพัฒนาการอย่างก้าวกระโดด (การเปลี่ยนจากเทคโนโลยีแต่ละยุคตั้งแต่ 2G มาจนถึง 5G ในปัจจุบัน เทคโนโลยีมีความก้าวหน้ามากขึ้นจนมีประสิทธิภาพในการส่งข้อมูลเพิ่มขึ้น ยุคละ 5-20 เท่า) ดังนั้น การควบคุมราคาจึงต้องคำนวณถึงต้นที่ประหยัดได้ตาม ความก้าวหน้าของเทคโนโลยี เพื่อส่งผ่านผลประโยชน์มาสู่ผู้บริโภคด้วย

สุดท้ายนี้ เพดานการปรับราคาเฉลี่ยของผู้ควบคุมควรจะคำนึงถึงปัจจัยในด้านคุณภาพ การให้บริการ ( $Q$ ) เพื่อป้องกันปัญหาการลดคุณภาพเพื่อลดต้นทุนและราคาค่าบริการ กสทช. จำเป็นต้องสร้างดัชนีชี้วัดด้านคุณภาพการให้บริการขึ้น โดยประกอบด้วยตัวชี้วัดหลายด้าน อาทิ อัตราการโทรไม่ติด การตัดสาย อินเทอร์เน็ตที่ใช้งานไม่ได้ ตลอดจนความเร็วของ อินเทอร์เน็ต เป็นต้น เพื่อติดตามว่าบริการของผู้ควบคุมนั้นดีขึ้นหรือแย่ลงมากน้อยเท่าไรใน



แต่ละปี หากคุณภาพบริการดีขึ้น (แยกลง) a% จากปีก่อน เพดานของการปรับราคาก็จะเพิ่มขึ้น (ลดลง) a% ตามไปด้วย<sup>12</sup>

3.2. สำหรับเพดานราคาเดิม<sup>13</sup> ที่กำหนดว่าอัตราค่าโทรศัพท์ต้องไม่เกิน 0.6 บาท/นาที หรือค่าอินเทอร์เน็ตไม่เกิน 0.16 บาท/MB แต่นำมาบังคับใช้กับค่าเฉลี่ยค่าบริการของแต่ละเจ้านั้น กสทช. ควรปรับการใช้งานให้บังคับใช้สำหรับทุกแพ็คเกจสำหรับผู้รวบรวม หมายความว่าราคาต่อหน่วยการใช้งานของทุกแพ็คเกจไม่ว่าจะเล็กหรือใหญ่ จะต้องไม่เกินเพดานราคาต่อหน่วยที่ กสทช. กำหนด แนวทางนี้จะป้องกันปัญหาการถัวเฉลี่ยแพ็คเกจขนาดเล็ก (มีปริมาณการใช้งานและค่าใช้จ่ายรายเดือนต่ำ) ที่มีผู้ใช้บริการมากกว่าแต่มีราคาต่อหน่วยแพงกับแพ็คเกจขนาดใหญ่ (ปริมาณการใช้งานและค่าใช้จ่ายรายเดือนสูง) ที่มีผู้ใช้งานน้อยแต่มีราคาต่อหน่วยถูก การเปลี่ยนแปลงนี้จะทำให้เพดานราคา กลายเป็นสิ่งที่ผู้บริโภคจับต้องได้จริง

นอกจากนี้ ผู้รวบรวมควรจะต้องมีประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นปีละ 5.5% ดังที่กล่าวถึงไปแล้วในข้อ 3.1 กสทช. จึงควรปรับลดเพดานราคาของผู้รวบรวมลงด้วยตัวเลขประสิทธิภาพเพื่อรับรองว่าจะไม่เกิดผลกระทบต่อผู้บริโภค

แผนภูมิที่ 8: ข้อเสนอแนะเชิงเงื่อนไขในการกำกับดูแลผู้รวบรวมธุรกิจ



ที่มา: 101 PUB คำนวณจาก ประถมพงศ์ และคณะ (2022), The World Bank, InfoDev, and ITU (2022)

## ชุดเงื่อนไข 4: ป้องกันปัญหา digital divide ในการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต

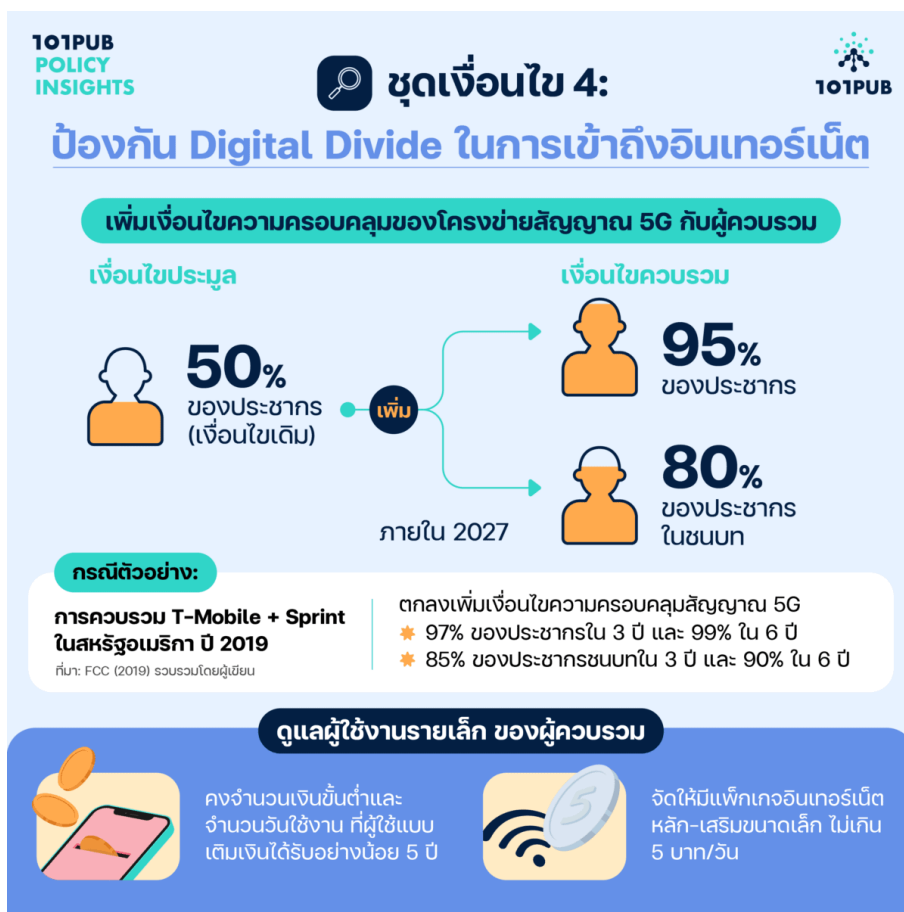
- 4.1. การมีอำนาจเหนือตลาดจะลดแรงจูงใจในการลงทุนเพื่อเข้าถึงประชากรในพื้นที่ชนบท ซึ่งมีความหนาแน่นต่ำ ต้องลงทุนโครงสร้างพื้นฐานจำนวนมากกว่า ในขณะที่เดียวกันก็มีกำลังซื้อน้อยกว่ากลุ่มประชากรเมือง ทำให้โครงข่ายสัญญาณความเร็วสูงจะไม่ครอบคลุม เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านดิจิทัล ในระดับการเข้าถึงระหว่างพื้นที่ชนบทและเมือง กสทช. จึงควรเพิ่มความเข้มงวดในเรื่องความครอบคลุมของสัญญาณความเร็วสูง โดยเฉพาะสัญญาณ 5G ที่ผู้ควรรวมโฆษณาไว้ว่าการควรรวมจะช่วยพัฒนาโครงข่ายได้ดียิ่งขึ้น

เกณฑ์การประเมินคลื่น 5G เมื่อปี 2019 กำหนดเงื่อนไขความครอบคลุมของสัญญาณไว้ที่ 40% ของประชากรภายใน 4 ปีนับจากวันที่ได้รับอนุญาต และเพิ่มขึ้นเป็น 50% ของประชากรภายใน 8 ปีจากวันที่ได้รับอนุญาต (แล้วเสร็จในปี 2027) ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวต่ำเกินไป และควรจะต้องกำหนดเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะสำหรับผู้ควรรวม เช่น ให้ครอบคลุมประชากร 95% ภายในปี 2027 และในระยะเวลาดังกล่าว จะต้องครอบคลุม 80% ของประชากรในพื้นที่ชนบทเป็นเงื่อนไขรองด้วย

เกณฑ์ความครอบคลุมของโครงข่ายสัญญาณที่ 101 PUB เสนอนี้ ถือว่าเป็นการปรับลดจากเงื่อนไขการควรรวมระหว่างบริษัท T-Mobile และ Sprint ในสหรัฐอเมริกา ในปี 2019 ซึ่งบริษัททั้ง 2 ได้ตกลงกับหน่วยงานกำกับดูแลไว้ว่าจะลงทุนโครงข่าย 5G ให้ครอบคลุมประชากรมากถึง 97% ใน 3 ปีหลังจากการควรรวมเสร็จสิ้น และเพิ่มขึ้นถึง 99% ในเวลา 6 ปี นอกจากนี้ ยังได้กำหนดความครอบคลุมของประชากรชนบทมากถึง 85% ในเวลา 3 ปี และจะเพิ่มขึ้นเป็น 90% ในเวลา 6 ปีหลังจากการควรรวมเสร็จสิ้น<sup>14</sup>

- 4.2. กสทช. ควรกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ควรรวมต้องดูแลผู้ใช้งานรายเล็กไม่ให้ได้รับผลกระทบ และอาจเพิ่มแพ็คเกจบริการที่เป็นคุณแก่พวกเขาเพิ่มขึ้น เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านดิจิทัล โดยเฉพาะผู้ใช้บริการโทรศัพท์มือถือแบบเติมเงิน ควรจะมีขั้นต่ำในการเติมเงินและจำนวนวันใช้งานที่ได้รับเท่าเดิมเป็นอย่างน้อย ซึ่งควรที่จะกำหนดระยะเวลาการดูแลไว้อย่างน้อย 5 ปี นอกจากนี้ กสทช. ควรกำหนดให้ผู้ควรรวมออกแพ็คเกจขนาดเล็ก ทั้งแพ็คเกจหลักและเสริม ที่สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ ภายใต้ราคาต่อหน่วยตามเพดานที่ กสทช. กำหนด โดยที่แพ็คเกจขนาดเล็กนี้ มุ่งเน้นไปที่ผู้ใช้งานรายย่อย ซึ่งควรคิดค่าบริการไม่เกิน 5 บาท/วัน

แผนภูมิที่ 9: ข้อเสนอแนะเชิงเงื่อนไขในการกำกับดูแลผู้ควมรวมธุรกิจ



ที่มา: FCC (2019) รวบรวมและนำเสนอโดย 101PUB

**การไม่อนุญาตให้ควมรวมที่ดีที่สุด แต่ กสทช. ต้องช่วยให้ผู้ประกอบการแข่งขันได้อย่างเท่าเทียม**

มาตรการที่ 101 PUB เสนอนี้ แม้จะเป็นเงื่อนไขที่สามารถนำไปปฏิบัติจริงได้และมีความเข้มข้น แต่ก็ยังอาจไม่สามารถลดผลกระทบของการควมรวมธุรกิจที่น่ากังวลได้ทั้งหมด เพราะไม่ว่าอย่างไร ระดับการแข่งขันที่หายไปในระยะเวลา 5-8 ปี ก็จะมีอิทธิพลต่อการดำเนินธุรกิจอย่างมาก ผู้ให้บริการอาจมีช่องทางในการแสวงหากำไรส่วนเกินแบบใหม่ รวมถึงผู้ให้บริการรายใหม่และ MVNO ก็อาจจะยังไม่สามารถเข้าสู่ตลาด หรือเติบโตก้าวขึ้นมาเป็นผู้ให้บริการที่มีนัยสำคัญต่อตลาดได้จริง

ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงโอกาสความน่าจะเป็น และความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในแต่ละจากทัศนคติการไม่อนุญาตให้เกิดการควมรวมเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดสำหรับประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม การไม่อนุญาตให้ควมรวมมิได้หมายความว่าสภาพตลาดแบบเดิมดีอยู่แล้ว อันที่จริงการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคมของไทยยังไม่มีระดับการแข่งขันที่เท่าเทียม (level playing

field) กสทช. จึงควรดำเนินการปรับโครงสร้างการแข่งขัน ช่วยเหลือให้ผู้ประกอบการแข่งขันได้อย่างเท่าเทียมมากยิ่งขึ้น

ในปัจจุบัน ผู้ให้บริการในตลาดโทรคมนาคมของไทยมีความแข็งแกร่งไม่เท่ากัน โดยเอไอเอสเป็นผู้มีความแข็งแกร่งมากที่สุด และดีแทคมีความแข็งแกร่งน้อยที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาจากอัตราการทำกำไร ดังนั้น กสทช. ควรจะประกาศให้ เอไอเอสเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ (Significant Market Power – SMP) ที่จะช่วยติดตามวาระทางกฎหมาย ให้ กสทช. จำกัดพฤติกรรมของ เอไอเอสได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยให้มั่นใจได้ว่า เอไอเอสไม่ได้ใช้อำนาจเหนือตลาดในการเอาเปรียบผู้บริโภค หรือทำลายคู่แข่ง

ข้อจำกัดหนึ่งที่ทำให้ผู้ประกอบการโทรคมนาคมของไทยต้องประสบปัญหา คือการมีคลื่นความถี่ให้ใช้งานน้อยเกินไป โดยเฉพาะในย่านความถี่ต่ำและปานกลาง กสทช. จะต้องทำหน้าที่หลักของตนเองในการเรียกคืนคลื่นความถี่ ที่กระจุกกระจายอยู่ในหน่วยงานภาครัฐ กลับมาจัดสรรเป็นใบอนุญาต โดยกิจการโทรคมนาคมเป็นผู้มีลำดับความสำคัญในการจัดสรรคลื่นความถี่ลำดับต้น

ขณะเดียวกัน การจัดสรรคลื่นความถี่นี้จะต้องมีแผนการจัดสรรและการประมูลล่วงหน้าชัดเจนว่าจะมีคลื่นย่านใดที่พร้อมให้ประมูล ปริมาณเท่าใด รวมถึงมีการจัดสรรคลื่นความถี่ก่อนที่คลื่นเดิมจะหมดอายุลง เพื่อให้เกิดความแน่นอนในการดำเนินธุรกิจ และปิดรอยต่อในช่วงเปลี่ยนผ่านดังกล่าวให้เรียบร้อย

สิ่งที่ กสทช. สามารถทำเพื่อลดต้นทุนสำหรับผู้ประกอบการและค่าบริการสำหรับผู้บริโภคได้อย่างชัดเจน คือ การออกกฎเกณฑ์เรื่องการเช่าใช้โครงสร้างพื้นฐานทางโทรคมนาคมร่วมกัน (infrastructure sharing) ที่ปัจจุบันมีการดำเนินการจริงน้อยมาก เนื่องจากจะต้องเป็นการตกลงกันระหว่างผู้ให้บริการโดยไม่มีหลักเกณฑ์ชัดเจนมากำกับ และผู้ให้บริการก็ไม่มีแรงจูงใจต้องเพิ่มความครอบคลุมสัญญาณให้กับคู่แข่ง ดังนั้น กสทช. ควรออกเกณฑ์บังคับใช้ให้ชัดเจน เช่น อัตราค่าเช่าโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นธรรม คำนวณบนแนวคิดต้นทุนส่วนเพิ่ม (marginal cost) เช่นเดียวกับกรณี กสทช. เข้าไปกำหนดโครงสร้างอัตราค่าบริการโทรศัพท์ข้ามเครือข่าย (interconnection charge)

สุดท้าย ประเทศไทยย่อมมีพื้นที่ห่างไกลที่ไม่คุ้มค่าต่อการลงทุนของภาคเอกชนอยู่เสมอ แม้ว่าตลาดนั้นจะมีการแข่งขันรุนแรง กสทช. ควรศึกษาว่าพื้นที่ใดของไทยที่ขาดความคุ้มค่าต่อการลงทุนเหล่านั้น ภายใต้ข้อสมมติเรื่องการแข่งขันอย่างเต็มที่และมีการวางโครงข่ายอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว และใช้ ‘กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ’ หรือที่รู้จักกันในชื่อ ‘กองทุน USO’ เพื่อลงทุนโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่เหล่านั้น เพื่อให้การเข้าถึงบริการพื้นฐานทางโทรคมนาคมเป็นสิทธิที่คนไทยเข้าถึงได้ ให้เกิดโครงข่ายสัญญาณโทรศัพท์ที่ครอบคลุมทุกพื้นที่ และให้เกิดการพัฒนาทางดิจิทัลอย่างเท่าเทียม

**แผนภูมิที่ 10:** ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อ กสทช.



ที่มา: 101 PUB

**วิเคราะห์มาตรการเฉพาะที่ กสทช. กำหนดเมื่อมีมติ 'รับทราบ' การรวมธุรกิจ**

เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2565 ที่ประชุม กสทช. ได้พิจารณาการรวมธุรกิจระหว่างบริษัท ทูร์คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) และได้ข้อสรุป 'รับทราบการรวมธุรกิจ' ตามมติเสียงข้างมาก พร้อมทั้งได้มีการกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะสำหรับการควบรวมธุรกิจในครั้งนี้

แม้เงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะที่กำหนดจากการประชุมในครั้งนี้จะมีทั้งมาตรการเชิงโครงสร้างและมาตรการเชิงพฤติกรรม อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะที่ กสทช. กำหนดเหล่านี้ อาจไม่เพียงพอที่จะสามารถลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากควบรวมธุรกิจในตลาดโทรคมนาคมไทยครั้งนี้ อีกทั้งหลายมาตรการที่ กสทช. กำหนด อาจยังไม่มีประสิทธิภาพมากพอที่จะบังคับให้ผู้ประกอบการดำเนินการตามได้

## มาตรการเชิงโครงสร้างที่ กสทช. กำหนด

มาตรการเชิงโครงสร้าง (Structural Remedies) มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาการแข่งขันและคงไว้ซึ่งโครงสร้างตลาดให้ใกล้เคียงกับก่อนการควบรวมมากที่สุด แต่มาตรการที่เสนอโดยสำนักงาน กสทช. จากการประชุมครั้งล่าสุดนี้ ยังเปิดช่องว่างให้โครงสร้างตลาดเปลี่ยนแปลงได้ โดยมีประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. สำนักงาน กสทช. กำหนดให้ผู้ควบรวมต้องปฏิบัติตามการเข้าใช้โครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมร่วมกัน (Infrastructure Sharing) ตามประกาศของ กสทช. อย่างเคร่งครัด แต่การเขียนเงื่อนไขเช่นนี้ไม่ได้มีข้อผูกพันใดสำหรับผู้ควบรวมเพิ่มเติม หากแต่เพียงเติมคำว่า ‘อย่างเคร่งครัด’ เข้าไป ซึ่งไม่ได้เป็นการบังคับให้ผู้ควบรวมจะต้องจัดทำกรเข้าใช้โครงสร้างพื้นฐานร่วมกัน หากแต่เป็นไปด้วยความสมัครใจ อีกทั้งยังไม่สามารถลดความไร้ประสิทธิภาพในการบังคับใช้ประกาศ กสทช. เดิมลงได้
2. มาตรการการคงทางเลือกของผู้บริโภคที่สำนักงาน กสทช. กำหนดให้ผู้ควบรวมจะต้องคงแบรนดการให้บริการแยกจากกันเป็นระยะเวลา 3 ปีนั้น ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อทั้งผู้บริโภคและผู้ประกอบการ และกลับทำให้ประโยชน์อันน้อยนิดจากการควบรวมไม่เกิดขึ้นเลย<sup>15</sup>
3. สำนักงาน กสทช. เสนอให้ทรูและดีแทคต้องจำหน่ายความจุให้แก่ MVNO ร้อยละ 20 ของเครือข่ายที่ทรูและดีแทคครองทั้งหมด อย่างไรก็ตาม การกำหนดเป้าหมายเพียงให้เกิด MVNO อย่างน้อย ร้อยละ 20 อย่างเดียวนั้นไม่เพียงพอที่จะบังคับใช้ได้จริง เพราะเงื่อนไขเดิมก็ยังไม่สามารถบรรลุได้ อีกทั้ง สำนักงาน กสทช. ยังไม่ได้มองถึงมาตรการส่งเสริมที่เอื้อให้ MVNO สามารถเข้าถึงความจุได้จริง

นอกจากนี้ มาตรการที่จัดให้มีผู้บริการที่ไม่มีโครงข่าย (MVNO) เข้ามาแข่งขันดังกล่าวนี้ ไม่น่าจะประสบความสำเร็จ เพราะตลาดโทรคมนาคมในประเทศไทยได้อิ่มตัวแล้ว อีกทั้งมาตรการที่กำหนดขึ้นนี้ แทบไม่แตกต่างจากมาตรการเดิมที่มีอยู่ ซึ่งไม่สามารถบังคับได้จริงในเชิงปฏิบัติ<sup>16</sup>

| มาตรการเชิงโครงสร้าง  |   |
|---|---|
| มาตรการที่สำนักงาน กสทช. กำหนด  | ความเห็นต่อมาตรการ  |
| <p><b>การใช้โครงสร้างพื้นฐานร่วมกัน (Infrastructure Sharing)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• บริษัท TUC และบริษัท DTN จะต้องให้ผู้รับใบอนุญาตรายอื่นเข้าใช้โครงข่ายโทรคมนาคมของตนเองในการประกอบกิจการโทรคมนาคม และจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับ</li> </ul> | <p>เงื่อนไขการใช้โครงสร้างพื้นฐานร่วมกัน (Infrastructure Sharing) ที่ กสทช. กำหนดในครั้งนี้ ไม่ได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ใดเพิ่ม นอกเหนือไปจากกฎเกณฑ์เดิมที่มีอยู่ หากแต่เพียงเติมคำว่า ‘อย่างเคร่งครัด’ เข้าไป ซึ่งไม่ได้เป็นการบังคับให้ผู้ควบรวมจะต้องจัดทำกรเข้าใช้โครงสร้างพื้นฐานร่วมกันหากแต่เป็นไปด้วยความสมัครใจ</p> |



|   |  |
|---|--|
| <p>การใช้โครงข่ายโทรคมนาคม ของ กสทช. อย่างเคร่งครัด</p>   | <p>การกำหนดเงื่อนไขเช่นนี้ไม่ได้มีข้อผูกพันใดสำหรับผู้รวบรวมเพิ่มเติม รวมถึงไม่สามารถลดความไร้ประสิทธิภาพในการบังคับใช้ประกาศ กสทช. เดิมได้</p>  |
| <p><b>การคองทางเลือกของผู้บริโภค</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>กำหนดให้บริษัท TUC และบริษัท DTN ยังคงแบรนด การให้บริการแยกจากกันเป็นระยะเวลา 3 ปี</li> </ul>   | <p>การให้ผู้ประกอบการที่รวบรวมกันคงแบรนดที่ให้บริการแยกจากกันเป็นเวลา 3 ปี ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อทั้ง ผู้บริโภคและผู้ประกอบการ และกลับทำให้ประโยชน์อันน้อยนิดจากการรวบรวมไม่เกิดขึ้น</p>  |
| <p><b>มาตรการเฉพาะภายหลังการรวมธุรกิจ (Ex Post)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ผู้รับใบอนุญาตที่เกิดขึ้นจากการรวมธุรกิจตลอดจนบริษัทย่อยที่อยู่ภายใต้การควบคุมต้องดำเนินการให้ผู้รับใบอนุญาต MVNO สามารถใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายกับผู้รับใบอนุญาตรายอื่นได้เช่นเดียวกับตนเอง</li> <li>ผู้รับใบอนุญาต MVNO จะต้องได้รับสิทธิในการใช้บริการจากคลื่นความถี่ในทุกย่านของผู้รวมธุรกิจที่มีสิทธิในการใช้งานทั้งสิทธิทางตรงและสิทธิที่ได้รับช่วงมาภายใต้มาตรฐานเทคโนโลยีเดียวกัน</li> <li>การเข้าใช้บริการโครงข่ายสำหรับผู้รับใบอนุญาต MVNO จะต้องได้รับการประกันสิทธิในการได้รับบริการภายใต้คุณภาพการให้บริการ (QoS) ตามมาตรฐานการให้บริการที่ กสทช. กำหนด</li> <li>ผู้รวบรวมจะต้องไม่ปฏิเสธการให้บริการแก่ผู้ได้รับใบอนุญาต MVNO อันเกิดมาจากเหตุผลความไม่เพียงพอของโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ หรือตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่ กสทช. กำหนดโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ สามารถเริ่มให้บริการได้ภายใน 60 วันนับตั้งแต่วันที่ขอเข้าใช้บริการ</li> </ul> | <p>การกำหนดเป้าหมายเพียงให้เกิด MVNO อย่างน้อย ร้อยละ 20 อย่างเดียวนั้นไม่เพียงพอที่จะบังคับใช้ได้จริง เพราะเงื่อนไขเดิมก็ยังไม่สามารถบรรลุได้ อีกทั้ง สำนักงาน กสทช. ยังไม่ได้มองเห็นมาตรการส่งเสริมที่เอื้อให้ MVNO สามารถเข้าถึงความจุได้จริง เช่น การบังคับให้ผู้รวบรวมต้องทำการจำหน่าย MVNO ในราคาจำหน่ายที่เท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่ม (Marginal Cost) หรือ การอำนวยความสะดวกทางโครงสร้างพื้นฐานและอุปกรณ์โทรคมนาคม เป็นต้น</p> <p>นอกจากนี้ มาตรการที่จัดให้มีผู้บริการที่ไม่มีโครงข่าย (MVNO) เข้ามาแข่งขันดังกล่าวนี้ไม่น่าจะประสบความสำเร็จ เพราะตลาดโทรคมนาคมในประเทศไทยได้อิ่มตัวแล้ว อีกทั้ง มาตรการที่กำหนดขึ้นนี้ แทบไม่แตกต่างจากมาตรการเดิมที่มีอยู่ ซึ่งไม่สามารถบังคับได้จริงในเชิงปฏิบัติ</p> |



|   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>● บริษัท TUC และ DTN จะต้องจัดให้มีบริการโครงข่ายโทรคมนาคม โดยมีขนาดความจุ (Capacity) อย่างน้อยร้อยละ 20 ของโครงข่ายโทรคมนาคมทั้งหมดของตนเองให้แก่ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบโครงข่ายเสมือนที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกันกับบริษัท TUC และ DTN เมื่อมีคำขอรับบริการดังกล่าว</li> <li>● อัตราค่าตอบแทนการขายส่งบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่สำหรับผู้ให้บริการ MVNO ให้ไม่เกินอัตราค่าบริการที่เสนอขายเฉลี่ยต่อหน่วยของแต่ละบริการตามสิทธิการใช้งานของทุกรายการส่งเสริมการขายหักด้วยอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของอัตราค่าบริการที่เสนอขายเฉลี่ยต่อหน่วยของราคาขายปลีกสำหรับบริการแบบส่งเสริมการขาย (Bundle Package) หรือราคาเฉลี่ยขายต่อหน่วยสำหรับรายบริการ (Unbundle) ที่มีการใช้งานจริง (เช่น เสียง ข้อมูล บริการข้อความ เป็นต้น) (retail – 30%) ที่ผู้รับใบอนุญาตหรือบริษัทย่อยที่อยู่ภายใต้อำนาจควบคุมของนิติบุคคลที่เกิดขึ้นจากการยื่นคำร้องขอรวมธุรกิจในครั้งนี้ให้บริการแก่ผู้ใช้บริการปลายทาง</li> <li>● ผู้ให้บริการโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่จะต้องไม่กำหนดเพดานขั้นต่ำของการเข้าซื้อรายบริการ เช่น เสียง ข้อมูล บริการข้อความ เป็นต้น ของผู้รับใบอนุญาต MVNO ทั้งนี้การเรียกเก็บค่าบริการให้เป็นไปตามการใช้งานที่เกิดขึ้นจริง</li> </ul> |  |
|---|--|

### มาตรการเชิงพฤติกรรมที่ กสทช. กำหนด

มาตรการเยียวยาเชิงพฤติกรรม (Behavioral Remedies) ที่เสนอโดยสำนักงาน กสทช. ยังคงมีช่องโหว่ที่ผู้ให้บริการสามารถหลบเลี่ยงการกำกับดูแลของ กสทช. ได้เหมือนที่ผ่านมา ดังนี้

1. มาตรการเรื่องการคุ้มครองคุณภาพการบริการของการให้บริการที่ กสทช. กำหนดในครั้งนี้อย่างคงใช้หลักเกณฑ์ที่ชี้วัดเพียงภาพรวมของการให้บริการเหมือนที่ผ่านมา โดยมาตราชี้วัดของหลักเกณฑ์เหล่านี้ยังไม่ได้คำนึงถึงความครอบคลุมของพื้นที่การให้บริการ (coverage) ว่ามีการให้บริการที่ครอบคลุมประชากรที่อาศัยอยู่นอกเขตเมืองหรือไม่ อีกทั้งมาตราชี้วัดเหล่านี้ยังไม่ได้คำนึงถึงความพึงพอใจของผู้ได้รับบริการจากผู้ควรวรรณว่ามีทำที่ที่ดีขึ้นหรือแย่ลงหลังจากการควรวรรณ
2. สำนักงาน กสทช. กำหนดให้ผู้ควรวรรณเพิ่มความครอบคลุมของสัญญาณ 5G จากเงื่อนไขเดิม (กำหนดในเดือนกันยายน 2022) ที่ 80% ของประชากรภายในเวลา 5 ปีหลังจากการควรวรรณ เป็น 85% ของประชากรทั้งหมดภายใน 3 ปี และ 90% ของประชากรทั้งหมดภายใน 5 ปี หลังจากการควรวรรณ อย่างไรก็ตาม การกำหนดเกณฑ์ด้วยการอิงเพียงสัดส่วนของประชากรทั้งหมดในเงื่อนไขนี้ไม่เพียงพอต่อการป้องกันปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงดิจิทัล (Digital Divide) ได้ เพราะสามารถทำให้ผู้ควรวรรณเลือกลงทุนสร้างโครงข่ายสัญญาณ 5G เพียงแค่ในพื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่นเพื่อให้มีความครอบคลุมถึงตามที่เงื่อนไขกำหนดไว้มากกว่าที่จะกระจายการลงทุนโครงข่ายสัญญาณไปยังพื้นที่ที่มีประชากรน้อย ซึ่งทำให้ประชากรในพื้นที่ชนบทที่มีความหนาแน่นน้อยจะยังไม่เข้าถึงสัญญาณความเร็วสูงภายใต้เงื่อนไข
3. แม้สำนักงาน กสทช. จะปิดช่องว่างของมาตรการกำหนดราคาโดยการเปลี่ยนวิธีการคำนวณค่าเฉลี่ยของราคาที่กำลังดูแลจากการหารเฉลี่ยอย่างง่ายเป็นการหารเฉลี่ยแบบถ่วงน้ำหนัก (Weighted Average) แล้ว แต่วิธีการกำหนดเพดานราคากลับยังไม่ได้คำนึงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพและคุณภาพ ซึ่งทำให้ผู้ควรวรรณอาจไม่มีแรงจูงใจในการพัฒนาคุณภาพการให้บริการและลดต้นทุนการให้บริการ

นอกจากนี้ กสทช. ควรต้องมีวิธีการตรวจสอบให้มั่นใจว่าข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับราคาค่าบริการที่นำเสนอโดยผู้ประกอบการนั้น เป็นข้อมูลจริง โดย กสทช. สามารถทำการสำรวจค่าบริการที่ผู้บริโภคได้จ่ายจริงให้แก่ผู้ประกอบการ เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับผู้ประกอบการไม่ได้ทำการปกปิดข้อมูลค่าบริการเพื่อนำส่งให้หน่วยงานตรวจสอบ

| <b>มาตรการเชิงพฤติกรรม</b>  |  |
|---|--|
| <b>มาตรการที่สำนักงาน กสทช. กำหนด</b>   | <b>ความเห็นต่อมาตรการ</b>  |
| <p><b>บริษัท TUC และบริษัท DTN จะต้องคงคุณภาพในการให้บริการ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• คุณภาพของสัญญาณในการให้บริการบริษัท TUC และบริษัท DTN จะต้องไม่ลดคงจำนวนระบบสื่อสารสัญญาณ (cell sites) ของทั้งสอง</li> </ul> | <p>ที่ผ่านมา กสทช. กำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินคุณภาพการให้บริการ (Quality of Services: QoS) โดยการใช้มาตราชี้วัดเพียงภาพรวมของการให้บริการเท่านั้น มาตราชี้วัดเหล่านี้ยังไม่ได้คำนึงถึงความครอบคลุมของพื้นที่การให้บริการ (coverage) ว่ามีการให้บริการที่</p> |

|   |   |
|---|---|
| <p>บริษัทลงจากเดิมเพื่อรักษาคุณภาพและมาตรฐานของบริการที่ประชาชนได้รับให้ไม่ต่ำไปกว่าเดิมและจะต้องรักษาคุณภาพและมาตรฐานของบริการตามประกาศ กสทช. เรื่องมาตรฐานของคุณภาพการให้บริการโทรคมนาคมอย่างเคร่งครัด</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● คุณภาพในการให้บริการลูกค้าโดยบริษัท TUC และบริษัท DTN จะต้องเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับจำนวนลูกค้าที่จะเพิ่มขึ้นจากการรวมธุรกิจเพื่อให้คุณภาพในการให้บริการต่อผู้ใช้บริการไม่ต่ำกว่าเดิมเช่นจำนวนเจ้าหน้าที่ที่เพียงพอเพื่อรองรับการให้บริการทั้งในส่วน of ศูนย์บริการและพนักงานรับสาย (call center) รวมถึงขนาดพื้นที่ของศูนย์บริการลูกค้าที่สามารถรองรับการเข้ามาติดต่อของผู้ใช้บริการ</li> </ul> | <p>ครอบคลุมประชากรที่อาศัยอยู่นอกเขตเมืองหรือไม่ อีกทั้ง มาตรฐานชีวิตเหล่านี้ยังไม่ได้คำนึงถึงความพึงพอใจของผู้ใช้บริการจากผู้ควรวรวมว่ามีทำที่ที่ดีขึ้นหรือแยลงหลังจากการควรวรวม</p> <p>กสทช. ควรที่จะคำนึงถึงการใช้มาตรฐานที่สามารถชี้วัดความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ (Quality of Experience: QoE) เป็นเกณฑ์ในการชี้วัดคุณภาพในการให้บริการของผู้ควรวรวมอีกด้วย นอกจากนี้ กสทช. ยังควรที่จะคำนึงถึงด้านความครอบคลุมของพื้นที่การให้บริการไว้เป็นหนึ่งในกฎเกณฑ์ของมาตรการการควบคุมคุณภาพในการให้บริการของผู้ควรวรวมอีกด้วยเช่นกัน</p>  |
| <p><b>ความครอบคลุมของโครงข่าย</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● บริษัท TUC และ/หรือบริษัท DTN จะต้องจัดให้มีโครงข่ายโทรคมนาคมเพื่อการประกอบกิจการด้วยเทคโนโลยี 5G ครอบคลุมไม่น้อยกว่าร้อยละ 85 ของจำนวนประชากรทั้งหมดของประเทศภายใน 3 ปี และร้อยละ 90 ของประชากรทั้งหมดของประเทศภายใน 5 ปีนับจากวันที่รวมธุรกิจ</li> </ul>   | <p>แม้ กสทช. จะได้เพิ่มสัดส่วนความครอบคลุมของการให้บริการเทคโนโลยี 5G มากขึ้นจากเงื่อนไขที่กำหนดในเดือนกันยายน 2022 อย่างไรก็ดี การกำหนดเกณฑ์ด้วยการอิงเพียงสัดส่วนของประชากรทั้งหมดในเงื่อนไขนี้ ยังไม่เพียงพอต่อการป้องกันปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงดิจิทัล (Digital Divide) ได้ เพราะสามารถทำให้ผู้ควรวรวมเลือกลงทุนสร้างโครงข่ายสัญญาณ 5G เพียงแค่ในพื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่นเพื่อให้ความครอบคลุมถึงตามที่เงื่อนไขกำหนดไว้มากกว่าที่จะกระจายการลงทุนโครงข่ายสัญญาณไปยังพื้นที่ที่มีประชากรน้อย ซึ่งทำให้ประชากรในพื้นที่ชนบทที่มีความหนาแน่นน้อยจะยังไม่เข้าถึงสัญญาณความเร็วสูงภายใต้เงื่อนไขนี้</p> |
| <p><b>การกำหนดเพดานราคาของอัตราค่าบริการเฉลี่ย</b></p>  | <p>การกำกับดูแลราคาในวิธีการดังกล่าวไม่ได้เพิ่มแรงจูงใจในการพัฒนาบริการและลดต้นทุน อีกทั้งไม่สามารถสะท้อนประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี เพราะเป็น</p>   |

|   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>● ให้อัตราค่าบริการเฉลี่ยลดลงร้อยละ 12 โดยใช้วิธีการเฉลี่ยราคาใหม่ ด้วยการถ่วงน้ำหนักตามจำนวนผู้ใช้บริการในแต่ละรายการส่งเสริมการขาย (Weighted Average) ภายใน 90 วัน หลังจากมีการรวบรวม</li> <li>● ให้มีทางเลือกของราคาที่แยกรายบริการเพื่อให้เป็นทางเลือก</li> <li>● ให้นำส่งข้อมูลต้นทุนและข้อมูลที่จำเป็นโดยให้มีหน่วยงานตรวจสอบ</li> </ul> | <p>การกำหนดโดยรวมว่าราคาเฉลี่ยต้องลดลงโดยเท่าไร ซึ่งไม่ได้พิจารณาถึงปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพและคุณภาพการให้บริการของผู้ประกอบการด้วยเลย</p> <p>นอกจากนี้ การสั่งให้ผู้รวบรวมต้องลดค่าบริการโดยเฉลี่ยหลังจากการรวบรวมลง 12% เป็นการลดราคาที่น้อยเกินไป เพราะราคาหลังจากการรวบรวมอาจสูงขึ้นได้มากกว่านั้น หากมีการสมคบราคากันระหว่างผู้ประกอบการ 2 รายที่เหลืออยู่<sup>17</sup></p> <p>ท้ายที่สุด แม้การคำนวณค่าบริการโดยเฉลี่ยที่ กสทช. กำหนดในครั้งนี้ จะปิดจุดอ่อนในอดีตด้วยการคำนวณค่าเฉลี่ยแบบถ่วงน้ำหนัก (Weighted Average) เพื่อป้องกันการพยายามบิดเบือนราคาค่าบริการเฉลี่ยให้ต่ำกว่าความเป็นจริงจากผู้ประกอบการแล้ว อย่างไรก็ตาม กสทช. ต้องมีวิธีการตรวจสอบให้มั่นใจว่าข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับราคาค่าบริการที่นำส่งโดยผู้ประกอบการนั้น เป็นข้อมูลจริง โดย กสทช. สามารถทำการสำรวจค่าบริการที่ผู้บริโภคได้จ่ายจริงให้แก่ผู้ประกอบการ เพื่อนำมาเปรียบเทียบว่าผู้ประกอบการไม่ได้ทำการปกปิดข้อมูลค่าบริการเพื่อนำส่งให้หน่วยงานตรวจสอบ</p> |
|---|---|

## ในอนาคตข้างหน้า ไทยต้องปรับแก้แนวทางในการกำกับดูแล เพื่อที่อย่างน้อยจะไม่ทำให้เลวร้ายไปกว่านี้

แม้ว่า กสทช. จะเลือกไม่ทำหน้าที่ของตนเองในการไม่อนุญาตให้เกิดการรวบรวมธุรกิจระหว่างทรู และดีแทค พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะที่อาจไม่มีผลลดความเสียหายไปแล้ว ก็เชื่อว่าประเทศไทยควรจะนั่งนอนใจและปล่อยให้สถานการณ์เลวร้ายลงไปกว่านี้ ในอนาคตข้างหน้า ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำกับดูแลต้องปรับวิธีการในการกำกับดูแล พร้อมทั้งปิดช่องว่างทางกฎหมาย เพื่อเพิ่มความเป็นอิสระและความโปร่งใสของการกำกับดูแลให้ได้มากกว่าที่เป็นอยู่

ในปัจจุบัน กระบวนการสรรหาที่ปรึกษาอิสระเพื่อมาทำความเข้าใจประกอบการรวมธุรกิจนั้น กสทช. กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้เ็นรวมธุรกิจในการเสนอรายชื่อที่ปรึกษาอิสระ ซึ่งทำให้ผู้ให้ความเห็น

ไว้ซึ่งความเป็นอิสระจากผู้ควมรวมธุรกิจ เพื่อให้ผู้ปรึกษาอิสระได้เป็นอิสระจากผู้ควมรวมอย่างแท้จริง หน้าที่ในการจัดหาครั้งต่อ ๆ ไปควรเป็นของผู้กำกับดูแล มิใช่ผู้ยื่นคำขอ อีกทั้งที่ปรึกษาอิสระควรที่จะเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมและการแข่งขันเฉพาะ มากกว่าที่จะเป็นที่ปรึกษาด้านการเงิน บัญชี หรือกฎหมาย ดังที่ระเบียบ กสทช. กำหนดไว้ในปัจจุบัน

นอกจากจะต้องเพิ่มความอิสระในการให้ความเห็นประกอบการรวมธุรกิจแล้ว ด้านการกำหนดเกณฑ์สำหรับเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะเมื่อเกิดการควมรวมก็จำเป็นต้องปรับแก้ให้สามารถที่จะบรรเทาผลกระทบที่จะตามมาเมื่อเกิดการควมรวม ทั้งต่อเชิงโครงสร้างและเชิงพฤติกรรม ให้อย่างน้อยไม่แย่ไปกว่าสถานการณ์ก่อนเกิดการควมรวมได้ด้วยเช่นกัน อีกทั้งผู้กำหนดมาตรการควรต้องคำนึงถึงการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการบังคับให้ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามได้ เพื่อให้กระบวนการกำกับดูแลอย่างเหมาะสมเกิดขึ้นได้จริง

ท้ายที่สุด กระบวนการกำกับดูแลของประเทศไทยจำเป็นต้องปรับแก้ให้มีความโปร่งใสอย่างแท้จริง ผู้กำกับดูแลต้องเปิดเผยข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาทั้งหมดที่เป็นข้อมูลตัวเลขสาธารณะ มิใช่ปกปิดไม่ให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารทั้งหมดอย่างที่เคยเป็นมา

## รายการอ้างอิง

- 1 กสทช. 2565. ข้อมูลเบื้องต้นในการวิเคราะห์ผลกระทบกรณีการรวมธุรกิจระหว่างบริษัท ทรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน). เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาศึกษาผลกระทบกรณีการควบรวมกิจการโทรคมนาคมฯ วันที่ 16 มีนาคม 2565.
- 2 การชี้แจงต่อกระทู้ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายชัชวาลิ ธนาภานุสรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ดังที่สรุปในข่าวของ BBC. <https://www.bbc.com/thai/thailand-59384215>
- 3 ดัชนีการกระจุกตัว HHI เป็นตัวชี้วัดว่าตลาดกระจุกตัวกับรายใหญ่มากเพียงใด คำนวณโดยนำส่วนแบ่งตลาดของแต่ละรายมายกกำลังสอง และบวกรวมเข้าด้วยกัน ตลาดที่มีค่า HHI น้อย เช่น 0-1,500 จุด เป็นตลาดที่มีการแข่งขันหลายรายและแบ่งตลาดกันในรายย่อยๆ จำนวนมาก ค่า HHI ที่ 5,000 หมายถึงตลาดที่มีผู้เล่น 2 รายแบ่งตลาดกันคนละ 50% พอดี ในขณะที่ตลาดที่มีค่า HHI 10,000 หมายถึงตลาดที่มีผู้ให้บริการราวเดียวที่ครองส่วนแบ่งตลาดทั้ง 100%
- 4 ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรการกำกับดูแลการรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2561
- 5 Gillet, Joss. 2011. Competition and concentration – The distribution of market power in the global cellular industry. GSMA Intelligence.
- Ofcom. 2017. The International Communications Market 2017.
- 6 Body of European Regulators for Electronic Communications. 2018. BEREC Report on Post-Merger Market Developments – Price Effects of Mobile Mergers in Austria, Ireland and Germany.
- 7 Csorba, Gergely; Zoltan Papai. 2015. Does one more or one less mobile operator affect prices? A comprehensive ex-post evaluation of entries and mergers in European mobile telecommunication markets.
- 8 อาทิ <https://www.bangkokbiznews.com/business/994930>, <https://thunhoon.com/article/253652>, <https://www.bangkokbiznews.com/business/1001161>
- 9 สามารถดูสรุปได้จากบทความของ สฤณี อาชวานันทกุล
- 10 Malaysian Communications and Multimedia Commission. *Undertaking to the Malaysian Communications and Multimedia Commission: Pursuant to section 140(3) of the Communications and Multimedia Act 1998*. 2022.
- 11 The World Bank, InfoDev, and The International Telecommunication Union. *Telecommunications Regulation Handbook*. Tenth Anniversary Edition. 2011.
- 12 InfoDev. *Telecommunications Regulation Handbook*. 2000. กล่าวถึงการกำกับดูแลราคาด้วยปัจจัยคุณภาพสำหรับผู้ประกอบการโทรศัพท์บ้านของ NYNEX ในรัฐโรดไอแลนด์ สหรัฐอเมริกา ซึ่งสร้างดัชนีควบคุมคุณภาพของการให้บริการดังผสม 8 ตัวชี้วัด ซึ่งนำมาคำนวณเป็นร้อยละการเปลี่ยนแปลง เพื่อควบคุมราคา
- 13 สำนักค่าธรรมเนียมและอัตราค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. รายงานอัตราค่าบริการโทรคมนาคม ประจำปีไตรมาสที่ 3/2564 (กรกฎาคม – กันยายน 2564). 2022
- 14 Federal Communications Commission. *Applications of T-Mobile US, Inc., and Sprint Corporation for Consent to Transfer Control of Licenses and Authorizations*. FCC-19-103. 2019.

---

<sup>15</sup> “ควบรวมทรู ดีแทค สมเกียรติ ตั้งวานิชย์ ชี “มดีอัยศ”,” ประชาชาติธุรกิจ, ตุลาคม 21, 2022,  
”<https://www.prachachat.net/ict/news-1094084>.


<sup>16</sup> “ควบรวมทรู ดีแทค สมเกียรติ ตั้งวานิชย์ ชี “มดีอัยศ”,” ประชาชาติธุรกิจ, ตุลาคม 21, 2022,  
”<https://www.prachachat.net/ict/news-1094084>.


<sup>17</sup> “ควบรวมทรู ดีแทค สมเกียรติ ตั้งวานิชย์ ชี “มดีอัยศ”,” ประชาชาติธุรกิจ, ตุลาคม 21, 2022,  
”<https://www.prachachat.net/ict/news-1094084>.








**101 PUB หรือ 101 Public Policy Think Tank - ศูนย์ความรู้นโยบายสาธารณะ**  
เพื่อการเปลี่ยนแปลง มุ่งทำงานวิจัยด้านนโยบายสาธารณะไทยในบริบทโลกใหม่  
เราทำงานวิเคราะห์ ออกแบบ ขับเคลื่อน และสื่อสารนโยบายสาธารณะ บนฐาน  
วิชาการ ฐานการพัฒนา และฐานประชาธิปไตย

 [www.101pub.org](http://www.101pub.org)

 101PUB

 @101\_PUB

 @101\_pub

 [contact.101pub@gmail.com](mailto:contact.101pub@gmail.com)