

# การประมูล 4G และผลประโยชน์สาธารณะ

พรเทพ เบญญาอภิกุล

โครงการติดตามนโยบายสื่อและโทรคมนาคม

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



# หัวข้ออภิปราย

- สาระสำคัญของการประชุม
- เกณฑ์การประชุมที่ประเด็นพิจารณา
- ข้อเสนอแนะทางนโยบาย

# สาระสำคัญของ การประมูล 4G

|                               | 900 MHz                            | 1800 MHz                           | 2100 MHz (ประมูลแล้ว)                          |
|-------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|--|
| จำนวนใบอนุญาต                 | 2                                  | 2                                  | 3  |
| ขนาดคลื่นความถี่ต่อใบอนุญาต   | 10 MHz                             | 15 MHz<br>(12.5 MHz)               | 15 MHz   |
| อายุใบอนุญาต                  | 15 ปี                              | 19 ปี                              | 15 ปี  |
| มูลค่าประเมิน ต่อใบอนุญาต     | 16,080 ล้านบาท                     | 19,890 ล้านบาท<br>(16,575 ล้านบาท) | 19,320 ล้านบาท                                 |
| ราคาตั้งต้นต่อใบอนุญาต        | 11,260 ล้านบาท                     | 13,920 ล้านบาท<br>(11,600 ล้านบาท) | 13,500 ล้านบาท                                 |
| ราคาตั้งต้นต่อ 1 MHz          | 1,126 ล้านบาท                      | 928 ล้านบาท                        | 900 ล้านบาท                                    |
| เงื่อนไขความครอบคลุมเครือข่าย | 40% ของประชากรใน 4 ปี              | 40% ของประชากรใน 4 ปี              | 50% ของประชากรใน 2 ปี<br>80% ของประชากรใน 4 ปี |
| การจำกัดการถือครองคลื่น       | จำกัดการถือครองคลื่นทั้งหมด 60 MHz |                                    | ไม่มีการจำกัดในขณะนั้น                         |



# ประเด็นพิจารณาและข้อสังเกต

# ขนาดของชุดคลื่นความถี่

- คลื่นความถี่ 900 และ 1800 MHz มีจำนวนชุดคลื่นความถี่หรือใบอนุญาตเท่ากัน คือ 2 ชุด
- แต่มีขนาดชุดคลื่นความถี่ไม่เท่ากัน
  - คลื่น 900 MHz ขนาดชุดความถี่ (blocks) ชุดละ 10 MHz (รวม 20 MHz)
  - คลื่น 1800 MHz ขนาดชุดความถี่ (blocks) ชุดละ 12.5 MHz หรือ 15 MHz แล้วแต่กรณี (รวม 25-30 MHz แล้วแต่กรณี)
  - (การประมูลคลื่น 2100 MHz มี 9 ชุดคลื่นความถี่ แต่ละชุดขนาด 5 MHz)

# ขนาดของชุดคลื่นความถี่: ข้อเสนอ...N-1?

- กสทช. จงใจให้จำนวนใบอนุญาตของแต่ละคลื่นมี 2 ใบ ?...
- ชุดคลื่นความถี่ขนาดใหญ่ น่าจะมีเพียงผู้ประกอบการ 3 รายหลักเข้าประมูล
- กสทช. ใช้ เกณฑ์ N-1 โดยนัย?
- ชุดคลื่นความถี่ขนาดใหญ่...
  - ปิดโอกาสการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่
  - ผู้ประมูลขาดความยืดหยุ่นในการปรับขนาดคลื่นความถี่ที่ต้องการถือครอง
  - การกระจายการถือครองคลื่นไม่ได้ใช้กลไกตลาดในการตัดสินอย่างเต็มที่... ไม่มีประสิทธิภาพ

# ลำดับการประมูล

- คลื่น 900 และ 1800 MHz ถูกจัดการประมูลแยกกัน
- ลำดับก่อนหลัง มีผลต่อการผลลัพธ์การประมูล
  - ประมูลรอบแรกมีข้อมูลน้อยกว่ารอบหลัง ผู้ประมูลตัดสินใจโดยไม่ทราบข้อมูลราคารอบหลัง
  - ประมูลไม่พร้อมกัน จำกัดความสามารถในการทดแทนกัน (substitutability) ของคลื่นความถี่ ราคาการประมูลของคลื่นทั้งสอง อาจไม่สะท้อน มูลค่าคลื่นโดยเปรียบเทียบที่แท้จริง เพราะคลื่นทั้งสองไม่ได้ถูกจัดสรรใน “ตลาด” เดียวกัน
  - เกิดแรงจูงใจในการดันราคาคลื่นความถี่ที่ตนเองไม่ได้ต้องการอย่างแท้จริงให้สูงขึ้นเพื่อลดการแข่งขันในคลื่นความถี่ที่ตนต้องการ
  - ผู้ประมูลจัดแพคเกจ หรือ “พอร์ต” ของการถือครองคลื่นที่เหมาะสม (carrier aggregation) ได้ยาก เนื่องจากการจัดสรรคลื่นทำไม่พร้อมกัน

# ราคาตั้งต้นการประมูล

- บริษัทที่ปรึกษาที่ กสทช.ว่าจ้างได้ประเมินมูลค่าคลื่นด้วยวิธีเทียบเคียง (Benchmark) กับผลการประมูลในประเทศต่าง ๆ
  - มูลค่าประเมินใบอนุญาตคลื่น 900 MHz คือ 16,080 ล้านบาท
  - มูลค่าประเมินใบอนุญาตคลื่น 1800 MHz คือ 19,890 ล้านบาท หรือ 16,575 ล้านบาท แล้วแต่กรณี
- เนื่องจากความไม่แน่นอนในการประเมิน และเพื่อส่งเสริมการแข่งขัน บ.ที่ปรึกษาเสนอให้ตั้งราคาตั้งต้นที่ 70% ของมูลค่าดังกล่าว
  - ราคาตั้งต้นใบอนุญาตคลื่น 900 MHz คือ 11,260 ล้านบาท
  - ราคาตั้งต้นใบอนุญาตคลื่น 1800 MHz คือ 13,920 ล้านบาท หรือ 11,600 ล้านบาท แล้วแต่กรณี
  - การตั้งราคาให้ต่ำลงช่วยลดความเสี่ยงของการจัดสรรคลื่นไม่ได้เพราะราคาแพง ซึ่งเป็นการสูญเสียประสิทธิภาพ



# ราคาตั้งต้นการประมูล: ข้อสังเกต

- กสทช. ไม่ได้เปิดเผยรายงานฉบับสมบูรณ์ และวิธีการคำนวณ ทำให้ยากต่อการตรวจสอบ
- หากเปรียบเทียบกับราคาตั้งต้นการประมูล 3G คลื่น 2100 MHz (ศึกษาโดย คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬา) พบว่า
  - ราคาตั้งต้น/MHz ของคลื่น 900 มีมูลค่าต่ำกว่าในกรณีคลื่น 3G 2100MHz ทั้งที่คลื่น 900 มีมูลค่าทางธุรกิจสูงกว่า และเงื่อนไขการขยายโครงข่ายที่ผ่อนคลายกว่า
  - ราคาตั้งต้น/MHz ของคลื่น 1800 มีมูลค่าใกล้เคียงกรณีคลื่น 3G 2100MHz ทั้งที่ใบอนุญาตคลื่น 1800 มีอายุมากกว่า 4 ปี และเงื่อนไขการขยายโครงข่ายที่ผ่อนคลายกว่า
- อย่างไรก็ตาม ราคาตั้งต้นอาจไม่ใช่ประเด็นที่สำคัญนัก ถ้า การประมูลมีการแข่งขัน

# การจำกัดการถือครอง (Spectrum Cap)

- กสทช. จำกัดการถือครองคลื่นความถี่ของผู้ประกอบการแต่ละรายไม่เกิน 60 MHz นับรวมทั้งคลื่นจากระบบใบอนุญาต และระบบสัมปทาน
- หากเกินต้องมีการคืนคลื่นเท่ากับส่วนที่ประมูลได้
- ถ้าคลื่นที่ต้องการส่งคืนเป็นคลื่นจากสัญญาสัมปทาน ให้คืนให้เจ้าของสัมปทาน

# การจำกัดการถือครอง (Spectrum Cap): ข้อสังเกต

- แนวคิดการมี spectrum cap เพื่อป้องกันการกักตุนคลื่นของรายใหญ่รายเล็กเกิดไม่ได้
- ข้อเสียของการมี spectrum cap คือการลดการแข่งขันในการประมูล
- กสทช กำหนด spectrum cap แต่ไม่มีแนวส่งเสริมผู้ประกอบการรายใหม่ให้มีโอกาสเข้าสู่ตลาดอย่างจริงจัง... อาจไม่เกิดประโยชน์
- 60 MHz spectrum cap จะเป็นนโยบายต่อไปในอนาคตหรือไม่ หรือเฉพาะแค่ชั่วคราวในการประมูลสองครั้งนี้? (ควรเป็นนโยบายกำกับดูแลการแข่งขัน แต่กลับอยู่ในเกณฑ์การประมูล)
- ตัวเลข 60 MHz ไม่มีงานศึกษาที่เป็นวิชาการรองรับ
- การต้องคืนคลื่นทำให้สิทธิของสัมปทานสิ้นสุดลง ตามมาตรา 80 ของ พรบ ประกอบกิจการ หรือไม่? และคลื่นความถี่ไม่ควรจะต้องกลับไปหน่วยงานเจ้าของสัมปทานอีก

# การจำกัดการถือครอง (Spectrum Cap): ข้อสังเกต

- แนวโน้มใน ตปท มีการผ่อนคลายเงื่อนไข spectrum cap ตามการเพิ่มขึ้นของความต้องการใช้งาน
- หลายประเทศใช้ ex-post regulation แทน
- ประเทศไทยอยู่ในช่วงเริ่มต้นการเปลี่ยนผ่าน มีการประมูลคลื่นความถี่ไปจำนวน 45 MHz เท่านั้น
- ประเทศในยุโรปหลายประเทศ รวมทั้ง สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ไม่มีการกำหนด spectrum cap

| ประเทศ    | Overall spectrum cap | Sub 1 GHz cap |
|-----------|----------------------|---------------|
| UK        | 105 MHz              | 27.5          |
| Argentina | 50 MHz               |               |
| Brazil    | 125 MHz              |               |
| Chile     | 100 MHz              |               |
| Ecuador   | 65 MHz               |               |
| Mexico    | 80 MHz               |               |
| Peru      | 100 MHz              |               |

# ข้อเสนอ

- เปิดเผยผลการศึกษาการประเมินราคาตั้งต้นการประมูลให้สาธารณะเข้าถึง ซึ่งเป็นไปตาม พรบ องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่
- การประมูลทั้งสองคลื่นความถี่พร้อมกันในครั้งเดียว (multi-band auction)
  - ราคาสะท้อนการทดแทนของคลื่นความถี่
  - ผู้ประกอบการกำหนดสัดส่วนคลื่นความถี่ที่ตนเองต้องการถือ ด้วยกลไกตลาด
- แบ่งชุดคลื่นความถี่ขนาด 2x5MHz (นั่นคือจะมี 4 ชุดคลื่นสำหรับคลื่น 900 และ 5-6 ชุดคลื่นสำหรับ คลื่น1800 แล้วแต่กรณี)
  - ผู้ประกอบการสามารถเลือกจำนวนคลื่นที่ตนเองต้องการถือครองอย่างเหมาะสมตามกลไกตลาด
  - ช่วยเปิดโอกาสให้ผู้เล่นรายใหม่เข้าสู่ตลาดได้ง่ายขึ้น
  - กสทช. อาจจำกัดไม่ให้ผู้ประกอบการรายใดถือครองเกิน 2 ชุดคลื่นความถี่ (10MHz) สำหรับคลื่น 900 และ 3 ชุดคลื่นความถี่ (15 MHz) สำหรับคลื่น 1800
- ยกเลิกข้อกำหนด spectrum cap จากเกณฑ์การประมูล
  - ทำการศึกษาถึงระดับ spectrum cap ที่เหมาะสมด้วยวิธีที่เป็นวิชาการ
  - รับฟังความคิดเห็นเพื่อจัดทำเป็นหลักเกณฑ์กำกับดูแลตามกระบวนการต่อไป