

วิเคราะห์พฤติกรรม

การแข่งขันในกิจการกระจายเสียง
กิจการโทรทัศน์และกิจการที่เกี่ยวข้อง

Quarterly Report

Q2

20
22

Merger and
Acquisitions

IS IT TIME TO GO MORE
REMEDIES?

สำนักงาน กสทช.
สำนักส่งเสริมการแข่งขันและ
กำกับดูแลตนเอง

Merger and Acquisitions: is it time to go more remedies?

จากประเด็นการควบรวมกิจการระหว่างสองบริษัทผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่รายใหญ่ซึ่งเป็นกระแสอยู่ในปัจจุบันที่นำมาสู่ข้อถกเถียงในแวดวงอุตสาหกรรมโทรคมนาคมนั้น หากหันกลับมาพิจารณาในตลาดกิจการโทรศัพท์ในช่วงเวลาที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าด้วยสถานการณ์เศรษฐกิจในปัจจุบัน ผู้ประกอบกิจการโทรศัพท์ส่วนใหญ่จำเป็นต้องดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดทั้งกิจการในรูปแบบที่วีดิจิตอล เคเบิล ดาวเทียม ล้วนแล้วแต่เป็นกิจการที่ได้รับผลกระทบจากเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งเทคโนโลยีดังกล่าวทำให้การแข่งขันในการทำตลาดไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแคภายในประเทศเท่านั้น หากแต่เป็นการแข่งขันในระดับนานาชาติอีกด้วย จึงอาจเปรียบได้ว่าเทคโนโลยีพัฒนาขึ้นอย่างก้าวกระโดดเปรียบเสมือนกับตัวที่เร่งปฏิกิริยาที่ทำให้กิจการรุ่งเรืองหรือล้มละลายได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

จากเหตุผลข้างต้น จะเห็นได้ว่าการแข่งขันในกิจการโทรศัพท์ในปัจจุบันไม่สามารถมองเพียงคู่แข่งในประเทศเท่านั้น หากแต่จำเป็นต้องวิเคราะห์ปัจจัยการแข่งขันที่มาจากนอกประเทศด้วย เช่น การเข้ามาของผู้เล่น OTT จากต่างประเทศ การผลิตเนื้อหารายการที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม เป็นต้น และด้วยสถานการณ์การแข่งขันที่ขยายขอบเขตเป็นการแข่งขันระดับประเทศ จึงเป็นเหตุให้ผู้ประกอบกิจการต้องใช้กลยุทธ์ที่หลากหลายมากขึ้นเพื่อผลประกอบการเป็นไปตามที่คาดหวัง ซึ่งหนึ่งในกลยุทธ์ที่เป็นที่นิยมใช้ก็คือกลยุทธ์การควบรวมกิจการ/การรวมธุรกิจ (Merger & Acquisition : M&A) ในบทความนี้จึงจะเป็นการนำเสนอมุมมองในเชิงหลักการเบื้องต้นเกี่ยวกับการควบรวมกิจการ กลยุทธ์ของผู้ประกอบการ การกำหนดมาตรการ (remedies) ในการกำกับดูแล รวมถึงกรณีตัวอย่างจากต่างประเทศ

การควบรวมกิจการ (Mergers and Acquisitions : M&A) คือ การที่กิจการได้มาซึ่งหุ้น สินทรัพย์ หน่วยธุรกิจ หรือกิจการอื่น เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจควบคุมหรือครอบครอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการเติบโต เพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขัน หรือเพื่อการอยู่รอดของกิจการ¹

การควบรวมกิจการ/การรวมธุรกิจโดยทั่วไป อาจแบ่งตามเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ได้เป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

1. การรวมธุรกิจแนวนอน (Horizontal Merger) เป็นการรวมธุรกิจของธุรกิจที่มีลักษณะเดียวกัน มีพื้นที่ตลาดแบบเดียวกัน การควบรวมแบบนี้จะเป็นผลดีในการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันในตลาดนั้นๆ ของผู้รวมธุรกิจได้อย่างชัดเจน อีกทั้งส่งผลทางอ้อมให้มีคู่แข่งน้อยลง แต่สิ่งที่ต้องเฝ้าระวังสำหรับการรวมลักษณะนี้ คือ หลังรวมธุรกิจเสร็จสิ้นผู้รวมธุรกิจอาจมีอำนาจเหนือตลาด ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อการแข่งขันในตลาดนั้นๆ
2. การรวมธุรกิจแนวตั้ง (Vertical Merger) เป็นการรวมธุรกิจของธุรกิจที่เกิดขึ้นระหว่างระหว่างธุรกิจที่อยู่ในห่วงโซ่อุปทานเดียวกัน (Supply chain) ซึ่งส่วนใหญ่การรวมธุรกิจในรูปแบบธุรกิจแนวตั้ง จะมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ธุรกิจดำเนินกิจการแบบครบวงจร ลดต้นทุนการผลิต

¹ “M&A : Mergers and Acquisitions ทางเลือกสู่ความสำเร็จธุรกิจไทย” (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2555 หน้า 5).

3. การรวมธุรกิจที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกัน/ต่างกันโดยสิ้นเชิง (Conglomerate Merger) การรวมธุรกิจรูปแบบนี้จะเป็นการรวมตัวระหว่างธุรกิจที่ต่างลักษณะกัน ไม่ได้มีการเอื้อประโยชน์กันในการผลิตแต่อย่างใด แต่เน้นไปทางการสร้างธุรกิจแนวใหม่เพื่อไม่ให้ความเสี่ยงในการลงทุนของธุรกิจไปตกอยู่กับจุดใดเพียงจุดเดียว และทำให้รายรับของธุรกิจมาจากหลายช่องทาง

สำหรับรูปแบบหรือวิธีการในการควบรวมกิจการนั้น อาจแบ่งได้เป็น 4 รูปแบบหลัก ดังนี้

1. การได้มาซึ่งหุ้น (Share Acquisition) เป็นการที่กิจการหนึ่งเข้าซื้อหุ้นทั้งหมดหรือบางส่วนในอีกกิจการหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมหรือมีอิทธิพลในด้านนโยบายรวมถึงการบริหารจัดการในกิจการนั้นๆ โดยการควบรวมกิจการโดยวิธีได้มาซึ่งหุ้น อาจมีได้ทั้งกรณีชำระค่าหุ้นด้วยเงินสด (Payment in cash) และการชำระค่าหุ้นด้วยทรัพย์สินอื่น (Payment in kind) ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายอนุญาต เช่น การชำระด้วยหุ้นหรือการแลกหุ้น (Share swap) การเข้าชำระหนี้แทนผู้โอน หรือการจัดตั้งบริษัทโฮลดิ้ง เป็นต้น
2. การได้มาซึ่งสินทรัพย์หรือธุรกิจของบริษัท (Assets Acquisition) เป็นกรณีที่บริษัทหนึ่งตกลงซื้อสินทรัพย์ทั้งหมด หรือธุรกิจของอีกบริษัทหนึ่งทำให้บริษัทผู้ซื้อได้กรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์ทั้งหมดของผู้โอน เพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจต่อไป โดยผู้ซื้ออาจชำระเป็นเงินสด หุ้น หรือสินทรัพย์อื่นได้เช่นกัน
3. การควบรวมกิจการเป็นบริษัทเดียว เป็นกรณีการควบรวมระหว่างสองกิจการขึ้นไปในลักษณะที่กิจการหนึ่งกลืนอีกกิจการหนึ่ง (Merged Corporation) เข้าไป คงเหลือไว้เพียงกิจการใดกิจการหนึ่ง โดยมีได้มีนิติบุคคลใหม่เกิดขึ้น ($A + B = A$ หรือ $A + B = B$) ซึ่งกิจการที่คงอยู่ (Surviving Corporation) นั้นโดยส่วนมากมักเป็นการที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจหรือมีความเข้มแข็งในทางธุรกิจมากกว่าอีกกิจการ
4. การควบรวมกิจการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (Amalgamation) เป็นการรวมกิจการตั้งแต่สองกิจการขึ้นไป โดยมีผลให้ทั้งสองกิจการที่ควบรวมเข้ากันนั้นสิ้นสภาพการเป็นนิติบุคคล และก่อให้เกิดนิติบุคคลใหม่ขึ้นตามกฎหมาย ($A + B = C$)

จะเห็นได้ว่าการควบรวมกิจการ/การรวมธุรกิจไม่ว่าจะเป็นในลักษณะหรือรูปแบบใดก็ตาม ล้วนแล้วแต่มุ่งหวังให้กิจการมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการรวมธุรกิจยังอาจส่งผลกระทบต่อให้กับกิจการได้ จึงสามารถจำแนกผลกระทบเชิงบวก และเชิงลบที่อาจเกิดขึ้นจากการรวมธุรกิจได้ดังต่อไปนี้

ผลกระทบเชิงบวกของการรวมธุรกิจ

1. เมื่อมีการรวมธุรกิจเป็นหนึ่งเดียวกันแล้วก็จะทำให้ธุรกิจนั้นมีกำลังในการดำเนินงานมากขึ้นทั้งในด้านงบประมาณและบุคลากร ทำให้การดำเนินงานมีความราบรื่นมากกว่าเดิม ทั้งนี้ยังได้เพิ่มพื้นที่ตลาดให้กับธุรกิจของตนเองโดยไม่ต้องกังวลเรื่องคู่แข่ง เนื่องจากผลการรวมธุรกิจจะทำให้คู่แข่งในตลาดขณะนั้นก็จะมียานวนน้อยลงอย่างน้อย 1 ราย
2. ก่อนที่ธุรกิจใดจะเข้ามารวมกันต่างก็มีฐานลูกค้าเดิมของตนเองอยู่แล้ว แต่เมื่อเข้ามารวมธุรกิจกันแล้วจะทำให้ได้ฐานผู้บริโภคเพิ่มขึ้นทันทีโดยไม่ต้องไปเริ่มต้นสร้างฐานผู้บริโภคใหม่
3. ธุรกิจแต่ละอย่างจะมีจุดแข็งด้านบริการหรือผลิตภัณฑ์บางอย่างเป็นพิเศษของตนเอง เมื่อธุรกิจได้ควรรวมกันจะสามารถถึงจุดแข็งเหล่านั้นมาช่วยเสริมสินค้าและบริการของธุรกิจใหม่ให้แข็งแกร่งขึ้นได้ และได้ธุรกิจที่ครบวงจรด้วย
4. ช่วยลดต้นทุนการผลิต ลดค่าใช้จ่ายภายในองค์กร เมื่อค่าใช้จ่ายด้านต้นทุนลดลง ก็จะช่วยให้เกิดสภาพคล่องภายในองค์กร การดำเนินธุรกิจก็就会有ความไหลลื่น อีกทั้งมีเงินทุนไปลงทุน หรือพัฒนาต่อยอดธุรกิจได้มากยิ่งขึ้น
5. มีพันธมิตรคู่ค้าทางธุรกิจมากขึ้น ทำให้สามารถที่ประกอบกิจการได้หลากหลาย และยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น

ผลกระทบเชิงลบของการรวมธุรกิจ

1. การประสบปัญหาขาดทุน การควบรวมธุรกิจจำเป็นต้องมีการวางแผนการดำเนินงานที่รัดกุม แม้จะมีข้อได้เปรียบด้านเงินลงทุนเป็นอย่างดี แต่เนื่องจากธุรกิจที่มีขนาดใหญ่มากขึ้น หากขาดผู้บริหารที่มีความชำนาญหรือประสบการณ์ในการบริหารธุรกิจขนาดใหญ่ ก็อาจเป็นปัจจัยเสี่ยงที่ส่งผลให้ธุรกิจประสบปัญหาการขาดทุนได้
2. การรวมธุรกิจรูปแบบที่ไม่มีความสัมพันธ์กันโดยสิ้นเชิงเพื่อประโยชน์ในการสร้างธุรกิจแนวใหม่ยังมีความเสี่ยงด้านการลงทุนและผลตอบแทนที่ต่ำหรือบริการที่เกิดขึ้นใหม่อยู่ จำเป็นต้องอาศัยประสบการณ์ของผู้ดำเนินธุรกิจเพื่อนำพาให้ธุรกิจนั้นประสบผลสำเร็จ
3. การควบรวมธุรกิจมีผลประโยชน์โดยตรงต่อผู้มีส่วนได้เสียทางธุรกิจ แต่ในส่วนของพนักงานระดับปฏิบัติการอาจจะได้รับผลกระทบในจังหวะที่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กร ซึ่งผู้บริหารจะต้องคำนึงถึงจุดนี้ด้วยว่าจะมีการจัดระเบียบบุคลากรอย่างไรให้ส่งเสริมการดำเนินธุรกิจที่สุด

กรณีตัวอย่างของการนำกลยุทธ์การรวมธุรกิจมาใช้ในกิจการโทรทัศน์

การรวมธุรกิจในกิจการโทรทัศน์ มีการนำมาใช้อย่างแพร่หลายในต่างประเทศ โดยตัวอย่างของการรวมธุรกิจที่โด่งดังคือกรณีการรวมธุรกิจของ The Walt Disney Company ที่เข้าซื้อกิจการของ 21st Century Fox โดยรายละเอียดของกิจการหลักที่ Walt Disney ได้จากการรวมธุรกิจครั้งนี้มีรายละเอียดดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1: ธุรกิจที่ The Walt Disney Company ได้มาจากการรวมธุรกิจกับ 21st Century Fox
ที่มา: <https://www.facebook.com/nerdvanath/>

จะเห็นได้ว่าการรวมธุรกิจของ Walt Disney เป็นการรวมธุรกิจที่มีทั้ง Horizontal และ Vertical Merger จึงทำให้ Walt Disney ได้เปรียบในการประกอบธุรกิจมากขึ้นทั้งในการประหยัดต้นทุนในการประกอบกิจการ ลิขสิทธิ์เนื้อหารายการมากขึ้น และช่องทางในการนำเสนอเนื้อหารายการที่มีมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการที่ Walt Disney ได้ลิขสิทธิ์เนื้อหารายการมากขึ้น ส่งผลให้ Walt Disney มีความแข็งแกร่งทางเนื้อหารายการเพียงพอที่จะลงสู่ตลาดสตรีมมิ่งแพลตฟอร์มในชื่อของ Disney+ ซึ่งถือเป็นตลาดที่เป็นจุดยุทธศาสตร์หลักของกิจการโทรทัศน์ในปัจจุบัน เนื่องจากเป็นตลาดที่ใหญ่ระดับโลก และหากมีคุณภาพเพียงพอก็สามารถสร้างผลตอบแทนได้อย่างมหาศาล ดังนั้นการรวมธุรกิจในครั้งนี้เป็นการก้าวกระโดดที่สำคัญของ Walt Disney

สำหรับกิจการโทรทัศน์ในประเทศไทย กลยุทธ์การรวมธุรกิจมีการนำใช้กันมากขึ้นในกิจการโทรทัศน์ผ่านระบบเคเบิลทีวี เช่น การรวมธุรกิจของบริษัท เจริญเคเบิลทีวี เน็ตเวิร์ค จำกัด ที่มีเป้าหมายการรวมธุรกิจกับผู้ให้บริการเคเบิลรายอื่นๆ ในแต่ละพื้นที่ของประเทศ เพื่อให้ธุรกิจของตนเองครอบคลุมในหลายพื้นที่ และการรวมธุรกิจกันในพื้นที่ภายในจังหวัดภูเก็ต ของบริษัท พีเอ บิสซิเนส ภูเก็ต จำกัด ที่รวมธุรกิจเพื่อให้เกิดความเข้มแข็งในการประกอบกิจการในพื้นที่มากยิ่งขึ้น เป็นต้น ซึ่งหากมองการรวมธุรกิจของกิจการโทรทัศน์ผ่านเคเบิลทีวี จะเห็นว่าการรวมธุรกิจส่วนใหญ่จะเป็นเพียงระดับ Horizontal Merger ที่ส่งผลโดยตรงต่อการแข่งขันภายในตลาดนั้นๆ ทั้งในรูปแบบของคู่แข่งที่น้อยลง และการผูกขาดในพื้นที่การประกอบกิจการเคเบิลในพื้นที่นั้นๆ อีกทั้งการรวมธุรกิจของเคเบิลทีวี ก็ยังทำให้เกิดการประหยัดต้นทุนต่อหน่วยทางด้านเนื้อหารายการมากยิ่งขึ้น เนื่องจากว่าต้นทุนในการซื้อเนื้อหารายการของผู้รวมธุรกิจจะมีการลงทุนที่เท่าเดิมหรือ

ลดลง แต่ในขณะเดียวกันจะได้ฐานลูกค้าที่มากขึ้น ทำให้สามารถนำกำไรที่เกิดขึ้นไปต่อยอดกับธุรกิจในส่วนต่างๆ ได้มากยิ่งขึ้น

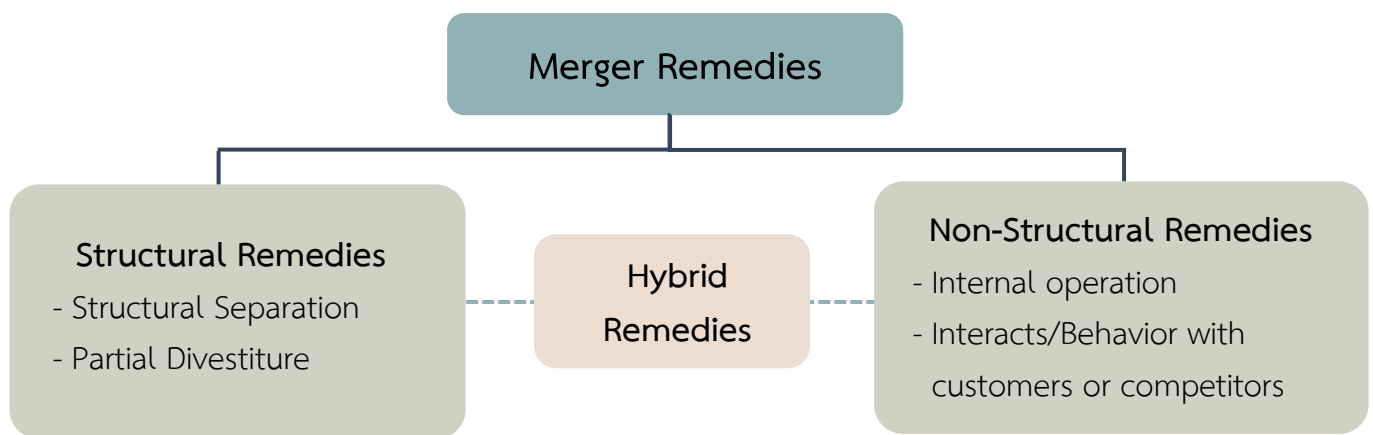
แม้ว่าการรวมกิจการภายในกิจการระดับเดียวกันหรือการรวมธุรกิจในแนวนอน (Horizontal Merger) จะทำให้บริษัทมีขนาดใหญ่ขึ้นและสร้างอำนาจต่อรองที่มากขึ้น แต่อำนาจต่อรองที่สูงขึ้นนี้กลับสร้างข้อกังวลเกี่ยวกับพฤติกรรมในการแข่งขันในตลาดที่ลดลงซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อผู้ชมได้ เช่น การขึ้นราคา ค่าบริการ การจำกัดทางเลือกสำหรับผู้บริโภค ทั้งด้านคุณภาพและความหลากหลายของเนื้อหารายการ ในขณะที่การรวมธุรกิจในแนวตั้ง หรือ Vertical Merger ซึ่งแม้จะสามารถเพิ่มกำไรจากผลผลิตการผลิตที่ดีขึ้น ด้วยการได้ซึ่งการประหยัดจากขนาด (Economies of Scales) และการประหยัดจากขอบเขตการผลิต (Economies of Scope) ที่สามารถถ่ายทอดหรือแบ่งปันข้อมูลเกี่ยวกับรสนิยมและความชอบของผู้ชมให้แก่บริษัทในเครือ ตลอดจนต้นทุนอื่น เช่น ในอุตสาหกรรมกระจายเสียงและโทรทัศน์จะมีต้นทุนในการเผยแพร่เนื้อหารายการ ต้นทุนในการหารายการที่จะมาออกอากาศ อันเป็นการลดต้นทุนในส่วนที่ไม่จำเป็นของทั้งสองบริษัทออกไป ให้เหลือเพียงแค่ต้นทุนของบริษัทเดียว เป็นการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับบริษัท ทว่าภายใต้ความแข็งแกร่งของบริษัทที่ผ่านการรวมธุรกิจนี้อาจทำให้การแข่งขันในตลาดลดลง จากการเพิ่มขึ้นของต้นทุนของบริษัทคู่แข่ง ตลอดจนการใช้กลยุทธ์จากอำนาจที่แข็งแกร่งนี้ขัดขวางหรือเพิ่มอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของผู้เล่นรายใหม่ ซึ่งข้อกังวลที่เกิดขึ้นนี้มาซึ่งความท้าทายของผู้กำหนดนโยบายและการกำกับดูแลในหลายมิติ เช่น

- นโยบายกำกับดูแลการแข่งขัน ในการควบคุมบางกรณี การกำกับดูแลแบบ Ex-post อาจไม่เพียงพอ จึงอาจต้องมีการกำกับดูแลเพิ่มเติม เพื่อกำหนดรูปแบบตลาด หรือพฤติกรรมของผู้ที่รวมธุรกิจ และเสริมข้อจำกัดความเป็นเจ้าของกิจการแบบดั้งเดิม

- นโยบายด้านการครองสิทธิข้ามสื่อ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการรวมธุรกิจในระดับห่วงโซ่อุปทานเดียวกัน ที่อาจมีอิทธิพลมากขึ้นภายหลังจากการผ่อนคลายกฎระเบียบเกี่ยวกับการครองสิทธิข้ามสื่อ ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการพิจารณาใหม่ในกรอบที่กว้างขึ้นภายใต้วิวัฒนาการทางด้านเทคโนโลยีที่มีการเปลี่ยนแปลงไป

- นโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศ ที่อาจเกิดการรวมธุรกิจระหว่างผู้ประกอบการในต่างประเทศ และผู้ให้บริการรายใหญ่ภายในประเทศ ทำมาซึ่งการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว นั้นจึงทำให้นโยบายด้านการกำกับดูแลการแข่งขันและนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศมีความจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่กันไป เนื่องจาก หากไม่มีนโยบายหรือกติกาใดๆ ในการควบคุมการรวมธุรกิจก็อาจนำมาซึ่งการแสวงค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกินควรจากผู้มีอำนาจเหนือตลาด หรือก็คือผู้เล่นจากต่างประเทศ ทำให้ผู้ประกอบการภายในประเทศ ไม่มีแรงจูงใจในการที่จะผลิตเนื้อหารายการ หรือพัฒนาช่องทางการนำเสนอเนื้อหารายการได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมไปถึงการคุ้มครองผู้ผลิตเนื้อหารายการภายในประเทศ เช่น หลายประเทศในยุโรปได้มีการใช้เครื่องมือทางภาษีต่อผู้ให้บริการต่างชาติ เพื่อสนับสนุนผู้ผลิตเนื้อหาท้องถิ่น เป็นต้น

ความท้าทายที่เกิดขึ้นกับการกำหนดนโยบายและแนวทางการกำกับดูแลอาจมีหลายประเด็นที่แตกต่างกัน แต่ประเด็นที่สำคัญและจำเป็นจะต้องพิจารณาเป็นอย่างยิ่ง คือ การรวมกิจการไม่ควรทำให้ฝ่ายที่ทำการรวมธุรกิจเกิดอำนาจเหนือตลาด จนมีพฤติกรรมลดการแข่งขันในตลาดที่กำหนดไว้ ซึ่งไม่เพียงเฉพาะแค่เป็นการประเมินผลกระทบจากทั้งสองฝ่ายเพียงเท่านั้น หากแต่ต้องมีการทบทวนตลาดที่เกี่ยวข้องและสภาพการแข่งขันในตลาด จึงจำเป็นต้องกำหนดวิธีการที่เหมาะสมในการจัดการภัยที่อาจเกิดขึ้นจากการรวมกิจการ หรือที่เรียกว่ามาตรการเยียวยาจากการรวมกิจการ (Merger Remedies) โดยทั่วไปมาตรการเยียวยาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและความท้าทายดังกล่าวมี 3 รูปแบบ อันประกอบด้วย มาตรการเชิงโครงสร้าง (Structural Remedies) มาตรการเชิงพฤติกรรม (Non-Structural or Behavioural Remedies) และมาตรการแบบผสมทั้งเชิงโครงสร้างและพฤติกรรม (Hybrid Remedies) ดังจะแสดงได้ตามภาพที่ 2



ภาพที่ 2: รูปแบบการกำหนดมาตรการเยียวยาการควบรวมธุรกิจ (Merger Remedies)

มาตรการเชิงโครงสร้าง (Structural Remedies)

มาตรการเชิงโครงสร้าง เป็นมาตรการที่มีความสำคัญมาก โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาโครงสร้างการแข่งขันของตลาดมิให้เกิดการผูกขาด หรือได้รับผลกระทบภายหลังการรวมธุรกิจของผู้ให้บริการในตลาดที่มีการกระจุกตัวสูงหรือเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญ โดยพยายามรักษาความสามารถในการแข่งขันจากจำนวนผู้เล่นและการเข้าสู่ตลาดของผู้เล่นรายใหม่ ทั้งนี้ มาตรการเชิงโครงสร้างที่หน่วยงานกำกับดูแลมักกำหนดให้เงื่อนไขปฏิบัติในการรวมธุรกิจ ได้แก่ *การแยกเชิงโครงสร้าง (Structural Separation)* โดยอาจกำหนดให้ภายหลังการรวมธุรกิจแล้ว การดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ต้องอยู่ภายใต้บริษัทในกลุ่มในเครือ และแยกออกจากบริษัทแม่อย่าง ชัดเจน เช่น สถานที่ บุคลากร เครื่องมือที่ใช้กับบริษัทในกลุ่มในเครือโดยเฉพาะ *การขายกิจการบางส่วน (Partial Divestiture)* ซึ่งเป็นการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รวมธุรกิจขายหรือโอนความเป็นเจ้าของในกิจการบางส่วนที่ตนมีอำนาจควบคุมภายหลังการรวมธุรกิจ เพื่อชดเชยกับประโยชน์ที่ได้จากการรวมธุรกิจนั้น

ทั้งนี้ การขายธุรกิจ กิจการ หรือสินทรัพย์บางส่วนของฝ่ายที่ทำการรวมธุรกิจนั้น อาจต้องพิจารณาไปถึงความพอเพียงของกิจการหรือสินทรัพย์ที่ผู้ซื้อจะได้รับ ตลอดจนความสามารถในการประกอบกิจการดังกล่าวต่อไปในอุตสาหกรรม (Potential Buyer) เนื่องจากมีผลต่อความสามารถในการประกอบกิจการได้

อย่างมีประสิทธิภาพของผู้ซื้อ และส่งผลต่อเนื่องไปยังความสามารถในการฟื้นฟูและรักษาระดับการแข่งขันในตลาดให้ใกล้เคียงกับก่อนการรวมธุรกิจ

มาตรการเชิงพฤติกรรม (Non-Structural or Behavioural Remedies)

มาตรการเชิงพฤติกรรม เป็นมาตรการกำกับดูแลหรือปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของกิจการที่รวมธุรกิจ เพื่อป้องกันหรือลดผลกระทบที่เป็นการกีดกันการแข่งขัน โดยมุ่งเป้าไปที่การจัดการดำเนินงานภายในของ บริษัทที่รวมธุรกิจ หรือพฤติกรรมที่มีต่อลูกค้าและคู่แข่ง โดยอาจกำหนดให้ปฏิบัติในระยะสั้นภายหลังการรวมธุรกิจหรือกำหนดให้ปฏิบัติตลอดไปได้

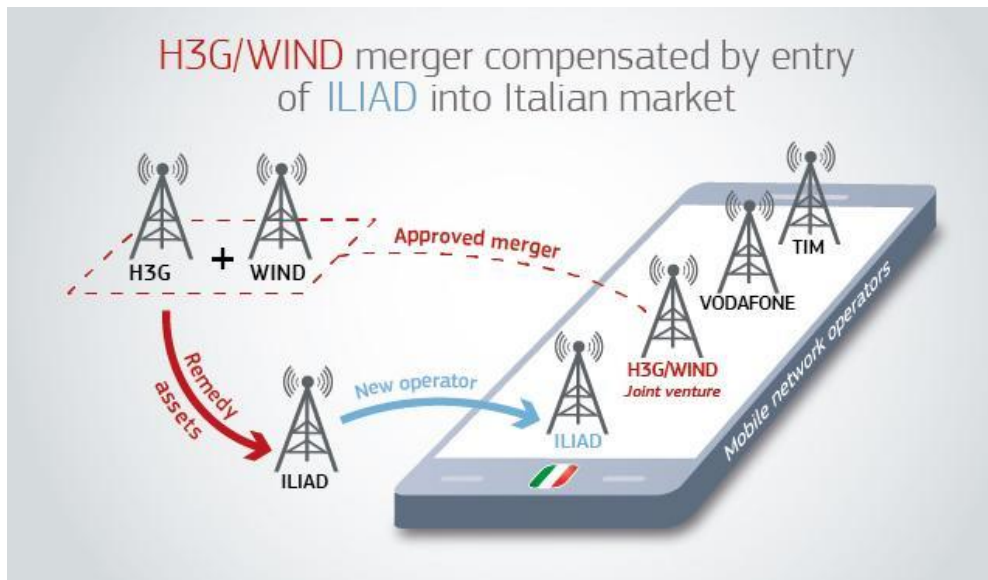
มาตรการแบบผสมทั้งเชิงโครงสร้างและพฤติกรรม (Hybrid Remedies)

มาตรการแบบผสมจะถูกนำมากำหนดใช้เมื่อการใช้มาตรการเชิงโครงสร้างเพียงอย่างเดียวอาจไม่มี ประสิทธิภาพเพียงพอที่จะแก้ไขผลกระทบการผูกขาดหรือมีอำนาจเหนือตลาดจากการรวมธุรกิจ หน่วยงาน กำกับดูแลอาจกำหนดมาตรการเชิงโครงสร้าง เพื่อให้ผู้ให้บริการรายอื่นสามารถเข้ามาแข่งขันในตลาดได้มากขึ้น ร่วมกับกำหนดมาตรการเชิงพฤติกรรมที่จะกำหนดข้อบังคับด้านราคาและบริการให้ผู้รวมธุรกิจปฏิบัติตาม เพื่อให้ตลาดเกิดการแข่งขันได้อย่างเป็นธรรมยิ่งขึ้น

ซึ่งในช่วงเวลาที่ผ่านมา การรวมธุรกิจทั้งในอุตสาหกรรมกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคม เกิดขึ้นมากมายในหลายลักษณะ ซึ่งผลลัพธ์ของธุรกรรมดังกล่าว ขึ้นอยู่กับหน่วยงานกำกับดูแลเฉพาะกิจการ ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละประเทศที่เป็นผู้มีอำนาจตัดสินการรวมธุรกิจดังกล่าวก็ได้มีการตัดสินใจ ออกมาในหลากหลายรูปแบบ ทั้งการไม่อนุญาตให้รวมธุรกิจ การอนุญาตแบบไม่มีเงื่อนไข และการอนุญาต แบบมีเงื่อนไข ที่สะท้อนผ่านการออกมาตรการเยียวยาจากการรวมธุรกิจ อาทิ มาตรการเยียวยาจากการรวม ธุรกิจระหว่าง Disney และ Fox จากตัวอย่างที่ได้กล่าวไปแล้วในตอนต้น ด้วยการแบ่งขายกิจการที่ ดำเนินการโดย A&E Television Networks ที่อยู่ภายใต้การ Joint Venture ระหว่าง Disney และ Hearst เช่น History, H2, Crime & Investigation, Blaze และ Lifetime นอกจากนี้ ยังมีกรณีการรวมกันระหว่าง Telia ซึ่งเป็นผู้ให้บริการทั้งในกิจการโทรคมนาคมและกิจการโทรทัศน์ และ Bonnier Broadcasting ผู้ ให้บริการโทรทัศน์และอุตสาหกรรมด้านความบันเทิง ที่อาจนำไปสู่การลดลงของการแข่งขันในตลาด ใน รูปแบบของการเพิ่มขึ้นของราคาในการให้บริการกิจการโทรทัศน์ ตลอดจนการลดทางเลือกการรับชมโทรทัศน์ ของผู้บริโภคในประเทศฟินแลนด์และประเทศสวีเดน² ซึ่ง Telia ก็ได้มีการนำเสนอมาตรการเยียวยาจากการ รวมธุรกิจ ด้วยการยังคงสิทธิในการให้ผู้ชมเข้าถึงการออกอากาศแบบ Free-to-Air ตลอดจน pay TV ทั้ง รูปแบบปกติและ premium content (เช่น การถ่ายทอดการแข่งขันกีฬา) ให้เป็นไปอย่างยุติธรรม สมเหตุสมผล และไม่เลือกปฏิบัติ (Fair, Reasonable and Non-Discriminatory: FRAND) การเข้าถึงการ ให้บริการ OTT ของฝ่ายที่ทำการรวมกิจการ รวมถึงจะต้องไม่เลือกปฏิบัติกับผู้ให้บริการโทรคมนาคมเจ้าอื่น และผู้ให้บริการโทรทัศน์เจ้าอื่นในการขายพื้นที่โฆษณาทางโทรทัศน์บนช่องทางที่รวมธุรกิจ หรือในกิจการ โทรคมนาคมอย่างกรณี Hutchison 3G และ Wind (ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่อันดับ 3 และ 4 ในตลาด โทรคมนาคมของประเทศอิตาลี) ในลักษณะ Joint Venture นำมาซึ่งข้อกังวลว่าอาจเป็นการลด หรือกีดกัน

² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_2474

การแข่งขันของผู้ประกอบการรายอื่นในตลาด ทำให้ Hutchison 3G และ Wind เสนอมาตรการเยียวยา ด้วยการขายคลื่นความถี่ (900 MHz, 1800 MHz, 2100 MHz และ 2600 MHz), การโอน/แบ่งใช้ โครงข่าย บริษัทร่วมทุน รวมถึงข้อตกลง (การเข้าถึง 2G, 3G, 4G และเทคโนโลยีใหม่) ให้แก่ผู้ให้บริการรายใหม่ (Iliad) ซึ่งสามารถเข้าใช้โครงข่ายของบริษัทร่วมทุนเพื่อให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ จนกว่าจะสามารถสร้างโครงข่ายของตนเองได้



ภาพที่ 3: ข้อเสนอให้ ILIAD เป็นรายใหม่ที่เข้าสู่ตลาดภายหลังการรวมธุรกิจระหว่าง H3G และ WIND
ที่มา: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_16_2932

อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะมีการนำเสนอมาตรการเยียวยาจากการรวมกิจการจะต้องพิจารณาถึงความเฉพาะเจาะจงของผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับธุรกิจนั้น มาตรการเหล่านั้นจึงต้องมีลักษณะที่เฉพาะเจาะจงตามความเหมาะสม (Tailored Remedies) ด้วยเช่นกัน ซึ่งในหลายกรณี การพิจารณามาตรการเยียวยาที่เหมาะสมนั้นอาจมีความซับซ้อนอย่างมาก เนื่องจากมักจะมียุทธศาสตร์ประกอบหลายอย่างในกระบวนการผลิต การตลาด และการขายผลิตภัณฑ์ ตลอดจนกระบวนการดังกล่าวยังสามารถเชื่อมโยงกับการขายสินค้าหรือบริการในตลาดอื่นได้ ซึ่งหากมุ่งเน้นไปที่ข้อกังวลด้านการแข่งขันที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมเพียงอย่างเดียว เป้าหมายของการแก้ไขการรวมธุรกิจ (การฟื้นฟูตลาดให้อยู่ในระดับการแข่งขันให้ใกล้เคียงกับก่อนการรวมธุรกิจ) ทางออกที่มีความเสี่ยงน้อยที่สุดกับวัตถุประสงค์ดังกล่าว คือ หน่วยงานกำกับดูแลจะไม่อนุญาตให้มีการรวมธุรกิจเกิดขึ้น ไม่ว่าจะทั้งในระดับแนวตั้งหรือแนวนอนก็ตาม ทว่าจะต้องแลกมาด้วยการพัฒนาของกิจการที่ล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ หรือก็คือการได้อย่างเสียอย่าง (Trade-Off) ในมุมมองด้านเศรษฐศาสตร์นั่นเอง ซึ่งการพัฒนามาตรการเยียวยาจากการรวมธุรกิจควรต้องมีความสมดุลระหว่างการขจัดผลกระทบในทางลบอันจะเกิดขึ้นกับการแข่งขันออกภายหลังการรวมธุรกิจ ในขณะเดียวกันก็รักษาผลประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้นจากการทำธุรกรรมดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ การรักษาคุณภาพของมาตรการเยียวยาจะขึ้นอยู่กับ ความรุนแรงของผลกระทบในเชิงลบด้านการแข่งขันที่อาจเกิดขึ้นจากการรวมธุรกิจ ตลอดจนผลประโยชน์ที่เป็นไปได้จากการทำธุรกรรมภายในและภายนอกตลาดที่เกี่ยวข้องซึ่งรวมไปถึงผลประโยชน์ที่อาจตกแก่ผู้บริโภคด้วยเช่นกัน

ชื่อรายงาน

วิเคราะห์พฤติกรรมการแข่งขันในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการที่เกี่ยวข้อง

ผู้จัดทำ

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
สำนักส่งเสริมการแข่งขันและกำกับดูแลกันเอง

นายกิตติ อภาพันธุ์
นางธนิยพร เปาทอง
นางสาวธัญธารีย์ สุธีวราสี
นายภาณุ วีระชาลี
นางสาวอารดา ทางตะคุ
นางสาวกรรณิการ์ สุวรรณมณี

รายงานฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นข้อวิเคราะห์ประกอบแนวทางการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ ของบุคลากร สำนักงาน กสทช. และเพื่อเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ตลอดจนผู้สนใจ โดยข้อมูล ข้อวิเคราะห์ หรือ ข้อความใดๆ ที่ปรากฏในรายงานนี้ไม่มีผลผูกพันต่อ กสทช. แต่อย่างใด และสำนักงาน กสทช. จะไม่รับผิดชอบต่อความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น ทั้งทางตรงหรือทางอ้อม จากการนำข้อมูล ข้อวิเคราะห์ หรือ ข้อความในรายงานนี้ไปใช้หรือการกระทำใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูล ข้อวิเคราะห์ หรือ ข้อความที่ปรากฏในรายงานนี้

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
87 ถนนพหลโยธิน ซอย 8 แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400
โทรศัพท์ 0 2271 7600
www.nbtc.go.th