



สาร จาก เลขาธิการ กสทช.

๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๓

เพื่อนพนักงานสำนักงาน กสทช. ที่รักทุกท่าน

วันอังคารที่ 30 มิถุนายนนี้จะเป็นวันสุดท้ายที่ผมจะปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเลขาธิการ กสทช. เนื่องในโอกาสเกษียณอายุราชการ (โดยผมขอลาออกก่อนเกษียณอายุเล็กน้อย ด้วยก่อนเกิดวิกฤตโควิด ตั้งใจว่าจะเดินทางไปงานรับปริญญาของลูกชายที่สหรัฐอเมริกา) หลังจากได้รับเกียรติและความไว้วางใจจาก กสทช. ให้ทำงานในตำแหน่งนี้มาเป็นเวลากว่า 8 ปี 5 เดือน 25 วัน

ผมรู้สึกใจหายไม่น้อยที่จะต้องจากองค์กรและพนักงานที่ผมรู้สึกผูกพันเหมือนเป็นคนในครอบครัวที่เราได้ร่วมทุกข์ร่วมสุขกันตลอดหลายปีที่ผ่านมา แต่งานเลี้ยงย่อมต้องมีวันเลิกรา เช่นเดียวกับธรรมชาติขององค์กรที่ต้องมีการผลัดใบเปลี่ยนแปลงผู้นำองค์กรที่จะสร้างสรรค์งาน กสทช. ให้เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคมไทยต่อไป

การเกษียณอายุราชการถือเป็นจุดเปลี่ยนผ่านที่สำคัญในชีวิตการทำงานของผม ทำให้มีโอกาสย้อนคิดถึงเส้นทางการทำงานในสำนักงาน กสทช. สิ่งที่เราได้ร่วมกันสร้างเพื่อประโยชน์ของประเทศไทย อุปสรรคนานัปการที่เราต้องฝ่าฟัน การเติบโตอย่างก้าวกระโดดของสำนักงาน กสทช. และความท้าทายที่รออยู่ในระยะข้างหน้า ในฐานะที่ผมได้มีโอกาสร่วมทำงานผลักดันนโยบายที่สำคัญหลายอย่างของสำนักงาน กสทช. ตลอดสิบกว่าปีที่ผ่านมา ผมจึงอยากจะใช้โอกาสนี้ถ่ายทอดประสบการณ์และมุมมองของผมให้เพื่อนพนักงานทุกท่านผู้ซึ่งจะเป็นกำลังสำคัญของ กสทช. ต่อไป บางประสบการณ์และความคิดผมไม่เคยเปิดเผยที่ไหนมาก่อน และคิดว่าน่าจะมีประโยชน์ต่อผู้ที่ทำงานต่อไปได้อย่างดี

ผมเดินเข้ามาทำงานที่สำนักงาน กสทช. (ขณะนั้นยังเป็นสำนักงาน กทช.) วันแรกเมื่อเดือนกรกฎาคม 2548 ในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญพิเศษเทียบเท่ารองเลขาธิการ ตอนนั้นสำนักงาน กทช. เป็นองค์กรใหม่เพิ่งก่อตั้ง องค์ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับงานขององค์กรจึงมีจำกัดมาก ทุกอย่างเป็นสิ่งใหม่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ต้องลองผิดลองถูกลองคิดลองทำเกือบจะทั้งหมด ก่อนที่จะเข้ามาคลุกคลีศึกษางานอย่างละเอียด งานของ กสทช. ที่ผมคิดถึงเป็นอันดับแรก คือ การกำกับวิทยุสื่อสารหรือ walkie talkie มานึกตอนนี้ ก็ทำให้เห็นว่าเพียงช่วงเวลาไม่กี่ปี กสทช. เดินทางมาไกลขนาดไหนทั้งใน ความสำคัญของนโยบายและการรับรู้ของสังคม

เมื่อตอนที่ผมเป็นผู้เชี่ยวชาญพิเศษ ขณะนั้นยังไม่ได้มีงานรัดตัวมากเท่าทุกวันนี้ ผมใช้เวลาศึกษาลักษณะคลื่นความถี่ต่างๆ และงานทางด้านโทรคมนาคมด้วยความสนใจอย่างยิ่ง เพราะมีความสนใจเกี่ยวกับเทคโนโลยีการสื่อสารและความสำคัญของการสื่อสารต่อสังคมเป็นทุนเดิม เมื่อตอนผมเป็นเด็กในช่วงปี 2510-2520 อาศัยอยู่ในอำเภอที่ใกล้เคียงกับพื้นที่สีแดง (พื้นที่เสี่ยงต่อการครอบงำของคอมมิวนิสต์) จะได้ยินเสียงวิทยุจากทั้งฝั่งรัฐบาลและฝั่งตรงกันข้ามอยู่ทุกวัน ได้สังเกตการตอบสนองของชาวบ้านต่อสารต่างๆ ทำให้เห็นอุปสรรคของการสื่อสารโดยไม่รู้ตัว

ข้อเท็จจริงอีกอย่างที่ผมได้รับรู้ขณะใช้เวลาศึกษาของ กทช. คือ ขณะนั้นประเทศไทยยังตามหลังประเทศอื่นๆ ในการพัฒนาด้านโทรคมนาคมค่อนข้างมาก โดยเฉพาะการจัดสรรคลื่นความถี่ เมื่อปี 2553 ประเทศไทยยังใช้เทคโนโลยี 2G สำหรับโทรศัพท์มือถือซึ่งเน้นการให้บริการด้านเสียง ส่วนความเร็วในการใช้อินเทอร์เน็ตค่อนข้างช้า (นี่ง่ายๆ ว่าตอนนั้นจะดูคลิปใน youtube ผ่านมือถือต้องใช้เวลานานขนาดไหน) ในขณะที่ตั้งแต่ปี 2543 เป็นต้นมา ประเทศอื่นๆ ทั่วโลกเริ่มใช้เทคโนโลยี 3G สำหรับโทรศัพท์มือถือซึ่งสามารถใช้งานอินเทอร์เน็ตได้ด้วยความเร็วสูงถึง 42 Mbps หรือมากขึ้นเป็น 100 เท่าของ 2G ประเทศเพื่อนบ้านของเราเช่น ลาว และกัมพูชา มี 3G ใช้ตั้งแต่ปี 2548

เพราะฉะนั้น การจัดสรรคลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพจะเป็นรากฐานสำคัญของการสื่อสารและเศรษฐกิจสมัยใหม่ หากทำได้ จะสามารถสร้างผลประโยชน์อย่างมหาศาลให้กับเศรษฐกิจสังคม ตลอดจนชีวิตความเป็นอยู่ของทุกคนโดยทั่วไป การจัดสรรคลื่นความถี่ที่มีประสิทธิภาพที่สุดคือการนำคลื่นความถี่มูลค่ามหาศาลที่เคยอยู่มือของรัฐวิสาหกิจและธุรกิจไม่ก็รายออกมาประมูลผ่านกลไกตลาดอย่างเสรีและโปร่งใส

หลังจากที่ได้ศึกษาทำความเข้าใจงานของ กสทช. อย่างใกล้ชิด ทำให้ตกตะกอนทางความคิดถึงก้าวต่อไปของ กสทช. และได้ตัดสินใจสมัครเป็นเลขาธิการ กสทช. ซึ่งมองย้อนกลับไปแล้วถือเป็นการตัดสินใจที่ดีที่สุดครั้งหนึ่งในชีวิตของผม เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2555 ผมได้รับเกียรติอย่างสูงที่ได้รับแต่งตั้งเป็นเลขาธิการ กสทช. คนแรก ผมรู้สึกดีใจที่จะได้มีโอกาสนำความรู้และประสบการณ์ที่สั่งสมมาตลอดชีวิตข้าราชการเพื่อขับเคลื่อนนโยบายที่สำคัญของประเทศ โดยไม่รู้เลยว่าจะมีเหตุการณ์และความท้าทายรออยู่อีกนับไม่ถ้วน ผมขอเล่าแบ่งเป็น 3 ด้านประกอบด้วย การประมูลคลื่นความถี่ การประมูลทีวีดิจิทัล และภารกิจอื่นๆ

ประมูลคลื่นความถี่ 3G 4G และ 5G

หลังจากการรอคอยที่ยาวนาน โดยเฉพาะจากความล่าช้าระหว่างรอพระราชบัญญัติ จัดตั้ง กสทช. ซึ่งให้อำนาจทางกฎหมายแก่ กสทช. ในการประมูลคลื่นความถี่ ในที่สุดการประมูล 3G เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2555 ขณะนั้น จุดมุ่งหมายสำคัญของการประมูล 3G คือ มุ่งให้ผู้เล่นราย ใหม่มีโอกาสเข้ามาประกอบธุรกิจโทรคมนาคมที่ขณะนั้นมีเพียงไม่กี่ราย เพื่อให้เกิดการแข่งขันมากขึ้น อันจะนำไปสู่การบริการที่ดีขึ้นและถูกลงแก่ประชาชนคนไทย คลื่นจึงได้รับการแบ่งเป็น slot เล็ก จำนวน 9 slot เพื่อให้ผู้เล่นรายใหม่ที่ทุนยังไม่หนามากมีโอกาสชนะการประมูล โดยผู้ประมูลแต่ละราย ประมูลได้ไม่เกิน 3 slot

อย่างไรก็ตาม โชคไม่ดีที่มีผู้เข้าประมูลเพียง 3 รายและเป็นรายใหญ่ทั้งหมด ผลการ ประมูลแต่ละรายได้ 3 slot ด้วยราคาที่สูงกว่าราคาตั้งต้นไม่มากนัก แม้การประมูล 3G โดยรวมจะผ่าน ไปด้วยดี ได้จัดสรรคลื่นให้เอกชน สร้างรายได้เข้ารัฐ แต่สื่อและสังคมส่วนใหญ่กังขาว่ารูปแบบการ ประมูลเอื้อให้ผู้เข้าประมูล “อ้ว” กันหรือไม่เท่าที่ควร ความจริงไม่ได้เป็นเช่นนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไม่ใช่เจตนาของผู้ออกแบบการประมูลอย่างแน่นอน แต่ก็เข้าใจได้ว่าเหตุใดสังคมจึงคิดเช่นนั้น ด้วย เหตุนี้ ผมจึงเขียนบันทึกเสนอต่อ กสทช. อย่างเป็นทางการให้เลื่อนการรับรองผลการประมูลออกไป ก่อนเพื่อพิจารณาหาหนทางที่เหมาะสมต่อไป แต่ กสทช. ขอให้รับรองตามผลการประมูลที่เกิดขึ้น ถือเป็นบทเรียนสำคัญในฐานะผู้นำที่ต้องกล้าที่จะเสนอและพูดในสิ่งที่ตนเองคิดหากเชื่อโดยบริสุทธิ์ใจว่า หนทางนั้นจะนำผลประโยชน์มาสู่ประเทศชาติ

หลังการประมูล 3G มีหลายองค์กรยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการการตรวจสอบการทุจริต วุฒิสภา และคณะกรรมการ ปปช. ให้ดำเนินการตรวจสอบการปฏิบัติงานของกรรมการ กสทช. และ เลขาธิการ กสทช. นับเป็นความท้าทายอย่างยิ่งในการชี้แจงให้เหตุผล (ซึ่งกระบวนการใช้เวลา 4-5 ปี กว่าเสร็จสิ้น โดยคณะกรรมการมีคำวินิจฉัยไม่พบการทุจริตในการประมูลแต่อย่างใด) แต่สิ่งที่ทำให้ดีใจอย่างมากคือการประมูลครั้งนั้นสามารถสร้างรายได้เข้ารัฐได้ถึง 41,625 ล้านบาท และการลงทุน สร้างโครงข่ายของผู้ให้บริการมือถือนับแสนล้านบาทจนปรากฏชัดในตัวเลข GDP ในช่วงปีนั้น ที่สำคัญไปกว่านั้น การประมูลทำให้ผู้ให้บริการมือถือในแต่ละค่ายสามารถขยายฐานลูกค้าออกไปได้มากขึ้น จากเดิมที่มีเบอร์มือถือจำนวน 80 ล้านเลขหมายในยุค 2G ขยายเป็น 120 ล้านเลขหมายในยุค 3G ใน ระยะเวลาเพียง 4 ปี คนไทยเกือบทุกคนสามารถติดต่อสื่อสารกันได้ง่ายและสะดวกสบายมากยิ่งขึ้น คน ไทยจำนวนมากเริ่มหันมาใช้อินเทอร์เน็ตบนโทรศัพท์มือถือและใช้งาน Social Network มากยิ่งขึ้น เอื้อต่อธุรกิจการค้าออนไลน์ซึ่งเป็นแพลตฟอร์มใหม่ของเศรษฐกิจดิจิทัล

ระหว่างนั้น ผมและทีมงานทำการบ้านกันอย่างหนักว่าจะทำอย่างไรให้การประมูล 4G ที่กำลังจะเกิดขึ้นไม่ซ้ำรอยการประมูล 3G ที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อสร้างความเชื่อมั่นของสาธารณชนต่อ กสทช. ในที่สุด ผมจึงได้เสนอรูปแบบการประมูลโดยแบ่ง slot ให้ใหญ่ขึ้น แต่ใช้สูตร N-1 คือ slot คลื่นความถี่ที่ออกมาประมูลเท่ากับจำนวนผู้เข้าประมูลในครั้งนั้น ๆ (N) ลบด้วย 1 วิธีนี้ทำให้เรามั่นใจได้ว่าจะมีการแข่งขันเกิดขึ้นในแต่ละรอบการประมูลอย่างแน่นอน กสทช. มีมติเห็นชอบหลักการตามที่ผมและทีมงานเสนอ

เมื่อคิดวิธีการประมูลได้แล้ว โจทย์ยากที่ตามมา คือ จะนำคลื่นที่รัฐวิสาหกิจครอบครองอยู่เดิมออกมาประมูลสู่มือของภาคเอกชนได้อย่างไร ขณะนั้นบริษัท กสท. โทรคมนาคม ไม่คืนคลื่นความถี่ย่าน 1800 MHz กลับมาเป็นทรัพย์สินของชาติหลังสัญญาสัมปทานสิ้นสุดลงในปี 2558 โดยอ้างว่าใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมยังไม่สิ้นสุด (จะสิ้นสุดในปี 2568) อย่างไรก็ตาม ผมเห็นว่าตามรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของกฎหมาย กสทช. หากสัญญาสัมปทานสิ้นสุดลงหน่วยงานจะต้องนำคลื่นกลับคืนมาเป็นสมบัติของชาติ ในทุกกรณี หลังการประชุมเจรจาอย่างเข้มข้นระหว่าง กสทช. และ บริษัท กสท.โทรคมนาคม โดยมีรัฐบาลนำโดยท่านรองนายกรัฐมนตรีวิษณุ เครืองามเป็นคนกลาง การเจรจาก็เป็นผล โดย บริษัท กสท. โทรคมนาคม ยอมคืนคลื่นความถี่เพื่อให้ กสทช. นำไปประมูล จากเหตุการณ์นี้แสดงให้เห็นว่า แม้ว่า กสทช. จะเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ แต่การประสานทำงานร่วมกับรัฐบาลอย่างเหมาะสมก็ทำให้ภารกิจที่ทำทลายเกิดผลสำเร็จ

การประมูลคลื่น 4G ทั้ง 5 ครั้งระหว่างปี 2558-2560 โดยรวมถือว่าผ่านไปได้ด้วยดี มีการแข่งขันระหว่างผู้เข้าประมูล สะท้อนจากราคาชนะการประมูลที่สูงกว่าราคาตั้งต้นค่อนข้างมาก (และไม่มีใครกล่าวว่ราคาตั้งต้นต่ำเกินไป เพราะทาง กสทช. ใช้ข้อเสนอแนะของนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญประกอบการกำหนดราคาตั้งต้นการประมูลทุกครั้ง) คลื่นความถี่ได้รับการจัดสรรอย่างมีประสิทธิภาพผ่านกลไกตลาด สามารถสร้างรายได้ให้กับรัฐ คิดเป็นเกือบสี่แสนล้านบาท เพื่อนำไปบริหารให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติ ความเชื่อมั่นของสาธารณชนต่อ กสทช. ดีขึ้น ที่สำคัญที่สุดคือประชาชนได้ใช้บริการคลื่นมือถือที่มีคุณภาพมากขึ้นในราคาที่ถูกลง โดยอัตราค่าโทรระบบเสียงเฉลี่ยในปัจจุบันอยู่ที่ 51 สตางค์ต่อนาที (หรือลดลงคิดเป็นร้อยละ 24 เทียบกับปลายปี 2558) และค่าบริการอินเทอร์เน็ตมือถืออยู่ที่ 10 สตางค์ ต่อ 1 เมกะไบต์ (หรือลดลงคิดเป็นร้อยละ 62 เทียบกับปลายปี 2558) ซึ่งต่ำกว่าอัตราค่าบริการขั้นสูงที่ กสทช. กำกับดูแลในขณะนี้

คนมักถามผมบ่อยๆ ว่าอะไรคือหลักคิดให้เกิดการประมูลที่ดี จากประสบการณ์ที่ผ่านมา ผมสรุปเกณฑ์ที่ผมใช้นำความคิดได้ 5 ข้อ ดังนี้

- ❖ **ข้อแรก** คือ ต้องสร้างกฎกติกาให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้เข้าประมูล เรียกตามภาษาชาวบ้าน คือ ไม่ให้อึดกันได้
- ❖ **ข้อสอง** คือ ต้องสนับสนุนให้ผู้เล่นรายใหม่เข้ามีโอกาสเข้ามาแข่งขันได้
- ❖ **ข้อสาม** คือ ต้องมีกฎเกณฑ์ประกอบ (clauses of conditionality) ที่เหมาะสม เช่น การกำหนดให้ผู้เข้าประมูลต้องวางเงินล่วงหน้าในระดับที่เหมาะสม
- ❖ **ข้อสี่** คือ ราคาตั้งต้นต้องเหมาะสมไม่สูงจนไม่มีผู้อยากเข้าประมูลหรือกระทบต่อธุรกิจของผู้เข้าประมูล (ซึ่งจะมีผลต่อการให้บริการประชาชน) หรือดำเนินการให้รายได้เข้ารัฐต่ำกว่าที่ควรจะเป็น
- ❖ **ข้อห้า** คือ ต้องมีความโปร่งใส เช่น การประกาศหลักเกณฑ์การประมูลต้องชัดเจนไม่มีใครรู้ก่อน กระบวนการประมูลต้องจัดไม่ให้ผู้เข้าประมูลติดต่อกันได้ และประกาศผลการประมูลแก่สาธารณชนอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

คำถามต่อมา คือ แล้วจะ “ทำอะไร” ให้บรรลุเกณฑ์ทั้ง 5 ข้อได้ คำตอบคือ “ไม่มีสูตรตายตัวที่แน่นอน” การจัดการประมูลแต่ละครั้งต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ แต่ในภาพรวมมีองค์ประกอบที่ขาดไปไม่ได้อย่างน้อย 3 อย่าง

อย่างแรก คือ ต้องอาศัยหลักการทางเศรษฐศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ ธุรกิจ และกฎหมาย ผสมผสานกัน เช่น ในการกำหนดราคาตั้งต้นการประมูล วิธีการศึกษาทางเศรษฐศาสตร์มีประโยชน์อย่างยิ่ง ขณะที่การคาดการณ์ผลการประมูลต่อโครงสร้างและรูปแบบการให้บริการของธุรกิจโทรคมนาคมต้องใช้หลักการทางธุรกิจช่วยทำความเข้าใจ ในขณะเดียวกัน ต้องมั่นใจว่ากระบวนการเป็นไปตามบทกฎหมายและสอดคล้องกับกระบวนการทำงานของรัฐ

อย่างที่สอง คือ ต้องมี “Ground Intelligence” คือ ต้องเข้าใจสิ่งที่ธุรกิจหรือผู้เข้าประมูลกำลังเผชิญอย่างลึกซึ้ง เพื่อประกอบการกำหนดเกณฑ์ ระยะเวลา (sequencing) และรูปแบบการประมูลที่ส่งผลดีมากที่สุดต่อประโยชน์ของชาติ การพูดคุยแลกเปลี่ยนกับภาคธุรกิจ นักวิชาการ และภาคประชาสังคม มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ตัวอย่างหนึ่งที่ชัดเจนคือก่อนจะประมูลคลื่น 4G มีผู้หวังดีตั้งเตือนว่าธุรกิจไม่ต้องการคลื่นนี้ แต่จากที่ผมศึกษาข้อเท็จจริงและแลกเปลี่ยนความเห็นกับภาคธุรกิจอย่างต่อเนื่องทำให้เห็นว่าความเป็นจริงเป็นไปได้ในทิศทางกันข้ามอย่างสิ้นเชิง

อย่างทีสาม คือ การประสานงานระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อันประกอบไปด้วย ผู้ประกอบการ รัฐวิสาหกิจที่เคยครอบครองคลื่น รัฐบาล หน่วยงานตรวจสอบ และที่สำคัญที่สุดคือ ประชาชน กสทช. เปรียบเหมือนคนกลางของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านี้ การสร้างความเชื่อมั่นและความเข้าใจอันดีต่อกันโดยยึดผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นที่ตั้งจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

ก่อน ระหว่าง และหลังการประมูลแต่ละครั้ง ผมจะได้รับคำถามมากมายจากหลายภาคส่วนเกี่ยวกับการประมูล ผมก็ได้ใช้แนวความคิดที่เล่ามาข้างต้นในการชี้แจงเสนอความคิดเห็นแก่หน่วยงานและสื่อต่างๆ อย่างไรก็ตาม การประมูลคลื่นความถี่ที่มีมูลค่ามหาศาลเป็นสิ่งใหม่ของประเทศ ไทย นอกเหนือไปจากแนวคิดพื้นฐานข้างต้นแล้ว สิ่งสำคัญที่สุด คือ “การปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง” เมื่อเริ่มเห็นจุดที่จะทำให้เกิดข้อผิดพลาด ต้องรีบเข้าไปแก้ไขไม่ปล่อยให้เรื้อรังหรือเป็นผลร้ายต่อประเทศ เมื่อได้รับข้อเสนอหรือข้อเท็จจริงใหม่ๆ ก็ต้องพร้อมปรับเปลี่ยนกระบวนการความคิด และการปฏิบัติอย่างเหมาะสม เพื่อให้งาน “ออกมาดี” มากที่สุด

เหตุการณ์สำคัญ 2 เหตุการณ์จากการประมูลคลื่น 4G เป็นตัวอย่างที่ดีของการปรับตัว ที่ว่านี้ เหตุการณ์แรก คือ การที่ JAS ตัดสินใจทิ้งคลื่น 4G (900MHz) ที่ชนะประมูลได้ด้วยราคาสูง จนทำให้เกิดกระแสกันอย่างกว้างขวางว่า JAS เข้ามาเพื่อ “ปั่นราคา” การประมูลหรือไม่ ในตอนที่ JAS เข้ามายื่นของการประมูล ผมรู้สึกถึงนิมิตหมายอันดีของการมีผู้เล่นรายใหม่เข้ามาในธุรกิจโทรคมนาคม ประกอบกับได้สัมผัสกับความตั้งใจของผู้บริหารระดับสูงของ JAS ที่จะเข้ามาประกอบธุรกิจโทรคมนาคม ดังนั้น ในมุมมองของผม ราคาที่ JAS ชนะการประมูลจึงเกิดจากความต้องการที่จะได้คลื่นอย่างแท้จริง อีกทั้งระหว่างการประมูล มีการเคาะราคาระหว่าง JAS กับผู้ประมูลรายใหญ่อีกรายอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม การที่ JAS ไม่สามารถชำระค่าคลื่นได้ ซึ่งคาดว่ามาจากการที่ราคาชนะคลื่นสูงกว่าที่บริษัทตกลงกับธนาคารผู้ให้สินเชื่อไว้และปัญหาการสื่อสารภายในของ JAS เหตุการณ์นี้ทำให้ กสทช. ต้องปรับตัวและคิดทางป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์ลักษณะนี้อีก หลังจากกรณี JAS ในการประมูลครั้งถัดไป ผมได้เสนอให้เพิ่มค่าปรับคิดเป็น 15 เปอร์เซ็นต์ของราคาตั้งต้น หากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข เพื่อให้มั่นใจว่าผู้เข้าประมูลมีความพร้อมทางการเงินที่จะชำระค่าประมูลได้จริง

อีกเหตุการณ์ คือ การกำหนดราคาตั้งต้นสำหรับการประมูล ซึ่งสำหรับคลื่นย่านเดียวกัน กสทช. ให้ใช้ราคาที่ชนะการประมูลเฉลี่ยเป็นราคาตั้งต้นของการประมูลในครั้งถัดไป นักวิชาการส่วนใหญ่ เห็นว่าราคาตั้งต้นไม่ควรจะถูกกำหนดโดยราคาที่ได้จากการประมูลครั้งก่อน แต่ควรจะถูกกำหนดจากมูลค่าพื้นฐานของคลื่น โดยเป็นอิสระจากผลการประมูลที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม การกำหนดราคาตั้งต้นของการประมูลในครั้งถัดไปเท่ากับราคาสุดท้ายของการประมูลในย่านความถี่เดียวกัน เป็นการตั้งราคาที่สะท้อนราคาตลาด และก่อให้เกิดความเท่าเทียมกัน ดังนั้น กสทช. จึงยึดแนวทางนี้เพื่อให้เกิดความยุติธรรมต่อผู้ประกอบการ อีกทั้งยังเป็นการสร้างรายได้ให้กับรัฐเพื่อนำไปบริหารให้เกิดประโยชน์อีกด้วย

การประมูล 4G ที่โดยรวมผมถือว่าให้ผลสำเร็จที่น่าพึงพอใจในระดับหนึ่ง ทำให้ประเทศไทยตามทันประเทศอื่นๆ ในแง่ของคลื่นความถี่ที่ถือเป็นหนึ่งในโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญของเศรษฐกิจดิจิทัล แต่นอกจากจะต้องตามให้ทันแล้ว ในฐานะหน่วยงานของรัฐ การมีวิสัยทัศน์และการดำเนินนโยบายอย่างทันทั่วที่จะทำให้ไทยสามารถแข่งขันกับนานาชาติได้ สร้างผลดีต่อเศรษฐกิจและสังคมไทย ในส่วนของ กสทช. ผมเห็นความสำคัญของการประมูลคลื่น 5G ทีมวิชาการของสำนักงาน กสทช. ศึกษาประโยชน์ของ 5G พบว่าจะสร้างเม็ดเงินได้หลายแสนล้านบาทกระจายในหลายภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาคการผลิต การเงิน การเกษตร การท่องเที่ยว การสาธารณสุข และการศึกษานอกจากนั้น ยังเป็นการรองรับเทคโนโลยีการประมวลผลด้วยปัญญาประดิษฐ์ ที่ใช้ข้อมูล Big Data รวมทั้งส่งเสริมประสิทธิภาพของเทคโนโลยีด้านความปลอดภัยของข้อมูลในระบบ Blockchain ได้อย่างดี การมีคลื่น 5G จึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสามารถในการแข่งขันของไทยในอนาคต

หลายคนให้ความเห็นว่าเนื่องจากตลอดหลายปีที่ผ่านมา ผู้ประกอบการเข้าประมูลคลื่น 3G และ 4G อย่างต่อเนื่อง อาจไม่มีเงินทุนเพียงพอที่จะประมูลคลื่น 5G หรือยังไม่มีคามจำเป็นที่จะนำเทคโนโลยี 5G มาใช้เป็นลำดับแรกๆ ของโลก เพราะต้นทุนของอุปกรณ์เทคโนโลยี 5G มีราคาสูงและการใช้งานยังไม่แพร่หลายในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ผมเห็นว่าการสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญทางโทรคมนาคมของประเทศเป็นสิ่งที่รอช้าไม่ได้ หากมีโอกาสที่เหมาะสม ก็ควรจะต้องรีบทำ

ก่อนการประมูล 5G ในวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2563 สิ่งหนึ่งที่ กสทช. ทำเพิ่มเติมไปจากการประมูลครั้งก่อนๆ คือ การสร้างการรับรู้ของประชาชนถึงประโยชน์ที่จะได้รับหากประเทศไทยมีคลื่น 5G นับตั้งแต่ปลายปี 2561 จนถึงตลอดปี 2562 สำนักงาน กสทช. จัดสัมมนาสร้างองค์ความรู้ต่างๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้เกี่ยวกับคลื่น 5G หลังจากนั้น กระแสความต้องการคลื่น 5G จากประชาชนเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน ผลการสำรวจของสำนักงาน กสทช. และสื่อต่างๆ เป็นไปในทิศทางเดียวกันว่า หากผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใดไม่เข้าประมูลคลื่นความถี่ 5G อาจมีผลให้ลูกค้าตัดสินใจย้ายไปใช้งานกับผู้ให้บริการที่มีบริการ 5G ความต้องการของประชาชนจึงเป็นแรงกระตุ้นให้ธุรกิจเข้าแข่งขันประมูลคลื่น 5G ซึ่งให้ผลสำเร็จเป็นอย่างดี การประมูลในครั้งนี้บอกกับผมว่าการสร้างความรู้ความเข้าใจกับประชาชนเป็นเรื่องสำคัญ เสียงของประชาชนเป็นกลไกสำคัญที่สามารถขับเคลื่อนภาคเอกชนให้ดำเนินธุรกิจที่เกิดผลดีในระยะยาวแก่ประชาชนหม่มาก นับว่าเป็นอีกหนึ่งภารกิจที่ผมภาคภูมิใจ

ผลพลอยได้อีกอย่างจากการประมูล 5G โดยไม่รอช้าคือในช่วงวิกฤตโควิดที่ทั่วโลกต้องอยู่กับที่ แรงงานจำนวนมากต้อง work from home ทำให้ความต้องการใช้อินเทอร์เน็ตผ่านมือถือเพิ่มสูงขึ้นอย่างเป็นประวัติการณ์ ผู้ประกอบการโทรคมนาคมได้นำคลื่น 5G ที่ประมูลได้นำไปเปิดให้บริการด้วยเทคโนโลยี 4G ไปพลางก่อน เพื่อให้ประชาชนมีคลื่นความถี่เพียงพอต่อความต้องการที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ยังเริ่มใช้คลื่น 5G สนับสนุนการทำงานหุ่นยนต์ในโรงพยาบาลเพื่อลดการติดต่อสัมผัสระหว่างแพทย์และผู้ป่วยโควิด สิ่งเหล่านี้ตอกย้ำถึงความจำเป็นของการมีโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลที่แข็งแกร่งเพื่อให้พร้อมรับกับวิกฤตที่ปัจจุบันสามารถมีได้ในทุกเมื่อในรูปแบบที่ยากจะคาดได้ถึง

เพื่อนพนักงานครับ

ในภาพรวม เราภาคภูมิใจได้ว่าในห้วงระยะเวลาเกือบ 10 ปีที่ผ่านมาเราจัดสรรคลื่นความถี่ได้เพียงพอต่อความต้องการในปัจจุบันและยังรองรับเทคโนโลยีใหม่ในอนาคตอีกด้วย เป็นผลให้ผู้ประกอบการสามารถนำคลื่นความถี่ไปใช้งานจำนวนมากถึง 3,420 MHz โดยเป็นคลื่นความถี่ย่านต่ำและย่านกลางจำนวน 620 MHz และคลื่นความถี่ย่านสูงจำนวน 2,600 MHz ซึ่งเป็นปริมาณสูงกว่าที่สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (ITU) ได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ อีกทั้งนำส่งรายได้เข้ารัฐได้มากถึงห้าแสนล้านบาท ที่สำคัญเรายังจัดการประมูลคลื่นความถี่ที่สามารถใช้งานด้วยเทคโนโลยี 5G ได้เป็นประเทศแรกในภูมิภาคอาเซียนอีกด้วย

ประมุขที่วิดิจิตัล

การประมุขที่วิดิจิตัลเมื่อปลายปี 2556 ถือเป็นประวัติศาสตร์สำคัญหน้าหนึ่งของการเปิดเสรีช่องทีวีในประเทศไทย การประมุขประสบความสำเร็จอย่างมาก สร้างรายได้จากการประมุขทั้งสิ้นกว่าห้าหมื่นล้านบาทจากราคาขั้นต่ำที่ประเมินไว้เพียงหนึ่งหมื่นห้าล้านบาทเท่านั้น

ภาพบรรยากาศแห่งความยินดีหลังการประมุขไม่ทันจางหาย ผู้ประกอบการช่องรายการที่เดิมคาดหวังว่าจะมีรายได้เป็นกอบเป็นกำจากการเป็นเจ้าของช่องรายการเอง ประสบกับภาวะขาดทุน เนื่องจากรายได้จากค่าโฆษณาที่เป็นรายได้หลักได้ถูกแบ่งไปให้กับแพลตฟอร์มอื่น เช่น Facebook และ Youtube อีกทั้งมีจำนวนผู้ประกอบการช่องรายการซึ่งมากกว่าเดิมถึง 3 เท่า และต่างเข้ามาแข่งขันเพื่อแย่งชิงแคคค่าโฆษณาก่อนเดียวกันที่มีขนาดเล็กลงอีก จนกระทั่งผู้ประกอบการช่องทีวีดิจิตัลรวม 11 ราย ยื่นฟ้อง กสทช. ต่อศาลปกครอง และมีการยื่นข้อเรียกร้องต่อหัวหน้า คสช. ให้เข้ามาแก้ไขปัญหาในที่สุด

ผมตั้งคำถามว่าเนื่องจากทีวีดิจิตัลที่ให้บริการอยู่ใช้คลื่นความถี่ 700 MHz ที่หลายประเทศสามารถนำมาใช้ให้บริการโทรคมนาคมได้ด้วย จะมีความเป็นไปได้หรือไม่ที่จะลดสัดส่วนการใช้งานในการให้บริการทีวีดิจิตัล เพื่อนำคลื่นความถี่บางส่วนมาใช้ในการกิจการโทรคมนาคม สถานการณ์ประจวบเหมาะกับผู้ประกอบการโทรศัพท์มือถือซึ่งประมุขคลื่นความถี่ 900 MHz ไปทำหนังสือมายังหัวหน้า คสช. เพื่อขอให้ขยายระยะเวลาการชำระเงินประมุขออกไปเป็น 15 ปี เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อการให้บริการโทรคมนาคม จากการประชุมของทุกฝ่ายทั้ง กสทช. ธุรกิจทีวีดิจิตัล ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม และรัฐบาล ได้ข้อสรุปว่าให้ธุรกิจทีวีดิจิตัลคืนคลื่นความถี่ 700 MHz บางส่วนมาให้ กสทช. และขยายระยะเวลาการชำระเงินค่าประมุขคลื่นความถี่ 900MHz ของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมเป็น 10 ปี หากปรับเงื่อนไขที่จะเข้ารับการจัดสรรคลื่นความถี่ 700MHz ที่ได้รับคืนมาจากทีวีดิจิตัล

แน่นอนครับ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวหลายฝ่ายได้แสดงความหวังไว้ว่าจะเป็นโอกาสเอื้อประโยชน์กับบริษัทเอกชนหรือไม่ ผมเรียนว่าแนวทางนี้ยึดผลประโยชน์ต่อประชาชนเป็นที่ตั้ง โดยไม่ต้องสร้างความเสียหายให้กับธุรกิจ เรียกว่าเป็น win-win-win solution นั่นคือ 1) ประชาชนสามารถดูทีวีดิจิตัลได้และยังมีบริการโทรคมนาคมที่ดีขึ้น 2) ผู้ประกอบการทีวีดิจิตัลในส่วนที่ไม่สามารถทำธุรกิจต่อไปได้ออกจากธุรกิจ แม้ว่าจะได้เงินคืนไปบางส่วนจากเงินประมุขที่จ่ายไป แต่พวกเขาก็ได้จ่ายในช่วงเวลาที่ใช้ทรัพยากรนั้นไปแล้ว และ 3) ผู้ประกอบการโทรคมนาคมได้ขยายระยะเวลาการชำระเงินเพื่อ

จะได้มีเงินทุนไปขยายโครงข่ายและดำเนินธุรกิจอย่างราบรื่น และได้คลื่นความถี่ 700 MHz ไปเพิ่มเติมเพื่อเสริมประสิทธิภาพการให้บริการ แต่ต้องแลกด้วยการนำเงินมาจ่ายค่าคลื่นความถี่ดังกล่าวด้วย หากเราเลือกที่จะไม่ดำเนินการอะไร เราอาจจะได้เห็นผู้ประกอบการที่วิตกกังวลทยอยล้มหายตายจาก เกิดหนี้เสียจำนวนมากในภาคธนาคาร ผู้ประกอบการโทรคมนาคมอ่อนแอทางการเงิน ซึ่งอาจทำให้ประชาชนเสียโอกาสในการได้รับบริการที่ดีในราคาที่เหมาะสม

บทเรียนจากการประมูลทีวีดิจิทัลสำหรับทั้งภาครัฐและเอกชนคือการคาดการณ์ผลของเทคโนโลยีใหม่ๆ ต่อแวดวงโทรคมนาคมและโทรทัศน์มีความสำคัญอย่างยิ่ง เราจะนำความสำเร็จในอดีตของทีวีมาเป็นเครื่องการันต้อนาคตไม่ได้ แต่เมื่อเกิดความเสียหายแล้ว การใช้ความคิดสร้างสรรค์ร่วมกันแก้ไขปัญหาโดยยึดประโยชน์ของประชาชนจะพลิกสถานการณ์ให้ดีขึ้นได้

ภารกิจต่อสังคมอื่นๆ

นอกเหนือจากการประมูลคลื่นความถี่และทีวีดิจิทัล ซึ่งเป็นภารกิจหลักของ กสทช. แล้ว เรายังได้ร่วมกันสร้างสรรค์ประโยชน์ให้เกิดขึ้นกับประชาชนอีกมากมาย ไม่ว่าจะเป็น...

- ☐ การจัดให้มีบริการโทรคมนาคมซึ่งรวมถึงบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง สัญญาณ WIFI ตลอดจนศูนย์บริการอินเทอร์เน็ตฟรีพร้อมเจ้าหน้าที่ดูแลเป็นเวลา 5 ปี ในทุกพื้นที่ตามตามโครงการ USO-Net (เน็ตประชารัฐ) ผมหวังเป็นอย่างยิ่งว่าประชาชนในพื้นที่จะสามารถใช้ประโยชน์จากบริการอินเทอร์เน็ตได้เต็มศักยภาพ ทั้งการรักษาทางไกล การต่อยอดธุรกิจชุมชน การเรียนการสอนออนไลน์ต่างๆ และพัฒนาการใช้งานและให้บริการอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป
- ☐ การลงทะเบียนซิมการ์ดโดยมียอดผู้ลงทะเบียนกว่า 74 ล้านเลขหมายในเวลาเพียง 6 เดือนผ่านการสื่อสารที่ชัดเจนแก่ประชาชน การลงทะเบียนซิมการ์ดเป็นการพิสูจน์ตัวตนทางหนึ่ง จึงช่วยป้องกันผู้บริโภคจากมิจฉาชีพเพราะสามารถยืนยันตัวตนได้หากมีปัญหาในการใช้งานที่สำคัญ เป็นการวางรากฐานสำหรับการบูรณาการฐานข้อมูลผู้ใช้งานระหว่างภาคโทรคมนาคมและภาคธนาคาร เอื้อต่อการชำระเงินผ่านมือถือ (Prompt Pay) ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการ ทั้งนี้ การลงทะเบียนซิมให้มีความสำคัญต่อการปกป้องข้อมูลส่วนตัวของประชาชน ไม่ให้ถูกนำไปใช้ในทางที่ไม่ชอบ

- การดำเนิน 4 โครงการที่สำคัญในช่วงโควิด ประกอบด้วย โครงการสนับสนุนเงินให้กับโรงพยาบาลและสถานพยาบาลของรัฐทั่วประเทศจากเงินงบประมาณของสำนักงาน กสทช. และเงินกองทุน กสทช. รวม 1,294 ล้านบาท โครงการเพิ่มเน็ต 10GB ให้ประชาชนใช้ฟรี โครงการเพิ่มเน็ตบ้าน 100 Mbps และโครงการโทรฟรี 100 นาที

โลกทุกวันนี้มุ่งหน้าเข้าสู่ digital mode มากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งหมายถึงบทบาทของ กสทช. ที่จะต้องมีมากขึ้นทั้งเวทีในประเทศไทยและนานาชาติ ในมุมมองของผม ก้าวที่ กสทช. จะเดินต่อไปจะมีส่วนสำคัญที่จะกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทยในอนาคต ผมขอเสนอแนวทางใหญ่ๆ 4 ข้อ

ข้อแรก ในระยะยาว กสทช. ต้องมองไปข้างหน้าและหาให้ได้ว่าอะไรคือปัจจัยที่จะขับเคลื่อนโลกโทรคมนาคมในอนาคต และดำเนินนโยบายตามแนวทางนั้น โดยต้องสอดคล้องกับพันธกิจของ กสทช. และยึดโยงกับประโยชน์สาธารณะ

ข้อสอง จะต้องเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนในวงกว้างต่อ กสทช. เพราะความเชื่อมั่นจากประชาชนจะเป็นทรัพย์สินสำคัญที่จะทำให้การดำเนินนโยบายมีประสิทธิภาพและเกิดผลดี ความเชื่อมั่นได้มาจากการแสดงให้เห็นถึงความซื่อสัตย์สุจริตในผลประโยชน์ของประชาชนผ่านการดำเนินนโยบายที่อยู่บนหลักของเหตุผล โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้

ข้อสาม จะต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นกับภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคธุรกิจ นักวิชาการ ภาครัฐ และภาคประชาสังคม ซึ่งจะมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการออกแบบและขับเคลื่อนนโยบายของ กสทช. ในบริบทที่เทคโนโลยีการสื่อสารเปลี่ยนแปลงรวดเร็วมากขึ้นกว่าเดิม

ข้อสี่ สุดท้ายภายในบ้านของเราเอง เราต้องมุ่งที่จะพัฒนาองค์กรให้กลายเป็นองค์กรชั้นนำของประเทศและภูมิภาคซึ่งมาจากความรู้ความสามารถ การเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และการยึดมั่นในผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นสำคัญ

ผมเป็นเด็กต่างจังหวัดธรรมดาคนหนึ่ง เริ่มต้นชีวิตรับราชการด้วยต้นทุนเพียงสองอย่างคือความรู้และความต้องการที่จะเห็นการพัฒนาของประเทศไทย ผมเชื่อว่าคนเราถ้าตั้งมั่นจะทำอะไรสักอย่างแล้ว ต้องกัดไม่ปล่อยและทำให้สำเร็จไม่ว่าจะเผชิญกับอุปสรรคความยากลำบากระหว่างทางก็ตาม ผมยึดมั่นหลักนี้เสมอในชีวิตรับราชการ มาจนถึงวันนี้ ผมถือว่าตัวเองมาได้ไกลกว่าที่คาดหวังไว้มาก ที่สำคัญอย่างยิ่งคือภาคภูมิใจที่ได้มีโอกาสทำงานที่มีความสำคัญต่อประเทศ และมีส่วนช่วยพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของพี่น้องคนไทย

ท่ามกลางความท้าทาย ข้อกังขา และแรงเสียดทานจากสังคมที่เราต้องเผชิญในหลายโอกาส โดยเฉพาะในช่วงแรกเริ่ม ผมถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของงานและยึดหลักของเซอร์วินสตัน เชอร์ชิลล์ นายกรัฐมนตรีที่นำอังกฤษชนะสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ว่า “Never waste a good crisis” ทุกความท้าทายมีโอกาสซ่อนอยู่ อยู่ที่ว่าเราจะพยายามมองเห็นและเข้าไปจัดการกับวิกฤตให้กลายเป็นโอกาสหรือไม่

เรื่องราวที่ผมเขียนในจดหมายฉบับนี้คงจะเกิดขึ้นไม่ได้หากขาดใครสักคนในสำนักงาน กสทช. ผมขอขอบคุณเพื่อนพนักงานทุกท่านด้วยใจจริงที่ทำงานกันอย่างสุดกำลังความสามารถเพื่องานของ กสทช. นอกจากนี้ ผมต้องขอขอบคุณคุณพรพาณี ตันขลิทธิ ภรรยา และลูกๆ ทุกคนที่เสียสละหลายๆ อย่างให้ผมทำงานที่มีภาระรับผิดชอบมากได้ติดต่อกันหลายปีโดยเป็นกำลังใจให้อยู่เสมอ สุดท้ายนี้ ผมขออวยพรให้ทุกท่านและครอบครัวมีสุขภาพที่แข็งแรงและประสบแต่ความเจริญตลอดไป มิตรภาพที่ผมได้รับจากสำนักงานแห่งนี้จะอยู่ในใจของผมตลอดไป

ด้วยความขอบคุณจากใจจริง


ฐากร ตันขลิทธิ