

## บทเรียนจากการประมูล 3G และแนวทางในอนาคต\*

ดร. สุทธิพล ทวีชัยการ

กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์

และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

นับตั้งแต่มีการประมูลคลื่นความถี่ 2.1 GHz อันเป็นการเปลี่ยนผ่านจากระบบผูกขาดด้วยสัญญาสัมปทาน (concession) ไปสู่ระบบการให้ใบอนุญาตโดยการประมูลเป็นครั้งแรก (liberalization) ไปนั้น ก็ได้มีการตอบรับ การวิพากษ์วิจารณ์ทั้งในเชิงสร้างสรรค์และไม่สร้างสรรค์ต่อการจัดประมูลคลื่นความถี่โดย กสทช. ครั้งนี้ โดยได้มีคำถาม ประเด็นข้อสงสัย การวิพากษ์วิจารณ์ การเรียกเข้าชี้แจง ไปจนถึงกรณีมีการฟ้องร้องต่อศาลปกครองเมื่อไม่นานมานี้

สืบเนื่องจากการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ตลอดจนการกำหนดวิธีการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการประมูลคลื่นความถี่ เป็นการใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน อันประกอบไปด้วยประเด็นที่ซับซ้อน ทั้งในเชิงเทคนิค รายละเอียดทางวิศวกรรม แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ สภาพทางตลาดและลักษณะของอุตสาหกรรมโทรคมนาคม และข้อกฎหมายต่างๆ ดังนั้น จึงไม่ใช่งานที่ง่ายนักที่จะทำความเข้าใจ ซึ่งหากขาดความเข้าใจทั้งระบบ หรือได้ทราบข้อเท็จจริงเพียงบางส่วน ก็จะไปสู่การสรุปที่คลาดเคลื่อนไปจากหลักการที่ถูกต้อง ดังนั้น กสทช. จึงขอใช้เวทีนี้ สร้างความรู้ ความเข้าใจแก่สาธารณชนอีกครั้งถึงประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

### 1. ราคาตั้งต้นการประมูลต่ำเกินไป

	ราคาตั้งต้นการประมูล	เหตุผล
ราคาที่คณะผู้วิจัย จากคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ เสนอ	ไม่ต่ำกว่า 67 % ของมูลค่าคลื่นความถี่ (4,314.8 ล้านบาท/5 MHz)	ศึกษาบนวิธีการทางเศรษฐมิติและปัจจัยต่างๆ ที่เป็นปัจจุบันและเป็นระดับราคาที่คำนึงความสมดุลทั้ง 3 ส่วน คือ ทั้งประโยชน์สูงสุดของรัฐ ประชาชน และผู้ประกอบการ โดยเฉพาะจะไม่ทำให้ส่งผลกระทบต่อ การที่ผู้ประกอบการจะผลัดภาระไปให้ผู้บริโภค
ราคาที่ กสทช. กำหนด	70% ของมูลค่าคลื่นความถี่ (4,500 ล้านบาท/5 MHz)	คณะอนุกรรมการฯ ปรับเป็น 70% โดยนำปัจจัยอัตราเงินเฟ้อปัจจุบันมาพิจารณาด้วย
ราคาที่มีผู้กล่าวอ้าง	6,440 ล้านบาท/5 MHz	ไม่มีเหตุผลทางวิชาการรองรับ ไม่มีเหตุผลของกฎหมายสนับสนุน แต่ไปนำราคามูลค่าคลื่นความถี่ที่คณะผู้วิจัย ประเมินมาอ้างเป็นราคาตั้งต้นการประมูลฯ ทำให้ประชาชนเข้าใจผิด

\*บทความนี้ใช้เพื่อประกอบงานเสวนา CEO Networking Forum Going Beyond 3G : Opportunities Competition โดยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย วันจันทร์ที่ 3 ธันวาคม 2555 ณ โรงแรม Sheraton Grande Sukhumvit และผู้เขียนขอขอบคุณ คุณ ณัฐจิรา ชันทอง ตำแหน่ง ผู้ปฏิบัติงานประจำ กสทช. สำหรับการเตรียมประเด็นต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อบทความนี้

## 1.1 หลักการ แนวคิดการตั้ง Reserve Price ของคณะผู้วิจัยฯ

การกำหนดราคาเริ่มต้นหรือราคาขั้นต่ำ (Reserve Price) สำหรับการประมูลขึ้นอยู่กับนโยบายภาครัฐที่ต้องคำนึงถึงบุคคลทุกกลุ่ม

หากราคาต่ำเกินไป → การประมูลอาจเกิดปัญหาสมยอมในการตกลงราคาประมูล (Collusion) (โดยเฉพาะราคาต่ำและผู้เข้าร่วมประมูลมีไม่มาก)

หากราคาสูงเกินไป → อาจไม่มีผู้เข้าร่วมประมูลจนทำให้การประมูลไม่สัมฤทธิ์ผล ส่งผลให้ไม่สามารถนำทรัพยากรคลื่นความถี่ใหม่ไปใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่

ในกรณีของประเทศไทย จากผลการศึกษาพบว่า หากภาครัฐให้ความสำคัญต่อรายรับจากการประมูลพอสมควรเมื่อเทียบกับผลประโยชน์ของผู้บริโภคและผู้ให้บริการซึ่งมีจำนวนไม่มาก สัดส่วนของราคาเริ่มต้นต่อมูลค่าคลื่นความถี่ไม่ควรต่ำกว่า 67% ของมูลค่าคลื่นความถี่ซึ่งคือค่าเฉลี่ยของราคาเริ่มต้นต่อมูลค่าคลื่นความถี่จากกรณีการประมูลของประเทศต่างๆ เนื่องจากเห็นว่า เป็นระดับราคาที่คำนึงความสมดุลทั้ง 3 ส่วน คือ ทั้งประโยชน์สูงสุดของรัฐ ประชาชน และผู้ประกอบการ โดยเฉพาะจะไม่ทำให้ส่งผลกระทบต่อภาระที่ผู้ประกอบการจะผลักภาระไปให้ผู้บริโภค ในการที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการประมูลสูงเกินราคาที่เหมาะสม

### 1.2 ราคาที่ตั้งไม่ต่ำเกินไป และยิ่งสูงกว่าราคาที่ กทช. เดิมกำหนด

ราคาตั้งต้นการประมูลที่ กทช. กำหนดยังมากกว่าราคาตั้งต้นที่ กทช. กำหนดในการประมูล เมื่อปี 2553 คือ 4,300 ล้านบาทต่อ 5 MHz โดยแนวโน้มของคลื่นความถี่ที่ใช้กับเทคโนโลยี 3G มีแนวโน้มของราคาลดลง แต่ราคาที่ กทช. กำหนดกลับสูงขึ้น โดยคิดรวมจำนวนคลื่นความถี่ทั้งหมด 45 MHz เป็นเงินสูงกว่าที่ กทช. กำหนดไว้กว่า 2,000 ล้านบาท แสดงให้เห็นว่า กทช. ต้องการรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติแล้ว

### 1.3 แนวโน้ม 3G มีราคาลดลง

แนวโน้มของคลื่นความถี่ที่ใช้กับเทคโนโลยี 3G มีแนวโน้มลดลงเนื่องจากเป็นเทคโนโลยีใหม่เมื่อ 12 ปีที่แล้ว คือเมื่อปี ค.ศ. 2000 (มีการประมูลครั้งแรกที่ประเทศอังกฤษ) ดังนั้น เมื่อนำคลื่นความถี่เมื่อ 12 ปีที่แล้วมาประมูลในปัจจุบัน จึงไม่สามารถประมูลได้ราคาสูงเหมือนที่ผ่านมาได้ และพัฒนาการของเทคโนโลยี 4G ในปัจจุบัน ยังมีผลทำให้คลื่นความถี่ที่ใช้ทำเทคโนโลยี 3G มีราคาถูกลงอีกด้วย โดยในปีหน้าและปีต่อไป ก็จะมีคลื่นความถี่ที่มีคุณสมบัติดีกว่านี้ พร้อมทั้งจะถูกนำออกมาประมูลคลื่นความถี่ต่อไป

### 1.4 ราคาตั้งต้นการประมูลที่สูงเกินไปจะมีผลให้กีดกันรายเล็ก

การกำหนดราคาเริ่มต้นที่สูงเกินไปโดยไม่มีเหตุผลทางวิชาการรองรับ และขาดหลักการทางกฎหมายสนับสนุนจะส่งผลเป็นการกีดกันผู้ประกอบการรายย่อยที่มีทุนทรัพย์ในการลงทุนน้อยกว่าในการเข้าร่วมในการประมูลคลื่นความถี่ครั้งนี้ อีกทั้งอาจส่งผลให้มีผู้เข้าร่วมประมูลน้อยลง และอาจจะเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อผู้ประกอบการบางรายที่มีทุนทรัพย์ในการลงทุนสูง ขัดกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้เกิดผู้ประกอบการรายเล็กเข้าสู่ตลาด หรือมีผู้ประกอบการในตลาดที่เพิ่มมากขึ้น

## 1.5 ราคาที่ตั้งสูงกว่าในหลายประเทศ

การกำหนดราคาประมูลคลื่นความถี่ของ กสทช. มีจำนวนเงินที่สูงกว่าของประเทศสิงคโปร์ ประเทศมาเลเซีย ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศเยอรมัน รวมถึงประเทศเกาหลีใต้ อีกทั้งราคาตั้งต้นการประมูลดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายที่จะเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการไม่ว่าจะเป็นรายใหญ่หรือเล็กที่สนใจสามารถเข้าร่วมการประมูลได้

ในทางกลับกัน หากนำราคา 6,440 ล้านบาท โดยไม่มีฐานทางวิชาการมารองรับ จะเป็นการแสดงเจตนาไม่สุจริต เนื่องจากไม่สอดคล้องกับผลการศึกษาของคณะผู้วิจัยฯ และแนวปฏิบัติสากล ไม่มีเหตุผลของกฎหมายสนับสนุน เนื่องจากจะส่งผลเป็นการกีดกันผู้ประกอบการรายเล็กในการเข้าร่วมการประมูล และจะเท่ากับเป็นการสมยอมกับผู้ประกอบการรายใหญ่ และการประมูลโดยค่านึงถึงรายได้เข้ารัฐบาลเพียงอย่างเดียว ซึ่งทำให้ กสทช. จะเป็นการทำหน้าที่ที่ขัดต่อมาตรา 47 ที่กำหนดให้ “การจัดสรรคลื่นความถี่ต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติ และการแข่งขันต้องกระทำโดยเสรีอย่างเป็นธรรม” รวมทั้งยังจะขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการกำกับดูแลตาม พ.ร.บ. องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 อีกด้วย นอกจากนี้ ยังอาจเข้าข่ายการกระทำ ความผิดตามมาตรา 11 แห่ง พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

## 2. ประมูลเอื้อประโยชน์ผู้ประกอบการ / ประเทศชาติเสียหาย

1. กสทช. ได้แบ่งสล็อตเล็กลงสล็อต ๆ ละ 5 MHz ออกเป็นจำนวน 9 สล็อต เพื่อดึงดูด

ให้มีผู้ประกอบการทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ กลาง หรือเล็ก สามารถเข้ามาร่วมแข่งขันในการประมูลคลื่นความถี่มากขึ้นกว่าเดิม เพราะราคาต่อสล็อตที่ 5 MHz จะถูกลงกว่าเดิมที่ 15 MHz

2. สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายและสร้างความสมดุลระหว่างประโยชน์สูงสุดของรัฐ ประชาชน และผู้ประกอบการ และให้ความสำคัญกับการแข่งขันในตลาดภายหลังการประมูลไปแล้ว (Competition In the Market)

(ก) มีการแบ่งช่วงคลื่นความถี่ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในตลาด และเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการรายใหม่ที่ขนาดเล็กกว่าเข้าสู่ตลาดการแข่งขันโดยเสรี แทนการใช้วิธี N-1 เดิม เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อการแข่งขันภายหลังการประมูล

(ข) มีข้อกำหนดด้านการสร้างโครงข่ายเพื่อการให้บริการ (Roll Out Obligation) เพื่อเป็นการเพิ่มโอกาสและดึงดูดใจสำหรับผู้ประกอบการขนาดเล็ก และผู้ประกอบการรายใหม่ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้รายใหม่สามารถแข่งขันได้ โดย กสทช. มีข้อกำหนดเพื่อให้เกิดความ น่าสนใจสำหรับรายใหม่หรือรายเล็กที่จะเข้าร่วมประมูล

- สำหรับผู้รับใบอนุญาต 5 MHz (รายเล็ก) → ถูกกำหนดให้จัดสร้างโครงข่ายครบทุกจังหวัดและครอบคลุมประชากรไม่น้อยกว่า 20% ภายใน 2 ปี และ 30% ใน 4 ปี

- สำหรับผู้รับใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ 10 MHz ขึ้นไป → ถูกกำหนดให้จัดสร้างโครงข่ายครบทุกจังหวัดและครอบคลุมประชากรไม่น้อยกว่า 50% ภายใน 2 ปี และ 80% ใน 4 ปี นับแต่วันได้รับอนุญาต เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้รายใหม่สามารถแข่งขันได้

(ค) มีการกำหนดมาตรการต่างๆ อย่างเข้มข้น เพื่อป้องกันพฤติกรรมสมยอมในการตกลงราคาประมูล (collusion) เพื่อให้กระบวนการประมูลเป็นไปอย่างเรียบร้อยมีการจัดการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลสารสนเทศต่างๆ อย่างโปร่งใส ให้กระบวนการจัดสรรทรัพยากรโทรคมนาคมของชาติเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และก่อให้เกิดการแข่งขันเสรีและเป็นธรรม ทั้งในส่วนที่กำหนดไว้ในตัวประกาศฯ และในส่วนหนังสือยินยอมของผู้เข้าร่วมประมูลแนบท้ายประกาศฯ

3. การกำหนดราคาตั้งต้น (Reserve Price) มาจากผลการศึกษาจากคณะผู้วิจัย คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ ที่พิจารณากำหนดเพื่อความสมดุลระหว่างประโยชน์สูงสุดของรัฐ ประชาชน และผู้ประกอบการโดยคำนึงถึงประโยชน์ในการจัดสรรทรัพยากรคลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าการป้องกันการผูกขาดการส่งเสริมการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพตลอดจนลดภาระของผู้บริโภค

4. การประมูลในวันที่ 16 ตุลาคม 2555 มีการแข่งขันตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดดังกล่าว โดยมีการแข่งขันเพื่อเสนอราคา จำนวน 7 รอบ ซึ่งการแข่งขันดังกล่าวเป็นการแข่งขันเพื่อที่จะได้สิทธิในการเลือกย่านความถี่ที่ดีที่สุด ดังนั้น เป็นการดำเนินการโดยสุจริตในการออกแบบ กำหนดราคา กำหนดเงื่อนไข หรือกำหนดผลประโยชน์ตอบแทน อันเป็นมาตรฐานในการเสนอราคาโดยมุ่งหมายให้มีการแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม หรือมิได้เป็นการช่วยเหลือให้ผู้เข้าประมูลรายใดรายหนึ่งมีสิทธิเข้าทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ โดยไม่เป็นธรรมหรือเพื่อกีดกัน

โดยทั้งบริษัท Power Auctions และผลการศึกษาจากคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ เห็นสอดคล้องกันว่า การที่การประมูลคลื่นความถี่จบลงที่ราคาที่ได้จากการประมูลกับราคาตั้งต้นเท่ากันหรือสูงกว่าเล็กน้อยไม่ได้เป็นเรื่องผิดปกติและเกิดขึ้นแล้วในหลายประเทศ โดยมีได้ทำให้ผลการประมูลเป็นโมฆะ ทั้งยังไม่ปรากฏพฤติการณ์ที่มีการสมยอมการเสนอราคา

### 3. กฎกติกาไม่ก่อให้เกิดการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

กฎกติกาต่างๆ ของ กสทช. ได้ออกแบบโดยมีวัตถุประสงค์ที่ก่อให้เกิดการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมแล้ว ดังนี้

#### หลักการเรื่องการแข่งขัน (competition policy)

ในแนวทางปฏิบัติสากลนั้น นโยบายและกระบวนการจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการตลาดแข่งขันโทรคมนาคม **ทั้งก่อนและหลังออกใบอนุญาต** ประกอบกิจการโทรคมนาคม รวมถึงเป็นการรับประกันต่อการพัฒนาสภาพตลาดและการแข่งขันอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด นโยบายและกระบวนการจัดสรรคลื่น

ความถี่จึงต้องได้รับการออกแบบให้มีประสิทธิภาพ และมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายสูงสุด กระบวนการจัดสรรคลื่นความถี่ต้องช่วยลดช่องว่างในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ ไม่ว่าจะเป็นการใช้กลไกราคาค่าประมูลคลื่นความถี่หรือปัจจัยอื่นใดเพื่อป้องกันการกัสมรฐร่วมคิดกันระหว่างผู้ประกอบการเครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่รายเดิมในการต่อต้านการเข้าสู่ตลาด

**หลักการแข่งขันในการประมูล** โดย กสทช. ได้ออกแบบ ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในการประมูล ดังนี้

- การให้สิทธิเลือกย่านความถี่แก่ผู้ที่ให้ราคาสูงสุด เป็นเงื่อนไขเพื่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างประมูล เนื่องจากคลื่นถูกจัดแบ่งเป็น 9 Slot แต่ละ Slot มีผลต่อการลงทุนในการติดตั้งโครงข่ายและประสิทธิภาพในการให้บริการที่ไม่เท่ากัน
- การเลือกย่านความถี่นั้นเป็นวัตถุประสงค์ส่วนหนึ่งเพื่อส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในระหว่างประมูล แต่มีใช้วัตถุประสงค์หลักของการออกประกาศฯ ที่ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในตลาดและเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบกิจการรายใหม่ที่ขนาดเล็กกว่าเข้าสู่ตลาดการแข่งขันโดยเสรี

**หลักการแข่งขันภายหลังการประมูล**

- มีขั้นตอนการกำกับดูแลจาก กสทช. ภายหลังผู้ได้รับใบอนุญาตเข้าสู่ตลาด เมื่อเข้าสู่ตลาดแล้วก็ตกอยู่ภายใต้บังคับของประกาศ กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป
- การประเมิณการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม อาศัยการพิจารณาทั้งระบบ อันหมายถึง
  1. การกำกับดูแลตั้งแต่กระบวนการจัดสรรทรัพยากรโทรคมนาคม เพื่อให้การใช้ทรัพยากรโทรคมนาคมเป็นไปอย่างเหมาะสมมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า
  2. การกำกับดูแลการประกอบกิจการภายหลังที่ได้รับใบอนุญาต
  3. การลดภาระของผู้บริโภค โดยการส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีทางเลือกในการใช้บริการและมีอำนาจต่อรองกับผู้ให้บริการจากการประกอบ กิจการที่มีการแข่งขันที่เพิ่มขึ้น

**หลักการจัดสรรทรัพยากร**

- กสทช. มีหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ให้เกิดประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ซึ่งหากไม่สามารถจัดสรรคลื่น 2.1 GHz ที่วางอยู่ 45 ได้หมดคลื่นก็จะถูกทิ้งไว้ไม่ได้ใช้ประโยชน์ เกิดปัญหาขาดแคลนคลื่นโอกาสที่รัฐบาลจะมีรายได้ โอกาสฟื้นฟูเศรษฐกิจก็จะสูญสั่นลง

**หลักการแข่งขันเสรีและเป็นธรรม**

- เสรี

เมื่อเปลี่ยนผ่านมาสู่การเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมด้วยระบบใบอนุญาต กสทช. ผู้เป็นองค์กรกำกับดูแลมีหน้าที่กำกับดูแลให้เกิดการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม โดยกลไกกำกับดูแลเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 47 ของรธน. ก็คือ ลดอุปสรรคและเพื่อโอกาสในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ โดยการลดการกีดกันทางเศรษฐกิจ และการเพิ่มอำนาจต่อรองให้กับผู้ใช้บริการ สร้างความหลากหลายของบริการ ลดการกีดกันทาง

เทคนิค โดยการเปิดให้ใช้โครงข่ายพื้นฐานที่จำเป็นร่วมกัน ลดการกีดกันทางกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่

- เป็นธรรม

นอกจากเสรีแล้ว กสทช. ต้องคำนึงถึงการกำกับดูแลให้เกิดความ “เป็นธรรม” ในการแข่งขัน โดยวิธีการกำกับดูแลการประกอบกิจการ เพื่อไม่ให้ผู้ประกอบการรายเดิมซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดกีดกัน บิดเบือน หรือทำลายการแข่งขันในตลาด เนื่องจากผู้ประกอบการโทรคมนาคมเหล่านี้มักจะมีแนวโน้มว่าจะใช้อำนาจเหนือตลาดที่ตนมี กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อบิดเบือนการแข่งขันเพื่อรักษาฐานอำนาจจากจำนวนผู้ใช้บริการและฐานรายได้ เพื่อให้ตนเองยังคงดำรงอยู่รายเดียว หรือเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ได้ต่อไป ส่งผลรายเล็กหรือรายใหม่ไม่สามารถแข่งขันในตลาดได้ และออกไปจากตลาดในท้ายที่สุด

- ปลดปล่อยตลาดแข่งขัน กสทช. เข้ามามีกำกับดูแลเมื่อกลไกตลาดไม่ทำงาน โดยเมื่อผู้ประกอบการมีพฤติกรรมที่ผลให้การแข่งขันในตลาดมีความล้มเหลว กสทช. ย่อมมีหน้าที่เข้ามาจำกัดการใช้อำนาจเหนือตลาดที่ไม่เป็นธรรมและเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งอาจดำเนินการโดยวิธีการออกกฎ ระเบียบ และนโยบายในการกำกับดูแลพฤติกรรมทางการค้า

เช่น การกำกับดูแลอัตราค่าบริการ หรือการแทรกแซงเชิงโครงสร้างเพื่อป้องกันควมรวมหรือถือหุ้นไขว้ระหว่างกัน การประเมินการแข่งขันในตลาดดังกล่าว เป็นการประเมินภายหลังการประมูลหรือภายหลังการจัดสรรทรัพยากร โทรคมนาคมไปแล้ว โดยกติกาสากลก็ได้ยอมรับหลักการดังกล่าว

- ตัวอย่างเอกสารคำสั่งของ Ofcom ปี 2012 ที่ใช้ในการประมูลคลื่น 800 GHz และ 2.6 GHz โดยมีสาระสำคัญในการประเมินการแข่งขัน (Competition Assessment) คือให้พิจารณาการแข่งขันที่จะเกิดขึ้นในตลาดกิจการโทรคมนาคมในอนาคตภายหลังจากที่มีการประมูลไปแล้ว นอกจากนี้ ในการประเมินหาว่ามีการแข่งขันหรือไม่นั้น ผู้กำกับดูแลมีหน้าที่นำเอาข้อพิจารณาเรื่องการเปิดให้ผู้ประกอบการรายใหม่มีโอกาสเข้าสู่ตลาด รวมเข้าไปพิจารณาประกอบการประเมินการแข่งขันด้วย

- หลักการกำกับดูแลทั้งระบบ สอดคล้องกับมาตรา 45 ประกอบ 41 วรคเจ็ดแห่งพ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นฯ 2553

มาตรา 45 ประกอบ 41 วรคเจ็ด บัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าร่วมประมูลคลื่นความถี่ ให้ กสทช. คำนึงถึงประโยชน์ในการจัดสรรทรัพยากรคลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า การป้องกันการผูกขาดการส่งเสริมการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ ลดภาระของผู้บริโภคและการคุ้มครองสิทธิของผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น

## 4. ไม่ใช่กฎประมูลโดย E-Auction

- การประมูลคลื่นความถี่เป็นการเป็นการดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจไว้ กล่าวคือ ตามมาตรา 45 กำหนดไว้ชัดเจนว่า การจัดสรรคลื่นความถี่ใช้วิธีประมูล ดังนั้น จึงไม่ต้องดำเนินการตามระเบียบสำนัก

นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่แตกต่างกันออกไป โดยการดำเนินการตามพ.ร.บ.องค์กรฯสอดคล้องกับระบบสากลตามมาตรฐานโลก เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในสากล

- กสทช. เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามรธน. มีไขส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ในสังกัดการบังคับบัญชา หรือการกำกับดูแลของฝ่ายบริหารตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

- กสทช. เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมาตรา 47 ของรธน. จัดตั้งขึ้นและมีอำนาจหน้าที่ตามพ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 ดังนั้น กสทช. จึงมีสถานะเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกำกับดูแล และมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ การใช้ดุลพินิจ รวมถึงการตัดสินใจในการกำกับดูแลการจัดสรรคลื่นความถี่ กำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่อยู่ภายใต้การควบคุม สั่งการหรือกำกับดูแลฝ่ายบริหาร และมีได้อยู่ภายใต้บังคับตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

- การจัดสรรคลื่นความถี่ ย่าน 2.1 GHz เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45 แห่งพ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553

การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประมูลคลื่นความถี่ดังกล่าว กสทช. มิได้มีวัตถุประสงค์จะหารายได้เข้ารัฐเพียงประการเดียว แต่ได้กำหนดหลักเกณฑ์โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนที่จะได้รับจากการใช้คลื่นความถี่เป็นหลักควบคู่กับประโยชน์ที่รัฐจะได้รับในจุดที่มีความสมดุล หลักการประมูลตามมาตรา 45 แห่งพ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 จึงแตกต่างจากหลักการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 และการจัดสรรคลื่นความถี่ ย่าน 2.1 GHz โดยวิธีประมูลดังกล่าว จึงไม่อยู่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549

## 5. รายได้จากการประมูลสูงกว่าราคาตั้งต้นเพียงเล็กน้อย

- มีการยืนยันจากผู้เชี่ยวชาญระหว่างประเทศ และการรายงานการศึกษาชัดเจนว่า ราคาสุดท้ายจากการประมูลอาจเท่ากับราคาตั้งต้น หรือสูงกว่าราคาตั้งต้นก็ได้ ซึ่งมีได้ผิดปกติ เนื่องจากขึ้นอยู่กับสภาพการแข่งขันของแต่ละประเทศ โดยในหลายประเทศ ราคาสุดท้ายจากการประมูลอาจจบเท่ากับราคาตั้งต้นก็ได้ ดังเช่นที่เกิดในประเทศสวีเดน แลนด์ กรีน ลิงคอปร์ และ เบลเยียม เป็นต้น

- การนำคลื่นความถี่เมื่อ 12 ปีที่แล้วมาประมูลในปัจจุบัน ไม่สามารถประมูลได้ราคาสูงเหมือนที่ผ่านมาได้ ประกอบกับการพัฒนาของเทคโนโลยีใหม่ๆในปัจจุบัน อาทิ 4G LTE ดังนั้น จึงควรมองไปที่ประโยชน์อันจะเกิดแก่เรื่องอื่น

ตัวอย่าง: มูลค่าที่เกิดขึ้นกับการ Roll out network ในอนาคต คลื่นจะนำไปใช้ประโยชน์ได้อีกแค่ 3-4 ปีจากนี้ ย่อมไม่คุ้มที่จะทุ่มเม็ดเงินมหาศาลเป็นพันล้านไปช่วงชิงมา ยิ่งโอกาสในการแสวงหากำไรจากการประกอบการไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะเดิมนั้นเก็บค่าบริการเสียงได้ถึงนาทีละ 9 บาท แต่วันนี้คิดค่าบริการได้เพียง 0.99 บาทเท่านั้น ดังนั้นราคาคลื่นความถี่ 3G วันนี้ราคาลดเหลือแค่ 30% เท่านั้น เราไม่ควรมองแต่เรื่องของรายได้จากการประมูลคลื่น



ความถี่ แต่ควรมองในเรื่องการขยายโครงข่าย (Roll out network) เป็นหลัก ไม่จำเป็นต้องเรียกเก็บสูง เพื่อให้เอกชนมีเงินไปลงทุนขยายโครงข่ายให้มากที่สุด

- บริษัท Power Auctions และผลการศึกษาจากคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ เห็นสอดคล้องกันว่า การที่การประมูลคลื่นความถี่จบลงที่ราคาที่ได้จากการประมูลกับราคาตั้งต้นเท่ากันหรือสูงกว่าเล็กน้อยไม่ได้เป็นเรื่องผิดปกติและเกิดขึ้นแล้วในหลายประเทศ โดยมีได้ทำให้ผลการประมูลเป็นโมฆะ

## ถอดบทเรียน สู่แนวทางการแก้ปัญหาในอนาคต

### 1. ข้อมูลบิดเบือนต้องรีบแก้ไข

เนื่องจากมีความเข้าใจผิดจากข้อเท็จจริงที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับการจัดประมูลคลื่น ไม่ว่าจะจากข่าวต่างๆ สื่อสิ่งพิมพ์ ความเห็นนักวิชาการที่มีทั้งเห็นด้วยและคัดค้าน หรือแม้แต่องค์กรของรัฐด้วยตนเองที่เกิดความไม่เข้าใจจากการที่มีผู้ไม่หวังดี หรือผู้ที่รับข้อเท็จจริงเพียงบางส่วน ผู้มีความเข้าใจคลาดเคลื่อนและนำไปวิจารณ์ต่อโดยขาดความรู้ความเข้าใจเชิงวิชาการที่ถูกต้อง จากข้อมูลที่บิดเบือนเหล่านี้ จึงต้องมีการชี้แจงและประชาสัมพันธ์ถึงสิ่งที่ถูกไปยังประชาชนและสาธารณะ ตัวอย่างเช่น

- การนำเพียงประเด็นการจัดประมูลไปเป็นหัวใจสำคัญของหลักการแข่งขัน ซึ่งไม่ถูกต้องหรือสอดคล้องกับหลักสากลและแนวปฏิบัติในประเทศต่างๆ ที่ต้องคำนึงถึงการแข่งขันทั้งระบบ การประมูลเป็นเพียงขั้นตอนเริ่มต้นเท่านั้น ของการจัดสรรคลื่นฯ และการออกใบอนุญาตฯ เพื่อให้เกิดการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

- การอ้างราคา 6,440 ล้านบาท ซึ่งเป็นราคามูลค่าคลื่นฯ ที่จุฬาฯ เสนอ โดยนำมาปรับใช้เป็นราคาตั้งต้น การประมูลคลื่นฯ ซึ่งไม่มีข้อมูลทางวิชาการสนับสนุน ขณะที่คณะผู้วิจัยที่ปรึกษาจากคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ เสนอให้คิดราคา reserve price = 67 % ของมูลค่าคลื่น

- การออกมาเคลื่อนไหวจากนักวิชาการบางคน จากกลุ่มผู้เคลื่อนไหวที่เห็นต่าง หรือจากนักวิชาการ นักกฎหมายและผู้เกี่ยวข้องส่วนใหญ่สนับสนุนความเห็นของ กสทช. แสดงให้เห็นว่า ปัญหานี้เป็นประเด็นเรื่องความแตกต่างในความเห็น มิใช่เรื่องการออกประกาศ หรือการดำเนินงานของ กสทช. ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากแต่เป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจของ กสทช. ซึ่งแม้กระทำไปโดยชอบแต่ไม่ถูกใจกลุ่มคนบางกลุ่ม

- ส่วนสรุปว่าการจัดประมูลยังไม่เป็นการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ทั้งที่ปัจจุบันยังไม่มี การออกใบอนุญาต ยังไม่มีการเปิดให้บริการ โดยนำเพียงประเด็นการจัดประมูลเป็นหัวใจสำคัญของหลักการแข่งขันเท่านั้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักสากลและแนวปฏิบัติในประเทศต่างๆ ที่ต้องคำนึงถึงการแข่งขันทั้งระบบ

การบิดเบือนข้อมูล หรือการได้ข้อมูลเพียงบางส่วนและนำไปวิพากษ์วิจารณ์ จะนำมาซึ่งความสับสนแก่สังคม และอาจนำไปสู่ความเสียหายที่จะเกิดแก่สังคมในท้ายที่สุด นั่นคือความล่าช้าในการพัฒนาระบบโทรคมนาคมของประเทศ เกิดความเสียหาย กระทบการลงทุน ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และส่งผลต่อเศรษฐกิจโดยรวมในท้ายที่สุดต่อไป



## 2. มีการจัดตั้งทีมเฉพาะกิจเพื่อให้ความรู้และสร้างความเข้าใจกับสาธารณะ

กสทช. จะมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อประชาสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการประมูลคลื่นความถี่ในครั้งต่อไป ทั้งก่อนการประมูล ช่วงการประมูล และภายหลังการประมูลคลื่นความถี่ โดยองค์ประกอบของกรรมการจะประกอบไปด้วยบุคคลากรผู้ทรงคุณวุฒิทั้งภายในสำนักงานอันเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเรื่องกิจการโทรคมนาคม และผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก เพื่อกระตุ้นและสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเพื่อให้ประชาชนรับฟังข้อมูลรับฟังข้อมูลข่าวสารอย่างรอบคอบและมีสติ (consumer empowerment) และช่วยกันมองไปข้างหน้า เพื่อให้การจัดสรรคลื่นความถี่ในครั้งนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติและประชาชนโดยทั่วกัน

## 3. นำองค์กรที่มีความชำนาญและเป็นกลางเข้ามามีส่วนร่วม

สำหรับการจัดสรรคลื่นความถี่โดยวิธีการประมูลนั้น ตามมาตรา 45 พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ และไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่โดยใช้วิธีการประมูลโดยเป็นการเฉพาะกฎหมายจึงได้ให้อำนาจกสทช. อันเป็นองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมเป็นผู้มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เหล่านั้นเอง ดังนั้น เมื่อ กสทช. จะกำหนด จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติสากล ประกอบกับการจัดประมูลคลื่นความถี่ 2.1 GHz ครั้งนี้เป็นครั้งแรกของไทย อันเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการบริหารคลื่นความถี่ในอดีต ซึ่งที่ผ่านมาประเทศไทยมิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง จึงจำเป็นต้องอาศัยแนวทางที่เป็นสากล ความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ และองค์กรกำกับดูแลต่างๆ มาใช้เป็นแนวทาง มาใช้กับวิธีการประมูลภายใต้บริบทของกฎหมาย สภาพการแข่งขัน และพฤติกรรมของผู้บริโภคในประเทศไทยให้เหมาะสม โดยองค์กร/ผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศที่เข้ามามีส่วนร่วมในการประมูลที่ผ่านมา มีดังต่อไปนี้

### 3.1 การยืนยันการประมูลจาก Power Auction

มีการยืนยันจากที่ปรึกษาการจัดการประมูลของบริษัท Power Auctions ซึ่งเป็นบริษัทระหว่างประเทศที่มีความเชี่ยวชาญในการจัดประมูลคลื่นความถี่จนประสบความสำเร็จมาแล้วทั่วโลก ว่าการประมูลครั้งนี้ประสบความสำเร็จ สอดคล้องกับมาตรฐานสากล เปิดให้มีการแข่งขันในสภาวะตลาดโทรคมนาคมของประเทศไทยในปัจจุบันแล้ว

### 3.2 ความเห็น ITU ต่อยายได้จากการประมูล:

- รัฐไม่ควรให้ความสำคัญมากเกินไปกับการใช้ภาคอุตสาหกรรมโทรคมนาคมเป็นช่องทางในการหารายได้ของประเทศ ซึ่งจะขัดแย้งต่อนโยบายสร้างเงื่อนไขให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการและกลไกส่งเสริมการเติบโตในตลาดโทรคมนาคม อันถือเป็นแนวทางพื้นฐานที่ใช้กันในทุกกลุ่มอุตสาหกรรม
- รัฐควรปล่อยให้เป็นไปตามกลไกทางการตลาด เพื่อมิให้ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ผลกำไรที่เกิดจากการประมูลใบอนุญาตไปยังผู้ใช้บริการที่จะส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค รวมถึงต้นทุนที่เพิ่มขึ้นของผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่จะทำให้ผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่มีความลำบากมากขึ้นในการระดมทุนเพื่อสร้างและขยาย

โครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ ย่าน 2.1 GHz รวมถึงการพัฒนาารูปแบบของบริการก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการลงทุนเพื่อสร้างโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ ย่าน 2.1 GHz ให้ประสบความสำเร็จ

### 3.3 ความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ/องค์กรระหว่างประเทศต่อ Reserve Price

**OVUM (UK) :** เห็นว่าราคา reserve price ไม่จำเป็นต้องกำหนดให้เท่ากับมูลค่าราคาตลาด โดยอาจกำหนดให้เป็นสัดส่วนที่เหมาะสมกับมูลค่าตลาดของแต่ละ spectrum

**Vodafone :** เห็นว่าหากกำหนดราคา reserve price สูงเกินไป อาจส่งผลให้การบริหารจัดการคลื่นความถี่ขาดประสิทธิภาพ โดย reserve price ไม่ควรถูกกำหนดตามการคาดการณ์ของ regulator เกี่ยวกับมูลค่าคลื่นความถี่ เนื่องจากจะก่อให้เกิดความไม่แน่นอนอันจะเป็นผลมาจากการประเมินมูลค่าคลื่นความถี่ที่สูงเกินไป

**ITU :** เห็นว่าราคา reserve price ควรจะต่ำกว่า market value ของคลื่นความถี่ เนื่องจาก reserve price คือราคาตั้งต้นที่หากประมูลได้ราคาต่ำกว่านี้ regulator จะไม่ยอมให้นำคลื่นความถี่นั้น ๆ ออกประมูล

**คณะผู้วิจัยจากคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ:** เห็นว่าราคาตั้งต้นเป็นเพียงราคาที่ต่ำที่สุดที่เป็นไปได้ ราคาตั้งต้นนั้นมีความสำคัญ แต่ผู้จัดประมูลอาจจะไม่ทราบว่า การประมูลจะมีการแข่งขันหรือไม่จนกว่าจะมีการประมูลจริง

**นักวิชาการกล่าวอ้างเรื่อง sunk cost** มีผู้กล่าวอ้างเรื่องทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่มองว่า ราคาประมูลคลื่นความถี่ที่สูงเป็นต้นทุนจม (sunk cost) จึงไม่กระทบต่อราคาค่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่นั้น เมื่อศึกษาจากประสบการณ์ในต่างประเทศ โดยเฉพาะในสหราชอาณาจักรแล้ว เห็นว่า ในทางปฏิบัติจริงทางธุรกิจแล้ว เนื่องจากคลื่นความถี่มีมูลค่าสูงมาก และโทรคมนาคมเป็นกิจการที่มีการลงทุนขนาดใหญ่ จำเป็นต้องพึ่งพาเงินทุนจากตลาดหลักทรัพย์ ดังนั้น ผู้บริหารได้คำนึงถึงผลประโยชน์ตอบแทนต่อผู้ถือหุ้นด้วย และโดยที่ค่าใช้จ่าย spectrum cost มีมูลค่าสูงมาก จึงมีผลกระทบโดยตรงต่อความสามารถในการจ่ายเงินปันผลของบริษัท ดังนั้น เพื่อมิให้กระทบกับความสามารถในการจ่ายเงินปันผลประจำปีของบริษัท การทำ amortization นี้หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องกระทบกับอัตราค่าบริการในทางใดทางหนึ่ง ยิ่งค่าใช้จ่ายดังกล่าวมีมูลค่าสูงมากเกินกว่าความคุ้มค่าทางการลงทุนมากเท่าใด ระยะเวลาในการทำ amortization ก็จะมีนานเท่านั้น

นอกจากนี้ การกำหนด Reserve Price ยังได้ศึกษาจากเอกสารทางวิชาการจากสถาบันที่น่าเชื่อถือหลายฉบับ เช่น Spectrum Licensing for Mobile Phone Service (IMT, or 3G and Beyond), InterConnect Communication Ltd., DotEcon Ltd. and KPMG Phoomchai Business Advisory Ltd., NERA Economic Consulting

## 4. ทำความคุ้นเคยกับสิ่งใหม่ / กติกาใหม่ โดยไม่ได้เน้นเฉพาะกลุ่มผู้ประกอบการ แต่ต้องสร้างความเข้าใจแก่นักวิชาการ เครือข่ายภาคประชาชน ส.ส. และ ส.ว.

การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ตลอดจนการกำหนดวิธีการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการประมูล เป็นการใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน อันประกอบไปด้วยประเด็นที่ซับซ้อน ทั้งในเชิงเทคนิค รายละเอียดทางวิศวกรรม แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ สภาวะทางตลาดและลักษณะของอุตสาหกรรมโทรคมนาคม และข้อกำหนดต่างๆ ดังนั้น หากขาดความเข้าใจทั้งระบบ หรือได้ข้อมูลเพียงบางส่วน ก็จะนำไปสู่การสรุปที่คลาดเคลื่อนไปจากหลักการที่ถูกต้อง

โดยเฉพาะหากความเข้าใจผิดเหล่านั้น เกิดขึ้นกับนักวิชาการ หรือองค์กรของรัฐอื่นๆ ผู้ซึ่งถูกคาดหวังว่าน่าจะมี ความรู้ ความเข้าใจ หรือหากไม่มี ก็ควรจะเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ให้ข้อเท็จจริง การเข้าใจผิดหรือรู้แต่ เพียงบางส่วนแล้วนำไปวิจารณ์ หรือขยายผลต่อไปเรื่อยๆ นั้น ก็อย่างยิ่งสร้างความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนต่อสาธารณะชน เกิดเป็นความขัดแย้งและความสับสนในสังคม เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศชาติต่อไปได้

## 5. ทำความตกลงกับบอร์ดด้วยกัน

การจะปฏิบัติภารกิจหน้าที่ของ กสทช. ให้ลุล่วง อันจะนำประโยชน์สูงสุดไปให้เกิดแก่ประชาชนผู้ใช้บริการ และอุตสาหกรรมโทรคมนาคมภาพรวมของไทยต่อไปได้นั้น ผู้เข้ามารับตำแหน่ง จำต้องรู้จักบทบาทหน้าที่ตาม กฎหมายของตนเอง เคารพกฎกติกา และรักษาระยะบรรณในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะหากปฏิบัติไม่ได้ ก็ยากที่จะ เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน และเมื่อไม่เกิดประสิทธิภาพในการทำงานแล้ว ก็ยากที่จะทำประโยชน์ให้แก่ ผู้ใช้บริการ และสร้างสรรค์ประโยชน์ให้เกิดขึ้นกับสังคมได้ต่อไป

- **จรรยาบรรณ** ในการตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในรูปแบบ “คณะกรรมการ” ว่าอยู่บนหลักความรับผิดชอบร่วมกัน (collective responsibility) และมติที่ ประชุมคือเสียงอันเป็นเอกภาพ มีผลผูกพันตามกฎหมาย
- **เคารพมติเสียงข้างมาก ตามหลักความเป็นเอกภาพของมติที่ประชุม (unity in one voice)** โดย หลักการ ในการทำงานรูปแบบคณะกรรมการ (Board of Commissioners) การดำเนินงานต้อง ทำตามมติที่ประชุม อันนำไปสู่ผลทางกฎหมายคือ เสียงข้างมากคือเสียงที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย มติที่ประชุมผูกพันกรรมการทั้งคณะ และคณะกรรมการมีความรับผิดชอบร่วมกัน (collective responsibility)

จากหลักความรับผิดชอบร่วมกันในการบริหารงานในรูปแบบ”องค์คณะ” อธิบายได้ดังนี้

- 1) การเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการก่อให้เกิดสิทธิสองทาง
  - สิทธิในการคาดหวังว่ากรรมการท่านอื่นๆจะปกป้อง แก่ต่าง (defend) มติเสียงข้างมากของคณะกรรมการ แม้กรรมการผู้นั้นจะเป็นเสียงข้างน้อยก็ตาม แต่เมื่อบอร์ดมีมติเสียงข้างมากซึ่งผูกพันองค์กร ก็ถือว่าผูกพันกรรมการ ทุกคนซึ่งจะต้องปฏิบัติตามและปกป้องมติเสียงข้างมากนั้น
  - สิทธิในการคาดหวังว่ากรรมการท่านอื่นๆจะมิทำให้กรรมการทั้งองค์คณะเสื่อมเสียชื่อเสียง
- 2) การที่ยอมเข้าสู่ตำแหน่งกรรมการมิได้ก่อให้เกิดบทบาทหน้าที่ในฐานะกรรมการผู้กำกับดูแลเท่านั้น แต่ ยังเป็นการสละความเป็นอิสระบางส่วนที่จะกระทำการอย่างปัจเจกชน เช่น ในการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายหรือมติ ของคณะกรรมการทั้ง ดังนั้น กรรมการจะมีเสรีภาพแบบบุคคลธรรมดาและมีบทบาทหน้าที่ในฐานะกรรมการไป พร้อมกันทั้งสองทางไม่ได้ หากแต่ต้องเลือกทำในฐานะกรรมการเท่านั้น การแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างจากมติเสียง ข้างมาก จึงสมควรนำออกสู่สาธารณะ อีกทั้งยังเป็นอันตรายและส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของการบริหารงานด้วย

- **มีหลักฐานปรากฏชัดเจนว่าหลักความรับผิดชอบร่วมกัน (collective responsibility) เป็นหลักที่ ยอมรับกันโดยสากล** ที่ถูกนำไปใช้ในประมวลจริยธรรมขององค์กรกำกับดูแลประเทศต่างๆ อาทิ

- Code of Conduct for Commissioners 2011 ของสหภาพยุโรป
- Board principles ของ Ofcom
- Principles of Cabinet Decision Making ของประเทศ New Zealand
- องค์การกำกับดูแลในประเทศกลุ่มยุโรป อาทิ AGCOM ของประเทศอิตาลี CSA ของประเทศฝรั่งเศส CvDM ของประเทศเนเธอร์แลนด์ และ KeK ของประเทศเยอรมนี

- **ให้ข่าวบิดเบือน ต้องรับผิดชอบ ต้องถูกประณาม** เนื่องจากผลจากการวิพากษ์วิจารณ์ทำให้ภาพลักษณ์ของคณะกรรมการ กสทช. เสียหายต่อชื่อเสียงและภาพลักษณ์ของการทำงานในรูปแบบคณะกรรมการ ทำลายความเชื่อมั่นของสังคมที่มีต่อ กสทช. ทั้งในเรื่องการรักษาความเป็นกลาง ความเป็นอิสระ และประโยชน์ของประเทศชาติ และสร้างข้อกังขาและความเข้าใจผิดต่อประชาชนและวุฒิสภาในเรื่องกระบวนการและที่มาของมติที่ประชุม กสทช. เป็นอันตรายและส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของการบริหารงาน

(ทางแก้ไข บิดเบือนใน Twitter ต้องใช้ข้อความส่งไปชี้แจงให้คนเข้าใจให้ถูกต้อง)

## 6. ใช้องค์กรสากลมา Back Up

กทค. ได้มีการจัดทำความร่วมมือกับ ITU เพื่อทำการศึกษาและประเมินผลการจัดประมูลคลื่นความถี่เพื่อวิเคราะห์ถึงประเด็นข้อโต้แย้งต่างๆ และนำความเห็นพร้อมทั้งข้อเสนอแนะมาใช้ในการจัดทำหลักเกณฑ์การประมูลคลื่นความถี่ในครั้งต่อไป โดยขั้นตอนการดำเนินงานคือ สำนักงานฯ สนับสนุนข้อมูลและข้อเท็จจริงเพื่อให้ ITU นำไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาหลักเกณฑ์ที่สามารถตอบสนองเงื่อนไขและบริบททางกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมต่อไป ตลอดจนจัดให้มีการถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์จากผู้เชี่ยวชาญของ ITU ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย

## 7. ตั้งคณะกรรมการ หาคำตอบร่วมกัน หาจุดร่วมเพื่อประโยชน์ของชาติ

สำหรับการประมูลคลื่นความถี่ 2.1 GHz ที่ผ่านมา ได้มีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบพฤติกรรมกรรมการเสนอราคาของผู้เข้าร่วมประมูลคลื่นความถี่ 2.1 GHz เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ โดยคณะกรรมการได้แสวงหาข้อเท็จจริงจากพฤติกรรมแวดล้อมทั้งหมด ประกอบกับแสวงหาข้อเท็จจริงจากการให้ถ้อยคำและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ เพื่อเป็นการเตรียมการรองรับคลื่นความถี่ที่จะหมดอายุในอนาคต กสทช. ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเตรียมความพร้อมสำหรับการบริหารคลื่นความถี่วิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ Digital PCN (Personal Communication Network) 1800 ขึ้นเพื่อเตรียมการรองรับผลของการสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน โดยให้ความต่อเนื่องในการให้บริการ คุ่มครองผู้ใช้บริการ และสอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป โดยจัดเตรียมแผนรองรับการย้ายโครงข่าย Migration Plan ที่ต้องอยู่บนหลักการความมีประสิทธิภาพ ประหยัดเวลา กระทบผู้บริโภค

ให้น้อยที่สุด หรือเพิ่มประสิทธิภาพ ขยายขีดความสามารถในการให้บริการคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Mobile Number Portability : MNP) ด้วย

## 8. เปรียบวางมาตรการรองรับผลกระทบต่างๆ

- การเสียรายได้ของ TOT และ CAT

ประเด็น: มีการหยิบยกประเด็นว่าการประมูลคลื่นความถี่จะทำให้รัฐขาดรายได้จากสัมปทานไป เพราะผู้ให้บริการจะย้ายลูกค้ามายังบริษัทใหม่ที่ให้บริการระบบ 3G

เป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน เนื่องจาก ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ไม่สามารถโอนย้ายลูกค้าในลักษณะดังกล่าวได้ ในการย้ายโครงข่ายฯ จะกระทำได้อาศัยต้องเป็นความประสงค์ของผู้ใช้บริการเองเท่านั้น (โดยผ่านกระบวนการของบริการคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ หรือ Mobile Number Portability : MNP)

การประมูลคลื่นความถี่ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 ที่ต้องการแปลงสภาพจากระบบสัมปทานไปสู่ระบบใบอนุญาต ทำให้ผู้ให้บริการฯ มาอยู่ภายใต้กำกับดูแลของ กสทช. โดยตรง

กรณีนี้ที่ กสทช. จัดประมูลคลื่นความถี่เพื่อออกใบอนุญาต จะช่วยให้มีผู้ให้บริการรายใหม่เพิ่มขึ้น ทำให้ผู้บริโภคมีทางเลือกเพิ่มมากขึ้น (maximize consumer welfare) แนวทางดังกล่าวจะช่วยส่งเสริมกลไกตลาดให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เป็นผลดีต่อการแข่งขันในตลาดโดยรวม กรณีที่ผู้ให้บริการจะย้ายโครงข่ายฯ มายังโครงข่ายใหม่ 3G นั้น น่าจะมีเฉพาะผู้ให้บริการที่มีความต้องการบริการสื่อสารข้อมูล (Data Service) ซึ่งในตลาดยังมีอยู่ในสัดส่วนที่น้อย หรือไม่เกิน 20% ของตลาดรวม ดังนั้น โครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ภายใต้สัมปทานก็ยังมีผู้ให้บริการอยู่ถึง 80% ซึ่งผู้ให้บริการดังกล่าว ก็ยังต้องจ่ายค่าสัมปทานให้แก่หน่วยงานของรัฐต่อไป

- รองรับข้อร้องเรียนที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากมีการให้บริการเพิ่มขึ้น

การปรับปรุงกลไกระงับข้อพิพาทในการให้บริการสอดคล้องกับแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม ฉบับที่ 1 ที่กำหนดเรื่องการเปิดโอกาสให้ผู้บริโภคสามารถเข้าใช้ช่องทางร้องเรียนจากการที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ซึ่งตัวชี้วัดก็คือ การปรับปรุงให้กลไกระงับข้อพิพาทรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมมากขึ้น

การเปิดให้บริการด้วยระบบ 3G ก็อาจทำให้ปริมาณเรื่องร้องเรียนที่เข้ามาเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดกระบวนการ ขั้นตอนการปฏิบัติเกี่ยวกับการรับร้อง การพิจารณา โดยการปรับปรุงแก้ไขประกาศ กทช. เรื่องกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนและพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ใช้บริการ พ.ศ. 2549 นี้ มุ่งไปยังความสัมฤทธิ์ผลของงานเพื่อประโยชน์ที่แท้จริงอันจะเกิดต่อผู้บริโภคต่อไป