

**การตัดสินใจเชิงนโยบายเมื่อเผชิญกับสถานการณ์จริงไปด้วยกันไม่ได้ :  
การจัดสรรคลื่นความถี่โดยการประมูล กับการจัดสรรคลื่นความถี่ย่าน 700 MHz**

คลื่นความถี่มีไม่สิ้นสุด แต่เนื่องจากคลื่นความถี่ที่สามารถนำมาใช้ในการประกอบกิจการโทรทัศน์ กิจการกระจายเสียง และกิจการโทรคมนาคมได้มีอยู่จำกัด จึงทำให้การจัดสรรคลื่นความถี่ ซึ่งเป็นบทบาทของ กสทช. ต้องคำนึงถึงการให้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และด้วยแนวคิดทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ที่ว่าด้วยการจัดสรรคลื่นความถี่จึงมีความเกี่ยวข้องกับประโยชน์ของสังคม (Social benefit) และต้นทุนทางสังคม (Social cost) ถึงแม้ว่าคลื่นความถี่จะเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดดังที่ได้กล่าวไปแล้ว แต่ว่าการ พัฒนาเทคโนโลยีสามารถช่วยให้การใช้คลื่นความถี่มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันเกิดขึ้นของ บริการโทรคมนาคมแบบใหม่ๆ ก็ทำให้เกิดความต้องการใช้คลื่นความถี่เพิ่มขึ้นเช่นกัน เพื่อรองรับการ เปลี่ยนแปลงดังกล่าว นโยบายการบริหารคลื่นความถี่จึงต้องมีความยืดหยุ่น (Flexible) และมีลักษณะเป็นพล วัตร (Dynamic) เช่น รองรับการจัดสรรคลื่นความถี่ใหม่ (Reallocation) เพื่อตอบสนองต่อบริการต่างๆ มิฉะนั้นประโยชน์ที่สังคมได้รับจะน้อยกว่าที่ควรจะเป็น แนวโน้มการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดที่ใช้กัน อย่างกว้างขวางส่วนใหญ่ยอมรับคือ การประมูล<sup>1</sup>

วิธีการประมูลเป็นการจัดสรรบนพื้นฐานของกลไกตลาดโดยมีราคาเป็นตัวขับเคลื่อน (Price mechanism) ซึ่งสามารถทำให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรคลื่นความถี่ (Allocative efficiency) พร้อมทั้ง สร้างแรงจูงใจในการใช้คลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพที่สุดได้ เนื่องจากการประมูลคลื่นความถี่ช่วยให้ทราบ ได้ว่า ใครคือผู้ที่มีประสิทธิภาพสูงสุด และมูลค่าคลื่นความถี่ในทางเศรษฐศาสตร์เป็นเท่าใดจากการประมูลคลื่น ความถี่วิทยุในคราวเดียว<sup>2</sup> นอกจากนี้ การปล่อยให้กลไกตลาดดำเนินการจัดสรรทรัพยากรนั้นยังก่อให้เกิด ประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรสูงสุดที่ดีที่สุด (Optimum) ซึ่งรัฐจะเป็นผู้อำนวยความสะดวกโดยการลดต้นทุน ทางธุรกรรม (Transaction cost) กำหนดกรอบของสิทธิเหนือทรัพยากรดังกล่าวให้มีความชัดเจนมากที่สุด ส่งเสริมการแข่งขันในตลาดและการแข่งขันเพื่อตลาด ทั้งนี้การแข่งขันที่พอเพียงเป็นปัจจัยที่สำคัญในการทำให้ เกิดการจัดสรรทรัพยากรให้แก่ผู้ใช้ที่มีประสิทธิภาพสูงสุดและนำมาซึ่งความมีประสิทธิภาพโดยรวมสูงสุด

การจัดสรรคลื่นความถี่ในกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทย นับตั้งแต่ปี 2555 เป็นต้นมา ได้ใช้ วิธีการประมูลเรื่อยมา ทั้งการจัดสรรคลื่นความถี่ เพื่อประกอบกิจการโทรคมนาคม ย่าน 2.1 GHz ในปี 2555 การจัดสรรคลื่นความถี่ย่าน 1800 MHz และ 900 MHz ในปี 2558 และปี 2559 และการจัดสรรคลื่นความถี่ ย่าน 1800 MHz และ 900 MHz อีกครั้งในปี 2561 หรือแม้แต่การจัดสรรคลื่นความถี่ในกิจการโทรทัศน์ ล้วน แล้วแต่เป็นวิธีการจัดสรรคลื่นความถี่ด้วยวิธีการประมูล แต่ด้วยกลไกราคาในการประมูล ตั้งแต่ปี 2558 กลับ ทำให้มูลค่าคลื่นความถี่ในกิจการโทรคมนาคมในย่าน 900 MHz พุ่งสูงไปถึง 3.91 \$ MHz/pop สูงติดอันดับ 1 ใน 3 ของโลก<sup>3</sup>

<sup>1</sup> รศ. สุธรรม อยู่ในธรรม และคณะ, 2551, กลไกตลาดและการบริหารคลื่นความถี่วิทยุ, วารสาร กทช.

<sup>2</sup> รศ. สุธรรม อยู่ในธรรม และคณะ, 2551, อ้างแล้ว.

<sup>3</sup> GSMA, 2017, THE IMPORTANCE OF SPECTRUM PRICING [ออนไลน์], เข้าถึงจาก: <<https://www.gsma.com/spectrum/wp-content/uploads/2018/12/Effective-Spectrum-Pricing-Infographic-web.pdf>>

ทั้งนี้ สำนักงาน กสทช. มีแผนจะนำคลื่นความถี่มาจัดสรรเพิ่มเติมเพื่อรองรับเทคโนโลยีใหม่ในระบบ 5G ที่คาดว่าจะเริ่มให้บริการได้ภายในปี พ.ศ. 2563 – 2564 ประกอบด้วยคลื่นความถี่ย่าน 700 MHz คลื่นความถี่ย่าน 2600 MHz คลื่นความถี่ย่าน 3.5 GHz คลื่นความถี่ย่าน 26 GHz และคลื่นความถี่ย่าน 28 GHz โดยผู้ให้บริการแต่ละรายจะต้องมีคลื่นความถี่เพื่อรองรับการให้บริการที่เพียงพอรายละ 200 MHz ทั้งนี้ คลื่นความถี่ที่ยังไม่หมดสัญญาสัมปทานและไม่ได้ใช้งาน สำนักงาน กสทช. อยู่ระหว่างการเรียกคืนคลื่นความถี่สำหรับการจัดสรรคลื่นความถี่สำหรับเทคโนโลยี 5G ในหลายประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศผู้ผลิตเทคโนโลยีได้อนุญาตและจัดสรรคลื่นความถี่ที่มีความแตกต่างกันอย่างมาก ตั้งแต่ “ให้เปล่า” ในเขตปกครองพิเศษฮ่องกง จีน และญี่ปุ่น หรือ “การประมูล” ในประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งวิธีการการอนุญาตและจัดสรรคลื่นความถี่สำหรับบริการ 5G นั้น ขึ้นอยู่กับความพร้อมทางด้านเทคโนโลยี ความต้องการใช้งานคลื่นความถี่ และกฎระเบียบในแต่ละประเทศ<sup>4</sup>

กรณีการจัดสรรคลื่นความถี่ย่าน 700 MHz ที่ผ่านมา กสทช. ได้จัดสรรเพื่อนำไปใช้กับกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล (ทีวีดิจิทัล) ที่ครอบคลุมช่วงคลื่นความถี่ 510 MHz – 790 MHz แต่ด้วยพฤติกรรมของผู้ใช้บริการในการรับชมโทรทัศน์ผ่านทีวีดิจิทัล กลับปรับเปลี่ยนถูกอินเทอร์เน็ตเข้ามาแทนที่ มีเหตุการณ์ Disruptive Technology เกิดขึ้น ทำให้กิจการทีวีดิจิทัลได้รับผลกระทบเป็นอย่างมาก

ด้วยการจัดสรรความถี่ในกิจการโทรคมนาคมที่ประมูลไปก่อนหน้านี้ บนพื้นฐานของกลไกตลาดโดยมีราคาเป็นตัวขับเคลื่อน (Price mechanism) ทำให้มูลค่าคลื่นความถี่ในกิจการโทรคมนาคมสูง ประกอบกับมีสถานการณ์ Disruptive Technology เกิดขึ้น จึงได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีคำสั่งที่ 4/2562 เรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหาการประกอบกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม กำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ ย่าน 890-915 MHz/935-960 MHz รายใดที่ไม่สามารถชำระเงินประมูลคลื่นความถี่ได้ ให้ผู้รับใบอนุญาตรายนั้นแจ้งเป็นหนังสือมายัง สำนักงาน กสทช. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คำสั่งนี้มีผลใช้บังคับ หรือภายในวันที่ 10 พฤษภาคม 2562 เพื่อขอแบ่งชำระเงินประมูลคลื่นความถี่ต่อไป และให้สำนักงาน กสทช. ดำเนินการจัดสรรคลื่นความถี่ที่มีการเรียกคืนช่วง 694 – 790 MHz สำหรับใช้ในกิจการโทรคมนาคม โดยพิจารณาจัดสรรคลื่นความถี่ให้แก่ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ ย่าน 890 – 915 MHz/935 – 960 MHz ก่อน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่สำนักงาน กสทช. กำหนด โดยมีให้นำความในมาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. 2560 มาใช้บังคับ

กล่าวคือ คำสั่งตามมาตรา 44 ดังกล่าว เพื่อช่วยผู้ประกอบการทีวีดิจิทัล และผู้ประกอบการโทรคมนาคมว่า ให้ผู้ประกอบการทีวีดิจิทัลไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตที่เหลือจำนวนรายละ 13,622 ล้านบาท หรือ 30% ของมูลค่าใบอนุญาต และให้คืนใบอนุญาตได้ โดยให้ผู้ประกอบการทีวีดิจิทัลเดิมก็เปิดทางเลือกให้ว่าจะย้ายคลื่นความถี่ลงไปใช้งานคลื่นช่วง 510 MHz – 694 MHz แทน หรือจะเลือกคืน

---

<sup>4</sup> สำนักงาน กสทช., 2561, เทคโนโลยี 5G: แนวทางการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ 5G ของต่างประเทศและความท้าทายของประเทศไทย [ออนไลน์], เข้าถึงจาก: <<http://www.nbtc.go.th/getattachment/Services/quarter2560/%E0%B8%9B%E0%B8%B5-2561/35337/%E0%B9%80%E0%B8%AD%E0%B8%81%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%81%E0%B8%99%E0%B8%9A.pdf.aspx>>

ใบอนุญาตทีวีดิจิทัล เพื่อรับเงินชดเชยคืนจากทาง กสทช. แทน ซึ่ง กสทช. จะตั้งอนุกรรมการพิจารณา หลักเกณฑ์ในการจ่ายค่าชดเชย ส่งผลให้เหลือช่องที่วิน้อยลงและอุตสาหกรรมสามารถทำธุรกิจต่อไปได้ อีกทั้ง ได้มีการจัดสรรช่วงคลื่นความถี่ช่วง 694 MHz – 790 MHz มาใช้งานในกิจการโทรคมนาคมแทน โดยอาจ กล่าวได้ว่าเป็นวิธีจัดสรรคลื่นความถี่ให้โดยตรง (Direct award) ให้กับผู้ประกอบการโทรคมนาคมสามารถนำ เงินที่ยังไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตคลื่น 900 MHz มาประมูลคลื่น 700 MHz ในอัตราที่มีเหตุผล ซึ่ง มาตรการต่างๆ ที่ออกมานี้ จะไม่ทำให้รัฐเกิดความเสียหาย

โดยผลการจัดสรรคลื่นความถี่ย่าน 700 MHz เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2562 มีผู้เข้าร่วมขอรับการ จัดสรรคลื่นความถี่จำนวน 3 ราย ได้แก่ บริษัท ทรูมูฟ เอช ยูนิเวอร์แซล คอมมิวนิเคชั่น จำกัด บริษัท แอด วานซ์ ไวร์เลส เน็ตเวิร์ค จำกัด และ บริษัท ดีแทค ไตรเน็ต จำกัด โดยผู้เข้ารับการ จัดสรรทั้ง 3 ราย เลือกชุด คลื่นความถี่ไม่ซ้ำกันเลย รายละเอียดผลการจัดสรร มีดังนี้

1. คลื่นความถี่ชุดที่ 1 ช่วงความถี่วิทยุ 703-713 MHz คู่กับ 758-768 MHz บริษัท ทรู มูฟ เอช ยูนิ เวอร์แซล คอมมิวนิเคชั่น จำกัด เป็นผู้มีสิทธิได้รับการจัดสรร
2. คลื่นความถี่ชุดที่ 2 ช่วงความถี่วิทยุ 713-723 MHz คู่กับ 768-778 MHz บริษัท ดีแทค ไตรเน็ต จำกัด เป็นผู้มีสิทธิได้รับการจัดสรร
3. คลื่นความถี่ชุดที่ 3 ช่วงความถี่วิทยุ 723-733 MHz คู่กับ 778-788 MHz บริษัท แอดวานซ์ ไวร์ เลส เน็ตเวิร์ค จำกัด เป็นผู้มีสิทธิได้รับการจัดสรร

มีราคาการอนุญาตรวมทั้งสิ้น 52,752 ล้านบาท และมีรายได้จากการจัดสรรฯ เข้ารัฐรวม ภาษีมูลค่าเพิ่มทั้งสิ้น 56,444.64 ล้านบาท โดยผู้มีสิทธิได้รับการจัดสรรคลื่นฯ ต้องนำเงินงวดแรกพร้อม หลักประกันมาชำระให้แก่ สำนักงาน กสทช. ก่อนที่จะได้รับอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ 15 วัน

หากพิจารณาถึงหลักวิชาการและแนวปฏิบัติที่ดีในต่างประเทศ กสทช. ได้ดำเนินนโยบายการบริหาร คลื่นความถี่ด้วยความยืดหยุ่น (Flexible) และเป็นพลวัต (Dynamic) โดยได้นำกลไกตลาดซึ่งเป็นกลไกอัน สำคัญที่จะสร้างสมดุลของผลประโยชน์ให้เกิดกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการ ผู้บริโภค และ สังคมโดยรวม มาจัดสรรคลื่นความถี่ด้วยวิธีการประมูล เข้ามาช่วยในการตัดสินใจขององค์กรกำกับดูแล แต่ ด้วยวิธีการดังกล่าว กลับทำให้มูลค่าคลื่นความถี่ในกิจการโทรคมนาคมสูง กอปรกับมีสถานการณ์ Disruptive Technology เกิดขึ้น จึงได้เกิดวิธีจัดสรรคลื่นความถี่ให้โดยตรง (Direct award) ให้กับผู้ประกอบการ โทรคมนาคม และการจัดสรรคลื่นความถี่ 700 MHz ในครั้งนี้ อาจจะเป็นก้าวแรกของประเทศไทยในการ ก้าวเข้าสู่ยุค 5G แต่ด้วยปัจจุบัน การนำ 5G มาใช้งานยังอยู่ในระหว่างการทดสอบ ประกอบกับอุปกรณ์ที่ รองรับการใช้งานยังมีอยู่จำกัด ทำให้กว่าที่ 5G จะเข้าถึงผู้บริโภคจริงๆ อาจจะเป็นช่วง 2-3 ปีข้างหน้า กลับ เป็นในส่วนของภาคธุรกิจมากกว่า ที่จะสร้างประโยชน์จากการมาของ 5G โดยเฉพาะในกลุ่มโรงงานผลิต โรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ เพราะการเชื่อมต่อที่ให้ความเร็วสูงขึ้น ความหน่วงต่ำ จะเป็นตัวช่วยให้เครื่องจักร ทำงานได้รวดเร็ว และแม่นยำมากขึ้น ไปจนถึงพวกอุปกรณ์ IoT และรถยนต์ไร้คนขับต่อไปในอนาคต