**การประมูลคลื่นความถี่ ไม่ใช่“ยาวิเศษ”รักษาได้สารพัดโรค**

 **ถึงเวลายกเครื่องกติกาการจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อประโยชน์ของคนไทยอย่างแท้จริง**

 **โดย : ดร.สุทธิพล ทวีชัยการ กสทช.ด้านกฎหมาย**

**ผมเคยเขียนบทความวิเคราะห์เรื่องอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบสื่อสารโทรคมนาคมของไทย
และชี้ให้เห็นว่าสาเหตุของรากเหง้าของปัญหาที่แท้จริงประการที่สำคัญคือกฎกติกา โดยเฉพาะพ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นฯ พ.ศ. 2553 หากไม่แก้ที่ต้นเหตุที่เป็นรากเหง้าของปัญหา หรือเกาไม่ตรงที่คัน จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาอุตสาหกรรมโทรคมนาคมของชาติได้เลย**

ข้อวิเคราะห์ดังกล่าวของผมไม่มีวาระซ่อนเร้น ไม่หมกเม็ด และไม่ได้ดำเนินการใดๆในเรื่องนี้เพื่อมุ่งแต่ประโยชน์ของนายทุน ผมหยิบยกข้อวิเคราะห์โดยนำข้อมูลต่างๆมาจากประสบการณ์ทำงานในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมาเกือบ 3ปี รวมทั้งผลการศึกษาของคณะกรรมาธิการวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี การสื่อสารโทรคมนาคม ของวุฒิสภา ข้อมูลจากทิศทางการพัฒนาระบบโทรคมนาคมของโลก การประชุมหารือกับผู้เชี่ยวชาญและ regulators ด้านโทรคมนาคมทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกหลายต่อหลายครั้ง ตลอดจนการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรคลื่นความถี่ของประเทศต่างๆ ซึ่งข้อมูลต่างๆเหล่านี้สามารถยืนยันข้อสรุปของผมว่า พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 มีข้อผิดพลาดอย่างยิ่งที่ไปล็อควิธีจัดสรรคลื่นความถี่เพียงวิธีเดียวคือ **“ให้ใช้วิธีประมูลคลื่น”** เท่านั้น

ผมได้ไปค้นเอกสารการร่างพ.ร.บ. ดังกล่าวแล้วพบว่า ข้อผิดพลาดเกิดจากข้อมูลที่ป้อนให้ตั้งแต่ชั้นยกร่างกฎหมาย โดยมีการให้ข้อมูลว่า เมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการอื่นแล้ว การประมูลคลื่นความถี่เป็นวิธีการจัดสรรคลื่นความถี่ที่ดีที่สุดและจะช่วยป้องกันการทุจริตได้ ซึ่งเป็นการให้ข้อมูลเพียงด้านเดียว ไม่ครบถ้วน เพราะในทางสากลและทางปฏิบัติที่หลายประเทศใช้ได้ผลคือต้องพิจารณาหลายๆปัจจัยประกอบกันเพื่อเลือกวิธีจัดสรรคลื่นที่เหมาะสมที่สุดสำหรับแต่ละสถานการณ์ ทั้งนี้เพราะวิธีจัดสรรคลื่นแต่ละวิธีต่างมีจุดเด่นและจุดด้อย เราจึงไม่สามารถจะไปสรุปล่วงหน้าเลยว่าวิธีนี้ดีกว่าวิธีนั้น หรือไปสรุปว่าวิธีประมูลคลื่นความถี่เป็นวิธีที่ดีที่สุด แต่จำเป็นต้องวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้องโดยละเอียดก่อนที่จะตัดสินใจเลือกวิธีจัดสรรคลื่นที่ดีที่สุด **“เปรียบเหมือนกับยารักษาโรคที่ไม่มียาตัวไหนรักษาได้สารพัดโรค”** ดังนั้น พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.2553 จึงพลาดตรงที่ไปออกแบบมาตรา 45 โดยบังคับให้ใช้วิธีประมูลคลื่นความถี่เท่านั้น โดยคิดว่าการประมูลคลื่นความถี่เหมือนยาที่รักษาได้ทุกโรค ซึ่งไม่ถูกต้อง

วิธีจัดสรรคลื่นความถี่ที่ใช้กันทั่วโลกมีหลายวิธี ซึ่งในประเทศอื่นๆ เขาใช้แต่ละวิธีแตกต่างกันตามความเหมาะสม ในบางกรณีที่การประมูลคลื่นความถี่ไม่เหมาะสม เขาก็เลือกใช้วิธีอื่น จึงทำให้เขาสามารถเลือกใช้วิธีจัดสรรคลื่นความถี่ที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด การจัดสรรคลื่นความถี่ที่เกิดประสิทธิภาพต้องไม่มุ่งแต่จะหารายได้เข้ารัฐบาลอย่างเดียว แต่จะต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดที่จะตกแก่ประชาชน โดยประเทศที่ผมหมายถึง ไม่ได้หมายถึงประเทศที่พัฒนาแล้วเท่านั้น แต่รวมถึงประเทศเพื่อนบ้านเราในอาเซียนด้วย ซึ่งทุกประเทศเขาประหลาดใจว่าเหตุใดกฎหมายไทยจึงไปบังคับวิธีจัดสรรคลื่นให้ใช้วิธีประมูลเท่านั้น เพราะการเขียนกฎหมายบังคับในลักษณะนั้นทำให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี หลายประเทศหยิบยกปัญหาในประเทศไทยเป็นกรณีศึกษา เพื่อไม่เอาเยี่ยงอย่าง

สำหรับวิธีการประมูลคลื่นความถี่ที่นักวิชาการบางคนเขียนเชียร์นักหนา แท้จริงแล้วเป็นผลผลิตที่เกิดจากวัฒนธรรมของชาติตะวันตก คือประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งคิดค้นวิธีการประมูลคลื่นความถี่ขึ้นมาเพื่อเปลี่ยนระบบผูกขาดมาสู่ระบบแข่งขัน ต่อมาได้แพร่หลายไปในหลายประเทศทั่วโลกโดยเฉพาะในยุโรป แต่ถึงกระนั้น ก็ไม่มีประเทศใด (ยกเว้นประเทศไทย) ที่ไปเขียนกฎหมายบังคับให้ใช้วิธีประมูลอย่างเดียวในการจัดสรรคลื่น ซี่งในระยะแรกๆ โลกตื่นเต้นกับวิธีประมูลคลื่นความถี่ว่าทำให้เกิดการแข่งขันและทำรายได้ให้กับรัฐบาลเป็นอย่างมาก แต่เมื่อมีการจัดประมูลคลื่นความถี่มาเป็นระยะเวลาหนึ่งก็พบว่าการประมูลมีจุดอ่อนและเกิดตัวอย่างที่ผิดพลาด ส่งผลให้การประมูลคลื่นความถี่เกิดผลเสียตามมามากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการประมูลจบลงที่ราคาสูงๆ ซึ่งดูเหมือนจะประสบความสำเร็จในตอนแรก แต่ในภายหลังผู้ที่ชนะการประมูลที่จ่ายเงินค่าประมูลคลื่นไปมากไม่มีเงินลงทุนเพียงพอที่จะสร้างโครงข่ายเพื่อเปิดให้บริการ หรือเปิดให้บริการล่าช้า หรือต้องตกอยู่ในสภาวะล้มละลาย ก็เป็นสิ่งที่ชี้ถึงจุดอ่อนของการประมูลคลื่นความถี่ หากใครได้ติดตามข่าว จะเห็นพัฒนาการในหลายประเทศที่นำวิธีการประมูลคลื่นความถี่มาใช้อย่างระมัดระวัง หรือไม่ใช้วิธีประมูลคลื่นความถี่เลยทั้งๆที่กฎหมายเปิดช่องให้นำมาใช้ได้ ในหลายกรณีหากนำการประมูลคลื่นความถี่มาใช้จะเกิดผลเสีย หรือทำให้การจัดสรรคลื่นความถี่ขาดประสิทธิภาพ เช่น กรณีอุปสงค์กับอุปทานเท่ากัน หรืออุปสงค์น้อย แต่อุปทานมาก เช่น คลื่นความถี่ที่จะนำมาจัดสรร กับผู้ที่จะขอรับการจัดสรรมีจำนวนเท่ากัน หรือคลื่นความถี่มีเยอะ แต่ผู้ที่จะขอรับการจัดสรรมีน้อยราย การประมูลคลื่นความถี่ย่อมเป็นผลเสีย หรือทำให้การจัดสรรคลื่นความถี่ขาดประสิทธิภาพ หรืออาจจะทำให้ไม่สามารถจัดสรรคลื่นความถี่ได้เลย โชคร้ายที่ประเทศไทยไม่มีทางเลือกอื่น เพราะกฎหมายบังคับให้ กสทช.ต้องจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อกิจการโทรคมนาคมโดยวิธีการประมูลคลื่นความถี่เท่านั้น

ในหลายประเทศ การประมูลจะใช้เฉพาะกรณีที่มีคลื่นความถี่จำนวนน้อย แต่มีความต้องการจะขอรับจัดสรรเยอะ หรือกรณีที่คลื่นความถี่หายาก แต่มีความต้องการสูง เขาก็จะเลือกใช้วิธีการประมูล แต่ถ้าเป็นกรณีมีคลื่นความถี่มาก แต่มีผู้ประกอบการรายเดียวหรือน้อยรายต้องการ การประมูลคลื่นไม่เกิดประโยชน์อันใด กรณีดังกล่าวเขาจะไม่ใช้วิธีการประมูลคลื่นความถี่ โดยอาจใช้วิธีการ first comes, first serves บางประเทศให้ใช้ฟรี โดยเก็บค่าธรรมเนียมรายปี หรือบางประเทศกำหนดราคากลาง ให้ผู้ที่ต้องการคลื่นความถี่จ่ายเท่าราคากลางและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด ฯลฯ ซึ่งข้อดีคือสามารถทำให้จัดสรรคลื่นความถี่ได้สำเร็จ

สำหรับประเทศไทยในขณะนี้ พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวฯไม่ให้บริษัทต่างด้าวถือหุ้นโทรคมนาคมเกิน 49% การระดมทุนจากต่างประเทศเข้ามาจึงมีข้อจำกัด ประกอบกับไทยยังอยู่ในช่วงปฎิรูปการเมือง ชาวโลกยังคงจับตาสถานการณ์การเมืองในบ้านเรา โอกาสที่จะมีต่างชาติใจป้ำควักกระเป๋ามาลงทุนกับบริษัทไทยด้วยเงินจำนวนมหาศาลเพื่อประมูลคลื่นความถี่ก็เป็นเรื่องที่เกิดยากมาก นอกจากนี้ยังมีทัศนคติของกลุ่มบุคคลในสังคมที่ไปใช้จำนวนเงินที่ได้จากการประมูลคลื่นความถี่เป็นเกณฑ์วัดความสำเร็จของการประมูลคลื่นความถี่ โดยเห็นว่าถ้าเงินได้สูงกว่าราคาตั้งต้นมากเท่าไรถือว่าประมูลสำเร็จ แต่ถ้าเงินที่ได้จากการประมูลเท่ากับราคาตั้งต้นการประมูลหรือสูงกว่าราคาตั้งต้นเล็กน้อยถือว่าการประมูลล้มเหลว ทั้งยังมองว่าเกณฑ์การแข่งขันในการจัดสรรคลื่นความถี่ต้องพิจารณาจากการแข่งขันในขณะประมูลเท่านั้น ไม่ต้องพิจารณาการแข่งขันในตลาด รวมทั้งไม่ต้องเปรียบเทียบการแข่งขันก่อนประมูลคลื่นความถี่และหลังประมูลคลื่นความถี่

ได้มีการชี้นำปลูกฝังทัศนคติดังกล่าวในสังคมไทยจนกลายเป็นความเชื่อไปแล้ว ซึ่งขัดกับแนวคิด หลักการ และแนวปฏิบัติในการจัดสรรคลื่นความถี่ของประชาคมโลก และกติกาสากลอย่างสิ้นเชิง หากมีใครคิดหรือแสดงความเห็นที่แตกต่างไปในเรื่องนี้ คนๆนั้นก็จะกลายเป็นคนผิดทันที

การสร้างความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนและทัศนคติข้างต้น ส่งผลทำให้สถานการณ์เลวร้ายมากในช่วงที่กสทช. ประมูลคลื่น 3 จี เป็นผลสำเร็จ แต่ถูกโจมตีและร้องเรียนดำเนินคดีว่าจัดประมูลคลื่นความถี่ผิดพลาด ไม่มีการแข่งขัน ทำให้ชาติเสียหาย โดยเฉพาะในช่วงหลังการประมูล 3 จี ใหม่ๆ กสทช. ถูกป้ายสีว่าเป็นผู้ร้าย ทุจริต ทำให้ประเทศชาติเสียหาย ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีและมีกระบวนการยื่นเรื่องร้องเรียน กสทช. อย่างรีบเร่งต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ซึ่งในขณะนั้นคนไทยยังไม่ทราบว่าการประมูล 3 จี สำเร็จจะส่งผลอย่างไร ข้อกล่าวหาว่าการประมูล 3 จี ทำให้ชาติเสียหายจึงมีพลังทำให้คนไทยหลายคนเชื่อตาม จนกระทั่งศาลปกครองกลางมีคำสั่งไม่รับฟ้องและสั่งจำหน่ายคดีที่มีการฟ้องร้องต่างๆ และมีการศึกษาประเมินผลการจัดประมูล 3 จี ของกสทช. โดยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (ITU) ส่งทีมผู้เชี่ยวชาญมาตรวจสอบอย่างละเอียดในเชิงลึกแล้วเสนอรายงานตีแผ่ไปทั่วโลกว่าการจัดประมูล 3 จี ของกสทช. เป็นไปอย่างถูกต้อง สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ผู้บริโภคได้ประโยชน์ ฯลฯ จึงเป็นเครื่องยืนยันอย่างชัดเจนว่าการจัดประมูล 3 จี ของกสทช. ไม่มีสิ่งใดผิดปกติในสายตาขององค์กรระหว่างประเทศที่คุมมาตรฐานทางด้านโทรคมนาคมของโลก รวมทั้งข้อเท็จจริงที่ปรากฎภายหลังชี้ให้เห็นถึงสภาพการแข่งขันในตลาดของค่ายมือถือทั้ง 3 ค่าย ที่ได้รับการจัดสรรคลื่นไปจากการประมูล มีการแข่งขันกันแย่งลูกค้าด้วยการออกโปรโมชั่นต่างๆมากมาย มีบริการใหม่ๆเกิดขึ้น ค่าบริการถูกลง มีการลงทุนสร้างโครงข่ายที่ทำให้เกิดการจ้างงานและรายได้ให้กับประเทศ เศรษฐกิจของชาติเติบโตอย่างเห็นได้ชัด ฯลฯ ล้วนตรงกันข้ามกับสิ่งที่กลุ่มต่อต้านวิพากษ์วิจารณ์

แม้ความเข้าใจของสังคมไทยในเรื่องการประมูลคลื่นความถี่จะดีขึ้นบ้างในปัจจุบัน แต่เนื่องจากสังคมได้รับการชี้นำในทิศทางที่คลาดเคลื่อนมานาน การปรับทัศนคติของคนในสังคมไปสู่มุมมองที่ถูกต้องตามแนวทางสากลเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยระยะเวลา ในการที่จะต้องเร่งสร้างความรู้ความเข้าใจให้ถูกต้องต่อสาธารณะ

การไปกล่าวหาว่าหากใช้วิธีการอื่นไปจัดสรรคลื่นแล้วจะทำให้เกิดการทุจริต ต้องใช้วิธีการประมูลคลื่นเท่านั้นจึงจะไม่มีการทุจริต เป็นข้อกล่าวหาที่ไร้เหตุผล และปราศจากหลักวิชาการรองรับ หากเปิดใจให้กว้างมองสิ่งที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆในโลก โดยเฉพาะประเทศในเอเซียและกลุ่มประเทศอาเซียนที่จัดสรรคลื่นความถี่โดยไม่ได้ใช้วิธีประมูล หากการใช้วิธีอื่นทำให้เกิดการทุจริตตามคำกล่าวหาจริงก็จะต้องเกิดการทุจริตในประเทศเหล่านั้นไปแล้ว ในทางตรงกันข้ามหลายประเทศที่ทำการประมูลคลื่นความถี่ ก็เกิดปัญหาตามมามากมาย จนการจัดสรรคลื่นความถี่ของประเทศนั้นๆในครั้งต่อๆมาเปลี่ยนไปใช้วิธีการอื่น

“ผมเห็นว่าวิธีการจัดสรรคลื่นความถี่แต่ละวิธีมีข้อดีข้อเสีย การจะเลือกใช้ต้องระมัดระวัง พิจารณาปัจจัยต่างๆให้รอบคอบและรอบด้านเพื่อเลือกวิธีการที่ดีที่สุด หากกลัวจะมีการทุจริตหรือเปิดให้ใช้ดุลพินิจมากเกินไป ก็จะต้องออกแบบกลไกในการป้องกันการทุจริตควบคู่กันไปด้วย เพราะไม่ว่าจะใช้วิธีการใดก็มีความเสี่ยงในการเกิดการทุจริตได้ทั้งนั้น จึงต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบ โดยอาจศึกษาจากแนวปฎิบัติที่ใช้ได้ผลในประเทศต่างๆ รวมทั้งจัดให้มีการถ่วงดุลจากภาครัฐ เช่น กสทช. พิจารณาเลือกวิธีการในการจัดสรรคลื่นในกรณีนั้นๆ แล้วต้องเสนอให้ครม.พิจารณาเห็นชอบก่อนในเบื้องต้นจึงจะดำเนินการได้ และในการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนก็เปิดโอกาสให้หน่วยงานตรวจสอบเข้ามามีส่วนร่วม เป็นต้น”

**จากปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้นที่สะท้อนถึงข้อจำกัดต่างๆของการประมูลคลื่นความถี่และทัศนคติของสังคมไทยในปัจจุบัน ผมขอยืนยันว่า "การบังคับให้ใช้วิธีประมูลคลื่นความถี่เท่านั้นเป็นวิธีเดียวในการจัดสรรคลื่นความถี่" จะไม่ตอบโจทย์ของประเทศไทยที่ต้องการให้การพัฒนาระบบโทรคมนาคมของไทยเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทั้งจะไม่สามารถทำให้มีผู้ประกอบการรายใหม่ๆเกิดขึ้น ไม่สามารถจัดสรรคลื่นความถี่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะกสทช. ไม่สามารถเลือกใช้วิธีการที่ดีที่สุดได้ และที่สำคัญทำให้ผู้บริโภคเสียโอกาส เสียประโยชน์ที่พึงจะได้รับจากการเลือกใช้วิธีการจัดสรรคลื่นที่ดีกว่า จึงถึงเวลาแล้วที่จะต้องร่วมมือร่วมใจกันยกเครื่องกฎ กติกา การจัดสรรคลื่นความถี่ของไทยเสียใหม่เพื่อประโยชน์ของคนไทยอย่างแท้จริง**

...............................................................................................................................................