

บทที่ 7

สรุปผลการศึกษา

7.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง ปัญหาการถือครองคลื่นความถี่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในประเทศไทย ในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาการใช้คลื่นความถี่ที่ไม่เกิดประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มประสิทธิภาพ เนื่องด้วยคลื่นความถี่เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด และสามารถสร้างรายได้อย่างมหาศาลให้แก่ผู้ได้สิทธิให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ เมื่อเกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นจึงเป็นผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของประเทศ ทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงการพัฒนาเศรษฐกิจ เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจและประเทศนั้น จำเป็นต้องอาศัยเทคโนโลยีที่ทันสมัยให้ทัดเทียมกับนานาประเทศด้วย จึงป็นที่มาให้ทำการศึกษาค้นคว้าโดยทำการค้นคว้าเอกสารทั้งจากบทความ ผลงานวิจัย หนังสือ Website บนอินเทอร์เน็ต ทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงการสัมภาษณ์แบบการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) บุคคลที่สนใจและเกี่ยวข้องกับปัญหาการถือครองคลื่นความถี่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์สำหรับให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ โดยแบ่งคำถามเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ผู้ประกอบการ

กลุ่มที่ 2 ผู้ตั้งกฎระเบียบ (Regulator)

จากข้อมูลต่างๆ ทั้งเอกสาร และการสัมภาษณ์ มาวิเคราะห์ได้ผลว่า ปัญหาการใช้คลื่นความถี่ที่ไม่เกิดประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มประสิทธิภาพ (Spectrum hoarding) นั้นสาเหตุเกิดจากการจัดสรรคลื่นความถี่ที่ไม่มีประสิทธิภาพในอดีต เหตุเพราะคลื่นความถี่เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดตามช่วงเวลา และสามารถสร้างรายได้อย่างมหาศาลให้แก่ผู้ได้สิทธิให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ จึงเป็นเหตุให้มีความต้องการที่จะสะสมหรือกักตุน เนื่องจากราคาคลื่นความถี่ที่ กสท และ ทีโอที ได้สิทธิให้สัมปทานต่อให้เอกชนนั้น เป็นราคาคลื่นความถี่ที่ได้มาฟรี หรือราคาเท่ากับศูนย์บาท ดังนั้นเป็นเหตุให้ demand มีมากกว่า supply เนื่องจาก cost ไม่สะท้อนมูลค่าต้นทุนที่แท้จริง เพราะได้มาฟรี บวกกับปัจจัยทางอ้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีที่รวดเร็วสัมพันธ์กับการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรทั่วโลกอย่างรวดเร็วเช่นกัน

การศึกษายังพบอีกว่าการจัดสรรคลื่นความถี่ที่อาศัยกลไกตลาดขับเคลื่อน จะสามารถแก้ปัญหาการใช้คลื่นความถี่ที่ไม่เกิดประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มประสิทธิภาพ (Spectrum hoarding) และหากใช้กลไกรัฐ ที่ทำให้เกิดปัญหาสืบเนื่องมาแต่ในอดีต ดังตารางที่ 7.1 แสดงให้ปัจจัยเพื่อการพิจารณากลไกการจัดสรรคลื่นความถี่ ดังนี้

ตารางที่ 7.1 เปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของกลไกการจัดสรรคลื่นความถี่

ปัจจัย/รูปแบบ	การจัดสรรคลื่นความถี่	
	กลไกรัฐ	กลไกตลาด
ประสิทธิภาพ	ต่ำ	สูง
ความเป็นธรรม	ไม่เป็นธรรม	เป็นธรรม
รายได้	น้อย	มาก
ความรวดเร็ว	ช้า	เร็ว

ที่มา: การจัดสรรคลื่นความถี่; สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และ ชราธร รัตนนฤมิตสร (2546)

วิธีการ Refarming อาจทำให้เกิดการเปลี่ยนมือผู้ได้สิทธิหรืออาจตกอยู่กับผู้ได้สิทธิรายเดิมก็เป็นได้ทั้ง 2 กรณี ด้วยวิธีการเปิดประมูลใหม่ (Re-auction) ซึ่งเป็นวิธีการการค้า (Trade) ที่ดีที่สุดในขณะนี้ เพื่อส่งเสริมกลไกตลาดให้เกิดตลาดการแข่งขัน ซึ่งจะให้ผู้ที่ใช้คลื่นความถี่ที่แท้จริงและไม่ขัดต่อกฎหมาย พรบ. คลื่นความถี่ แต่การโอนสิทธิคลื่นความถี่อย่างเสรีนั้น ไม่สามารถกระทำการเปลี่ยนโอนสิทธิเสรีได้ภายใต้ พรบ. ปัจจุบัน เนื่องจากไม่มีกฎหมาย พรบ. ใดในประเทศรองรับเรื่องการโอนสิทธิอย่างเสรี

การ Refarming อาจไม่สามารถกระทำได้กับหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะซึ่งอาจยึดคืนได้บางส่วน แต่ไม่สามารถผลักดันให้ใช้ประโยชน์ทางการค้า

7.2 อภิปรายผลการศึกษาวิจัย

จากเอกสารที่ค้นคว้า พบว่าในปัจจุบัน ทุกประเทศทั่วโลกยอมรับกันทั่วไปว่า คลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการสื่อสารโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรที่มีค่าอย่างยิ่ง อีกทั้งเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการสื่อสารโทรคมนาคมต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และต้อง

ดำเนินการในลักษณะที่มีการกระจายการใช้ประโยชน์โดยทั่วถึงในกิจการด้านต่าง ๆ ให้เหมาะสมแก่การเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นทุกชาติจึงต้องหาวิธีการปัญหาการใช้คลื่นความถี่ที่ไม่เกิดประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มประสิทธิภาพ เพื่อที่จะทำให้สามารถใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ที่มีจำกัดนี้ให้ได้ประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติสูงสุด

จากการสัมภาษณ์ได้ประเด็นที่สำคัญ คือ ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่านเห็นด้วยกับแนวทางการจัดระเบียบกลุ่มคลื่นความถี่ใหม่ (refarming) โดยทำการโยกย้ายคลื่นความถี่เดิมและจัดระเบียบกลุ่มคลื่นความถี่ใหม่ให้เหมาะสมตามตารางคลื่นความถี่แห่งชาตินั้นเป็นวิธีการที่จะแก้ปัญหาการใช้คลื่นความถี่ที่ไม่เกิดประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มประสิทธิภาพ (Spectrum hoarding) และเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดสรรคลื่นความถี่ใหม่ในการส่งเสริมตลาดการแข่งขันให้มีประสิทธิภาพ เพื่อการพัฒนาทั้งบุคลากร เศรษฐกิจ และประโยชน์สูงสุดของประเทศ เนื่องจากสหภาพยุโรป (EU) ได้มีกำหนดให้ทำการ refarming คลื่นความถี่เก่าที่ค้างอยู่หรือถูกใช้ไม่เต็มประสิทธิภาพก็ตาม ให้นำมาใช้ปรับปรุงการให้บริการเพื่อการสนับสนุนเทคโนโลยีใหม่ คือ 3G และ 4G

7.3 ข้อเสนอแนะ

การกำหนดและจัดสรรคลื่นความถี่ใหม่ (Refarming) เป็นเครื่องมือที่สำคัญของการบริหารคลื่นความถี่ (Spectrum Management) ในปัจจุบัน ในการแก้ปัญหาการใช้คลื่นความถี่ที่ไม่เกิดประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มประสิทธิภาพ (Spectrum hoarding) เนื่องจากความต้องการ (Demand) และทรัพยากรคลื่นความถี่ (Supply) ไม่มีความสมดุลกัน อีกทั้งการพัฒนาเทคโนโลยีโทรคมนาคมก็มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วจนทำให้การใช้คลื่นความถี่ในปัจจุบันมีความแออัดในบางย่านความถี่ และมีความหนาแน่นน้อยในบางย่านความถี่ จึงต้องทำการกำหนดและจัดสรรคลื่นความถี่ใหม่ (Refarming) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้งาน (Utilization) อันจะส่งผลให้ประเทศชาติและประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุดด้วยตลาดการแข่งขันเสรี อย่างไรก็ตามการทำ Refarming นั้น ต้องมีการพิจารณาในทุกๆ มิติ เนื่องจากมีผลกระทบกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งผู้ประกอบการ ผู้บริโภค และเกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจทั้งทางตรงและทางอ้อม ทุกภาคส่วน

ดังนั้นรัฐต้องมีหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียวไม่ว่าจะเป็น กทช หรือ กสทช จำเป็นต้องมีอิสระอย่างแท้จริงทั้งไม่ถูกครอบงำโดยทางการเมืองหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งที่จะเป็นอุปสรรคต่อการพิจารณาการให้บริการและการจัดสรรคลื่นความถี่ อย่างมีความเป็นกลาง สร้างให้เกิดการแข่งขันภายใต้ความเป็นธรรมให้บริษัทที่ได้รับคลื่นความถี่เดิมทำแผนการใช้งานความถี่ที่ได้รับให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ เพื่อลดภาวะการได้เปรียบเสียเปรียบกัน โดยมีกฎหมายคุ้มครองในการดำเนินการในส่วนความถี่เก่าที่ได้สัมปทานไปแล้วนั้น ให้ทำรายงานการใช้ความถี่ที่ได้รับว่ามี

แผนการดำเนินการให้ได้ประโยชน์สูงสุดเพื่อเสนอ กทช.และคณะกรรมการกำหนดและจัดสรรคลื่นใหม่พิจารณา หากไม่ได้มีการนำความถี่ที่จัดสรรไปใช้งานให้เกิดประโยชน์ควรต้องเรียกคืนโดยหน่วยงานที่เป็นผู้บริหารและจัดสรรความถี่ เพื่อนำมาจัดสรรใหม่ จากนั้นเปิดประมูลคลื่นความถี่ที่ถูกจัดสรรใหม่นี้ เป็นการใช้กลไกตลาดด้วยการแข่งขันราคา (Pricing) หลังจากทราบผู้ได้สิทธิจากการประมูล ควรทำการกำหนดกรรมสิทธิ์ (property rights) ของคลื่นความถี่แล้วเปิดให้มีการเปลี่ยนมือโดยอิสระ ไม่จำเป็นจะต้องเป็นอยู่ในกลุ่มของผู้ให้บริการเดิม เพื่อเปิดโอกาสให้มีรายใหม่เกิดขึ้น เพื่อความมีประสิทธิภาพของตลาดแข่งขัน และเพื่อให้ได้ผู้มีศักยภาพที่เหมาะสมโดยใช้กลไกตลาดอย่างแท้จริง

7.4 ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

เนื่องจาก Regulators ทั้งในอเมริกา อังกฤษ และออสเตรเลีย มีการสนับสนุนการสร้างตลาดการค้าคลื่นฯ ตามกระแสเรียกร้องของผู้เกี่ยวข้องหลายๆ ภาคส่วน โดยมีการผลักดันให้มีโครงสร้างเงื่อนไขทางการตลาดที่มีต้นทุนต่ำในการบริหารจัดการ ซึ่งออสเตรเลียได้มีการออนไลน์สำหรับการซื้อ-ขายแลกเปลี่ยนคลื่นฯ บนอินเทอร์เน็ต และมีการเปิดตลาดรองรับสำหรับการเป็นผู้ให้บริการรับคำปรึกษาและเป็นแหล่งข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับคลื่นความถี่ ในอังกฤษมีการสนับสนุนให้ Operator ซื้อขายคลื่นความถี่กันเอง และในตลาดอเมริกาก็เช่นกัน จะมีนายหน้า (brokers) ซื้อ-ขายคลื่นความถี่ และในธุรกิจการซื้อ-ขายคลื่นนั้นก็จะมีการให้บริการเช่าซื้อสัญญาคลื่นความถี่ได้ด้วยเช่นกัน จึงทำให้ตลาดการซื้อ-ขายคลื่นฯ เป็นตลาดที่น่าลงทุนอีกตลาดในอเมริกาและจากประสบการณ์ในการ Trading ของ Australia, New Zealand and US สามารถยืนยันถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการทำ Spectrum trading

7.4.1 การศึกษาถึงผลกระทบหากมีการซื้อขายคลื่นความถี่วิทยุ (Spectrum trading) สำหรับย่านการบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในประเทศไทย

7.4.2 ควรมีการศึกษาดตลาดการแข่งขันทางเชิงธุรกิจสำหรับการซื้อขายคลื่นความถี่วิทยุ (Spectrum trading) เพื่อการลงทุนการบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ของรายใหม่