

การจ้างที่ปรึกษา

เพื่อศึกษาแนวทางการตรวจสอบติดตามและประเมินผล
การดำเนินการและการบริหารงานของหน่วยงานกำกับดูแล
กิจการสื่อสารและแนวโน้มอุตสาหกรรมในกิจการสื่อสาร

รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report)
เสนอ คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช. (ด้านกิจการโทรคมนาคม)
โดย บริษัท โบลลิเกอร์ แอนด์ คอมพานี (ประเทศไทย) จำกัด
พฤษภาคม 2564

รายงานฉบับสมบูรณ์
(Final Report)

การจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาแนวทางการตรวจสอบติดตาม
และประเมินผลการดำเนินการ และการบริหารงานของหน่วยงานกำกับดูแลกิจการสื่อสาร
และแนวโน้มอุตสาหกรรมในกิจการสื่อสาร

โดย

บริษัท โบลลิเกอร์ แอนด์ คอมพานี (ประเทศไทย) จำกัด

พฤษภาคม 2564



คำนำ

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 70 กำหนดให้มี “คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน” ขึ้นคณะหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 72 กล่าวคือ ติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการและบริหารงานของ กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. แล้วแจ้งผลให้ กสทช. ทราบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี และให้ กสทช. นำรายงานดังกล่าวเสนอต่อรัฐสภา พร้อมรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของ กสทช. ตามมาตรา 76 และเปิดเผยรายงานดังกล่าวให้ประชาชนทราบทางระบบเครือข่ายสารสนเทศของสำนักงาน กสทช. หรือวิธีการอื่นที่เห็นสมควร

ในการจัดทำรายงานการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการติดตามตรวจสอบและประเมินผล รวมไปถึงความรู้ความเข้าใจในการกำกับดูแลกิจการสื่อสารเป็นอย่างดี ดังนั้น เพื่อให้การติดตามประเมินผลการปฏิบัติในอนาคตดียิ่งขึ้นไป และสร้างประโยชน์สูงสุดต่อการปฏิบัติงานของ กสทช. ผู้ประกอบการในประเทศ และผู้บริโภค กรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช. ด้านกิจการโทรคมนาคม จึงเห็นควรให้มีการศึกษากรอบแนวทางในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลหน่วยงานการกำกับดูแล รูปแบบการดำเนินงานที่เป็นมาตรฐานของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน หน่วยงานกำกับดูแลหรือเทียบเคียงกรณีในต่างประเทศ ทั้งในยุโรป สหรัฐอเมริกา เอเชีย ออสเตรเลีย รวมถึงองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ อุตสาหกรรมโทรคมนาคม การคุ้มครองผู้บริโภค และการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดบทบาทที่เหมาะสมและนำไปสู่การพัฒนากระบวนการทำงานของคณะกรรมการฯ ต่อไป

พันเอก ดร.พีรวัส พรหมกัณฑ์พะเนาว์
กรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช.
ด้านกิจการโทรคมนาคม
พฤษภาคม 2564



พันเอก ดร. พีรวัส พรหมกลัดพะเนาวิ

(Colonel Peerawat Promkladpanoa, Ph.D.)

กรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช.
ด้านกิจการโทรคมนาคม

➤ **ประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่**

- 1) กรรมการ บริษัท วิद्यุการบิณฑงประเทศไทย จํากัด (ตั้งแตํ วัณฑที่ 15 สิงหาคม 2557 – วัณฑที่ 23 มีนาคม 2562)
 - 1.1) กรรมการตรวจสอบ บริษัท วิद्यุการบิณฑงประเทศไทย จํากัด
 - 1.2) กรรมการพิจารณาค่าตอบแทน บริษัท วิद्यุการบิณฑงประเทศไทย จํากัด
 - 1.3) กรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดี และการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม บริษัท วิद्यุการบิณฑงประเทศไทย จํากัด
- 2) ที่ปรึกษา คณะทำงานการขับเคลื่อนนโยบายดิจิทัล เพื่อสนับสนุน “ไทยแลนด์ 4.0” ของกระทรวงกลาโหม
- 3) ที่ปรึกษา คณะทำงานขับเคลื่อนนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล ภายใต้ คณะทำงานการขับเคลื่อนนโยบายดิจิทัล เพื่อสนับสนุน “ไทยแลนด์ 4.0” ของกระทรวงกลาโหม
- 4) ที่ปรึกษา คณะทำงานขับเคลื่อนนโยบายด้านไซเบอร์และระบบสารสนเทศ ภายใต้ คณะทำงานการขับเคลื่อนนโยบายดิจิทัล เพื่อสนับสนุน “ไทยแลนด์ 4.0” ของกระทรวงกลาโหม

- 5) ที่ปรึกษา คณะทำงานขับเคลื่อนนโยบายด้านกิจการอวกาศ ภายใต้ คณะทำงานการขับเคลื่อนนโยบายดิจิทัล เพื่อสนับสนุน “ไทยแลนด์ 4.0” ของกระทรวงกลาโหม
- 6) กรรมการ ในคณะกรรมการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ในสภาการศึกษาโรงเรียนนายร้อยตำรวจ
- 7) กรรมการรัฐวิสาหกิจ ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง บัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจเพิ่มเติม (Director Pool System) ประจำปี 2559 (ครั้งที่ 3) ในความเชี่ยวชาญสาขา (ตั้งแต่วันที่ 24 มกราคม 2560 – ปัจจุบัน)
 - 7.1) ความเชี่ยวชาญสาขา โทรคมนาคม
 - 7.2) ความเชี่ยวชาญสาขา บริหารองค์กร
 - 7.3) ความเชี่ยวชาญสาขา ความมั่นคง การประสานงานหน่วยงานภาครัฐ

➤ **ประวัติการทำงาน (ราชการทหาร)**

- 1) ผู้บังคับหมวดวิทยุถ่ายทอด กองร้อยสายและวิทยุถ่ายทอด กองพันทหารสื่อสารที่ 2 กองพลทหารราบที่ 2 รักษาพระองค์
- 2) ผู้บังคับกองร้อย กองร้อยกองบังคับการ กองพันทหารสื่อสารที่ 12 รักษาพระองค์
- 3) เจ้าหน้าที่ สถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก (ททบ.) ประเภทวิสามัญ ตำแหน่ง หัวหน้าชุด (ระดับ 5) SNG 1 - 2 สถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก
- 4) นายทหารยุทธการและการข่าว กองพันทหารสื่อสารที่ 12 รักษาพระองค์
- 5) รองผู้บังคับทหารสื่อสารกองพล กองพันทหารสื่อสารที่ 12 รักษาพระองค์ กองพลทหารม้าที่ 2 รักษาพระองค์
- 6) นายทหารนักเรียน หลักสูตรหลักประจำ โรงเรียนเสนาธิการทหารบก ชุดที่ 84
- 7) ประจำสำนักงาน รองผู้บัญชาการทหารสูงสุด (พล.อ.มนตรี สังขทรัพย์) กองบัญชาการทหารสูงสุด
- 8) หัวหน้าแผนกกิจการพลเรือน กองกิจการพลเรือน สำนักปฏิบัติการกิจการพลเรือน กรมกิจการพลเรือนทหาร
- 9) ผู้ช่วยผู้อำนวยการกองกิจการพลเรือน สำนักปฏิบัติการกิจการพลเรือน กรมกิจการพลเรือนทหาร
- 10) นายทหารปฏิบัติการ ประจำกองบัญชาการกองทัพไทย (อัตราพันเอกพิเศษ)

➤ ประวัติการเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา หรือผู้ทรงคุณวุฒิที่สำคัญ ของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

- 1) ผู้ช่วยเลขานุการ ประธานกรรมการ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (พล.อ.มนตรี สังขทรัพย์)
- 2) กรรมการและเลขานุการ ในคณะกรรมการ กำกับ ดูแล การดำเนินงานและโครงการ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)
- 3) กรรมการ ในคณะกรรมการ ประชาสัมพันธ์ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)
- 4) กรรมการ ในคณะกรรมการตามมาตรา 13 บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ดำเนินการ กรณี บริษัท ทรู มูฟ จำกัด และบริษัท ดิจิตอล โฟน จำกัด ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการ ให้เอกชนเข้าร่วมการงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535
- 5) กรรมการ ในคณะกรรมการตามมาตรา 22 บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ดำเนินการ กรณี บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด บริษัท ทรู มูฟ จำกัด และบริษัท ดิจิตอล โฟน จำกัด ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมการงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535
- 6) คณะทำงานเพื่อศึกษาเรื่องการดำเนินการปรับปรุงโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่โดยใช้เทคโนโลยี HSPA เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชน เข้าร่วมการงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)
- 7) อนุกรรมการ ในคณะอนุกรรมการด้านเทคนิคของ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) คณะที่ 2 บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)
- 8) ผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)
- 9) อนุกรรมการ ในคณะอนุกรรมการ การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านกิจการโทรคมนาคม กสทช.
- 10) รองหัวหน้าคณะทำงาน ในคณะทำงานศึกษาความเป็นไปได้ในการนำเทคโนโลยีระบบโทรศัพท์ เคลื่อนที่มาใช้ประโยชน์เพื่อการแจ้งเตือนภัย สำนักงาน กสทช.
- 11) รองหัวหน้าคณะทำงาน ในคณะทำงานติดตามและประสานงานข้อมูลข่าวสารในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม สำนักงาน กสทช.
- 12) คณะทำงานประสานงานความมั่นคงในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สำนักงาน กสทช.
- 13) คณะทำงานเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดสรรคลื่นความถี่ ในกิจการวิทยุคมนาคม สำหรับหน่วยงานเพื่อความมั่นคงของรัฐ กสทช.

- 14) กรรมการ ในคณะกรรมการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ในสภาการศึกษาโรงเรียนนายร้อย ตำรวจ
- 15) กรรมการ บริษัท วิทยูการบินแห่งประเทศไทย จำกัด (ตั้งแต่วันที่ 15 สิงหาคม 2557 – วันที่ 23 มีนาคม 2562)
 - 15.1) กรรมการตรวจสอบ บริษัท วิทยูการบินแห่งประเทศไทย จำกัด (ตั้งแต่วันที่ 15 สิงหาคม 2557 – วันที่ 23 มีนาคม 2562)
 - 15.2) กรรมการพิจารณาค่าตอบแทน บริษัท วิทยูการบินแห่งประเทศไทย จำกัด (ตั้งแต่วันที่ 15 สิงหาคม 2557 – วันที่ 23 มีนาคม 2562)
 - 15.3) กรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดี และการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม บริษัท วิทยูการบินแห่งประเทศไทย จำกัด (ตั้งแต่วันที่ 15 สิงหาคม 2557 – วันที่ 23 มีนาคม 2562)
- 16) ช่วยปฏิบัติงานที่สำนักงาน กสทช. ประจำงานเลขานุการรองประธานกรรมการ กสทช./ประธานกรรมการกิจการโทรคมนาคม (ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2555 – วันที่ 30 กันยายน 2561)
- 17) ปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในส่วนติดตามสื่อสังคมออนไลน์ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่เทคนิคขั้นสูง
- 18) กรรมการรัฐวิสาหกิจ ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง บัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจเพิ่มเติม ประจำปี 2559 (ครั้งที่ 3) ในความเชี่ยวชาญสาขา (ตั้งแต่วันที่ 24 มกราคม 2560 – ปัจจุบัน)
 - 18.1) ความเชี่ยวชาญสาขา โทรคมนาคม
 - 18.2) ความเชี่ยวชาญสาขา บริหารองค์กร
 - 18.3) ความเชี่ยวชาญสาขา ความมั่นคง การประสานงานหน่วยงานภาครัฐ

➤ **วุฒิการศึกษาและการฝึกอบรม/ดูงาน**

วุฒิการศึกษา

- **ปริญญาตรี วิศวกรรมศาสตรบัณฑิต สาขาวิศวกรรมไฟฟ้าสื่อสาร**
โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า (จปร. รุ่นที่ 43)
- **ปริญญาโท รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน**
มหาวิทยาลัยบูรพา
- **ปริญญาเอก ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์**
มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น (ดุษฎีนิพนธ์ เรื่อง การศึกษาผลสัมฤทธิ์การบริหารงานมาตรฐาน
ความปลอดภัยการบินพลเรือน)

การฝึกศึกษา อบรม/ดูงาน

- หลักสูตร นายทหารอิเล็กทรอนิกส์ เหล่าสื่อสาร รุ่นที่ 8 พ.ศ. 2539
- หลักสูตร ชั้นนายร้อย เหล่าสื่อสาร รุ่นที่ 42 พ.ศ. 2542
- หลักสูตร ชั้นนายพัน เหล่าสื่อสาร รุ่นที่ 37 พ.ศ. 2545
- หลักสูตร หลักประจำ โรงเรียน เสนาธิการทหารบก ชุดที่ 84 พ.ศ. 2548
- ศึกษาดูงานหน่วยงานราชการและสภาพภูมิศาสตร์ ประเทศออสเตรเลีย พ.ศ. 2548
- หลักสูตร นายทหารปลัดบัญชี โรงเรียนการเงินทหารบก รุ่นที่ 26 พ.ศ. 2549
- ศึกษาดูงานเรื่อง Wi-MAX พ.ศ. 2550 ประเทศไต้หวัน
- หลักสูตรประกาศนียบัตร ของกรมการสนเทศทหาร กองบัญชาการทหารสูงสุด
หลักสูตร เทคโนโลยีสารสนเทศ สำหรับผู้บริหาร รุ่นที่ 44
- ศึกษาดูงานหลักสูตร Civil Military Operation (CMO) ประเทศอินโดนีเซีย
- ศึกษาดูงานการช่วยเหลือประชาชน การฝึกคอบร้าโกลด์ พ.ศ. 2553 มลรัฐฮาวาย
ประเทศสหรัฐอเมริกา
- หลักสูตร Financial Statements for Directors (FSD) รุ่นที่ 201/2557
จากสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย Thai Institute of Directors (IOD)

- หลักสูตร Director Certification Program (DCP) รุ่นที่ 201/2558
จากสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย Thai Institute of Directors (IOD)
- หลักสูตรวุฒิบัตร การกำกับดูแลกิจการสำหรับกรรมการและผู้บริหารระดับสูง
ของรัฐวิสาหกิจและองค์กรมหาชน รุ่นที่ 13 (Public Director Institute : PDI 13)
จากสถาบันพัฒนากรรมการและผู้บริหารระดับสูงภาครัฐ สถาบันพระปกเกล้า
- หลักสูตร Boards that Make a Difference (BMD) รุ่นที่ 1/2559
จากสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย Thai Institute of Directors (IOD)
- หลักสูตร Board Matters and Trends (BMT) รุ่นที่ 1/2559
จากสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย Thai Institute of Directors (IOD)
- หลักสูตร Advanced Audit Committee Program (AACP) รุ่นที่ 26/2560
จากสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย Thai Institute of Directors (IOD)
- หลักสูตร Risk Management Program for Corporate Leaders (RCL) รุ่นที่ 9/2560
จากสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย Thai Institute of Directors (IOD)
- หลักสูตร Board Nomination and Compensation Program (BNCP) รุ่นที่ 2/2560
จากสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย Thai Institute of Directors (IOD)
- หลักสูตร Driving Company Success with IT Governance (ITG) รุ่นที่ 5/2560
จากสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย Thai Institute of Directors (IOD)
- หลักสูตร Role of the Chairman Program (RCP) รุ่น 43/2018
จากสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย
- ศึกษาดูงาน Mobile World Congress 2014 วันที่ 24 - 27 กุมภาพันธ์ 2559
ณ เมืองบาร์เซโลนา ประเทศสเปน และเข้าร่วมการประชุม 4th International
Conference – Advanced materials and technologies for transport –
Lightweight materials: sustainable solutions for the next vehicles generation
วันที่ 27 - 28 กุมภาพันธ์ 2559 ณ เมืองโตริโน ประเทศอิตาลี
- ศึกษาดูงานหน่วยงานด้านการพัฒนาบริการการบินอากาศ กับหน่วยงาน EUROCONTROL
Experimental Centre (EEC) ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และหน่วยงาน National Air
Traffic Control Services (NATCS) สหราชอาณาจักร

- ศึกษาดูงานหน่วยงานการจัดการจราจรทางอากาศ และกำกับดูแลด้านการบินพลเรือน ประเทศเยอรมัน และสวีเดน พ.ศ. 2559
- ศึกษาดูงานหน่วยงานการจัดการจราจรทางอากาศ และกำกับดูแลด้านการบินพลเรือน ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน และเขตบริหารพิเศษฮ่องกง พ.ศ. 2560
- ศึกษาดูงานหน่วยงานการจัดการจราจรทางอากาศ และกำกับดูแลด้านการบินพลเรือน ประเทศญี่ปุ่น พ.ศ. 2561
- ศึกษาดูงานหน่วยงานการจัดการจราจรทางอากาศ และกำกับดูแลด้านการบินพลเรือน สาธารณรัฐเช็ก ออสเตรีย และสาธารณรัฐเยอรมัน พ.ศ. 2561
- หลักสูตรความรู้ด้านการบินสำหรับผู้ทำงานด้านการบิน (นักบินส่วนบุคคล ภาควิชาการ) (PPL.56/61) พ.ศ. 2561 บริษัท ไทยเจนเนอรัล เอวิเอชั่น เทคโนโลยี จำกัด
- หลักสูตรการบริหารท่าอากาศยาน (Basic Airport Management Course : BAM. 5/61) พ.ศ. 2561 บริษัท ไทยเจนเนอรัล เอวิเอชั่น เทคโนโลยี จำกัด

บทสรุปผู้บริหาร

วัตถุประสงค์หลักของโครงการนี้ คือเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะให้กับคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช (กตป.) ในด้านแนวทางการติดตามประเมินผลการทำงานของ กสทช. และการส่งเสริมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยการศึกษาที่แบ่งออกเป็นสองส่วนหลัก ได้แก่ (1) การศึกษา ทฤษฎีจากแนวทางการปฏิบัติงานของ กตป. ในระยะที่ผ่านมา กรณีศึกษาต่างประเทศ และการจัดทำ Technology Foresight และ (2) การเปิดเวทีเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชนและผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย ก่อนที่จะสรุปผลการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อ กตป.

การศึกษาในลำดับแรก คือ การศึกษาวิธีการติดตามประเมินผลที่ กตป. ใช้ในปัจจุบัน พบว่า ปี 2562 กตป. ใช้กรอบการประเมินผล 2 ส่วน ได้แก่ (1) หลักธรรมาภิบาล และ (2) การประเมินแบบ Context Input Process Productivity (หรือที่เรียกว่า CIPP) โดยส่วนแรก หลักธรรมาภิบาลถูกใช้ เพื่อประเมินว่า กสทช. มีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพหรือไม่ มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบ ได้หรือไม่ และเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมกับการจัดทำนโยบายหรือไม่ และในส่วนที่ 2 หลัก CIPP ถูกใช้เพื่อประเมินว่าการทำงาน (โครงการหรือกิจกรรม) ของ กสทช. มีวัตถุประสงค์ที่เหมาะสมหรือไม่ มีประสิทธิภาพหรือไม่เมื่อเทียบกับทรัพยากรที่ใช้ไป มีกระบวนการ ทำงานที่เหมาะสมหรือไม่ และผลลัพธ์ที่ได้ ๓ ท้ายสุดตรงตามวัตถุประสงค์หรือไม่

เพื่อวิเคราะห์ว่าแนวทางที่ กตป. ใช้อยู่ในปัจจุบันเหมาะสมหรือไม่ ได้มีการศึกษารายงานของ OECD (2014) Best Practice Principles for Regulatory Policy, The Governance of Regulators ได้ให้ข้อเสนอไว้ว่าการติดตามประเมินผลหน่วยงานกำกับดูแล ประกอบไปด้วยสองส่วน ได้แก่ (1) การติดตามประเมินผลเรื่องธรรมาภิบาลของหน่วยงานกำกับดูแล และ (2) การติดตามประเมินผล งานของหน่วยงานกำกับดูแล ซึ่งการใช้หลักธรรมาภิบาลและหลัก CIPP มีความเหมาะสมอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม ยังได้มีการศึกษาแนวทางการติดตามประเมินผลรูปแบบอื่นๆ ที่จะช่วยให้การทำงานของ กตป. มีความครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ได้แก่ (1) การใช้แนวทางของ Cary Coglianese (2012) ที่จัดทำให้กับ OECD โดยแบ่งการประเมินประสิทธิภาพของหน่วยงานกำกับดูแลออกเป็นสี่ส่วน ได้แก่ ผลกระทบ/ประสิทธิผล (Impact / Effectiveness) ความคุ้มค่า (Cost-Effectiveness) ผลประโยชน์ สุทธิ/ประสิทธิภาพ (Net Benefit / Efficiency) ความเท่าเทียมและการกระจายผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม (Equity / Distributional Fairness) (2) การประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจหรือ การวิเคราะห์เชิงปริมาณ ด้วยแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์

ยังได้มีการจัดทำกรณีศึกษาการติดตามประเมินผลและแนวทางการคุ้มครองผู้บริโภคที่ดีในสี่ประเทศตัวอย่าง ได้แก่ ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และสิงคโปร์ โดยในส่วนแรกนั้น กตป. อาจเรียนรู้จากกรอบการติดตามประเมินผลแบบ Self-Assessment (การประเมินผลด้วยตนเอง) เช่น Regulator Performance Framework และกรอบ Design of a Contemporary Regulator ของออสเตรเลีย หรือกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของสิงคโปร์เป็นแบบอย่างให้ กสทช. ทดลองใช้ ส่วนในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ประเด็นที่ควรมีการศึกษาต่อ ได้แก่ การใช้วิธีไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบบ Alternative Dispute Resolution แบบสหราชอาณาจักร หรือการจัดทำมาตรฐานการให้บริการขั้นต่ำแบบประเทศสิงคโปร์ เป็นต้น

นอกจากนี้ เนื่องด้วยพลวัตของเทคโนโลยีและรูปแบบธุรกิจประเภทใหม่ๆ ผู้กำกับดูแลอุตสาหกรรมจึงจำเป็นต้องเข้าใจผลกระทบของเทคโนโลยีเหล่านี้ต่อกิจการสื่อสารโทรคมนาคม และการเข้ามาของธุรกิจรูปแบบใหม่ โดยได้มีการรวบรวมผลการศึกษาเกี่ยวกับแนวโน้มเทคโนโลยีรูปแบบใหม่ๆ ผลกระทบและศักยภาพของ 5G รวมไปถึงธุรกิจและระบบนิเวศรูปแบบใหม่ๆ และตัวอย่างสภาพอุตสาหกรรมในประเทศที่มีการจัดทำกรณีศึกษา

เมื่อการศึกษาขั้นสุดท้ายเสร็จสิ้น ได้มีการจัดประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นต่อร่างผลการศึกษาและข้อเสนอแนะการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช. ขึ้นทั้งหมด 2 ครั้ง ในวันที่ 22 มีนาคม 2564 ภายใต้วหัวข้อ “เทคโนโลยี 4.0 กับการบริหารคลื่นความถี่ไทย” และ “ทิศทางการกำกับดูแลอุตสาหกรรมคลื่นความถี่ไทย” ในวันที่ 23 มีนาคม 2564 โดยมีผู้เข้าร่วมการประชุม 95 ท่าน ซึ่งในวันแรกนั้น เป็นการเสวนาโดยผู้เชี่ยวชาญในอุตสาหกรรมโทรคมนาคม กิจการโทรทัศน์ วิทยุ ผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง รวมถึงตัวแทนจากภาคสื่อมวลชน ประเด็นที่มีการหารือจะรวมถึงการใช้งานคลื่นความถี่และเศรษฐกิจ การกำกับดูแลเทคโนโลยี 4.0 ผลการปฏิบัติงานของ กสทช. ที่ผ่านมา การส่งเสริมการแข่งขันในอุตสาหกรรม และการรู้ทันสื่อ ส่วนในวันที่สองเป็นการนำเสนอผลการศึกษาโดยตัวแทนของที่ปรึกษาและการเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมประชุม โดยมีการพูดถึงบทบาทของ กสทช. ในการกำกับดูแล การส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมและการเติบโตของอุตสาหกรรมและการส่งเสริมให้ผู้บริโภคเข้าถึงเทคโนโลยี

ลำดับสุดท้าย เป็นการให้ข้อเสนอแนะต่อ กตป. โดยแบ่งออกเป็น 5 ประเด็นสำคัญ ดังนี้

- ใช้ข้อมูลเชิงปริมาณ การวิเคราะห์เชิงปริมาณหรือแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ประกอบการติดตามและประเมินผล ซึ่งข้อได้เปรียบของแนวทางนี้ คือการเปรียบเทียบประสิทธิผลของทางเลือกการกำกับดูแลต่างๆ

- การใช้มาตรวัดที่เป็นสากลเพื่อสร้างมิติใหม่ในการติดตามประเมินผลงาน เช่น ITU Regulatory Tracker หรือกรอบปฏิบัติของผู้กำกับดูแลที่ดี เช่น Telecommunication Regulations Handbook ของ ITU หรือ Principles for Regulatory Policy, The Governance of Regulators ของ OECD (2014)
- การรับฟังความคิดเห็นผู้ประกอบการ ประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างต่อเนื่อง
- การใช้ประโยชน์จากการทำ Technology Foresight ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการจัดทำกฎระเบียบที่มีลักษณะเป็นการออกกฎระเบียบแบบ Ex-Ante
- การเรียนรู้จากกรณีศึกษาของต่างประเทศ เช่น การจัดทำ Do-Not-Call List การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบบ Alternative Dispute Resolution หรือการจัดทำมาตรฐานการให้บริการขั้นต่ำ เพื่อส่งเสริมการคุ้มครองผู้บริโภค ส่วนในด้านการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของ กสทช. อาจเรียนรู้จาก ITU ในด้านการมุ่งสู่ความเป็น Collaborative Regulator

สารบัญ

บทที่ 1 บทนำ.....	1-1
1.1 หลักการและเหตุผล.....	1-1
1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ.....	1-3
1.3 ขอบเขตการดำเนินงาน.....	1-3
1.4 คณะทำงาน	1-7
1.5 แผนการดำเนินงาน.....	1-8
1.6 การนำส่งรายงาน.....	1-9
บทที่ 2 การศึกษารายงานการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานของ กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. ปี 2562.....	2-1
2.1 บทบาทหน้าที่ และรายนามคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน และแนวทางการติดตามประเมินผล.....	2-1
2.1.1 ทบทวนบทบาทหน้าที่ของ กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช.	2-1
2.1.2 แนวทางการติดตามตรวจสอบประเมินผล	2-3
2.2 ผลการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน ในปี 2562	2-7
2.2.1 ผลการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานในภาพรวม.....	2-7
2.2.2 ผลการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานในรายประเด็น	2-25
2.2.3 ความเห็นของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน	2-47
2.2.4 ประเด็นและข้อเสนอแนะอื่นๆ ที่สมควรรายงานให้ กสทช. รัฐสภา และประชาชน รับทราบ	2-51
2.3 บทวิเคราะห์แนวทางการติดตามประเมินผลที่ กตป. ใช้อยู่ในปัจจุบัน	2-59
2.4 ตัวอย่างแนวทางการประเมินผลรูปแบบอื่นๆ.....	2-64
2.4.1 ข้อเสนอแนะการติดตามประเมินผลโดย Organisation for Economic Co-Operation and Development.....	2-64
2.4.2 การประเมินผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์เพื่อติดตามประเมินผลการทำงาน	2-68
บทที่ 3 กรณีศึกษาการปฏิบัติที่ดีในต่างประเทศ.....	3-1
3.1 การศึกษาแนวทางปฏิบัติที่ดี (Best Practice) ของต่างประเทศ	3-3
3.1.1 ออสเตรเลีย	3-3

สารบัญ (ต่อ)

3.1.2	สหรัฐอเมริกา	3-12
3.1.3	สหราชอาณาจักร	3-24
3.1.4	สิงคโปร์.....	3-31
3.2	ความแตกต่างระหว่างการกำกับดูแลโดยรัฐและการกำกับดูแลด้วยตัวเอง (Self-Regulation)	3-38
3.3	ความแตกต่างระหว่างการกำกับดูแลแบบ Ex-Ante และ Ex-Post	3-39
3.4	สรุปการศึกษาจากรายงาน Telecommunication Regulations Handbook.....	3-41
3.5	การศึกษาเรื่อง Best Practice Principles for Regulatory Policy, The Governance of Regulators	3-46
3.5.1	มิติที่ 1: มีบทบาทที่ชัดเจน (Role Clarity).....	3-48
3.5.2	มิติที่ 2: ระวังการผูกเข้าแทรกแซงและคงไว้ซึ่งความเชื่อมั่นต่อองค์กร (Preventing Undue Influence and Maintaining Trust)	3-50
3.5.3	มิติที่ 3: โครงสร้างองค์กรที่เอื้ออำนวยต่อการตัดสินใจ	3-53
3.5.4	มิติที่ 4: ภาระรับผิดชอบ (Accountability) และความโปร่งใส (Transparency) ..	3-54
3.5.5	มิติที่ 5: การเข้าหาผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Engagement).....	3-57
3.5.6	มิติที่ 6: ได้รับงบประมาณเพียงพอ (Funding).....	3-58
3.5.7	มิติที่ 7: การประเมินประสิทธิภาพการทำงาน (Performance Evaluation)	3-60
บทที่ 4	ผลการศึกษาแนวโน้มของเทคโนโลยีที่กระทบต่อการดำเนินงานของ กสทช.	4-1
4.1	การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 4 (The Fourth Industrial Revolution).....	4-2
4.1.1	การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการเข้ามาของดิจิทัล.....	4-2
4.1.2	แนวโน้มด้านเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัลระดับโลก	4-4
4.1.3	การเปลี่ยนแปลงในระดับอุตสาหกรรม	4-9
4.2	เทคโนโลยี 5G.....	4-15
4.2.1	รายงานโดย World Economic Forum (2019).....	4-15
4.2.2	แนวคิดเรื่อง 5G Micro Operator.....	4-22
4.3	แนวโน้มอุตสาหกรรมในประเทศกรณีศึกษา.....	4-23
4.3.1	ออสเตรเลีย	4-24

สารบัญ (ต่อ)

4.3.2	สหรัฐอเมริกา	4-26
4.3.3	สหราชอาณาจักร	4-28
4.3.4	สิงคโปร์ (ภาพรวมแนวโน้มในอาเซียน).....	4-31
บทที่ 5 การจัดประชุมระดมความคิดเห็น.....		5-1
5.1	กำหนดการประชุม	5-1
5.2	สรุปผลการประชุม หัวข้อ “เทคโนโลยี 4.0 กับการบริหารคลื่นความถี่ไทย”	5-4
5.3	สรุปผลการประชุม หัวข้อ “ทิศทางการกำกับดูแลอุตสาหกรรมคลื่นความถี่ไทย”	5-6
บทที่ 6 บทสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ		6-1
6.1	ข้อเสนอแนะการทำงานของ กตป. ในระยะต่อไป	6-1
6.1.1	ข้อเสนอแนะที่ 1 – การใช้ข้อมูลเชิงปริมาณ การวิเคราะห์เชิงปริมาณหรือแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์.....	6-1
6.1.2	ข้อเสนอแนะที่ 2 – การใช้มาตรวัดที่เป็นสากล.....	6-2
6.1.3	ข้อเสนอแนะที่ 3 – การทำ Stakeholder Engagement.....	6-5
6.1.4	ข้อเสนอแนะที่ 4 – การเรียนรู้จากกรณีศึกษาในต่างประเทศ	6-6
6.1.5	ข้อเสนอแนะที่ 5 – การใช้ประโยชน์จาก Technology Foresight	6-7
6.2	เอกสารเผยแพร่ผลการศึกษา.....	6-7
บรรณานุกรม.....		บ-1
ภาคผนวก ภาพบรรยากาศการประชุมระดมความคิดเห็น หัวข้อ “เทคโนโลยี 4.0 กับการบริหารคลื่นความถี่ไทย” และ “ทิศทางการกำกับดูแลอุตสาหกรรมคลื่นความถี่ไทย” ในวันที่ 22 – 23 มีนาคม 2564		ผ-1

สารบัญภาพ

ภาพที่ 2-1	โครงสร้างรายงานการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานของ กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขานุการ กสทช. ประจำปี 2562.....	2-3
ภาพที่ 2-2	กรอบแนวทางการติดตามตรวจสอบปี 2562	2-5
ภาพที่ 2-3	ข้อเสนอแนะการกำกับดูแลอุตสาหกรรมของ Organisation for Economic Co-operation and Development หรือ OECD.....	2-60
ภาพที่ 2-4	กลไกการส่งต่อผลกระทบของมาตรการกำกับดูแลอุตสาหกรรม	2-65
ภาพที่ 2-5	กรอบการแยกแยะประเด็นนโยบาย/กฎระเบียบ เพื่อการวิเคราะห์ประสิทธิผล	2-67
ภาพที่ 3-1	บทสรุปการศึกษา Best Practice ในต่างประเทศ	3-2
ภาพที่ 3-2	ภาพรวม Australian Communications and Media Authority (ACMA)	3-4
ภาพที่ 3-3	ผลลัพธ์ต่อผู้บริโภคจากการบังคับใช้ International Mobile Roaming Standard... ..	3-12
ภาพที่ 3-4	ภาพรวม Federal Communication Commissions.....	3-15
ภาพที่ 3-5	Do-Not-Call Registry ของสหรัฐอเมริกา.....	3-19
ภาพที่ 3-6	แผนภูมิ Intercarrier Compensation Fees ในสหรัฐอเมริกา.....	3-21
ภาพที่ 3-7	ผลกระทบที่คาดไม่ถึงจากการกำกับดูแลแบบ Ex-Ante.....	3-23
ภาพที่ 3-8	ภาพรวม Ofcom.....	3-24
ภาพที่ 3-9	ภาพรวม Infocomm and Media Development Authority.....	3-33
ภาพที่ 3-10	ความแตกต่างระหว่างการกำกับดูแลโดยรัฐ และการกำกับดูแลด้วยตัวเอง (Self-Regulation)	3-40
ภาพที่ 3-11	สรุปความแตกต่างระหว่างการกำกับดูแลแบบ Ex-Ante และ Ex-Post	3-35
ภาพที่ 4-1	ผลกระทบของเทคโนโลยี 4.0 ต่อการบริโภคข้อมูลและเนื้อหา	4-10
ภาพที่ 4-2	แนวโน้มสำคัญในอุตสาหกรรมสื่อ.....	4-10
ภาพที่ 4-3	แนวโน้มสำคัญในอุตสาหกรรมสื่อสารโทรคมนาคม.....	4-11
ภาพที่ 4-4	เทคโนโลยี 4.0 ที่กำลังเข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจภายในปี ค.ศ. 2030.....	4-12
ภาพที่ 4-5	ผลกระทบจากการเข้ามาของเทคโนโลยี Internet of Things (IoT).....	4-13
ภาพที่ 4-6	ผลกระทบของเทคโนโลยี 4.0 ต่อการใช้ชีวิตในบ้าน	4-13
ภาพที่ 4-7	ผลกระทบของเทคโนโลยี 4.0 ต่อการใช้ชีวิตในเมือง.....	4-14
ภาพที่ 4-8	ผลกระทบจากการใช้ประโยชน์จากข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data)	4-14
ภาพที่ 4-9	ระบบนิเวศของ Micro Operator	4-23

สารบัญภาพ (ต่อ)

ภาพที่ 4-10	ผลกระทบของ 5G ต่อเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกาในคริสต์ทศวรรษที่ 2020.....	4-27
ภาพที่ 5-1	กำหนดการประชุมระดมความคิดเห็นวันที่ 1	5-2
ภาพที่ 5-2	กำหนดการประชุมระดมความคิดเห็นวันที่ 2	5-3
ภาพที่ 6-1	วิวัฒนาการของการกำกับดูแลอุตสาหกรรมโทรคมนาคม	6-4
ภาพที่ 6-2	แนะนำคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช	6-9
ภาพที่ 6-3	การทำงานของ กตป.....	6-10
ภาพที่ 6-4	ตัวอย่างการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของ กตป.....	6-11
ภาพที่ 6-5	ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการทำงานของ กตป. ในอนาคต	6-12

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1-1	คณะกรรมการของบริษัทฯ.....	1-7
ตารางที่ 1-2	แผนการดำเนินงาน.....	1-8
ตารางที่ 3-1	ตัวอย่างมาตรฐานการให้บริการพื้นฐานของบริการอินเทอร์เน็ตแบบมีสาย Fixed-Line Broadband Internet Access Services (Fibre Broadband Services)	3-34
ตารางที่ 3-2	คำแนะนำด้านโครงสร้างการบริหารจัดการอุตสาหกรรมสื่อสารโทรคมนาคมของ ITU...3-42	
ตารางที่ 3-3	ประโยชน์ของกิจกรรมเพื่อสร้างเสริมประสิทธิภาพ การปฏิบัติงานของหน่วยงาน กำกับดูแล.....	3-45
ตารางที่ 4-1	แนวโน้มที่นำไปสู่การให้บริการแบบ Micro Operator.....	4-22
ตารางที่ 6-1	ตัวอย่างข้อมูลบางส่วนที่ใช้เพื่อจัดทำ ITU ICT Regulator Tracker	6-3

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 70 กำหนดให้มี “คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน” ขึ้นคณะหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 72 กล่าวคือ ติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการและบริหารงานของ กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. แล้วแจ้งผลให้ กสทช. ทราบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี และให้ กสทช. นำรายงานดังกล่าวเสนอต่อรัฐสภา พร้อมรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของ กสทช. ตามมาตรา 76 และเปิดเผยรายงานดังกล่าวให้ประชาชนทราบทางระบบเครือข่ายสารสนเทศของสำนักงาน กสทช. หรือวิธีการอื่นที่เห็นสมควร โดยการประเมินดังกล่าวต้องอยู่บนพื้นฐานข้อเท็จจริงและข้อมูลต่างๆ และต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียประกอบด้วย คณะกรรมการอำนวยการมอบหมายให้หน่วยงานหรือองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเป็นผู้รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ และประเมินผลเพื่อประโยชน์ในการจัดทำ รายงาน และมาตรา 73 กำหนดให้ รายงานตามมาตรา 72 อย่างน้อยจะต้องมีเนื้อหาประกอบด้วย (1) ผลการปฏิบัติงานของ กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. (2) รายงานข้อเท็จจริงหรือข้อสังเกตจากการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะ (3) ความเห็นเกี่ยวกับรายงานประจำปีของ กสทช. ได้จัดทำขึ้นตามมาตรา 72 และ (4) เรื่องอื่นๆ ที่เห็นสมควรรายงานให้ กสทช. รัฐสภา หรือประชาชนทราบ

ภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน ที่จะต้องติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานของ กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแล (Regulator) กิจการด้านการสื่อสารของชาติ ครอบคลุมทั้งกิจการวิทยุกระจายเสียง กิจการวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม หรือกล่าวโดยสรุป กสทช. นั้นทำหน้าที่ในการบริหารคลื่นความถี่ กำกับการดูแลการประกอบกิจการ รวมถึงส่งเสริมสนับสนุนการประกอบกิจการ การคุ้มครองผู้บริโภคป้องกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์จากผู้บริโภคโดยไม่เป็นธรรม หรือสร้างภาระแก่ผู้บริโภคเกินความจำเป็น บริการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเพื่อ

ประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาอุตสาหกรรมวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เป็นอุตสาหกรรมที่มีพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงด้านสภาพแวดล้อมอย่างรวดเร็วทั้งในด้านรูปแบบการให้บริการ เทคโนโลยีที่ใช้ในการให้บริการ สภาพตลาดและการแข่งขัน ในอุตสาหกรรม ตลอดจนพฤติกรรมและความต้องการใช้บริการโทรคมนาคมและบริการสื่อเนื้อหาของผู้บริโภค ซึ่งการดำเนินการและการบริหารงานของ กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. มีแนวทาง กฎกติกา ระดับนานาชาติเป็นมาตรฐานสากล มีการศึกษาเปรียบเทียบกับหน่วยงานกำกับดูแลการสื่อสารในต่างประเทศมาเป็นแนวปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

สำหรับคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน ชุดปัจจุบันเข้ารับหน้าที่ปฏิบัติงานตั้งแต่วันที่ 28 มีนาคม 2562 ตามประกาศสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เรื่อง คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน มาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ได้ประกาศรายชื่อคณะกรรมการฯ จำนวน 5 คน 5 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านกิจการกระจายเสียง (2) ด้านกิจการโทรทัศน์ (3) ด้านกิจการโทรคมนาคม (4) ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค และ (5) ด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นผู้ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการและการบริหารงาน กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. นอกจากความรู้ความเชี่ยวชาญในการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลแล้ว ความรู้ความเข้าใจในการกำกับดูแลกิจการสื่อสารเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งที่คณะกรรมการฯ ต้องรู้และเข้าใจเป็นอย่างดี คณะกรรมการฯ เกิดขึ้นจากมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ คณะกรรมการฯ ชุดนี้เป็นชุดที่สอง การดำเนินการที่เกี่ยวข้องยังมีข้อจำกัดและจำเป็นจะต้องมีกรอบแนวทางในการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลหน่วยงานกำกับดูแล รูปแบบการดำเนินงานที่เป็นมาตรฐานของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน หน่วยงานกำกับดูแลหรือเทียบเคียงกรณีในต่างประเทศ ทั้งในยุโรป สหรัฐอเมริกา เอเชีย ออสเตรเลีย รวมถึงองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ อุตสาหกรรมโทรคมนาคม การคุ้มครองผู้บริโภค และการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดบทบาทที่เหมาะสมและนำไปสู่การพัฒนากระบวนการทำงานของคณะกรรมการฯ ต่อไป จึงเห็นควรให้มีการจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาแนวทางการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการและการบริหารงานของหน่วยงานกำกับดูแลกิจการสื่อสาร และแนวโน้มอุตสาหกรรมในกิจการสื่อสาร

1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ

- 1.2.1) เพื่อศึกษากรอบแนวทางการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการและการบริหารงานของหน่วยงานกำกับดูแลหรือหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติที่ดี (Best Practice) และมีมาตรฐานตามหลักสากล
- 1.2.2) เพื่อศึกษารูปแบบการดำเนินงานที่เป็นมาตรฐานของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานกำกับดูแลหรือเทียบเคียงที่เหมาะสม
- 1.2.3) เพื่อศึกษาแนวโน้มของอุตสาหกรรมในกิจการสื่อสาร ได้แก่ อุตสาหกรรมวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และอุตสาหกรรมโทรคมนาคม องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้ง 5 ด้าน ประกอบด้วย ด้านกิจการกระจายเสียง ด้านกิจการโทรทัศน์ ด้านกิจการโทรคมนาคม ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค และด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงประเด็นที่กำลังเป็นที่สนใจในอุตสาหกรรมวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และอุตสาหกรรมโทรคมนาคม รวมถึงประเด็นการคุ้มครองผู้บริโภคและการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- 1.2.4) เพื่อนำผลการศึกษามาใช้ประโยชน์ในการเป็นแนวทางการกำหนดบทบาทที่เหมาะสมและนำไปสู่การพัฒนากระบวนการทำงานของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน

1.3 ขอบเขตการดำเนินงาน

เพื่อให้การจ้างที่ปรึกษาเพื่อการศึกษาแนวทางการตรวจสอบติดตาม และประเมินผลการดำเนินการและการบริหารงานของหน่วยงานกำกับดูแลกิจการสื่อสาร และแนวโน้มอุตสาหกรรมในกิจการสื่อสาร เป็นไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ มีขอบเขตการดำเนินงานดังนี้

- 1.3.1) ที่ปรึกษาจะต้องจัดการประชุมระหว่างที่ปรึกษากับคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน และ/หรือ กรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างที่ปรึกษา และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำความเข้าใจในรายละเอียดขั้นต้นก่อนจัดทำรายงานผลการศึกษาขั้นต้น (Inception Report) มีผู้เข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่า 10 คน โดยที่ปรึกษาเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดประชุมดังกล่าว ซึ่งอัตราค่าใช้จ่ายในการจัดประชุมเป็นไปตามระเบียบ กสทช.

- 1.3.2) จัดทำรายงานผลการศึกษารายงาน (Inception Report) อย่างน้อยต้องประกอบไปด้วย การวางแผนการดำเนินการศึกษา วิธีดำเนินงาน รายละเอียดขั้นตอนดำเนินงาน ระยะเวลา ดำเนินงาน โครงสร้างบุคลากรของที่ปรึกษา ผลที่คาดว่าจะได้รับ และผลงานที่จะส่งมอบ โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจาก กสทช. ก่อนดำเนินการ
- 1.3.3) ทำการศึกษาข้อมูลจากรายงานการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานของ กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. ประจำปี 2562 ที่ได้ดำเนินการแล้วเสร็จนั้น เพื่อนำข้อมูลมาใช้ประโยชน์ประกอบการศึกษาวิเคราะห์ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง
- 1.3.4) ทำการศึกษาเปรียบเทียบกรอบแนวทาง และรูปแบบการดำเนินงานด้านการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการและการบริหารงานของหน่วยงานกำกับดูแลหรือหน่วยงานภาครัฐในด้านการดำเนินงานของประเทศที่เป็นตัวอย่างที่ดี (Best Practice) ในการ ติดตามตรวจสอบ และประเมินผลหน่วยงานกำกับดูแลหรือหน่วยงานภาครัฐ และประเทศที่มี สภาพแวดล้อมและข้อจำกัดใกล้เคียงกับประเทศไทยจำนวนไม่น้อยกว่า 4 ประเทศ ในทวีปสหรัฐอเมริกา ทวีปยุโรป ทวีปเอเชีย และทวีปออสเตรเลีย โดยมีเนื้อหาครอบคลุม ประเด็นดังนี้
 - 1.3.4.1) ลักษณะการดำเนินงานของหน่วยงานติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการ ดำเนินการ และการบริหารงานของหน่วยงานกำกับดูแลในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมหรือหน่วยงานภาครัฐ
 - 1.3.4.2) รูปแบบการดำเนินงานที่เป็นมาตรฐานของคณะกรรมการติดตามและประเมินผล การปฏิบัติงานของหน่วยงานกำกับดูแล หรือเทียบเคียง
 - 1.3.4.3) กรอบแนวทางการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการและการ บริหารงานของหน่วยงานกำกับดูแลหรือหน่วยงานภาครัฐในด้านการดำเนินงาน (Performance Audit)
 - 1.3.4.4) ลักษณะ บทบาท และแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานที่ดำเนินการคุ้มครอง ผู้บริโภค และการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม
 - 1.3.4.5) คุณภาพของบริการ การจัดการและการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนในกิจการ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ประเด็นร้องเรียน สถิติเรื่องร้องเรียนในประเด็นต่างๆ การให้ข้อมูล ของบริษัทผู้ให้บริการ เป็นต้น

- 1.3.4.6) กฎหมายในต่างประเทศที่เป็นตัวอย่างที่ดีเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค และส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 1.3.5) ทำการศึกษาแนวโน้มของอุตสาหกรรมในกิจการสื่อสาร ได้แก่ อุตสาหกรรมวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ และอุตสาหกรรมโทรคมนาคม องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานทั้ง 5 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านกิจการกระจายเสียง (2) ด้านกิจการโทรทัศน์ (3) ด้านกิจการโทรคมนาคม (4) ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค และ (5) ด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงประเด็นที่กำลังเป็นที่สนใจในอุตสาหกรรมวิทยุและโทรทัศน์ อุตสาหกรรมโทรคมนาคม รวมถึงประเด็นการคุ้มครองผู้บริโภคและการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในประเทศที่ทำการศึกษาเปรียบเทียบกับขอบเขตการดำเนินงานข้อ 4.4
- 1.3.6) จัดการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะในระดับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม วุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานด้านการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานฯ นักวิชาการ บุคลากรภาคประชาสังคม เป็นต้น โดยจัดการประชุม จำนวน 2 เรื่อง มีผู้เข้าร่วมครั้งละไม่น้อยกว่า 40 คน ซึ่งที่ปรึกษาเป็นผู้ประสานงานเพื่อเชิญบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมการประชุม พร้อมทั้งบริหารจัดการการประชุมให้เรียบร้อย จัดทำเอกสาร/สื่อประกอบการประชุม และสรุปผลการประชุม โดยที่ปรึกษาเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดประชุมตามระเบียบ กสทช.
- 1.3.7) ทำการรวบรวม เรียบเรียง วิเคราะห์ และสรุปผลการศึกษาเชิงลึก เกี่ยวกับแนวทางการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการและการบริหารงานของหน่วยงานกำกับดูแลหรือหน่วยงานภาครัฐในด้านการดำเนินงาน รูปแบบการดำเนินงานที่เป็นมาตรฐานของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานกำกับดูแลหรือเทียบเคียงที่เหมาะสม แนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานที่ดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคและส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม และองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานในประเทศที่เป็นตัวอย่างที่ดี (Best Practice) ของการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการและการบริหารงานของหน่วยงานกำกับดูแลหรือหน่วยงานภาครัฐ

- 1.3.8) จัดทำข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน
- 1.3.9) จัดทำสรุปผลการศึกษาเพื่อใช้สำหรับเผยแพร่ทางระบบสารสนเทศ โดยออกแบบให้เข้าใจง่าย เป็นสื่อที่น่าสนใจ เช่น infographic จำนวน 1 ชุด
- 1.3.10) จัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) ประกอบด้วย บทสรุปผู้บริหาร ผลการศึกษา วิเคราะห์ ข้อเสนอแนะ ตามขอบเขตการดำเนินงานข้อ 4.1 - 4.9 โดยให้นำเสนอ (ร่าง) รายงานฉบับสมบูรณ์ (Draft Final Report) จัดทำเป็นรูปเล่มจำนวน 10 ฉบับ พร้อมบันทึกข้อมูลในรูปแบบไฟล์ดิจิทัล (.doc .pdf) ลงในแฟลชไดรฟ์ นำเสนอต่อคณะกรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างที่ปรึกษาและดำเนินการปรับปรุงตามความเห็นของคณะกรรมการตรวจรับพัสดุฯ และผู้ที่เกี่ยวข้อง เมื่อผ่านความเห็นชอบแล้วให้จัดพิมพ์เป็นรายงานฉบับสมบูรณ์
- 1.3.11) จัดพิมพ์รายงานฉบับสมบูรณ์ จำนวน 100 เล่ม ซึ่งมีคุณสมบัติอย่างน้อย ดังนี้
 - ปกใช้กระดาษอาร์ต ไม่ต่ำกว่า 190 แกรม พิมพ์สี่สีเคลือบพีวีซี
 - เนื้อในใช้กระดาษนอมสายตาไม่ต่ำกว่า 75 แกรม พิมพ์สี่สี
 - การเข้าเล่มใช้วิธีไสกาวหรือที่ดีกว่า

1.4 คณะทำงาน

คณะทำงานของบริษัทฯ ที่จะปฏิบัติงานในโครงการนี้ เป็นดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1-1 คณะทำงานของบริษัทฯ

ตำแหน่ง / หน้าที่	รายชื่อ
หัวหน้าโครงการ	ดร. รัชดา เจียสกุล
ผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	นายสรณ์รัตน์ เกตรารัตน์
ผู้เชี่ยวชาญด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์	นางสาวปรีชญา ยุทธมานพ
ผู้เชี่ยวชาญด้านการตรวจสอบ ติดตามประเมินผล การบริหารความเสี่ยง	นางมนัสขวัญชนก ชาณปรีชาเศรษฐ์
ผู้เชี่ยวชาญด้านภาษาต่างประเทศและการสื่อสาร	นางสาวทิพพร เหล่าสุนทร
ผู้ช่วยนักวิจัย	นางจิตติมา เกตรารัตน์

1.5 แผนการดำเนินงาน

ตารางที่ 1-2 แผนการดำเนินงาน

	กิจกรรมภายใต้โครงการ	เดือน 1				เดือน 2				เดือน 3				เดือน 4				เดือน 5				
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	
1	กระบวนการวางแผนและเตรียมการศึกษา																					
1.1	วางแผนการดำเนินการศึกษา วิธีดำเนินงาน รายละเอียดขั้นตอนดำเนินงาน																					
1.2	โครงสร้างบุคลากรของที่ปรึกษา																					
2	การศึกษาเบื้องต้น																					
2.1	การศึกษาข้อมูลจากรายงานการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานของ กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. ประจำปี 2562																					
2.2	ศึกษาแนวปฏิบัติที่ดี (Best Practice) ในประเทศกรณีศึกษา																					
	คัดเลือกประเทศที่จะทำกรณีศึกษา																					
	ดำเนินการศึกษาลักษณะการดำเนินงานของหน่วยงานติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการ รูปแบบการดำเนินงาน กรอบแนวทางการติดตาม ตรวจสอบ แนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานที่ดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภค และการจัดการและการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน																					
2.3	ทำการศึกษาแนวโน้มของอุตสาหกรรมในกิจการสื่อสาร																					
2.4	จัดทำข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน																					
	จัดทำร่างข้อเสนอแนะ																					
	ปรับปรุงข้อเสนอแนะตามความเห็นของคณะกรรมการและตามความคิดเห็นที่ได้รับจากการประชุมระดมความคิดเห็น																					
2.5	การจัดประชุมเพื่อระดมความคิดเห็น																					
2.6	จัดทำสรุปผลการศึกษาเพื่อใช้สำหรับเผยแพร่ทางระบบสารสนเทศ																					
2.7	การจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์																					
	การเตรียมการจัดทำ																					
	การพิมพ์เล่มรายงานฉบับสมบูรณ์																					
3	การประชุมรายงานความคืบหน้ากับ กสทช.																					
4	การจัดส่งรายงานตามงวดงาน																					*

* ในการทำรายงานฉบับสมบูรณ์ จะมีปกซึ่งใช้กระดาษอาร์ต ไม่ต่ำกว่า 190 แกรม พิมพ์สี่สีเคลือบพีวีซี เนื้อในใช้กระดาษถนอมสายตา ไม่ต่ำกว่า 75 แกรม พิมพ์สี่สี และมีการเข้าเล่มใช้วิธีไสกาวหรือที่ตีกาว

บริษัทฯ นำเสนอแผนการดำเนินงานโดยละเอียด และตัวอย่างผลการศึกษา ไว้ในบทที่ 2

1.6 การนำส่งรายงาน

การส่งมอบงาน บริษัทฯ จะส่งมอบงานตามงวดงาน ดังนี้

งวดที่ 1 กำหนดจ่ายค่าจ้างร้อยละ 15 ของค่าจ้างทั้งหมด ภายใน 30 วัน นับจากวันลงนามในสัญญาว่าจ้างที่ปรึกษา บริษัทฯ จะส่งมอบดังต่อไปนี้

- การประชุมตามขอบเขตการดำเนินงานข้อ 4.1
- รายงานผลการศึกษาขั้นต้น (Inception Report) ครอบคลุมเนื้อหาตามข้อ 4.2 โดยจัดทำเป็นรูปเล่มจำนวน 10 ฉบับ พร้อมบันทึกข้อมูลในรูปแบบไฟล์ดิจิทัล (.doc และ .pdf) ลงในแฟลชไดรฟ์

งวดที่ 2 กำหนดจ่ายค่าจ้างร้อยละ 40 ของค่าจ้างทั้งหมด ภายใน 90 วัน นับจากวันลงนามในสัญญาว่าจ้างที่ปรึกษา บริษัทฯ จะส่งมอบดังต่อไปนี้

- การประชุมตามขอบเขตการดำเนินงานข้อ 4.6
- รายงานความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (Progress Report) ครอบคลุมเนื้อหาตามข้อ 4.3 ถึงข้อ 4.6 โดยจัดทำเป็นรูปเล่มจำนวน 10 ฉบับ พร้อมบันทึกข้อมูลในรูปแบบไฟล์ดิจิทัล (.doc .pdf) ลงในแฟลชไดรฟ์

งวดที่ 3 กำหนดจ่ายค่าจ้างร้อยละ 45 ของค่าจ้างทั้งหมด ภายใน 150 วัน นับจากวันลงนามในสัญญาว่าจ้างที่ปรึกษา บริษัทฯ จะส่งมอบ ดังต่อไปนี้

- ผลงานตามขอบเขตการดำเนินงานข้อ 4.9 บันทึกข้อมูลในรูปแบบไฟล์ดิจิทัล (.doc .pdf) ลงในแฟลชไดรฟ์
- รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) ตามขอบเขตการดำเนินงานข้อ 4.10 จำนวน 100 เล่ม ตามขอบเขตการดำเนินงานข้อ 4.11

บทที่ 2

การศึกษารายงานการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานของ กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. ปี 2562

ในบทนี้ ที่ปรึกษาจะนำเสนอผลการศึกษารายงานการติดตามตรวจสอบ และประเมินผล การปฏิบัติงานของ กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. ปี 2562 โดยเนื้อหาแบ่งออกเป็น สามส่วน ได้แก่

- (1) การทบทวนบทบาทหน้าที่ของ กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. และ กรอบแนวทางที่ใช้ติดตามประเมินผล กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. ในปี 2562
- (2) ผลการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานของ กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. ปี 2562 ในภาพรวมและในระดับกิจกรรม/โครงการแต่ละด้าน
- (3) บทวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนของกรอบแนวทางการติดตามตรวจสอบประเมินผลที่ใช้ ในปี 2562
- (4) ตัวอย่างกรอบแนวทางการประเมินผลแบบอื่นๆ

2.1 บทบาทหน้าที่ และรายนามคณะกรรมการติดตามและประเมินผล การปฏิบัติงาน และแนวทางการติดตามประเมินผล

2.1.1 ทบทวนบทบาทหน้าที่ของ กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช.

ประเทศไทยมีอุตสาหกรรมโทรคมนาคมที่มีพัฒนาการสูงและมีความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง เป็นอุตสาหกรรมที่มีขนาดใหญ่ มีผู้ประกอบการหลายราย และประชาชนชาวไทยทุกคนเป็นผู้รับบริการ หรือกล่าวได้ว่า เป็นอุตสาหกรรมที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชากรในวงกว้าง เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ประกอบกับมีการใช้งานคลื่นความถี่อันเป็นสมบัติของสาธารณะ ดังนั้น เพื่อให้กิจกรรมทางธุรกิจในอุตสาหกรรมนี้ก่อประโยชน์สูงสุดต่อสาธารณะ จึงจำเป็นต้องมีการกำกับดูแล โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบ

กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) โดยมีบทบาทหน้าที่หลักคือ การจัดสรรคลื่นความถี่ การอนุญาตและการกำกับประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการวิทยุคมนาคม และกิจการโทรคมนาคม

อนึ่ง เพื่อให้การปฏิบัติงานของ กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. เป็นไปตามวัตถุประสงค์การจัดตั้ง มีความโปร่งใส มีความเป็นสากล และเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมโทรคมนาคมและการสื่อสาร จึงควรมีการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานเพื่อติดตามและประเมินผลงานของ กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. เพื่อให้การกำกับกิจการโทรคมนาคมสื่อสารมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามหลักสากล เกื้อกูลต่อการเติบโตของอุตสาหกรรมและก่อให้เกิดสาธารณประโยชน์สูงสุด

คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานจึงได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยอาศัยอำนาจจากมาตรา 72 ประกอบกับมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีอำนาจหน้าที่ติดตามตรวจสอบ ประเมินผลการดำเนินการและการบริหารงานของ กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. และจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา รวมถึงเปิดเผยรายงานดังกล่าวให้ประชาชนได้รับทราบ

คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน ชุดปัจจุบันเข้ารับหน้าที่ปฏิบัติงานตั้งแต่วันที่ 28 มีนาคม 2562 ประกอบไปด้วยกรรมการ 5 คน อันได้แก่

- | | |
|--------------------------------------|---|
| 1) นายณภัทร วินิจฉัยกุล | กรรมการด้านกิจการกระจายเสียง |
| 2) ดร. บัณฑิต ตั้งประเสริฐ | กรรมการด้านกิจการโทรทัศน์ |
| 3) พันเอก ดร. พีรวัส พรหมกลัดพะเนาวิ | กรรมการด้านกิจการโทรคมนาคม |
| 4) ดร. พันธุ์ศักดิ์ จันทร์ปัญญา | กรรมการด้านการคุ้มครองผู้บริโภค |
| 5) นายไพโรจน์ โพธิ์ไสย | กรรมการด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ
ของประชาชน |

2.1.2 แนวทางการติดตามตรวจสอบประเมินผล

โครงสร้างรายงานการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานของ กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. ปี 2562 เป็นดังที่เสนอในภาพที่ 2-1

ภาพที่ 2-1 โครงสร้างรายงานการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานของ กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. ประจำปี 2562



ที่มา: คณะกรรมการติดตามและประเมินผล (กตป.) (2563) รายงานการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานของ กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. ประจำปี 2562

สำหรับกระบวนการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน คำนึงถึงการดำเนินงานของ กสทช. สำนักงาน กสทช. ด้วยและเลขาธิการ กสทช. 5 มิติ ได้แก่

- ด้านกิจการกระจายเสียง
- ด้านกิจการโทรทัศน์
- ด้านกิจการโทรคมนาคม
- ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค
- ด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

โดยวัตถุประสงค์ของการติดตามตรวจสอบ เป็นดังต่อไปนี้

- เพื่อให้เกิดกระบวนการและกลไกในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนา
- เพื่อมุ่งหวังให้เกิดการปรับปรุง พัฒนาความสามารถในการปฏิบัติงานของสำนักงาน กสทช. ให้เกิดควมมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ได้มาตรฐานในการกำกับดูแลกิจการสื่อสาร
- เพื่อเป็นช่องทางการสื่อสารการดำเนินงานระหว่าง กสทช. สำนักงาน กสทช. ผู้ประกอบการ ประชาชน และผู้บริโภค
- เพื่อสร้างโอกาสในพัฒนาการติดตามและประเมินผลสะท้อนความต้องการที่แท้จริงของผู้บริโภค

กรอบแนวทางการติดตามตรวจสอบที่ใช้ในปี 2562 เป็นดังที่นำเสนอในภาพที่ 2-2 โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วนหลักๆ ได้แก่ (1) การประเมินผลในภาพรวมว่าการดำเนินงานของ กสทช. ส่งผลอย่างไรต่อทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวม โดยพิจารณาความสอดคล้องของกิจกรรมของ กสทช. กับกรอบการดำเนินงานระดับประเทศและแผนแม่บทของ กสทช. (2) การประเมินผลงานในระดับกิจกรรมและโครงการโดยใช้หลักธรรมาภิบาลและหลัก CIPP (รายละเอียดได้รับการนำเสนอไว้ในส่วนต่อไป) และ (3) การให้ความเห็นเพิ่มเติมในรายกิจกรรมหรือการทำงานในแต่ละมิติ ผ่านการวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะการดำเนินงานที่เหมาะสมในระยะต่อไป

ภาพที่ 2-2 กรอบแนวทางการติดตามตรวจสอบปี 2562



ที่มา: คณะกรรมการติดตามและประเมินผล (กตป.) (2563) รายงานการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานของ กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขานุการ กสทช. ประจำปี 2562

สำหรับการติดตามตรวจสอบกิจกรรมของ กสทช. ในปี 2562 คณะกรรมการใช้หลักการและกรอบการประเมินผล 2 หลักการ ได้แก่ (1) หลักธรรมาภิบาล และ (2) รูปแบบการประเมินแบบ CIPP หรือการประเมินแบบ Context Input Process Productivity โดยมีรายละเอียดดังนี้

การประเมินโดยใช้หลักธรรมาภิบาล

ในการพิจารณาผลการดำเนินงานขององค์กรโดยการใช้หลักธรรมาภิบาล จะแบ่งออกเป็น 4 ประเด็น ได้แก่

- **การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)** ซึ่งคือการนำแนวทางการบริหารงานภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐ อันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานในหลายๆ ด้าน โดยคำนึงทั้งในด้านประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพ (Effective) และการตอบสนอง (Responsive)
- **ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value)** กล่าวคือ การดำเนินงานขององค์กรมีการใช้อำนาจตามกฎหมายยกฐานะเทียบอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ

และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งแนวคิดนี้เป็นพื้นฐานที่สำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐและบุคลากรทุกระดับในองค์กรให้มีความตระหนักถึงความสำคัญของธรรมาภิบาล ประกอบด้วยหลักนิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม และความคุ้มค่า รวมไปถึงยุทธศาสตร์ในหลายๆ ด้าน ประกอบด้วย หลักการรับผิดชอบต่อ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หลักความเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลักความเสมอภาค (Equity)

- **ความรับผิดชอบต่อการบริหาร (Administrative Responsibility)** คือ ความสัมพันธ์กับบริบทการบริหารปกครองบ้านเมืองแนวใหม่
- **ประชารัฐ (Participatory State)** คือ ประชาชน รัฐ และเอกชน ร่วมมือกันในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยความร่วมมือของรัฐ ประชาชนและเอกชน เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ และขับเคลื่อนพัฒนา ที่จะทำให้เกิดประชาธิปไตย ลดอำนาจการผูกขาด ส่งเสริมการเปิดเสรี สนับสนุนการแข่งขัน ทำให้ประเทศและรัฐเป็นของประชาชนเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

การประเมินโดยใช้หลัก CIPP

การประเมินโดยหลัก CIPP หรือ Context Input Process Product มีองค์ประกอบทั้งหมด 4 ส่วน ได้แก่

การประเมินบริบท (Context Evaluation) – การประเมินบริบทหรือสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ประกอบด้วย การประเมิน 4 ส่วน ได้แก่ (1) ความจำเป็นโดยพื้นฐาน (2) สภาพการดำเนินงานปัจจุบัน (3) การดำเนินงานของต่างประเทศ และ (4) ประโยชน์ของการดำเนินงาน

การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) – การประเมินปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงาน ประกอบด้วย การประเมิน ใน 3 ส่วน ได้แก่ (1) อัตรากำลังหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (2) ทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินการ และ (3) ระยะเวลาตลอดการดำเนินการ

การประเมินกระบวนการทำงาน (Process Evaluation) – การประเมินกระบวนการทำงาน ประกอบด้วย การประเมิน 3 ส่วน ได้แก่ (1) กระบวนการดำเนินงาน (2) การกระจายอำนาจ และ (3) การจัดทำและเผยแพร่การดำเนินการ

การประเมินผลผลิต (Product Evaluation) – การประเมินผลผลิตของการดำเนินงาน ประกอบด้วย การประเมิน 2 ส่วน ได้แก่ (1) สิ่งที่ได้จากการดำเนินการ และ (2) ผลกระทบต่อการดำเนินการ

ที่ปรึกษาได้สรุปผลการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของ กสทช. ในปี 2562 มาในรายงานส่วนต่อไป

2.2 ผลการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน ในปี 2562

2.2.1 ผลการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานในภาพรวม

ในส่วนแรกนั้น คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช (กตป.) ประเมินผล กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. เทียบกับกรอบกฎหมาย แผนหรือยุทธศาสตร์ระดับประเทศ เพื่อให้ความเห็นในภาพรวมว่า กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายไว้หรือไม่ โดยพิจารณาแผนการดำเนินงาน กิจกรรม หรือโครงการที่ได้ดำเนินการเทียบกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของแผนหรือยุทธศาสตร์ระดับประเทศที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในที่นี้ได้แก่

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
- ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี
- แผนการปฏิรูปประเทศ
- แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

นอกจากที่กล่าวไป กตป. ยังประเมินผลความคืบหน้าการดำเนินงานของ กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. เทียบกับแผนการดำเนินงานของ กสทช. ดังต่อไปนี้

- แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ (พ.ศ. 2562)
- แผนแม่บทการประกอบกิจการโทรคมนาคมฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2562 – 2566)
- แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2555 – 2559)

บทสรุปผลการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ปี 2562 ในส่วนแรกเป็นดังต่อไปนี้

➤ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี 2540, 2550 และ 2560 ได้ระบุบทบาทหน้าที่ของ กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. ไว้ดังต่อไปนี้

มาตรา 40 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

ระบุไว้ว่า “คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม”

มาตรา 47 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550)

ระบุไว้ว่า “คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติ เพื่อประโยชน์สาธารณะ ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม”

มาตรา 60 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560)

ระบุไว้ว่า “รัฐต้องรักษาไว้ซึ่งคลื่นความถี่และสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียมอันเป็นสมบัติของชาติเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน การจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง ไม่ว่าจะใช้เพื่อส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคม หรือเพื่อประโยชน์อื่นใด ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะ รวมตลอดทั้งการให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ด้วย”

มาตรา 274 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560)

ระบุไว้ว่า “ให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม แห่งชาติตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 เป็นองค์กรตามมาตรา 60 วรรคสาม”

ข้อความที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับทำให้เกิดการตรากฎหมายลูก 2 ฉบับ ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 และ (2) พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ซึ่งระบุให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการ

โทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ทำหน้าที่บริหารจัดการคลื่นความถี่ และกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม

การติดตามประเมินผลในส่วนนี้ มีใจความสำคัญ คือเพื่อชี้ถึงอำนาจหน้าที่ของ กสทช. และระบุเป้าหมายการดำเนินงานที่สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศ

➤ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

ลำดับต่อมา เป็นการประเมินผลงานของ กสทช. เทียบกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยการติดตามประเมินผลงานในส่วนนี้ จะพิจารณาการดำเนินงาน กิจกรรม หรือโครงการของ กสทช. เทียบกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของประเด็นยุทธศาสตร์ย่อย ดังต่อไปนี้

- ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง
- ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน
- ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์
- ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม
- ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
- ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง

กสทช. ได้จัดตั้งศูนย์ประสานงานคลื่นความถี่สำหรับการประสานงานร่วมระหว่างหน่วยงานของรัฐในจังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายด้านการสร้างเสถียรภาพในประเทศ โดยการพัฒนาศักยภาพในการรองรับภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศ

ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

กสทช. ได้จัดให้มีบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงในพื้นที่ห่างไกล (Zone C) โดยจัดให้มี Wi-Fi สาธารณะประจำหมู่บ้าน(ศูนย์ USO Net) ห้องอินเทอร์เน็ตสาธารณะ (USO Wrap) สัญญาณอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงสำหรับโรงเรียน และสัญญาณอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงสำหรับโรงพยาบาล ส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล ซึ่งเป็นการสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและความเท่าเทียมกันแก่ประชาชน

ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

กสทช. ได้ดำเนินการทบทวนและปรับปรุง (ร่าง) แผนแม่บทกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะระยะ 4 ปี (พ.ศ. 2563 - 2566) โดยกำหนดยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศครั้งนี้ มีการส่งเสริมบริการด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึง สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและมั่นคง และขับเคลื่อนการให้ทุนอย่างเต็มรูปแบบเพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพการให้พัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทำให้ประชาชนได้รับการส่งเสริมในการใช้บริการอย่างเท่าเทียม

➤ แผนการปฏิรูปประเทศ

ลำดับต่อมา เป็นการประเมินผลงานของ กสทช. เทียบกับแผนปฏิรูปประเทศ ซึ่งในการพิจารณาเชิงนโยบายแผนงานของสำนักงาน กสทช. จะพิจารณาในแผนการปฏิรูปประเทศด้านสื่อสารมวลชน เทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งมุ่งหวังให้เป้าหมายรวมเพื่อให้สื่อเป็นแหล่งความรู้ของประชาชน และสามารถใช้อสื่อและพื้นที่ดิจิทัลอย่างมีเสรีและถูกจรรยาบรรณ โดยมีประเด็นในการปฏิรูปจำนวน 6 ด้าน ดังต่อไปนี้

- ประเด็นการปฏิรูปที่ 1 การปฏิรูปการรู้เท่าทันสื่อของประชาชน
- ประเด็นการปฏิรูปที่ 2 แนวทางการส่งเสริมจริยธรรม และมาตรฐานวิชาชีพสื่อ
- ประเด็นการปฏิรูปที่ 3 การปฏิรูปโครงสร้างอุตสาหกรรม สื่อสารมวลชน และเทคโนโลยีสารสนเทศ
- ประเด็นการปฏิรูปที่ 4 การปฏิรูปแนวทางการกำกับดูแลสื่อออนไลน์
- ประเด็นการปฏิรูปที่ 5 การปฏิรูปการบริหารจัดการความปลอดภัยไซเบอร์ กิจการอวกาศ และระบบและเครื่องมือด้านการสื่อสารมวลชนและโทรคมนาคม เพื่อสนับสนุนภารกิจป้องกันบรรเทาสาธารณภัยฯ
- ประเด็นการปฏิรูปที่ 6 การปฏิรูประบบการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารภาครัฐ

ประเด็นการปฏิรูปที่ 1 การปฏิรูปการรู้เท่าทันสื่อของประชาชน

กสทช. ได้ลงนามบันทึกความร่วมมือ (MOU) กับประเทศรัสเซียใน 3 ด้าน ได้แก่ ความปลอดภัยด้านไซเบอร์ การลดค่าบริการข้ามแดนระหว่างไทยและรัสเซีย และการแบ่งปันข้อมูลเกี่ยวกับภาคกระจายเสียง นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมการรู้เท่าทันสื่อและการผลิตสื่อผ่านกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้เกิดการเรียนรู้รู้เท่าทันสื่อซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและเกิดการพัฒนาคือนวัตกรรมสื่อสาร

ประเด็นการปฏิรูปที่ 2 แนวทางการส่งเสริมจริยธรรม และมาตรฐานวิชาชีพสื่อ

กสทช. ได้มีการดำเนินงานสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่ 1 และ 3 ที่ระบุในส่วนของแผนยุทธศาสตร์สำนักงาน กสทช. ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2561 - 2564) ซึ่งกล่าวถึง ความสำเร็จในการมุ่งสู่การเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูง และความสำเร็จของการสร้างเครือข่ายและความร่วมมือในการกำกับดูแลกิจการตามลำดับ โดยสอดคล้องกับตัวชี้วัด อาทิ มีพระราชบัญญัติส่งเสริมจริยธรรมและวิชาชีพสื่อมวลชนบังคับใช้ และมีคู่มือมาตรฐานกลางทางด้านจริยธรรมของวิชาชีพสื่อ เกิดการรวมกลุ่มของผู้ประกอบกิจการสื่อเป็นองค์กรวิชาชีพสื่อ และเกิดคณะกรรมการบริหารสภาวิชาชีพสื่อมวลชนและกลไกต่างๆ ตามกฎหมายเกิดขึ้น มีกลไกการตรวจสอบที่มีผู้แทนผู้บริโภคในทุกระดับของผู้ประกอบกิจการสื่อองค์กรวิชาชีพสื่อ และสภาวิชาชีพสื่อมวลชน มีองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคสื่อที่เข้มแข็ง รวมถึงมีระบบการติดตามผลการร้องเรียนด้านจริยธรรมของผู้บริโภคสื่อที่เป็นรูปธรรม มีการอบรมเพื่อสร้างมาตรฐานด้านจริยธรรมสื่อในระดับต่างๆ เกิดหลักสูตรจริยธรรม และรู้เท่าทันสื่ออย่างกว้างขวาง ทำให้สื่อมวลชนมีจริยธรรมมากขึ้น เป็นต้น

ประเด็นการปฏิรูปที่ 3 การปฏิรูปโครงสร้างอุตสาหกรรม สื่อสารมวลชน และเทคโนโลยีสารสนเทศ

กสทช. ได้มีการดำเนินงานสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่ 2 ที่ระบุในส่วนของแผนยุทธศาสตร์สำนักงาน กสทช. ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2561 - 2564) ซึ่งกล่าวถึง การผลักดันการขับเคลื่อนแผนแม่บทที่เกี่ยวข้องให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในทิศทางที่สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ โดยจัดให้มีร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ รวมถึงมีแผนงาน หรือแนวทางการพัฒนาศักยภาพของสื่อสารมวลชน ผู้ประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์อย่างต่อเนื่อง ซึ่งในประเด็นการปฏิรูปนี้จะช่วยปรับปรุงการจัดสรรคลื่นความถี่ และระบบใบอนุญาตประกอบกิจการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็นการปฏิรูปที่ 4 การปฏิรูปแนวทางการกำกับดูแลสื่อออนไลน์

กสทช. ได้มีการเชื่อมโยงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทำให้เกิดการแบ่งปันข้อมูล เช่น การเชิญผู้เชี่ยวชาญด้านความปลอดภัยไซเบอร์มาให้ความรู้กับประชาชน การขอความร่วมมือกับกระทรวงดิจิทัลของประเทศไทย ในเรื่อง Cyber Security ด้านการใช้ 5G ซึ่งมีความสอดคล้องกับประเด็นของแผนปฏิรูปประเทศด้านสื่อสารมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศ ในเรื่อง การสร้างระบบประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ กับสื่อออนไลน์ต่างประเทศ และเชื่อมโยงความร่วมมือนั้น ทำให้เกิดการพัฒนาแนวทางในการกำกับดูแล สื่อออนไลน์ให้มีความน่าเชื่อถือมากขึ้น อำนวยความสะดวกประชาชน และป้องกันการรั่วไหลของข้อมูลส่วนบุคคล

ประเด็นการปฏิรูปที่ 5 การปฏิรูปการบริหารจัดการความปลอดภัยไซเบอร์ กิจการอวกาศ และระบบและเครื่องมือด้านการสื่อสารมวลชนและโทรคมนาคม เพื่อสนับสนุนภารกิจการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย

กสทช. จัดให้มีกลไกหรือมาตรการในการเพิ่มความปลอดภัยทางไซเบอร์อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านดิจิทัลเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามยุทธศาสตร์ที่ 3 ภายในแผนยุทธศาสตร์สำนักงาน กสทช. ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2561 – 2564) นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนหรือนโยบายที่เน้นด้านความมั่นคงปลอดภัยด้านไซเบอร์ รวมถึงการจัดทำ (ร่าง) ประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้งานคลื่นความถี่ ซึ่งจะช่วยสนับสนุนภารกิจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และในกรณีที่เกิดเหตุ ฉุกเฉินและภัยพิบัติ (ฉบับแก้ไขปรับปรุง) และถือเป็นการพัฒนาเครื่องมือและนำนวัตกรรมมาประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่มความปลอดภัยในด้านไซเบอร์ และป้องกันภัยธรรมชาติ สาธารณภัย รวมถึงการส่งเสริมกิจการอวกาศของประเทศ

ประเด็นการปฏิรูปที่ 6 การปฏิรูประบบการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารภาครัฐ

กสทช. ได้มีความร่วมมือกับกรมการปกครอง กรมการขนส่งทางบก และสำนักงานประกันสังคม ในการพัฒนาการใช้ระบบ Mobile ID แทนบัตร และอำนวยความสะดวกในการทำธุรกรรมออนไลน์ เพื่อให้ประชาชนสามารถทำธุรกรรมโดยใช้ Mobile ID แทนบัตรประชาชนในการติดต่อกับหน่วยงานภาครัฐ และลดเวลาในการดำเนินงาน ทำให้การให้ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานภาครัฐ มีมาตรฐานความแม่นยำ ความรวดเร็ว และมีช่องทางการติดต่อสื่อสารที่เพิ่มมากขึ้น

➤ แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) ถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อเพิ่มโอกาสในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม จึงได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม โดยกำหนดกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนา 6 ด้าน ดังต่อไปนี้

- ยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลประสิทธิภาพสูงให้ครอบคลุมทั่วประเทศ
- ยุทธศาสตร์ที่ 2 ขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล
- ยุทธศาสตร์ที่ 3 สร้างสังคมคุณภาพด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล
- ยุทธศาสตร์ที่ 4 ปรับเปลี่ยนภาครัฐสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัล
- ยุทธศาสตร์ที่ 5 พัฒนากำลังคนให้พร้อมเข้าสู่ยุคเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัล
- ยุทธศาสตร์ที่ 6 สร้างความเชื่อมั่นในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล

จากการศึกษาพบว่า กสทช. ได้มีการจัดทำนโยบาย และแผนการดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับ กสทช. ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลประสิทธิภาพสูงให้ครอบคลุมทั่วประเทศ และยุทธศาสตร์ที่ 3 สร้างสังคมคุณภาพด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลประสิทธิภาพสูงให้ครอบคลุมทั่วประเทศ

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลถือเป็นการยกระดับเศรษฐกิจและสังคมผ่านการใช้ดิจิทัลซึ่งจะต้องประกอบด้วยโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อรองรับการติดต่อสื่อสารและการเชื่อมต่อข้อมูล โดยเมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของ กสทช. แสดงให้เห็นความเกี่ยวข้องใน 3 ประเด็น คือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำหรับบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ให้ครอบคลุมทั่วประเทศ ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางเชื่อมต่อและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศ และพัฒนานโยบายหรือแผนเพื่อบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐาน คลื่นความถี่ และบริการ Convergence โดยรายละเอียดมีดังนี้

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำหรับบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ให้ครอบคลุมทั่วประเทศ กสทช. มีแผนในการขยายความครอบคลุมของโครงข่ายบรอดแบนด์ความเร็วสูงที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ และมีอำนาจในการกำหนดมาตรการ หลักเกณฑ์ในการใช้หรือเชื่อมต่อ อัตราค่าใช้ หรือค่าเชื่อมต่อโครงข่ายให้เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการ ผู้ให้บริการ และผู้ลงทุน ซึ่งถือเป็นการกระจายการลงทุนออกไปในพื้นที่รอบนอก กระตุ้นให้เกิดการขยายพื้นที่บริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ได้เร็วขึ้น

นอกจากนี้ กสทช. ยังสามารถสามารถจัดสรรคลื่นความถี่บางส่วนสำหรับใช้งานบริการสาธารณะ ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนในการขยายพื้นที่ให้บริการอินเทอร์เน็ตได้อีกด้วย

ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางเชื่อมต่อและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศ กสทช. มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์การแข่งขันและมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดการผูกขาดหรือการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม อาทิ การร่วมใช้ทรัพยากรโครงสร้างพื้นฐานทั้งโครงข่ายสื่อสาร หลักภายในประเทศ และระหว่างประเทศ ในภาคพื้นดินและเคเบิลใต้น้ำ เพื่อดึงดูดให้ผู้ให้บริการทั้งในและต่างประเทศสนใจใช้บริการเชื่อมต่อระหว่างประเทศของไทย

พัฒนานโยบายหรือแผนเพื่อบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐาน คลื่นความถี่ และบริการคอนเวอร์เจนซ์ กสทช. ได้มีการผลักดันมาตรการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การกำหนดอัตราค่าเช่าใช้โครงข่าย การพัฒนาแผนแม่บทคลื่นความถี่ และการบริหารจัดการคลื่นความถี่อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการวางนโยบายในการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐาน คลื่นความถี่ และบริการหลอมรวมทางเทคโนโลยี

ยุทธศาสตร์ที่ 3 สร้างสังคมคุณภาพด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล

การสร้างสังคมเทคโนโลยีดิจิทัลที่มีคุณภาพ (Digital Society) เป็นการทำให้เกิดการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลอย่างสร้างสรรค์ และเกิดพลเมืองดิจิทัล ซึ่งสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนผ่านบริการดิจิทัลได้ โดยการทำให้เกิดสังคมที่เท่าเทียมด้วยเทคโนโลยีดิจิทัลถือเป็นภาระหน้าที่ของ กสทช. สามารถเห็นความเกี่ยวข้องทางตรงได้ใน 2 ประเด็น ได้แก่ การสร้างโอกาส และความเท่าเทียมในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีดิจิทัลสำหรับประชาชนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มผู้อาศัยในพื้นที่ห่างไกล ผู้สูงอายุ และคนพิการ ประชาชนสามารถเข้าถึงการศึกษา สาธารณสุข และบริการสาธารณะผ่านระบบดิจิทัล รายละเอียดมีดังนี้

การสร้างโอกาส และความเท่าเทียมในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีดิจิทัลสำหรับประชาชนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มผู้อาศัยในพื้นที่ห่างไกล ผู้สูงอายุ และคนพิการ กสทช. ได้มีการดำเนินการพัฒนาบริการโทรคมนาคมและสื่ออย่างต่อเนื่องเพื่อให้การบริการมีมาตรฐานสากล ทำให้ประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุ และคนพิการสามารถใช้บริการโทรคมนาคมได้ สอดคล้องกับแผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานอย่างครอบคลุม

ประชาชนสามารถเข้าถึงการศึกษา สาธารณสุข และบริการสาธารณะผ่านระบบดิจิทัล กสทช. ผลักดันให้มีการพัฒนาบริการโทรคมนาคมและสื่อ ซึ่งรวมถึงเนื้อหาของสื่ออย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการด้านการศึกษา สาธารณสุข และบริการสาธารณะผ่านระบบดิจิทัลได้ ทำให้ประชาชนมีความสามารถในการวิเคราะห์ข้อมูล ตลอดจนมีความรู้เท่าทันสื่อ

➤ แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ (พ.ศ. 2562)

ในการประเมินผลความคืบหน้าการดำเนินงานของ กสทช. เทียบกับแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ (พ.ศ. 2562) ซึ่งเป็นแผนการดำเนินงานของ กสทช. ประกอบด้วย 3 ยุทธศาสตร์ ดังต่อไปนี้

- ยุทธศาสตร์ที่ 1 ยุทธศาสตร์การจัดหาคลื่นความถี่ให้เพียงพอต่อความต้องการทันกาล และสอดคล้องกับสากล
- ยุทธศาสตร์ที่ 2 ยุทธศาสตร์การบริหารคลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์อย่างทั่วถึง
- ยุทธศาสตร์ที่ 3 ยุทธศาสตร์การเพิ่มศักยภาพในการบริหารคลื่นความถี่

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ยุทธศาสตร์การจัดหาคลื่นความถี่ให้เพียงพอต่อความต้องการทันกาล และสอดคล้องกับสากล

กสทช. ได้มีการจัดการสัมมนาและนิทรรศการเกี่ยวกับเทคโนโลยี 5G การโทรคมนาคมในพื้นที่ชายขอบ รวมถึงการดูแลการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการเพิ่มแนวโน้มการใช้คลื่นความถี่ในอนาคต (Spectrum Outlook) และจัดหาคลื่นความถี่ให้เพียงพอต่อความต้องการให้สอดคล้องกับการใช้คลื่นความถี่ในระดับสากล

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ยุทธศาสตร์การบริหารคลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์อย่างทั่วถึง

กสทช. ได้มีการดำเนินโครงการต่างๆ ได้แก่ โครงการปรับปรุงระบบบริหารจัดการคลื่นความถี่เพื่อกิจการวิทยุคมนาคมของสำนักงาน กสทช. โครงการดำเนินกิจกรรมเพื่อสนับสนุนการจัดทำแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ และโครงการศึกษาเพื่อกำหนดรูปแบบและหลักเกณฑ์การอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่รองรับการให้บริการ 5G เพื่อบรรลุเป้าหมายในการบริหารคลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ การลดข้อจำกัดในการใช้ความถี่ การอนุญาตการใช้คลื่นความถี่ร่วมกัน และการเพิ่มคลื่นความถี่สำหรับใช้สนับสนุนการวิจัยนวัตกรรมต่างๆ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ยุทธศาสตร์การเพิ่มศักยภาพในการบริหารคลื่นความถี่

กสทช. ได้มีการศึกษาการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ที่รองรับการบริการ 5G เพื่อเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากรในการใช้งาน รวมถึงพัฒนาศักยภาพบุคลากรให้มีความเชี่ยวชาญในการบริหารคลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับเป้าประสงค์ในการบริหารคลื่นความถี่ที่ทันสมัยสามารถให้บริการได้อย่างสะดวกรวดเร็ว

➤ แผนแม่บทการประกอบกิจการโทรคมนาคมฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2562 – 2566)

ลำดับต่อมาเป็นการประเมินผลความคืบหน้าการดำเนินงานของ กสทช. เทียบกับแผนแม่บทการประกอบกิจการโทรคมนาคมฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2562 – 2566) ซึ่งเป็นแผนกำหนดทิศทางการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันประกอบด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนากิจการโทรคมนาคม 6 ยุทธศาสตร์ ดังต่อไปนี้

- ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนากิจการโทรคมนาคม และส่งเสริมการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม
- ยุทธศาสตร์ที่ 2 การอนุญาต และกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม และกิจการวิทยุคมนาคม
- ยุทธศาสตร์ที่ 3 การบริหารทรัพยากรโทรคมนาคมอย่างมีประสิทธิภาพ
- ยุทธศาสตร์ที่ 4 การบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน โดยทั่วถึง และบริการเพื่อสังคม
- ยุทธศาสตร์ที่ 5 การคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม และการให้บริการเพื่อประโยชน์สังคม และสาธารณะ
- ยุทธศาสตร์ที่ 6 สนับสนุนการขับเคลื่อนการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนากิจการโทรคมนาคม และส่งเสริมการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

กสทช. ได้มีการจัดทำโครงการเพื่อสร้างองค์ความรู้ สนับสนุนการยกระดับความสามารถของประชาชน และพัฒนาระบบการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต ทำให้โครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมมีประสิทธิภาพมากขึ้น รองรับการส่งเสริมการแข่งขัน และทำให้เกิดการแข่งขันที่เท่าเทียมกัน

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การอนุญาต และกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม และกิจการวิทยุคมนาคม

กสทช. ได้นำเทคโนโลยีมาบูรณาการในการดำเนินงานในด้านต่างๆ อาทิ การพิจารณาอนุญาต การเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการ ทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว และโปร่งใส สามารถติดตามตรวจสอบการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงสนับสนุนนโยบายการกำกับดูแลการให้บริการดาวเทียมสื่อสารและส่งเสริมความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การบริหารทรัพยากรโทรคมนาคมอย่างมีประสิทธิภาพ

กสทช. ได้มีการส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ และเลขหมายโทรศัพท์อย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ รวมถึงผลักดันการปรับปรุงเพิ่มประสิทธิภาพระบบเครือข่ายไร้สายให้สามารถรองรับมาตรฐาน IEEE 802.11ac ปรับปรุงระบบลงทะเบียนให้การขอใช้บริการ Wi-Fi พัฒนา

ศักยภาพบุคลากร และจัดทำแผนการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับกิจการโทรคมนาคมเคลื่อนที่สากล ระยะ 5 ปี (Spectrum Roadmap) เพื่อให้สอดคล้องกับแผนแม่บทโทรคมนาคม

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน โดยทั่วถึง และบริการเพื่อสังคม

กสทช. ดำเนินการปรับปรุงฐานข้อมูลพื้นที่ในการให้บริการโทรคมนาคมให้ครอบคลุมมากขึ้น รวมถึงบริหารคลื่นความถี่ย่าน 3.5 GHz ที่ซ้อนทับกับความถี่ย่าน C Band และย่าน 28 GHz ที่ซ้อนทับความถี่ย่าน KU Band ทำให้การใช้งาน 5G เกิดความสมดุลมากขึ้น ซึ่งถือเป็นการเพิ่มโอกาสทางการศึกษา สาธารณสุข และลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม และการให้บริการเพื่อประโยชน์สังคม และสาธารณะ

กสทช. ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองปกป้องสิทธิของผู้บริโภคและสาธารณะ โดยการส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้ประกอบการให้บริการอย่างมีจริยธรรม เช่น การสร้างความเข้าใจและศักยภาพแก่ผู้ประกอบการด้านกิจการโทรคมนาคม รวมถึงมีการกำกับดูแลตามเงื่อนไข ซึ่งสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์สำนักงาน กสทช. และแผนแม่บทโทรคมนาคม

ยุทธศาสตร์ที่ 6 สนับสนุนการขับเคลื่อนการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

กสทช. ได้มีการพัฒนากระบวนการทำงาน และบุคลากรเตรียมความพร้อมสำหรับการเป็นสำนักงานดิจิทัล รวมถึงยกระดับความสามารถในการเข้าถึงบริการโทรคมนาคมของประชาชน นอกจากนี้ กสทช. ยังสนับสนุนการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมเทคโนโลยีในการเสริมสร้างระบบนิเวศดิจิทัล และคุ้มครองความปลอดภัย เช่น การแสดงตัวตน (E-identification) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

➤ แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2555 – 2559)

การประเมินผลความคืบหน้าการดำเนินงานของ กสทช. เทียบกับ แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2555 – 2559) ซึ่งกำหนดทิศทางในการกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของสำนักงาน กสทช. ประกอบด้วยยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนากิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ 7 ยุทธศาสตร์ ดังต่อไปนี้

- ยุทธศาสตร์ที่ 1 ยุทธศาสตร์การอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์

- ยุทธศาสตร์ที่ 2 ยุทธศาสตร์การกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
- ยุทธศาสตร์ที่ 3 ยุทธศาสตร์ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
- ยุทธศาสตร์ที่ 4 ยุทธศาสตร์การส่งเสริมสิทธิเสรีภาพในการสื่อสาร
- ยุทธศาสตร์ที่ 5 ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพการประกอบกิจการ
- ยุทธศาสตร์ที่ 6 ยุทธศาสตร์การเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล
- ยุทธศาสตร์ที่ 7 ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารจัดการเพื่อไปสู่องค์กรกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ยุทธศาสตร์การอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์

กสทช. มุ่งเน้นการบริหารทรัพยากรคลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ให้มีการใช้คลื่นความถี่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนโดยไม่หวังผลกำไร และสนับสนุนการใช้ในกิจการทุกประเภทผ่านการส่งเสริมการขยายการใช้คลื่นความถี่ในกิจการชุมชนด้านกิจการโทรทัศน์และกระจายเสียงในแต่ละพื้นที่

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ยุทธศาสตร์การกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

กสทช. มีการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เพื่อให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย และการสร้างจริยธรรมในการประกอบวิชาชีพเพื่อให้ประชาชนได้รับเนื้อหาที่มีคุณภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดทั้งในภาคสังคมและเศรษฐกิจ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ยุทธศาสตร์ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

กสทช. ได้มีการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการเข้าถึงเนื้อหารายการที่มีคุณภาพและเชื่อถือ บริโภคมีความรู้เท่าทันสื่อ และสามารถใช้อสื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมถึงอำนวยความสะดวกในการร้องเรียนและมีการแก้ไขปัญหาอย่างรวดเร็ว

ยุทธศาสตร์ที่ 4 ยุทธศาสตร์การส่งเสริมสิทธิเสรีภาพในการสื่อสาร

กสทช. มุ่งเน้นให้ผู้บริโภคสามารถรับรู้ข่าวสารได้อย่างเสรีและมีศักยภาพในการรู้เท่าทันสื่อ รวมถึงประชาชนสามารถเข้าถึงบริการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมได้ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งบรรลุเป้าหมายตามแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์

ยุทธศาสตร์ที่ 6 ยุทธศาสตร์การเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล

กสทช. มีมาตรการส่งเสริมสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาการผลิตอุปกรณ์รับสัญญาณวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล ภายใน 3 ปี เพื่อสนับสนุนการเผยแพร่สัญญาณและเพิ่มประสิทธิภาพในระบบดิจิทัลอย่างครอบคลุม

ยุทธศาสตร์ที่ 7 ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารจัดการเพื่อไปสู่องค์กรกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ

กสทช. มีการพัฒนาองค์กรอย่างเป็นระบบ โดยการมุ่งเน้นในการประเมินความพึงพอใจและความเชื่อมั่นของผู้บริหาร และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อองค์กร เพื่อมุ่งสู่การเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพ

นอกจากที่กล่าวไปข้างต้น กตป. ยังติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานของเลขาธิการ กสทช. และสำนักงาน กสทช. ในประเด็นดังต่อไปนี้

- การปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- การติดตามตรวจสอบการใช้คลื่นความถี่ในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม
- การดำเนินงานตามมติ กสทช. ของสำนักงาน กสทช.
- การเงินและงบประมาณ
- การวิเคราะห์งบการเงิน
- การจัดซื้อจัดจ้าง
- การบริหารงานกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ

➤ **การปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม**

กสทช. ได้มีการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และประชาชนทั่วไป

กสทช. ได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และนำความคิดเห็นที่ได้มาพิจารณาพบว่า กสทช. ควรเพิ่มข้อมูลให้แก่ผู้ร่วมรับฟังความคิดเห็นให้มีฐานข้อมูลที่เพียงพอ และมีระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นภายในกรอบ 30 วันในทุกกรณี

การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ

กสทช. มีการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงาน ตามหลักการเปิดเผยข้อมูลที่กำหนดไว้ ซึ่งมีประเด็นที่ต้องเปิดเผยต่อประชาชน ได้แก่

- การเปิดเผยข้อมูลใบอนุญาตประกอบกิจการ
- การเปิดเผยข้อมูลในส่วนของรายได้และรายจ่าย
- การเปิดเผยอัตราค่าตอบแทนอนุกรรมการ
- การเปิดเผยผลการศึกษาวิจัยและผลงานอื่นๆ
- การเปิดเผยการรายงานเรื่องร้องเรียน ความคับข้องใจ และผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภค
- การเปิดเผยรายละเอียดมติที่ประชุม กสทช. 2562 และแผนแม่บท
- การเปิดเผยรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี และรายงานติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช. ประจำปี

➤ **การติดตามตรวจสอบการใช้คลื่นความถี่ในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม**

กสทช. มีหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการอนุญาตการจัดสรรคลื่นความถี่แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลอื่น พร้อมทั้งเปิดเผยข้อมูลและผลการตรวจสอบให้สาธารณชนทราบ ซึ่งได้ติดตามตรวจสอบในประเด็นดังนี้

- การตรวจสอบการครอบครองความถี่วิทยุ
- การตรวจสอบมาตรฐานการแพร่คลื่นวิทยุ
- การตรวจสอบแก้ไขปัญหาการรบกวนการใช้งานคลื่นความถี่วิทยุ
- การตรวจสอบความถี่ที่ไม่ได้รับอนุญาต
- การตรวจค้นและจับกุมตามกฎหมาย
- การกำกับดูแลความปลอดภัยต่อสุขภาพของมนุษย์จากการใช้เครื่องวิทยุคมนาคม และการตรวจวัดระดับการแผ่คลื่นแม่เหล็กไฟฟ้าของสถานีวิทยุคมนาคม (EMF)
- การตรวจสอบเนื้อหารายการโฆษณาที่ผิดกฎหมายอาหารและยาที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

การตรวจสอบการครอบครองความถี่วิทยุ

กสทช. มีการตรวจสอบและจัดทำฐานข้อมูลการครอบครองความถี่วิทยุ เพื่อควบคุมการใช้คลื่นวิทยุให้เป็นไปตามมาตรฐาน ISO 9001:2008 ซึ่งในปี 2562 กสทช. ได้ดำเนินการตรวจสอบครอบครองการใช้ความถี่สำหรับกิจการวิทยุนำทางการบินตั้งแต่คลื่นความถี่ในช่วง 108 – 137 MHz การตรวจสอบความถี่วิทยุตามแผน และการตรวจสอบการครอบครองความถี่กรณีอื่นๆ

การตรวจสอบมาตรฐานการแพร่คลื่นวิทยุ

กสทช. มีการตรวจสอบมาตรฐานการแพร่คลื่นความถี่ของสถานีฐานโทรศัพท์เคลื่อนที่ สถานีวิทยุคมนาคม สถานีวิทยุกระจายเสียง สถานีวิทยุทดลองประกอบกิจการ และสถานีโทรทัศน์ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐาน ISO 9001:2008 และข้อเสนอแนะของ ITU ซึ่งจากการตรวจสอบพบสถานีที่ไม่ผ่านเกณฑ์คิดเป็นร้อยละ 1.9 ของจำนวนสถานีทั้งหมด

การตรวจสอบแก้ไขปัญหาการรบกวนการใช้งานคลื่นความถี่วิทยุ

กสทช. ได้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ได้รับการร้องเรียนผ่านช่องทางต่างๆ อาทิ โทรศัพท์ โทรสาร จดหมาย และศูนย์ Call Center 1200 ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการรบกวนการใช้งานคลื่นความถี่วิทยุ จำนวน 189 เรื่อง โดยสำนักงาน กสทช. ได้ดำเนินการตรวจสอบและแก้ไข เพื่อยุติปัญหาดังกล่าวได้ครบถ้วนทุกเรื่องร้องเรียน

การตรวจสอบความถี่ที่ไม่ได้รับอนุญาต

ปี 2562 กสทช. ตรวจสอบคลื่นความถี่ที่ไม่ได้รับอนุญาตจากกิจการประเภทกิจการกระจายเสียง และกิจการวิทยุคมนาคม จำนวน 11 ราย โดยมาจากการตรวจพบโดย กสทช. 10 ราย และจากประชาชนทั่วไป 1 ราย ซึ่งได้มีการดำเนินการทางกฎหมายกับผู้กระทำความผิดเรียบร้อยแล้ว เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการลักลอบใช้และรบกวนข่ายวิทยุสื่อสารต่างๆ

การตรวจค้นและจับกุมตามกฎหมาย

กสทช. ดำเนินงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารในการดำเนินการตรวจค้นและจับกุมการใช้คลื่นความถี่ที่ไม่ได้รับอนุญาตและดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498

การกำกับดูแลความปลอดภัยต่อสุขภาพของมนุษย์จากการใช้เครื่องวิทยุคมนาคม และการตรวจวัดระดับการแผ่คลื่นแม่เหล็กไฟฟ้าของสถานีวิทยุคมนาคม (EMF)

กสทช. มีการตรวจระดับความแรงสนามไฟฟ้าของสนามแม่เหล็กไฟฟ้า (EMF) ของสถานีฐานของผู้ให้บริการโทรคมนาคมทั่วประเทศ เพื่อรักษามาตรฐานความปลอดภัยต่อสุขภาพมนุษย์ ซึ่งจากการตรวจสอบในปี 2562 พบว่าระดับการแผ่คลื่นแม่เหล็กไฟฟ้าของสถานีวิทยุคมนาคม อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด

การตรวจสอบเนื้อหารายการโฆษณาที่ผิดกฎหมายอาหารและยาที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

กสทช. ร่วมมือกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ในการตรวจสอบการกระทำผิดกฎหมายด้านอาหารและยา รวมถึงการกำกับดูแลการโฆษณา และการเอาเปรียบผู้บริโภค โดยให้มีขั้นตอนการสื่อสารข้อมูลให้น้อยลง เพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

➤ การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล

กสทช. ได้มีนโยบายยกระดับการบริหารทรัพยากรบุคคลให้มีศักยภาพพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงและพร้อมขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สำนักงาน กสทช. อย่างยั่งยืน สอดรับกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 และแผนยุทธศาสตร์สำนักงาน กสทช. ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2561 – 2562) โดยแบ่งส่วนงานภายในออกเป็น 5 สายงาน ได้แก่

- สายงานกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์
- สายงานยุทธศาสตร์และกิจการองค์กร

- สายงานบริหารองค์กร
- สายงานกิจการภูมิภาค
- สายงานกิจการโทรคมนาคม

➤ การเงินและงบประมาณ

กสทช. มีบุคลากรรวมทั้งสิ้น 1,341 คน ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ตำแหน่ง ได้แก่

- ตำแหน่งผู้บริหาร จำนวน 140 คน
- ตำแหน่งวิชาการ จำนวน 7 คน
- ตำแหน่งปฏิบัติการ จำนวน 1,132 คน
- ผู้ปฏิบัติงานประจำ กสทช. จำนวน 62 คน

จากการประเมินผลการปฏิบัติงานโดย กตป. พบว่า ในปี 2562 กสทช. มีบุคลากรเพิ่มขึ้นจำนวน 77 คน ซึ่งสอดคล้องกับรายจ่ายที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ กสทช. ต้องมีการวิเคราะห์งานและอัตรากำลังขององค์กร เพื่อวางแผนจัดการองค์กรให้มีความเหมาะสม

➤ การวิเคราะห์งบการเงิน

รายได้และรายจ่ายของสำนักงาน กสทช. มีความผันผวน สังเกตได้จากในปี 2558 – 2561 กสทช. มีสัดส่วนรายได้ต่อรายจ่ายของสำนักงาน มีแนวโน้มที่ดี แสดงถึงควมมีประสิทธิภาพในการบริหารกิจการของสำนักงาน กสทช. ในการควบคุมค่าใช้จ่าย ซึ่งตรงกันข้ามกับในปี 2562 ที่สัดส่วนรายได้ต่อรายจ่ายของสำนักงานมีค่าน้อยลง โดยสาเหตุที่ทำให้รายได้ของ กสทช. ลดลงมาจากค่าธรรมเนียมใบอนุญาต และการที่ กสทช. ไม่มีรายได้จากทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่สำนักงาน กสทช. เหมือนในปี 2561 นอกจากนี้ กสทช. มีรายจ่ายเพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้าร้อยละ 21.5 ซึ่งเป็นรายจ่ายที่ส่งคืนรัฐ เกี่ยวกับค่าประมูลคลื่นความถี่ เลขสวย และอื่นๆ เป็นหลัก

➤ การจัดซื้อจัดจ้าง

ในปี 2562 กสทช. มีการจัดซื้อจัดจ้างโครงการ ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จำนวนทั้งสิ้น 1,090 โครงการ โดยวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ 3 วิธีดังต่อไปนี้

วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนผู้ประกอบการทั่วไปที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดให้เข้ายื่นข้อเสนอ ซึ่งใช้กับงานจ้างออกแบบ หรือ ควบคุมงานก่อสร้างที่มีลักษณะไม่ซับซ้อน จำนวนทั้งสิ้น 139 โครงการ

วิธีคัดเลือก ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐ เชิญชวนเฉพาะผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่กำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามราย ให้เข้ายื่นข้อเสนอ เว้นแต่ในงานนั้นมีผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดน้อยกว่าสามราย จำนวนทั้งสิ้น 82 โครงการ

วิธีเฉพาะเจาะจง ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดรายใดรายหนึ่งให้เข้ายื่นข้อเสนอ หรือเจรจาต่อรองราคา รวมทั้งการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุกับผู้ประกอบการโดยตรงในวงเงินเล็กน้อย จำนวนทั้งสิ้น 869 โครงการ

➤ **การบริหารงานกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ (กทปส.)**

ประสิทธิภาพในการควบคุมต้นทุนจัดสรรสำหรับทุนโครงการที่ 1 และ 2

กทปส. อนุมัติงบประมาณเป็นวงเงิน 1,000 ล้านบาท เพื่อสนับสนุนการค้นคว้าและพัฒนา กิจการกระจายเสียงโทรทัศน์ และโทรคมนาคม โดยมีการตรวจสอบรายละเอียดโครงการอย่างถี่ถ้วน เพื่อให้การจัดสรรวงเงินเป็นไปตามความจริงมากที่สุด โดยได้จัดสรรเงินสนับสนุนสำหรับโครงการประเภทที่ 1 จำนวน 22 โครงการ เป็นวงเงิน 130.7 ล้านบาท ซึ่งต่ำกว่าวงเงินที่ขอรับจัดสรร 69.34 ล้านบาท และจัดสรรเงินสนับสนุนสำหรับโครงการประเภทที่ 2 จำนวน 4 โครงการ เป็นวงเงิน 81.97 ล้านบาท

ประสิทธิภาพในการบริหารเงินสะสมกองทุน

กทปส. ได้มีการนำเงินลงทุนที่เหลือจากภาระผูกพันที่จำเป็นต้องนำเข้าบัญชีออมทรัพย์ ไปลงทุนในสถาบันการเงินเฉพาะกิจในประเทศ ทำให้ได้รับผลตอบแทนสูงขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 0.13

ประสิทธิผลของการบริหารเงินกองทุน

กองทุนมีรายได้เพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้าร้อยละ 3.22 โดยมีรายได้หลักมาจากเงินสมทบกองทุน นอกจากนี้ยังมีรายได้จากแหล่งอื่นๆ แต่เมื่อหักค่าใช้จ่ายพบว่า รายได้คงเหลือลดลงจากปีก่อนหน้า ร้อยละ 10.12 เนื่องจากค่าใช้จ่ายเงินอุดหนุนที่เพิ่มขึ้น กทปส. จึงต้องมีการควบคุมค่าใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ

ฐานะทางการเงิน และ ความสามารถในการบริหารการเงิน

ในปี 2562 กทปส. มีสินทรัพย์รวมลดลงจากปี 2561 ร้อยละ 4.05 โดยสินทรัพย์ส่วนใหญ่ของ กทปส. ได้แก่ เงินฝากธนาคาร และรายได้ค้างรับ ส่วนหนี้สินหมุนเวียนรวมถึงหนี้สินระยะยาวก็ลดลงจากปี 2561 ร้อยละ 55.23 และ 5.0 ตามลำดับ ซึ่งทำให้ กทปส. มีสภาพคล่องมากขึ้น แสดงให้เห็นว่า กทปส. สามารถบริหารงบดุลให้มีสภาพคล่องได้ดี

2.2.2 ผลการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานในรายประเด็น

นอกจากการประเมินผลในระดับยุทธศาสตร์และแผนงาน และการประเมินผลองค์กร กตป. ยังประเมินผลในระดับกิจกรรม แบ่งออกเป็น 5 ส่วนตามโครงสร้างการทำงานของ กตป. ได้แก่ ด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม การคุ้มครองผู้บริโภค และการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยใช้หลัก CIPP ดังที่นำเสนอไว้ในส่วนที่ 2.1.2 โดยมีบทสรุปผลการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานในรายประเด็นเป็นดังต่อไปนี้

➤ ด้านกิจการกระจายเสียง

ผลการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานในด้านกิจการกระจายเสียง แบ่งออกได้เป็น 3 หัวข้อ ได้แก่

- การทดลองการประกอบกิจการกระจายเสียง
- มาตรการส่งเสริมกิจการกระจายเสียง
- การทดลองออกอากาศวิทยุกระจายเสียงในระบบดิจิทัล

ซึ่งมีรายละเอียดผลการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นดังต่อไปนี้

การทดลองการประกอบกิจการกระจายเสียง มีการดำเนินงานในภาพรวมที่มีลักษณะกระจายอำนาจและโปร่งใส ทำให้ กสทช. ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สังเกตได้จากผลการประเมินการปฏิบัติงาน CIPP ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

การประเมินสถานะแวดล้อม (Context Evaluation) เนื่องจากสำนักงาน กสทช. ยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจนในการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียง ทำให้การบริการไม่มีทิศทางที่ชัดเจน กสทช. จึงควรเร่งในการอนุญาตการประกอบกิจการ รวมถึงเร่งการออกแผนแม่บทให้มีความสอดคล้องกับปัจจุบัน

การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) กสทช. ในส่วนกลางมีการประสานงานกับ กสทช. ภูมิภาค เป็นการปฏิบัติที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลด้านการกระจายอำนาจ การดำเนินงานจึงมีความรวดเร็ว ทำให้เข้าถึงปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) กสทช. ได้ศึกษาแนวทางการอนุญาตการประกอบกิจการกระจายเสียง รับฟังความคิดเห็นต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่ดีในเชิงการสร้างการมีส่วนร่วม มีส่วนทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ การอนุญาตการประกอบกิจการกระจายเสียงยังคงมีความล่าช้าเนื่องจากต้องมีการศึกษาผลกระทบเชิงลึกก่อนปฏิบัตินโยบายจริง

การประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ (Product Evaluation) กสทช. ควรมีการกำหนดระยะเวลาการทดลองประกอบกิจการที่ชัดเจน ชี้แจงแนวทางการอนุญาตการประกอบกิจการ และลดขั้นตอนกระบวนการขอรับใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการและต่ออายุใบอนุญาต เพื่อให้การปฏิบัติงานมีความโปร่งใส มีการปฏิบัติงานที่รวดเร็วมากขึ้น และลดความซับซ้อน

สำหรับมาตรการส่งเสริมกิจการกระจายเสียง พบว่า มีการกระจายอำนาจและลักษณะการทำงานมีความโปร่งใส สังเกตได้จากผลการประเมินการปฏิบัติงาน CIPP ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

การประเมินสถานะแวดล้อม (Context Evaluation) กสทช. ได้จัดทำมาตรการในการสนับสนุนการดำเนินงานของผู้ประกอบการวิทยุกระจายเสียงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) กสทช. จัดสรรงบประมาณสำหรับมาตรการส่งเสริมกิจการกระจายเสียงเพื่อให้ผู้ดำเนินการสามารถแก้ปัญหาภายในระยะเวลาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) กสทช. มีโครงการศึกษาเพื่อช่วยพัฒนาการดำเนินการของผู้ประกอบการวิทยุกระจายเสียง อาทิ โครงการการพัฒนาและเพิ่มความสามารถของประชาชนในการรู้เท่าทันสื่อ หรือโครงการพัฒนาองค์ความรู้สื่อมวลชน ด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เป็นต้น

การประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ (Product Evaluation) กสทช. ควรมีมาตรการในการส่งเสริมและสนับสนุนผู้ประกอบการวิทยุกระจายเสียงสถานีทดลองประกอบกิจการและผู้ประกอบการวิทยุชุมชน

การทดลองออกอากาศวิทยุกระจายเสียงในระบบดิจิทัล มีการดำเนินงานที่ค้ำประกันถึงผลกระทบ และมีกระบวนการทำงานที่เป็นขั้นตอน สังเกตได้จากผลการประเมินการปฏิบัติงาน CIPP ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

การประเมินสถานะแวดล้อม (Context Evaluation) กิจกรรมกระจายเสียงมีความสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในปัจจุบันประเทศไทยอยู่ในขั้นทดลองการใช้งานด้านวิทยุดิจิทัลซึ่งมีประสิทธิภาพมากในการใช้งานคลื่นความถี่และช่วยเพิ่มประสบการณ์แก่ผู้ฟัง

การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) กสทช. เริ่มทดลองออกอากาศวิทยุระบบดิจิทัลในไตรมาสที่ 2 ของปี 2562 โดยแบ่งการดำเนินงานออกเป็น 3 ลักษณะ คือ (1) ระดับนโยบาย โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลให้ครอบคลุมทั่วประเทศ (2) การส่งเสริมการดำเนินงานทดลองออกอากาศวิทยุภาคพื้นดิน และ (3) การทดลองออกอากาศเบื้องต้นเพื่อประเมินผลการนำไปใช้งานจริง

การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) กสทช. ดำเนินการศึกษาด้วยความละเอียดรอบคอบและรักษาผลประโยชน์ของผู้ให้บริการทดลอง รวมถึงเพิ่มการศึกษาผลกระทบต่อผู้บริโภคจากการออกอากาศวิทยุกระจายเสียงภาคพื้นดินระบบดิจิทัล ซึ่งช่วยบ่งชี้ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในการใช้งานจริง เช่น ค่าใช้จ่ายในการเปลี่ยนเครื่องรับสัญญาณ

การประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ (Product Evaluation) กสทช. ได้จัดทำโครงการทดลองออกอากาศวิทยุกระจายเสียงในระบบดิจิทัล DAB+ ซึ่งอยู่ในขั้นทดลอง โดยให้กองทัพกเป็นผู้ทดลองใช้คลื่นความถี่ และ กสทช. ควรมีแนวทางการจัดสรรคลื่นความถี่ในกิจกรรมกระจายเสียงที่ชัดเจนเพื่อให้สามารถวางแผนในการดำเนินงานซึ่งรวมถึงการขอใบอนุญาตได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังควรมีการคำนึงถึงการเตรียมความพร้อมด้านอุปกรณ์ โดยอาจออกเป็นมาตรการช่วยเหลือเพื่อรองรับการออกอากาศทั้งผู้ประกอบการและผู้บริโภค

➤ ด้านกิจการโทรทัศน์

ผลการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานในด้านกิจการโทรทัศน์สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 หัวข้อ ได้แก่

- การเรียกคืนคลื่นความถี่ย่าน 700 MHz
- การส่งเสริมและช่วยเหลืออุตสาหกรรมโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล
- การดำเนินการคืนใบอนุญาตของผู้ให้บริการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล
- การจัดตั้งองค์กรกลางเกี่ยวกับการสำรวจความนิยมช่องรายการโทรทัศน์ (Rating)

ซึ่งมีรายละเอียดผลการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นดังต่อไปนี้

การเรียกคืนคลื่นความถี่ย่าน 700 MHz

กสทช. มีการจัดทำแผนความถี่วิทยุสำหรับกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลเพื่อรองรับการเรียกคืนคลื่นความถี่ย่าน 700 MHz และมีมาตรการชดเชยแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเรียกคืนความถี่ โดยผลการประเมินการปฏิบัติงาน CIPP มีรายละเอียดดังนี้

การประเมินสถานะแวดล้อม (Context Evaluation) การเรียกคืนความถี่ย่าน 700 MHz ทำให้ผู้ให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล ซึ่งประกอบไปด้วย กรมประชาสัมพันธ์ (PRD) สถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก (RTA) บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) (MCOT) และองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (TPBS) ต้องลงทุนในการปรับเปลี่ยนอุปกรณ์เพื่อให้รองรับการให้บริการในระบบดิจิทัล

นอกจากนี้ กิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลของประเทศไทยประสบปัญหาขบเซา จึงถือเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมในการจัดสรรเรียกคืนคลื่นความถี่ย่าน 700 MHz ทำให้ไม่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล

การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) กสทช. มีการจัดสรรงบประมาณส่วนกองทุนวิจัยและพัฒนา เพื่อเป็นค่าชดเชยแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเรียกคืนคลื่นความถี่ย่าน 700 MHz และจัดสรรใหม่ให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของหน่วยงานกำกับดูแลในต่างประเทศ (กรณีศึกษาประเทศเยอรมนี ที่ชดเชยผู้ประกอบการโดยใช้รายได้จากการประมูล และกรณีศึกษากองทุนการย้ายคลื่นความถี่ของสหรัฐ)

การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) กสทช. ได้จัดทำแผนความถี่วิทยุสำหรับกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล เพื่อรองรับการเรียกคืนคลื่นความถี่ย่าน 700 MHz โดยคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมถึงเปิดโอกาสให้ผู้ให้บริการสามารถยื่นหนังสือแจ้งรายละเอียดค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการเรียกคืนความถี่แก่ กสทช. เพื่อเป็นข้อมูลในการพิจารณาเงินเยียวยาได้

การประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ (Product Evaluation) กสทช. เรียกคืนคลื่นความถี่ย่าน 700 MHz เพื่อนำคลื่นความถี่บางส่วนไปใช้ในกิจการโทรคมนาคม โดยกระบวนการเรียกคืนมีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมถึงเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเรียกคืนความถี่อย่างเหมาะสม อีกทั้งมีการติดตามตรวจสอบผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

การส่งเสริมและช่วยเหลืออุตสาหกรรมโทรคมนาคมภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล

กสทช. มีการช่วยเหลือผู้ให้บริการโทรคมนาคมภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลในด้านค่าใช้จ่าย เพื่อให้สามารถดำเนินกิจการและแข่งขันได้อย่างเป็นธรรม รวมถึงมีการจัดทำรายงานความคืบหน้าในการดำเนินการ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนและเพิ่มแรงจูงใจในการเข้าร่วมการประมูล โดยผลการประเมินการปฏิบัติงาน CIPP มีรายละเอียดดังนี้

การประเมินสถานะแวดล้อม (Context Evaluation) กสทช. นำรายได้จากการจัดสรรคลื่นความถี่ย่าน 700 MHz มาเยียวยาผู้ให้บริการโทรคมนาคมภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลที่ได้รับผลกระทบจากสถานะถดถอยของอุตสาหกรรมโทรคมนาคมและการแทรกแซงของเทคโนโลยีและสื่อออนไลน์ต่างๆ เพื่อรักษาคุณภาพและลดต้นทุนในการดำเนินงานของผู้ให้บริการทำให้เกิดความเท่าเทียมกันในการแข่งขันและเป็นธรรม

การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) กสทช. นำเงินที่ได้จากการประมูล 5G มาใช้ในการดำเนินมาตรการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ให้บริการช่องรายการโทรคมนาคมภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล ซึ่งประกอบไปด้วย การยกเว้นค่าธรรมเนียมใบอนุญาตใช้คลื่นความถี่ในงวดสุดท้ายของราคาขั้นต่ำและสองงวดสุดท้ายของราคาที่สูงกว่าราคาขั้นต่ำ และการสนับสนุนค่าเช่าใช้โครงข่ายโทรคมนาคมประเภทใช้คลื่นความถี่ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล นอกจากนี้ กสทช. ยังมีการวางแผนเพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงการจัดสรรคลื่นความถี่ใหม่และใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ที่เหลือ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุด

การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) กสทช. ได้มีมาตรการเพิ่มโอกาสของอุตสาหกรรมโทรคมนาคม โดยมีการกำหนดเงื่อนไขหลักเกณฑ์ในการส่งเสริม และช่วยเหลือผู้ให้บริการโทรคมนาคมภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล 2 ข้อ คือ การยกเว้นค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ ซึ่ง กสทช. เป็นผู้สนับสนุนเงินในส่วนนี้ และการสนับสนุนค่าเช่าโครงข่ายโทรคมนาคมประเภทที่ใช้คลื่นความถี่ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลอัตราร้อยละ 50 ของค่าเช่าโครงข่ายเป็นระยะเวลา 2 ปี (มิถุนายน 2561 ถึงพฤษภาคม 2563) จากนั้นเปลี่ยนเป็นการสนับสนุนค่าใช้จ่ายสำหรับค่าเช่าใช้โครงข่ายโทรคมนาคมจนหมดอายุใบอนุญาต

การประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ (Product Evaluation) จากการสนับสนุนของ กสทช. ในการช่วยลดต้นทุนในการประกอบกิจการโทรคมนาคมทำให้อุตสาหกรรมโทรคมนาคมสามารถดำเนินงานต่อไปได้

การดำเนินการคืนใบอนุญาตของผู้ให้บริการโทรศัพท์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล

กสทช. มีการดำเนินการคืนใบอนุญาตอย่างเป็นธรรม ผู้ให้บริการโทรศัพท์ภาคพื้นดินทุกรายสามารถคืนใบอนุญาตประกอบกิจการได้ โดยผลการประเมินการปฏิบัติงาน CIPP มีรายละเอียดดังนี้

การประเมินสถานะแวดล้อม (Context Evaluation) ปัจจุบันอุตสาหกรรมโทรศัพท์ประสบสถานะซบเซาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจเกิดจากสภาพการเมือง และสภาพเศรษฐกิจและสังคม ส่งผลให้พฤติกรรมของผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ผู้ให้บริการช่องรายการโทรศัพท์ขาดทุนอย่างต่อเนื่อง

การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) กสทช. มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเกี่ยวกับการคืนใบอนุญาตใช้คลื่นความถี่เพื่อให้บริการโทรศัพท์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล และจัดทำกรอบระยะเวลาสำหรับการคืนใบอนุญาต โดยกำหนดภายในระยะเวลา 30 วัน รวมถึงมีมาตรการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ช่องรายการที่ประสงค์จะคืนใบอนุญาต

การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) จากประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนการดำเนินงาน และกรอบระยะเวลาในการดำเนินการการคืนใบอนุญาตที่ชัดเจน ซึ่งระบุให้ผู้ประกอบการที่ประสงค์จะขอคืนใบอนุญาตจะต้องแจ้งหนังสือไปยังสำนักงาน กสทช. ภายใน 30 วันนับแต่วันที่คำสั่งมีผลบังคับใช้

การประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ (Product Evaluation) จากการที่ผู้ให้บริการโทรศัพท์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลคืนใบอนุญาตประกอบกิจการจำนวน 7 ราย ทำให้ค่าใช้จ่ายบริการหรือเงินลงทุนโฆษณากระจายไปสู่ช่องรายการโทรทัศน์ที่เหลืออยู่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ก่อให้เกิดจุดดุดุลยภาพใหม่ให้แก่อุตสาหกรรมโทรทัศน์ สอดคล้องกับปริมาณอุปสงค์-อุปทานในการรับชมโทรทัศน์ รวมถึงทำให้ กสทช. มีปริมาณคลื่นความถี่เพิ่มมากขึ้น สามารถนำไปจัดสรรเพื่อให้เกิดประโยชน์ในด้านอื่นๆ ได้ อาทิ การจัดสรรใหม่สำหรับกิจการโทรคมนาคม

การจัดตั้งองค์กรกลางเกี่ยวกับการสำรวจความนิยมช่องรายการโทรทัศน์ (Rating)

กสทช. มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งองค์กรกลาง โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งผลการประเมินการปฏิบัติงาน CIPP มีรายละเอียดดังนี้

การประเมินสถานะแวดล้อม (Context Evaluation) ในปัจจุบันประเทศไทยมีบริษัทที่ดำเนินการสำรวจความนิยมช่องรายการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลเพียงบริษัทเดียวคือ บริษัท เดอะนิลเส็นคอมปะนี (ประเทศไทย) จำกัด ซึ่งไม่มีการเปิดเผยวิธีการในการวิจัยและสำรวจ

ความนิยม แม้ผลการสำรวจจะมีความน่าเชื่อถือเพียงพอ แต่ก็ก่อให้เกิดปัญหาการผูกขาดในตลาดเกิดขึ้น จึงควรมีการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรกลางในการสำรวจความนิยมดังกล่าว

การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) กสทช. เป็นผู้จัดสรรเงินทุนจากการประมูลคลื่นความถี่ย่าน 700 MHz ของอุตสาหกรรมโทรคมนาคม มาใช้ในการจัดตั้งองค์กรกลางในการศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับความนิยมของช่องรายการโทรทัศน์

การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) กสทช. ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์กรกลางในการสำรวจความนิยมช่องรายการโทรทัศน์ โดยมีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แต่เนื่องจากบริษัทกรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัดหรือช่อง 7 HD เห็นว่าข้อกำหนดบางประการมีความไม่เป็นธรรม จึงเกิดการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง ซึ่งในภายหลังได้มีการจัดหารือเพื่อหาข้อตกลงในการจัดทำหลักเกณฑ์ใหม่ จึงได้ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดสรรเงินในการสำรวจความนิยมช่องรายการโทรทัศน์เพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมโทรทัศน์ดิจิทัล (ฉบับที่ 2) ขึ้นมาทดแทน

การประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ (Product Evaluation) กสทช. ได้มีการจัดการประชุมโดยเชิญผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุม อาทิ สมาคมวิจัยเพื่อพัฒนาสื่อ (MRDA) บริษัท เดอะนิลเสินคอมปะนี (ประเทศไทย) จำกัด (Nielsen Thailand) และบริษัท พีเอสไอ บรอดคาสติ้ง จำกัด (PSI) แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ใดรับหน้าที่เป็นองค์กรกลาง จึงควรทำการนัดประชุมการจัดทำแผนปฏิบัติงานร่วมกันอีกครั้ง เพื่อให้ได้ข้อสรุปในการจัดตั้งองค์กรกลาง

➤ **ด้านกิจการโทรคมนาคม**

ผลการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานในด้านกิจการโทรคมนาคมสามารถแบ่งออกได้เป็น 5 หัวข้อ ได้แก่

- การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ 5G ของประเทศ
- การบริหารจัดการและกำกับดูแลทรัพยากรเลขหมายโทรคมนาคม
- การกำกับดูแลตลาด สภาพการแข่งขัน และอัตราค่าบริการโทรคมนาคม
- การบริการด้านโทรคมนาคมอันเป็นประโยชน์ต่อสังคม
- การจัดระเบียบสายสื่อสารและนำสายสื่อสารลงดิน

ซึ่งมีรายละเอียดผลการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นดังต่อไปนี้

การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ 5G ของประเทศ

มีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ประเด็นย่อย ได้แก่ การจัดสรรคลื่นความถี่ 700 MHz การจัดทำแผนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ 5G ของประเทศ การเรียกคืนคลื่นความถี่ย่าน 2600 MHz การสร้างการรับรู้ประชาชน ในการเปลี่ยนผ่านไปสู่เทคโนโลยี 5G และการจัดตั้งศูนย์ทดลองทดสอบเทคโนโลยี 5G ผลการประเมินการปฏิบัติงาน CIPP มีรายละเอียดดังนี้

การประเมินสถานะแวดล้อม (Context Evaluation) ต้องมีการศึกษาในการจัดการปัญหา ด้านความเร็วและความเสถียรของสัญญาณอินเทอร์เน็ต ด้านราคาค่าบริการโทรศัพท์ที่สูงเกินไปและคุณภาพของบริการ และด้านความปลอดภัยในการใช้อินเทอร์เน็ตที่อาจละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล

การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) กสทช. ได้รับความร่วมมือหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมความพร้อมในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ 5G ส่งผลให้ กสทช. สามารถดำเนินการแล้วเสร็จตามแผนการดำเนินงานในปี พ.ศ. 2562 ได้แก่ ผู้ประกอบการโทรศัพท์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล โดยการเรียกคืนคลื่นความถี่ย่าน 700 MHz และคลื่นความถี่ 2600 MHz ทั้งยัง ร่วมมือจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในการจัดตั้งศูนย์ทดลอง 5G / IoT Innovation Center เพื่อการประชาสัมพันธ์ข้อมูลให้ประชาชนได้รับทราบ และเตรียมความพร้อมในการเปลี่ยนผ่านสู่เทคโนโลยี 5G

การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) กสทช. วางแผนการดำเนินงานตามลำดับขั้นตอนเพื่อขับเคลื่อน 5G ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งมีแผนการดำเนินงานที่สำคัญ 3 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การทบทวนการประเมินมูลค่าคลื่นความถี่เพื่อตรวจสอบความเหมาะสม ในการใช้บริการคลื่นความถี่อย่างสมเหตุสมผล (2) การดำเนินการปรับปรุงหลักเกณฑ์การประมูลคลื่นความถี่ 5G และ (3) การวางแผนจัดตั้งศูนย์ทดลองทดสอบ 5G ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร การให้ใบอนุญาตในการใช้คลื่นความถี่เพื่อการทดสอบ 5G จำนวน 8 ใบผู้ประกอบการกิจการโทรคมนาคมที่ได้รับใบอนุญาตดังกล่าว ทั้งสิ้น 4 ราย ทั้งยังได้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการร่วมกับมหาวิทยาลัยอีก 3 แห่ง โดยมีแผนในการจัดตั้งศูนย์ทดลองทดสอบ 5G ในอนาคต เพิ่มช่องทางการประชาสัมพันธ์เทคโนโลยี 5G ให้กับประชาชนผ่านเว็บไซต์ การประชุมกลุ่มย่อย การประชุมรับฟังความคิดเห็นสาธารณะทั่วประเทศ ทั้งนี้ ควรส่งเสริมให้ผู้ประกอบการกิจการโทรคมนาคมแต่ละรายที่ได้รับใบอนุญาตมีการดำเนินการเตรียมความพร้อมในการเปิดให้บริการ 5G พร้อมทั้งยังมีการวางแผนเรียกคืนคลื่นความถี่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์และไม่คุ้มค่า เพื่อนำกลับมาใช้ประโยชน์ให้คุ้มค่ามากยิ่งขึ้น

การประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ (Product Evaluation) กสทช. ดำเนินการเรียกคืนคลื่นความถี่ย่าน 700 MHz และคลื่นความถี่ย่าน 2600 MHz จากผู้ประกอบการกิจการโทรศัพท์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลจัดตั้งศูนย์ทดลองเทคโนโลยี 5G และเปิดศูนย์ 5G / IoT Innovation Center

ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ กสทช. ได้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการร่วมกับมหาวิทยาลัยอีก 3 แห่ง พร้อมทั้งยังมีการวางแผนเรียกคืนคลื่นความถี่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์และไม่คุ้มค่าสามารถทำได้ตามแผนที่กำหนด ซึ่งเป็นอีกหนึ่งผลลัพธ์ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ 5G ของประเทศ ซึ่งสะท้อนการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพของ กสทช. ในแง่ของการใช้ทรัพยากรและระยะเวลาในการปฏิบัติงาน

การบริหารจัดการและกำกับดูแลทรัพยากรเลขหมายโทรคมนาคม

สามารถแบ่งประเด็นศึกษา ออกเป็น 3 ประเด็นย่อย ได้แก่ (1) การเพิ่มหลักเลขหมายจาก 9 หลัก เป็น 10 หลัก (2) การจัดทำเลขหมายฉุกเฉินแห่งชาติเลขหมายเดียว และ (3) การจัดสรรเลขหมายเพื่อการประมวลเลขหมายสววย จากการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยการประเมิน CIPP พบว่า

การประเมินสถานะแวดล้อม (Context Evaluation) ในปัจจุบันยังคงมีปัญหาในการเตรียมความพร้อมไปสู่การบริการรูปแบบ Internet of Things (IoT) โดยการจัดสรรเลขหมายโทรคมนาคมยังมีความไม่ชัดเจน มีความสับสนในการใช้บริการเลขหมายฉุกเฉินของประชาชน มีปัญหาการถูกเอารัดเอาเปรียบจากการเก็งกำไรของผู้ประกอบการ และปัญหาในการเข้าถึงการประมวลเลขหมายซึ่งสามารถเข้าถึงได้ยากและไม่ทั่วถึงสำนักงาน

การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) กสทช. มีการจัดตั้งสำนักบริหารและจัดการเลขหมายโทรคมนาคมขึ้น โดยมีการแบ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบออกเป็น 6 ส่วน เพื่อกำกับดูแลการดำเนินงานในแต่ละส่วนงานให้มีประสิทธิภาพ ได้แก่ ส่วนเลขหมายสำหรับประกอบกิจการโทรคมนาคมส่วนเลขหมายโทรศัพท์แบบสั้น 3 หลัก และ 4 หลัก ส่วนวิชาการและสารสนเทศเลขหมายโทรคมนาคม ส่วนพัฒนาและติดตามบังคับใช้กฎหมาย ส่วนพัฒนางานดิจิทัลและระบบตัวตนทางดิจิทัล และงานอำนวยความสะดวก ซึ่งเป็นการกระจายการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการประมวลเลขหมายสววย กสทช. มีการแต่งตั้งคณะทำงานบริหารจัดการ และกำกับดูแลการประมวลเลขหมายโทรศัพท์สำหรับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่เป็นเลขหมายสววย เพื่อให้ประชาชนทุกคนได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกัน และสามารถใช้งานได้จริงการจัดสรรเลขหมายฉุกเฉินแห่งชาติเลขหมายเดียว มีหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเข้ามามีบทบาทหน้าที่ในการรับผิดชอบในการดำเนินการร่วมกับ กสทช. อาทิ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) ศูนย์การแพทย์ฉุกเฉิน ศูนย์รับแจ้งเหตุเพลิงไหม้ ที่ต้องมีการทำงานร่วมกันเพื่อการพัฒนาไปสู่บริการศูนย์บัญชาการเหตุฉุกเฉินแห่งชาติ (Thailand Emergency Command Center: TECC) โดยทั้งหมดนี้ กสทช. กำลัง อยู่ในระหว่างเร่งดำเนินการ

การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) การจัดสรรเลขหมายโทรคมนาคมของ กสทช. ให้แก่บริการรูปแบบ Internet of Things (IoT) จำนวน 8,000 ล้านเลขหมาย ถือเป็น การรองรับความต้องการของผู้ใช้งานเลขหมายโทรคมนาคมที่เพิ่มขึ้นได้เป็นอย่างดี ดำเนินการ จัดการ เลขหมายฉุกเฉินแห่งชาติเลขหมายเดียวได้ตามแผนการดำเนินงานของ กสทช. แต่ควร รายงาน ความคืบหน้าในการดำเนินการให้แก่ประชาชน เนื่องจากในปัจจุบันการดำเนินการดังกล่าว ยังไม่แล้ว เสร็จ การผลักดันเลขหมาย 191 เป็นเลขหมายฉุกเฉินแห่งชาติ ในการจัดการประมุขเลขสวย สำนักงาน กสทช. ควรทำรายงานแจกแจงการนำรายได้จากการประมูลไปใช้ประโยชน์แก่ประเทศ เพื่อเพิ่ม แรงจูงใจในการเข้าร่วมประมูลมากยิ่งขึ้น และสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน

การประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ (Product Evaluation) ในภาพรวมมีการบริหารจัดการ และกำกับดูแลทรัพยากรเลขหมายโทรคมนาคมอยู่ในระดับที่ดี เป็นไปตามแผนการดำเนินงาน แต่ควรเพิ่มรายงานความคืบหน้าในการดำเนินการเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนที่ใช้บริการ กสทช. ส่งเสริมให้ประชาชนสามารถใช้งานเลขหมายฉุกเฉินได้อย่างเต็มที่ และการคุ้มครอง ความปลอดภัยในการใช้งาน การจัดสรรเลขหมายโทรคมนาคมของประชาชนการจัดประมุขเลขหมายของ สำนักงาน กสทช. สามารถสร้างรายได้ให้แก่ประเทศเพื่อนำไปพัฒนาประเทศในด้านอื่นๆ ต่อไป

การกำกับดูแลตลาด สภาพการแข่งขัน และอัตราค่าบริการโทรคมนาคม โดยสามารถ แบ่งประเด็นศึกษาออกเป็น 2 ประเด็นย่อย ได้แก่ (1) ด้านการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม (2) ด้าน การกำกับดูแลอัตราค่าบริการโทรคมนาคม โดยจากการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้วยการประเมิน CIPP มีรายละเอียด ดังนี้

การประเมินสถานะแวดล้อม (Context Evaluation) การให้บริการด้านโทรคมนาคมที่ไม่ ครอบคลุมและไม่รองรับต่อจำนวนการใช้งานที่เพิ่มขึ้น ปัจจุบันสภาพตลาดโทรคมนาคมในประเทศไทย เป็นตลาดที่มีผู้ขายน้อยราย และต้องใช้เวลาในการลงทุนทางเทคโนโลยีสูง จึงส่งผลให้ผู้ประกอบการ รายใหม่มีอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด จำนวนผู้ใช้บริการกิจการโทรคมนาคมมีจำนวนเพิ่มขึ้น ส่งผลให้เกิด ปัญหาจากการใช้บริการตามมามากขึ้น และด้านปัญหาการร้องเรียน เพื่อรักษาคุณภาพในการให้บริการ ของผู้ประกอบการ กสทช. มีการออก (ร่าง) ประกาศ กสทช. เรื่องการกำหนดและกำกับดูแลโครงสร้าง อัตราค่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ภายในประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สอดคล้องกับโครงสร้างอัตรา ค่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่บนคลื่นความถี่ย่านต่างๆ ที่มีหลายอัตรา

การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) กสทช. ดำเนินการกำกับดูแลตลาดโทรคมนาคม ที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย โดยใช้นิยามตามประกาศ กสทช. เรื่อง นิยามของตลาดและขอบเขต ตลาดโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย 11 ตลาด แบ่งเป็นตลาดค้าปลีกบริการโทรคมนาคม 5 ตลาด และตลาดค้าส่งบริการโทรคมนาคม 6 ตลาด มีการนำหลักเกณฑ์การจัดสรรคลื่นความถี่ หลักเกณฑ์

การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการตามกฎหมายสำหรับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม เพื่อเป็นการกำหนดแนวทางในการดำเนินกิจการด้านโทรคมนาคมที่ชัดเจน ดูแลสภาพการแข่งขัน และอัตราค่าบริการโทรคมนาคม โดยมีการดำเนินการที่สอดคล้องกับข้อกำหนด รวมถึงนโยบายการดำเนินงานและยุทธศาสตร์ชาติที่สำคัญ

ควรมีการศึกษาแนวทางในการดำเนินงานกิจการโทรคมนาคม มาเป็นแนวทางเพิ่มเติมในการพัฒนากิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยให้ดียิ่งขึ้น อาทิ ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีหน่วยงานกำกับดูแลในตลาดกิจการโทรคมนาคม ได้แก่ Federal Communications Commission (FCC) ทำหน้าที่ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันภายในตลาดโทรคมนาคมลดกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการโทรคมนาคมสนับสนุนให้ผู้บริโภคสามารถใช้บริการโทรคมนาคมในอัตราค่าบริการที่ลดลงแต่ได้รับคุณภาพของการบริการที่สูงขึ้น และกระตุ้นให้ผู้ประกอบการโทรคมนาคมสามารถลงทุนเทคโนโลยีใหม่ๆ ได้

การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) สำนักงาน กสทช. มีการดำเนินการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมตามอำนาจหน้าที่กำหนดในพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนและเป็นขั้นตอน สะท้อนถึงการดำเนินการที่โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ตามหลักธรรมาภิบาล การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงผลการดำเนินงานผ่านการจัดทำรายงานการกำกับดูแล กิจการโทรคมนาคมรายไตรมาส รายงานการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานสำนักงาน กสทช. มีการดำเนินการกำกับดูแลอัตราค่าบริการโทรคมนาคมอย่างต่อเนื่องโดยมีการจัดทำรายงานอัตราค่าบริการโทรคมนาคมประจำปีและเผยแพร่ให้ประชาชนรับทราบการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชน เรื่องการกำหนดและกำกับดูแลโครงสร้างอัตราค่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ภายในประเทศ ถือเป็นดำเนินการอย่างเที่ยงธรรมและเปิดเผยเพื่อให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมยิ่งขึ้นไป

การประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ (Product Evaluation) สำนักงาน กสทช. จัดทำรายงานข้อมูลในส่วนของการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและในส่วนของการกำกับดูแลอัตราค่าบริการโทรคมนาคม โดยส่วนใหญ่มุ่งเน้นเสนอข้อมูลเชิงสถิติประกอบการอธิบายให้เห็นภาพชัดเจน โดยรายงานดังกล่าวที่สำนักงาน กสทช. ได้จัดทำขึ้น ได้แก่ (1) รายงานข้อมูลการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในทุกไตรมาส (2) รายงานแจกแจงผลเชิงสถิติเพื่อตรวจสอบคุณภาพการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทเสียง และคุณภาพการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทข้อมูลของผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (3) รายงานการร้องเรียนปัญหาการใช้บริการโทรคมนาคมในเชิงสถิติ

เช่นเดียวกัน และ (4) รายงานอัตราค่าบริการโทรคมนาคมเพื่อให้เห็นถึงภาพรวมของอัตราค่าบริการแต่ละประเภทในแต่ละปี

นอกจากนี้ สำนักงาน กสทช. ได้กำหนดนิยามและขอบเขตของตลาดโทรคมนาคมและจัดทำรายงานโครงสร้างตลาด ส่วนแบ่งตลาด และระดับการแข่งขันในแต่ละตลาดเพื่อกำกับดูแลด้านสภาพตลาดโทรคมนาคมให้มีประสิทธิภาพพบว่าการดำเนินงานในภาพรวมมีการดำเนินการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมตามอำนาจหน้าที่ มีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมีการดำเนินงานศึกษาการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมจากต่างประเทศที่มีมาตรการที่ชัดเจน มาเป็นแนวทางในการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อนำมาพัฒนากิจการโทรคมนาคม

การบริการด้านโทรคมนาคมอันเป็นประโยชน์ต่อสังคม

การบริการด้านโทรคมนาคมอันเป็นประโยชน์ต่อสังคม สามารถแบ่งประเด็นศึกษา ออกเป็น 4 ประเด็นย่อย ได้แก่ (1) การให้บริการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม (Zone C 15,732 หมู่บ้าน) (2) การให้บริการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึงในพื้นที่ชายขอบ (Zone C+ 3,920 หมู่บ้าน) (3) การยกระดับการให้บริการทางการแพทย์ด้วยอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (Telehealth) และ (4) การจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุฉุกเฉินแห่งชาติ (Thailand Emergency Command Center) โดยจากการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยการประเมิน CIPP พบว่า

การประเมินสภาวะแวดล้อม (Context Evaluation) แผนการดำเนินงานที่สำคัญของ กสทช. ในปี 2562 ภายใต้งาน USO เพื่อลดความขาดแคลนในการให้บริการโทรคมนาคม ลดความเหลื่อมล้ำด้านทักษะการเข้าถึงบริการโทรคมนาคม และลดความเหลื่อมล้ำด้านฐานะทางเศรษฐกิจขึ้นตามประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง แผนการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม ฉบับที่ 2 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ปรับปรุงนโยบายและแผนการจัดการให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและการให้บริการเพื่อสังคมของประเทศ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (2) บูรณาการการขับเคลื่อนการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานอย่างทั่วถึงและบริการเพื่อสังคมของประเทศให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (3) ส่งเสริมและพัฒนาการขยายโครงข่ายและบริการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะพื้นที่ชนบท พื้นที่ห่างไกล และทุรกันดาร (4) สร้างโอกาสและพัฒนาศักยภาพให้กับประชาชนโดยเฉพาะพื้นที่ชนบท พื้นที่ห่างไกล และทุรกันดาร รวมไปถึงผู้มีรายได้น้อย ผู้พิการ เด็ก คนชรา และผู้ด้อยโอกาสให้สามารถเข้าถึงและใช้บริการโทรคมนาคมพื้นฐาน

การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) กสทช. มีการดำเนินการกิจกรรมโดยความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ รวมถึงภาครัฐในการบริการด้านโทรคมนาคมต่างๆ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะและประชาชนเป็นสำคัญและนำกรณีศึกษาที่น่าสนใจจากโครงการขององค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) เพื่อนำไปปรับใช้ในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสม

การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) สำนักงาน กสทช. มีการดำเนินงานด้านการบริการด้านโทรคมนาคมอันเป็นประโยชน์ต่อสังคม ซึ่งมีความสอดคล้องกับทิศทางและนโยบายที่สำคัญ และมีกระบวนการดำเนินงานและขั้นตอนที่ชัดเจน โดยแผนการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม

อนึ่ง สำนักงาน กสทช. มีการผนึกกำลังร่วมกับหน่วยงานภาคส่วนต่างๆ เพื่อดำเนินกิจการโทรคมนาคม กสทช. จึงควรมีการกำกับดูแลการดำเนินงานอย่างใกล้ชิดหรือควรพิจารณาให้มีการจัดตั้งหน่วยงานในการกำกับดูแลการดำเนินงานนั้นๆ โดยเฉพาะเพื่อให้มั่นใจว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถส่งมอบงานได้ตามแผนที่กำหนด

การประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ (Product Evaluation) การร่วมมือของ กสทช. กับภาคส่วนต่างๆ ในการพัฒนากิจการด้านโทรคมนาคมเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างมาก เพราะเป็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ และเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น ทั้งนี้ กสทช. ควรจัดทำรายงานความคืบหน้าในการดำเนินโครงการทุกไตรมาส และการจัดทำคู่มือการใช้งานสำหรับผู้ใช้งานอย่างเหมาะสม ตลอดจนควรมีประชาสัมพันธ์ข้อมูลที่สำคัญของโครงการให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

การจัดระเบียบสายสื่อสารและนำสายสื่อสารลงดิน การจัดระเบียบสายสื่อสารและนำสายสื่อสารลงดินของสำนักงาน กสทช. ที่ได้รับการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยการประเมิน CIPP พบว่า

การประเมินสภาวะแวดล้อม (Context Evaluation) การจัดระเบียบสายสื่อสารและนำสายสื่อสารลงดิน มีประโยชน์แก่ประชาชนทั้งในด้านประสิทธิภาพการให้บริการด้านโทรคมนาคม และความปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สิน เนื่องจากประโยชน์ของการจัดระเบียบสายสื่อสารและนำสายสื่อสารลงดินประกอบด้วย 2 หัวข้อหลัก ได้แก่ (1) การเพิ่มความปลอดภัยให้กับประชาชน ผู้สัญจรบนท้องถนน เนื่องจากปัญหาสำคัญที่พบในปัจจุบันคือ สายไฟฟ้าอากาศกรุงรังซึ่งอาจเกิดอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้ เช่น สายไฟฟ้าลัดวงจร (2) การลดปัญหาสัญญาณสื่อสารและอินเทอร์เน็ตมีปัญหา เนื่องจากสายสื่อสารกรุงรัง ไม่เป็นระเบียบสามารถส่งผลให้สัญญาณเกิดความขัดข้องได้

การจัดระเบียบสายสื่อสารและนำสายสื่อสารลงดิน ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการโทรคมนาคม ได้ดำเนินการจัดการมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) การจัดระเบียบสายสื่อสารและนำสายสื่อสารลงดินของสำนักงาน กสทช. ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี ได้ร่วมมือในการเตรียมความพร้อมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ เช่น การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) กรุงเทพมหานคร ผู้ประกอบการโทรคมนาคม ผู้ประกอบการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ในการจัดระเบียบสายสื่อสาร และนำสายสื่อสารลงใต้ดินสำหรับเขตพื้นที่ต่างๆ สำหรับพื้นที่กรุงเทพมหานคร

การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) สำนักงาน กสทช. สามารถดำเนินการจัดระเบียบสายสื่อสารและนำสายสื่อสารลงดิน ตามแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2562 – 2566) และยังคงดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2562 มีการดำเนินการแล้วเสร็จทั่วทุกภูมิภาคของประเทศไทยสามารถดำเนินการจัดระเบียบสายสื่อสารและนำสายสื่อสารลงใต้ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากสามารถดำเนินการได้ตามแผนการดำเนินงานของ กสทช. และสามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จทันเวลาที่ กสทช. ควรกำกับดูแลให้ผู้ให้บริการท่อร้อยสายสื่อสารและเสาพาดสายสื่อสารทุกรายจัดทำ Interactive Map เพื่อรายงานข้อมูลปริมาณความจุ (Capacity) ในแต่ละเส้นทางที่สามารถให้ผู้ประกอบการรายอื่นเข้าใช้ได้ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการรายอื่นในการเข้าใช้บริการท่อร้อยสายสื่อสารและเสาพาดสายสื่อสารความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลของบริการท่อร้อยสายสื่อสารและเสาพาดสายสื่อสารภายในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศจะเป็นการช่วยให้ผู้ประกอบการรายอื่นวางแผนและเข้าใช้โครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวได้ดีมากยิ่งขึ้น

การประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ (Product Evaluation) สำนักงาน กสทช. สามารถดำเนินการจัดระเบียบสายสื่อสารและนำสายสื่อสารได้ตามแผนการดำเนินงานของ กสทช. โดยสามารถเห็นผลการดำเนินงานที่แล้วเสร็จทั่วประเทศ 106 เส้นทาง รวมทั้งสิ้น 275.184 กิโลเมตร โดยแบ่งเป็นเส้นทางในกรุงเทพมหานคร จำนวน 24 เส้นทาง คิดเป็นระยะทาง 27.21 กิโลเมตร และอีก 4 ภาค ทั่วประเทศ จำนวนทั้งสิ้น 82 เส้นทาง คิดเป็นระยะทาง 247.918 กิโลเมตร มีแนวทางการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่ชัดเจนเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในการใช้บริการของประชาชน โดยการจัดทำข้อมูลเพื่อประชาสัมพันธ์ อาทิ คู่มือในการใช้งานอินเทอร์เน็ต โทรศัพท์เคลื่อนที่ และโทรศัพท์ประจำที่หากเกิดภัยพิบัติอย่างอุทกภัยขึ้น ทั้งนี้ ได้เห็นการดำเนินงานท่อร้อยสายไฟฟ้าใต้ดินแล้วในบางพื้นที่แล้ว อาทิ กรุงเทพมหานคร ภูเก็ต อุบลราชธานี ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการโทรคมนาคม เนื่องจากผู้ประกอบการดังกล่าวต้องแบกรับต้นทุนค่าเช่าท่อร้อยสายซึ่งถือเป็นต้นทุนสำคัญที่เพิ่มมากขึ้น

➤ ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

ผลการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 หัวข้อ ได้แก่

- การดำเนินงานรับเรื่องร้องเรียน
- การดำเนินงานเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการคุ้มครองผู้บริโภค
- การสร้างการตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง
- การดำเนินงานด้านการจัดการเนื้อหาโฆษณาที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค

การดำเนินงานรับเรื่องร้องเรียน เมื่อประเมินด้วยหลัก CIPP พบว่า

การประเมินสภาวะแวดล้อม (Context Evaluation) อุปสรรคของการรับเรื่องร้องเรียนของสำนักงาน กสทช. คือประชาชนค่อนข้างรับรู้ในวงจำกัด นอกจากนี้ การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการรับเรื่องร้องเรียนของสำนักงาน กสทช. ยังคงมีข้อมูลเรื่องร้องเรียนและสถานะการดำเนินงานในระบบสืบค้นข้อมูลออนไลน์ที่ไม่เป็นปัจจุบัน

การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) การแบ่งส่วนงานรับเรื่องร้องเรียนที่ชัดเจนทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ การดำเนินงานรับเรื่องร้องเรียนของสำนักงาน กสทช. ที่แบ่งเป็น 2 ส่วนชัดเจน ได้แก่ การดำเนินการรับเรื่องร้องเรียนในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ และการดำเนินงานรับเรื่องร้องเรียนในกิจการโทรคมนาคม เป็นการวางระบบการทำงานด้วยการจัดแยกประเภทงานให้เข้าบุคลากรหรือผู้เชี่ยวชาญที่มีความเฉพาะในแต่ละอุตสาหกรรมอันนำไปสู่ความรวดเร็วและถูกต้องแม่นยำที่มากยิ่งขึ้นของการดำเนินงาน ช่องทางการร้องเรียนที่หลากหลายสนับสนุนความเท่าเทียมในการเข้าถึง ในปัจจุบันมีช่องทางการร้องเรียนทั้งรูปแบบออนไลน์และออฟไลน์ ระยะเวลาในการดำเนินงานรับและแก้ไขเรื่องร้องเรียนมีกรอบเวลาที่กำหนดชัดเจน

การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) กระบวนการและเอกสารประกอบการยื่นเรื่องร้องเรียนสามารถลดความซับซ้อนและประหยัดทรัพยากรได้ด้วยการอาศัยเทคโนโลยีเข้าช่วยการเปิดเผยข้อมูลเรื่องร้องเรียนและสถานการณ์แก้ไขปัญหาที่เป็นปัจจุบันอย่างรวดเร็ว ในฐานสืบค้นข้อมูลออนไลน์ เป็นแนวทางเพื่อยกระดับการทำงานอย่างโปร่งใสและอำนวยความสะดวกแก่การสืบค้นของผู้บริโภค

การประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ (Product Evaluation) ผลลัพธ์เชิงปริมาณของการดำเนินงานรับเรื่องร้องเรียนของสำนักงาน กสทช. ประจำปี 2562 สะท้อนให้เห็นการดำเนินงานที่สามารถนำไปสู่การลดจำนวนข้อร้องเรียนลงโดยเมื่อเปรียบเทียบกับการทำงานในปี 2561 พบว่าจำนวนเรื่องร้องเรียนมีจำนวนลดลง ทั้งนี้ ข้อพึงระวัง คือ ผลลัพธ์เชิงปริมาณของจำนวนข้อร้องเรียน

ที่ลดลงอาจไม่ได้บ่งชี้ถึงการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพได้เสมอไป เนื่องจากช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนที่มีอยู่อย่างจำกัด แนวทางในการพัฒนาศักยภาพการดำเนินงานรับเรื่องร้องเรียน มีทั้งสิ้น 3 ประการได้แก่ (1) เพิ่มการพิจารณารับเอกสารประกอบการร้องเรียนในฉบับอิเล็กทรอนิกส์เป็นอีกหนึ่งทางเลือก (2) เพิ่มการประชาสัมพันธ์การรับเรื่องร้องเรียนให้ทั่วถึง ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น และ (3) เพิ่มการนำเสนอเรื่องร้องเรียนและสถานการณ์ดำเนินงานให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอบนระบบฐานข้อมูลออนไลน์ เพื่อความสะดวกในการสืบค้นของผู้บริโภคการดำเนินงานในภาพรวมเป็นการดำเนินงานที่มีกระบวนการในการทำงานชัดเจนนำไปสู่ความรวดเร็วและรัดกุมในการดำเนินการแก้ไขข้อพิพาท ประกอบกับการดำเนินงานที่แบ่งการรับเรื่องร้องเรียนเป็นการดำเนินงานในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ และในกิจการโทรคมนาคม ทำให้มั่นใจได้ว่าการดำเนินงานรับเรื่องร้องเรียนมีประสิทธิภาพ อยู่ภายใต้การดูแลของผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในแต่ละอุตสาหกรรมโดยเฉพาะ

สำหรับการดำเนินงานเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการคุ้มครองผู้บริโภค มีผลการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานดังนี้

การประเมินสถานะแวดล้อม (Context Evaluation) ปัญหาของผู้บริโภค นำไปสู่การพัฒนาแอปพลิเคชันด้านการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้น ส่งผลกระทบทันทีที่เป็นคุณและโทษต่อผู้ใช้ประโยชน์ของการดำเนินงานส่งเสริมประสิทธิภาพการคุ้มครองผู้บริโภค ด้วยเทคโนโลยีนำไปสู่การคุ้มครองดูแลตนเองของผู้บริโภคที่สามารถเริ่มได้ที่ผู้บริโภคเอง ด้วยการใช้ออปพลิเคชันที่สามารถใช้ได้อย่างสะดวกและตอบสนองกับวิถีชีวิตในปัจจุบันเพื่อเป็นการป้องกันและลดปัญหาหรือการเอาเปรียบที่อาจเกิดขึ้นแก่ผู้บริโภคได้

การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) ในภาพรวมการดำเนินงานดังกล่าว เป็นการดำเนินงานแบบบูรณาการข้ามหน่วยงานต่างๆ เพื่อจัดทำแอปพลิเคชัน โดยมีตัวอย่างดังนี้

แอปพลิเคชันพุดติมาตร เป็นการทำงานร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับสถิติตามหลักวิชาการจัดทำสถิติเพื่อติดตามประเมินผลและสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายและแผนงานของรัฐ

แอปพลิเคชันกันกวน เป็นการทำงานร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทย มีการวางแผนในการปรับปรุงหลักเกณฑ์แนวทางการส่งเสริมบริการทางการเงินที่เป็นธรรม โดยมุ่งเน้นในการให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน เพื่อไม่ให้ถูกคุกคามจากหมายเลขที่ไม่พึงประสงค์

แอปพลิเคชัน Netcare เป็นการทำงานร่วมกับ คณะแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะแพทยศาสตร์ โรงพยาบาลรามาธิบดี และคณะแพทยศาสตร์ ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล ในการจัดทำแอปพลิเคชันเพื่อป้องกันการใช้งานอินเทอร์เน็ตมากเกินไปของเด็กและเยาวชน

การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) การทำงานเพื่อสร้างแอปพลิเคชันต่างๆ เป็นการทำงานอย่างมีระบบผ่านการคิดด้วยมุมมองที่ยืดหยุ่นผู้ใช้เป็นศูนย์กลาง (Design Thinking) เนื่องจากเป็นการทำงานริเริ่มดำเนินงานจากปัญหาของผู้บริโภคที่เกิดขึ้น โดยเมื่อแอปพลิเคชันได้ทดลองใช้ และมีเสียงตอบรับจากการใช้งานจริงสะท้อนกลับมาอย่างสำนักงาน กสทช. แล้ว จากนั้น จึงได้มีการปรับแก้ไขให้แอปพลิเคชันมีความสมบูรณ์และพัฒนาระบบอยู่เรื่อยๆ

การประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ (Product Evaluation) ปัจจุบัน กสทช. สามารถพัฒนาแอปพลิเคชันเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคดังที่กล่าวถึงได้สำเร็จ และได้มีการใช้งานจากทั้งกลุ่มทดลองและ การใช้งานจริงหากสำนักงาน กสทช. สามารถประชาสัมพันธ์และเชิญชวนให้ประชาชนใช้งานแอปพลิเคชันที่สร้างขึ้นได้ การดำเนินงานส่งเสริมประสิทธิภาพการคุ้มครองผู้บริโภคด้วยเทคโนโลยีจึงจะมีแนวโน้ม บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้มากยิ่งขึ้นเพื่อให้แอปพลิเคชันเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการคุ้มครองผู้บริโภค สามารถใช้งานได้ดียิ่งขึ้นควรมีการพัฒนาและปรับปรุงแอปพลิเคชันให้มีความเป็นปัจจุบัน และมีลักษณะการใช้งานที่เป็นมิตรกับผู้ใช้ (User Friendly) อยู่เสมอ ตลอดจนควรปรับแก้ระบบ ให้เสถียรและมีระบบการรับส่งรหัสยืนยันตัวตน (OTP) ที่มีความแม่นยำมากยิ่งขึ้น

การสร้างการตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช. ด้านการสร้างการตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเป็นการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานผ่านการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง 2 ประเด็น ประกอบด้วย (1) โครงการศึกษาหลักเกณฑ์ การส่งเสริมคุ้มครองสิทธิของคณพิการและคนด้อยโอกาสให้เข้าถึงหรือรับรู้และใช้ประโยชน์จากรายการ ของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และ (2) การดำเนินงานด้านการจัดการเนื้อหาโฆษณา ที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค

การประเมินสถานะแวดล้อม (Context Evaluation) เนื่องจาก สำนักงาน กสทช. เล็งเห็นถึงความสำคัญในการส่งเสริมให้ประชาชนทุกคน สามารถเข้าถึงบริการในกิจการกระจายเสียงและ โทรทัศน์ได้อย่างเท่าเทียม การกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อสร้างให้สื่อเกิดความรับผิดชอบต่อขั้นพื้นฐาน ในการดูแลและคุ้มครองผู้บริโภคอย่างทั่วถึงจึงเกิดขึ้น วัตถุประสงค์หลักของการดำเนินโครงการศึกษา หลักเกณฑ์การส่งเสริมคุ้มครองสิทธิของคณพิการและคนด้อยโอกาสให้เข้าถึงหรือรับรู้และใช้ประโยชน์ จาการายการ ของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เพื่อต้องการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิ คณพิการให้สามารถเข้าถึงการบริการสื่อโทรทัศน์ได้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกับประชาชนทุกคน ในสังคม

การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานในโครงการศึกษาหลักเกณฑ์ ประกอบด้วยคณะทำงาน 2 ประเภท ได้แก่ คณะทำงานของผู้ดูแลโครงการ และคณะทำงานของผู้จัดการโครงการ ซึ่งเป็นคณะทำงานที่มีคุณสมบัติสอดคล้องกับการดำเนินงานของโครงการโดย (1) คณะทำงานของผู้ดูแลโครงการ ประกอบด้วย คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ เพื่อทำหน้าที่ในการออกความคิดเห็นด้านการคุ้มครองผู้บริโภค และมีสำนักคุ้มครองผู้บริโภค ในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ภายใต้การดำเนินงานของ กสทช. มีหน้าที่ในการคุ้มครองประชาชนผู้บริโภคสื่อวิทยุ-โทรทัศน์ รวมถึงทำหน้าที่ประสานข้อมูลระหว่างผู้บริโภคต่อไป และ (2) คณะทำงานของผู้จัดการโครงการ ประกอบด้วย หัวหน้าโครงการ และที่ปรึกษาที่มีประสบการณ์ด้านการสื่อสารมวลชนและการคุ้มครองสิทธิของคณาพิการร่วมงานกับบุคลากรที่มีความสามารถด้านการสื่อสารมวลชนและการคุ้มครองสิทธิของคณาพิการ

การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) การดำเนินงานแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ (1) การเก็บข้อมูลที่ช่วยในการเพิ่มองค์ความรู้ผ่านการศึกษานโยบาย กฎหมายและข้อมูล และ (2) การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยพบว่า กระบวนการเก็บข้อมูลที่ช่วยในการเพิ่มองค์ความรู้ผ่านการศึกษานโยบายกฎหมายและข้อมูล เป็นกระบวนการที่มีระบบเป็นไปตามกระบวนการวิจัยอย่างรัดกุม มีการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้เสีย และศึกษาเพิ่มเติมจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ

ในส่วนการดำเนินงาน พบว่า มีความสอดคล้องกับการทำงานที่ยึดผู้บริโภคนเป็นศูนย์กลาง โดยการจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะ เป็นด้านการพัฒนาหรือการปรับปรุงแนวทางการดำเนินงาน ซึ่งมีผู้แทนจากทั้งภาครัฐและเอกชน ในสังกัดและนอกสังกัดสำนักงาน กสทช. เข้าร่วมประชุมเพื่อจุดประสงค์ในการรวบรวมความคิดเห็น และข้อเสนอแนะเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ดีตามมาตรฐาน

การประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ (Product Evaluation) การดำเนินงานในโครงการสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลที่เริ่มตั้งแต่ระดับนโยบายที่ส่งเสริมให้เกิดการเข้าถึงสื่ออย่างเท่าเทียม ตลอดจนการสร้างสิ่งที่เป็นรูปธรรม คือการให้บริการล่ามภาษามือ (SL) เสียงบรรยายภาพ (AD) และคำบรรยายแทนเสียง (CC) เพื่อให้การดำเนินงานเป็นการตอบวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองต่อกลุ่มเป้าหมายที่มีความเจาะจงอย่างผู้พิการและผู้ด้อยโอกาสการสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือการมีส่วนร่วมของกลุ่มเป้าหมายในการผลิตเนื้อหาที่ตรงต่อความต้องการและรูปแบบการใช้ชีวิตเป็นหนึ่งแนวทางเพื่อสนองต่อวัตถุประสงค์ในการทำงานเพื่อผู้พิการและผู้ด้อยโอกาสอย่างแท้จริง

การดำเนินงานด้านการจัดการเนื้อหาโฆษณาที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค

จากการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานด้านการจัดการเนื้อหาโฆษณาที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคด้วยการประเมิน CIPP พบว่า กสทช. มีการดำเนินงานแบบบูรณาการกับหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญและมีส่วนเกี่ยวข้อง โดยมีความร่วมมืออย่างหลากหลายซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการประสานงานระหว่างกันเพื่อส่งต่อเรื่องเกี่ยวเนื่องซึ่งกันและกัน

การประเมินสถานะแวดล้อม (Context Evaluation) เพื่อดูแลตรวจสอบการเอาเปรียบผู้บริโภคในด้านต่างๆ โดยเฉพาะการโฆษณาเกินจริงที่ต้องรีบดำเนินการอย่างรวดเร็ว ปัญหาด้านอาหารและยาเป็นสินค้าที่ถูกร้องเรียนมากที่สุดในปี 2562 โดยผู้ที่ได้รับผลกระทบส่วนมากคือผู้สูงอายุและชาวบ้านในชุมชนต่างๆ เนื่องจากการโฆษณาผลิตภัณฑ์ดังกล่าวมักจะอยู่ในช่องทางวิทยุชุมชนและโทรทัศน์

การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) การทำงานของสำนักงาน กสทช. ในการกำกับดูแลโฆษณา ที่ใช้การทำงานแบบบูรณาการ เป็นการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ในด้านการใช้กำลังคนและทรัพยากรอื่นๆ ร่วมกับหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญที่ร่วมงานด้วย โดยสำนักงาน กสทช. ได้ขอความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ทั้งคณะกรรมการอาหารและยา บริษัท ภูเกิล (ประเทศไทย) จำกัด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) การดำเนินงานด้านการจัดการเนื้อหาโฆษณาที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคของ กสทช. เป็นการทำงานผ่านความร่วมมือกับหลายฝ่าย โดยมีรายละเอียดการดำเนินงานดังนี้ (1) การดำเนินงานขอความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กสทช. ได้เริ่มต้นขอความร่วมมือจาก คณะกรรมการอาหารและยา (อย.) และสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด (สสจ.) เพื่อลงพื้นที่รับฟังปัญหาจากผู้บริโภค จากนั้นนำข้อมูลมาประชุมเพื่อหาแนวทางแก้ไขเพื่อลดปัญหาการโฆษณาที่มีเนื้อหาเอาเปรียบผู้บริโภค (2) จัดการประชุมร่วมกับ คณะกรรมการอาหารและยา (อย.) และ บริษัท ภูเกิล (ประเทศไทย) จำกัด เพื่อหาแนวทางป้องกันการโฆษณาเกินจริงทางสื่อออนไลน์ (3) จัดทำโครงการศึกษารูปแบบวิธีโฆษณา เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะต่อการกำกับดูแลการกระทำที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (4) ฝึกอบรมโดยเชิญผู้ประกอบการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์มารู้ข้อมูลเกี่ยวกับการโฆษณาที่มีเนื้อหาเกินจริงหรือเอาเปรียบผู้บริโภค และทำความเข้าใจเกี่ยวกับการกำกับดูแลในกรณีที่มีการโฆษณาดังกล่าวเกิดขึ้น (5) ร่วมลงนาม MOU กับ คณะกรรมการอาหารและยา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลรวมถึงประสานความร่วมมือด้านกฎหมาย และลดขั้นตอนการดำเนินการ เพื่อป้องกันผู้บริโภคจากการโฆษณาที่บอก

สรรพคุณเกินจริงทางด้านอาหารและยา การตรวจสอบและดำเนินงานตามคำร้องเรียน ที่ผ่านมาพบว่าการดำเนินงานดังกล่าวแม้จะมีผลการดำเนินงานสามารถยุติโฆษณาที่ถูกร้องเรียนได้จำนวนหนึ่ง แต่ในกระบวนการพบว่า บางกรณีใช้เวลาในการตรวจสอบนาน และทำให้มีเวลาในการออกอากาศในช่วงระหว่างก่อนได้รับหนังสือแจ้ง

การประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ (Product Evaluation) ผลลัพธ์เชิงประจักษ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานด้านการจัดการเนื้อหาโฆษณาที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค ของ กสทช. คือ การลงนามความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างมาตรฐานการกำกับดูแลเนื้อหาการโฆษณา และการจัดการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เพื่อสนับสนุนให้เกิดความรู้ความเข้าใจและนำไปสู่การกำกับดูแลตนเองในอุตสาหกรรม (Self-Regulation)

➤ **ด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน**

ผลการประเมินผลด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สามารถแบ่งออกเป็น 3 หัวข้อ ได้แก่

- สิทธิการได้รับบริการอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม
- สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลการให้บริการ
- สิทธิในการได้รับการปฏิบัติอย่างมีความเท่าเทียมกัน

สำหรับประเด็นเรื่องสิทธิการได้รับบริการอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม จากการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานโครงการดังกล่าวด้วยหลัก CIPP ในกรอบของสิทธิการได้รับบริการอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมพบว่า การดำเนินงานมีกระบวนการที่ชัดเจนและมีทิศทางในการดำเนินงานที่สอดคล้องกันเป็นอย่างดีระหว่างสำนักงาน กสทช. สำนักงาน กสทช. ภาค และสำนักงาน กสทช. เขต ประกอบกับแนวคิดการสร้างเครือข่ายผู้บริโภคมีความเข้มแข็ง ถือเป็นอีกหนึ่งส่วนช่วยหลักในการประสานงานระหว่าง สำนักงาน กสทช. และภาคประชาชน

การประเมินสถานะแวดล้อม (Context Evaluation) กสทช. มีอำนาจในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลทำให้มีความคล่องตัวในการดำเนินงานและมีความน่าเชื่อถือ หน้าที่ของ กสทช. การส่งเสริมการเข้าถึงบริการในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมอย่างเท่าเทียมกัน โดยการขยายความครอบคลุม ของการให้บริการครอบคลุมพื้นที่ ในประเทศ และประชาชนไทยสามารถเข้าถึงกิจการดังกล่าวได้อย่างเท่าเทียมกัน ในพื้นที่ห่างไกลบางพื้นที่ยังไม่สามารถเข้าถึงการให้บริการในกิจการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม จากการรับฟังความคิดเห็น

สาธารณชนทั่วทุกภูมิภาค ประชาชนที่อาศัยในพื้นที่ชายขอบบางส่วนยังไม่สามารถเข้าถึงการรับชมโทรทัศน์ หรือการใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ดังนั้น กสทช. จำเป็นต้องทำการศึกษาเกี่ยวกับการเข้าถึงการบริการของประชาชน

การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) สำนักงาน กสทช. เขต มีความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้นำชุมชนและประชาชนในพื้นที่ทำให้เกิดการระดมการมีส่วนร่วมได้ง่าย ซึ่งส่งผลให้เกิดความร่วมมือกับหน่วยงานพื้นที่ในการดำเนินงานกิจกรรมต่างๆ เป็นอย่างดี ทำให้กระบวนการดำเนินงานของ กสทช. เป็นไปด้วยความสะดวกและมีประสิทธิภาพและส่งเสริมให้ภาพลักษณ์ของ กสทช. ที่มีต่อประชาชนในพื้นที่อยู่ในระดับที่ดีมาก

การประเมินกระบวนการ (Process) สำนักงาน กสทช. มีการสร้างเครือข่ายผู้บริโภคที่มีความเข้มแข็ง มีการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรม/โครงการที่ชัดเจน ส่งผลให้การปฏิบัติงานของสำนักงาน กสทช. สำนักงาน กสทช. ภาค สำนักงาน กสทช. เขต มีความสอดคล้องกัน ทั้งนี้ กสทช. ควรมีการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานโครงการต่างๆ ด้วยข้อมูลที่ถูกต้องชัดเจน และน่าเชื่อถือ เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่มั่นใจในการทำงานของ กสทช.

การประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ (Product Evaluation) สำนักงาน กสทช. ควรปรับปรุงแบบของกิจกรรมภายใต้กรอบใหม่เพื่อให้ระยะเวลาในการดำเนินกิจกรรม/โครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่มีความเหมาะสมมากขึ้น โดยควรให้เวลาในการอภิปรายหรือรับฟังความคิดเห็นมากขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น นอกจากนี้ กสทช. ควรส่งเสริมให้หน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ทบทวนกระบวนการบริหารจัดการภายในหน่วยงานใหม่เพื่อให้กระบวนการดำเนินงานมีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ปรับปรุงข่าวสารในข้อมูลข่าวสารบน Facebook ของสำนักงาน กสทช. ให้มีความทันสมัยอยู่เสมอ เนื่องจากปัจจุบันประชาชนส่วนมากยังขาดการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในมิติการปฏิบัติ

สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลการให้บริการ จากการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานโครงการดังกล่าว ด้วยการประเมิน CIPP ในด้านสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลการให้บริการนั้นพบว่า

การประเมินสถานะแวดล้อม (Context Evaluation) กสทช. มีภารกิจในการส่งเสริมให้ประชาชนให้ได้มีสิทธิเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่หลากหลาย เพื่อให้ประชาชนสามารถปกป้องสิทธิของตนเอง

การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) สำนักงาน กสทช. ภาค ควรพัฒนาความรู้ความสามารถบุคลากรที่รับผิดชอบงานด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อลงพื้นที่

สร้างความตระหนักรู้ในด้านสิทธิการเข้าถึงข้อมูล โดยควรเป็นบุคลากรที่มีทักษะและประสบการณ์ ในการดำเนินงานด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) สำนักงาน กสทช. สร้างความร่วมมือกับ ประชาชนและเครือข่ายในพื้นที่เพื่อช่วยสนับสนุนการดำเนินงานด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ จึงทำให้การปฏิบัติงานของสำนักงาน กสทช. มีประสิทธิภาพมากขึ้น

การประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ (Product Evaluation) สำนักงาน กสทช. ควรให้ประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนงาน และงบประมาณในการดำเนินงานโครงการด้านการส่งเสริม สิทธิเสรีภาพของประชาชนเพื่อให้การปฏิบัติงานของสำนักงาน กสทช. สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ของประชาชนสำนักงาน

นอกจากนี้ กสทช. ควรมีการปฏิบัติการในเชิงรุกมากขึ้น เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลประเด็นปัญหา ต่างๆ ที่เกิดขึ้น ควบคู่กับการรับเรื่องร้องเรียนของประชาชนที่แจ้งเข้ามาแนวทางการดำเนินงานที่ ส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือระหว่างภาครัฐคือสำนักงาน กสทช. และภาคประชาชนในการทำงาน ร่วมกันอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม

สิทธิในการได้รับการปฏิบัติอย่างมีความเท่าเทียมกัน

รับการปฏิบัติอย่างมีความเท่าเทียมกันพบว่า มีแนวทางการดำเนินงานที่โปร่งใสและเป็นกลาง นำไปสู่การพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนโดยมุ่งเน้นการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิของประชาชน การรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ (Public Hearing) และการขอความร่วมมือให้ผู้นำเครือข่าย ภาคประชาชนในระดับจังหวัดเพื่อประชาสัมพันธ์ไปยังภาคประชาชน ดังนี้

การประเมินสถานะแวดล้อม (Context Evaluation) การสื่อสาร การประชาสัมพันธ์ต่างๆ รวมถึงการให้บริการในกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ยังไม่สามารถ เข้าถึงกลุ่มคนชาติพันธุ์ และผู้พิการได้อย่างทั่วถึง ซึ่งทำให้ทรัพยากรต่างๆ ที่ กสทช. ได้ลงทุนในการผลิต ไม่มีความคุ้มค่า เพราะไม่เกิดประโยชน์กับผู้พิการ การประชาสัมพันธ์ด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนยังไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มเด็กและเยาวชนได้ รวมทั้งกลุ่มวัยรุ่นที่มีอายุระหว่าง 21 – 22 ปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ

การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) พบว่ามี 4 ประเด็นสำคัญ ได้แก่

- การเข้าถึงประชาชนยังไม่สอดคล้องกับกรอบอัตรากำลังคนตั้งไว้
- ยังไม่มีแนวทางในการจัดสรรงบประมาณที่ชัดเจน เนื่องจากการทำงานด้านการคุ้มครอง ผู้บริโภคเป็นผลงานใหม่

- อำนาจความรับผิดชอบงานด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในปัจจุบันยังไม่กระจายถึงสำนักงาน กสทช. เขต แต่จะรวมอยู่ที่สำนักงาน กสทช. ภาค
- ยังขาดกิจกรรมการและโครงการเพื่อสนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนทุกคนได้รับบริการกิจการกระจายเสียง โทรทัศน์ โทรคมนาคม อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง

การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) พบว่า กสทช. ขาดกระบวนการประชาสัมพันธ์ที่เข้าถึงประชาชนได้อย่างครอบคลุม โดยเฉพาะในกลุ่มผู้พิการและผู้ด้อยโอกาสทางสังคม และการสื่อสารส่วนใหญ่เป็นการสื่อสารทางเดียว เช่น การให้ข้อมูลบนเว็บไซต์ของ กสทช. ซึ่งหากผู้รับสารเกิดข้อสงสัย จะก็ไม่สามารถถามตอบ กสทช. ได้

การประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ (Product Evaluation) กสทช. ควรผลิตสื่อสำหรับผู้พิการที่มีรูปแบบที่หลากหลาย ทั้งในด้านการศึกษาทางไกลและการติดต่อสื่อสารเมื่อมีเหตุจำเป็น เช่น การมีล่ามภาษามือในทุกๆ รายการ หรือการจัดทำคลิปวิดีโอสั้น ที่มีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของผู้พิการ รวมถึงการผลิตต้นช่องทางการเผยแพร่เพื่อการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยเฉพาะประชาชนกลุ่มชายขอบ

2.2.3 ความเห็นของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน

ในลำดับต่อมา กตป. ให้ความเห็นต่อความครบถ้วนของเนื้อหาในรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของ กสทช. ปี 2562 ในประเด็นดังต่อไปนี้

- ผลงานของ กสทช. ในปีที่ผ่านมาแล้วเมื่อเปรียบเทียบกับแผนงานหรือโครงการที่กำหนดไว้
- แผนงาน โครงการ และแผนงบประมาณสำหรับปีถัดไป
- งบการเงินและรายงานของผู้สอบบัญชี รายงานการตรวจสอบภายใน
- ปัญหาและอุปสรรคในการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมประเภทต่างๆ ที่มีความสำคัญต่อประชาชน
- คุณภาพและอัตราค่าบริการโทรคมนาคมประเภทต่างๆ ที่มีความสำคัญต่อประชาชน
- ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภค
- ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกองทุนตามมาตรา 52
- รายงานเกี่ยวกับสภาพการแข่งขันของตลาดในการประกอบกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมประเภทต่างๆ รวมทั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการกระทำอันมีลักษณะเป็นการครอบงำกิจการทั้งทางตรงและทางอ้อมที่มีผลกระทบต่อประโยชน์ของรัฐและประชาชน

➤ ความครบถ้วนของเนื้อหาในรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของ กสทช. ปี 2562

ในส่วนนี้จะเป็นการพิจารณาความสอดคล้องของเนื้อหาในร่างรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของ กสทช. ปี 2562 กับหลักเกณฑ์ตามมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 โดยจากการพิจารณาความครบถ้วนของเนื้อหาในร่างรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของ กสทช. ปี 2562 พบว่ามีการรายงานประเด็นต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 76 พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ครบถ้วน รายละเอียดมีดังนี้

ผลงานของ กสทช. ในปีที่ผ่านมาแล้วเปรียบเทียบกับแผนงานหรือโครงการที่กำหนดไว้

สำนักงาน กสทช. มีการรายงานผลการปฏิบัติงาน แต่ไม่มีการเปรียบเทียบกับแผนงานหรือโครงการที่กำหนดไว้ ซึ่งสำนักงาน กสทช. ได้มีการรายงานถึงผลการดำเนินงานที่สำคัญทั้งในด้านของการดำเนินงานเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลและด้านยุทธศาสตร์และการบริหารองค์กร อย่างไรก็ตามในการรายงานกิจกรรมและโครงการดังกล่าวไม่ได้มีการเปรียบเทียบกับแผนงานหรือโครงการที่กำหนดไว้ ส่งผลให้ข้อมูลยังขาดความครบถ้วนของการเปรียบเทียบเชิงระยะเวลาในการปฏิบัติงานและผลสัมฤทธิ์ที่กำหนดระหว่างปี 2561 และปี 2562

แผนงาน โครงการ และแผนงบประมาณสำหรับปีถัดไป

กสทช. มีการรายงานแผนงานโครงการ และแผนงบประมาณสำหรับปีถัดไป ผลการปฏิบัติงานตามที่กำหนดไว้ แต่ กตป. เห็นควรเพิ่มการรายงานถึงงบประมาณที่ใช้แต่ละโครงการ ตามข้อกำหนดร่างรายงานการปฏิบัติงานของ กสทช. ปี 2562 มีการรายงานแผนงาน โครงการ และแผนงบประมาณสำหรับปีถัดไปได้มีการกำหนดทิศทางการดำเนินงานปี 2563 ของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. ในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม และกิจการดาวเทียม

ร่างรายงานการปฏิบัติงานของ กสทช. ปี 2562 ได้กล่าวว่า งบประมาณรายจ่ายโครงการในปี 2563 เป็นจำนวนเงินทั้งหมด 1,647,807 ล้านบาท แตกต่างจากในปี 2562 ที่งบประมาณรายจ่ายโครงการทั้งหมดเป็นจำนวนเงินเพียง 778,324 ล้านบาท ซึ่งถือว่างบประมาณในปี 2563 นั้นเพิ่มขึ้นจากปีที่แล้วถึงประมาณ 2 เท่า ซึ่ง กสทช. ไม่ได้มีการชี้แจงถึงงบประมาณที่เพิ่มมากขึ้นแต่อย่างใด

งบการเงินและรายงานของผู้สอบบัญชี รายงานการตรวจสอบภายใน

มาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานแสดงความเห็นต่องบการเงินและรายงานของผู้สอบบัญชี รายงานการตรวจสอบภายในร่างรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของ กสทช.

ซึ่งพบว่าร่างรายงานการปฏิบัติงานของ กสทช. ปี 2562 ยังไม่มีการรายงานของผู้สอบบัญชี รายละเอียดมีดังนี้

กสทช. มีการรายงานการตรวจสอบภายใน แต่ยังไม่มีการรายงานของผู้ตรวจบัญชีที่มีการรายงานงบประมาณรายจ่ายสำหรับภารกิจของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. รายจ่ายโครงการงบกลางเงินคงเหลือยกมาเพื่อจัดสรรให้กองทุน กทปส. เงินจัดสรรเข้ากองทุน เปรียบเทียบระหว่างปี 2561 และ 2562 ซึ่งการรายงานการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายสำหรับภารกิจของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. นั้นแสดงถึงการทำงานที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเนื่องจากในปี 2561 ผลการใช้จ่ายคิดเป็นร้อยละ 77.84 และในปี 2562 ผลการใช้จ่ายคิดเป็นร้อยละ 90.44 อย่างไรก็ตาม ไม่มีการรายงานของผู้สอบบัญชี และการรายงานงบการเงิน เนื่องจากสำนักงาน กสทช. อยู่ระหว่างการจัดทำ ซึ่งไม่ครบถ้วนตามข้อกำหนด กสทช. มีการรายงานการตรวจสอบภายใน ในร่างรายงานการปฏิบัติงานของ กสทช. ปี 2562 โดยคณะกรรมการตรวจสอบภายในให้ความเห็นว่า มีการกำกับดูแลกิจการที่ดี มีความโปร่งใส รวมถึงการบริหารความเสี่ยงได้เป็นอย่างดี และไม่พบข้อบกพร่องหรือสิ่งผิดปกติใดที่มีนัยสำคัญ ควรมีการเพิ่มผลการตรวจสอบภายในประเด็นข้อสังเกตต่างๆ ที่มีนัยสำคัญมีการกล่าวถึง คณะกรรมการและบทบาทหน้าที่ในการดำเนินการตรวจสอบภายใน รวมไปถึงการปฏิบัติงานที่เป็นสาระสำคัญเพื่อเป็นการลดความเสี่ยงรวมถึงพัฒนากระบวนการทำงานให้ดียิ่งขึ้น

ปัญหาและอุปสรรคในการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมประเภทต่างๆ ที่มีความสำคัญต่อประชาชน

ได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน แสดงความเห็นต่อปัญหาและอุปสรรคในการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมประเภทต่างๆ ที่มีความสำคัญต่อประชาชน ที่ได้แสดงในร่างรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของ กสทช. มีการรายงานปัญหาและอุปสรรคในการประกอบกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมประเภทต่างๆ ที่มีความสำคัญต่อประชาชน ตามข้อกำหนดครบถ้วน เนื่องจากสำนักงาน กสทช. ได้มีการชี้แจงเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรค ทั้งหมด 4 ข้อ แบ่งเป็นด้านประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ 1 ข้อ และ การประกอบกิจการโทรคมนาคม 3 ข้อ ซึ่งได้รายงานปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว รวมถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาได้อย่างชัดเจน

คุณภาพและอัตราค่าบริการโทรคมนาคมประเภทต่างๆ ที่มีความสำคัญต่อประชาชน

ได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน แสดงความเห็นต่อคุณภาพและอัตราค่าบริการโทรคมนาคมประเภทต่างๆ ในร่างรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของ กสทช. มีการรายงานคุณภาพและอัตราค่าบริการโทรศัพท์ประจำที่และโทรศัพท์เคลื่อนที่ แต่ยังไม่

การรายงานคุณภาพและอัตราค่าบริการของโทรศัพท์ระหว่างประเทศ สำนักงาน กสทช. ได้รายงาน การตรวจสอบคุณภาพอัตราค่าบริการโทรศัพท์ แต่ยังไม่ครบถ้วนตามข้อกำหนดตามประเภทของการ ใช้งานโทรศัพท์เคลื่อนที่ โดยสำนักงาน กสทช. ได้รายงานคุณภาพและอัตราค่าบริการของโทรศัพท์ ประจำที่โทรศัพท์เคลื่อนที่และบริการอินเทอร์เน็ต อย่างไรก็ตาม ไม่มีการรายงานของโทรศัพท์ระหว่าง ประเทศ หรือ ชี้แจงเหตุที่ไม่ได้แนบมาในรายงาน นอกจากนี้ สำนักงาน กสทช. ยังได้มีการรายงานอัตรา ค่าบริการของโทรศัพท์เคลื่อนที่บนคลื่นความถี่ 2.1 GHz /1800 MHz / 900 MHz โดยคิดอัตรา ค่าบริการเสียง ค่าบริการ SMS ค่าบริการ MMS และ ค่าบริการอินเทอร์เน็ต ระหว่างอัตราที่ กสทช. กำหนด และอัตราค่าบริการเฉลี่ยของผู้ให้บริการทุกราย แต่ไม่แสดงอัตราค่าให้บริการของแต่ละราย

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

ได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน แสดงความเห็นต่อ คุณภาพและอัตราค่าบริการโทรคมนาคมประเภทต่างๆในร่างรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของ กสทช. รายละเอียดมีดังนี้

กสทช. มีการรายงานสถิติเรื่องร้องเรียนและจำนวนเรื่องร้องเรียนที่ดำเนินการแล้วเสร็จ แต่ไม่ มีการรายงานถึงแนวทางการยุติเรื่องร้องเรียนดังกล่าวในร่างรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2562 มีแต่การรายงานเกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภค ในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม โดยในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของ ผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมมีการรายงานในรูปแบบเชิง สถิติของจำนวนผู้ร้องเรียนทั้งหมด เรื่องที่ยุติการร้องเรียนหรือที่ดำเนินการแล้วเสร็จ และเรื่องที่อยู่ใน ระหว่างการดำเนินการ ซึ่งไม่มีการชี้แจงถึงแนวทางการยุติข้อร้องเรียนดังกล่าว รวมถึงไม่มีรายงาน การประเมินความพึงพอใจของผู้ร้องเรียนว่า พอใจในการแก้ไขปัญหาเล็กน้อยแค่ไหน ส่งผลให้ไม่ทราบ ว่าการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตอบเจตจำนงของผู้ร้องเรียนหรือไม่ นอกจากนี้ ในร่างรายงานผลการปฏิบัติงาน ประจำปี 2562 มีการรายงานถึงจำนวนเรื่องร้องเรียนที่ลดลงเมื่อเทียบกับปี 2561 ซึ่งไม่มีการชี้แจงถึงสาเหตุของเรื่องร้องเรียนที่ลดลงดังกล่าว จึงไม่สามารถนำมาพิจารณาได้ว่ามีประสิทธิภาพ หรือไม่

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกองทุนตามมาตรา 52

ได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานแสดงความเห็นต่อ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียง กิจการ โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมในร่างรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2563 รายละเอียดมีดังนี้

กสทช. มีการรายงานครบถ้วนตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ร่างรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2562 มีการรายงานประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สภาพตลาดและการแข่งขันกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ปี 2562

มาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานแสดงความเห็นต่อสภาพตลาดและการแข่งขันกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ปี 2562 ในร่างรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2562

2.2.4 ประเด็นและข้อเสนอแนะอื่นๆ ที่สมควรรายงานให้ กสทช. รัฐสภา และประชาชนรับทราบ

ส่วนสุดท้ายของรายงานการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานของ กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. ปี 2562 คณะกรรมการติดตามและประเมินผล ยังได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมจากการติดตาม ตรวจสอบ การดำเนินการ และการบริหารงาน กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. โดยสรุปประเด็นสำคัญได้ดังต่อไปนี้

➤ ด้านกิจการวิทยุกระจายเสียง

การกำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจนของการทดลองประกอบกิจการกระจายเสียง

สำนักงาน กสทช. ยังไม่มีการชี้แจงหรือให้กำหนดเวลาที่แน่ชัด ในการยุติการเป็นผู้ทดลอง และเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบบใบอนุญาต ส่งผลให้ผู้ประกอบการทำได้เพียงการต่ออายุใบอนุญาตประกอบการทดลองประเภทชั่วคราวแบบปีต่อปี ทั้งนี้ การทดลองประกอบกิจการกระจายเสียงควรสิ้นสุดด้วยเหตุผลสำคัญ 2 ประการ ได้แก่

การดำเนินงานทดลองประกอบกิจการวิทยุผ่านมาเป็นเวลาเกือบทศวรรษภายใต้บริบททางการเมืองที่เปลี่ยนแปลง เนื่องจากในช่วงแรก การทดลองประกอบกิจการกระจายเสียงเริ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2554 โดยแต่เดิมเป้าประสงค์ของการดำเนินงานดังกล่าว คือเพื่อควบคุมคลื่นความถี่ที่มีความสำคัญด้าน

ความมั่นคง ซึ่งเป็นไปได้ว่าวิทยุทดลองได้เรียนรู้แนวทางการประกอบกิจการกระจายเสียงมาพอสมควร และพร้อมที่จะดำเนินงานภายใต้ระบบใบอนุญาตแล้ว

เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการบริหารจัดการการจัดสรรคลื่นความถี่ที่กำลังจะเกิดขึ้น อย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมใน พ.ศ. 2565 แผนการจัดสรรคลื่นความถี่บังคับไปกำหนดให้ กสทช. ต้องจัดสรรคลื่นความถี่ให้กิจการวิทยุชุมชนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของคลื่นความถี่กิจการกระจายเสียงทั้งหมด ดังนั้น การยุติการทดลองประกอบกิจการกระจายเสียงจะเป็นกระบวนการตั้งต้นที่สำคัญ

ได้มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นต่อข้อเสนอแนะต่อการกำหนดแนวทางการยุติการทดลองประกอบกิจการกระจายเสียงของ กสทช. และพบว่า การทดลองประกอบกิจการวิทยุยังขาดความชัดเจนในกฎเกณฑ์ของการดำเนินงาน และสร้างความรู้สึกรู้สึกว่าผู้ให้บริการไม่สามารถใช้ประโยชน์อย่างแท้จริงและเท่าเทียมจากการใช้งานคลื่นความถี่ แต่กลับเป็นเพียงการมีสิทธิที่จะทดลองออกอากาศและประกอบกิจการกระจายเสียงได้เท่านั้น ดังนั้น จึงควรกำหนดระยะเวลาและกฎเกณฑ์ อย่างไรก็ตาม หากมีความจำเป็นต้องอยู่ในระบบการทดลองประกอบกิจการต่อไป ควรขยายระยะเวลาการต่ออายุใบอนุญาตออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ 5 ปี 3 ปี และ 5 ปี ตามระดับการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของสำนักงาน กสทช.

การจัดโครงการการพัฒนาบุคลากรในกิจการกระจายเสียง

สำนักงาน กสทช. ควรมีมาตรการในการส่งเสริมผู้ประกอบกิจการกระจายเสียงในการพัฒนาบุคลากรในด้านการสื่อสาร 3 ส่วนหลักๆ คือ

- การเพิ่มสาระในโฆษณาสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่เหมาะสมและถูกต้องตามข้อกำหนดขององค์การอาหารและยา ตามระเบียบของสำนักงาน กสทช. และกำหนดระยะเวลาที่ไม่ยาวนานจนเกินควร เพื่อเพิ่มเวลาให้กับรายการที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ฟัง
- การออกเสียงให้ถูกต้องและชัดเจนตามอักขระ และควรมีการพัฒนาหรือจัดอบรมการใช้ภาษาไทยที่ถูกต้องและชัดเจนให้แก่นักจัดรายการวิทยุอย่างทั่วถึง
- การใช้ถ้อยคำที่สุภาพเหมาะสมตามกาลเทศะ ไม่ใช้คำหยาบคายหรือคำพูดที่มีความล่อแหลม จึงควรออกมาตรการเพื่อกำหนดมาตรฐานของบุคลากรให้เป็นไปตามระเบียบ โดยมุ่งเน้นการให้สาระความรู้และข่าวสารแก่ผู้ฟัง

การจัดโครงการการผลิตรายการวิทยุเชิงสร้างสรรค์

สำนักงาน กสทช. ควรมีนโยบายมาตรฐานการผลิตรายการเชิงสร้างสรรค์เพื่อให้มีความเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายของรายการ สำนักงาน กสทช. ควรศึกษาวิเคราะห์ความต้องการของผู้ฟังในกลุ่มวิทยุกระจายเสียง เพื่อส่งเสริมให้เนื้อหารายการสอดคล้องกับความสนใจของผู้บริโภค เช่น

เนื้อหาวิถิชุมชน นอกจากนี้ ผู้จัดรายการควรต้องเปิดกว้างต่อข้อติชมจากผู้ฟัง เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

การบริหารจัดการให้สถานีมีความมั่นคง

สำนักงาน กสทช. ควรชี้แจงถึงกระบวนการและระยะเวลาใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงให้มีความชัดเจน การขาดความชัดเจนนี้ส่งผลให้การบริหารจัดการสถานียังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ส่วนในเรื่องการต่อใบอนุญาต ควรอำนวยความสะดวกให้ผู้ประกอบการต่อใบอนุญาตได้ภายในภูมิภาคของตนเอง

การส่งเสริมให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามให้ถูกต้องตามกฎหมาย

สำนักงาน กสทช. ควรกวดขันผู้กระจายเสียงวิทยุให้ปฏิบัติตามกฎหมายในประเด็น เช่น การโฆษณาที่เกินความจริง เพื่อรักษามาตรฐานและประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยงานภายใต้การดูแลของสำนักงาน กสทช.

การส่งเสริมจรรยาบรรณวิชาชีพสื่อ

จรรยาบรรณการนำเสนอข้อมูลถือมีส่วนสำคัญในการสร้างความเชื่อถือแก่ผู้ดำเนินรายการ ซึ่งหากผู้ดำเนินรายการไม่มีการปฏิบัติตามแนวปฏิบัติดังกล่าว สำนักงาน กสทช. จึงควรเพิ่มความเคร่งครัดต่อจรรยาบรรณวิชาชีพของสื่อให้เป็นมาตรฐาน

➤ ด้านกิจการโทรทัศน์

ดร. บัณฑิต ตั้งประเสริฐ กรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้านกิจการโทรทัศน์ มีความเห็นเพิ่มเติมจากการติดตาม ตรวจสอบ การดำเนินการ และการบริหารงาน กสทช. สำนักงาน กสทช. และ เลขาธิการ กสทช. ดังนี้

มาตรการการเยียวยาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการโทรทัศน์

จากการเปลี่ยนผ่านคลื่นความถี่ไปย่าน 700 MHz สำนักงาน กสทช. ได้กำหนดแนวทางเยียวยาผู้มีส่วนได้เสีย ไม่ว่าจะสนับสนุนค่าปรับเปลี่ยนอุปกรณ์โครงข่าย สนับสนุนค่าธรรมเนียมใบอนุญาต และการอนุญาตให้ผู้ประกอบการคืนใบอนุญาต แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายช่วยเหลือนี้มีความล่าช้า เพราะว่าปัจจุบันอุตสาหกรรมโทรทัศน์ไทยได้ถดถอยลงไป ในขณะที่ผู้ให้บริการยังคงแบกรับค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ผู้ให้บริการจึงคาดหวังมาตรการเยียวยาผลกระทบเพื่อนำเงินสนับสนุนไปลงทุนในด้านการผลิตเนื้อหารายการเพื่อให้ความน่าสนใจมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ประชาชนได้รับผลกระทบเช่นกัน ในเรื่องการปรับตั้งค่ากล่องรับสัญญาณโทรศัพท์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล โดยพบว่า ไม่มีการประชาสัมพันธ์อย่างชัดเจนในปี 2562 ว่าให้ปรับเปลี่ยนกล่องรับสัญญาณให้เข้ากับคลื่นความถี่ใหม่ในช่วง 470 – 694 MHz ดังนั้น สำนักงาน กสทช. จึงควรเผยแพร่ข้อมูลในเรื่องดังกล่าว และสนับสนุนค่าเปลี่ยนอุปกรณ์

การสนับสนุนอุตสาหกรรมโทรศัพท์เคลื่อนที่ในส่วนของกาวิจัยและพัฒนา

เทคโนโลยียุคใหม่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกรรมการรับชมสื่อ และส่งผลกระทบต่อกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในประเทศไทยเป็นอย่างมาก โดยสำนักงาน กสทช. ได้กำหนดนโยบายเบื้องต้นเพื่อช่วยเหลือผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบกรับต้นทุนการดำเนินงาน เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล และค่าเช่าใช้โครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล ซึ่งเป็นมาตรการในระยะสั้น ดังนั้น กตป. จึงเสนอแนะว่า สำนักงาน กสทช. ควรสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาความหลากหลายของธุรกิจในการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ผ่านสองช่องทางหลัก ได้แก่ (1) เพิ่มช่องทางการรับชมช่องรายการโทรศัพท์เคลื่อนที่ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลโดยใช้ระบบ OTT และ (2) พัฒนาคูณภาพของรายการโทรศัพท์เคลื่อนที่ให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย

ข้อโต้แย้งถึงมาตรการคืนใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล

กิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่เผชิญกับความท้าทายมากขึ้นอย่างต่อเนื่องจากการแข่งขันที่สูงขึ้นรวมถึงการเข้ามาของ 5G (ซึ่งส่งผลให้ผู้ผลิตเลือกส่งมอบเนื้อหาผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์เพิ่มขึ้น) ผู้ประกอบการบางรายจึงไม่สามารถแบกรับภาระต้นทุนได้ ทางสำนักงาน กสทช. จึงได้มีมาตรการให้ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่คืนใบอนุญาตโดยสมัครใจ เพื่อแบ่งเบาภาระค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ทั้งนี้ การขอคืนชื่อดังกล่าวยังมีผลกระทบต่อผู้บริโภค เนื่องจากมีทางเลือกการรับชมน้อยลง และจากการสอบถามความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งที่เป็นผู้บริโภคและผู้ให้บริการ พบว่า ความคิดเห็นต่อมาตรการเยียวยานี้มีสาระสำคัญสองส่วน ได้แก่

- เหตุใด กสทช. ถึงต้องเยียวยาผู้ประกอบการกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ เมื่อการคืนช่องนั้นเป็นไปด้วยความสมัครใจ ดังนั้น เพื่อสร้างความกระจ่างในประเด็นนี้ สำนักงาน กสทช. ควรปฏิบัติมาตรการดูแลที่เป็นมาตรฐานและเผยแพร่ข้อมูลอย่างชัดเจน
- เนื่องจาก สำนักงาน กสทช. มีหน้าที่กำกับดูแลทั้งผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล และผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เคเบิลและดาวเทียม จึงควรมีมาตรการดูแลผู้ประกอบการทุกภาคส่วนอย่างเท่าเทียม

การจัดทำหลักเกณฑ์และมาตรฐานการสำรวจความนิยมช่องรายการโทรทัศน์ (Rating)

ปัจจุบันการสำรวจความนิยมช่องรายการโทรทัศน์ในไทยนั้น มีผู้สำรวจน้อยราย ซึ่งอาจส่งผลให้การสำรวจดังกล่าวขาดความครบถ้วนและครอบคลุม โดยสำนักงาน กสทช. ได้สนับสนุนให้เกิดการจัดตั้งองค์กรกลาง เพื่อให้เป็นอีกหนึ่งทางที่มาจาก การสำรวจช่องรายการโทรทัศน์ โดย กตป. มีความเห็นว่า สำนักงาน กสทช. ควรดำเนินการกับหลากหลายช่องทางการแพร่ภาพ ทั้งโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล ดาวเทียม เคเบิล รวมไปถึงโทรทัศน์ออนไลน์ (OTT)

➤ ด้านกิจการโทรคมนาคม

พันเอก ดร.พีรวัส พรหมกลัดพะเนาวิ์ กรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้านกิจการโทรคมนาคม มีความเห็นเพิ่มเติมจากการติดตาม ตรวจสอบ การดำเนินการและการบริหารงาน กสทช. สำนักงาน กสทช. และ เลขาธิการ กสทช. โดยสรุปได้ดังนี้

การปรับโครงสร้างสำนักงาน กสทช. ให้มีสำนักงาน กสทช.เขต แต่ละจังหวัดทั่วประเทศ

ปัจจุบัน สำนักงาน กสทช. มีสำนักงานย่อยส่วนภูมิภาคแบ่งออกเป็น 4 ภาค และภายใต้สำนักงานภูมิภาคแต่ละแห่ง ได้มีการจัดตั้งสำนักงานย่อยเพื่อรับผิดชอบอาณาเขตครอบคลุมหลายจังหวัด ซึ่งด้วยข้อจำกัดนี้ ที่ กสทช. ไม่สามารถจัดตั้งสำนักงานย่อยได้ในทุกจังหวัด อาจเป็นส่วนให้การดูแลปัญหาข้อร้องเรียนของประชาชนล่าช้า และประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้ยาก จึงควรปรับให้มีสำนักงานย่อย กสทช. ในแต่ละจังหวัด เพื่อให้การประสานงานมีความรวดเร็ว

การส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านจากเทคโนโลยี 2G 3G 4G ไปสู่ 5G

ปัจจุบัน กสทช. มีมติให้ยุติการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบ 2G ในวันที่ 31 ตุลาคม 2562 และเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2563 กสทช. ได้จัดประมูลคลื่นความถี่ 5G ขึ้น ทั้งนี้ ในบางมิติประชาชนมีความกังวลว่า กสทช. อาจยกเลิกคลื่นความถี่ที่เป็นเทคโนโลยี 3G และ 4G ซึ่งจะทำให้ประชาชนต้องเปลี่ยนอุปกรณ์เคลื่อนที่เพราะไม่สามารถรองรับคลื่นความถี่ 5G ได้ ดังนั้น เมื่อมีการยกเลิกการใช้คลื่นความถี่ 3G และ 4G ในอนาคต กสทช. จำเป็นต้องกำหนดมาตรการเยียวยาและมีแนวทางที่ชัดเจนในการใช้เทคโนโลยี 5G

การกำกับดูแลศูนย์ข้อมูลและอุปกรณ์เชื่อมต่อ Internet of Things (IoT)

กสทช. ได้ออกประกาศหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลอุปกรณ์ Internet of Things (IoT) และเป็นที่น่าพอใจว่าในอนาคตจะมีอุปกรณ์เซนเซอร์ IoT จำนวนมากขึ้นในไทย ซึ่งจำเป็นต้องมีการจัดสรรเลขหมายให้กับอุปกรณ์เหล่านี้ เพื่อระบุตัวตนผู้ใช้งานอุปกรณ์ โดยในเบื้องต้น กสทช. ได้กำหนดเลขหมายสำหรับอุปกรณ์ Internet of Things (IoT) ไว้ 14 หลัก จำนวนทั้งสิ้น 8,000 ล้านเลขหมาย และปรับปรุงมาตรการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ความเป็นส่วนตัว และเสรีภาพในการสื่อสารถึงกัน เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และอนุญาตผู้ให้บริการนำข้อมูลแบบไม่ระบุตัวตนมาใช้วิเคราะห์ต่อได้โดยไม่ละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของผู้ใช้งาน

นอกจากนี้ ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมยังมีความกังวลในเรื่องค่าธรรมเนียมเลขหมายโทรคมนาคมสำหรับอุปกรณ์ Internet of Things (IoT) ที่มีราคาค่อนข้างสูง อาจส่งผลกระทบต่อการใช้งานและพัฒนาเทคโนโลยีทางด้านนี้ในอนาคตจึงควรมีมาตรการกำกับดูแลค่าธรรมเนียมเลขหมายโทรคมนาคมสำหรับอุปกรณ์เชื่อมต่อ Internet of Things (IoT) เพื่อให้ค่าธรรมเนียมอยู่ในอัตราที่เหมาะสมและเป็นธรรม

การจัดการเครื่องมืออุปกรณ์ในการตรวจสอบ ทดสอบ วัดผล ของสำนักงาน กสทช. ให้พอเพียงและทันสมัยต่อการใช้งานในการกำกับดูแล

ในปัจจุบัน กสทช. ได้จัดสรรคลื่นความถี่ย่านสูงเข้าสู่อุตสาหกรรมโทรคมนาคม และจะเพิ่มมากยิ่งขึ้นไปอีกในอนาคต จึงต้องเร่งจัดหาอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ให้เพียงพอ รวมถึงจัดหาหน่วยตรวจสอบ ทดสอบ วัดผลเคลื่อนที่ เพื่อให้บริการมีความทันสมัย รวดเร็ว ทันเวลา และลดภาระงานที่ยุ่งยากของประชาชน เป็นการทำงานแบบเชิงรุกมากยิ่งขึ้น โดยใช้หน่วยเคลื่อนที่เหล่านี้แบบ One Stop Service เพื่อลดความยุ่งยากให้กับประชาชน และผู้ประกอบการรายย่อยที่อยู่ห่างไกลในแต่ละจังหวัด

การบริหารสัญญาโครงการขนาดใหญ่ของสำนักงาน กสทช.

สำนักงาน กสทช. ได้จัดให้มีสัญญาอินเทอร์เน็ตเคลื่อนที่และบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงในพื้นที่ชายขอบ (Zone C+) จำนวนทั้งหมด 3,920 หมู่บ้าน และจัดให้มีบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงในพื้นที่ห่างไกล (Zone C) จำนวนทั้งหมด 15,732 หมู่บ้าน โดยในพื้นที่ Zone C+ นั้น พบว่าการดำเนินการมีความล่าช้าเนื่องจากบางพื้นที่ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนหรืออุทยานแห่งชาติ และยังมีปัญหาอุปกรณ์หรือวัสดุมีคุณลักษณะไม่ตรงตามขอบเขตของสัญญา ซึ่งความล่าช้านี้อาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของสาธารณชนต่อ กสทช. ในอนาคต

➤ ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

ดร. พันธุ์ศักดิ์ จันทร์ปัญญา กรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค มีความเห็นเพิ่มเติมจากการติดตาม ตรวจสอบ การดำเนินการและการบริหารงาน กสทช. และ เลขาธิการ กสทช. ดังนี้

การดำเนินงานในลักษณะการเป็นศูนย์กลางเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคของ กสทช.

จากการรับฟังความคิดเห็น ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในกิจการวิทยุและโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม มีความเห็นว่าสำนักงาน กสทช. ควรจัดตั้งศูนย์แก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนแบบ One Stop Service เพื่อความสะดวกในการรับเรื่องร้องเรียน และการสอบถามข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงประเด็นร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการใช้บริการอินเทอร์เน็ต และโทรศัพท์เคลื่อนที่ และ กสทช. ควรประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น เพื่อดูแลตรวจสอบการเอาเปรียบผู้บริโภคในด้านต่างๆ โดยเฉพาะการโฆษณาเกินจริง

การสร้างความรู้เกี่ยวกับความปลอดภัยของเสาส่งสัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Cell Site)

แม้การประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความตระหนักรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบของเสาส่งสัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Cell Site) จะเป็นประเด็นที่ กสทช. ให้ความสำคัญโดยตลอด แต่จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเด็นดังกล่าว พบว่า มีการตระหนักรู้ใน 2 รูปแบบ ได้แก่

- ประชาชนไม่ทราบและไม่สนใจ เพียงแต่เคยได้ทราบข่าวว่าเสาส่งสัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่มีผลกระทบที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ
- ประชาชนรับรู้ว่าเสาส่งสัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่จะแผ่สัญญาณที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพโดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานของระบบสมอง

ซึ่งล้วนแต่เป็นความเชื่อที่คลาดเคลื่อน ดังนั้น กสทช. จึงควรวางแผนทางเพื่อเสริมสร้างการตระหนักรู้ข้อเท็จจริง และควรมีการเผยแพร่ข้อมูลจากการตรวจวัดสัญญาณอย่างสม่ำเสมอ

แนวทางในการจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ (E-waste)

โดยจากสถิติในปี 2560 ประเทศไทยขยะอันตรายจากชิ้นส่วนที่ไม่ได้ใช้งานหรือซากของอุปกรณ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์รวมกันจำนวนมากกว่า 400,000 ตัน และคาดการณ์ว่าจะเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมหาวิทยาลัยแห่งสหประชาชาติและสมาคมขยะมูลฝอยสากล

คาดการณ์ไว้ว่าภายใน 5 – 10 ปี สถานการณ์ในประเทศไทยจะเข้าสู่ขั้นวิกฤต ดังนั้น การจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์จึงเป็นเรื่องที่ควรได้รับการจัดการอย่างเร่งด่วน

ความเห็นเพิ่มเติมในประเด็นอื่นๆ

ภัยคุกคามทางไซเบอร์

การเผยแพร่ข่าวลวง (Fake News) เป็นหนึ่งในภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่สำคัญที่สุดในปัจจุบัน ทำให้ผู้รับสารเข้าใจว่าเป็นเรื่องเดียวกันหรือเหตุการณ์เดียวกัน ถือเป็นข้อมูลเท็จ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมโดยรวม ดังนั้น สำนักงาน กสทช. ต้องช่วยหยุดยั้งภัยคุกคามทางไซเบอร์ตั้งแต่ต้นทาง ได้แก่ การเสริมสร้างความตระหนักรู้ให้แก่ประชาชน

➤ ด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

นายไพโรจน์ โพธิ์ไสย กรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีความเห็นเพิ่มเติมจากการติดตาม ตรวจสอบ การดำเนินการและการบริหารงาน และเลขาธิการ กสทช. ดังนี้

การรับรู้บทบาทหน้าที่ของ กสทช. และการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

โดยทั่วไป เมื่อเกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพ ประชาชนมักไปร้องเรียนกับสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สถานีตำรวจ หรือศูนย์ดำรงธรรม เพราะว่าประชาชนยังไม่ทราบถึงบทบาทหน้าที่ของ กสทช. ในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค และมากกว่านี้ หลายครั้งที่เมื่อปัญหาได้รับการแก้ไขแล้ว สำนักงาน กสทช. มิได้เผยแพร่ข้อมูลชี้แจงความคืบหน้าให้ประชาชนได้รับทราบ อีกทั้งยังไม่มีการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับความเท่าเทียมของสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

ขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาการให้อนุญาตและการให้บริการของ กสทช.

เมื่อเกิดปัญหาด้านการถูกละเมิดสิทธิ เสรีภาพ หรือการไม่ได้รับความเป็นธรรมจากบริการแนวทางการบรรเทาปัญหาของ กสทช. มักมีความล่าช้าและมีหลายกรณีที่เกิดขึ้นซ้ำซ้อนหลายครั้ง นอกจากนี้ การดำเนินการที่ผ่านมาของ กสทช. ด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นการประเมินผลเชิงนโยบายมากกว่าการปฏิบัติ ดังนั้น เพื่อพัฒนากลไกติดตามคำร้องเรียนให้มีประสิทธิภาพ ควรนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อรับข้อร้องเรียนผ่านระบบออนไลน์ โดยใช้ปัญญาประดิษฐ์ดำเนินการร้องเรียนและให้คำตัดสิน

สำนักงาน กสทช. ควรรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างต่อเนื่อง ต่อปัญหาที่ประชาชนผู้ร้องเรียนพบเจอ เพื่อลดความซับซ้อนของกระบวนการและส่งเสริมให้ประชาชนรู้จัก กสทช. มากขึ้น

การพัฒนาสื่อหลอมรวม (Convergent Media) ทำให้เกิดช่องว่างและความเหลื่อมล้ำในการกำกับดูแลระหว่างสื่อเก่ากับสื่อใหม่

การพัฒนาของเทคโนโลยีกระตุ้นการหลอมรวมของสื่อและทำให้ขอบเขตของการกำกับดูแลสื่อแต่ละประเภทมีความไม่ชัดเจน เนื่องจากความเหลื่อมล้ำระหว่างการทำงานของสื่อเก่าและสื่อใหม่ เช่น OTT ที่นำข้อมูลจากสื่อโทรทัศน์มาเผยแพร่ในช่องทางออนไลน์ และมีช่องทางที่ กสทช. กำกับดูแลเข้มงวดเหมือนกิจการโทรทัศน์ ซึ่งสร้างสถานะการแข่งขันที่ไม่เท่าเทียม

การดำเนินโครงการมุ่งเน้นการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพในบางเรื่อง ในขณะที่การส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในหลายประเด็นไม่ได้รับการให้ความสำคัญ

กสทช. ได้ดำเนินโครงการศึกษาแนวทางการส่งเสริมสิทธิของคณพิการ และผู้ด้อยโอกาสในการรับรู้และเข้าถึงข่าวสาร อย่างไรก็ตาม พบว่ามีสิทธิประเภทอื่นๆ ที่ไม่ได้รับการส่งเสริมอย่างเพียงพอ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ทางวิชาการ และการรวมตัวกันของกลุ่มวิชาชีพ ซึ่งในประเด็นนี้ กสทช. ขยายความครอบคลุมให้ครบสิทธิทุกประเภท

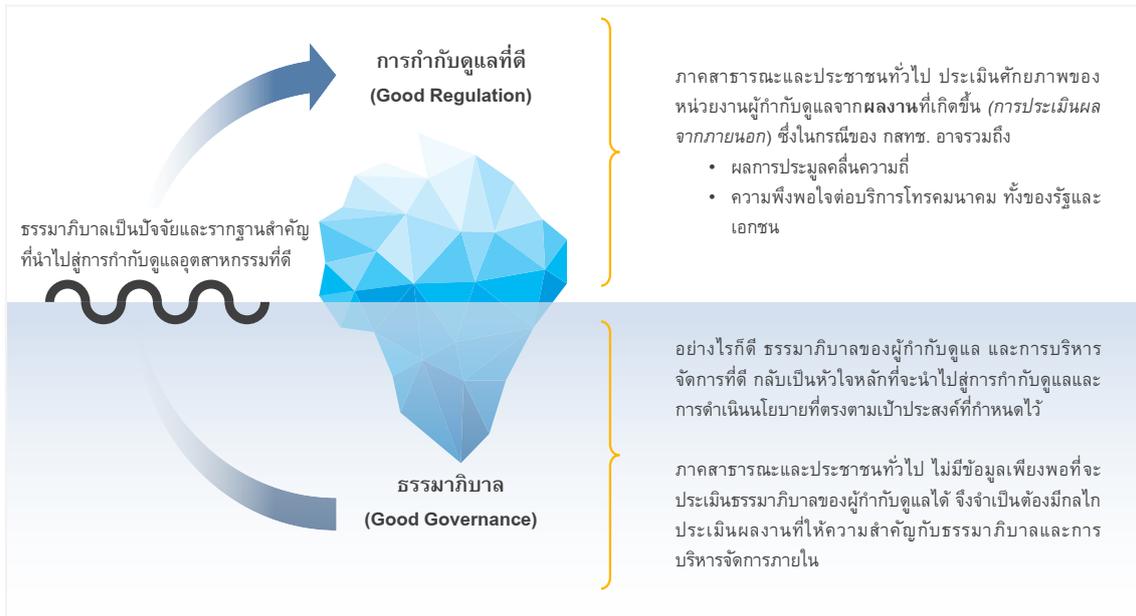
การประชาสัมพันธ์ผลงานรัฐบาล

กสทช. ควรประชาสัมพันธ์ข่าวสารและผลงานของหน่วยรัฐ ได้แก่ กระทรวงต่างๆ และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ โดยกระจายข่าวสารเกี่ยวกับนโยบาย กิจกรรม และผลงาน เพื่อการเสริมสร้างความเข้าใจโดยรวมต่อภารกิจของรัฐบาล

2.3 บทวิเคราะห์แนวทางการติดตามประเมินผลที่ กตป. ใช้อยู่ในปัจจุบัน

ที่ปรึกษานำเสนอผลวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนของวิธีการติดตามประเมินผล ซึ่งลำดับแรกควรพิจารณาก่อนว่าเครื่องมือที่ กตป. ใช้อยู่มีความครบถ้วนหรือไม่ โดยจากการศึกษาของ OECD (2014) ซึ่งจะได้รับการนำเสนอไว้ในบทที่ 3 ระบุไว้ว่า “ธรรมาภิบาลของผู้กำกับดูแล และการบริหารจัดการที่ดี กลับเป็นหัวใจหลักที่จะนำไปสู่การกำกับดูแลและการดำเนินนโยบายที่ตรงตามเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ ภาคสาธารณะและประชาชนทั่วไปไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะประเมินธรรมาภิบาลของผู้กำกับดูแลได้ จึงจำเป็นต้องมีกลไกประเมินผลงานที่ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการภายใน” ดังที่นำเสนอไว้ในภาพที่ 2-3

ภาพที่ 2-3 ข้อเสนอแนะการกำกับดูแลอุตสาหกรรมของ
Organisation for Economic Co-operation and Development หรือ OECD



ที่มา: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, The Governance of Regulators (2014)

ซึ่งอาจสรุปต่อได้ว่า การติดตามประเมินผล ต้องมีองค์ประกอบอย่างน้อยสองส่วน ได้แก่ (1) การติดตามประเมินผลเรื่องธรรมาภิบาลของหน่วยงานกำกับดูแล และ (2) การติดตามประเมินผลผลงานของหน่วยงานกำกับดูแล ทั้งนี้ ในปี 2562 เครื่องมือที่ กตป. ใช้ติดตามประเมินผลการดำเนินงานของ กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. มีด้วยกันสองส่วน ได้แก่

หลักธรรมาภิบาล – เป็นการประเมินความเหมาะสมของวิธีการปฏิบัติงาน ใน 4 มิติสำคัญ ได้แก่

- การบริหารจัดการของ กสทช. มีประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพ (Effective) และการตอบสนอง (Responsive)
- การดำเนินงานขององค์กรใช้อำนาจกฎหมายอย่างเคร่งครัด สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) มีความเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) เป็นไปตามหลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลักความเสมอภาค (Equity)
- มีความรับผิดชอบทางการบริหาร
- มีความร่วมมือภาคส่วนต่างๆ และมีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

หลัก CIPP หรือ Context-Input-Process-Productivity – ใช้เพื่อประเมินผล กสทช. ในระดับการปฏิบัติตามนโยบาย และเมื่อพิจารณาในองค์กรรวม พบว่า กตป. มีเครื่องมือครบถ้วน สามารถประเมิน กสทช. ได้ในทุกมิติที่ควรได้รับการพิจารณา

ต่อมา ต้องพิจารณาต่อว่าเครื่องมือที่ใช้อยู่มีประสิทธิภาพหรือไม่ โดยจากการวิเคราะห์ทั้งสองกรอบแนวทางนี้ พบว่าหลัก CIPP อาจมีจุดอ่อนและไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ติดตามประเมินผล กสทช. ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

CIPP มิได้คำนึงถึงวัตถุประสงค์ขององค์กรในภาพรวม – หน่วยงานกำกับดูแลอุตสาหกรรม มีเป้าหมายที่ซับซ้อนกว่าองค์กรเอกชนหรือภาครัฐอื่นๆ เพราะที่ต้องเข้าใจ กำหนด สร้างและรักษาสมดุล (การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์หรือ Tradeoff) ระหว่างผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งและผลประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากการเข้าแทรกแซงอุตสาหกรรมจำกัดการสร้างคุณค่าทางเศรษฐกิจในระดับอุตสาหกรรมหรือภาคส่วนย่อยของเศรษฐกิจ เพื่อโอกาสการสร้างคุณค่าทางสังคมโดยรวม ทั้งนี้ หลัก CIPP มิได้คำนึงถึงวัตถุประสงค์เหล่านี้ หรือกล่าวคือ CIPP (ในบริบทที่ถูกนำมาใช้ในติดตามและประเมินผลของ กตป.) มีประสิทธิภาพในการประเมินผลรายโครงการหรือกิจกรรมของ กสทช. แต่มิได้ประเมินการปฏิบัติงานของ กสทช. ในภาพรวม

CIPP เป็นหลักการประเมินทั่วไป – มิใช่กรอบที่ถูกคิดค้นขึ้นเพื่อใช้ติดตามประเมินผล หน่วยงานกำกับดูแลโดยเฉพาะ แต่เดิมที CIPP เป็นหลักการประเมินทั่วไป (General Purpose Framework) เพื่อใช้ประเมินผลโครงการหรือนโยบาย ทั้งนี้ โดยทั่วไปแล้ว หลัก CIPP ถูกใช้เพื่อประเมินประสิทธิภาพของหลักสูตรการเรียนรู้หรือการฝึกฝนวิชาชีพ อนึ่ง ในประเทศไทย หลัก CIPP ถูกนำไปใช้ประเมินผลสัมฤทธิ์การเรียนรู้หรือการเรียนการสอน ในการศึกษาทุกระดับ ทั้งการศึกษาสามัญและเฉพาะทาง ได้แก่ ในโรงเรียน มหาวิทยาลัย รวมไปถึงสถาบันการศึกษาเฉพาะทางอีกหลายแห่ง ส่วนในต่างประเทศ พบว่า หลัก CIPP ถูกนำไปใช้เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์การเรียนรู้หรือการเรียนการสอน เช่นกัน โดยตัวอย่างผู้ใช้งานรวมถึง US Department of Energy Office of Science อย่างไรก็ดี ยังพบว่า หลัก CIPP ยังถูกนำไปใช้เพื่อประเมินผลการดำเนินงานภาครัฐในมิติอื่นๆ ด้วยเช่นกัน เช่น การประเมิน e-Budgeting ของรัฐบาลจังหวัดในอินโดนีเซีย (Rahman Et. Al., 2019)

หลัก CIPP พิจารณาประสิทธิภาพการดำเนินงานโดยพิจารณาข้อมูลสำคัญ 4 ส่วน (Ivan The, 2015) ได้แก่

- ควรดำเนินการไปในทิศทางไหน (What Should We Do?) หรือ Context Evaluation ในประเด็นนี้ ผู้ประเมินต้องเข้าใจว่า (1) ใครเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินงาน หรือ Beneficiaries (2) ความต้องการ (Needs) หรือวัตถุประสงค์คืออะไร (3) ทรัพยากรที่มีอยู่และสามารถนำมาใช้ได้คืออะไร (4) อะไรเป็นปัญหาที่ต้องการแก้ไข หรือความ

เป็นมาของโครงการนี้คืออะไร และทำไมควรมีการดำเนินงานเช่นนี้ และ (5) ในระบบนิเวศที่เกี่ยวข้องมีปัจจัยอะไรที่จะส่งผลกระทบต่อ การดำเนินโครงการบ้าง

- **ควรดำเนินงานอย่างไร (How Should We Do It?) หรือ Input Evaluation**
 ในประเด็นนี้ ผู้ประเมินต้องเข้าใจว่า (1) ใครเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (2) มียุทธศาสตร์การดำเนินงานอย่างไร (3) มีงบประมาณเท่าไร (4) ใครเป็นกลุ่มเป้าหมายหรือ Coverage และ (5) มีการศึกษาวิจัยที่นำมาปรับใช้ได้หรือไม่
- **ทำตามแผนหรือไม่ (Are We Doing It as Planned?) หรือ Process Evaluation**
 ในประเด็นนี้ ผู้ประเมินต้องเข้าใจว่า (1) ควรรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์อะไรเพื่อคิดค้นพัฒนาวิธีการดำเนินงาน (2) ควรปฏิบัติอย่างไร (3) ควรมีการติดตามประเมินผลอย่างไร และ (4) กระบวนการให้ข้อเสนอแนะหรือ Feedback เป็นอย่างไร
- **วิธีการสร้างผลกระทบที่ตั้งไว้หรือไม่ (Did It Work?) หรือ Product Evaluation**
 ในประเด็นนี้ ผู้ประเมินต้องเข้าใจว่า (1) ผลกระทบหรือ Impact ของวิธีการดำเนินงานคืออะไร (2) มีประสิทธิผลหรือ Effectiveness มากน้อยแค่ไหน (3) สามารถนำไปใช้กับกิจกรรมอื่นๆ ได้หรือไม่ (4) วิธีการนี้มีความยั่งยืนหรือ Sustainability หรือไม่ และ (5) หากจะดำเนินการเช่นนี้อีกในอนาคต ควรมีการปรับปรุง (Adjustment) ใดๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน

อนึ่ง CIPP สามารถนำมาใช้ได้ทั้งก่อนและหลังการดำเนินงาน โดยกรณีแรกผู้ดำเนินโครงการสามารถใช้หลัก CIPP สองส่วนแรก (Context และ Input Evaluation) เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ประเด็นที่ต้องแก้ไข ทิศทางการดำเนินงาน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กลุ่มเป้าหมาย งบประมาณ และประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่โดยทั่วไป กรอบ CIPP เหมาะแก่การนำมาใช้เพื่อติดตามประเมินผล และให้คำแนะนำเพื่อปรับปรุงวิธีการดำเนินงาน

คำถามต่อมาคือ CIPP สามารถใช้ประเมินผลการปฏิบัติงานโดยรวมของ กสทช. ได้หรือไม่ หากเราพิจารณา CIPP ออกเป็นส่วนๆ ที่ปรึกษามีความเห็นที่ ความท้าทายที่สำคัญที่สุดในการนำหลัก CIPP มาใช้ คือการกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานที่ถูกต้อง (ซึ่งคือการปฏิบัติตามกรอบ CIPP ส่วนแรก ได้แก่ Context Evaluation) เพราะดังที่นำเสนอไปข้างต้น เนื่องจากการดำเนินงานของ กสทช. ต้องพิจารณาถึงการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ (Tradeoff) ระหว่างผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มที่จะก่อตัวเร็วกว่าผลประโยชน์เชิงสังคมในวงกว้าง กสทช. รวมถึง กตป. ต้องเข้าใจว่าในประเด็นที่ กสทช. มีส่วนเกี่ยวข้อง แนวทางเช่นใดสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของกลุ่มย่อยในอุตสาหกรรมหรือผลประโยชน์ของสาธารณะได้มีประสิทธิภาพที่สุด ซึ่งเป็นประเด็นที่หลัก CIPP มิสามารถให้ข้อมูลหรือช่วยให้ กตป. ระบุวัตถุประสงค์ของโครงการที่เหมาะสมได้ ทั้งนี้ เพื่อก้าวผ่านข้อจำกัดนี้ (ซึ่ง กตป. ทำในการติดตาม

ประเมินผลปี 2562) คือ การใช้เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของแผนและยุทธศาสตร์ระดับชาติเพื่อชี้นำทิศทางของ กสทช. ซึ่งรวมถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงแผนการดำเนินงานของ กสทช.

ความท้าทายจากการใช้หลัก CIPP อีกประการหนึ่ง อยู่ที่ขั้นตอน Input Evaluation ในการระบुकุ่มและรายชื่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ที่เกี่ยวข้อง และการใช้ประโยชน์จากการศึกษาวิจัย เป็นเพราะพลวัตระบบนิเวศดิจิทัล ที่เปิดโอกาสให้ธุรกิจรูปแบบใหม่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่การศึกษาวิจัย การสร้างความเข้าใจต่อ Business Model ของธุรกิจแบบใหม่ และการทำ Stakeholder Mapping เป็นกระบวนการที่ใช้เวลา ซึ่งทำให้การกำหนดนโยบายและการกำกับดูแลเป็นไปอย่างล่าช้า ดังนั้น ในเบื้องต้น การทำ Tech Foresight ผ่านทั้งการศึกษาวิจัยและการรวบรวมความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในอุตสาหกรรมและผู้เชี่ยวชาญ จึงเป็นทางหนึ่งที่สามารถบรรเทาความท้าทายนี้ได้

นอกจากนี้ หลัก CIPP เป็นการประเมินผลเชิงคุณภาพ (Qualitative Assessment) โดยจุดแข็งของการวิเคราะห์แบบนี้ (เมื่อเทียบกับการวิเคราะห์เชิงปริมาณ) คือความยืดหยุ่นของกรอบวิเคราะห์ที่ปรับเปลี่ยนได้เมื่อผู้ประเมินเผชิญกับข้อจำกัดด้านข้อมูล กล่าวคือ เน้นพิจารณาผลลัพธ์โดยคร่าว ๆ ที่ผ่านมาเป็นไปในทิศทางที่วางแผนไว้หรือไม่ ตรงตามเป้าหมายหรือไม่หลุดจากเป้าหมายหรือไม่ ฯลฯ หากมีใช้วิธีวิเคราะห์ที่ทำให้ผู้ประเมินเห็นผลลัพธ์ได้อย่างกระจ่างแจ้ง เช่นการประเมินผลประโยชน์ต้นทุนที่ใช้ระเบียบวิธีการทางเศรษฐศาสตร์ที่เคร่งครัด (หรือการประเมินผลเชิงปริมาณรูปแบบอื่นๆ) ที่ผู้ประเมินสามารถประเมินผลออกมาได้เป็นมูลค่าทางการเงิน ซึ่งจับต้องได้ นำเสนอได้ง่ายกว่า และเปรียบเทียบได้ อันเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการเปรียบเทียบทางเลือกเชิงนโยบายและการติดตามประเมินผลนโยบาย แต่ถึงกระนั้น อุปสรรคที่สำคัญที่สุดของกระบวนการเช่นนี้ คือ ความต้องการข้อมูลที่มีความละเอียดมากเพียงพอและความท้าทายในการสร้างสมมุติฐานเกี่ยวกับกลไกตลาดหรือกลไกการส่งผ่านผลกระทบของกฎระเบียบที่สะท้อนต่อสภาพตลาดที่แท้จริงมากที่สุด ด้วยข้อจำกัดเหล่านี้ ทำให้การสร้างแบบจำลองและการวิเคราะห์เชิงปริมาณเป็นไปได้ยากในหลายกรณี (ประเด็นนี้ได้รับการนำเสนอโดยละเอียดในส่วนที่ 2.4)

ถึงแม้การวิเคราะห์เชิงปริมาณจะมีข้อด้อยที่ชัดเจนหลายประการ ก็อาจเป็นแนวทางที่ กตป. สามารถนำมาปรับใช้ได้ในอนาคต ด้วยประโยชน์ในเชิงการผลักดันนโยบาย กล่าวคือ กตป. อาจเสนอแนะให้ กสทช. จัดทำการวิเคราะห์ผลประโยชน์ทางเศรษฐศาสตร์ก่อนการดำเนินนโยบายที่สำคัญทุกครั้ง เพื่อให้การดำเนินงานมีความรัดกุมและสร้างประโยชน์ได้อย่างแท้จริง ส่วน กตป. ก็สามารถนำกระบวนการนี้มาใช้ได้เช่นกัน เพื่อประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของนโยบายที่ กสทช. ได้ดำเนินการไปแล้ว

นอกจากข้อจำกัดของ CIPP และทางเลือกการติดตามประเมินเชิงปริมาณแบบอื่นๆ แล้ว กตป. ยังอาจให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายกับ กสทช. ในมิติอื่นๆ เช่น การให้ข้อเสนอแนะเรื่อง Technology Foresight โดยอ้างอิงผลการศึกษาแนวโน้มของเทคโนโลยีในกิจการสื่อสารโทรคมนาคม จากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ เช่น World Economic Forum เพื่อกระตุ้นให้ กสทช. เตรียมความพร้อมที่จะทำหน้าที่เป็น Enabler ที่พร้อมส่งเสริมการเติบโตของอุตสาหกรรมดังกล่าวในประเทศไทย โดยให้คำนึงถึงการสนับสนุนผู้ประกอบการผ่านการร่วมพัฒนาระบบนิเวศอุตสาหกรรมเป็นหลัก ผ่านการปรับปรุงกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจและสร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการลงทุน

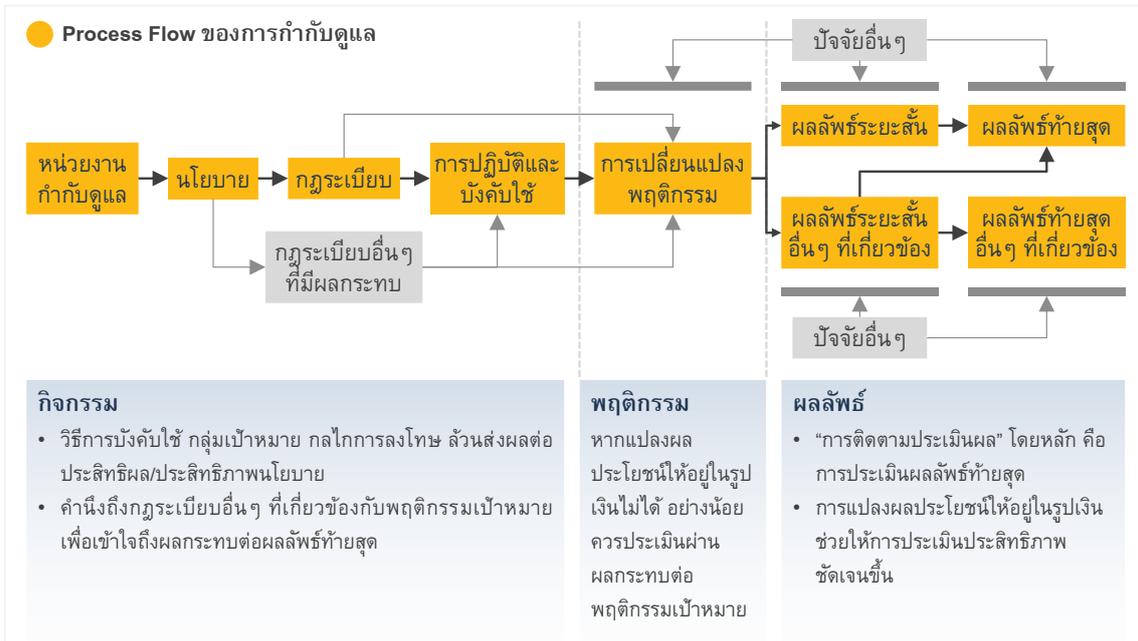
2.4 ตัวอย่างแนวทางการประเมินผลรูปแบบอื่นๆ

ส่วนสุดท้ายของบทที่ 2 จะเป็นการศึกษาแนวทางการอื่นๆ ที่ กตป. อาจนำมาใช้เพื่อติดตามประเมินผล กสทช. ในอนาคต ซึ่งดังที่เสนอไปช่วงท้ายส่วนที่ 2.3 เนื่องจากหลัก CIPP เป็นกรอบการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ กตป. อาจหันมาใช้ในการวิเคราะห์เชิงปริมาณหรือแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ควบคู่ไปกับการวิเคราะห์ที่ทำอยู่แล้ว โดยแนวทาง ตัวอย่าง และกรอบการวิเคราะห์เชิงปริมาณจะได้รับการนำเสนอไว้ในส่วนที่ 2.4.2 แต่อย่างไรก็ดี ก่อนอื่นเราควรศึกษาก่อนว่า หลักการประเมินผล ภาวะเทียบหรือนโยบายที่เป็น Best Practice ในระดับโลกมีการดำเนินงานเช่นไร มีความแตกต่างอย่างไรระหว่างการผลกระทบ (Impact) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) หรือความคุ้มค่า (Cost-Effectiveness) และการวิเคราะห์รูปแบบใดเหมาะสมกับสถานการณ์ต่างๆ ดังที่นำเสนอไว้ในส่วนที่ 2.4.1

2.4.1 ข้อเสนอแนะการติดตามประเมินผลโดย Organisation for Economic Co-Operation and Development

จากการศึกษาโดย Cary Coglianese (2012) ที่จัดทำให้กับ Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) การบังคับใช้กฎระเบียบหรือมาตรการกำกับดูแลอุตสาหกรรมมีกลไกส่งผ่านผลกระทบดังต่อไปนี้

ภาพที่ 2-4 กลไกการส่งต่อผลกระทบของมาตรการกำกับดูแลอุตสาหกรรม



ที่มา: Cary Coglianesi (2012) Measuring Regulatory Performance, Evaluating the Impact of Regulation and Regulatory Policy

จากภาพที่ 2-4 แผนภูมิหรือ Process Flow ที่นำเสนอไปนี้เป็นการสรุปโดยคร่าวเท่านั้น เพราะในความเป็นจริงแล้ว กลไกตลาดที่แท้จริงมีความซับซ้อนมากกว่านี้มาก และเป็นไปได้ว่าผู้ประเมินจะไม่สามารถเข้าใจและทราบปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมในตลาดได้ทั้งหมด แต่อย่างไรก็ดี ในภาพรวมแล้ว กลไกการส่งต่อผลกระทบของกฎระเบียบและนโยบายแบ่งออกเป็นสามส่วนหลัก ได้แก่

- **กิจกรรมการดำเนินนโยบาย** (ในรายงานใช้คำว่า Activity) ซึ่งจะนับรวมกระบวนการออกกฎระเบียบทั้งหมด ตั้งแต่การจัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจในการออกกฎระเบียบ การกำหนดนโยบายซึ่งสร้างทิศทางของกฎระเบียบ ระเบียบวิธีการกำหนดกฎระเบียบ ตัวมาตรการในกฎระเบียบ รวมถึงขั้นตอนการบังคับใช้
- **พฤติกรรม** (Behavior) ผลกระทบที่เกิดขึ้นทันทีหลังจากการกำหนดกฎระเบียบคือ พฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไป ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนที่พึงประสงค์หรือไม่ก็ตาม
- **ผลลัพธ์** (Outcome) แบ่งออกได้เป็นสองส่วน คือ ผลกระทบระยะสั้น (Intermediate Outcome) ซึ่งคือผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยตรงจากพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไป แต่มิใช่ผลกระทบที่เป็นเป้าหมายของผู้กำหนดนโยบาย ส่วนผลกระทบท้ายสุด (Ultimate Outcome) ซึ่งคือผลกระทบต่อตัวแปรเป้าหมาย

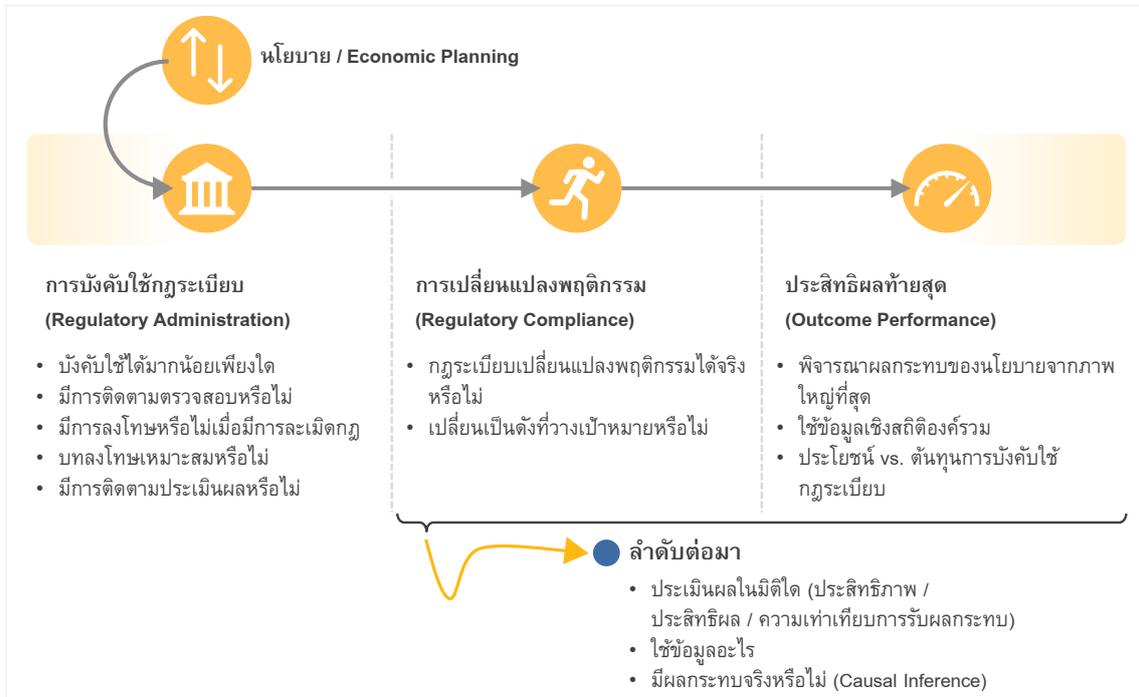
ทั้งนี้ กลไกที่นำเสนอไปข้างต้นพิจารณาเฉพาะปัจจัยภายในที่อยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ออกกฎระเบียบ อย่างไรก็ตาม โลกแห่งความเป็นจริง ยังมีปัจจัยอื่นๆ อีกมากมายที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการดำเนินนโยบาย ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งปัจจัยสภาพตลาด อิทธิพลจากตัวแปรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของบริษัทยุติการดำเนินงานเป้าหมาย (ซึ่งในแผนภูมิเรียกว่าปัจจัยอื่นๆ) และกฎระเบียบอื่นๆ ที่มีอยู่แล้วหรือถูกบังคับใช้ไปพร้อมกัน ซึ่งมีผลกระทบต่อทั้งพฤติกรรมและผลลัพธ์ในทุกระดับ

เมื่อได้ทราบแล้วว่ากลไกส่งต่อผลกระทบของกฎระเบียบประกอบไปด้วยกลไกย่อยอะไรบ้าง ลำดับต่อมาคือการตั้งคำถามว่า ผู้ประเมินสนใจจะประเมินกฎระเบียบในมิติใด เพราะโดยทั่วไปแล้วในกระบวนการจัดทำกฎระเบียบ เริ่มแรกจะมีการเสนอทางเลือกกฎระเบียบหลายแบบ แล้วจึงพิจารณาต่อว่ากฎระเบียบแบบใดเหมาะสมที่สุดภายใต้ข้อจำกัดต่างๆ ที่มีอยู่จึงกล่าวได้ว่า ผู้ประเมินมีได้ให้ความสนใจเฉพาะผลลัพธ์ท้ายสุดแต่เพียงอย่างเดียว แต่ในเบื้องต้น เมื่อพิจารณากลไกส่งต่อผลกระทบของกฎระเบียบแยกออกเป็นสามลำดับขั้นที่เสนอไป การประเมินผลกฎระเบียบ (Regulation) หรือนโยบายกฎระเบียบ (Regulatory Policy) อาจจำแนกแยกประเภทออกได้เป็นสามส่วน ดังที่สรุปไว้ในภาพที่ 2-5

ได้แก่

- การบังคับใช้กฎระเบียบ (Regulatory Administration) โดยในส่วนนี้ การประเมินผลมุ่งเน้นไปที่ผลลัพธ์เชิงกระบวนการและขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้ ซึ่งรวมถึงประเด็นว่ากฎระเบียบบังคับใช้ได้มากน้อยเพียงใด มีการติดตามตรวจสอบหรือไม่ มีการลงโทษหรือไม่เมื่อมีการละเมิดกฎ บทลงโทษเหมาะสมหรือไม่ มีการติดตามประเมินผลหรือไม่ หรือกล่าวได้ว่า สารสำคัญของส่วนนี้ คือพยายามตอบว่า การนำกฎระเบียบไปใช้จริงมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดเมื่อเทียบกับ Best Practice หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้
- การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม (Regulatory Compliance) ในส่วนนี้ มุ่งเน้นไปที่การประเมินผลกระทบของการบังคับใช้กฎระเบียบในเชิงพฤติกรรม ว่ากฎระเบียบเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมได้จริงหรือไม่ และเปลี่ยนเป็นดังที่วางเป้าหมายหรือไม่
- ประสิทธิภาพท้ายสุด (Outcome Performance) เน้นการประเมินผลลัพธ์ในองค์รวม ซึ่งในที่นี้ หมายถึงผลกระทบซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยใช้ข้อมูลเชิงสถิติโดยรวม หรือพิจารณาถึงผลประโยชน์และต้นทุนของการบังคับใช้กฎระเบียบ

ภาพที่ 2-5 กรอบการแยกแยะประเด็นนโยบาย/กฎระเบียบ เพื่อการวิเคราะห์ประสิทธิผล



ที่มา: Cary Coglianese (2012) Measuring Regulatory Performance, Evaluating the Impact of Regulation and Regulatory Policy

แนวเช่นการศึกษาวิจัยแบบอื่นๆ การติดตามประเมินผลเป็นกระบวนการที่ใช้ข้อมูล ดังนั้นข้อมูลที่น่ามาใช้ต้องตอบสนององวัตถุประสงค์ ซึ่งอาจไม่เหมือนกัน แล้วแต่ว่าผู้ประเมินประสงค์จะทราบถึงประสิทธิภาพในมิติใด ซึ่งโดยหลักแล้ว ประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎระเบียบหรือนโยบาย แบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท ดังต่อไปนี้

- **ผลกระทบ/ประสิทธิผล (Impact / Effectiveness)** – กฎระเบียบที่ตั้งขึ้นเพื่อกำกับเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม (ของผู้ประกอบการหรือผู้บริโภค) หรือสร้างความเปลี่ยนแปลงเชิงบวกต่อสถานะตลาดมากน้อยเพียงใด
- **ความคุ้มค่า (Cost-Effectiveness)** – เมื่อเทียบกับกฎทางเลือกอื่นๆ การบังคับใช้ก่อให้เกิดต้นทุนมากน้อยเพียงใด หรือเมื่อเทียบกับเป้าหมายที่ทะเยอทะยานกว่าหรือที่มีผลกระทบจำกัดมากกว่า การออกกฎระเบียบต้องใช้ต้นทุนมากน้อยเพียงใด
- **ผลประโยชน์สุทธิ/ประสิทธิภาพ (Net Benefit / Efficiency)** – หากสามารถคำนวณเป็นข้อมูลเชิงปริมาณได้ถึงผลประโยชน์ (หรือผลเสีย) ของนโยบาย ตัวเล็อกนโยบายสร้างประโยชน์สุทธิสูงสุด หรือเลือกบังคับใช้กฎใดที่เกิด Net Benefit สูงสุด

- ความเท่าเทียมและการกระจายผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม (Equity / Distributional Fairness) – ตัวเลือกนโยบายสร้างผลกระทบหรือผลเสียต่อผู้คนแต่ละกลุ่มไม่เท่ากัน และตัวเลือกใดกระจายผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมที่สุด

การประเมินทั้งสี่รูปแบบที่นำเสนอไปนี้ ล้วนเป็นเป้าหมายการวิเคราะห์ที่สามารถใช้เครื่องมือเชิงปริมาณได้ โดยในส่วนตัวไป ที่ปรึกษาได้สรุปแนวทางการจัดทำแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ จุดเด่นและข้อจำกัดต่างๆ และตัวอย่างแบบจำลองเศรษฐมิติเบื้องต้นไว้

2.4.2 การประเมินผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์เพื่อติดตามประเมินผลการทำงาน

โดยทั่วไปแล้ว การประเมินความเหมาะสมของนโยบายสาธารณะ (Public Policy) สามารถทำได้ผ่านการประเมินผลประโยชน์และต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์หรือ Cost Benefit Analysis อย่างไรก็ตาม คำว่า “การประเมินผลประโยชน์และต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์” นี้ มีนิยามที่หลากหลาย ซึ่งอาจต่างกันไปตามบริบทการใช้งาน และความเหมาะสมต่อสถานการณ์ กล่าวคือ การวิเคราะห์มีระดับความลึกที่แตกต่างกัน ไม่มีขอบเขตการวิเคราะห์ที่ชัดเจน และไม่มีหลักการที่ชัดเจนที่ในการตั้งสมมติฐานการคำนวณ โดยขอบเขตการวิเคราะห์ในที่นี้ หมายความว่า ผู้วิเคราะห์ประเมินว่านโยบายหรือการเข้าแทรกแซงมีผลกระทบในวงกว้างมากน้อยเพียงใด มีผลกระทบเฉพาะในธุรกิจหรืออุตสาหกรรมกลุ่มเป้าหมาย (มีผลกระทบในวงจำกัด) หรือส่งผลกระทบต่อราคา ต้นทุนการเข้าถึง และความพึงพอใจต่อสินค้าและบริการในอุตสาหกรรมหรือกิจการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (มีผลกระทบในวงกว้าง)

การศึกษาของ Jon Stern (2020) The Evaluation of Regulatory Agencies กล่าวว่าไว้ว่าอุปสรรคการประเมินผลกระทบในเชิงเศรษฐศาสตร์ของนโยบายหรือมาตรการภาครัฐ คือการเลือกกรอบวิเคราะห์ (แบบจำลองทางเศรษฐกิจ) ที่เหมาะสม ซึ่งโดยหลักแล้วมีอยู่ด้วยกันสองประเภท ได้แก่ (1) การวิเคราะห์แบบดุลยภาพบางส่วนหรือ Partial Equilibrium และ (2) การวิเคราะห์แบบ General Equilibrium ซึ่งแบบจำลองแบบแรกเหมาะสมนโยบายทางเศรษฐกิจที่มีผลกระทบในวงจำกัด ส่วนแบบที่สองเหมาะกับนโยบายที่มีผลกระทบในวงกว้าง ดังนั้น ความท้าทายของผู้ประเมินแบบจำลองทางเศรษฐกิจ คือการพิจารณาว่า แบบจำลองประเภทใดเหมาะสมต่อบริบททางสภาพแวดล้อมและสถานการณ์มากที่สุด โดยในเบื้องต้น หลักการสำคัญมีอยู่ว่า การใช้แบบจำลอง Partial Equilibrium จะเหมาะสมก็ต่อเมื่อนโยบายหรือมาตรการทางเศรษฐกิจดังกล่าวมิได้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อภาคส่วนอื่นๆ อุตสาหกรรมอื่นๆ ราคาหรือต้นทุนของสินค้าและบริการอื่นๆ ที่มีใช้กลุ่มเป้าหมายหลักของนโยบาย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความเชื่อมโยงในระบบเศรษฐกิจเป็นกลไกที่มีความซับซ้อน ดังนั้น ในทางปฏิบัติ เราจึงไม่สามารถรู้ได้อย่างแท้จริงถึงความกว้างและกลุ่มที่ได้รับ

ผลกระทบ (ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ) จากนโยบายหรือมาตรการทางเศรษฐกิจ ทำได้เพียงแค่คาดเดา และประมาณการเท่านั้น

ในรายงานฉบับเดียวกัน ผู้เขียนได้นำเสนอตัวอย่างเหตุการณ์ที่เหมาะสมกับแบบจำลอง ประเภทต่างๆ ไว้ดังนี้

- การประเมินความคล่องตัวของการจราจร ปริมาณรถ และมลภาวะ จากนโยบายการขยายขนาดถนน ใช้แบบจำลองแบบ *Partial Equilibrium* ได้ เพราะว่าการขยายขนาดถนนเส้นนี้ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย (Marginal Change) เมื่อเทียบกับเครือข่ายถนนทั้งประเทศ มิได้ส่งผลให้ปริมาณการจราจรทั่วประเทศ ราคาน้ำมัน ต้นทุนของเวลา อัตราค่าขนส่ง ต้นทุนการก่อสร้าง ฯลฯ เปลี่ยนไปอย่างมีนัยสำคัญ
- การประเมินผลกระทบของนโยบายภาษีที่ World Trade Organization เป็นผู้กำหนด ควรใช้แบบจำลอง *General Equilibrium* เพราะที่ กฎดังกล่าวสร้างผลกระทบในวงกว้าง ต่อราคาสินค้าในประเทศที่ได้รับผลกระทบโดยตรง และต่อต้นทุนโดยเปรียบเทียบ (Relative) ของประเทศอื่นๆ ที่ส่งออกนำเข้าสินค้าประเภทเดียวกัน

สมมุติฐานของกลไกการส่งต่อผลกระทบ (กล่าวคือ ระบบเศรษฐกิจและความเชื่อมโยงระหว่างกัน) เป็นหัวใจสำคัญของการสร้างแบบจำลอง *General Equilibrium* ทั้งในการตีความผลลัพธ์ และการเข้าใจถึงผลกระทบต่อภาคส่วนต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในแบบจำลอง ดังนั้น หากสมมุติฐานผิดพลาด ก็จะไม่สามารถตีความผลลัพธ์ได้อย่างแม่นยำ ทั้งนี้ ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ว่าเรามีอาจทราบถึงกลไกและระบบความเชื่อมโยงที่แท้จริงได้ แต่ยิ่งสมมุติฐานใกล้เคียงความเป็นจริงมากเพียงใด ความแม่นยำของแบบจำลองก็จะมากขึ้นเท่านั้น

2.4.2.1 กรอบแนวทางการประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจของสหราชอาณาจักร

กระทรวงการคลัง (Department of Treasury) แห่งรัฐบาลสหราชอาณาจักรได้กำหนดมาตรฐานกลางสำหรับการใช้แบบจำลองทางเศรษฐกิจเพื่อวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุน หรือที่เรียกว่า Green Book โดยในฐานะหน่วยงานฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบด้านนโยบายการคลัง (Fiscal Policy) และการลงทุนในทรัพย์สินสาธารณะ การประเมินผลกระทบของนโยบายจึงเป็นหนึ่งในปัจจัยพิจารณาที่สำคัญที่สุดในการอนุมัติงบประมาณ และที่สำคัญที่สุด แบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์มีประโยชน์ทั้งในระดับการพิจารณาวิธีปฏิบัตินโยบายที่ดีที่สุด (อาทิ โครงสร้างพื้นฐานคมนาคมประเภทใด ถนน รางรถไฟ หรือสนามบิน เป็นการลงทุนที่ต่อผู้เดินทางและผู้ประกอบการขนส่ง) รวมไปถึงทิศทางนโยบายที่ดีที่สุด (คำถามอย่างเช่น สำหรับพื้นที่เป้าหมาย รัฐบาลควรลงทุนระบบคมนาคมขนส่งหรือระบบสาธารณสุขก่อน)

แบบจำลองทางเศรษฐกิจเหล่านี้สามารถใช้ได้ทั้งก่อนการปฏิบัตินโยบาย (Ex-Ante Assessment) และหลังการปฏิบัตินโยบาย (Ex-Post Assessment) ทั้งนี้ การประเมินผลแต่ละประเภท มีประโยชน์แตกต่างกัน โดยผลลัพธ์จากการวิเคราะห์แบบ Ex-Ante สามารถนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจนโยบาย นอกจากนี้ ยังมีประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติในเชิงการบริหารจัดการผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและการจัดสรรงบประมาณ ส่วนการวิเคราะห์แบบ Ex-Post สามารถนำไปใช้ปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานในอนาคต และเป็นข้อมูลที่ใช่วางแผนยุทธศาสตร์และการจัดสรรงบประมาณต่อไป

2.4.2.2 กรอบพิจารณาความเหมาะสมการกำกับดูแล

คู่มือ Green Book ยังได้ระบุมาตรฐานกรอบการพิจารณาความเหมาะสมของกฎระเบียบหรือการกำกับดูแลอุตสาหกรรมไว้ว่า หากจะมีการกำหนดกฎระเบียบ หน่วยงานผู้เสนอกฎต้องทำการวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

- หลักการและเหตุผล (Rationale) – เป้าหมายต้องชัดเจน และมีกลุ่มเป้าหมายผู้ที่ได้รับผลกระทบที่เฉพาะเจาะจง
- วัตถุประสงค์ (Objective) – ต้องระบุเป็นตัวเลขได้ (Quantifiable)
- การประเมินวิธีการขับเคลื่อน (Appraisal) – ผู้เสนอกฎระเบียบต้องพิจารณาทุกทางเลือกที่เป็นไปได้ รวมถึงการไม่ออกกฎระเบียบหรือ Do Nothing
- การติดตามความคืบหน้า (Monitoring) – ต้องติดตามทั้งกระบวนการ ความคืบหน้า และผลลัพธ์
- การติดตามประสิทธิผล (Evaluation) – เมื่อผลกระทบของนโยบายเป็นที่ประจักษ์แล้ว ผู้ออกกฎระเบียบต้องจัดทำประเมินประสิทธิผลหรือ Ex-Post Evaluation
- การจัดทำข้อเสนอแนะ (Feedback) – ต้องเรียนรู้จากการดำเนินงานที่ผ่านมาเพื่อปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติและทิศทางยุทธศาสตร์ในอนาคต

จากลำดับการพิจารณาความเหมาะสมของนโยบายข้างต้น จะพบว่า ขั้นตอนที่ทำหายที่สุดย่อมเป็นการประเมินวิธีการขับเคลื่อน (Appraisal) และการติดตามประสิทธิผล (Evaluation) เป็นเพราะว่า โดยทั่วไปแล้ว กฎระเบียบอุตสาหกรรมมีผลกระทบในวงกว้าง มิใช่การเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย (Marginal Change) ที่จำกัดอยู่ในอุตสาหกรรมหรือกิจการเป้าหมาย หรือมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม และเหตุผลอีกหนึ่งประการคือ ผู้กำกับดูแลมีโอกาสได้ถึงความเปลี่ยนแปลงต่อสถานะตลาดที่จะเกิดขึ้นระหว่างที่กฎระเบียบถูกบังคับใช้ ดังนั้น การคาดคะเนผลกระทบของนโยบายก่อนการปฏิบัติจริงจึงขาดความแม่นยำ และการประเมินผลกระทบหลังการปฏิบัตินโยบายจะขาดความสมบูรณ์เนื่องด้วยข้อจำกัดด้านข้อมูล

ในสหราชอาณาจักร การจัดทำรายงานประเมินผลกระทบ (Regulatory Impact Assessments หรือ RIAs) เป็นขั้นตอนมาตรฐานที่หน่วยงานกำกับดูแลและหน่วยงานรัฐต้องปฏิบัติก่อนการดำเนินนโยบาย ส่วนการประเมินผลแบบ Ex-Post หรือการประเมินประสิทธิภาพนโยบายเมื่อได้ดำเนินการไปแล้ว มิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าต้องจัดทำเนื่องจากข้อจำกัดที่นำเสนอไว้ข้างต้น ทั้งนี้ สำหรับวิธีการโดยทั่วไปแล้ว ผู้ประเมินจะเปรียบเทียบผลของนโยบายเทียบกับเหตุการณ์/ผลลัพธ์ที่อาจเกิดขึ้นหากนโยบายมิได้รับการปฏิบัติ หรือที่เรียกว่า Counterfactuals โดยอาจเป็นการใช้ Counterfactual ที่เป็นไปได้มากกว่าหนึ่งสถานการณ์ เพื่อให้ได้ผลการวิเคราะห์จากแง่มุมที่หลากหลาย หรือการใช้กลุ่มควบคุม (Control Group) เป็นต้น

2.4.2.3 แนวทางการใช้เหตุการณ์ Counterfactuals และกลุ่มควบคุม (Control Group) เพื่อประเมินประสิทธิภาพการดำเนินนโยบาย

➤ การประเมินผลโดยใช้เหตุการณ์ Counterfactuals

การทำ Counterfactuals ที่เหมาะสมเพื่อวิเคราะห์ประสิทธิผลของนโยบาย เป็นขั้นตอนที่ท้าทายและถูกโต้แย้งได้ง่าย โดยเป็นที่ทราบกันดีว่า Counterfactual แต่ละเหตุการณ์อาจนำไปสู่ผลการประเมินที่แตกต่างกันมากนัก และอาจเกิดขึ้นได้แม้สมมุติฐานจะเปลี่ยนแปลงไปเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ตัวอย่างเช่น ในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1990 กิจการการผลิตไฟฟ้าในสหราชอาณาจักรแปลงสภาพจากรัฐวิสาหกิจเป็นเอกชน และผลประโยชน์ต่อสาธารณะเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงในวงกว้าง โดยมีการศึกษาผลประโยชน์หลักๆ ทั้งหมดสองครั้ง (การศึกษาภายหลังการแปลงสภาพ) ซึ่งได้ผลลัพธ์ที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง การศึกษาโดย Newbery และ Pollitt (1997) พบว่าการผลประโยชน์จากการแปลงสภาพองค์กรรมมีมูลค่าประมาณ 4 ถึง 10 พันล้านปอนด์ ในขณะที่ Horton และ Littlechild (2002) ประเมินไว้ที่ 20 ถึง 25 พันล้านปอนด์ ซึ่งที่ผลการประเมินมีความแตกต่างกัน เป็นเพราะว่าผลการศึกษาแต่ละฉบับกำหนดสมมุติฐานเกี่ยวกับผลประโยชน์ต่อผู้บริโภค (ซึ่งอาจเป็นผลประโยชน์ด้านราคาที่ลดลง หรือการให้บริการที่ดีขึ้น) ไว้แตกต่างกัน โดยในกรณีหลัง ผู้ศึกษาคาดการณ์ว่าการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจจะสร้างผลประโยชน์โดยทันที เป็นสาเหตุให้ประสิทธิผลของนโยบายสูงกว่าอย่างมีนัยสำคัญ

➤ การประเมินผลโดยใช้กลุ่มควบคุม (Control Group)

การใช้กลุ่มควบคุมและการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบสุ่มจะช่วยให้ผู้ศึกษาหลีกเลี่ยงการใช้ดุลยพินิจและลดความเสี่ยงที่ผลการศึกษาจะถูกโต้แย้ง ที่แท้แล้ว แนวทางการศึกษาแบบนี้ส่วนใหญ่ถูกใช้ในการวิจัยยา ที่จะแบ่งกลุ่มเป้าหมายออกเป็นสองกลุ่มทดลอง โดยกลุ่มแรกจะได้รับยาจริง และ

อีกกลุ่มหนึ่งได้รับยาหลอก (Placebo) โดยทั้งกลุ่มตัวอย่างและผู้ทดลองไม่ทราบว่าตัวอย่างใดได้รับยาจริงและกลุ่มใดได้รับยาหลอก หรือการทดลองแบบนี้เรียกว่า Double-Blind Experiment มีประโยชน์ที่จะช่วยควบคุมให้ปัจจัยนำเข้าหรือปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อกลุ่มตัวอย่างทั้งสองกลุ่มเหมือนกัน ทั้งนี้แทบเป็นไปได้ที่จะปรับการทดลองแบบ Double-Blind มาใช้กับการศึกษาผลกระทบของนโยบายทางเศรษฐกิจ เพราะว่าโดยส่วนใหญ่แล้ว กลุ่มตัวอย่างได้รับคัดเลือกโดยวิธีการที่มีใช้การสุ่มอย่างแท้จริง

ในเมื่อวิธีการทดลองแบบสุ่มไม่สามารถนำมาใช้ได้กับการกำหนดนโยบายภาครัฐ เราจึงต้องพิจารณาทางเลือกอื่นๆ ตัวอย่างเช่น Ravillion (2008) เสนอแนะวิธีที่ถูกใช้ระหว่างการปฏิรูปเศรษฐกิจจีนในคริสต์ทศวรรษ 1990 ที่เปรียบเทียบผลลัพธ์จากจังหวัดที่มีการทดลองนโยบาย (โดยมิได้มีการสุ่มกลุ่มเป้าหมาย) ก่อนและหลังการทดลอง และกับจังหวัดอื่นๆ ที่ไม่มีการทดลอง ทั้งนี้ การทดลองเหล่านี้โดยหลักแล้วมีจุดประสงค์ทางการปฏิบัติมากกว่าการประเมินผลทางวิชาการ หมายความว่าเป้าหมายหลักคือการสร้างตัวอย่างความสำเร็จที่สามารถเรียนรู้และนำไปปฏิบัติที่อื่นได้ ซึ่งจะทำให้การอนุมัตินโยบายเป็นไปได้ง่ายขึ้น

จากบทเรียนข้างต้น ผลงานโดย Brown, Stern และ Tenenbaum (2006) เสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศกำลังพัฒนา สามารถปฏิบัติได้ และมีใช้การปฏิบัติตามแนวทาง Best Practice ที่ประเทศพัฒนาแล้วใช้ โดยให้ใช้หลักการสามข้อดังต่อไปนี้หาแนวทางที่เหมาะสมและเฉพาะเจาะจงกับประเทศนั้นๆ (1) นโยบายดังกล่าวสอดคล้องกับความจำเป็นในขณะนั้น (2) สามารถปฏิบัติได้จริงภายใต้ข้อจำกัดที่มีอยู่ และ (3) สามารถพัฒนาต่อยอดต่อไปได้ นอกจากนี้ ในเชิงการติดตามประเมินประสิทธิผลของนโยบาย ให้พิจารณาแนวทางที่คาดว่าจะปฏิบัติเปรียบเทียบกับแนวทางที่ทำอยู่ในขณะนั้นตามกรอบแนวคิดดังต่อไปนี้

- การกำกับดูแลหรือนโยบายใหม่ส่งผลให้วิธีปฏิบัติและการขับเคลื่อนการกำกับดูแลอุตสาหกรรม (Regulatory Process) ปรับตัวไปในทิศทางที่ดีขึ้นหรือไม่
- การกำกับดูแลหรือนโยบายใหม่มีส่วนช่วย (Contribute) ให้ผลลัพธ์คุณภาพสูงขึ้นหรือไม่
- การกำกับดูแลหรือนโยบายใหม่สร้างผลกระทบอย่างไรเปรียบเทียบกับดำเนินการแบบเดียวกันในประเทศอื่น
- การกำกับดูแลหรือนโยบายใหม่มีผลกระทบอย่างไรต่อกลไกในอุตสาหกรรม ปรับตัวไปในทิศทางที่ดีขึ้นหรือไม่

2.4.2.4 การจัดทำกรณีศึกษาและการใช้แบบจำลองทางเศรษฐมิติ (Econometric Model)

จากที่นำเสนอไปในหัวข้อ 2.4.1.1 – 2.4.1.3 อาจสรุปได้ว่า ถึงแม้ว่าการประเมินผลเชิงปริมาณหรือการใช้แบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์สามารถให้คำตอบที่ใช้เปรียบเทียบได้ว่าการดำเนินงาน

ของผู้กำกับดูแลสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับอุตสาหกรรมคิดเป็นเท่าไร แต่แท้ที่จริงแล้ว แนวทางนี้ก็มีความอ่อน เช่นกัน โดยเฉพาะในด้านการตั้งสมมติฐานและข้อจำกัดของข้อมูล ดังนั้น ในทางปฏิบัติ ผู้ประเมินควรใช้ ทั้งการทำการณีศึกษา (Case Study) และการใช้แบบจำลองทางเศรษฐมิติ (Econometrics) ควบคู่กันไป เพื่อติดตามประเมินผลหน่วยงานกำกับดูแล

➤ การจัดทำกรณีศึกษา (Case Study)

จากรายงานฉบับเดียวกันของ Jon Stern (2020) พบว่า ประโยชน์ที่สำคัญที่สุดของการทำ กรณีศึกษา คือช่วยให้ผู้ประเมินตั้งสมมติฐานได้แม่นยำและหลากหลายมากยิ่งขึ้น เปิดมิติมุมมองใหม่ และที่สำคัญที่สุด จะช่วยให้ผู้ประเมินเข้าใจถึงกลไกการส่งต่อผลกระทบ หรือเข้าใจได้ว่านโยบายหรือ มาตรการกำกับดูแลอุตสาหกรรมส่งผลกระทบต่ออะไรบ้าง และท้ายที่สุดแล้วนโยบายดังกล่าว สร้างผลกระทบอย่างไรต่อกลุ่มเป้าหมาย

วิธีการทำกรณีศึกษาเพื่อติดตามประเมินผลหน่วยงานกำกับดูแลที่นำไปสู่ผลลัพธ์ที่สามารถ นำมาใช้ประโยชน์ต่อได้มากที่สุด คือการเปรียบเทียบกับผลการดำเนินนโยบายที่คล้ายคลึงกันในพื้นที่ อื่นๆ เพราะเราสามารถประเมินได้ทันทีว่า ผลลัพธ์ที่ได้เหนือกว่าหรือไม่ หรือในอีกมิติหนึ่ง ผลลัพธ์ของ นโยบายในพื้นที่อื่นๆ สามารถนำมาใช้แทนเหตุการณ์ Counterfactual ได้เป็นอย่างดี หรือใช้ทั้งสอง อย่างควบคู่กันไป ทั้งนี้ ผู้ประเมินต้องคำนึงถึงความแตกต่างที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ทั้งทางเศรษฐกิจ พฤติกรรมผู้บริโภค ประวัติศาสตร์ โครงสร้างอุตสาหกรรม ฯลฯ ซึ่งล้วนส่งผลให้กลไกการส่งผ่าน ผลกระทบแตกต่างกันไป

➤ การใช้แบบจำลองทางเศรษฐมิติ (Econometric Model)

โดยทั่วไปแล้ว แบบจำลองทางเศรษฐมิติหรือ Econometric Model มักถูกใช้เพื่อประเมินว่า กฎระเบียบ นโยบาย หรือคุณลักษณะอื่นๆ ของหน่วยงานรัฐ สถาบัน หรือหน่วยงานกำกับดูแล (เช่น ความเป็นเอกเทศขององค์กร) สร้างผลกระทบในทิศทางใดและมากน้อยเพียงใดต่อการเจริญเติบโต ทางเศรษฐกิจหรือศักยภาพระดับอุตสาหกรรม ถึงแม้ผลลัพธ์ที่ได้จากแบบจำลองประเภทนี้อาจมีความ คาดเคลื่อนและเป็นที่ยุติแย้งได้ในเชิงสมมติฐาน อย่างไรก็ตาม ประโยชน์การใช้งานหลักของแบบจำลอง เช่นนี้ คือการเปรียบเทียบผลประโยชน์หรือความคุ้มค่าของกฎระเบียบหรือมาตรการหลายประเภท

บทที่ 3

กรณีศึกษาการปฏิบัติที่ดีในต่างประเทศ

จากข้อกำหนดขอบเขตการดำเนินงานของโครงการนี้ ที่ปรึกษาได้จัดทำกรณีศึกษา Best Practice ในต่างประเทศ ในด้านที่เกี่ยวข้องกับการติดตามประเมินผลหน่วยงานกำกับดูแลด้านกิจการโทรคมนาคมและการคุ้มครองผู้บริโภคที่ดี โดยได้ทำการศึกษาออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และสิงคโปร์ นอกจากนี้ ยังมีองค์การระหว่างประเทศหลายแห่งที่มีการจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการกำกับดูแลอุตสาหกรรมสื่อสารโทรคมนาคม (รวมถึงอุตสาหกรรมอื่นๆ) เช่น International Telecommunication Union (ITU) หรือ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) ซึ่งได้ทำการศึกษาไว้แล้วด้วยเช่นกัน

ดังนั้น สารสำคัญในบทนี้มีด้วยกันสามส่วน ได้แก่ (1) แนวทางและรูปแบบการติดตามประเมินผลที่ดีในต่างประเทศ (2) ตัวอย่างและบทเรียนการคุ้มครองผู้บริโภคที่ดีในต่างประเทศ และ (3) แนวทางปฏิบัติที่ดีของหน่วยงานกำกับดูแลในต่างประเทศ

ในส่วนแรก บทเรียนที่ กตป. อาจนำมาปฏิบัติได้ คือวิธีการติดตามประเมินผลในประเทศต่างๆ ทั้งที่ดำเนินการโดยหน่วยงานภายนอกหรือเป็นการประเมินแบบ Self-Assessment (ซึ่ง กตป. อาจเสนอแนะให้ กสทช. รายงานได้) เช่น กรอบ Regulator Performance Framework และหลักการ Design of a Contemporary Regulator ของออสเตรเลีย หรือการรายงานความคืบหน้าการดำเนินงานของสหราชอาณาจักร เป็นต้น หรือใช้กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของสิงคโปร์เป็นแบบอย่างให้ กสทช. ทดลองใช้

ในส่วนการคุ้มครองผู้บริโภค ตัวอย่างการปฏิบัติในทุกประเทศล้วนให้แนวคิดที่เป็นประโยชน์ต่อกตป. และ กสทช. ตัวอย่างเช่น ออสเตรเลียมีขั้นตอนกระบวนการบรรเทาทุกข์ของผู้บริโภคที่ชัดเจนเป็นลำดับขั้นตอน เน้นการรับฟังความเห็นผู้บริโภคทั้งสองฝ่าย และมีมาตรการแก้ไขปัญหที่สร้างผลลัพธ์ชัดเจน ในขณะที่กรณีศึกษาสหรัฐอเมริกาให้บทเรียนผลเสียที่คาดไม่ถึงจากการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ก่อให้เกิดการเอาเปรียบกันระหว่างผู้ประกอบการในอุตสาหกรรม สหราชอาณาจักรปฏิบัติ Alternative Dispute Resolution หรือ ADR เป็นโครงการที่กระจายอำนาจการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้กับหน่วยงานภายนอก ซึ่งช่วยลดภาระต่อผู้กำกับดูแลและทำให้กระบวนการเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ส่วนสิงคโปร์มีการจัดทำมาตรฐานการให้บริการขั้นพื้นฐาน ที่เป็นประโยชน์ต่อทั้งผู้บริโภค (ช่วย

ให้ผู้บริโภคได้ทราบว่าควรมีความคาดหวังมากน้อยเพียงใด) และผู้ประกอบการ (มีเป้าหมายการให้บริการที่ชัดเจน) โดยเนื้อหาในสองส่วนแรกเป็นดังที่สรุปไว้ในภาพที่ 3-1

ภาพที่ 3-1 บทสรุปการศึกษา Best Practice ในต่างประเทศ

 ออสเตรเลีย	 สหรัฐอเมริกา	 สหราชอาณาจักร	 สิงคโปร์
ตัวอย่าง/บทเรียนการติดตามประเมินผล			
<ul style="list-style-type: none"> การติดตามประเมินผลด้วยตัวเองตามกรอบ Regulator Performance Framework ซึ่งผู้กำกับดูแลในออสเตรเลียทุกรายใช้ การตรวจสอบโดย Ministry for Communication 	<ul style="list-style-type: none"> การติดตามประเมินผลโดยสภา Congress (นิติบัญญัติ) การคัดค้านนโยบายหรือกฎอุตสาหกรรมด้วยกระบวนการศาล (ตุลาการ) 	<ul style="list-style-type: none"> การติดตามประเมินผลด้วยตัวเอง การติดตามประเมินผลโดยคณะกรรมการการรัฐสภา (Digital, Culture, Media and Sport Committee) 	<ul style="list-style-type: none"> ไม่มีกรอบการติดตามประเมินผลปีที่ชัดเจน การออกกฎมีลักษณะเป็น Collaborative Regulation ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในหลากหลายภาคส่วนทั้งรัฐและเอกชนรับตำแหน่งกรรมการผู้กำกับดูแล
ตัวอย่าง/บทเรียนแนวทางการคุ้มครองผู้บริโภคที่ดี			
<ul style="list-style-type: none"> ออสเตรเลียมีเครือข่ายการคุ้มครองผู้บริโภคที่ครบถ้วนทุกขั้นตอน ทั้งการร้องทุกข์ การติดตามเรื่อง และการปรับนโยบายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค Self-Regulation เพื่อบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค 	<ul style="list-style-type: none"> Do-No-Call Registry การคุ้มครองความเป็นส่วนตัวของผู้บริโภคจาก Telemarketing ตัวอย่างกระหนาบเชิงลบที่ไม่คาดคิดจากการคุ้มครองผู้บริโภค 	<ul style="list-style-type: none"> Alternative Dispute Resolution (ADR) สร้างกลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างผู้รับและให้บริการที่มีประสิทธิภาพ ไม่สร้างภาระกับผู้กำกับดูแล UKRN Performance Scorecard ที่ประเมินและเผยแพร่ระดับความพึงพอใจของผู้บริโภคต่อผู้ให้บริการ 	<ul style="list-style-type: none"> การกำหนดมาตรฐานการให้บริการพื้นฐานหรือ Minimum Quality of Standard (QoS) Do-Not-Call List Alternative Dispute Resolution

ที่มา: บริษัท โบลลิเกอร์ แอนด์ คอมพานี (ประเทศไทย) จำกัด รวบรวมจากหลายแหล่งข้อมูล

ส่วนสุดท้ายที่ปรึกษาได้รวบรวมเนื้อหาจากกรอบธรรมาภิบาลของ OECD ได้แก่ OECD (2014) Best Practice Principles for Regulatory Policy, The Governance of Regulators และรายงานว่าด้วยการกำกับดูแลที่ดีของโดย World Bank, InfoDEV, International Finance Corporation และ ITU (2011) ในรายงานชื่อ Telecommunications Regulation Handbook เพื่อเป็นกรอบให้ กตป. ใช้เพื่อเป็นอีกเครื่องมือหนึ่งในการติดตามประเมินผล กสทช.

3.1 การศึกษาแนวทางปฏิบัติที่ดี (Best Practice) ของต่างประเทศ

ขอเสนอตัวอย่างผลการศึกษาศึกษาประเทศออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และ สิงคโปร์ โดยเริ่มด้วยแนวทาง รูปแบบ และวิธีการติดตามประเมินหน่วยงานผู้กำกับดูแล และตามด้วยการศึกษาศึกษาการคุ้มครองผู้บริโภค ตัวอย่างการดำเนินงาน และกฎหมายที่น่าสนใจ

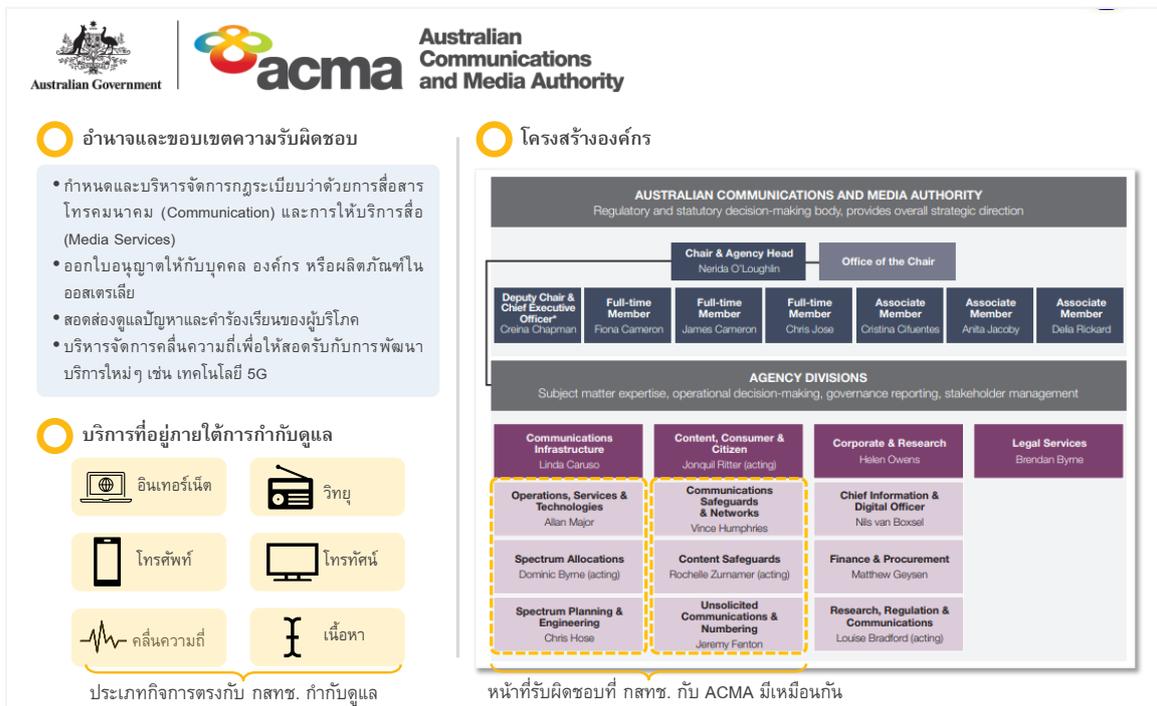
3.1.1 ออสเตรเลีย

สำหรับประเทศออสเตรเลีย หน่วยงานที่มีบทบาทเทียบเท่าสำนักงาน กสทช. คือ Australian Communications and Media Authority (ACMA) โดยมีอำนาจและขอบเขตความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

- กำหนดและบริหารจัดการกฎระเบียบว่าด้วยการสื่อสารโทรคมนาคม (Communication) และการให้บริการสื่อ (Media Services)
- ออกใบอนุญาตให้กับบุคคล องค์กร หรือผลิตภัณฑ์ในออสเตรเลีย
- สอดส่องดูแลปัญหาและคำร้องเรียนของผู้บริโภค
- บริหารคลื่นความถี่เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาบริการใหม่ๆ เช่น เทคโนโลยี 5G

อนึ่ง บริการสื่อสารโทรคมนาคมในออสเตรเลียที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ACMA จะรวมถึง อินเทอร์เน็ตและโทรศัพท์ โทรทัศน์ วิทยุ และเนื้อหาที่ปรากฏในสื่อ การบริหารจัดการคลื่นความถี่ และการรับรองมาตรฐานอุปกรณ์สื่อสาร (Equipment Compliance) โดยคณะกรรมการ ACMA หรือที่เรียกว่า Authority เป็นผู้ให้คำตัดสินในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการสื่อสารและโทรคมนาคม ทั้งเรื่องเนื้อหาสื่อ (Content Matters) ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับบริษัทโทรคมนาคมหรือ Telco ประเด็นเรื่องการปฏิบัติตามกฎระเบียบ (Compliance) และการบริหารจัดการคลื่นความถี่ ดังที่สรุปไว้ในภาพที่ 3-2

ภาพที่ 3-2 ภาพรวม Australian Communications and Media Authority (ACMA)



ที่มา: Australian Communications and Media Authority (ACMA)

3.1.1.1 การติดตามประเมินผลผู้กำกับดูแลอุตสาหกรรมในออสเตรเลีย

➤ กรอบการติดตามและประเมินผล

วิธีการติดตามประเมินผล ACMA มีด้วยกันสามส่วน ได้แก่ รายงานประจำปี (Annual Report), Regulator Performance Framework (RPF) และ Review of the Australian Communications and Media Authority ทั้งนี้ สำหรับการประเมินผลสองส่วนแรก เป็นการประเมินผลด้วยตัวเอง (Self-Assessment) โดยรายละเอียด เป็นดังต่อไปนี้

รายงานประจำปี (Annual Report)

การรายงานประจำปี (Annual Report) ที่กำหนดไว้ภายใต้ Public Governance, Performance and Accountability Act 2013 (PGPA Act) ซึ่งเป็นการดำเนินงานที่ ACMA จัดทำด้วยตัวเอง โดยเนื้อหาที่ครอบคลุม ได้แก่

- การประเมินผลการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ (Analysis of Performance Against Purpose) โดยเทียบกิจกรรมที่ได้ดำเนินการไปในปีงบประมาณ กับยุทธศาสตร์การดำเนินงานที่กำหนดไว้ เป็นการประเมินโดยใช้มาตรวัดสามระบบ คือ ดำเนินการสำเร็จ

ลุ่มงตามยุทธศาสตร์ (Met) ดำเนินการสำเร็จบางส่วน (Mostly Met) หรือดำเนินการไม่เสร็จ (Not Met)

- การประเมินผลการดำเนินงานทางการเงิน (Financial Performance) โดยประเมินรายได้ภาครัฐ (Government Revenue) ที่ ACMA เป็นผู้จัดเก็บ ซึ่งอาจเป็นภาษีอุตสาหกรรมโทรคมนาคม (Telecommunications Industry Levy: TIL) ภาษีการสื่อสารผ่านวิทยุ (Radiocommunications Taxes) เป็นต้น เทียบกับค่าใช้จ่ายการดำเนินงานประจำปี
- รายงานการบริหารจัดการและการตรวจสอบ (Management and Accountability) โดยประเด็นสำคัญ คือเรื่องการดำเนินงานภายในองค์กร ทั้งเรื่องธรรมาภิบาล การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ อัตราค่าตอบแทน ไปจนถึงการบริหารทรัพย์สินขององค์กร

Regulator Performance Framework (RPF)

Regulator Performance Framework หรือ RPF เป็นกรอบการประเมินผลที่ใช้กับหน่วยงานกำกับดูแลของออสเตรเลียในหลายอุตสาหกรรม โดยใช้ตัวชี้วัดสำคัญ หรือ KPI 6 ประการ ได้แก่

- หน่วยงานผู้กำกับดูแลไม่แทรกแซงกลไกตลาดเสรีเกินความจำเป็น (Regulators Do Not Unnecessarily Impede the Efficient Operation of Regulated Entities)
- มีการสื่อสารกับผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมที่กำกับดูแลที่มีความชัดเจน มีเป้าหมายชัดเจน และมีประสิทธิภาพ (Communication with Regulated Entities is Clear, Targeted and Effective)
- กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลอุตสาหกรรมสร้างประโยชน์ที่สมมาตรต่อความเสี่ยงที่เกิดขึ้น (Actions Undertaken by Regulators are Proportionate to the Risk Being Managed)
- กระบวนการสอดส่องดูแลและการปฏิบัติตามกฎหมายมีประสิทธิภาพและมีการประสานงานเป็นอย่างดี (Compliance and Monitoring Approaches are Streamlined and Co-ordinated)
- หน่วยงานผู้กำกับดูแลมีการดำเนินงานที่โปร่งใส (Regulators are Open and Transparent in Their Dealings with Regulated Entities)
- หน่วยงานผู้กำกับดูแลมีความพยายามในการปรับปรุงแนวทางการกำกับดูแลอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง (Regulators Actively Contribute to the Continuous Improvement of Regulatory Frameworks)

จาก KPIs ที่นำเสนอไปข้างต้น ACMA นำ KPIs เหล่านี้มาจัดทำตัวชี้วัดการดำเนินงานสำคัญ หรือที่เรียกว่า Key Results Areas (KRAs) ดังต่อไปนี้

- การใช้ทรัพยากรสาธารณะก่อประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนชาวออสเตรเลีย (That the Allocation and Use of Public Resources Maximises the Public Value to the Australian Community: KRA 1)
- การวางแผนและการให้บริการที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานการสื่อสารโทรคมนาคม สร้างเสริมความมั่นคงของประเทศ (That National Safety and Security Interests are Appropriately Supported in the Planning and Delivery of Communication Infrastructure Services: KRA 2)
- กลไกคุ้มครองผู้บริโภคและประชาชนมีประสิทธิภาพ และเป็นตามมาตรฐานที่ได้รับการยอมรับในวงกว้าง (That Consumer, Citizen and Audience Safeguards are Effective, Reflect Community Standards and Deliver on Consumer Experience: KRA 3)
- ประชาชนมีส่วนร่วมกับการพัฒนาเศรษฐกิจสารสนเทศและสภาพสังคมที่มีความเชื่อมโยงกันได้ (That Citizens Engage Positively, Confidently and Securely in the Developing Information Economy and Evolving Networked Society: KRA 4)
- ACMA เป็นองค์กรที่มีความสามารถในการปรับตัว มีประสิทธิภาพ และมีลักษณะเป็นองค์กรที่ใช้ความรู้ในการขับเคลื่อน (That the ACMA Remains Relevant as an Increasingly Resilient, Agile, Efficient and Knowledge-Based Organisation: KRA 5)

Review of the Australian Communications and Media Authority

ลำดับสุดท้าย การประเมินผลภายใต้รายงานชื่อ Review of the Australian Communications and Media Authority จะได้รับการจัดทำขึ้นตามที่ Minister for Communication มอบหมาย โดยฉบับล่าสุดได้รับการจัดทำขึ้นในเดือนตุลาคม 2559 ซึ่งเนื้อหาที่ปรากฏในรายงานเล่มนี้ จะแตกต่างจากการประเมินผลในรายงานประจำปี (Annual Report) และ Regulator Performance Framework (RPF) ที่นำเสนอไปก่อนหน้านี้ ในประเด็นเรื่องการจัดทำข้อเสนอแนะในหัวข้อเรื่อง Design of a Contemporary Regulator หรือเป็นข้อเสนอแนะแนวทางการกำกับดูแลอุตสาหกรรมสื่อสารโทรคมนาคม และแนวทางการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กรเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวทางการกำกับดูแลอุตสาหกรรมตามที่เสนอแนะ

3.1.1.2 การคุ้มครองผู้บริโภคในออสเตรเลีย

➤ กลไกการคุ้มครองผู้บริโภคในออสเตรเลีย

ออสเตรเลียมีโครงสร้างการคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และระบบการรับคำร้องเรียนที่แข็งแกร่ง เป็นตัวอย่างการปฏิบัติที่ดีซึ่งหลายประเทศนำไปใช้ (ทั้งในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมและภาคอื่นๆ เช่น การให้บริการทางการเงิน) และยังมีวิวัฒนาการของอุตสาหกรรมที่ก้าวไกลดังสะท้อนอยู่ในระบบการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ที่ผู้ประกอบการในออสเตรเลียพยายามผลักดันให้เกิดการกำกับดูแลตนเอง (Self-Regulation) ดังนั้น กลุ่มหน่วยงานที่มีหน้าที่สอดส่องการละเมิดสิทธิผู้บริโภคและรับคำร้องเรียนจากผู้บริโภค จะประกอบไปด้วยองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน

- ผู้ตรวจการแผ่นดินด้านโทรคมนาคม (Telecom Ombudsman) เป็นผู้รับคำร้องจากผู้บริโภค และตัดสินใจว่าประเด็นใดควรมอบหมายให้ ACMA สืบสวนในเชิงลึกต่อไปเพื่อระบุสาเหตุ จัดทำนโยบายเพื่อบรรเทาทุกข์ หรือออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- Communications Compliance Ltd มีลักษณะองค์กรอิสระ จัดตั้งขึ้นภายใต้ความร่วมมือระหว่างผู้ประกอบการในอุตสาหกรรม เพื่อบังคับใช้ Telecommunications Consumer Protection (TCP) ซึ่งเป็นหลักการปฏิบัติที่ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมใช้ร่วมกันเพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้กับกระบวนการคุ้มครองผู้บริโภคในออสเตรเลีย
- Australian Communications and Media Authority (ACMA) มีหน้าที่ในการสืบสวนหาสาเหตุที่ผู้บริโภคไม่พอใจต่อการให้บริการ และมีอำนาจในการออกกฎหมายหรือมาตรการที่เกี่ยวข้อง

สมาคมผู้ประกอบการ Communication Alliance Ltd และ Australian Mobile Telecommunications Association หรือ AMTA (2016) ผลักดันการกำกับดูแลตัวเองในอุตสาหกรรมโทรคมนาคม เพื่อส่งเสริมการปฏิบัติตามหลักการการคุ้มครองผู้บริโภคของออสเตรเลีย หรือ Telecommunications Consumer Protection (TCP) โดยภายใต้ TCP ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมต้องส่งมอบรายงานประจำปีเพื่อรับรองการปฏิบัติตามมาตรฐานการคุ้มครองผู้บริโภคหรือ Annual Compliance Attestation (ACA) ให้กับภาครัฐ โดย ACA มีลักษณะเป็นแบบสอบถามว่าผู้ประกอบการ/ผู้ให้บริการปฏิบัติตามมาตรฐานการคุ้มครองผู้บริโภคที่กฎหมาย TCP กำหนดไว้หรือไม่ ดังนั้น Communications Compliance Ltd จึงถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้อง ให้คำปรึกษาผู้ประกอบการจัดทำ ACA และเป็นตัวกลางระหว่างผู้ประกอบการและหน่วยงานผู้กำกับดูแลอุตสาหกรรม

➤ กฎหมายกฎระเบียบที่สำคัญในออสเตรเลีย

ในออสเตรเลีย ผู้ประกอบการโทรคมนาคมต้องปฏิบัติตาม Telecommunications Consumer Protection Code ซึ่งเป็นกฎการปฏิบัติ (Code of Conduct) การคุ้มครองผู้บริโภคในออสเตรเลียโดยข้อมูลจาก Communication Alliance Ltd (2019) ระบุไว้ว่า TCP กำหนดมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในธุรกรรมการขาย (Sales) ซึ่งรวมถึงโฆษณาการขาย การให้บริการและสัญญาให้บริการ (Services and Contracts) การเรียกชำระเงิน (Billing) การให้เครดิต การจัดการหนี้ และการเปลี่ยนผู้ให้บริการ โดยมี ACMA เป็นผู้บังคับใช้

ในมุมมองของผู้บริโภค TCP กำหนดสิทธิผู้บริโภคไว้อย่างชัดเจน ดังต่อไปนี้

- สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลที่ถูกต้องและครบถ้วน (Your Right to Accurate Information) โดยเฉพาะข้อมูลการขาย ผลิตภัณฑ์ และราคาการให้บริการ เป็นต้น
- สิทธิในการเลือกผู้ให้บริการ (Your Right to Choose A Telco) โดย TCP กำหนดไว้ว่า ต้องแจ้งผู้บริโภคหากผู้ให้บริการเปลี่ยนเครือข่ายที่ใช้ให้บริการ (Network Operator) และต้องเปิดช่องทางให้ผู้รับบริการเลือกเครือข่ายใหม่
- สิทธิในการได้รับบริการที่มีคุณภาพ (Your Right to Quality) ระบุไว้ว่า ผู้รับบริการต้องได้รับบริการแบบไม่ขาดสาย (Works Properly) ไม่มีข้อบกพร่อง (No Defects) และมีคุณภาพในระดับที่รับได้ (Acceptable Quality)
- สิทธิในการได้รับการบริการโทรศัพท์ภาคพื้นดินและการซ่อมแซมที่รวดเร็ว (Your Right to a Fast Landline Connection Or Repair)
- สิทธิในการได้รับใบเสร็จที่มีข้อมูลชัดเจน (Your Right to a Clear Bill) โดยผู้ให้บริการต้องเปิดช่องทางให้ผู้รับบริการติดตามค่าใช้จ่าย และรับค่าแจ้งเตือนเมื่อค่าใช้จ่ายเกินที่กำหนด
- สิทธิในการควบคุมการถูกตัดเงินโดยตรง (Your Right to Control Direct Debits) ในกรณีนี้ ผู้รับบริการต้องได้รับทราบค่าใช้จ่ายก่อนการทำธุรกรรมจริง สามารถขอใบเสร็จย้อนหลังได้สองปี สามารถเลือกให้ไม่ตัดเงินโดยตรงได้ (และต้องดำเนินการภายในสามวัน) และกำหนดวันที่ให้หักได้
- สิทธิในการร้องเรียนการให้บริการ (Your Right to Complain) โดย TCP แนะนำว่าให้ผู้รับบริการยื่นคำร้องเรียนกับผู้ให้บริการโดยตรงก่อน และหากไม่ได้รับการตอบสนองที่พึงพอใจ ให้ยื่นคำร้องต่อกับผู้ตรวจการแผ่นดินด้านโทรคมนาคม (Telecommunications Ombudsman)

➤ กรณีศึกษาการคุ้มครองผู้บริโภคในออสเตรเลีย

กรณีศึกษาที่ 1: ปริมาณคำร้องที่เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก กระตุ้นให้ ACMA เข้ามาสืบสวน

ดังที่ได้กล่าวไปในบทที่ 2 การเลือกประเด็นและใช้เกณฑ์ที่เหมาะสมเพื่อพิจารณาจังหวะที่จะเข้าแทรกแซงกิจกรรมในอุตสาหกรรมเป็นคุณลักษณะที่พึงประสงค์ที่หน่วยงานผู้กำกับดูแลควรมี ในกรณีศึกษาที่ ACMA เลือกใช้จำนวนปริมาณคำร้องเรียนการให้บริการที่ยื่นผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินด้านโทรคมนาคม (Telecommunication Ombudsman) ที่เพิ่มมากขึ้นผิดปกติ เป็นเหตุผลที่จะเข้ามาสืบสวนหาสาเหตุและกำหนดมาตรการเยียวยาและป้องกันมิให้เกิดขึ้นอีก เป็นตัวอย่างการปฏิบัติที่ดีในด้านการส่งเสริมตลาดเสรีและการกำกับดูแลตนเอง ACMA ปลอ่ยให้อุตสาหกรรมเดินหน้าด้วยตัวเอง แต่จะลงมาจับตาดูเมื่อปริมาณคำร้องเพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ หรือกล่าวได้ว่า ในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ออสเตรเลียบริหารจัดการแบบ Ex-Post แต่กำหนดไว้เพียงสิทธิสำคัญของผู้บริโภค ให้ผู้บริการใช้เป็นหลักการปฏิบัติ โดยในกรณีศึกษาแรกนี้ พบว่า จำนวนคำร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมโทรคมนาคมในออสเตรเลียเพิ่มขึ้นจากประมาณ 85,000 คำร้องในปี 2551 เป็น 176,000 ในปี 2552 หรือเพิ่มขึ้นเกินเท่าตัว

เพื่อแก้ไขปัญหาในลำดับแรก ACMA เข้ามาศึกษาหาสาเหตุที่ทำให้ปริมาณคำร้องเพิ่มขึ้น เริ่มจากการประมวลข้อมูลความคาดหวังของผู้บริโภค ต่อประสบการณ์การใช้งานและการจัดการคำร้องเรียน แล้วจึงศึกษาสาเหตุที่ผู้บริโภคไม่พึงพอใจต่อการให้บริการและการจัดการคำร้องเรียน ในลำดับต่อมา ACMA ศึกษา Best Practice การให้บริการและการจัดการคำร้องเรียนและระบุสาเหตุที่ผู้ให้บริการไม่สามารถทำตาม Best Practice ได้ รวมถึงเสนอแนะวิธีการบรรเทาปัญหา ซึ่งอาจเป็นไปได้ทั้งแนวทางที่ใช้กลไกตลาด (Market-Based Approach) (ในรายงานนี้ได้ระบุไว้ชัดเจนว่ากลไกตลาดที่กล่าวถึงคืออะไร แต่เป็นไปได้ว่า ทางเลือกที่ ACMA พิจารณาอาจหมายถึงการให้รางวัลหรือค่าตอบแทนกับผู้ให้บริการที่ลดจำนวนคำร้องเรียนได้มากที่สุด รวมทั้งการเลือกที่จะไม่ออกนโยบายใดๆ) หรือการตั้งกฎใหม่ (Regulatory or Institutional Approach) นอกจากนี้ ACMA ให้ความสำคัญต่อการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในอุตสาหกรรมทั้งภาคผู้บริโภคและผู้ให้บริการ ดังนั้น การสัมภาษณ์เชิงลึกและการทำประชุมกลุ่มย่อยจึงเป็นแนวทางหลักที่ใช้เพื่อรวบรวมข้อมูล โดยจากการศึกษา พบว่า ปัจจัยดังต่อไปนี้ส่งผลให้ปริมาณคำร้องเพิ่มขึ้น

- ผู้บริโภคมีความคาดหวังเกินกว่าที่ผู้ให้บริการจะจัดหาได้ เนื่องจากผู้ให้บริการให้ข้อมูลการขายที่ไม่ครบถ้วน (ปัญหาในเชิงการให้ข้อมูลการขาย)
- ค่าใช้บริการสูงกว่าที่คาดหวังไว้ (ความพึงพอใจต่อการให้บริการและความคุ้มค่า)
- ผู้ประกอบการไม่ให้ความสำคัญกับการจัดการคำร้องเรียน และขาดแรงจูงใจพัฒนาไกล่เกลี่ยปัญหา

- พฤติกรรมผู้บริโภค เช่น Choice Overload, Loss Aversion, Heuristics, Hyperbolic Discounting, Defaults, Endowment และ Framing Bias มีส่วนกระตุ้นให้การร้องเรียนเพิ่มมากขึ้น

สำหรับแนวทางการบรรเทาปัญหา ในประเด็นเรื่องการสร้างประสบการณ์ที่ดีในการรับบริการ และเพื่อป้องกันค่าใช้จ่ายที่เกินปริมาณที่คาดไว้ ACMA กำหนดข้อเสนอแนะ 4 ประการ ดังต่อไปนี้

- ปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติการโฆษณา เพื่อให้ผู้รับบริการได้รับข้อมูลที่ครบถ้วน มีความกระชับ ช่วยให้ผู้บริโภคสามารถตัดสินใจได้ดีขึ้น
- ปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติการเปิดเผยผลิตภัณฑ์ (Product Disclosure)
- กระตุ้นให้ผู้ให้บริการโทรคมนาคมปรับปรุงบริการโดยรายงานความคืบหน้า
- กระตุ้นให้ผู้ให้บริการตอบสนองต่อคำร้องเรียนอย่างทันท่วงที
- กำหนดให้ผู้ให้บริการจัดทำเครื่องมือหรือช่องทางการบริหารจัดการค่าใช้จ่าย

จากข้อเสนอแนะนี้ ACMA ได้ออกกฎที่ใช้ทั่วอุตสาหกรรมในปี 2555 ว่าให้วิธีการเสนอราคาที่เป็นมาตรฐานทั่วอุตสาหกรรม เพื่อลดปัญหาการล้นของข้อมูล (Information Overload) และช่วยให้ผู้รับบริการตัดสินใจได้ดีขึ้น โดยต้องมี Critical Information Summaries หรือสรุปข้อมูลสำคัญ เช่น ราคาและบริการที่ได้ครอบคลุม ซึ่งจะช่วยให้ลูกค้าคัดกรองตัวเลือกการให้บริการได้ดีขึ้น ส่วนเรื่องค่าใช้จ่าย ACMA กำหนดให้มีการแจ้งเตือนค่าบริการและปริมาณการใช้งานที่คงเหลือ และเข้มงวดกับผู้ให้บริการมากขึ้นในเรื่องความรวดเร็วต่อการตอบสนองคำร้องเรียน

ในระยะต่อมา พบว่า นโยบายนี้ช่วยลดปริมาณคำร้องเรียนที่ยื่นผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินด้านโทรคมนาคมได้อย่างเป็นที่น่าพึงพอใจ นับตั้งแต่กฎใหม่นี้เริ่มบังคับใช้ในปี 2555 ปริมาณคำร้องเรียนลดลงจาก 198,000 คำร้องในปี 2554 เหลือ 124,000 คำร้องในปี 2558 หรือลดลงเฉลี่ยร้อยละ 12.4 ต่อปี นอกจากนี้ พบว่าผู้ให้บริการรายต่างๆ หันมาให้การแจ้งเตือนการค่าบริการจนกลายเป็นแนวปฏิบัติพื้นฐานของอุตสาหกรรม และเมื่อประเมินคุณค่าทางเศรษฐกิจ พบว่า กฎระเบียบใหม่นี้ช่วยผู้บริโภคในออสเตรเลียประหยัดได้ถึง 545 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย

กรณีศึกษาที่ 2: ราคา International Roaming ที่สูงเกินไป

ประเด็นเรื่องค่าบริการการใช้งานโทรศัพท์ในต่างประเทศหรือ International Roaming Charge ที่สูงจนเป็นที่น่าตกใจ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในหลายประเทศ โดยสำหรับออสเตรเลียในคำร้องเรียนหนึ่ง ชาวออสเตรเลียคนหนึ่งถูกเรียกเก็บค่าบริการเป็นเงินถึง 150,000 เหรียญออสเตรเลีย (ครึ่งหนึ่งของรายได้เฉลี่ยต่อหัวตัวปีในออสเตรเลีย) จากการใช้บริการ Roaming ระหว่างท่องเที่ยวอยู่ในยุโรปเป็นเวลา 9 สัปดาห์ โดยสำหรับผู้ให้บริการโทรคมนาคมรายใหญ่ที่สุด 3 ราย

ในออสเตรเลีย ค่าใช้บริการอินเทอร์เน็ตแบบไร้สายในต่างประเทศสูงกว่าค่าบริการในประเทศถึง 150 เท่า (ผู้ให้บริการชื่อ Telstra คิดค่าใช้งานอินเทอร์เน็ตในต่างประเทศสูงถึง 15.36 เหรียญออสเตรเลีย แต่สำหรับการใช้งานในประเทศกลับคิดเพียง 0.1 เหรียญออสเตรเลีย)

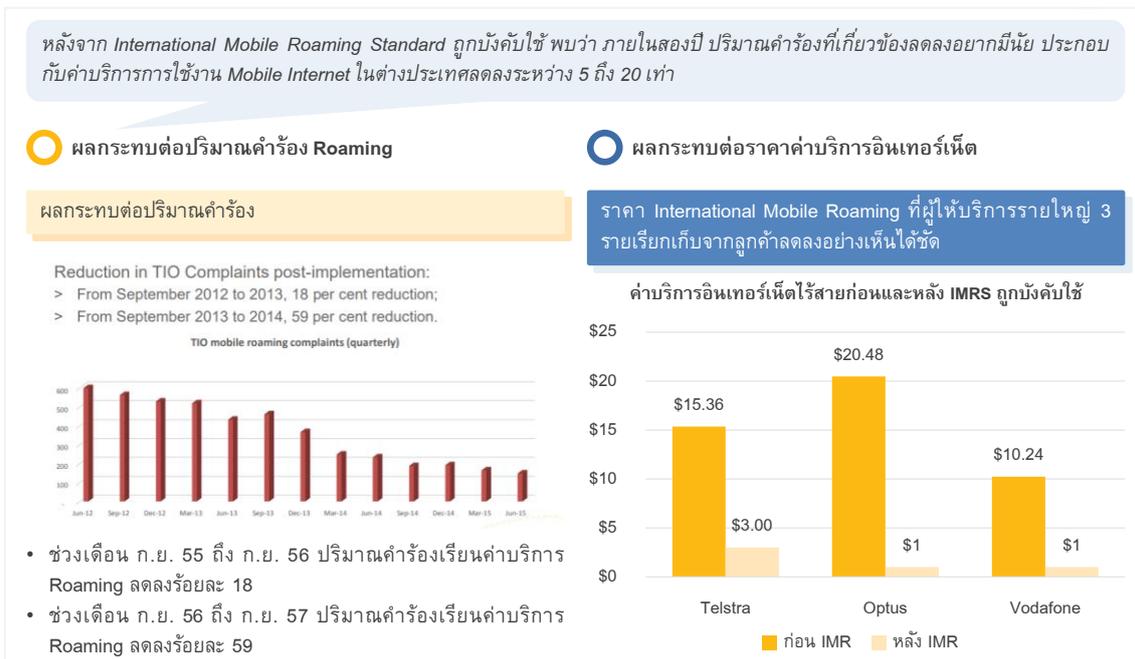
เช่นเดียวกันกับกรณีศึกษาแรก ACMA เข้ามาศึกษาหาสาเหตุ และพบว่า ค่าบริการที่สูงจนน่าตกใจมีสาเหตุหลักสองประการ ได้แก่ (1) ปัจจัยด้านอุปทานที่จำกัด ออสเตรเลียมีผู้ให้บริการโทรคมนาคมรายใหญ่เพียง 3 รายที่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง หรือที่เรียกว่า Mobile Network Operators (MNOs) ส่วนที่เหลือเป็นรายย่อยที่เช่าเครือข่ายของ MNOs เพื่อให้บริการ ทำให้ MNOs มีอำนาจต่อราคา ส่งผลให้การใช้งานอินเทอร์เน็ตในต่างประเทศมีราคาสูงมาก และ (2) การส่งต่อข้อมูลระหว่าง MNOs ในออสเตรเลียกับผู้ให้บริการในประเทศเป้าหมายมีความล่าช้า ซึ่งส่งผลต่อภาระเงินค่าบริการล่าช้าไปด้วย

เพื่อป้องกันมิให้เหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นอีก ACMA จึงจัดทำข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้ (1) กำหนดให้แจ้งผู้รับบริการ (เมื่อเดินทางถึงที่หมาย) ถึงอัตราค่าบริการที่จุดหมายปลายทาง (2) ผู้บริโภคต้องมีสิทธิเลือกได้ว่าจะหยุดรับบริการหรือไม่เมื่อเดินทางถึงจุดหมายปลายทาง และ (3) ผู้รับบริการสามารถติดตามค่าบริการและเลือกจำกัดการใช้งานได้ และในที่สุดกฎดังต่อไปนี้จึงถูกบังคับใช้ในหมู่ผู้ให้บริการโทรคมนาคมทั่วยุโรป ภายใต้ชื่อ International Mobile Roaming Standard

- ต้องแจ้งเตือนผู้ที่เปิดใช้งานในต่างประเทศเตือนผ่าน SMS
- ต้องแจ้งเตือนอัตราค่าบริการผ่าน SMS
- ต้องแจ้งเตือนค่าบริการที่ถูกเรียกเก็บล่าสุด หรือสัดส่วน Package ที่ถูกใช้ไปแล้ว
- ผู้บริโภคมีสิทธิที่จะยกเลิกการรับบริการ Roaming ตอนที่อยู่ต่างประเทศ

ในส่วนของประสิทธิผลของนโยบาย หลังจาก International Mobile Roaming Standard ถูกบังคับใช้ พบว่า ภายในสองปี ปริมาณคำร้องที่เกี่ยวข้องลดลงอย่างมากมีนัยสำคัญ โดยในช่วงเดือน ก.ย. 2555 ถึง ก.ย. 2556 ปริมาณคำร้องเรียนค่าบริการการใช้งานอินเทอร์เน็ตในต่างประเทศลดลงร้อยละ 18 และในช่วงเดือน ก.ย. 2556 ถึง ก.ย. 2557 ปริมาณคำร้องเรียนค่าบริการ Roaming ลดลงอีกร้อยละ 59 ประกอบกับค่าบริการการใช้งาน Mobile Internet ในต่างประเทศลดลงระหว่าง 5 ถึง 20 เท่า ดังที่นำเสนอในภาพที่ 3-3

ภาพที่ 3-3 ผลลัพธ์ต่อผู้บริโภคจากการบังคับใช้ International Mobile Roaming Standard



ที่มา: Jennifer McNeill, Responding to Problems Faced by Telecommunications Consumers in Australia Three Recent Case Studies

3.1.2 สหรัฐอเมริกา

หน่วยงานที่มีบทบาทเทียบเท่าสำนักงาน กสทช. มากที่สุดในสหรัฐอเมริกา คือ Federal Communication Commission โดยที่กล่าวเช่นนี้ เป็นเพราะว่า การบริหารจัดการคลื่นความถี่ในสหรัฐอเมริกา อยู่ภายใต้การกำกับดูแลร่วมของสองหน่วยงาน ได้แก่ (1) Federal Communication Commission (FCC) และ (2) National Telecommunications and Information Administration (NTIA) โดยถึงแม้ว่าทั้งคู่เป็นหน่วยงานระดับรัฐบาลกลาง แต่ในเชิงการทำงาน FCC เป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจในการออกกฎหมายโทรคมนาคมที่สามารถบังคับใช้ได้ทั่วประเทศ จัดประมุขคลื่นความถี่ คุ้มครองผู้บริโภคโทรคมนาคม บริหารจัดการประเด็นเชิงเทคนิคของโครงข่ายโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการเอกชน รวมถึงการรับจดทะเบียนผู้ประกอบการ ส่วน NTIA เป็นหน่วยงานภายใต้ Department of Commerce ทำให้ NTIA อยู่ภายใต้ฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา จึงรับคำสั่งจากประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกามีการบริหารบริการโทรคมนาคมแบบทั่วถึงหรือ Universal Service Obligation (USO) เช่น American Broadband Initiative หรือ Minority Broadband Initiative บริหารระบบชื่อโดเมน (Domain Name System: DNS) ทั่วโลก ผลักดันนโยบายอินเทอร์เน็ตของสหรัฐอเมริกาและบริหารจัดการโทรคมนาคมฉุกเฉิน ทั้งนี้ ความแตกต่างที่สำคัญที่สุดของสองหน่วยงาน

นี่ คือกรอบอำนาจการบริหารจัดการคลื่นความถี่ โดย FCC ดูแลการใช้งานคลื่นความถี่ของรัฐบาลมลรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น การใช้งานเชิงพาณิชย์ การใช้งานในภาคธุรกิจ และการใช้งานส่วนบุคคล ส่วน NTIA บริหารจัดการการใช้งานของรัฐบาลกลาง (Federal Government) เช่น การใช้งานด้านกลาโหม หน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมาย หรือการบินพลเรือน เป็นต้น โดยทั้งสองหน่วยจะร่วมงานกันจัดสรรการใช้งานคลื่นความถี่ แบ่งแยกการใช้งานของรัฐบาลกลางกับการใช้งานส่วนอื่นๆ ใน United States Frequency Allocation Chart

ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบลักษณะการทำงาน FCC จึงมีลักษณะใกล้เคียงกับ กสทช. มากกว่า ส่วน NTIA มีลักษณะใกล้เคียงกับกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม โดยทั้งคู่ดำเนินนโยบาย อินเทอร์เน็ตและบริการโทรคมนาคมแบบทั่วถึง (USO) แต่ในไทย การบริหารจัดการคลื่นความถี่ทั้งหมด ทั้งการใช้งานเชิงพาณิชย์และการใช้งานของรัฐอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กสทช.

➤ หน่วยงานผู้กำกับดูแลกิจการสื่อสารโทรคมนาคม

Federal Communication Commission หรือ FCC มีอำนาจและขอบเขตความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

- สนับสนุนการแข่งขัน การพัฒนานวัตกรรม และการลงทุนในกิจการกระจายเสียงและโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง
- การวางมาตรการและโครงสร้างตลาดที่เอื้อต่อการแข่งขัน การพัฒนาของกิจการสื่อสารเพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ
- ผลักดันให้มีการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพ
- ปรับกฎหมายเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี
- เป็นผู้ดำเนินการปกป้องโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมของประเทศ

FCC มีหน้าที่ในการบริหารจัดการและออกใบอนุญาต (Licensing) การใช้คลื่นความถี่เชิงพาณิชย์ รวมไปถึงการใช้งานของภาคส่วนอื่นๆ ที่ไม่ได้เป็นการแสวงหารายได้ เช่น รัฐบาลกลาง (Federal Government) เทศมนตรี (Municipality) และหน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่น โดยบริการหรือโครงข่ายที่อยู่ใต้การกำกับดูแลของ FCC ประกอบไปด้วย โครงข่ายสายโทรศัพท์ คลื่นโทรศัพท์ การกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ สัญญาณดาวเทียม และบริการอื่นๆ นอกจากนี้ยังรวมถึงประเด็นด้านความปลอดภัยสาธารณะด้วย

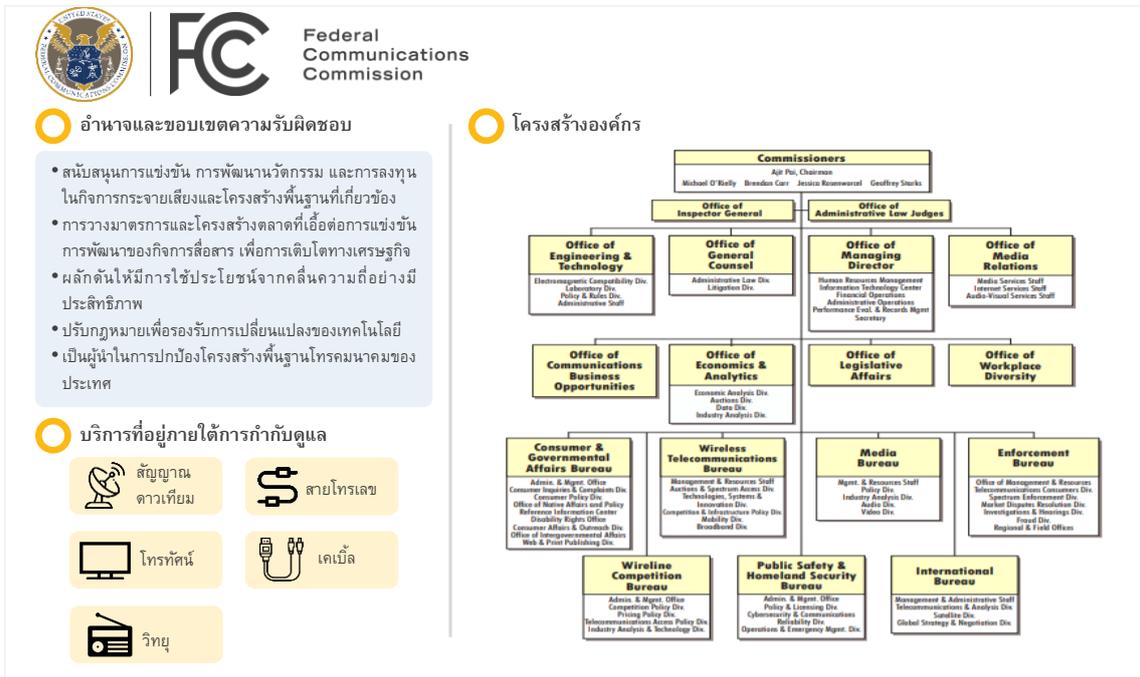
ทั้งนี้ ในระดับการบริหารจัดการองค์กร FCC แบ่งตัวเองออกเป็น 7 สำนักงานย่อย ได้แก่

- สำนักงาน Consumer and Governmental Affairs ดูแลเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคและสิทธิผู้บริโภค และการประสานงานกับรัฐบาลระดับมลรัฐและท้องถิ่น

- สำนักงาน Enforcement บังคับใช้กฎหมาย คำตัดสินและคำสั่งต่างๆ ของคณะกรรมการ (Commission) และข้อกำหนดภายใต้ใบอนุญาตที่ FCC เป็นผู้ออก
- สำนักงาน International เป็นผู้บริหารกิจการที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ ทั้งในเชิงนโยบายและการออกใบอนุญาตหรือสัมปทาน รวมถึงส่งเสริมให้ประเทศอื่นๆ สร้างระบบนิเวศอุตสาหกรรมที่กระตุ้นให้เกิดการแข่งขัน
- สำนักงาน Media บริหารจัดการนโยบายและใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมสื่อ (Media Industry) ซึ่งรวมถึงกิจการประเภทโทรทัศน์แบบเคเบิล (Cable Television) โทรทัศน์แบบไร้สาย (Broadcasting Television) และวิทยุ
- สำนักงาน Public Safety ส่งเสริมการเข้าถึงบริการสาธารณะที่สำคัญผ่านโครงข่ายโทรคมนาคม เช่น ตำรวจหรือรถพยาบาลฉุกเฉิน (First Responder)
- สำนักงาน Wireless พัฒนาและบริหารจัดการการให้ใบอนุญาตเทคโนโลยีไร้สายประเภทต่างๆ ได้แก่ คลื่นวิทยุ และคลื่นอินเทอร์เน็ทแบบไร้สาย และส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมผ่านการประมูลสัมปทานคลื่นความถี่ และการจดทะเบียนเสาสัญญาณ
- สำนักงาน Wireline มีหน้าที่ส่งเสริมการเข้าถึง (Accessibility) บรอดแบนด์ที่มีคุณภาพ ในราคาที่เข้าถึงได้ บริการโทรศัพท์ (Voice Service) โดยเฉพาะในโรงเรียน ห้องสมุด หน่วยงานที่ให้บริการสาธารณสุข รวมไปถึงกลุ่มชายขอบหรือกลุ่มรายได้น้อย

ภาพรวมองค์กร FCC ขอบเขตหน้าที่รับผิดชอบและโครงสร้างองค์กร เป็นดังที่ปรากฏในภาพ

ภาพที่ 3-4 ภาพรวม Federal Communication Commissions



ที่มา: Federal Telecommunication Commission

➤ ขอบเขตอำนาจการแทรกแซงอุตสาหกรรม

การเข้าแทรกแซงอุตสาหกรรมในสหรัฐ หรือที่เรียกว่า Rulemaking หรือ Regulation Making กระทำโดยใช้อำนาจทางกฎหมาย 3 แบบ ได้แก่

- Legislative Rule (หรือแปลได้ว่า กฎที่เป็นบทบัญญัติทางกฎหมาย) โดยกฎประเภทนี้ถูกเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร
- Non-Legislative Rule (หรือแปลได้ว่า กฎที่เป็นมิได้บัญญัติเป็นกฎหมาย) โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภทย่อย ได้แก่ (1) Interpretive Rules หรือกฎที่เกิดจากการตีความมาตรการหรือ Legislative Rule ที่มีอยู่แล้ว และ (2) Policy Statement หรือการประกาศนโยบาย ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจ (Discretionary Power) ในการเข้าแทรกแซงอุตสาหกรรม
- Organizational and Procedural Rules กำหนดระเบียบพิธีการ การจัดสรรแบ่งอำนาจภายในองค์กร การมอบหมายหน้าที่ให้หน่วยงานอื่นๆ หรือหน่วยงานย่อยภายใต้ FCC

3.1.2.1 การติดตามประเมินผลผู้กำกับดูแลอุตสาหกรรมในสหรัฐอเมริกา

กรอบการติดตามประเมินผลหน่วยงานกำกับดูแลอุตสาหกรรมโทรคมนาคมในสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้แก่ FCC แบ่งออกเป็นสามส่วน ได้แก่ (1) การติดตามตรวจสอบภายในองค์กรหรือ Internal

Auditing (2) การติดตามตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือ Congressional Oversight และ (3) การติดตามตรวจสอบโดยประชาชนทั่วไป โดยการยื่นคำร้องฝ่ายตุลาการ

➤ การติดตามตรวจสอบภายใน

ในส่วนแรก Office of Inspector General Audits (OIGA) ซึ่งเป็นหน่วยย่อยภายใน FCC มีบทบาท ตรวจสอบการปฏิบัติงานของ FCC ว่าเป็นไปตามเป้าหมายดังนี้ (1) ในด้านความโปร่งใส ตรวจสอบว่าข้อมูลที่เผยแพร่สู่สาธารณะมีความน่าเชื่อถือ (2) ในด้านความคุ้มค่าการดำเนินงาน ตรวจสอบว่าสถานะสมบัติ (Resources) ถูกนำมาใช้ประโยชน์สูงสุด และมีประสิทธิภาพ (3) ในด้านการปฏิบัติตามกฎหมายหรือ Compliance ตรวจสอบว่าการใช้งบประมาณเป็นไปตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ และ (4) ในระดับการดำเนินนโยบาย ตรวจสอบว่ากิจกรรมหรือโครงการบรรลุเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้

ดังที่เสนอไป หากพิจารณาในขอบเขตการตรวจสอบข้อสุดท้ายจะพบว่าเป็นกิจกรรมเดียวกับที่ กตป. ปฏิบัติอยู่ โดยในระดับการปฏิบัติ OIGA ดำเนินการดังต่อไปนี้

■ การตรวจสอบการจัดการการเงิน (Financial Management Audits)

เนื่องจาก FCC เป็นผู้จัดเก็บรายได้ภาครัฐ การบันทึกและจัดทำบัญชีการจ้ดเก็บรายได้ จึงเป็นประเด็นที่สังคมให้ความสนใจ และในฐานะองค์การมหาชน FCC ใช้งบประมาณแผ่นดินในการดำเนินงาน วิธีการใช้จ่าย การรายงาน (หรือมาตรฐานการจัดทำบัญชี) และกลไกการจัดทำ จึงต้องเป็นไปตามระเบียบราชการ

■ การตรวจสอบโครงการ (Program Audits)

OIGA จะตรวจสอบประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร ตรวจสอบวิธีการดำเนินงานที่ขาดประสิทธิภาพ และตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย (Legal Compliance) รวมถึงตรวจสอบวิเคราะห์ประสิทธิผลการดำเนินงานเทียบกับประโยชน์หรือวัตถุประสงค์ที่คาดหวัง

■ การตรวจสอบ Information System (IS Audits)

OIGA ตรวจสอบความพร้อมของเครือข่าย ระบบฐานข้อมูล และโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลที่มีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานของ FCC

■ การตรวจสอบสัญญา (Contract Audits)

OIGA ตรวจสอบสัญญาระหว่างรัฐกับเอกชน เงินทุนที่ให้ภาคเอกชน (Private Sector Grants) เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยมุ่งเน้นตรวจสอบที่กระบวนการบริหารจัดการ (Management Control) โดยตรง

➤ การติดตามประเมินผลของสภาองค์กร

กระบวนการติดตามตรวจสอบและประเมินผล FCC ในสหรัฐอเมริกามีความโดดเด่น เพราะฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาองค์กร มีอำนาจทางกฎหมายในการหักล้าง (Overtum) กฎหรือข้อกำหนดของ FCC ได้โดยตรง โดยภายใต้ Congressional Review Act เลขานุการของ FCC ต้องส่งมอบกฎให้สภาองค์กรพิจารณา ซึ่งในกระบวนการนี้ สภาองค์กรอาจเปิดเวทีสาธารณะเพื่อรับฟังความเห็นของ FCC หรือความเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง การแจ้งให้ FCC ส่งมอบข้อมูลเพิ่มเติมกับสภาองค์กร

➤ กระบวนการทางกฎหมายเพื่อคัดค้านกฎของ FCC

นอกจากอำนาจที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีในการการติดตามประเมินผล FCC ประชาชนทั่วไปและภาคเอกชนสามารถยื่นคำร้องให้ฝ่ายตุลาการหักล้างกฎหรือข้อกำหนดของ FCC ได้ โดยอ้างว่าหาอาจรวมถึง กฎขาดหลักการและเหตุผลที่ชัดเจน (Arbitrary หรือ Capricious) เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ (Abuse of Discretion) ขัดต่อรัฐธรรมนูญ (Contrary to the Constitution) หรือ FCC มิได้ปฏิบัติตามระเบียบวิธีการที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ ฝ่ายตุลาการมีอำนาจในการขอให้ FCC พิจารณาปรับเปลี่ยนกฎหรือให้ข้อมูลเพิ่มเติม

3.1.2.2 การคุ้มครองผู้บริโภคในสหรัฐอเมริกา

หัวใจของการคุ้มครองผู้บริโภคในสหรัฐอเมริกามุ่งเน้นไปที่การสร้างเสริมความเป็นส่วนตัว โดยตัวอย่างกฎหมายที่นำเสนอในที่นี้ล้วนเป็นแนวปฏิบัติที่ดีในการส่งเสริมสิทธิผู้บริโภคและการคุ้มครองผู้บริโภคจากพฤติกรรมอันไม่เป็นที่พึงประสงค์ ทั้ง Telephone Consumer Protection Act (TCPA) ที่กำหนดข้อห้ามเกี่ยวกับการโทรเพื่อโฆษณาหรือขายสินค้า (Telemarketing) และ Do-Not-Call Implementation Act ที่สร้างฐานรายชื่อเบอร์โทรศัพท์ที่ Telemarketer ทั่วประเทศห้ามโทรหา

➤ กฎหมายกฎระเบียบที่สำคัญในสหรัฐอเมริกา

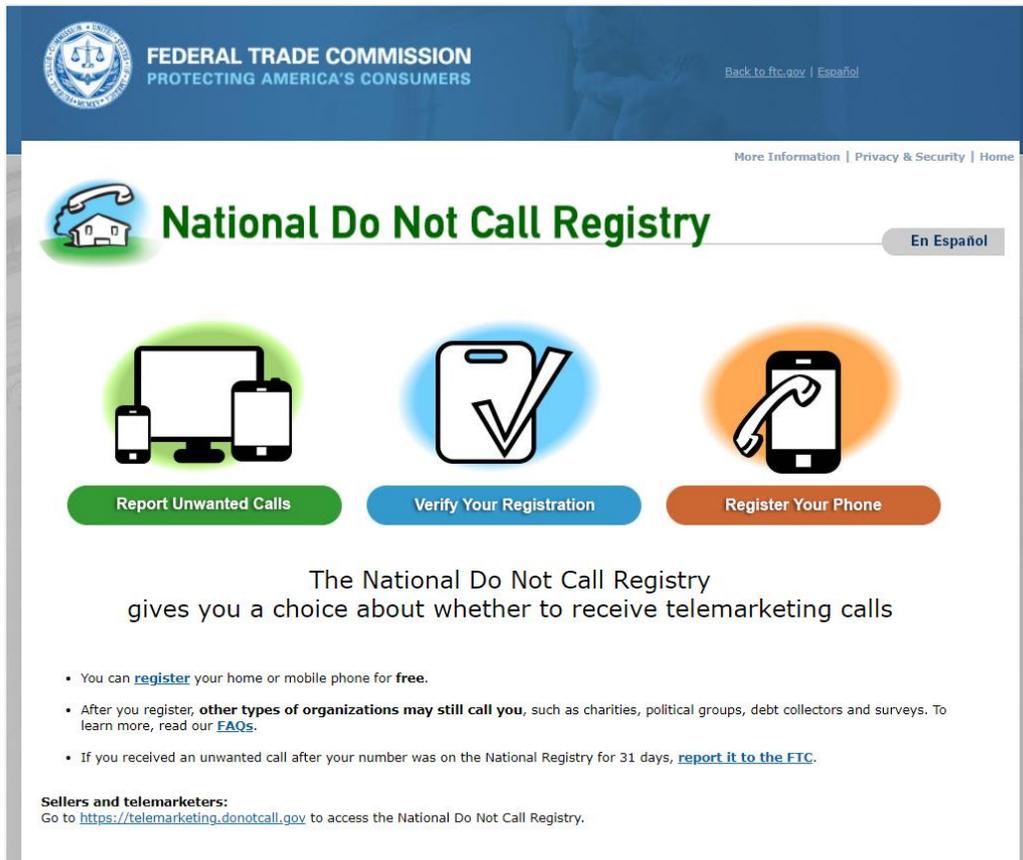
Telephone Consumer Protection Act (TCPA) ถูกบังคับใช้ครั้งแรกในปี 2534 โดยแต่เดิมเป้าหมายหลักของ TCPA คือสร้างข้อกำหนดการโฆษณาผ่านโทรศัพท์หรือ Telemarketing และ การใช้งานโทรศัพท์อัตโนมัติ (Automated Telephone Equipment) จำกัดการใช้งานระบบการต่อสายอัตโนมัติ (Automatic Dialing System) การโทรโดยใช้ข้อความที่อัดไว้แล้ว การส่งข้อความ (Robocalls) และโทรสารอัตโนมัติ เพื่อคุ้มครองความเป็นส่วนตัวและป้องกันผู้บริโภคจากพฤติกรรม Telemarketing ที่ไม่พึงประสงค์ ทั้งนี้ TCPA ให้ความสำคัญกับการได้รับความยินยอมจากผู้บริโภค และสิทธิการเลือกไม่รับข้อมูล โดยบัญญัติข้อห้ามของ Telemarketer ไว้ดังต่อไปนี้ เว้นแต่ได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้บริโภค

- ห้ามโทรหาก่อน 8.00 น. และหลัง 21.00 น.
- ห้ามโทรหาหากผู้บริโภคเลือกที่จะไม่ให้โทรหา (Opted-Out) โดยแจ้งความประสงค์ตรงกับ Telemarketer หรือมีชื่ออยู่ใน No-Call List
- ห้ามส่งโทรสารที่บ้านหรือที่ทำงานโดยไม่ได้ร้องขอ (Unsolicited)
- ห้ามปฏิเสธให้ชื่อของผู้โทร องค์กรที่ผู้โทรทำงานให้ หรือวิธีติดต่อองค์กรนั้น

นอกจากนี้ TCPA ถูกปรับปรุงในปี 2556 เพื่อจำกัด Dear-Air Call ซึ่งเป็นสายที่โทรผ่านระบบอัตโนมัติ แต่ผู้โทรมีเจ้าหน้าที่ Telemarketer ไม่เพียงพอดังกล่าวการโทรที่มีคนรับ ไม่ให้เกินร้อยละ 3 ของการโทรทั้งหมดในแต่ละเดือน และ Telemarketer ต้องให้ผู้บริโภคเลือกได้ว่าจะไม่ให้โทรหา โดยทุกครั้งที่มีการโทรหา ให้แจ้งผู้รับสาย (ผ่านระบบอัตโนมัติ) ว่ายังอนุญาตให้โทรหาหรือไม่ หรือเรียกว่า Automatic Opt-Out Mechanism

อีกตัวอย่างหนึ่งที่น่าสนใจคือ **Do-Not-Call Implementation Act** ที่ถูกบังคับใช้เป็นครั้งแรกในปี 2546 หัวใจหลักของกฎหมายฉบับนี้ คือการจัดตั้งฐานข้อมูลเบอร์ที่ไม่ให้โทรหาหรือที่เรียกว่า National Do Not Call Registry โดยเมื่อเบอร์โทรศัพท์ถูกรบรจลงในฐานข้อมูล Telemarketer ทั่วประเทศต้องหยุดโทรหาเบอร์ดังกล่าวภายใน 30 วัน ทั้งนี้ ในช่วงแรกที่กฎหมายนี้ถูกบังคับใช้ เจ้าของเบอร์โทรศัพท์ต้องลงทะเบียนเบอร์ใหม่ทุก 5 ปี แต่กฎนี้ได้รับการปรับปรุงในปี 2561 ทำให้การลงทะเบียนเบอร์โทรศัพท์ที่มีผลถาวร อนึ่ง กฎหมายนี้มีผลบังคับใช้กับ Telemarketer ทั่วประเทศ ดังนั้น ผู้บริโภคจึงเลือกได้ว่าประสงค์จะไม่รับสายจาก Telemarketer ทั่วประเทศด้วยการลงทะเบียนเบอร์โทรศัพท์กับ National Do Not Call Registry หรือจะเลือกไม่รับสายจาก Telemarketer เพียงบางรายเท่านั้น ซึ่งในกรณีนี้ผู้บริโภคต้องติดต่อกับ Telemarketer รายนั้นโดยตรง และแจ้งความประสงค์ที่จะใส่เบอร์โทรศัพท์ของตนลงใน Do-Not-Call List ของ Telemarketer (บริษัททุกแห่งที่มีกิจกรรมโทรเพื่อโฆษณาหรือขายสินค้าต้องสร้างและดูแลฐานข้อมูลเบอร์โทรศัพท์นี้ และปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ TCPA กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด) ภาพที่ 3-5 แสดงหน้าแรกของเว็บไซต์ที่ผู้บริโภคในสหรัฐอเมริกาใช้ลงทะเบียนเบอร์โทรศัพท์ของตนเองลงใน Do-Not-Call Registry

ภาพที่ 3-5 Do-Not-Call Registry ของสหรัฐอเมริกา



ที่มา: Federal Trade Commission National Do Not Call Registry

อนึ่ง กฎนี้ถูกยกเว้นการบังคับใช้กับองค์กรบางประเภท เช่น การกุศล พรรคการเมือง หรือ การสำรวจความคิดเห็นผ่านโทรศัพท์

➤ กรณีศึกษาการคุ้มครองผู้บริโภคในสหรัฐ

สหรัฐอเมริกามีกรณีศึกษาการคุ้มครองผู้บริโภคที่น่าสนใจมากที่สุด ถึงแม้ว่าจะเป็นเรื่องของ โทรศัพท์พื้นฐาน (Landline Telephone) ซึ่งเป็นเทคโนโลยีที่ไม่เชื่อมโยงกับบริบทปัจจุบันและ เป้าประสงค์ของการศึกษานี้มากนัก แต่กลับเป็นตัวอย่างที่ดีของความผิดพลาดในการออกแบบนโยบาย คุ้มครองผู้บริโภคแบบ Ex-Ante (การเข้าไปแทรกแซงก่อนปัญหาจะเกิด) โดยสรุปสาระสำคัญได้ว่า นโยบายที่ FCC ประกาศใช้เพื่อควบคุมมิให้ราคาค่าบริการสูงเกินไป กลับก่อให้เกิดขบวนการแสวงหา กำไรแบบ Arbitrage ซึ่งไม่เป็นธรรมกับผู้ให้บริการบางกลุ่ม

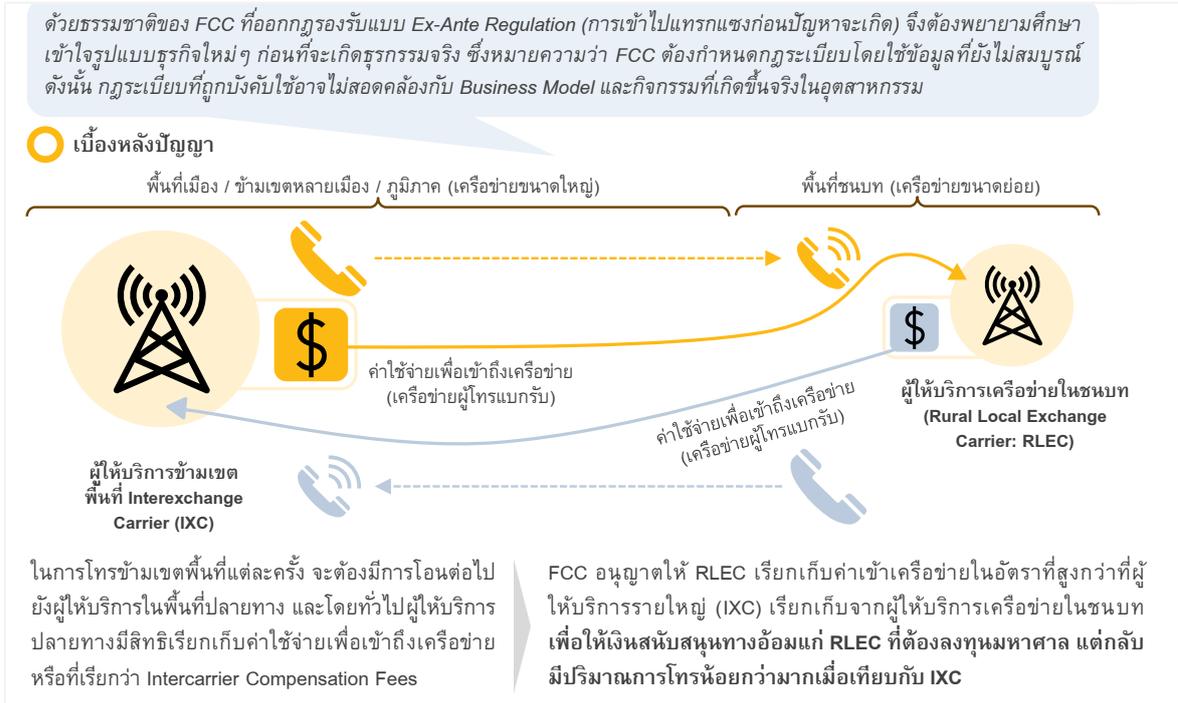
รายงานโดย Ohlhausen (2015) เรื่อง The FCC's Knowledge Problem: How to Protect Consumers Online กล่าวถึงประวัติของ FCC และวิธีการกำกับดูแลอุตสาหกรรมที่ใช้มาก่อนหน้านี้ ที่พยายามกำหนดกฎระเบียบ (หรือที่เรียกว่า Rulemaking) ผ่านกระบวนการพิจารณาธุรกิจและบริการ

ต่างๆ อย่างเป็นเอกเทศต่อกัน ไม่มีความเกี่ยวข้องหรือความเชื่อมโยงระหว่างกัน โดยใช้ปัจจัยทางกายภาพ รูปแบบธุรกิจหรือ Business Model และพื้นที่ให้บริการ ซึ่งเป็นแนวคิดที่ไม่เหมาะสมต่อธุรกิจในยุคอินเทอร์เน็ตหรือที่เรียกว่า IP-Based World และด้วยสาเหตุนี้ FCC จึงเผชิญกับความท้าทายที่จะปรับแนวทางการออกกฎระเบียบให้เข้ากับยุคสมัย และด้วยธรรมชาติของ FCC ที่ออกกฎรองรับแบบ Ex-Ante Regulation จึงต้องพยายามศึกษาเข้าใจรูปแบบธุรกิจใหม่ๆ ก่อนที่จะเกิดธุรกรรมจริง ซึ่งหมายความว่า FCC ต้องกำหนดกฎระเบียบโดยใช้ข้อมูลที่ยังไม่สมบูรณ์ ดังนั้น กฎระเบียบที่ถูกบังคับใช้อาจไม่สอดคล้องกับ Business Model และกิจกรรมที่เกิดขึ้นจริงในอุตสาหกรรม

นอกจากนี้ ข้อจำกัดในตัวบทกฎหมายที่ไม่ได้รับการปรับปรุงมาเป็นเวลานานยังสร้างข้อจำกัดในการทำงานของ FCC กล่าวคือ Communications Act of 1934 มอบอำนาจให้กับ FCC ในการกำกับดูแลอุตสาหกรรม และกำหนดขอบเขตที่ FCC สามารถเข้าแทรกแซงกิจกรรมในกิจการโทรคมนาคม ให้เป็นไปตามรูปแบบการส่งสัญญาณ ว่าเป็นการส่งสัญญาณโทรศัพท์พื้นฐาน (Landline Telephony) สัญญาณโทรทัศน์ วิทยุ หรือโทรศัพท์เคลื่อนที่ หรือโทรทัศน์ผ่านสาย (Cable Television) ในขณะที่บริการบางประเภทที่มีลักษณะเป็น Common Carriage ตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลที่เข้มงวด แต่ด้วยการรวมกลุ่มเทคโนโลยี (Technological Convergence) เช่น บริการโทรศัพท์ผ่านอินเทอร์เน็ต (Voice Over Internet Protocol: VoIP) กรอบอำนาจทางกฎหมายรายประเภทกิจการจึงกลายเป็นข้อจำกัดและจุดอ่อนของ FCC ในการปรับตัวให้เข้ากับ Business Model ในโลกที่เชื่อมโยงด้วยอินเทอร์เน็ต

ยิ่งไปกว่านี้ ความพยายามออกกฎระเบียบโดยคาดการณ์สภาพธุรกิจในอนาคตหรือ Ex-Ante Regulation บางครั้งกลับก่อให้เกิดผลเสียที่มีได้คาดคิด โดยตัวอย่างที่จะนำเสนอในที่นี้สะท้อนถึงการสร้างกลไกตลาดที่กระตุ้นให้เกิดการแสวงหากำไรอย่างไม่เป็นธรรม และคาดการณ์การเข้ามาของเทคโนโลยีที่ขาดความแม่นยำ โดยพื้นหลังของกรณีศึกษานี้มีอยู่ว่า ในช่วงกลางคริสต์ทศวรรษ 1990 การเปิดเสรีบริการโทรศัพท์พื้นฐาน (Landline Telephone) ส่งผลให้เกิดผู้ประกอบการรายใหม่ๆ จำนวนมาก ซึ่งโดยทั่วไปแล้วแบ่งออกได้เป็นสองกลุ่มหลัก จำแนกตามพื้นที่ให้บริการ ได้แก่ (1) ผู้ให้บริการข้ามเขตพื้นที่หรือ Interexchange Carrier (IXC) หรือบริษัทที่มีโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานในหลายเขตเลขหมาย (2) ผู้ให้บริการในเขตพื้นที่หรือ Local Exchange Carrier (IXC) และรวมไปถึงผู้ให้บริการในเขตพื้นที่ชนบท ซึ่งหมายความว่า ในการโทรข้ามเขตพื้นที่แต่ละครั้ง จะต้องมี การโอนต่อไปยังผู้ให้บริการในพื้นที่ปลายทาง และโดยทั่วไปผู้ให้บริการปลายทางมีสิทธิเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพื่อเข้าถึงเครือข่าย หรือที่เรียกว่า Inter-carrier Compensation Fees ดังที่สรุปไว้ในภาพที่ 3-6

ภาพที่ 3-6 แผนภูมิ Intercarrier Compensation Fees ในสหรัฐอเมริกา



ที่มา: Ohlhausen (2015) The FCC’s Knowledge Problem: How to Protect Consumers Online

อัตราค่าเข้าถึงโครงข่ายที่ผู้ให้บริการเรียกเก็บได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ FCC ที่อนุญาตให้ผู้ให้บริการเครือข่ายในชนบท (Rural Local Exchange Carrier: RLEC) เรียกเก็บค่าเข้าเครือข่ายในอัตราที่สูงกว่าที่ผู้ให้บริการรายใหญ่ (ในที่นี้คือ IXC) เรียกเก็บจากผู้ให้บริการเครือข่ายในชนบท ซึ่งเปิดช่องทางในการสร้างรายได้ที่ไม่ก่อให้เกิดคุณค่า โดยจากการรายงานของ MarketWatch (2009) พบว่า ผู้ให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานรายใหญ่ของสหรัฐอเมริกา ที่ชื่อ Sprint Nextel กล่าวหาผู้ให้บริการเครือข่ายชนบทมากกว่า 10 รายในมลรัฐไอโอวา (Iowa) ว่าสมรู้ร่วมคิดกับผู้ให้บริการประชุมผ่านโทรศัพท์อีกหลายราย เพื่อโยกโอนสายผ่านโครงข่ายของ RLEC และเรียกเก็บค่าบริการมหาศาลจาก Sprint Nextel (การกระทำแบบนี้เรียกว่า Traffic Pumping เพราะที่แท้แล้ว ไม่มีความจำเป็นต้องโอนสายผ่าน RLEC ที่เป็นส่วนหนึ่งของขบวนการ) ทั้งนี้ เป้าหมายดั้งเดิมของ FCC ที่กำหนดให้ Intercarrier Compensation Fees ของผู้ให้บริการแต่ละขนาดแตกต่างกัน คือเพื่อควบคุมมิให้ค่าบริการโทรศัพท์ในชนบทสูงเกินไป ซึ่งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนี้เป็นตัวอย่างของการออกกฎระเบียบที่มีได้คำนึงถึงกลไกตลาดหลัง ซึ่งเปิดช่องให้เกิดการเอาเปรียบได้ อนึ่ง ความไม่เท่ากันของ Intercarrier Compensation Fees เป็นประเด็นค้างคาจนกระทั่ง FCC ทบทวนกฎนี้ในปี 2552

อีกประเด็นหนึ่งเกี่ยวกับ Intercarrier Compensation Fees ที่สมควรแก่การศึกษา ได้แก่ การเข้ามาของบริการโทรศัพท์ผ่านอินเทอร์เน็ตหรือ VoIP และผลกระทบต่อผู้ให้บริการดั้งเดิม (Legacy

Operator) และผู้บริโภคร บริษัทเทคโนโลยีอย่าง Google และ Skype เริ่มให้บริการ ในปี 2549 ซึ่งสร้างผลกระทบเป็นอย่างมากต่อผู้ให้บริการดั้งเดิม (Legacy Operator) เช่นบริษัท AT&T ที่ได้ลงทุนสร้างเครือข่ายโทรศัพท์พื้นฐานที่มีมูลค่ามหาศาลไปแล้ว การที่ Google และ Skype เข้ามาเป็นอีกทางเลือกให้กับผู้บริโภครในบริการประเภทนี้ ถือเป็นกรณีศึกษา Disruption ของเทคโนโลยีดิจิทัลลำดับแรกๆ ของโลก โดยในช่วงนั้น Google เริ่มให้บริการที่เรียกว่า Google Voice ที่ใช้งานผ่าน Web Browser ซึ่งผู้ถือบัญชีของ Google สามารถใช้คอมพิวเตอร์ส่วนบุคคลโทรหาผู้อื่นผ่านระบบ VoIP ได้ โดยผู้รับสายอาจเป็นผู้ที่มีบัญชี Google เช่นกัน หรืออาจเป็นการโทรเข้าโทรศัพท์พื้นฐาน ซึ่งในกรณีที่เป็นการโทรเข้าโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐาน Google ก็ต้องจ่ายค่าบริการโครงข่ายเช่นเดียวกับผู้ให้บริการดั้งเดิมรายอื่นๆ อย่างไรก็ตาม Google กลับไม่อนุญาตให้มีการโทรหาเบอร์ในพื้นที่ของ RLEC ที่คิดค่าบริการเชื่อมต่อที่สูงเกินไป

เมื่อปลายปี 2552 บริษัท AT&T ซึ่งเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมครบรูปแบบที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับต้นๆ ของสหรัฐฯ ยื่นคำร้องต่อ FCC ว่า Google ไม่มีสิทธิที่จะห้ามการโทรเข้าเบอร์ในโครงข่าย RLEC ที่คิดค่าบริการเชื่อมต่อสูง เช่นเดียวกับที่ AT&T และผู้ให้บริการดั้งเดิมอื่นๆ เนื่องจากโทรศัพท์สายดินถือเป็นบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน ส่วน Google ได้แย้งข้อกล่าวหาว่า กฎหมายว่าด้วย Common Carrier ในสหรัฐอเมริกา ที่กำหนดบริการพื้นฐานที่พลเมืองต้องเข้าถึงได้ มิได้ครอบคลุมถึง Google Voice ซึ่งเป็นแพลตฟอร์มที่ใช้งานบนอินเทอร์เน็ตได้เท่านั้น

บทสรุปเรื่อง Intercarrier Compensation Fees เป็นดังที่ปรากฏในภาพที่ 3-7

ภาพที่ 3-7 ผลกระทบที่คาดไม่ถึงจากการกำกับดูแลแบบ Ex-Ante

ความแตกต่างระหว่าง Intercarrier Compensation Fees ของผู้ให้บริการขนาดเล็กและขนาดใหญ่เปิดช่องทางในการสร้างรายได้ที่ไม่ก่อให้เกิดคุณค่าที่เรียกว่า Traffic Pumping

Traffic Pumping คืออะไร

- จากการรายงานของ MarketWatch (2009) พบว่า
 - Sprint Nextel กล่าวหาผู้ให้บริการเครือข่ายชนบทมากกว่า 10 รายในมลรัฐไอโอวา (Iowa) ว่าสมรู้ร่วมคิดกันกระทำการ Traffic Pumping
 - RLEC และผู้ให้บริการประชุมผ่านโทรศัพท์ (Teleconference) หลายรายโยกโอนสายผ่านโครงข่ายของ RLEC และเรียกเก็บค่าบริการเพื่อเข้าเครือข่าย (Intercarrier Compensation Fees) มหาศาลจาก Sprint Nextel
- การกระทำข้างต้นเรียกว่า Traffic Pumping เพราะที่แน่แล้ว ไม่มีความจำเป็นต้องโอนสายผ่าน RLEC ที่เป็นส่วนหนึ่งของขบวนการ

บทเรียนที่ได้รับ

- จุดมุ่งหมายดั้งเดิมของ FCC ที่อนุญาตให้ผู้ให้บริการรายย่อยเก็บค่าบริการในอัตราที่สูงกว่ารายใหญ่ คือเพื่อให้ Indirect Subsidy ซึ่งจะช่วยให้ผู้ให้บริการรายย่อยแข่งขันได้ และป้องกันการผูกขาดตลาด
- FCC ไม่สามารถคาดการณ์ถึงผลกระทบของนโยบายต่อกลไกตลาด
- เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนี้เป็นตัวอย่างของการออกกฎระเบียบแบบ Ex-Ante ที่มีได้คำนึงถึงกลไกตลาดหลัง ซึ่งเปิดช่องให้เกิดการเอาเปรียบได้

การเข้ามาของ Google Voice

อินเทอร์เน็ตเข้ามา Disrupt ธุรกิจดั้งเดิมหลายประเทศ รวมถึงบริการโทรศัพท์พื้นฐาน

Technological Disruption to Traditional Businesses

- Google และ Skype เริ่มให้บริการ VoIP
- ผู้ที่มี Google Account สามารถใช้คอมพิวเตอร์ส่วนบุคคลโทรหาผู้อื่นด้วย VoIP เข้าโทรศัพท์พื้นฐาน
- อย่างไรก็ดี Google กลับไม่อนุญาตให้มีการโทรหาเบอร์ในพื้นที่ของ RLEC ที่คิดค่าบริการเชื่อมต่อที่สูงเกินไป

ข้อบังคับที่มีอยู่ใช้ไม่ได้กับแพลตฟอร์ม VoIP

- ตามกฎหมายของ FCC ผู้ให้บริการรายใหญ่ไม่มีสิทธิปฏิเสธการเชื่อมต่อกับ RLEC
- AT&T ยื่นคำร้องต่อ FCC ว่า Google ไม่มีสิทธิที่จะห้ามการโทรเข้าเบอร์ในโครงข่าย RLEC เช่นกัน

ที่มา: Ohlhausen (2015) The FCC's Knowledge Problem: How to Protect Consumers Online

กรณีศึกษาในสหรัฐอเมริกา สะท้อนถึงความซับซ้อนและโทษที่ท้าทายในการกำกับดูแล บทเรียนสำคัญที่ควรทำความเข้าใจอย่างลึกซึ้งจากส่วนแรกของกรณีศึกษา (ประเด็นเรื่อง Intercarrier Compensation Fees กับผู้ให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานในชนบท) คือ การเปิดโอกาสในการแสวงหากำไรที่ไม่เป็นธรรม อันเป็นผลจากความไม่แม่นยำในการคาดการณ์ผลกระทบต่อกลไกตลาดของนโยบายและกฎอุตสาหกรรม โดยแต่เดิมที นโยบายที่กำหนดให้ Intercarrier Compensation Fees ของผู้ประกอบการแต่ละขนาดแตกต่างกัน ถูกกำหนดขึ้นเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระผู้ประกอบการรายย่อยที่ให้บริการในพื้นที่ภูมิภาคและชนบท เพราะผู้ประกอบการเหล่านี้ต้องลงทุนสร้างโครงข่ายโทรศัพท์ด้วยเงินทุนของตนเอง แต่กลับมีปริมาณการโทร (Call Volume) น้อยกว่าผู้ให้บริการรายใหญ่ในพื้นที่เมืองมาก แนวคิดของการให้ Intercarrier Compensation Fees เปรียบเสมือนการให้เงินสนับสนุนทางอ้อม มิใช่การให้เงินสนับสนุนการลงทุนโดยตรง หรือการลดหย่อนภาษี แต่เพื่อให้มีรายได้ก่อนที่มากเพียงพอที่จะคุ้มทุน และจะยังป้องกันมิให้ผู้ให้บริการส่งต่อต้นทุนไปยังผู้บริโภคด้วยการตั้งราคาการให้บริการสูง จึงกล่าวได้ว่า Intercarrier Compensation Fees ที่แท้จริงแล้วมีเป้าหมายสำคัญสามประการ ได้แก่ (1) เพื่อสนับสนุนให้เกิดผู้ประกอบการรายย่อย ลดการผูกขาดโดยผู้ให้บริการรายใหญ่ (2) เพื่อให้มีบริการโทรศัพท์พื้นฐานครอบคลุมในพื้นที่ทั่วประเทศ โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทและห่างไกล และ (3) เพื่อสนับสนุนให้ราคาการให้บริการอยู่ในระดับที่เข้าถึงได้ วัตถุประสงค์ที่ 2 และ 3 แสดงถึงความพยายามของ FCC ในการคุ้มครองผู้บริโภคและการให้บริการอย่างทั่วถึง อย่างไรก็ตาม หัวใจสำคัญของกรณีศึกษานี้ สะท้อนถึง

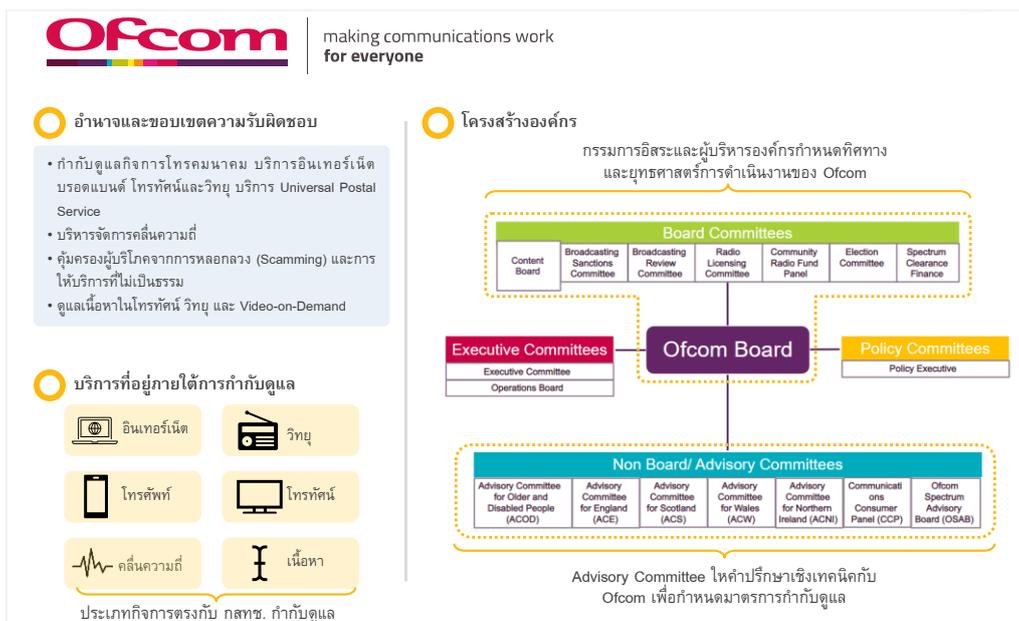
มาตรการคุ้มครองผู้บริโภคและมาตรการส่งเสริมการแข่งขันที่ขาดความสมบูรณ์ไม่สามารถคาดเดาถึงผลกระทบต่อกลไกตลาด และกลับให้เกิดผลเสียต่อผู้ประกอบการในอุตสาหกรรม และยังสะท้อนถึงจุดอ่อนสำคัญของการออกกฎระเบียบแบบคาดการณ์ (Ex-Ante Regulation)

3.1.3 สหราชอาณาจักร

หน่วยงานกำกับดูแลอุตสาหกรรมโทรคมนาคมในสหราชอาณาจักรคือ Office of Communications หรือรู้จักในอีกชื่อหนึ่งคือ Ofcom มีขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

- กำกับดูแลบริการสื่อสารโทรคมนาคม รวมถึงบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์
- คุ้มครองผู้บริโภคและส่งเสริมการให้บริการบรอดแบนด์ โทรศัพท์บ้าน และโทรศัพท์มือถือที่มีคุณภาพ
- คุ้มครองผู้บริโภคจากเนื้อหาในโทรทัศน์ วิทยุ บริการแบบ On-Demand และเนื้อหาที่ปรากฏในอินเทอร์เน็ตที่ไม่เหมาะสม
- คุ้มครองความเป็นส่วนตัวของผู้บริโภค
- กำกับดูแลกิจการไปรษณีย์หรือ Universal Postal Service ในสหราชอาณาจักร และราคาการให้บริการ
- บริหารจัดการคลื่นความถี่

ภาพที่ 3-8 ภาพรวม Ofcom



ที่มา: Ofcom

ทั้งนี้ Ofcom มีได้กำกับดูแล บริการโทรศัพท์แบบพรีเมียม (Premium-Rate Telephone Services) และมาตรฐานการโฆษณาในโทรทัศน์ วิทยุ และอินเทอร์เน็ต ส่วนในเชิงโครงสร้าง Ofcom เป็นองค์กรอิสระและใช้เงินค่าธรรมเนียมและใบอนุญาตเป็นงบประมาณขององค์กร

ในเชิงโครงสร้างองค์กร Ofcom มีคณะกรรมการ (หรือเรียกว่า Ofcom Board) ที่ประกอบไปด้วยกรรมการอิสระและผู้บริหารองค์กร หน้าที่หลักของ Ofcom Board คือกำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์การดำเนินงานของ Ofcom กำกับดูแลและประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่และธรรมาภิบาลขององค์กรสาธารณะ รวมถึงกำหนดงบประมาณและการใช้จ่ายของ Ofcom

➤ วิธีการกำกับดูแลอุตสาหกรรม

Ofcom เป็นผู้ได้รับมอบอำนาจให้บังคับใช้กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมโทรคมนาคมในสหราชอาณาจักร จากการศึกษาของ Monckton Chambers (2009) Ofcom มีอำนาจการกำกับดูแลอุตสาหกรรมทั้งแบบ Ex-Ante (การกำกับดูแลหรือการออกแบบรูปแบบอุตสาหกรรมก่อนการเริ่มดำเนินกิจการ) และแบบ Ex-Post (การกำกับดูแลเมื่อมีการร้องเรียน หรือเมื่อตลาดขาดสถานะที่มีการแข่งขัน) โดยในครั้งแรก สหราชอาณาจักรเป็นตัวอย่างที่ดีของการกำกับดูแลแบบ Ex-Ante เพื่อส่งเสริมการแข่งขันและป้องกันการผูกขาดของตลาด เพราะว่ามีกรอบแนวทางที่ชัดเจนว่ากฎระเบียบแบบ Ex-Ante นำมาใช้ได้ในกรณีใด (แนวทางนี้ความจริงแล้วเป็นกรอบแนวทางระดับภูมิภาคที่ใช้ร่วมกันทั่วสหภาพยุโรป ซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากขณะนี้สหราชอาณาจักรมิได้เป็นสมาชิกสหภาพยุโรปอีกต่อไปแล้ว ดังนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องจึงอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้) สหภาพยุโรปกำหนดไว้ซึ่งกรอบพิจารณาความเหมาะสมของการใช้กฎระเบียบแบบ Ex-Ante Regulation¹ โดยให้คำนึงถึงสถานะตลาดสามประการ ดังต่อไปนี้ (1) ตลาดมีอุปสรรคที่ไม่ชั่วคราว ซึ่งไม่เอื้ออำนวยต่อการแข่งขัน หรือ Non-Transitory Barrier to Entry (2) วิวัฒนาการตลาดมิได้มุ่งสู่สถานะที่มีการแข่งขันภายในกรอบเวลาที่เหมาะสม และ (3) การใช้กฎหมายการแข่งขันที่มีอยู่ไม่เพียงพอที่จะป้องกันมิให้เกิด Market Failure ซึ่งหากพบว่าอุตสาหกรรมเป้าหมายมีลักษณะครบทั้งสามประการ และยังพบอีกว่าผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมเพียงไม่กี่รายมีอำนาจตลาดสูงเกินไป (Significant Market Power) จึงให้ถือว่าการเข้าแทรกแซงแบบ Ex-Ante มีความเหมาะสมแล้ว

ส่วนในมุมมองของการออกกฎระเบียบแบบ Ex-Post หน่วยงาน Ofcom จะเข้าแทรกแซงกิจกรรมในอุตสาหกรรมเมื่อมีการละเมิด (Non-Compliance) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกันผู้บริโภคเสียประโยชน์และส่งเสริมการแข่งขัน (มีลักษณะแบบอาณัติสองประการหรือ Dual Mandate) ให้การ

¹ Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services หรือที่เรียกว่า “the Framework Directive”

ชัดเจนเมื่อเหมาะสม และกำหนดบทลงโทษเมื่อมีการผิดกฎระเบียบ ดังนั้น หน้าที่หลักที่ถูกกำหนดไว้ในแนวทางการปฏิบัติของ Ofcom (Enforcement Guidelines for Regulatory Investigations)

3.1.3.1 การติดตามประเมินผลผู้กำกับดูแลอุตสาหกรรมในสหราชอาณาจักร

กรอบการติดตามประเมินผล Ofcom แบ่งออกเป็นสองส่วน ได้แก่ (1) การติดตามประเมินผลด้วยตนเอง และ (2) การติดตามประเมินผลโดยรัฐสภา โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

➤ การติดตามประเมินผลด้วยตนเอง

ตามที่ Office of Communications Act 2002 ได้กำหนดไว้ Ofcom ต้องจัดเตรียมและส่งมอบรายงานประจำปี (Annual Report) ให้กับ Secretary of State เพื่อรายงานการดำเนินงานของ Ofcom ตลอดทั้งปี โดยประกอบไปด้วยเนื้อหาหลัก 3 ส่วน ได้แก่ (1) การประเมินประสิทธิภาพการดำเนินงาน (2) รายงานภาระรับผิดชอบหรือ Accountability Report และ (3) รายงานทางการเงิน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ด้านประสิทธิภาพการทำงาน

ด้านการประสิทธิภาพการทำงาน Ofcom ประเมินโครงการ/กิจกรรม/การดำเนินงานดังที่ปรากฏไว้ในแผนการดำเนินงานประจำปี (Ofcom Annual Plan) และประเมินความคืบหน้าของการดำเนินงานเหล่านี้โดยใช้มาตรวัดสามระดับ ได้แก่ (1) โครงการหรือกิจกรรมได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วหรือสามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นได้โดยไม่ล่าช้า (2) มีความไม่แน่นอนว่าโครงการหรือกิจกรรมจะดำเนินการได้เสร็จสมบูรณ์ทันกำหนดหรือไม่ และ (3) โครงการหรือกิจกรรมจะเสร็จไม่ทันกำหนด

ทั้งนี้ ในรายละเอียด Annual Report จะระบุความคืบหน้าการดำเนินงานในแต่ละมิติและเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ ตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน การระบุและพบปะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การกำหนดตัวชี้วัดสำคัญ และยุทธศาสตร์เพื่อกระตุ้นการแข่งขันในอุตสาหกรรม รวมถึงวิเคราะห์ผลกระทบต่อผู้บริโภค (Consumer Impact) ทั้งในระดับภาพรวมและในระดับผู้ประกอบการ และระบุการดำเนินงานในระยะต่อไป (Next Step)

นอกจากความคืบหน้าการดำเนินงานในระดับโครงการหรือกิจกรรม Ofcom ยังรายงานผลการดำเนินงานขององค์กรในมิติอื่นๆ อีกด้วย ได้แก่ ประสิทธิภาพการบริหารจัดการความเสี่ยง และการบริหารความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยกรอบการประเมินผลทั้งสามประการนี้ ล้วนเป็นตัวอย่างที่ดี กตป. สามารถนำมาใช้ได้

ด้านการบริหารความเสี่ยง เป้าหมายการบริหารจัดการความเสี่ยงของ Ofcom เป็นดังต่อไปนี้

- เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติตามนโยบายของ Ofcom โดยการสร้างและใช้ประโยชน์จากข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ
- ทำให้การใช้ประโยชน์จากกองทุนสาธารณะและทรัพย์สินของ Ofcom เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด
- ส่งเสริมวัฒนธรรมการทำงานที่มีความเสี่ยงในระดับที่เหมาะสม (Appropriate Risk)
- หลอมรวมวิธีการบริหารจัดการความเสี่ยงกับวิธีการทำงานของ Ofcom ในทุกส่วนเพื่อสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรที่ดี

นอกจากการประเมินความเสี่ยงขององค์กรในรายงานประจำปี แนวทางการบริหารจัดการความเสี่ยงข้างต้นยังมีการปรับปรุงเป็นระยะ และยังมีการประเมินความเสี่ยงรายประเด็นยุทธศาสตร์หรือ Strategic Risk Register ซึ่งเป็นเครื่องมือในการติดตามความเปลี่ยนแปลงความเสี่ยงการดำเนินงานของ Ofcom และเป็นข้อมูลสำหรับผู้บริหารขององค์กรใช้ในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้อง

ด้านการบริหารความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย Ofcom ได้กำหนดหลักปฏิบัติกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามกลุ่ม ได้แก่ (1) ผู้บริโภคและประชาชน (2) ผู้ประกอบการและรัฐบาล และ (3) หน่วยงานกำกับดูแลอื่นๆ ไว้ดังต่อไปนี้

- สำหรับ**กลุ่มผู้บริโภคและประชาชน** นอกเหนือจากการรับฟังความคิดเห็นโดยตรงกับผู้บริโภคและองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค การรวบรวมข้อมูลและ Insights พฤติกรรมผู้บริโภคและประเด็นร้องเรียนยังเป็นการทำงานที่ Ofcom ให้ความสำคัญ เป็นข้อมูลที่ใช้ประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบาย เช่น รายงานสถานะอุตสาหกรรม และรายงานการรับสื่อของผู้ใหญ่และเยาวชน เป็นต้น
- สำหรับ**กลุ่มผู้ประกอบการ และรัฐบาล** Ofcom ต้องเข้าพบปะรับฟังความคิดเห็นจากทั้งผู้ประกอบการรายใหญ่และรายย่อย ผู้บริโภค สมาคมผู้บริโภค ฝ่ายบริหาร และหน่วยงานกำกับดูแลอุตสาหกรรมอื่นๆ และคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศต่างๆ ที่อยู่ในสหราชอาณาจักร
- สำหรับ**กลุ่มหน่วยงานกำกับดูแลอื่นๆ** Ofcom ร่วมมือกับหน่วยงานกำกับดูแลอื่นๆ เช่น Advertising Standard Authority (ASA) ซึ่งกำกับดูแลการโฆษณาในบริการ Video-on-Demand อันเป็นบริการที่ต้องได้รับใบอนุญาตจาก Ofcom หรือ Competition and Market Authority (CMA) เพื่อให้การทำงานคุ้มครองผู้บริโภคมีความสอดคล้องกันข้ามหน่วยงาน

ด้านภาระรับผิดชอบ

ในด้านภาระรับผิดชอบขององค์กร (Accountability) คณะกรรมการ Ofcom จัดทำรายงาน ทบทวนประสิทธิภาพของคณะกรรมการ คณะกรรมาการย่อย และกรรมการรายบุคคล เพื่อจัดทำ ข้อเสนอแนะทั้งในเชิงการทำงาน (เช่น การกำหนดวิธีการประชุมหารือ แนวทางการรวบรวมข้อมูลที่ใช้ ประกอบการพิจารณา) รวมไปถึงโครงสร้างองค์กร บุคลากร และการบริหารความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย

➤ การติดตามประเมินผลโดยรัฐสภา (Parliamentary Oversight)

จากข้อมูลใน Framework Document ของ Ofcom และ Department for Culture, Media and Sport (DCMS) ในปี 2559 ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกระทรวงของรัฐบาลอังกฤษ พบว่า เนื่องจาก DCMS เป็นผู้แต่งตั้งประธาน (Chairman) และกรรมการที่ไม่ใช่ผู้บริหาร (Non-Executive Member) ของ Ofcom รวมถึงกำหนดวาระของกรรมการแต่ละท่าน ดังนั้น Ofcom จึงอยู่ภายใต้การตรวจสอบ (Oversight) ของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) เดียวกันกับที่ตรวจสอบ DCMS ซึ่งในที่นี้ คือ Digital, Culture, Media and Sport Committee

รูปแบบการติดตามประเมินผลของ DCMS Committee เป็นแบบถาม-ตอบ หรือเรียกได้ว่าการติดตามประเมินผลแบบเฉพาะกิจ กล่าวคือ DCMS Committee มีอำนาจในการเรียก Ofcom มาให้ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายและการกำกับดูแล แผนการดำเนินงานในอนาคต แนวทางการรับมือวิกฤต แนวทางการคุ้มครองผู้บริโภค และประเด็นอื่นๆ ที่ Ofcom รับผิดชอบซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อ อุตสาหกรรมสื่อสารโทรคมนาคม รวมถึงให้ข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานในระยะต่อไป และ ประเด็นหรือปัญหาที่ Ofcom ควรให้ความสำคัญ

3.1.3.2 การคุ้มครองผู้บริโภคในสหราชอาณาจักร

➤ กฎหมายระเบียบที่สำคัญในสหราชอาณาจักร

อาณัติประการหนึ่งของ Ofcom คือการคุ้มครองผู้บริโภค อย่างไรก็ตาม Ofcom มิได้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยทุกคำร้องด้วยตนเอง แต่ใช้แนวทางที่เรียกว่า Alternative Dispute Resolution (ADR) หรือ “แนวทางการไกล่เกลี่ยคำร้องผ่านหน่วยงานหรือองค์กรอื่นๆ” โดยองค์กรอื่นๆ ที่กล่าวถึงในที่นี้ จะรวมถึง ผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) Center for Effective Dispute Resolution, ProMediate และ Consumer Dispute Resolution ซึ่งองค์กรเหล่านี้ต้องได้รับการรับรองจาก Ofcom เป็น Certified ADR Scheme และมีอำนาจในการรับและไกล่เกลี่ยประเด็นร้องเรียน

นอกเหนือจากผู้ตรวจการแผ่นดิน หน่วยงาน ADR ที่เหลือมีลักษณะเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ที่แท้แล้วหน่วยงานที่เป็น ADR รับไกล่เกลี่ยข้อพิพาทข้ามหลากหลายอุตสาหกรรมและประเภทกิจการ จึงมีความเชี่ยวชาญทั้งในเชิงกฎหมายและแนวทางการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมไปถึงความรู้ความเข้าใจต่อลักษณะเฉพาะของอุตสาหกรรม จึงอาจกล่าวได้ว่า การบริหารจัดการคำร้องนอกองค์กรช่วยให้หน่วยงานเจ้าภาพ (ซึ่งในที่นี้คือ Ofcom หรือหน่วยงานกำกับดูแลอุตสาหกรรมอื่นๆ ในสหราชอาณาจักร) ลดต้นทุน ภาระการดำเนินงาน และทำให้ Ofcom สามารถจัดสรรทรัพยากรภายในองค์กรไปยังส่วนงานที่สำคัญต่อการจัดทำนโยบายมากที่สุด

กฎระเบียบ The Alternative Dispute Resolution for Consumer Disputes Regulations 2015 ได้ระบุคุณลักษณะขององค์กรที่สามารถเป็น ADR ไว้อย่างชัดเจน โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

- หน่วยงาน ADR ต้องมีความสามารถในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในหลากหลายประเด็น มิใช่ข้อพิพาทประการใดประการหนึ่ง และไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่เป็นคู่กรณี
- ให้ข้อมูลกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอย่างครบถ้วนบนเว็บไซต์หรือช่องทางอื่นๆ ที่เหมาะสม มีช่องทางในการยื่นคำร้องผ่านระบบออนไลน์และไปรษณีย์
- มีขั้นตอนการว่าจ้างและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ไกล่เกลี่ยคำร้องที่มีความรู้ความเข้าใจต่อกระบวนการเป็นอย่างดี และเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีระยะเวลาที่เหมาะสม สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจากอคติและผลประโยชน์ทับซ้อน
- องค์กร ADR ต้องมีจำนวนเจ้าหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมากพอ และสามารถทดแทนเจ้าหน้าที่คนอื่นได้ในกรณีที่มีการตรวจพบผลประโยชน์ทับซ้อน
- เป็นองค์กรที่มีความโปร่งใส สามารถให้ข้อมูลที่ตั้ง เบอร์ติดต่อ และที่อยู่ไปรษณีย์ อิเล็กทรอนิกส์ ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เงื่อนไขการรับบริการ และรายงานภาพรวมประจำปี
- เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพการดำเนินงาน กล่าวคือ คู่กรณีทั้งสองฝ่ายต้องสามารถติดต่อเจ้าหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ทั้งผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์และช่องทางอื่นๆ สามารถให้บริการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้โดยที่คู่กรณีไม่จำเป็นต้องเสาะหาค่าปรึกษาจากผู้ไกล่เกลี่ยอื่น
- ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอย่างเป็นธรรมชาติ เปิดโอกาสคู่กรณีได้แสดงความคิดเห็น และให้เวลาคู่กรณีได้ศึกษาข้อมูลและหลักฐานที่ปรากฏ

เพื่อให้กระบวนการ ADR เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้องตามกฎหมาย Ofcom จะติดตามประเมินผลหน่วยงาน ADR เป็นระยะ ทั้งที่เป็นการติดตามประจำปีและการเข้าสืบสวน เมื่อมีผู้ร้องเรียนการใช้ระบบ ADR

➤ กรณีศึกษาการคุ้มครองผู้บริโภคในสหราชอาณาจักร

การร่วมมือเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคผ่านเครือข่ายผู้กำกับดูแล (UK Regulators Network: UKRN)

สหราชอาณาจักรมีแนวทางการคุ้มครองผู้บริโภคที่บูรณาการความร่วมมือของเครือข่ายหน่วยงานกำกับดูแลในหลากหลายอุตสาหกรรม ทั้ง Ofgem (กำกับดูแลกิจการพลังงาน) Ofcom (กำกับดูแลกิจการสื่อสารโทรคมนาคม) Ofwat (กำกับดูแลกิจการประปา) CCW (กำกับดูแลธุรกิจที่เกี่ยวกับน้ำ) และ FCA (กำกับบริการการเงิน) โดยแนวทางนี้เริ่มปฏิบัติเป็นครั้งแรกเมื่อต้นปี 2563 มีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นให้ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมพัฒนาปรับปรุงการให้บริการและช่วยให้ผู้ออกแบบนโยบายจัดลำดับความสำคัญของมาตรการได้อย่างถูกต้อง

กิจกรรมหลักของ UKRN คือการจัดทำ Performance Scorecard เพื่อศึกษาระดับความพึงพอใจของผู้บริโภคต่อผู้ให้บริการ (ผู้ประกอบการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานต่างๆ) โดยมีมิติที่การศึกษา เป็นดังต่อไปนี้

- ความพึงพอใจโดยรวมต่อการให้บริการ (Satisfaction/Service Quality)
- การแนะนำ ประเด็นนี้ผู้บริโภคจะถูกถามว่าจะแนะนำผู้ให้บริการรายนี้หรือไม่
- ความคุ้มค่าต่อเงินที่จ่ายไป
- การร้องทุกข์และความสามารถของผู้ประกอบการในการจัดการคำร้องเรียน
- การจัดทำมาตรวัดข้ามอุตสาหกรรม (Cross-Sector Metrics) ในส่วนนี้เป็นผลการศึกษา UK Customer Satisfaction Index (UKCSI) โดยหลักแล้วคะแนนในส่วนนี้สะท้อนถึงความสามารถในการโน้มน้าวลูกค้า (Customer Ethos) การเชื่อมโยงทางอารมณ์กับลูกค้า (Emotional Connection) และศีลธรรมทางธุรกิจ (Ethical Behavior)
- การศึกษาของ UKRN ยังมีการเจาะลึกในรายอุตสาหกรรม เปรียบเทียบราคาการให้บริการ ปริมาณคำร้อง คะแนนความพึงพอใจในมิติต่างๆ ต่อผู้ประกอบการรายต่างๆ

บทเรียนที่ได้รับจากกรณีศึกษานี้ และอาจเป็นตัวอย่างที่ประเทศไทยอาจนำมาปรับใช้ได้ คือการจัดทำ Dashboard รวบรวมความคิดเห็นของผู้รับบริการข้ามอุตสาหกรรม และเจาะลึกลงในระดับผู้ประกอบการ ซึ่งจะช่วยกระตุ้นให้ผู้ประกอบการแข่งขันและเร่งปรับปรุงการให้บริการ และยกระดับคุณภาพบริการให้ทัดเทียมคู่แข่ง และนอกจากนี้ ผู้กำกับดูแลยังสามารถใช้ข้อมูลเหล่านี้กำหนดยุทธศาสตร์การคุ้มครองผู้บริโภค ระบุกลุ่มผู้รับบริการที่ต้องได้รับการเยียวยา และเป้าหมายระดับความพึงพอใจ

3.1.4 ลิงคโพร

สำหรับสาธารณรัฐสิงคโปร์ หน่วยงานกำกับดูแลอุตสาหกรรมโทรคมนาคมในคือ Infocomm Media Development Authority หรือมีชื่อย่อเรียกว่า IMDA โดยในภาพรวม บทบาทความรับผิดชอบของ IMDA มิได้จำกัดอยู่เฉพาะด้านการกำกับดูแล (Regulate) การบริหารจัดการและประมวลผลสื่อ ความถี่ และการคุ้มครองผู้บริโภคเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทในการพัฒนาแบบองค์รวม (Holistic Way) และกระตุ้นการเติบโตของกิจการ Infocomm (หรือ Infocommunication ซึ่งชื่อย่อที่สิงคโปร์ใช้เพื่อสื่อถึงการหลอมรวมระหว่างโทรคมนาคมและเทคโนโลยีดิจิทัล) และภาคสื่อ (Media) ในสิงคโปร์ ดังนั้น ภารกิจของ IMDA อาจแบ่งได้เป็นสามส่วน ดังต่อไปนี้

- การพัฒนาระบบนิเวศอุตสาหกรรม (Developing the Ecosystem) – ในส่วนนี้ IMDA มีเป้าหมายที่จะสร้างอุตสาหกรรมสื่อที่มีความสามารถในการแข่งขันและยั่งยืน พัฒนาสิงคโปร์ให้เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาเนื้อหา บริการ และแอปพลิเคชัน รวมไปถึงการส่งเสริมความร่วมมือด้านเทคโนโลยีระหว่างบริษัทต่างประเทศกับผู้ประกอบการท้องถิ่น โดย IMDA ยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรและ Talent ซึ่งจะเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพหลากหลาย
- กระตุ้นการเติบโตของธุรกิจ (Enabling Business) – IMDA ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยี Infocomm เพื่อเสริมสร้างความสามารถทางการแข่งขันของเศรษฐกิจสิงคโปร์ในทุกภาคส่วน ทั้งการศึกษา ภาคสาธารณสุข ภาคการผลิต ภาคการขนส่ง ภาคการท่องเที่ยว การเงิน ฯลฯ ส่วนในด้านการดำเนินนโยบาย IMDA มีแนวทางให้เงินส่งเสริม (Grants) เพื่อช่วยให้กิจการท้องถิ่นตั้งตัวได้
- การสร้างสังคมดิจิทัล (Empowering Society) – IMDA กระตุ้นการใช้งานเทคโนโลยี Infocomm เพื่อเสริมสร้างสังคมดิจิทัลที่ประชากรทุกคนมีส่วนร่วม โดยเฉพาะในกลุ่มชายขอบ เช่น ประชากรที่มีรายได้น้อย ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

3.1.4.1 การติดตามประเมินผลผู้กำกับดูแลอุตสาหกรรมในสิงคโปร์

วิธีการปฏิบัติงานของ IMDA แตกต่างกับหน่วยงานกำกับดูแลในประเทศอื่นๆ ที่ได้มีการศึกษามาเป็นอย่างมาก ในเชิงโครงสร้างองค์กร IMDA มีลักษณะเป็น Statutory Board หรือเป็นองค์กรที่ได้รับการจัดสรรอำนาจให้ปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมาย และอยู่ภายใต้ Ministry of Communications and Information (MCI) มีโครงสร้างอิสระเหมือนในประเทศอื่นๆ และจากการศึกษากฎหมายจัดตั้ง IMDA ซึ่งคือ Info-Communications Media Development Authority Act 2016 หรือเรียกว่า IMDA Act (2016) พบว่า IMDA รัฐมนตรีประจำ MCI มีอำนาจทางกฎหมายในการแต่งตั้ง (รวมถึงปลด) กรรมการ

(Member of the Board) รวมถึงการแต่งตั้งประธานกรรมการของ IMDA และมอบอำนาจการปฏิบัติหน้าที่ให้กับ IMDA ซึ่งหมายความว่าหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในสิงคโปร์อยู่ภายใต้ฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตาม มิติที่น่าสนใจที่สุดเกี่ยวกับโครงสร้างของ IMDA คือข้อกำหนดคุณลักษณะของกรรมการองค์กร โดยพบว่า IMDA Act (2016) มิได้ห้ามบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับกิจการสื่อสารโทรคมนาคมดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการ หากเพียงห้ามไว้เฉพาะผู้พิพากษา เจ้าหน้าที่ตุลาการ (Judicial Officer) บุคคลล้มละลาย หรือบุคคลที่ศาลสั่งห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการหรือผู้บริหารบริษัท ดังที่กำหนดไว้ใน Company Act (2006) โดยหากพิจารณาจากรายนามคณะกรรมการเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2564 พบว่า ประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญทั้งจากภาครัฐ เอกชน และองค์กรระหว่างประเทศ ที่ดำรงตำแหน่งอื่นๆ ไปพร้อมกับการรับตำแหน่งเป็นคณะกรรมการของ IMDA ทั้งผู้บริหารของ Asian Development Bank ผู้บริหารของ GIC Pte Ltd ซึ่งเป็นบริษัทที่บริหารจัดการ Sovereign Wealth Fund ให้กับรัฐบาลสิงคโปร์ ผู้บริหารจาก CrimsonLogic Pte Ltd ซึ่งเป็นบริษัทที่ปรึกษาที่เชี่ยวชาญในด้านการผลักดันการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล ตัวแทนจากสำนักงานนายกรัฐมนตรี ผู้บริหารจาก Government Technology Agency ซึ่งเป็นหน่วยงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของสิงคโปร์ ผู้บริหารจากภาคการเงินและตลาดทุน ผู้บริหารจากบริษัท Venture Capital และผู้บริหารธุรกิจ Tech Startup และผู้บริหารจากบริษัทที่ปรึกษาที่ให้คำปรึกษาด้านการใช้ปัญญาประดิษฐ์เพื่อขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงทางดิจิทัล (Digital Transformation) ในองค์กร ผู้บริหารจากบริษัทสื่อยักษ์ใหญ่ระดับโลก ได้แก่ The Walt Disney Company หรือผู้บริหารของ Amazon Singapore เป็นต้น

จากข้อมูลที่น่าเสนอไป สามารถวิเคราะห์ต่อได้ว่า การติดตามประเมินผลและขับเคลื่อนองค์กร รวมไปถึงการกำหนดทิศทางอุตสาหกรรม มีลักษณะการทำงานแบบใกล้ชิดระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยการที่อนุญาตให้ผู้บริหารจากองค์กรภาคเอกชนเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการ เป็นการเปิดโอกาสและช่องทางการรับฟังความคิดเห็นโดยตรง ซึ่งส่งผลให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีประสิทธิภาพมากขึ้น (อนึ่ง ในการกำหนดนโยบายแต่ละครั้ง IMDA จะจัดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะต่อไปอีกเพื่อให้ความคิดเห็นที่ได้มีความหลากหลาย) จึงอาจกล่าวได้ว่า สิงคโปร์มีลักษณะการกำกับดูแลที่เป็นแบบ Collaborative Regulation สูงโดยคำว่า Collaborative Regulation นี้ ถูกคิดค้นขึ้นโดยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ หรือ ITU เป็นแนวคิดว่าด้วยการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมยุคใหม่ ที่ให้ความสำคัญกับสร้างการมีส่วนร่วมในทุกกระดับ และเชื่อมโยงข้ามอุตสาหกรรม (Inclusive Dialogue and Harmonized Approach)

อย่างไรก็ดี ด้วยอำนาจของ MCI ในการแต่งตั้งกรรมการของ IMDA ฝ่ายบริหารของรัฐบาลสิงคโปร์จึงยังมีอำนาจในการติดตามประเมินผลการกำกับดูแล ดังนั้น MCI จึงมีอำนาจทางอ้อมในการ

กำหนดทิศทางการกำกับดูแลกิจการสื่อสารโทรคมนาคมในสิงคโปร์ ถึงแม้ว่า MCI จะมีได้กำหนดกรอบการติดตามประเมินผลไว้อย่างชัดเจน

ภาพรวมขอบเขตการดำเนินงานของ IMDA การติดตามประเมินผลองค์กร โครงสร้างคณะกรรมการบริหารและรูปแบบการทำงานในฐานะผู้กำกับดูแลอุตสาหกรรม เป็นดังที่นำเสนอในภาพที่ 3-9

ภาพที่ 3-9 ภาพรวม Infocomm and Media Development Authority

อำนาจและขอบเขตความรับผิดชอบ

- บทบาทความรับผิดชอบของ IMDA มีได้จำกัดอยู่เฉพาะด้านการกำกับดูแล (Regulate)
- การพัฒนาแบบองค์รวม (Holistic Way) และกระตุ้นการเติบโตของกิจการ Infocommunication
- พัฒนาระบบนิเวศอุตสาหกรรม (Developing the Ecosystem)
- กระตุ้นการเติบโตของธุรกิจ (Enabling Business)
- การสร้างสังคมดิจิทัล (Empowering Society)

บริการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล

- อินเทอร์เน็ต
- วิทยุ
- โทรศัพท์
- โทรทัศน์
- คลื่นความถี่
- เนื้อหา

ประเภทกิจการตรงกับ กสทช. กำกับดูแล

การติดตามประเมินผลองค์กร

IMDA เป็น Statutory Board หรือเป็นองค์กรที่ได้รับการจัดสรรอำนาจให้ปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมาย ภายใต้ Ministry of Communications and Information (MCI) มีโครงสร้างที่คล้ายคลึงกับในประเทศอื่น ๆ

คุณสมบัติของกรรมการองค์กร

- มีได้ห้ามบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับกิจการสื่อสารโทรคมนาคมดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการ
- คณะกรรมการประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญทั้งจากภาครัฐ เอกชน และองค์กรระหว่างประเทศ

การทำงานในฐานะ Regulator

- การทำงานแบบใกล้ชิดระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน
- Collaborative Regulation

การติดตามประเมินผลองค์กร

- ไม่มีกรอบการติดตามประเมินผลที่กำหนดไว้เป็นกฎหมายหรือกฎองค์กร
- MCI มีอำนาจการติดตามประเมินผล IMDA โดยอ้อม ด้วยอำนาจของ MCI ในการแต่งตั้งกรรมการของ IMDA

ที่มา: Infocomm and Media Development Authority

3.1.4.2 การคุ้มครองผู้บริโภคในสิงคโปร์

➤ กฎหมายกฎระเบียบที่สำคัญในสิงคโปร์

IMDA กำกับดูแลประสิทธิภาพและคุณภาพการให้บริการโดยการกำหนดมาตรฐาน Quality of Service หรือมีชื่อเรียกย่อว่า QoS และกำหนดให้ผู้ให้บริการส่งมอบรายงานคุณภาพบริการเป็นระยะ โดยผู้ให้บริการที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการให้บริการโทรคมนาคมและไปรษณีย์อาจโดนปรับสูงถึง 50,000 เหรียญสิงคโปร์ต่อการทำผิดหนึ่งครั้ง ทั้งนี้ ในการบังคับใช้กฎนี้ IMDA จะพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ซึ่งรวมถึง (1) ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการไม่ปฏิบัติตามกฎ (2) สาเหตุที่ผู้ให้บริการไม่สามารถปฏิบัติตามกฎได้ (3) ความพยายามของผู้ให้บริการในการบรรเทาทุกข์ และ (4) อุปสรรค

ที่ผู้ให้บริการต้องเผชิญในการปฏิบัติตามกฎระเบียบ นอกจากนี้ IMDA ยังคอยปรับปรุงกฎระเบียบให้มีความทันสมัยและเหมาะสมกับบริบทของอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีอยู่เสมอ

IMDA จัดทำมาตรฐานการให้บริการหรือ QoS แบ่งแยกตามประเภทการให้บริการ รวมถึงการให้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (Broadband Internet Access) บริการสื่อสารผ่านสายไฟเบอร์ (Fibre Connection Service) โทรศัพท์ไร้สายสาธารณะ (Public Cellular Mobile Telephone) และบริการไปรษณีย์

มาตรฐานการให้บริการแต่ละฉบับกำหนดมาตรการประเมินไว้อย่างชัดเจนว่า IMDA จะใช้ข้อมูลประเภทใดบ้างเพื่อกำหนดมาตรฐานบริการพื้นฐาน โดยตัวชี้วัดสำคัญเหล่านี้แบ่งออกเป็นสองประเภท ได้แก่ (1) ตัวชี้วัดประสิทธิภาพการให้บริการเพื่อการปฏิบัติตามกฎระเบียบพื้นฐานหรือ Performance Indicators for Compliance และ (2) ตัวชี้วัดประสิทธิภาพการให้บริการเพื่อการติดตามประเมินผลหรือ Performance Indicators for Monitoring โดยตัวชี้วัดประเภทแรกนี้จะถูกใช้เป็นเกณฑ์การประเมินบทลงโทษ ส่วนตัวชี้วัดประเภทหลัง IMDA กำหนดให้ผู้ให้บริการจัดเก็บข้อมูลสถิติเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ประเมินผลนโยบายต่อไป โดยตัวอย่างเป็นดังที่ปรากฏในตารางที่ 3-1

ตารางที่ 3-1 ตัวอย่างมาตรฐานการให้บริการพื้นฐานของบริการอินเทอร์เน็ตแบบมีสาย
Fixed-Line Broadband Internet Access Services (Fibre Broadband Services)

Performance Indicators for Compliance	QoS Standards
(1) Network Availability	> 99.9%
(2) Network Latency In cases where more than one network latency figure is available for either the local or international network, BASPs must also submit one weighted average network latency figure for the relevant segment of the broadband network. - Local Network Latency - International Network Latency	≤ 30 msec ≤ 300 msec
(3) Local Bandwidth Utilisation For any one segment of the broadband network with more than 1 link, the BASP will be required to monitor the bandwidth utilisation for each individual link in that segment and submit the bandwidth utilisation figures for the individual links that exceed	≤ 90% (not to exceed 90% for 3 or more consecutive months)

Performance Indicators for Compliance	QoS Standards
80%. In addition, in these cases, the BASP must also submit one weighted average peak bandwidth utilisation figure for the relevant segment of the broadband network.	

ที่มา: IMDA (2020) Quality of Service Framework for Retail Fixed-Line Broadband Internet Access Services (Fibre Broadband Services)

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้บริโภครายย่อย มาตรฐานการให้บริการข้างต้นบังคับใช้กับผู้ให้บริการที่มีส่วนแบ่งตลาดมากกว่าร้อยละ 10 เท่านั้น นอกจากนี้ ผู้ให้บริการยังสามารถเลือกได้ว่า จะไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานนี้หากเลือกที่จะทำสัญญามาตรฐานการให้บริการขั้นต่ำที่มีระดับมาตรฐานการให้บริการไม่น้อยไปกว่า QoS กับลูกค้าโดยตรง หรือลูกค้ายินดีที่จะได้รับบริการขั้นในระดับไม่ถึงเกณฑ์ที่ QoS กำหนดไว้

เพื่อส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐานในอุตสาหกรรม IMDA จัดทำและเผยแพร่รายงานการปฏิบัติตามมาตรฐาน QoS ในทุกไตรมาส โดยจะรายงานลงในระดับรายผู้ประกอบการ เปรียบเทียบประสิทธิภาพการดำเนินงานจริงเทียบกับค่ามาตรฐาน ซึ่งในกรณีที่ผู้ประกอบการไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐาน IMDA จะนำเสนอต่อว่า ได้ดำเนินการต่อเช่นไร มีการออกบทลงโทษหรือไม่ และในกรณีที่ไม่มีข้อกำหนดบทลงโทษ จะระบุสาเหตุไว้อย่างชัดเจน

มาตรฐานการบริการในรูปแบบนี้สร้างความชัดเจนเชิงนโยบายกับทั้งในมุมผู้ประกอบการและผู้บริโภค โดยในมิติแรก ผู้ประกอบการได้รับทราบถึงความคาดหวังพื้นฐานต่อการให้บริการ การกำหนดมาตรฐานที่เฉพาะเจาะจงและวัดได้ในเชิงปริมาณยังสร้างความโปร่งใสในกระบวนการกล่าวโทษและการออกบทลงโทษ และการเผยแพร่เปรียบเทียบประสิทธิภาพการดำเนินงานของผู้ประกอบการแต่ละราย จะกระตุ้นให้เกิดการแข่งขัน ซึ่งจะนำไปสู่การให้บริการที่มีคุณภาพสูงขึ้น ส่วนในมุมของผู้บริโภคจะได้ทราบว่าบริการที่ตนเองเลือกมีคุณภาพอย่างน้อยเพียงใดเทียบกับผู้ให้บริการรายอื่นๆ เป็นการเพิ่มข้อมูลที่ใช้ในการตัดสินใจ

➤ กรณีศึกษาการคุ้มครองผู้บริโภคในสิงคโปร์

การจัดการกับการติดต่อที่ไม่ได้ร้องขอ (Unsolicited Communication) ในสิงคโปร์

IMDA ให้คำนิยามการติดต่อที่ไม่ได้ร้องขอหรือ Unsolicited Communication หรือ Spam ไว้ว่า เป็นการส่งข้อความทางโทรศัพท์ (Mobile Message) หรือผ่านอีเมลอิเล็กทรอนิกส์เพื่อการโฆษณา สินค้าและบริการให้กับคนจำนวนมากโดยที่ผู้รับสารมิได้ให้การยินยอม นอกจากนี้ IMDA ยังกำกับดูแล

Nuisance Call ซึ่งจะรวมถึงการโทรแกล้ง (Prank Call) การโทรโดยมีจุดประสงค์ร้าย (Malicious Call) การโทรแบบ Telemarketing และการโทรแล้วไม่มีผู้ตอบรับหรือ Silent Call อีกด้วย

ในมิติของการกำกับดูแล กฎหมาย Spam Control Act ที่สิงคโปร์ได้บังคับใช้ไปเมื่อปี 2007 กำหนดหลักการที่ผู้ส่งต้องปฏิบัติตามไว้ ทั้งในเชิงเนื้อหาและวิธีการส่งข้อความ ดังต่อไปนี้

- หัวข้อการส่ง (Subject Field) ต้องสะท้อนถึงเนื้อหาที่ปรากฏในข้อความและเป็นความจริง
- ต้องระบุให้ชัดเจนว่าข้อความที่ส่งเป็นการโฆษณาสินค้า โดยให้ขึ้นหัวข้อการส่งหรือข้อความด้วยคำว่า “<ADV>”
- ในการติดต่อที่ไม่ได้ร้องขอทุกครั้ง ผู้ส่งต้องเปิดเผยชื่ออีเมล (Email Address) หรือที่อยู่อินเทอร์เน็ต (Internet Location Address) หรือเบอร์โทรติดต่อ หรือที่อยู่เพื่อส่งไปรษณีย์ (Postal Address) ที่ผู้รับสารอาจใช้เป็นช่องทางเพื่อส่งคำขอให้ไม่ติดต่อเข้ามาอีกในอนาคตได้หรือที่เรียกว่า Unsubscribe Facility

สำหรับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการควบคุมข้อความ Spam สิงคโปร์มิได้กำหนดไว้ว่าหน่วยงานใดเป็นผู้รับเรื่องและดำเนินการทางกฎหมาย ดังนั้น ผู้บริโภคจึงสามารถดำเนินการได้ด้วยตัวเองผ่านกระบวนการทางแพ่ง

การจัดทำ Do-Not-Call List ในสิงคโปร์

สิงคโปร์จัดทำ Do-Not-Call List เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา ผู้ประกอบการที่ประกอบธุรกิจเป็น Telemarketer ต้องปฏิบัติตามดังข้อกำหนดต่อไปนี้เพื่อคุ้มครองความเป็นส่วนตัวของผู้บริโภค

- ไม่โทรเข้าเบอร์โทรศัพท์ในสิงคโปร์ ทั้งที่เป็นโทรศัพท์เคลื่อนที่ และโทรศัพท์พื้นฐานที่พบอยู่ในรายชื่อ Do-Not-Call List
- สร้างช่องทางให้ผู้รับสายเลือกไม่รับข้อความหรือการสื่อสารอีกในอนาคต โดยต้องเป็นช่องทางเดียวกับที่ใช้ส่งข้อความในครั้งแรก
- ให้ข้อมูลผู้โทรที่ครบถ้วน ทั้งชื่อองค์กรและช่องทางการติดต่อ

ทั้งนี้ การปฏิบัติตาม Do-Not-Call List ไม่บังคับใช้กับการโทรหรือการติดต่อเพื่อเสนอขายสินค้าหรือบริการกับบุคคลที่องค์กรมีความสัมพันธ์อยู่แล้ว (เช่น อติตลูกค้า เป็นต้น) การโทรเพื่อแจ้งเตือนเกี่ยวกับบริการที่ผู้รับสายซื้อไว้แล้ว การโทรเพื่อทำวิจัยทางการตลาด การโทรเพื่อการบริจาคและการกุศล และการโทรหรือติดต่อระหว่างธุรกิจ

Alternative Dispute Resolution Scheme ในสิงคโปร์

เช่นเดียวกับการปฏิบัติในสหราชอาณาจักร เมื่อต้นปี 2561 สิงคโปร์เริ่มเปิดรับฟังความคิดเห็นความเป็นไปได้ในการจัดทำช่องทางไกล่เกลี่ยคำร้องผ่านหน่วยงานหรือองค์กรอื่นๆ หรือ Alternative Dispute Resolution (ADR) ซึ่งเป็นแนวทางที่ประเทศทั่วโลกหันมาปฏิบัติมากขึ้นในระยะหลัง เพราะประโยชน์ต่อทั้งคู่กรณี ในด้านกระบวนการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นและใช้เวลาสั้นลง และยังเป็นทางเลือกที่ปลอดภัยอีกด้วย โดยก่อนหน้านี้ IMDA จะรับบทบาทเป็นตัวกลางให้คู่กรณี (โดยทั่วไปคือผู้รับบริการซึ่งเป็นประชาชนทั่วไปและผู้ให้บริการโทรคมนาคมในสิงคโปร์) แต่ถ้าไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ IMDA จะแนะนำให้คู่กรณีพยายามไกล่เกลี่ยอีกครั้งหนึ่งก่อนโดยไม่ต้องนำเรื่องขึ้นถึงชั้นศาล โดยตัวกลางเช่น Consumer Association of Singapore (CASE) หรือ Singapore Mediation Centre (SMC) ซึ่งที่แท้แล้ว หน่วยงานเหล่านี้ถือเป็นตัวกลางกระบวนการ ADR ประเภทหนึ่ง อย่างไรก็ตาม สิงคโปร์ยังคงขาดกรอบกฎหมายกระบวนการ ADR ที่ชัดเจน หมายความว่าผู้ให้บริการมีสิทธิทางกฎหมายที่จะไม่เข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ดังนั้น สิงคโปร์จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายและเพิ่มความชอบธรรมในกระบวนการ ADR ด้วยการกำหนดวิธีการ กระบวนการ กรอบเวลา ประเด็นที่สามารถใช้ ADR ได้ และกลุ่มผู้รับและผู้ให้บริการที่สามารถใช้ ADR ได้

จากผลการศึกษาของ IMDA (2018) พบว่าโดยทั่วไปแล้ว กระบวนการ ADR แบ่งออกเป็นสองลำดับ โดยในลำดับแรกคือกระบวนการไกล่เกลี่ยหรือ Mediation และหากไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ ผู้ตัดสิน (Adjudicator) จะถูกแต่งตั้งขึ้นเพื่อให้คำวินิจฉัยและยุติข้อพิพาท โดยสำหรับการบวนการ ADR ของสิงคโปร์ IMDA เสนอให้การไกล่เกลี่ยเกิดขึ้นในรูปแบบการประชุมตัวต่อตัว ส่วนในขั้นตอนการให้คำวินิจฉัย ให้เป็นไปในรูปแบบที่ผู้ตัดสินพิจารณาข้อมูลที่มีอยู่แล้วโดยไม่ต้องมีการประชุมตัวต่อตัว ทั้งนี้ เป้าหมายหลักของ IMDA ในการจัดทำ ADR คือเพื่อเพิ่มช่องทางการร้องเรียนและไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มิใช่มาทดแทนช่องทางเดิมที่มีอยู่ ดังนั้น ก่อนที่ผู้ร้องเรียนจะสามารถขอให้มีการไกล่เกลี่ยภายใต้กรอบ ADR ต้องร้องเรียนการให้บริการผ่านช่องทางที่ผู้ให้บริการ (ซึ่งคือคู่กรณี) จัดไว้ให้ก่อน และต้องแจ้งคู่กรณีว่าประสงค์จะเริ่มกระบวนการ ADR เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 14 วัน

เมื่อคู่กรณีไม่สามารถหาข้อตกลงที่เป็นที่พึงพอใจกับทั้งสองฝ่ายได้ภายใน 14 วันหลังจากการแจ้งประสงค์การเริ่มกระบวนการ ADR ถึงจะเริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ย โดยการประชุมครั้งนี้จะมีตัวกลางผู้ซึ่งไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับคู่กรณีทั้งสองฝ่าย และกำหนดให้มีระยะเวลาไม่เกิน 2 ชั่วโมง และหากยังไม่สามารถหาข้อตกลงได้อีก คู่กรณีจึงสามารถขอให้แต่งตั้งผู้ตัดสินเพื่อยุติข้อพิพาทได้

สำหรับประเด็นข้อพิพาทที่ยื่นให้ไกล่เกลี่ยผ่านกระบวนการ ADR ได้นั้น ควรเป็นประเด็นที่สามารถชดเชยได้ด้วยเงินหรือการกระทำเพื่อชดเชยอื่นๆ (Service Recovery Effort) เว้นแต่เป็นประเด็นที่อาจเป็นความผิดทางอาญา มีความเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลหรือนโยบายการกำกับดูแล

อุตสาหกรรม มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐหรือหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย ได้มีการตัดสินใจไปแล้ว ในชั้นศาล หรือเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับเนื้อหา (Content) รวมถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความลับทางการค้าของผู้ให้บริการ อาทิ ประเภทบริการที่เสนอ เป็นต้น ที่พบเจอ นอกจากนี้ ผู้ร้องเรียนต้องยื่นคำร้องขอให้เริ่มกระบวนการ ADR ภายในไม่เกิน 1 ปีหลังจากวันออกใบเสร็จ (ในกรณีการร้องเรียนเรื่องค่าบริการ) หรือวันที่ซึ่งเกิดเหตุการณ์ที่นำมาสู่ข้อพิพาทดังกล่าว

จากกรณีศึกษาที่เป็นกรณีปฏิบัติจริง เราสามารถประมวลต่อได้ว่า ลักษณะของหน่วยงานกำกับดูแลแบ่งออกเป็นกี่ประเภท ตามวิธีการกำกับดูแลอุตสาหกรรม จากที่ได้ศึกษาไป หน่วยงานกำกับดูแลบางประเภทเข้ามาแทรกแซงอุตสาหกรรมเฉพาะเมื่อผู้บริโภคส่งสัญญาณเรียกร้องความช่วยเหลือจากภาครัฐ ในขณะที่บางแห่งทำงานเชิงรุก ด้วยการจำกัดนิยามและกิจกรรมในธุรกิจแต่ละชนิดก่อนเริ่มกิจการจริง และเนื่องด้วยวิธีการที่แตกต่างกัน ย่อมมีผลดีผลเสียต่างกัน ดังนั้น เราควรเข้าใจในหลักการว่าการกำกับดูแลมีกี่ประเภท และมีผลดีผลเสียอย่างไร

3.2 ความแตกต่างระหว่างการกำกับดูแลโดยรัฐและการกำกับดูแลด้วยตัวเอง (Self-Regulation)

ก่อนที่จะขยายความธรรมชาติที่ดีของหน่วยงานผู้กำกับดูแลในเชิงลึก ต้องตั้งคำถามก่อนว่า (1) ลักษณะและความเข้มข้นของการกำกับดูแลที่เหมาะสมในแต่ละอุตสาหกรรม ควรเป็นอย่างไร กล่าวคือ ควรมีการกำกับดูแลมากน้อยเพียงใด ประเด็นใดที่หน่วยงานกำกับดูแลควรเข้าแทรกแซง และมีประเด็นใดที่ไม่จำเป็นต้องมีการแทรกแซง (อนุญาตให้ใช้กลไกตลาดได้อย่างเสรี) และ (2) การกำกับดูแลควรมีความเข้มข้นมากเพียงใดและควรเป็นไปในรูปแบบใด ควรเป็นการกำกับดูแลโดยภาครัฐเต็มรูปแบบ (Explicit Government Regulation) หรือเพียงส่งเสริมให้เกิดการกำกับดูแลกันเอง (Self-Regulation) ซึ่งในแต่ละแบบ วิธีการกำหนดกฎเกณฑ์ในอุตสาหกรรม ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและเอกชน และวิธีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีความแตกต่างกัน ดังที่สรุปไว้ในภาพที่ 3-10

ภาพที่ 3-10 ความแตกต่างระหว่างการกำกับดูแลโดยรัฐ และการกำกับดูแลด้วยตัวเอง (Self-Regulation)



ที่มา: ACMA (2011) Optimal Conditions for Effective Self- and Co-Regulatory Arrangements Occasional Paper

3.3 ความแตกต่างระหว่างการกำกับดูแลแบบ Ex-Ante และ Ex-Post

ในเบื้องต้น ได้มีการกล่าวถึงคำว่า Ex-Ante และ Ex-Post ไปในกรณีศึกษาสหรัฐอเมริกา และสิงคโปร์ โดยจากพจนานุกรมของ Merriam-Webster สองคำดังกล่าวมีความหมายว่า “Based on Assumption and Prediction and Being Essentially Subjective and Estimative” (ใช้ข้อมูลจากเหตุการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น) และ “Based on Knowledge and Retrospection and Being Essentially Objective and Factual” (ใช้ข้อมูลจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้ว) และหากเป็นบริบทของการกำกับดูแลอุตสาหกรรม คำว่า Ex-Ante Regulation หมายถึงการออกกฎระเบียบเพื่อวัตถุประสงค์บางประการ (ซึ่งอาจเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคหรือการจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ) โดยคาดการณ์ถึงกลไกตลาดที่ไม่มีกฎเกณฑ์ และออกนโยบาย กฎระเบียบ หรือมาตรการเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการร้องเรียนที่อาจจะเพิ่มมากขึ้นหรือการจัดสรรทรัพยากรที่อาจขาดประสิทธิภาพ หรือผู้ออกกฎระเบียบอาจมีเป้าประสงค์ด้านการออกแบบตลาด แต่ในส่วนของ Ex-Post Regulation คือการออกกฎระเบียบเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว

คำถามที่สำคัญที่สุด คือ กฎระเบียบแต่ละประเภทเหมาะสมกับสถานการณ์แบบใด แน่ใจว่าไม่มีรูปแบบใดเหมาะสมกับทุกสถานการณ์ และ กสทช. ไม่จำเป็นต้องผูกมัดตัวเองว่าจะเป็นผู้กำกับดูแลประเภทใด แต่ควรพิจารณาเป็นรายประเด็นไป ทั้งนี้ ในบางเรื่อง เช่น การใช้คลื่นความถี่ เป็นที่แน่ชัดแล้วว่า Best Practice ในไทยรวมถึงประเทศอื่นๆ ทั่วโลก ควรมีการจัดสรรอย่างเป็นกิจจะลักษณะเพื่อป้องกันปัญหาการใช้คลื่นทับซ้อนกัน (ซึ่งทั้งผู้บริโภคและผู้ประกอบการเสียประโยชน์) อันเป็นการกำกับดูแลแบบ Ex-Ante แต่อย่างไรก็ตาม ในบางประเด็น อาจไม่ชัดเจนนักว่าการกำกับดูแลควรเป็นไปในทิศทางใด โดยข้อดีและข้อเสียของการบริหารจัดการแต่ละรูปแบบเป็นดังภาพที่ 3-11

ภาพที่ 3-11 สรุปความแตกต่างระหว่างการกำกับดูแลแบบ Ex-Ante และ Ex-Post

Ex-Ante Regulation	Ex-Post Regulation
Adjective. "based on assumption and prediction and being essentially subjective and estimative"	Adjective. "based on knowledge and retrospection and being essentially objective and factual"
ดร.สุมาพร (ศรีสุนทร) มานะสันต์ (2562) ความท้าทายของกฎหมายในยุคดิจิทัล ปรากฏในเว็บไซต์กรุงเทพธุรกิจ	
“กฎหมายต้องเข้าไปจัดการหรือวางรูปแบบการดำเนินการของผู้ประกอบการที่ใช้เทคโนโลยีตั้งแต่เริ่มประกอบการ”	“การเข้าแทรกแซงเมื่อเกิดปัญหาแล้วในภายหลัง”
<p>ข้อดี</p> <ul style="list-style-type: none"> • ประมวลจาก Lee-Makiyama และ Narayanan (2020) พบว่า กฎ Ex-Ante ที่เจาะจงมากพอที่จะไม่ถูกฉกฉวยประโยชน์ ช่วยสังคมหลีกเลี่ยงภาวะที่ต้องแบกรับได้ • เหมาะกับธุรกรรมที่มีโอกาสเกิดค่าเสียหายสูง 	<ul style="list-style-type: none"> • ใช้ต้นทุนการกำกับดูแลน้อยกว่า โดยเฉพาะด้านข้อมูลและการคาดเดาอนาคต (Ohlhausen, 2015) • ตัดความเสี่ยงที่การคาดการณ์อนาคตผิดพลาดและสร้างกลไกตลาดที่ไม่คาดคิด (Ohlhausen, 2015) • Adam Thierer (2015) “Permissionless Innovation” กฎแบบ Ex-Post เอื้ออำนวยต่อการพัฒนานวัตกรรมมากกว่า
<p>ข้อเสีย</p> <ul style="list-style-type: none"> • เมื่อคาดการณ์สภาพตลาดขาดความแม่นยำ อาจก่อผลเสียมากกว่าผลดี เพราะไม่สามารถคาดเดากลไกที่จะเกิดจริงได้ • Ohlhausen (2015) การออกกฎแบบ Ex-Ante ทำลายขึ้นเนื่องด้วย Technological Convergence • อาจชะลอนวัตกรรม 	<ul style="list-style-type: none"> • การเฝ้าติดตามผลกระทบ (Wait and See) บางกรณีสร้างต้นทุนทางเศรษฐกิจอย่างแน่นอนด้วยลักษณะของการกฎรูปแบบนี้

ที่มา: ดร.สุมาพร (ศรีสุนทร) มานะสันต์ (2562) ความท้าทายของกฎหมายในยุคดิจิทัล ปรากฏในเว็บไซต์กรุงเทพธุรกิจ Lee-Makiyama และ Narayana (2020), Ohlhausen (2015) และ Thierer (2015) ประมวลต่อโดยบริษัท โบลลิเกอร์ แอนด์ คอมพานี (ประเทศไทย) จำกัด

ลำดับต่อไปเป็นการนำเสนอบทเรียนจากข้อเสนอแนะด้านการกำกับดูแลโดย OECD (2014) และ การศึกษาโดย World Bank, InfoDEV, International Finance Corporation และ ITU (2011)

3.4 สรุปการศึกษาจากรายงาน Telecommunication Regulations Handbook

นอกจากการศึกษาตัวอย่างการปฏิบัติที่ดีของประเทศอื่นๆ แล้ว ที่ปรึกษาจะรวบรวมและสรุปผลการศึกษาขององค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ที่ได้มีการศึกษาเรื่องแนวทางปฏิบัติที่ดีของผู้กำกับดูแลอุตสาหกรรม

International Telecommunication Union หรือ ITU เป็นองค์การสากลภายใต้ต้องการสหประชาชาติ มีหน้าที่สร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านการพัฒนามาตรฐาน กฎระเบียบ และแนวทางการกำกับดูแลอุตสาหกรรม สำหรับการสื่อสารผ่านวิทยุ การโทรคมนาคมระหว่างประเทศ การจัดสรรคลื่นความถี่

ในมติการส่งเสริมแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรม ITU มีความเชื่อว่า การพัฒนาอุตสาหกรรมสื่อสารโทรคมนาคมที่มีความยั่งยืน องค์กรประกอบที่สำคัญประการหนึ่ง คือการที่มีนโยบายและเครื่องมือการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งผู้กำกับดูแลมีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ต่อแนวโน้มการพัฒนาอุตสาหกรรม การรู้ถึงเทคโนโลยีชนิดใหม่ๆ ที่จะเข้ามาเปลี่ยนแปลงสภาพอุตสาหกรรม และการตระหนักถึงผลกระทบของแนวโน้มเหล่านี้ต่อสภาพสังคมและเศรษฐกิจ

ITU จัดกิจกรรมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและการสื่อสารในประเทศต่างๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างเวทีให้เกิดการแลกเปลี่ยนแนวคิดและแนวทางการปฏิบัติการกำกับดูแลอุตสาหกรรม และยังได้จัดทำคู่มือกรอบแนวทางการกำกับดูแล หรือ Telecommunications Regulation Handbook โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

➤ ทำไมควรมีการกำกับดูแลอุตสาหกรรมโทรคมนาคมและการสื่อสาร

ในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 20 ประเทศทั่วโลกมุ่งหน้าสู่การเปิดเสรีกิจการสื่อสาร บริการสื่อสารโทรคมนาคมต่างๆ ที่อดีตรัฐเป็นผู้บริหาร (รวมถึงเป็นผู้ขับเคลื่อนการพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารที่สำคัญหลายชนิด) ถูกแทนที่ด้วยบริการโดยภาคเอกชน โดยมีแรงขับเคลื่อนสำคัญดังต่อไปนี้

- แนวคิดเรื่องความรวดเร็วและประสิทธิภาพในการให้บริการของภาคเอกชนและการสร้างสรรค์นวัตกรรมหรือการใช้เทคโนโลยีประเภทใหม่ๆ
- การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานการสื่อสารโทรคมนาคมของภาครัฐเพียงส่วนเดียวไม่เพียงพอต่อปริมาณความต้องการที่เพิ่มขึ้น
- การเข้ามาของอินเทอร์เน็ตเปิดโอกาสในการสร้างผลิตภัณฑ์หรือบริการใหม่ๆ
- อุปกรณ์สื่อสารเคลื่อนที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในการดำเนินชีวิตของประชาชน และการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ

- การสื่อสารระหว่างประเทศมีความเชื่อมโยงมียิ่งขึ้น สร้างโอกาสการให้บริการรูปแบบใหม่ๆ

อย่างไรก็ดี ในการแปลงสภาพอุตสาหกรรมนี้ จำเป็นต้องมีการกำกับดูแล เพื่อให้ตลาดที่มีการแข่งขันระหว่างผู้เล้าหลายรายเกิดขึ้นได้ และภาคประชาชนได้ประโยชน์สูงสุด โดย ITU ได้เสนอแนะแนวทางการกำกับดูแลเบื้องต้นไว้ดังต่อไปนี้

- การส่งเสริมให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงบริการสื่อสารโทรคมนาคมพื้นฐานได้อย่างเป็นสากล (Universal Access)
- กระตุ้นให้ตลาดมีการแข่งขัน เพื่อให้มีการบริการที่มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ มีการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ และมีราคาที่เหมาะสม
- ในกรณีที่มีการส่งเสริมการแข่งขันเป็นไปได้ยากเนื่องด้วยข้อจำกัดบางประการ เช่น ตลาดมีขนาดเล็กเกินไป หน่วยงานกำกับดูแลควรป้องกันไม่ให้ผู้บริการเอาเปรียบผู้บริโภค
- สร้างสภาพตลาดที่เอื้ออำนวยต่อการลงทุนของภาคเอกชน
- สร้างความเชื่อมั่นของภาคสาธารณะต่อการดำเนินงานของหน่วยงานกำกับดูแล โดยให้การดำเนินงานมีความโปร่งใส
- ค้ำครองสิทธิผู้บริโภคและสิทธิความเป็นส่วนบุคคลของผู้บริโภค
- บริหารจัดการทรัพยากรที่เป็นของสาธารณะ เช่น คลื่นความถี่ ให้เกิดประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุด

➤ โครงสร้างองค์กรกำกับดูแลอุตสาหกรรมโทรคมนาคมและการสื่อสาร

ในมติการดำเนินนโยบายเพื่อกำกับดูแลกิจการสื่อสารโทรคมนาคม จากการศึกษาของ ITU พบว่าองค์กรภาครัฐในประเทศพัฒนาแล้วส่วนใหญ่มีโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ดังที่นำเสนอในตารางที่ 3-2

ตารางที่ 3-2 คำแนะนำด้านโครงสร้างการบริหารจัดการอุตสาหกรรมสื่อสารโทรคมนาคมของ ITU

บทบาทหน้าที่ (Function)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
พัฒนานโยบายด้านการสื่อสารโทรคมนาคม	หน่วยงานระดับกระทรวง หรือหน่วยงานในฝ่ายบริหาร (Executive Branch) ของรัฐบาลในแต่ละประเทศ
การกำกับดูแลกิจการ	หน่วยงานที่เป็นเอกเทศ
การบริหารจัดการโครงข่ายและการให้บริการ	ผู้ให้บริการภาคเอกชน

ที่มา: ITU Telecommunications Regulation Handbook (2020)

➤ กระบวนการกำกับดูแล (The Regulatory Process)

ITU เสนอแนะหลักการการกำกับดูแลอุตสาหกรรมไว้ 5 ประการ ได้แก่ (1) ความโปร่งใส (2) ความเที่ยงธรรมหรือ Objectivity (3) ความเป็นมืออาชีพ (4) ความมีประสิทธิภาพ และ (5) ความปราศจากการแทรกแซง ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการกำกับดูแลมีความเป็นธรรมสูงสุด หน่วยงานผู้กำกับดูแลควรเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้นำเสนอความคิดเห็นก่อนมีให้คำตัดสิน และป้องกันมิให้เกิดกรณีที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน โดยการให้คำตัดสินเชิงนโยบายที่ดีควรปฏิบัติตามแนวทางดังต่อไปนี้

- การให้คำตัดสินเชิงนโยบายต้องเกิดขึ้นภายใต้อำนาจทางกฎหมายที่มี
- หน่วยงานกำกับดูแลควรประมวลผลข้อมูลที่เกี่ยวข้องทุกส่วน และไม่ใช้ข้อมูลที่ไม่เกี่ยวข้องในการให้คำตัดสิน
- การให้คำตัดสินต้องเกิดขึ้นโดยเจตนาที่ดี (Decision Made in Good Faith)
- การให้คำตัดสินต้องเกิดขึ้นโดยใช้หลักฐานสนับสนุน
- การให้คำตัดสินต้องเกิดขึ้นบนพื้นฐานของเหตุผล
- ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต้องได้รับความเป็นธรรมตามระเบียบวิธีการพิจารณา
- การให้คำตัดสินต้องคำนึงถึงนโยบายที่รัฐบาลกำหนดไว้

➤ หลักการการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ

ITU ได้ให้ข้อเสนอแนะการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพไว้ 6 ข้อ ดังต่อไปนี้

ลดการเข้าแทรกแซงเชิงการกำกับดูแลหลังตลาดสามารถแข่งขันได้แล้ว (Minimize Regulatory Intervention After Competition is Established) – จากการศึกษาของ ITU พบว่า ประโยชน์ที่ได้รับจากการเปิดเสรีอุตสาหกรรมอาจถูกบั่นทอนลงไป

ปรับปรุงกฎระเบียบให้เป็นไปตามมาตรฐานในระดับภูมิภาคและนานาชาติ (Harmonize with Regional and Global Regulatory Standards) – ธุรกิจสื่อสารโทรคมนาคมในทุกประเทศทั่วโลกร่วมใช้เทคโนโลยีพื้นฐานประเภทเดียวกัน ดังนั้น ถึงแม้ว่ากระบวนการหรือวิธีปฏิบัติการกำกับดูแลอุตสาหกรรมมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่กฎระเบียบในเชิงเทคนิคหรือการบริหารจัดการตลาดไม่ควรมีความแตกต่างกันมากนัก

การสร้างการแข่งขัน (Introduce Competition) – ดังที่ได้กล่าวไว้ช่วงต้น การแข่งขันเป็นแรงกระตุ้นที่ก่อให้เกิดการสร้างสรรค์นวัตกรรม และบริการใหม่ๆ ให้กับผู้บริโภค ซึ่งในส่วนของหน่วยงานกำกับดูแล ควรเข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมการแข่งขันดังต่อไปนี้

- ออกใบอนุญาตผู้ประกอบการรายใหม่ บริหารจัดการผู้ประกอบการที่มีใบอนุญาตอยู่แล้ว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้เกิดการลงทุนใหม่
- สร้างความเชื่อมโยงระหว่างเครือข่ายและบริการ และเป็นตัวกลางไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการรายต่างๆ
- ป้องกันมิให้ผู้ประกอบการรายใหญ่ใช้อำนาจตลาดอย่างไม่เป็นธรรมเพื่อสกัดกั้นการเติบโตของคู่แข่ง
- ป้องกันมิให้ผู้ประกอบการตั้งราคาการให้บริการที่ไม่เป็นธรรมกับผู้บริโภค
- ส่งเสริมการเข้าถึงโดยสากล (Universal Access) ภายใต้สภาพตลาดที่มีการแข่งขัน

กำกับดูแลด้วยหลักการ (Regulate by Principle) – ในบางกรณี การให้คำตัดสินที่มีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมอาจเป็นไปได้ยากเนื่องจากประเด็นที่อยู่ในการพิจารณามีความซับซ้อนเป็นอย่างมาก (ตัวอย่างเช่น การให้คำตัดสินว่าด้วยเรื่องการจัดราคาบริการ Unbundled Interconnection Facilities) ซึ่งทำให้การให้คำตัดสินเป็นไปอย่างล่าช้า สร้างผลเสียต่อผู้ประกอบการ ผู้บริโภค และความก้าวหน้าในการพัฒนาอุตสาหกรรม ดังนั้น หน่วยงานกำกับดูแลจึงควรกำหนดหลักการการพิจารณาประเด็นเหล่านี้ไว้อย่างชัดเจน เพื่อสร้างแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด (Best Practice) ที่สามารถนำมาปรับใช้ได้อย่างรวดเร็ว

ดำเนินงานด้วยประสิทธิภาพ (Establish Operational Efficiency) – ตัวอย่างของการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพจะรวมถึงการให้บริการการขอใบอนุญาตผู้ประกอบการผ่านระบบ e-services หรือการตีพิมพ์ข้อมูลของหน่วยงานกำกับดูแล ทั้งกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติบนเว็บไซต์ของสำนักงาน ลดปริมาณงานคงค้าง เป็นต้น

ลำดับความสำคัญการบริหารจัดการโดยค่านึงประโยชน์ (สำหรับตลาดที่กำลังพัฒนา) หรือ Strategy for Effective Regulation in Developing Countries เป็นไปดังตารางที่ 3-3

ตารางที่ 3-3 ประโยชน์ของกิจกรรมเพื่อสร้างเสริมประสิทธิภาพ
การปฏิบัติงานของหน่วยงานกำกับดูแล

	ลดความจำเป็นที่ ผู้กำกับดูแล ต้องเข้าแทรกแซง	สร้างเสริมความ น่าเชื่อถือของ ผู้กำกับดูแล	ใช้ทรัพยากรอย่างมี ประสิทธิภาพ
ส่งเสริมการแข่งขัน	◎	○	○
วางกฎระเบียบที่มีความชัดเจน	◎	○	○
วางกฎระเบียบเพื่อเชื่อมต่อโครงข่าย โทรคมนาคม	◎	○	○
กำหนดข้อผูกมัดของผู้ให้บริการที่มีความ เหมาะสมและมีเหตุผล	◎		○
เน้นการออกใบอนุญาตให้ผู้ให้บริการหลัก	◎		○
เตรียมการวางกลไกการปรับราคา	◎		○
ลดการเข้ากำกับดูแลเมื่อเริ่มมีการแข่งขัน	◎		
ทำให้กระบวนการมีความโปร่งใส		◎	
สร้างความเข้าใจกับภาคประชาชน		◎	
ปรับปรุงกฎระเบียบให้เป็นสากล		◎	
แบ่งงานการกำกับดูแลให้หน่วยงานอื่น			◎
ใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีความ ยืดหยุ่น	○	○	◎
กระตุ้นให้ผู้ให้บริการเข้ามามีส่วนร่วม		○	◎
พิจารณาการแบ่งแยกอุตสาหกรรมที่มีการ กำกับดูแล (Multisectoral Agencies)			◎
สร้างความร่วมมือในระดับภูมิภาค			◎

ที่มา: ITU Telecommunications Regulation Handbook (2000)

หมายเหตุ: เครื่องหมาย ◎ สื่อถึงผลประโยชน์หลัก (Primary Benefit) ส่วน ○ สื่อถึงผลประโยชน์รอง (Secondary Benefit)

3.5 การศึกษาเรื่อง Best Practice Principles for Regulatory Policy, The Governance of Regulators

ประชาชนและภาคประชาสังคมประเมินความสามารถของหน่วยงานกำกับดูแลจากผลงานที่สังเกตได้ เช่น ผลการประมวลคลื่นความถี่ (ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานกำกับดูแลโดยตรง) รวมไปถึงความพึงพอใจต่อบริการโทรคมนาคม ทั้งของรัฐและเอกชน เช่น ความเหมาะสมค่าบริการหรือการแก้ไขปัญหาเครือข่าย ซึ่งประเด็นเช่นนี้อยู่ภายใต้ขอบข่ายการกำกับดูแล แต่กระบวนการนี้เกี่ยวข้องกับหลายฝ่าย ทั้งฝั่งผู้ให้บริการ ผู้บริโภค และหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง การแก้ไขบรรเทาทุกข์จึงใช้เวลา ซึ่งทำให้การประชาสัมพันธ์หรือ Public Relation เป็นประเด็นที่หน่วยงานกำกับดูแลต้องให้ความสำคัญ

อย่างไรก็ดี รายงานของ OECD (2014) เรื่อง Best Practice Principles for Regulatory Policy, The Governance of Regulators ให้แง่คิดสำคัญไว้ว่า ประสิทธิภาพที่แท้จริงของหน่วยงานผู้กำกับดูแล ทั้งในแง่ความรวดเร็วในการตอบสนองต่อความเห็นของผู้รับบริการ และการบริหารจัดการอุตสาหกรรมที่กำกับดูแล มีรากฐานจากธรรมาภิบาลในองค์กรที่ดี และจะนำไปสู่การกำกับดูแลและการดำเนินนโยบายที่ตรงตามเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้

การกำกับดูแลและกฎระเบียบเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยลดแรงเสียดทานระหว่างภาคส่วนต่างๆ ของสังคม ระบบเศรษฐกิจ และการเมือง นอกจากนี้ การกำกับดูแลจะมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นไปอีกในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรเกิดความเท่าเทียม การให้บริการและการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน และหากปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง หน่วยงานกำกับดูแลอุตสาหกรรมสามารถสร้างผลประโยชน์เชิงสังคมระยะยาวได้ดีกว่า และเพื่อบรรลุเป้าหมายเหล่านี้ หน่วยงานผู้กำกับดูแลอาจใช้หลักปฏิบัติดังต่อไปนี้เพื่อชี้แนะแนวทางการทำงาน

- **ด้านการกำหนดนโยบาย หรือ Core Policies** รัฐบาลต้องมียุทธศาสตร์ที่กำหนดทิศทาง (Orientation) และหลักการการกำกับดูแล (Regulating) และการบริหารจัดการ (Governing) ไว้อย่างชัดเจน
- **ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและอำนาจทางกฎหมาย** ต้องมีการกำหนดหน้าที่ บทบาท และความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานไว้อย่างชัดเจน ว่าหน่วยใดรับผิดชอบกำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมาย และหน่วยใดเป็นผู้ติดตามประเมินผล
- **ด้านระบบ กระบวนการ และเครื่องมือ** ควรมีการกำหนดแนวปฏิบัติ (Practice) และขั้นตอน (Procedures) ที่ส่งเสริมการกำกับดูแลที่ดี

ในด้านธรรมาภิบาล อาจพิจารณาได้จากสองมิติ ได้แก่

- **ธรรมาภิบาลภายนอก (External Governance)** หรือธรรมาภิบาลในมุมมองของหน่วยงานผู้กำกับดูแล ซึ่งประเด็นที่เกี่ยวข้องจะรวมถึง บทบาท ความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง การกระจายอำนาจและความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานผู้กำกับดูแล ฝ่ายนิติบัญญัติ หน่วยงานในฝ่ายบริหาร (กระทรวง) ที่เกี่ยวข้อง ฝ่ายตุลาการ รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้เล่นในอุตสาหกรรม
- **ธรรมาภิบาลภายใน (Internal Governance)** หรือธรรมาภิบาลในมุมมองของคนภายนอก ซึ่งประเด็นที่เกี่ยวข้องจะรวมถึง โครงสร้างองค์กรของหน่วยงานกำกับดูแล บรรทัดฐานพฤติกรรม บทบาท และความรับผิดชอบ การทำตามกฎหมายกฎระเบียบ (Compliance) ภาวะรับผิดชอบ กระบวนการทำงาน ความรับผิดชอบทางการเงินขององค์กร² และการปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กร (Performance Management)

การแบ่งแยกธรรมาภิบาลออกเป็นส่วนๆ นี้ อาจมีประโยชน์ในการวิเคราะห์และการพัฒนาองค์กร แต่ในความเป็นจริง ประเด็นหลายๆ อย่างกลับมีความทับซ้อนกัน เช่นในมิติการโครงสร้างและการบริหารจัดการองค์กร การจัดสรรงบประมาณ หรือการปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กร เป็นต้น ทั้งนี้ เมื่อพิจารณากรอบธรรมาภิบาลข้างต้น พบว่า กตป. มีบทบาทต้องติดตามประเมินผลธรรมาภิบาลของ กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. ทั้งภายนอกและภายใน โดยเฉพาะในประเด็นดังต่อไปนี้

- การบริหารจัดการบทบาท ความสัมพันธ์กับหน่วยงานรัฐอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้เล่นในอุตสาหกรรม (**ธรรมาภิบาลภายนอก**)
- บรรทัดฐานพฤติกรรม บทบาท และความรับผิดชอบ การทำตามกฎหมายกฎระเบียบ (Compliance) ภาวะรับผิดชอบ กระบวนการทำงาน ความรับผิดชอบทางการเงินขององค์กร และการปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กร (**ธรรมาภิบาลภายใน**)

ผลการศึกษาของ OECD (2014) มุ่งเน้นไปที่การพัฒนาธรรมาภิบาลภายนอก (External Governance) และผลที่ส่งต่อไปยังประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ โดยแบ่งออกเป็น 8 ประเด็นย่อยดังต่อไปนี้

- มีบทบาทที่ชัดเจน (Role Clarity)
- ระวังการถูกเข้าแทรกแซงและคงไว้ซึ่งความเชื่อมั่นต่อองค์กร (Preventing Undue Influence and Maintaining Trust)

² ในส่วนความรับผิดชอบทางการเงินขององค์กร ฝ่ายตรวจสอบภายใน กสทช. เป็นผู้ดูแล

- โครงสร้างองค์กรที่เอื้ออำนวยต่อการตัดสินใจ (Decision Making and Governing Body Structure)
- ภาระรับผิดชอบ (Accountability) และความโปร่งใส (Transparency)
- มีการเข้าหาผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Engagement)
- ได้รับงบประมาณเพียงพอ (Funding)
- การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการดำเนินงาน (Performance Evaluation)

โดยรายละเอียดของการพัฒนาธรรมาภิบาลในแต่ละมิติ มีดังต่อไปนี้

3.5.1 มิติที่ 1: มีบทบาทที่ชัดเจน (Role Clarity)

“กฎหมายหรือบทบัญญัติว่าด้วยกรอบการกำกับดูแลอุตสาหกรรมต้องระบุเป้าหมายและเป้าประสงค์ของหน่วยงานไว้อย่างชัดเจน และทำให้เป็นที่รับทราบต่อทั้งผู้กำกับดูแล ผู้ที่ถูกกำกับดูแล และประชาชน”

การกำหนดเป้าหมายการทำงาน

หน่วยงานผู้กำกับดูแลอุตสาหกรรมต้องวิเคราะห์ประเด็นดังต่อไปนี้ เพื่อกำหนดเป้าหมายการทำงานที่ชัดเจน

- อะไรคือวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง
- หากมีวัตถุประสงค์มากกว่าหนึ่งข้อ ให้ใช้หลักการใดกำกับการพิจารณาผลเสียผลประโยชน์ (Tradeoffs) กล่าวคือ วัตถุประสงค์แต่ละข้อมีการจัดลำดับความสำคัญหรือไม่
- ในการดำเนินนโยบาย มีกลไกการลำดับความสำคัญวัตถุประสงค์หรือไม่ และเป็นที่ยอมรับร่วมกันในกลุ่มผู้ถูกกำกับดูแลหรือไม่
- วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้มีความคลุมเครือหรือไม่
- มีการอนุญาตให้ใช้ดุลยพินิจในการดำเนินนโยบายหรือไม่ และมีการกระบวนการบริหารจัดการจัดการอย่างไร

การกำหนดบทบาทที่ชัดเจน

บทบาทที่ชัดเจนมีลักษณะดังต่อไปนี้

- ควรมีการระบุอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอย่างชัดเจนในกฎหมายหรือบทบัญญัติให้มีความเหมาะสมและทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์

- หน่วยงานผู้กำกับดูแลไม่ควรกำหนดหน้าที่หรือเป้าหมายที่ขัดแย้งกัน แต่อาจเกิดขึ้นได้หากมีประโยชน์ต่อสาธารณะอย่างเป็นที่ประจักษ์ ทำให้สามารถจัดการความเสี่ยงในด้านความขัดแย้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- ในกรณีที่เกิดการขัดแย้งหรือแข่งขันกัน ควรมีกฎบังคับที่ทำให้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเป็นไปอย่างโปร่งใสและมีกระบวนการแก้ไข นอกจากนี้ยังควรมีกฎหมายหรือโปรโตคอล (Protocol) ระหว่างหน่วยงานผู้กำกับดูแลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ในกรณีที่ได้รับมอบหมายหน้าที่แข่งขันกัน กฎหมายหรือบทบัญญัติควรจัดให้มีกรอบแนวทางในการสับเปลี่ยนหน้าที่หรือให้หน่วยงานที่กำกับดูแลและจัดการพัฒนากรอบดังกล่าวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- หน่วยงานผู้กำกับดูแลควรดำเนินการภายใต้อำนาจที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติและกฎหมายจะต้องใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมในการตีความอำนาจเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยไม่ต้องมีส่วนร่วมใน Mission Creep
- กำหนดหรือให้คำปรึกษาเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับลักษณะ ขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานผู้กำกับดูแล

เพื่อกำหนดบทบาทการทำงานที่ชัดเจน หน่วยงานผู้กำกับดูแลควรพิจารณาประเด็นดังต่อไปนี้

- หน่วยงานผู้กำกับดูแลต้องปฏิบัติตามหรือมีหน้าที่ในกฎหมายอย่างไร
- อำนาจที่เหมาะสมกับความเสี่ยงหรืออันตรายที่จะต้องจัดการหรือไม่
- กฎหมายให้อำนาจที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่และบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่
- จำเป็นต้องมีการใช้ดุลพินิจด้านกฎระเบียบกับหน่วยงานผู้กำกับดูแลหรือไม่ มีการจัดระดับความโปร่งใสและความรับผิดชอบอย่างไร
- เกิดข้อขัดแย้งขึ้นภายในหน่วยงานหรือไม่ และมีเหตุผลเชิงนโยบาย การจัดการที่ดีในการจัดการปัญหาหรือไม่ อย่างไร
- กฎหมายอนุญาตให้มีการพิจารณาคดีหรือไม่หากหน่วยงานผู้กำกับดูแลดำเนินการเกินขอบเขตและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย
- มีการกำหนดบทบาทของ รัฐมนตรี กระทรวง และหน่วยงานที่กำกับดูแลในด้านพัฒนานโยบายไว้อย่างชัดเจนและได้รับการสนับสนุนในการทำงานร่วมกันหรือไม่
- การกำหนดกระบวนการใดในสถาบันเพื่อให้แน่ใจว่ามีการเจรจาอย่างใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานผู้กำกับดูแลและกระทรวงที่เกี่ยวข้องในการพัฒนา กฎหมายและลำดับความสำคัญของเงินทุน
- กฎหมายระบุขั้นตอนการตรวจหรือไม่

การบริหารจัดการความสัมพันธ์กับหน่วยงานรัฐอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ในบางกรณี การกำกับดูแลของ กสทช. มีประเด็นคาบเกี่ยวกับหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ดังนั้น การบริหารความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานจึงเป็นประเด็นที่ละเอียดได้ โดยแนวปฏิบัติที่ดี เป็นดังต่อไปนี้

- หน่วยงานผู้กำกับดูแลทั้งหมดควรได้รับอำนาจอย่างชัดเจน และจำเป็นต้องประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ เพื่อลดความทับซ้อนและภาระด้านกฎระเบียบ ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน
- เพื่อแสดงความโปร่งใสควรเผยแพร่ข้อมูลในการประสานงานระหว่างหน่วยงาน เช่น บันทึกความเข้าใจ ข้อตกลงอย่างเป็นทางการ หรือสัญญาการให้บริการบนเว็บไซต์ของหน่วยงานผู้กำกับดูแลโดยมีการจัดการเผยแพร่ข้อมูลอย่างเหมาะสม

หน่วยงานผู้กำกับดูแลควรใช้หลักการเหล่านี้เพื่อพิจารณาหาแนวทางการปฏิบัติที่ดีที่สุด

- เกิดการทับซ้อนหรือช่องว่างระหว่างหน่วยงานผู้กำกับดูแลอื่นๆ หรือไม่ และมีวิธีการในการจัดการอย่างไร
- กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานผู้กำกับดูแลสามารถร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ โดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันหรือไม่ (อาจรวมถึงความสามารถในการ: รับรองผลงานของผู้อื่นว่ามีส่วนช่วยในการทำงานภายใต้กฎหมาย มอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของผู้อื่นปฏิบัติหน้าที่เฉพาะ ทำข้อตกลงกับหน่วยงานอื่นๆ และแบ่งปันข้อมูลที่เกี่ยวข้องและเหมาะสมแก่หน่วยงานผู้กำกับดูแลอื่นๆ)
- การเปิดเผยความร่วมมือและข้อมูลเกี่ยวกับโครงการที่ใช้ร่วมกันต่อหน่วยงานที่ควบคุม มีวิธีการอย่างไร

3.5.2 มิติที่ 2: ระวังการถูกเข้าแทรกแซงและคงไว้ซึ่งความเชื่อมั่นต่อองค์กร (Preventing Undue Influence and Maintaining Trust)

ในมิตินี้ หน่วยงานผู้กำกับดูแลควรรักษาไว้ซึ่งความเป็นอิสระ และปราศจากการแทรกแซง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- การตัดสินใจของหน่วยงานผู้กำกับดูแลจะต้องเป็นอิสระจากกระบวนการทางการเมือง และมีความเป็นกลาง เนื่องจากสามารถส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ได้อย่างมีนัยสำคัญ โดยการตัดสินใจจะมีความเหมาะสมเมื่อ ถูกมองว่าเป็นอิสระทำให้เกิดความเชื่อมั่นของสาธารณชน หน่วยงานทั้งของรัฐบาลและเอกชนได้รับการควบคุมภายใต้กรอบเดียวกัน และหน่วยงานผู้กำกับดูแลมีความเป็นอิสระ

- หน่วยงานผู้กำกับดูแลควรดำเนินการภายใต้อำนาจที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติ และอยู่ภายใต้นโยบายระดับชาติในระยะยาว
- การตัดสินใจเชิงนโยบายใหม่หรือนโยบายที่สำคัญควรได้รับความชอบธรรมจากหน่วยงานผู้กำกับดูแลโดยควรมีการประเมินมาตรการและเปิดเผยเหตุผลต่อสาธารณะ
- หน่วยงานผู้กำกับดูแลจะดำเนินการตรวจสอบประเด็นสำคัญที่อาจเกิดขึ้นโดยเปิดเผย และแจ้งให้หน่วยงานภายใต้การควบคุมและสาธารณชนทราบล่วงหน้าเกี่ยวกับการริเริ่มนโยบายที่สำคัญใหม่ๆ และให้เวลาที่เหมาะสมสำหรับการแสดงความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- คณะกรรมการ เจ้าหน้าที่อาวุโส และเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ไม่ควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เนื่องจากอาจส่งผลกระทบต่อผู้ว่าจ้างก่อนหน้า

แนวทางดังต่อไปนี้จะช่วยให้หน่วยงานกำกับดูแลวางแผนการรักษาความเป็นอิสระขององค์กร และการบริหารจัดการความสัมพันธ์กับหน่วยงานรัฐอื่นๆ

พิจารณาและวิเคราะห์หาระดับความเป็นอิสระที่เหมาะสม

- ในการกำกับดูแลสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้การตัดสินใจของกระทรวงหรือไม่ ต้องใช้แนวทางระยะยาวในการป้องกันการถูกเข้าแทรกแซงหรือไม่
- ในการกำกับดูแลสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้การตัดสินใจของกระทรวงหรือไม่ ต้องใช้แนวทางระยะยาวในการป้องกันการถูกเข้าแทรกแซงหรือไม่
- จำเป็นต้องมีการบ่งชี้ระดับความเป็นอิสระหรือไม่ ซึ่งพิจารณาจาก ความเป็นอิสระของหน่วยงานผู้กำกับดูแล ความเท่าเทียมภายใต้กรอบเดียวกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชน และการตัดสินใจที่อาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์อย่างมีนัยสำคัญ

โครงสร้างทางกฎหมาย

- การตัดสินใจด้านกฎระเบียบอาจได้รับมอบหมายอย่างเป็นทางการโดยกฎหมาย ให้หัวหน้ากระทรวง (เช่น ปลัดกระทรวง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะอื่นๆ) หรืออาจมอบหมายให้กับรัฐมนตรีมอบหมายให้เจ้าหน้าที่อื่นในกระทรวง และในกฎหมายระบุชัดเจนหรือไม่ว่าผู้มีอำนาจตัดสินใจในการกำกับดูแลคือรัฐมนตรี หัวหน้ากระทรวงหรือเจ้าหน้าที่กระทรวงเฉพาะ
- การแยกโครงสร้างของหน่วยงานผู้กำกับดูแลออกจากหน้าที่ของกระทรวงอื่นๆ สามารถใช้ได้ในระดับใด และมีกลไกอะไรที่สามารถใช้ในการสนับสนุนการตัดสินใจให้มีประสิทธิภาพ

การป้องกันการถูกเข้าแทรกแซงในการตัดสินใจด้านกฎระเบียบ

- มีหลักการวิเคราะห์สำหรับการตัดสินใจที่สำคัญหรือไม่ สามารถเปิดเผยเหตุผลต่อสาธารณะได้หรือไม่
- หน่วยงานควบคุมดำเนินการมีการตรวจสอบเป็นประจำหรือไม่
- มีการเรียกคืนสำหรับเจ้าหน้าที่และสมาชิกทุกคนที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่อาจถูกมองว่าไม่ตรงตามวัตถุประสงค์หรือไม่
- สาธารณชนและหน่วยงานถูกควบคุมสามารถแสดงความคิดเห็นได้หรือไม่ และมีการตอบสนองต่อความคิดเห็นหรือไม่

ในมิติของการรักษาไว้ซึ่งความเชื่อมั่นต่อองค์กร หน่วยงานผู้กำกับดูแลควรบริหารจัดการความสัมพันธ์กับหน่วยงานรัฐอื่นๆ ในลักษณะดังต่อไปนี้

- ในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีในการกำกับดูแล ควรมีการกำหนดขอบเขตของอำนาจในการกำกับดูแลให้ชัดเจนว่าสิ่งใดสามารถกำกับได้และเมื่อใดและทิศทางใด ซึ่งรัฐมนตรีหรือนักการเมืองควรจัดทำเป็นเอกสารและเผยแพร่
- ในการสื่อสารระหว่างรัฐมนตรีกระทรวงและหน่วยงานผู้กำกับดูแลอิสระไม่ควรส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระของหน่วยงาน
- ควรมีการระบุเกณฑ์การแต่งตั้งสมาชิกของหน่วยงานผู้กำกับดูแลไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายและควรเกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการเพื่อความโปร่งใสและความรับผิดชอบที่มากขึ้น
- รัฐบาลและหรือฝ่ายนิติบัญญัติควรกำหนดและเผยแพร่นโยบายของหน่วยงานผู้กำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานภายหลังการแยกตัวของเจ้าหน้าที่กำกับดูแลและสมาชิกภายในหน่วยงานผู้กำกับดูแล

หน่วยงานผู้กำกับดูแลสามารถใช้กรอบการวิเคราะห์ดังต่อไปนี้เพื่อเพิ่มความเชื่อมั่นต่อองค์กร

- พฤติกรรมของหน่วยงานผู้กำกับดูแลไม่ขึ้นกับรัฐบาลหรือไม่
- มีโครงสร้างและกระบวนการใดที่ใช้เพื่อปกป้องความเป็นอิสระให้เกิดขึ้นจริงหรือไม่
- รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการให้หน่วยงานผู้กำกับดูแลปฏิบัติหน้าที่อย่างไร มีการเผยแพร่และระบุไว้ในรายงานประจำปีหรือไม่
- รัฐมนตรีไม่มีอำนาจในการกำกับดูแลในแต่ละกรณีหรือการตัดสินใจจริงหรือไม่
- หน่วยงานผู้กำกับดูแลอิสระไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับของหัวหน้ากระทรวงและ/หรือรัฐมนตรีจริงหรือไม่

- มีการเตรียมการเพื่อจัดการความเสี่ยงใดที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งทั้งก่อนและหลังการจ้างสมาชิกขององค์กรปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานผู้กำกับดูแลหรือไม่

3.5.3 มิติที่ 3: โครงสร้างองค์กรที่เอื้ออำนวยต่อการตัดสินใจ

หน่วยงานผู้กำกับดูแลอุตสาหกรรมต้องได้รับการจัดสรรอำนาจทางกฎหมายที่เพียงพอ เพื่อให้การปฏิบัติตามหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

รูปแบบการตัดสินใจ

โครงสร้างของหน่วยงานผู้กำกับดูแลควรพิจารณาจากลักษณะและเหตุผลของการตัดสินใจที่ได้รับการควบคุมในส่วนของกฎระเบียบ รวมถึงระดับความเสี่ยง ระดับดุลยพินิจที่จำเป็นและความสำคัญของความสอดคล้องโดย พิจารณาจากประเด็นดังต่อไปนี้

- อำนาจในการตัดสินใจตามกฎหมายข้อบังคับควรตกเป็นของสมาชิกหลายคนหรือบุคคลหนึ่งหรือไม่
- กฎหมายกำหนดบทบาทขององค์กรปกครองอย่างชัดเจนหรือไม่
- บุคคลที่รับผิดชอบในการตัดสินใจด้านกฎระเบียบควรมีความรับผิดชอบในการจัดการและการบริหารของหน่วยงานที่กำกับดูแลด้วยหรือไม่ และควรมีข้อจำกัดใดๆ เกี่ยวกับความสามารถของผู้มีอำนาจตัดสินใจด้านกฎระเบียบในการมอบหมายอำนาจหรือไม่

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจทางการเมือง องค์กรปกครอง และเจ้าหน้าที่บริหาร

- ควรมีการจัดสรรการตัดสินใจและความรับผิดชอบอื่นๆ ที่ชัดเจนระหว่างผู้มีอำนาจรับผิดชอบทางการเมือง องค์กรปกครองและบุคคลที่ปฏิบัติงานขององค์กร
- ในกรณีที่หน่วยงานผู้กำกับดูแลมีสมาชิกหลายคน ซีอีโอหรือบุคคลที่รับผิดชอบในการจัดการประสิทธิภาพขององค์กรควรต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงานผู้กำกับดูแล

ในการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจทางการเมือง องค์กรการปกครอง และเจ้าหน้าที่องค์กร ควรพิจารณาดังต่อไปนี้

- การจัดสรรบทบาทและความรับผิดชอบระหว่างรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบหน่วยงานปกครองและประธานเจ้าหน้าที่บริหาร ได้มีการจัดทำเป็นเอกสารและเตรียมพร้อมสำหรับผลกระทบหรือไม่
- ในกรณีที่เมืองปกครองมีสมาชิกหลากหลาย ฝ่ายปกครองมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือไม่

การเป็นสมาชิกขององค์กรการปกครอง

- เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งทางผลประโยชน์ ควรจัดให้มีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น คณะกรรมการที่ปรึกษา หรือที่ปรึกษา แทนการกำหนดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นสมาชิกของหน่วยงานผู้กำกับดูแล
- การมีผู้แทนฝ่ายบริหารในองค์กรการปกครองอาจสร้างความขัดแย้งต่อบทบาทได้
- สมาชิกขององค์กรการปกครองที่มีความเชี่ยวชาญด้านเทคนิคหรือความรู้ในอุตสาหกรรม ควรมีบทบาทชัดเจนเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพ และเพื่อประโยชน์สาธารณะ
- หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกและเงื่อนไขการแต่งตั้งองค์กรการปกครองควรจัดทำเป็นเอกสาร เพื่อให้เกิดความโปร่งใสต่อผู้สมัคร
- สมาชิกขององค์กรการปกครองควรมีการจำกัดจำนวนวาระการแต่งตั้งต่อคณะกรรมการหลักเกณฑ์การเป็นสมาชิกขององค์กรการปกครองเพื่อคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติสูงสุด พิจารณาได้ตามประเด็นดังต่อไปนี้
 - ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เจ้าหน้าที่กระทรวงแยกจากองค์กรปกครองอย่างชัดเจนหรือไม่
 - ในกรณีที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นสมาชิกขององค์กรการปกครอง มีเหตุผลใดรองรับการพิจารณา
 - มีการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างไร
 - หากมีผู้แทนของกระทรวงอยู่ในองค์กรการปกครอง พวกเขามีส่วนร่วมในการลงคะแนนหรือไม่
 - หากเจ้าหน้าที่ของกระทรวงเป็นตัวแทนในการลงคะแนนเสียง มีเหตุผลใดรองรับและมีวิธีจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างไร
 - จำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญในอุตสาหกรรมหรือคณะกรรมการ เพื่อให้การตัดสินใจด้านกฎระเบียบมีประสิทธิภาพหรือไม่
 - มีข้อจำกัด เกี่ยวกับจำนวนเงื่อนไขที่สามารถแต่งตั้งซีอีโอหรือคณะกรรมการหรือไม่ และนโยบายการแต่งตั้งสอดคล้องกับแนวปฏิบัติของรัฐบาลหรือไม่

3.5.4 มิติที่ 4: ภาระรับผิดชอบ (Accountability) และความโปร่งใส (Transparency)

ภาคธุรกิจ ประชาชน และสังคม คาดหวังผลงาน (Regulatory Outcome) จากหน่วยงานที่กำกับดูแลอุตสาหกรรม และคาดหวังให้มีการใช้ทรัพยากรสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งกระบวนการที่ถูกต้องตามหลักกฎหมาย โดยทั่วไป หน่วยงานที่กำกับดูแลอุตสาหกรรม จะมีภาระ

รับผิดชอบต่อ 3 กลุ่มนี้ ได้แก่ (1) ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ (2) ผู้ถูกกำกับดูแล และ (3) ภาคสาธารณะ
จำแนกได้ดังต่อไปนี้

ความรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติ

ในการแสดงความรับผิดชอบต่อความโปร่งใสในนั้น ควรมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

- ควรระบุความคาดหวังสำหรับหน่วยงานผู้กำกับดูแลไว้อย่างชัดเจนและควรเผยแพร่ภายใน
แผนองค์กรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- หน่วยงานผู้กำกับดูแลควรรายงานต่อรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการกำกับดูแลด้านกฎหมาย
เกี่ยวกับมาตรการและการตัดสินใจที่สำคัญทั้งหมดเป็นประจำ และตามที่ร้องขอ
- รัฐบาลและ / หรือฝ่ายนิติบัญญัติควรตรวจสอบและทบทวนเป็นระยะว่า ทำงานได้ตาม
วัตถุประสงค์ภายใต้กฎหมายหรือไม่ เพื่ออำนวยความสะดวกในการตรวจสอบหน่วยงาน

หลักเกณฑ์ความรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติ มีกรอบวิเคราะห์
ได้จากประเด็นดังต่อไปนี้

- รัฐมนตรีหรือหน่วยงานผู้กำกับดูแลอื่นๆ ให้คำแถลงความคาดหวังเป็นลายลักษณ์อักษร
ต่อหน่วยงานผู้กำกับดูแลหรือไม่ ถ้าไม่มีการจัดเตรียมความคาดหวังของหน่วยงาน
ผู้กำกับดูแลอย่างไร
- หน่วยงานผู้กำกับดูแลเผยแพร่แผนขององค์กร โดยสรุปว่าหน่วยงานผู้กำกับดูแลตั้งใจ
ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดโดยกฎหมาย และคำแถลงความคาดหวังของรัฐมนตรี
หรือหน่วยงานที่กำกับดูแลที่เหมาะสมหรือไม่
- เมื่อใดจะมีการทบทวนและแก้ไขคำแถลงความคาดหวังและแผนขององค์กร
- มีข้อกำหนดทางกฎหมายในการจัดทำรายงานประจำปี หรือเป็นประจำ และสำหรับมาตรการ
การตัดสินใจที่สำคัญทั้งหมดที่จะรายงานต่อสภานิติบัญญัติหรือไม่
- ตัวบ่งชี้ประสิทธิภาพที่ตกลงกันให้ข้อมูลที่เพียงพอและชัดเจน สามารถประเมินประสิทธิภาพ
ของหน่วยงานผู้กำกับดูแลได้ตลอดช่วงความรับผิดชอบหรือไม่

ความรับผิดชอบต่อหน่วยงานภายใต้การควบคุม

- ควรจัดให้หน่วยงานภายใต้หน่วยงานผู้กำกับดูแลมีข้อมูลและการเข้าถึงกระบวนการอุทธรณ์
ได้อย่างสะดวก และหน่วยงานผู้กำกับดูแลควรสร้างและเผยแพร่กระบวนการสำหรับการ
ตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการตัดสินใจที่ได้รับมอบหมายที่สำคัญในระยะยาว

- หน่วยงานที่ได้รับการควบคุมควรมีสื่อหรือช่องทางติดต่อที่มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผ่านกระบวนการพิจารณาคดี หากหน่วยงานผู้กำกับดูแลได้ใช้อำนาจเกินกว่าที่กำหนดไว้
- หน่วยงานผู้กำกับดูแลอาจยกเลิกการตัดสินใจอันเป็นผลมาจากการอุทธรณ์ได้

ความรับผิดชอบและความโปร่งใสต่อหน่วยงานภายใต้การควบคุม มีหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

- หน่วยงานผู้กำกับดูแลจัดเตรียมเอกสารคำแนะนำเกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์และระบบให้กับหน่วยงานภายใต้การควบคุมหรือไม่
- กระบวนการของหน่วยงานผู้กำกับดูแลในการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการตัดสินใจด้านกฎระเบียบที่สำคัญคืออะไร
- หน่วยงานที่ได้รับการควบคุม ได้รับคำแนะนำว่ามีการทบทวนภายในเกี่ยวกับการตัดสินใจด้านกฎระเบียบที่ได้รับมอบหมายอย่างมีนัยสำคัญเมื่อได้รับแจ้งผลของการตัดสินใจหรือไม่
- มีสิทธิในการอุทธรณ์ผ่านกระบวนการยุติธรรมสำหรับหน่วยงานภายใต้การควบคุมหรือไม่
- ผลของการอุทธรณ์ระบุว่าหน่วยงานผู้กำกับดูแลสามารถยกเลิกคำตัดสินได้หรือไม่
- กระบวนการนี้โปร่งใสและดำเนินการตามระยะเวลาหรือไม่
- หน่วยตรวจสอบภายในแยกออกจากหน่วยงานตัดสินใจได้หรือไม่

ความรับผิดชอบและความโปร่งใสต่อสาธารณะ

การแสดงความรับผิดชอบและความโปร่งใสต่อสาธารณะ มีลักษณะดังประเด็นดังต่อไปนี้

- การบังคับใช้นโยบายและการทบทวนการตัดสินใจควรเปิดเผยต่อสาธารณะ
- หน่วยงานที่กำกับดูแลควรตระหนักถึงความรับผิดชอบพิเศษของตนในการดูแลให้สมาชิกของสาธารณชน และมีช่องทางการร้องเรียนและการแก้ไข
- การตัดสินใจของหน่วยงานผู้กำกับดูแลมีการเปิดเผยเหตุผลต่อสาธารณะ ในกรณีที่ไม่มีความชัดเจนด้านนโยบายสาธารณะที่ชัดเจน ควรมีโอกาสในการทบทวนการตัดสินใจด้านกฎระเบียบอย่างเป็นอิสระ

ซึ่งการแสดงความรับผิดชอบต่อความโปร่งใสสาธารณะ สามารถวิเคราะห์จากประเด็น ดังต่อไปนี้

- หน่วยงานผู้กำกับดูแลได้เผยแพร่ นโยบายการปฏิบัติงานหรือไม่
- มีเหตุผลด้านนโยบายสาธารณะที่ดีในการไม่เผยแพร่ข้อมูลนี้หรือไม่ เหตุผลอะไร

- ข้อมูลเกี่ยวกับบทวิจารณ์และกระบวนการอุทธรณ์สามารถเข้าถึงและสื่อสารในรูปแบบที่เข้าใจง่ายหรือไม่
- มีการเผยแพร่การตัดสินใจและเหตุผลของหน่วยงานผู้กำกับดูแลต่อสาธารณะหรือไม่
- มีเหตุผลที่ชัดเจนในการตัดสินใจด้านกฎระเบียบซึ่งไม่ควรอยู่ภายใต้การทบทวนภายในและการอุทธรณ์จากภายนอก
- การตัดสินใจใดที่ประชาชนสามารถร้องเรียนได้หรือไม่ และประชาชนสามารถอุทธรณ์การตัดสินใจได้จากเหตุผลใด
- ในระหว่างขั้นตอนการอุทธรณ์ คำตัดสินจะถูกระงับหรือถูกยกเลิกหรือไม่หรือยังคงมีผลบังคับใช้จนกว่าจะมีการตัดสิน

3.5.5 มิติที่ 5: การเข้าหาผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Engagement)

ความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์

ในการแสดงความสอดคล้องเพื่อให้เข้ากับวัตถุประสงค์ ควรปฏิบัติตาม ดังนี้

- หน่วยงานผู้กำกับดูแลควรดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ โดยมีจุดมุ่งหมายกับหน่วยงานภายใต้การควบคุมและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ โดยมุ่งเน้นไปที่การปรับปรุงการดำเนินงานและผลลัพธ์ที่จะเกิดจากการดำเนินการ
- ควรกำหนดให้เป็นแนวทางการมีส่วนร่วมเพื่อความโปร่งใส และให้ความสำคัญกับกลไกในการปรึกษาหารือกับหน่วยงานภายใต้การควบคุมดูแล

โดยกรอบการมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดความสอดคล้องวิเคราะห์ได้ ดังนี้

- การมีส่วนร่วมในรูปแบบใดที่จะได้รับประโยชน์จากการสนับสนุนทางกฎหมาย
- กลไกการมีส่วนร่วมได้รับอนุญาตหรือได้รับการสนับสนุนหรือไม่

การหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อน

- กระบวนการมีส่วนร่วมที่ใช้ควรป้องกันความขัดแย้งทางผลประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้น และป้องกันความเสี่ยงที่หน่วยงานที่กำกับดูแลอาจถูกจับโดยผลประโยชน์พิเศษ หรือผลประโยชน์ทับซ้อน

ซึ่งมีกรอบการวิเคราะห์ ดังนี้

- กระบวนการมีส่วนร่วมจัดการกับความขัดแย้งทางผลประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้นของผู้เข้าร่วมและป้องกันความเสี่ยงที่หน่วยงานผู้กำกับดูแลอาจถูกจับโดยผลประโยชน์พิเศษได้อย่างไร

- กลไกที่ใช้ในการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการมีอะไรบ้าง
- กลไกการมีส่วนร่วมจะถูกนำมาใช้เมื่อใด
- มีการให้ข้อเสนอแนะแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับผลลัพธ์ของการมีส่วนร่วมหรือไม่

3.5.6 มิติที่ 6: ได้รับงบประมาณเพียงพอ (Funding)

งบประมาณที่หน่วยงานผู้กำกับดูแลได้รับจัดสรรต้องมากเพียงพอต่อการรักษาไว้ซึ่งความเป็นกลางในการแทรกแซงตลาด (Impartiality) และการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ

การทำให้เกิดผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพ

- ระดับเงินทุนควรเพียงพอที่จะทำให้หน่วยงานผู้กำกับดูแลดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดโดยรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- กระบวนการจัดหาเงินทุนควรโปร่งใสมีประสิทธิภาพและเรียบง่ายที่สุด

การดำเนินงานเพื่อผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพ มีหลักเกณฑ์การพิจารณาและปฏิบัติ ดังนี้

- หน่วยงานผู้กำกับดูแลต้องการเงินทุนเท่าใดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์
- การปฏิบัติตามภาระหน้าที่ทางกฎหมายของหน่วยงานผู้กำกับดูแลอิสระนอกจากหน้าที่หลักมีค่าใช้จ่ายเท่าใด เช่น การระดมทุนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามที่กฎหมายกำหนด การรายงานประจำปี ฯลฯ
- รายงานประจำปีของหน่วยงานผู้กำกับดูแลอิสระ (หรือรายงานประจำปีของกระทรวง ในกรณีของหน่วยงานผู้กำกับดูแลระดับรัฐมนตรี) เปิดเผยสัดส่วนของรายได้จากการระดมทุนงบประมาณ และจากแหล่งอื่นๆ

การกู้ยืมต้นทุน

- หน่วยงานผู้กำกับดูแลไม่ควรกำหนดระดับค่าธรรมเนียมการกู้ยืมต้นทุนหรือขอบเขตของกิจกรรมที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมโดยไม่มีกำกับการกำกับดูแลเป็นระยะเวลาอันยาวนาน โดยควรเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายและคำแนะนำด้านค่าธรรมเนียมที่กำหนดโดยรัฐบาล

ซึ่งการกู้ยืมต้นทุนเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย มีหลักเกณฑ์การพิจารณา ดังนี้

- การกู้ยืมต้นทุนตามกฎหมายข้อบังคับ
- การกู้ยืมต้นทุนกำหนดภาระหรือค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นให้กับหน่วยงานที่มีการควบคุมซึ่งไม่สามารถพิสูจน์ได้หรือไม่

- หากมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากหน่วยงานที่ได้รับการควบคุมเพื่อให้กองทุนแก่หน่วยงานผู้กำกับดูแล ค่าธรรมเนียมเหล่านี้จะเป็นสัดส่วนกับค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานเหล่านี้กำหนดไว้ในหน่วยงานผู้กำกับดูแลหรือไม่
- รายงานประจำปีของหน่วยงานผู้กำกับดูแลอิสระหรือกระทรวงระบุรายละเอียดและรายได้ทั้งหมดของหน่วยงานผู้กำกับดูแลจากการระดมทุนงบประมาณค่าธรรมเนียมการกู้คืนค่าปรับและค่าปรับหรือไม่
- ระดับของค่าธรรมเนียมการกู้คืนต้นทุนและขอบเขตของกิจกรรมเป็นไปตามค่าธรรมเนียมที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีหรือสภานิติบัญญัติแทนหน่วยงานผู้กำกับดูแลหรือไม่

ค่าใช้จ่ายในการฟ้องร้องและบังคับคดี

- ในกรณีที่ที่มีค่าใช้จ่ายที่ไม่สามารถคาดเดาได้ หน่วยงานผู้กำกับดูแลควรปฏิบัติตามกระบวนการในการขอรับเงินทุนสำหรับการดำเนินการของศาลที่ไม่ได้คาดหมายไว้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะและสอดคล้องกับระดับความเป็นอิสระของหน่วยงานผู้กำกับดูแล

โดยพิจารณาจาก

- มีกระบวนการในการยื่นขอเงินทุนสำหรับการดำเนินคดีที่เกิดขึ้นไม่คาดคิดไว้อย่างชัดเจนหรือไม่

การระดมทุนจากหน่วยงานภายนอก

- หน่วยงานผู้กำกับดูแลควรให้ทุนเฉพาะหน่วยงานอื่นๆ เพื่อส่งมอบกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น ข้อมูลและการศึกษาเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือการวิจัยเพื่อแจ้งลำดับความสำคัญของหน่วยงานที่กำกับดูแล
- การระดมทุนของตัวแทนหรือองค์กรสนับสนุนนโยบายใดๆ ควรเป็นความรับผิดชอบของกระทรวงที่เกี่ยวข้องไม่ใช่หน่วยงานผู้กำกับดูแล

ซึ่งการระดมทุนจากหน่วยงานอื่นๆ นอกองค์กรภายใต้การกำกับดูแลจากหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้น จะใช้กรอบการพิจารณา ดังนี้

- กิจกรรมการระดมทุนทั้งหมดช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานผู้กำกับดูแลหรือไม่ อย่างไร
- หน่วยงานผู้กำกับดูแลให้เงินทุนแก่หน่วยงานภายนอกเพื่อสนับสนุนกระบวนการของรัฐบาลหรือไม่

3.5.7 มิติที่ 7: การประเมินประสิทธิภาพการทำงาน (Performance Evaluation)

การระบุขอบเขตของการทำงาน

- ควรจัดให้มีการตรวจสอบจากองค์กรอิสระภายนอกอย่างสม่ำเสมอ
- หน่วยงานผู้กำกับดูแลควรกำหนดถึงขอบเขตของอำนาจที่จะได้รับและข้อตกลงอย่างชัดเจน
- หน่วยงานผู้กำกับดูแลควรกำหนดว่าจะมีการประเมินการตัดสินใจ การดำเนินการ และการแทรกแซงด้านกฎระเบียบใดในการประเมินผลการปฏิบัติงาน
- หน่วยงานผู้กำกับดูแลควรดำเนินการทบทวนกฎระเบียบเป็นระยะ และควรประเมินกิจกรรมและการตัดสินใจของตนอย่างต่อเนื่องภายใต้อำนาจของกฎหมายและคำนึงถึงมุมมองของผู้มีส่วนได้เสียภายนอก

การระบุขอบเขตของการทำงานเพื่อการประเมินประสิทธิภาพสูงสุดในการทำงาน มีกรอบการวิเคราะห์ ดังต่อไปนี้

- อำนาจของหน่วยงานที่กำกับดูแลภายในกฎหมายคืออะไร
- เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้สำหรับควบคุมในแผนกลยุทธ์และแผนธุรกิจ
- กิจกรรมใดของหน่วยงานที่กำกับดูแลที่ควรได้รับการประเมิน
- หน่วยงานใดควรดำเนินการประเมินหน่วยงานผู้กำกับดูแล

การพัฒนาตัวบ่งชี้ (Developing indicators)

- หน่วยงานผู้กำกับดูแลควรพิจารณาว่าตัวบ่งชี้ในการปฏิบัติงานใดสามารถใช้เพื่อแสดงให้เห็นถึงระบบกระบวนการและขั้นตอนที่ใช้ภายในองค์กร เพื่อให้งานสำเร็จ และตัวชี้วัดผลลัพธ์ใดที่สามารถเชื่อมโยงกับการดำเนินการของหน่วยงานผู้กำกับดูแลเพื่อแสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์เชิงกลยุทธ์ รวมถึงการแทรกแซงที่อาจเกิดขึ้น
- ควรใช้การเปรียบเทียบ และความเชี่ยวชาญและการประเมินผล

โดยข้อปฏิบัติเพื่อให้หน่วยงานที่กำกับดูแลรวบรวมข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพสามารถวิเคราะห์ได้ดังต่อไปนี้

- ประสิทธิภาพของอุตสาหกรรมและตลาด เช่น จำนวนข้อผิดพลาดของเครือข่าย
- การส่งมอบการปฏิบัติงาน/บริการ เช่น จำนวนการตรวจสอบ
- ผลการดำเนินงานขององค์กร/การกำกับดูแลกิจการ เช่น จำนวนการฝึกอบรมพนักงาน

- คุณภาพของกระบวนการกำกับดูแล เช่น การปฏิบัติตามกฎระเบียบและมาตรฐานอุตสาหกรรม
- การปฏิบัติตามภาระผูกพันทางกฎหมาย เช่น จำนวนการอุทธรณ์ที่ประสบความสำเร็จ
- ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ เช่น ระดับการแข่งขัน
- ผลการดำเนินงานทางการเงิน เช่น ต้นทุนทางตรงหรือทางอ้อม

การประเมินประสิทธิภาพ

การประเมินประสิทธิภาพ มีลักษณะ ดังนี้

- จุดประสงค์หลักของการประเมินประสิทธิภาพ คือ เพื่อรักษาและผลักดันการปรับปรุงประสิทธิภาพของตัวควบคุม
- ควรมีการเผยแพร่เกณฑ์และผลการประเมินผลการปฏิบัติงาน
- เกณฑ์การประเมินผลงานควรสะท้อนให้เห็นผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานผู้กำกับดูแล

การประเมินประสิทธิภาพ มีกรอบการวิเคราะห์ ดังนี้

- มีการเผยแพร่การประเมินผลการปฏิบัติงานหรือไม่
- มีการนำเสนอการประเมินผลการปฏิบัติงานต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือไม่
- มีการใช้การประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อวางแผนกลยุทธ์ โปรแกรมงาน และกิจกรรมในอนาคตหรือไม่
- การประเมินผลการปฏิบัติงานใช้เพื่อประเมินผลงานส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานผู้กำกับดูแลหรือไม่

บทที่ 4

ผลการศึกษาแนวโน้มของเทคโนโลยีที่กระทบต่อ การดำเนินงานของ กสทช.

กิจการสื่อสารโทรคมนาคมเป็นอุตสาหกรรมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การเข้ามาของเทคโนโลยีดิจิทัลและอุปกรณ์สื่อสารเคลื่อนที่มีราคาในระดับที่เข้าถึงได้ เปิดช่องทางในการรับข้อมูลเนื้อหา ข่าวด้าน ในปริมาณที่เป็นไปไม่ได้ในอดีต ดังนั้น กสทช. ซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทกำกับดูแลทั้งเรื่องทรัพยากรด้านการสื่อสารโทรคมนาคมของประเทศ และการกำกับดูแลด้านเนื้อหา จึงควรรับทราบถึงความเคลื่อนไหวและแนวโน้มการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และเทคโนโลยีดิจิทัลในอุตสาหกรรมต่างๆ

ในปีที่ผ่านมา ประชากรโลกประมาณครึ่งหนึ่งสามารถเชื่อมต่อและเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ จนกระทั่งได้กลายมาเป็นหนึ่งในเครือข่ายเชื่อมโยงที่สำคัญที่สุดของมนุษย์ ทิศทางการพัฒนาทางดิจิทัลในอนาคตกำลังปรับเปลี่ยนไปตามรูปแบบการใช้ประโยชน์ ซึ่งในปัจจุบันกำลังส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของหลายๆ ประเทศ สภาเศรษฐกิจโลกได้คาดการณ์ว่าในปี 2565 ร้อยละ 60 ของผลผลิตมวลรวมของประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) จะถูกเชื่อมโยงเข้ากับดิจิทัลไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าดิจิทัลจะช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม แต่ยังมีโอกาสก่อให้เกิดความเสี่ยงบางประการเช่นเดียวกัน เช่น การกีดกันประชากรกลุ่ม การกระจุกตัวของอำนาจและความมั่งคั่ง รวมถึงการขาดเสถียรภาพของสังคม ความร่วมมือจากผู้มีส่วนได้เสียในแต่ละกลุ่มจึงจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อพัฒนาแนวทางการใช้ดิจิทัลที่เหมาะสมและส่งเสริมการเติบโตร่วมกันทั้งทางสังคมและเศรษฐกิจ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับไทย การศึกษาแนวโน้มในระดับโลกเหล่านี้จะช่วย กตป. และ กสทช. พร้อมปรับตัว ปรับปรุงกลไกกฎระเบียบ และเตรียมพร้อมมาตรการส่งเสริมการเติบโตของระบบนิเวศในส่วนแรก ที่ปรึกษาได้สรุปผลการศึกษาของ World Economic Forum (2016) ว่าด้วยการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 4 หรือ The Fourth Industrial Revolution ต่อมาเป็นการศึกษาของ World Economic Forum (2021) ว่าด้วยเรื่องเทคโนโลยี 5G โดยเนื้อหาที่ปรากฏจะประกอบไปด้วยผลกระทบของ 5G และแนวทางการวางกฎระเบียบ และในลำดับสุดท้าย เป็นการศึกษานโยบายของเทคโนโลยีในกิจการสื่อสารโทรคมนาคมในประเทศกรณีศึกษา

4.1 การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 4 (The Fourth Industrial Revolution)

การเข้ามาของดิจิทัลจึงเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของผู้คน รวมถึงส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมในยุคปัจจุบันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในการศึกษาส่วนนี้ ที่ปรึกษาได้รวบรวมข้อมูลแนวโน้มและประเด็นท้าทายที่พึงระวังซึ่งไทยควรให้ความสำคัญ และนำมาเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อไป

4.1.1 การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการเข้ามาของดิจิทัล

การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 4 หรือ The Fourth Industrial Revolution นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงสู่ยุคดิจิทัลที่รวดเร็วยิ่งขึ้น (Digitization) ส่งผลให้เกิดเกิดการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมไปอย่างก้าวกระโดด ในขณะที่เดียวกันยังส่งเสริมให้รัฐบาลสามารถพัฒนาและบังคับใช้นโยบายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้น ความท้าทายสำคัญในปัจจุบันต่ออนาคตของเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัลในอนาคต คือการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีดิจิทัลให้เกิดประโยชน์สูงสุดในวงกว้าง ซึ่งมีประเด็นความท้าทายปลีกย่อยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

➤ การเข้าถึงและการรับเอาดิจิทัลมาใช้ (Access and Adoption)

ประชากรจำนวนกว่า 4 พันล้านคนทั่วโลกยังขาดการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต ในขณะที่ร้อยละ 15 จากทั้งหมดยังขาดการเข้าถึงไฟฟ้า และกว่าร้อยละ 31 ยังขาดการเข้าถึงเทคโนโลยี 3G¹ แสดงให้เห็นถึงปัญหาความไม่เท่าเทียมกัน และมีแนวโน้มว่าขยายตัวมากยิ่งขึ้นทั้งในและระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในประเด็นด้านการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของประชาชนที่อาศัยในพื้นที่ห่างไกล การประสานความร่วมมือเพื่อพัฒนาในหลายๆ มิติ เช่น โครงสร้างพื้นฐาน การเงิน การศึกษา และการสร้างสรรค์เนื้อหาต่างๆ จึงเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งจะช่วยลดช่องว่างของความไม่เท่าเทียมได้มากขึ้น

➤ เทคโนโลยีเกิดใหม่ (Emerging Technologies)

เทคโนโลยีเกิดใหม่จำนวนมากได้เข้ามาเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินงานในทุกภาคส่วน จนกระทั่งเทคโนโลยีเหล่านี้กลายเป็นเรื่องปกติทั่วไป (Status Quo) ตัวอย่างสำคัญของเทคโนโลยีที่เปลี่ยนรูปแบบการผลิตของอุตสาหกรรม ได้แก่ เทคโนโลยีการพิมพ์สามมิติ Blockchain ปัญญาประดิษฐ์ และหุ่นยนต์ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่านวัตกรรมและเทคโนโลยีบางอย่างจะยังอยู่ในขั้นเริ่มต้นของการพัฒนา แต่นวัตกรรมและเทคโนโลยีเหล่านี้ได้ถูกพัฒนาขึ้นจากฐานความรู้ที่สามารถเชื่อมโยงกัน

¹ Future of Digital Economy and Society, World Economic Forum (2017)

ได้ ทำให้การเติบโตของนวัตกรรมและเทคโนโลยีเหล่านี้ในอนาคตมีแนวโน้มว่าจะเป็นไปได้ด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น

แต่ละประเทศจึงจำเป็นต้องพัฒนามาตรฐานและหลักเกณฑ์ของสังคมเพื่อรองรับการใช้งานเทคโนโลยีเกิดใหม่ ให้ครอบคลุมประเด็นต่างๆ ทั้งในด้านมนุษยธรรม สังคม เศรษฐกิจ และประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม ที่อาจจะได้รับผลกระทบจากการใช้เทคโนโลยีเกิดใหม่เหล่านี้ด้วย

➤ การเปลี่ยนแปลงเชิงดิจิทัล (Digital Transformation)

การยกระดับด้านเทคโนโลยีที่รวดเร็วส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำธุรกิจและรูปแบบของธรรมาภิบาล บริษัทต่างๆ ตอบสนองต่อรูปแบบการบริโภคและรูปแบบการเข้าถึงลูกค้าที่เปลี่ยนแปลงไป จนกระทั่งนำไปสู่การปรับปรุงรูปแบบการทำธุรกิจใหม่ ในส่วนของภาคสังคมเองก็ได้รับผลกระทบเชิงบวกจากการใช้งานเทคโนโลยีดิจิทัล (Digitization) เห็นได้จากคุณภาพชีวิตของประชาชนที่ดีขึ้นทั้งในด้านสุขภาพ การศึกษา สภาพแวดล้อม และผลผลิตการทำงาน อย่างไรก็ตาม การใช้งานเทคโนโลยีดิจิทัลเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบเชิงลบต่อภาคแรงงาน เนื่องจากการใช้งานเทคโนโลยีดิจิทัลแม้อาจสร้างอาชีพใหม่ที่มีคุณภาพสูงในบางสาขาได้ แต่ในขณะเดียวกันก็อาจทำลาย แทนที่ หรือลดบทบาทของอาชีพในสาขาอื่นๆ ซึ่งอาจทำให้เกิดการเพิ่มช่องว่างด้านสังคมและเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นได้

➤ ความเชื่อมั่นในข้อมูล และความสามารถในการรับมือการโจมตีทางดิจิทัล (Trust in Data and Digital Resilience)

การเติบโตของปริมาณข้อมูลสารสนเทศแสดงให้เห็นถึงความเสี่ยงด้านข้อมูลสารสนเทศที่เพิ่มขึ้น เครือข่ายต่างๆ ทั่วโลกได้ขยายตัวและเชื่อมโยงกันมากยิ่งขึ้น ทำให้ผู้บริหารธุรกิจและภาครัฐจะต้องสร้างความเชื่อมั่นในการรักษาความปลอดภัยดิจิทัลและการวางแผนการฟื้นฟูสภาพดิจิทัลไว้ การกำหนดกลยุทธ์ในการป้องกัน และตอบสนองต่อความเสี่ยงจึงเป็นสิ่งจำเป็น โดยภาครัฐจะต้องพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์ด้านไซเบอร์เข้าไปในแผนธุรกิจของตน ในขณะเดียวกัน ภาครัฐยังจำเป็นต้องมีความรับผิดชอบต่อการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่สถาบัน ให้สามารถตอบสนองต่อการโจมตีทางไซเบอร์ได้อย่างเหมาะสม

➤ ธรรมาภิบาลและนโยบายที่เกี่ยวข้อง (Policy and Governance)

ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีดิจิทัลส่งผลให้เกิดความท้าทายเชิงนโยบายและกฎหมายเพื่อควบคุมการใช้เทคโนโลยีต่างๆ ในขณะเดียวกันยังต้องรักษาความคล่องตัวและประสิทธิภาพในการทำงานไปพร้อมๆ กัน เนื่องจากในปัจจุบันโลกได้ถูกขับเคลื่อนโดยข้อมูลจำนวนมาก การกระบวนการ

วิเคราะห์และคาดการณ์เริ่มมีความซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งภาคประชาชนหรือผู้ใช้งานเทคโนโลยีต่างๆ อาจยังมีข้อกังวลหรือข้อกังขาในประเด็นต่างๆ ดังนั้น ธรรมชาติและนโยบายต่างๆ จึงต้องมีความโปร่งใส ยั่งยืน เป็นธรรมและชอบด้วยกฎหมายในด้านข้อมูลเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

➤ ธรรมชาติของข้อมูล (Data Governance)

กระแสข้อมูลดิจิทัลที่ไหลไปมาระหว่างประเทศ บริษัท และประชาชนเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจและนวัตกรรมที่สำคัญ การวิเคราะห์ข้อมูลเหล่านี้สามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจมหาศาล รวมทั้งเพิ่มโอกาสในการสร้างมูลค่าเพิ่มจากข้อมูล และการสร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ อย่างไรก็ตาม กระแสข้อมูลจำนวนมากมหาศาลได้สร้างความเป็นกังวลในประเด็นความเป็นส่วนตัวของข้อมูล ความปลอดภัยของข้อมูล และการปรับปรุงกฎระเบียบให้ทันต่อการใช้งานข้อมูลในปัจจุบัน ดังนั้น การกำหนดกรอบนโยบายที่เหมาะสม มีความคล่องตัว เพื่อที่จะกระตุ้นการใช้ประโยชน์จากข้อมูลให้เกิดประโยชน์สูงสุด และสร้างธรรมชาติของข้อมูลจึงเป็นสิ่งจำเป็น อันจะช่วยพัฒนาระดับการเติบโตของเศรษฐกิจและสังคมได้

4.1.2 แนวโน้มด้านเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัลระดับโลก

สภาเศรษฐกิจโลกได้ระบุประเด็นสำคัญที่ต้องคำนึงถึงเมื่อนำเทคโนโลยีดิจิทัลไปใช้ประโยชน์เพื่อทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนี้

➤ ความปลอดภัยของผู้คนและระบบ (Securing People and Processes)

การเติบโตของข้อมูลบนโลกดิจิทัลนำมาซึ่งความเสี่ยงต่างๆ โดยเฉพาะในประเด็นด้านภัยคุกคามทางไซเบอร์ ที่อาจส่งผลให้การนำดิจิทัลไปใช้เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมไม่เกิดคุณค่าสูงสุด จากการคาดการณ์ของสภาเศรษฐกิจโลกในปี 2561 ภัยคุกคามทางไซเบอร์ก็ทำให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจไม่ต่ำกว่า 400,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือเฉลี่ย 3.62 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ต่อเหตุการณ์แต่ละครั้งที่เกิดขึ้น เฉพาะในช่วงต้นของปี 2561 บันทึกข้อมูล 4,000 ล้านรายการถูกโจมตีโดยผู้ก่อการร้ายทางไซเบอร์ ก่อให้เกิดความสูญเสียหรือการขโมยข้อมูลเฉลี่ย 1 ล้านรายการต่อชั่วโมง ระบบป้องกันที่ไม่เพียงพอไม่เพียงแต่ทำให้ข้อมูลถูกขโมยหรือสูญหายเท่านั้น แต่ยังส่งผลต่อเนื่องถึงความไว้วางใจในการรวมข้อมูลให้เป็นหนึ่งเดียว (Data Integrity) เช่น ข้อมูลกระบวนการในโรงงาน เนื่องจากข้อมูลดังกล่าวอาจถูกทำให้ผิดเพี้ยนไปจากเดิมจนกระทั่งกระทบต่อการวางแผนหรือตัดสินใจบางประการได้

แม้ว่าการโจมตีทางไซเบอร์ส่วนใหญ่มักเป็นอาชญากรรมที่ก่อขึ้นเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก แต่ในปัจจุบัน หน่วยงานเอกชนหรือภาครัฐเริ่มมีการให้เงินทุนสนับสนุนเพื่อการโจมตีทางด้านไซเบอร์มากขึ้น โดยกลุ่มที่ตกเป็นเป้าหมายการโจมตีสูงสุดในปัจจุบันคือระบบสาธารณสุข ภูมิภาค น้ำมัน และก๊าซธรรมชาติ รวมถึงอุตสาหกรรมการผลิตบางแห่ง จากรายงานของ Accenture ในปี 2561 ระบุว่า ผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีในอุตสาหกรรมกว่าร้อยละ 66 ในอุตสาหกรรมน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ มีความเห็นว่าการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัล การโจมตีกลุ่มเหล่านี้สร้างความสูญเสียอย่างมากให้แก่เศรษฐกิจของประเทศ

การโจมตีที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ จะถูกดำเนินการอย่างเป็นระบบและเป็นความลับ เพื่อลดทอนอำนาจในการสั่งการของเป้าหมายและความเชื่อมั่นของสาธารณชน นอกจากนี้ อาชญากรทางไซเบอร์ยังอาจใช้ข้อมูลและทรัพยากรสาธารณะที่ได้มาเพื่อขยายขอบเขตการคุกคามไปจนถึงธุรกิจและบุคคลทั่วไปที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเป้าหมายการโจมตี ความเสี่ยงเหล่านี้อาจส่งผลให้เกิดขึ้นของนวัตกรรมต่างๆ เป็นไปได้ยาก เนื่องจากผู้ใช้งานขาดความเชื่อมั่นในการใช้แพลตฟอร์มดิจิทัลต่างๆ ในการพัฒนาแบบจำลองทางธุรกิจหรือสังคมใหม่ๆ ขึ้นมา การแก้ไขปัญหเหล่านี้ไม่สามารถปล่อยให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หรือประเทศใดประเทศหนึ่งดำเนินการด้วยตนเองได้ แต่ต้องมีการผสมผสานความร่วมมือระหว่างกันเพื่อสร้างเครือข่ายดิจิทัลที่ปลอดภัยและยั่งยืนในระดับโลก

➤ การกำกับดูแลที่เชี่ยวชาญและกระฉับกระเฉง (Informed and Agile Governance)

ภายใต้การเปลี่ยนแปลงอันรวดเร็วของเทคโนโลยีและดิจิทัล องค์กรที่เคยกำกับดูแลผลกระทบทางสังคมจากเทคโนโลยีจำเป็นต้องปรับตัวมากยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกัน ความเชื่อมั่นของสาธารณชนทั่วโลกต่อสถาบันเหล่านี้เริ่มมีแนวโน้มลดลงเช่นเดียวกัน จากการศึกษาของ Edelman Trust Barometer ในปี 2561 ผลสำรวจจากผู้ตอบแบบสอบถามกว่า 1,000 รายใน 28 ชาติให้เห็นว่า จากการสูญเสียความเชื่อมั่นต่อสื่อรายต่างๆ ส่งผลให้ผู้ตอบแบบสอบถามกว่าร้อยละ 56 ไม่ทราบว่ามีนักการเมืองคนใดมีความน่าเชื่อถือ ในขณะที่ร้อยละ 42 ไม่ทราบว่ามีผลิตภัณฑ์หรือแบรนด์สินค้าใดที่น่าเชื่อถือเช่นเดียวกันอีกร้อยละ 59 ที่ให้ความเห็นว่าสิ่งใดเหมาะสมหรือไม่เหมาะสม ทั้งนี้ มีการคาดว่าความเชื่อมั่นที่ลดลงนี้ เป็นผลมาจากการปรับตัวเข้าสู่เทคโนโลยีและดิจิทัลที่เป็นไปอย่างยากลำบาก ดังนั้น จึงต้องมีแนวทางที่ยืดหยุ่นและรวดเร็วในประเด็นเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นใหม่ และรับเอาเทคโนโลยีดังกล่าวมาใช้ในการสร้างแบบจำลองธุรกิจและปฏิสัมพันธ์ทางสังคม

ความเข้าใจในรูปแบบพฤติกรรมที่ได้รับการยอมรับร่วมกันเป็นพื้นฐานสำคัญต่อการสร้างความน่าเชื่อถือในสังคม กฎระเบียบและการกำกับดูแลมักเป็นที่ยอมรับได้ง่าย หากเชื่อมโยงไปถึงประเด็นพื้นฐานที่สำคัญของสำคัญที่ได้รับการยอมรับมายาวนาน เช่น สัญลักษณ์จราจร และช่วยให้ผู้คนสามารถปฏิบัติตามกฎระเบียบดังกล่าวได้ด้วยความมั่นใจ อย่างไรก็ตาม กลไกการกำกับดูแลแบบดั้งเดิม

เช่นนี้อาจถูกท้าทายจากการเข้ามาของเทคโนโลยีดิจิทัลและอินเทอร์เน็ตได้ง่ายเช่นเดียวกัน เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมักเป็นการเปลี่ยนเชิงโครงสร้างและมีความรวดเร็วในการปรับเปลี่ยนสูง เช่น ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ยุทธศาสตร์ด้านดิจิทัลของหลายประเทศไม่ได้ระบุประเด็นด้านปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) เอาไว้ แต่ในปัจจุบัน AI ได้เข้ามามีบทบาทและถูกนำไปใช้งานในแทบทุกภาคส่วนอย่างแพร่หลาย ดังนั้นองค์กรต่างๆ จึงต้องมีความตื่นตัวในการสังเกต สามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็ว โดยยึดเอามนุษย์เป็นพื้นฐานในการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งนอกเหนือจากการกำหนดนโยบายเพื่อส่งเสริมแล้ว องค์กรเหล่านี้ยังต้องพิจารณาถึงไปถึง กฎหมาย (Contract Law) ประมวลหลักการปฏิบัติ (Code of Practice) และแนวทางการกำกับตัวเองของอุตสาหกรรม (Self-regulation)

➤ การเปลี่ยนผ่านด้านดิจิทัลอย่างยั่งยืน (Sustainable Digital Transformation)

การเปลี่ยนผ่านด้านดิจิทัลส่งผลให้บริษัทต่างๆ ในแต่ละอุตสาหกรรมต้องประเมินแบบจำลองทางธุรกิจของตนใหม่อีกครั้ง ในขณะเดียวกัน การเข้าถึงตลาดใหม่ที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม ส่งผลให้บริษัทจำเป็นต้องปรับแนวกลยุทธ์ด้วยเช่นเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ของสื่อ การสื่อสาร และการค้าปลีกในช่วงหลายปีที่ผ่านมาได้ส่งผลกระทบต่อภาคส่วนที่อ่อนไหว ทั้งภาคสาธารณสุข ธนาคาร ประกันภัย พลังงาน และยานยนต์ จากรายงาน Our Shared Digital Future ของสภาเศรษฐกิจโลก ในปี 2561 บริษัททั่วโลกได้สูญเสียค่าใช้จ่ายประมาณ 1.2 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ ในการเปลี่ยนผ่านองค์กรตนเองสู่ดิจิทัล อย่างไรก็ตาม มีเพียงแค่ร้อยละ 1 ของทั้งหมดเท่านั้นที่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ นอกจากนี้ หากพิจารณามูลค่าทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา พบว่าประมาณร้อยละ 70 มูลค่าที่สร้างขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว ถูกขับเคลื่อนมาจากข้อมูลที่เติบโตขึ้นในเครือข่ายดิจิทัล แนวโน้มนี้ยังถูกคาดว่าจะคงดำเนินต่อไปในอนาคตอันเนื่องมาจากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรด้านดิจิทัลที่มีอยู่เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจแต่ละราย

จากผลการสำรวจของ Edelman Trust Barometer พบว่าในปี 2561 ความเชื่อมั่นของสาธารณชนใน 28 ประเทศที่ดำเนินการสำรวจมีการลดลงเมื่อเทียบกับปี 2560 สอดคล้องกับรายงานของบริษัทด้านการประชาสัมพันธ์ Edelman ในปีเดียวกัน ซึ่งรายงานว่าความเชื่อมั่นในเทคโนโลยีของประชาชนที่ได้รับข้อมูลจากช่องทางต่างๆ ลดลงอย่างรวดเร็วในสหรัฐอเมริกา ฮองกง และฝรั่งเศส กว่าร้อยละ 7 ใน 10 ของกลุ่มตัวอย่างได้เปิดเผยถึงความหวาดกลัวต่อการแพร่กระจายของข่าวปลอม (Fake News) ส่งผลให้เทคโนโลยีใหม่ เช่น บล็อกเชน หรือรถยนต์ไร้คนขับ ได้รับความไว้วางใจน้อยกว่าเทคโนโลยีที่มีเผยแพร่มานานแล้ว โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหลักจริยศาสตร์ นอกจากนี้ ยังมีความกังวลเกี่ยวกับผลกระทบของเทคโนโลยีดิจิทัลต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การใช้พลังงานมหาศาลของศูนย์ข้อมูล/บล็อกเชน และขยะอิเล็กทรอนิกส์ การจัดตั้งมาตรฐานด้านจริยธรรมสำหรับเทคโนโลยีดิจิทัล

และการบรรลุเป้าหมายความเชื่อมั่นของลูกค้าจึงเป็นประเด็นสำคัญที่สุดซึ่งทำให้แต่ละองค์กรสามารถเปลี่ยนผ่านทางดิจิทัลได้เป็นอย่างดี

➤ การเข้าถึงและการนำมาใช้ (Access and Adoption)

แม้ว่าในหลายประเทศ การพัฒนาเทคโนโลยีดิจิทัล การนำไปใช้ และการเปลี่ยนผ่านจะเป็นไปอย่างก้าวกระโดด ในพื้นที่ที่ห่างไกลหลายแห่ง ประชาชนอีกจำนวนมากยังไม่สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ ซึ่งจากสถิติของ International Telecommunications Union (ITU) แสดงให้เห็นว่ามีเพียงร้อยละ 51.2 ของประชากรทั้งโลกเท่านั้นที่ใช้งานอินเทอร์เน็ตภายในสิ้นปี 2561 ในขณะเดียวกัน รายงาน The State of Broadband 2018: Broadband Catalyzing Sustainable Development จาก ITU ยังชี้ให้เห็นว่าอัตราการเติบโตของอินเทอร์เน็ตที่ขยายตัวอย่างมากในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา กำลังลดต่ำลงเนื่องจากอินเทอร์เน็ตได้เข้าถึงพื้นที่ซึ่งมีประชากรกระจุกตัวอยู่หนาแน่นเกือบทั้งหมดแล้ว

ช่องว่างระหว่างสังคมที่เข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ และยังไม่สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ จึงปรากฏให้เห็นเด่นชัดยิ่งขึ้นเมื่อเศรษฐกิจและสังคมเริ่มผูกโยงกับดิจิทัลมากยิ่งขึ้น การรองรับประชากรในกลุ่มหลังจึงเป็นความท้าทายอย่างยิ่งที่ต้องแก้ไขในยุคถัดไป หากประเทศต่างๆ มีเป้าหมายที่จะบรรลุเป้าหมายการพัฒนาตาม United Nations' Sustainable Development Goals ภาคสังคมและภาคธุรกิจจะเข้ามามีส่วนร่วมในเศรษฐกิจดิจิทัลได้ก็ต่อเมื่อภาครัฐสามารถจัดหาโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีที่เพียงพอ และพัฒนาทักษะของประชาชนในด้านที่เกี่ยวข้อง เช่น ความเข้าใจด้านเทคโนโลยี ความรู้ด้านภาษา ความพยายามในส่วนนี้อาจไม่สามารถลุล่วงได้หากภาครัฐเป็นผู้ขับเคลื่อนให้เกิดแต่เพียงฝ่ายเดียว ความร่วมมือจำเป็นต้องขยายไปสู่ภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น บริษัทเทคโนโลยี และบริษัทอื่นๆ นักลงทุน และองค์กรด้านการเงินระหว่างประเทศ เพื่อให้สังคมและประเทศสามารถบรรลุเป้าหมายทางดิจิทัลที่ตั้งเอาไว้ ทั้งในแง่ของการสร้างสภาพความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน และความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

➤ อัตลักษณ์ทางดิจิทัล (Good Digital Identities)

การพิสูจน์อัตลักษณ์ของบุคคลเป็นสิ่งจำเป็นในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ผ่านช่องทางดิจิทัล เช่น การลงคะแนนเสียง การเปิดบัญชีธนาคาร การทำธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ หรือการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคล การพิสูจน์อัตลักษณ์บนโลกดิจิทัลมีความซับซ้อนมากกว่าการแสดงเอกสารประจำตัวเพื่อยืนยันสถานะ เนื่องจากข้อมูลบนโลกดิจิทัลถูกจัดเก็บ จัดเก็บ และกระจายผ่านช่องทางที่หลากหลาย อัตลักษณ์ทางดิจิทัลจึงจำเป็นต้องเชื่อมโยงเข้ากับตัวกลางต่างๆ ทั้งโทรศัพท์มือถือ เช่น เซอร์ และเทคโนโลยี Internet of Things (IoT) ข้อมูลจากบริษัท Dashlane ซึ่งเป็นผู้ให้บริการทางดิจิทัลแสดงให้เห็นว่าภายในปี 2563 ผู้ใช้อินเทอร์เน็ตรายหนึ่งอาจมีบัญชีออนไลน์ (Online Account) เฉลี่ยมากกว่า 100

บัญชี การใช้เทคโนโลยีเพื่อพิสูจน์อัตลักษณ์ทางดิจิทัลจะยิ่งเพิ่มมากขึ้นทั้งในระดับอุตสาหกรรมและระดับประเทศ อย่างไรก็ตาม World Bank ได้คาดการณ์ว่าจะมีประชากรอีกประมาณ 1,000 ล้านคนที่ไม่มีอัตลักษณ์อย่างเป็นทางการบนโลกดิจิทัล ส่งผลให้กลุ่มคนเหล่านี้ไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของสังคมได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ

ในปัจจุบัน อัตลักษณ์ทางดิจิทัลยังไม่มีรูปแบบที่แน่ชัด โดยอาจอยู่ในรูปแบบของการรวมศูนย์ (Centralized) ซึ่งมีองค์กรกลางคอยกำกับดูแลข้อมูล เช่น Aadhaar Programme ของอินเดีย หรืออาจอยู่ในรูปแบบการกระจายออกจากศูนย์กลาง (Decentralized) ที่กำกับดูแลอย่างอิสระโดยผู้ใช้งาน เช่น ระบบของประเทศมัลตา (Malta) ที่อนุญาตให้ประชาชนสามารถควบคุมการเข้าถึงข้อมูลเอกสารหลักฐานทางการศึกษาของตนได้โดยอิสระ อย่างไรก็ตาม รูปแบบต่างๆ เหล่านี้มักมีความสะดวกสบายระดับความปลอดภัย และความเป็นส่วนตัวที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งเป็นประเด็นท้าทายสำหรับภาครัฐที่ต้องทำให้ประชาชนในประเทศมีความปลอดภัยสูงสุดบนโลกดิจิทัล ในขณะที่ต้องเคารพความเป็นส่วนตัวไปพร้อมๆ กัน

การพัฒนาอัตลักษณ์ทางดิจิทัลยังคงดำเนินอยู่บนข้อจำกัดต่างๆ ทั้งในแง่ของการกระจายตัวของข้อมูล การขาดมาตรฐานที่แน่ชัด หรือความไม่สมบูรณ์ของแนวทางกำกับดูแล ระบบอัตลักษณ์ที่ถูกสร้างขึ้นโดยไม่มีมาตรการด้านความปลอดภัยรองรับเพียงพอ เช่น การควบคุมดูแลและตรวจตราแบบเบ็ดเสร็จของภาครัฐ อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อผู้ใช้งานด้าน ยิ่งไปกว่านั้น การพัฒนายังจำเป็นต้องยึดเอาผู้ใช้งานเป็นศูนย์กลาง (User-centric Principle) ทั้งในด้านความเหมาะสมของรูปแบบการใช้งาน ความสะดวกสบายของผู้ใช้ ความปลอดภัย และความเป็นส่วนตัว การดำเนินการตามหลักการเบื้องต้นจะช่วยให้สร้างคุณค่าให้แก่ผู้ใช้งานบนโลกดิจิทัล และสร้างความเชื่อมั่นของผู้ใช้งานต่อองค์กรที่รับผิดชอบในการจัดการข้อมูลอัตลักษณ์เหล่านี้

➤ การเผยแพร่ข้อมูลและการได้รับอนุญาต (Data Sharing and Permissions)

ในปัจจุบัน ข้อมูลจำนวนมากกำลังถูกนำเข้าสู่ระบบดิจิทัล ก่อให้เกิดความกังวลในเรื่องสิทธิในการเผยแพร่ ความเป็นส่วนตัว และการขออนุญาต ที่สอดแทรกอยู่ในทุกกระบวนการตั้งแต่การจัดเก็บ การจัดการ และการส่งมอบข้อมูล ข้อมูลเหล่านี้ล้วนมีคุณค่าและสร้างมูลค่าให้กับผู้ใช้เมื่อนำไปปรับใช้ในสถานการณ์ที่เหมาะสม เช่น ข้อมูลสุขภาพของแต่ละบุคคล เมื่อนำมาเชื่อมโยงกับข้อมูลทางพันธุกรรมของ สามารถนำไปใช้เพื่อวางแผนป้องกันโรค (Preventive Health) และการรักษาแบบเฉพาะเจาะจง (Precision Medicine) ได้ การรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องได้มากเท่าไรก็ยิ่งส่งผลให้การรักษามีประสิทธิภาพมากขึ้นเท่านั้น หน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจึงพยายามเข้าถึงข้อมูลผ่านช่องทางต่างๆ รวมถึงช่องทางดิจิทัล เพื่อใช้ประโยชน์จากข้อมูลเหล่านี้ให้มากที่สุด

ข้อมูลสำคัญอีกประการที่กำลังถูกนำมาเผยแพร่ได้แก่ข้อมูลการคุกคามด้านไซเบอร์ หรือ ข้อมูลความเสี่ยงของระบบ ที่ภาครัฐและภาคเอกชนจำเป็นต้องรับรู้เพื่อวางมาตรการป้องกันที่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม การเผยแพร่ข้อมูลประเภทนี้จำเป็นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานการรักษาความเป็นส่วนตัวสูงสุดของเจ้าของข้อมูล และการรับรู้ของเจ้าของข้อมูลเมื่อมีการนำข้อมูลไปใช้

ความต้องการที่มากขึ้นของข้อมูลในกลุ่มนี้ ส่งผลให้เกิดการพัฒนาและรวมกลุ่มกันทั้งในระดับประเทศและระดับสากลเพื่อกำหนดแนวทางการป้องกันที่เหมาะสม รวมถึงการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ที่ผ่านมา ซึ่งจะช่วยลดโอกาสการโจมตีทางไซเบอร์ที่เป็นอันตรายต่อเศรษฐกิจและสังคมได้ ในปัจจุบัน ความร่วมมือเหล่านี้ยังถูกยกระดับไปถึงการกำหนดกรอบนโยบายร่วมกันระหว่างกลุ่ม และการพัฒนากฎระเบียบและมาตรการทางการตลาดเพื่ออำนวยความสะดวกในการเผยแพร่ข้อมูล ความพยายามในส่วนนี้จะช่วยให้การนำดิจิทัลไปใช้เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมในอนาคตเป็นไปอย่างมั่นคงยิ่งขึ้น

4.1.3 การเปลี่ยนแปลงในระดับอุตสาหกรรม

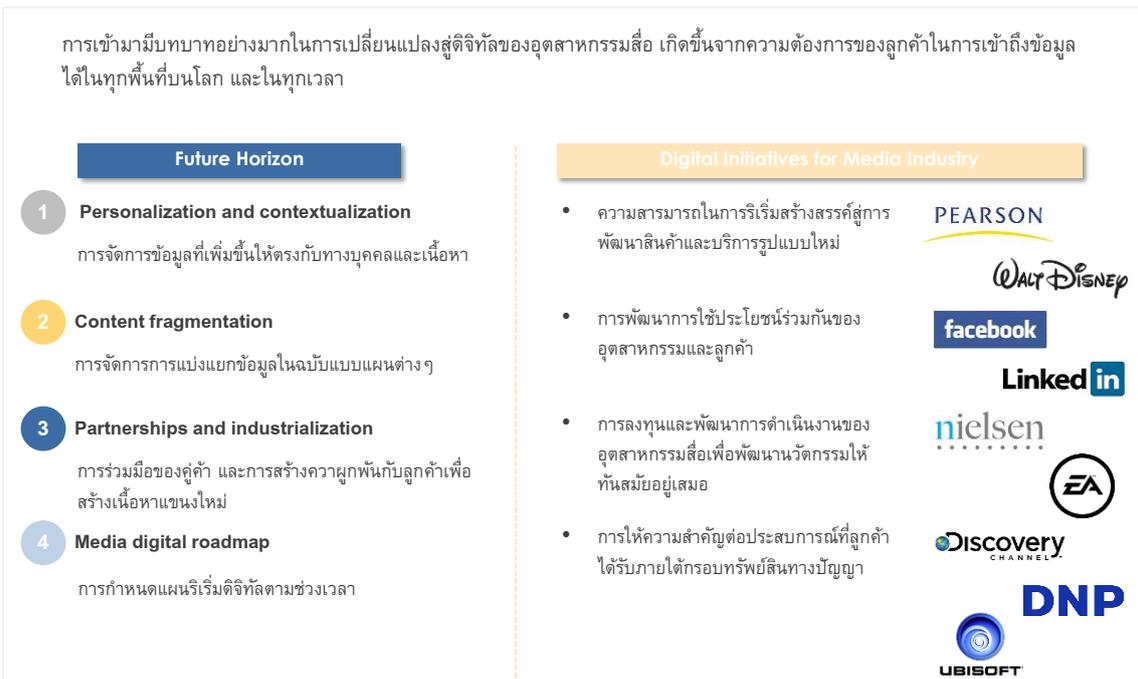
ในหัวข้อก่อนหน้านี้ ที่ปรึกษาได้นำเสนอความเปลี่ยนแปลงในองค์กรของสภาพเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม และสังคมโลก อันเกิดจากการเข้ามาของเทคโนโลยีในยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม 4.0 ต่อมาในระดับอุตสาหกรรมที่ กสทช. เป็นผู้กำกับดูแล อันได้แก่ อุตสาหกรรมสื่อ และอุตสาหกรรมสื่อสาร โทรคมนาคม ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากการเข้ามาของเทคโนโลยี 4.0 เป็นดังที่ปรากฏในภาพที่ 4-1 ถึงภาพที่ 4-3

ภาพที่ 4-1 ผลกระทบของเทคโนโลยี 4.0 ต่อการบริโภคข้อมูลและเนื้อหา



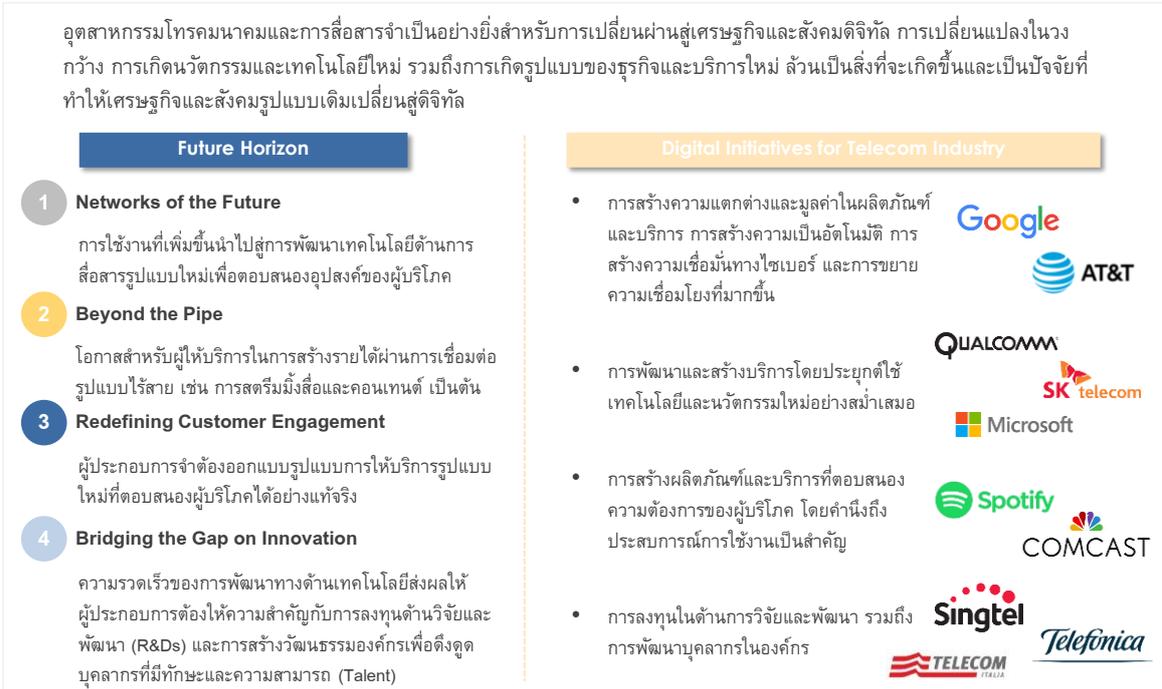
ที่มา: World Economic Forum (2017)

ภาพที่ 4-2 แนวโน้มสำคัญในอุตสาหกรรมสื่อ



ที่มา: World Economic Forum

ภาพที่ 4-3 แนวโน้มสำคัญในอุตสาหกรรมสื่อสารโทรคมนาคม



ที่มา: World Economic Forum

ที่นำเสนอไปก่อนหน้านี้ เป็นการวิเคราะห์ตามประเภทอุตสาหกรรม ถึงแนวโน้มวิวัฒนาการการให้บริการในอนาคต ในลำดับต่อมา ควรมีการวิเคราะห์ถึงแนวโน้มในระดับเทคโนโลยี โดย United Nations (2016) ได้ระบุเทคโนโลยีดิจิทัล 18 ประเภทที่จะได้รับการพัฒนาและต่อยอดในเชิงพาณิชย์ ดังที่นำเสนอในภาพที่ 4-4

ภาพที่ 4-4 เทคโนโลยี 4.0 ที่กำลังเข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจภายในปี ค.ศ. 2030



ที่มา: UN Global Sustainable Development Report 2016

เทคโนโลยีการส่งข้อมูลไร้สายรุ่นที่ 5 หรือที่รู้จักในนาม 5G สร้างเปิดช่องทางการสร้างประสบการณ์ผู้บริโภคแบบใหม่ๆ เช่น เทคโนโลยี Internet of Things (IoT) บ้านที่มีการเชื่อมต่อกับทุกอย่าง (หรือบ้านอัจฉริยะ) เมืองอัจฉริยะ หรือการใช้ Big Data โดยตัวอย่างเป็นดังที่เสนอในภาพที่ 4-5 ถึงภาพที่ 4-8

ภาพที่ 4-5 ผลกระทบจากการเข้ามาของเทคโนโลยี Internet of Things (IoT)

จุดเปลี่ยนแปลง

“เซนเซอร์กว่า 1 ล้านล้านชิ้นจะเชื่อมต่อกับอินเทอร์เน็ต”

ในอนาคต ผลิตภัณฑ์ต่างๆ ทุกชนิดจะสามารถเชื่อมต่อกับโครงสร้างพื้นฐานที่สามารถสื่อสารระหว่างกันได้ และเซนเซอร์จะอยู่ในทุกที่เพื่อช่วยให้ผู้คนรับรู้ถึงสภาพแวดล้อมต่างๆ รอบตัว

แนวโน้มสำคัญที่เกิดขึ้นจริง

การติดตั้ง IOT ในผลิตภัณฑ์ทั่วโลก บริษัทขนาดใหญ่หลายราย อาทิ Ford และ BMW เป็นต้น โดยได้เริ่มผลิตผลิตภัณฑ์ที่มีหน่วยคอมพิวเตอร์ประมวลผลอยู่ข้างใน หรือมีเซนเซอร์ต่างๆ เพื่อเก็บข้อมูลและเชื่อมต่อกับอินเทอร์เน็ต

ผลกระทบ

ผลกระทบเชิงบวก

- ผลิตภาพการผลิตเพิ่มขึ้น
- คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น
- เกิดธุรกิจใหม่
- ตลาดแรงงานและทักษะแรงงานเปลี่ยนแปลง
- การใช้ทรัพยากรมีประสิทธิภาพมากขึ้น
- การใช้ทรัพยากรไปอย่างคุ้มค่ามากขึ้น
- ความต้องการพื้นที่จัดเก็บข้อมูลและแบนด์วิธมากขึ้น
- เกิดการให้บริการดิจิทัลฟังก์ชันผลิตภัณฑ์ต่างๆ
- เกิดยุคสมัยของความรู้และมูลค่าที่เพิ่มขึ้นจากการเชื่อมต่อของอุปกรณ์อัจฉริยะต่างๆ
- ผลิตภัณฑ์จะถูกออกแบบให้เชื่อมต่อกับระบบดิจิทัลได้มากขึ้น
- มีความปลอดภัยมากขึ้น
- ต้นทุนการให้บริการส่งสินค้าลดลง
- สภาพแวดล้อมดีขึ้น

ผลกระทบเชิงลบ

- ความเป็นส่วนตัว
- แรงงานไร้ฝีมือสูญเสียอาชีพ
- เกิดการแฮกข้อมูล และประเด็นเรื่องความปลอดภัย
- สินค้ามีความซับซ้อนมากขึ้น และเสี่ยงต่อการสูญเสียการควบคุม

ผลกระทบที่ไม่ทราบทิศทาง (เป็นได้ทั้งผลบวกหรือลบ)

- รูปแบบธุรกิจเปลี่ยนแปลง
- ทุบบริษัทจะต้องกลายเป็นบริษัทซอฟต์แวร์
- เกิดระบบอัตโนมัติของการทำงาน
- กระจายโครงสร้างพื้นฐานด้าน IT อย่างมหาศาล
- รูปแบบธุรกิจได้รับผลกระทบจากคุณค่าของข้อมูล
- เกิดธุรกิจใหม่
- อัตรารายงานสินค้าต่างๆ มากขึ้น

ที่มา: The Fourth Industrial Revolution, WEF (2016)

ภาพที่ 4-6 ผลกระทบของเทคโนโลยี 4.0 ต่อการใช้ชีวิตในบ้าน

จุดเปลี่ยนแปลง

“ร้อยละ 50 ของการจราจรอินเทอร์เน็ตจะเป็นการเชื่อมต่อกับอุปกรณ์และเครื่องใช้ในบ้าน”

การใช้งานอินเทอร์เน็ตในบ้านเรือนส่วนใหญ่เป็นการใช้งานเพื่อการติดต่อสื่อสารและการรับสื่อบันเทิงส่วนตัว

แนวโน้มสำคัญที่เกิดขึ้นจริง

เครื่องวัดอุณหภูมิและเครื่องตรวจจับควันที่เชื่อมต่อกับอินเทอร์เน็ต บริษัท Nest ซึ่งผลิตเครื่องวัดอุณหภูมิและเครื่องตรวจจับควันที่เชื่อมต่อกับอินเทอร์เน็ตได้เริ่มโครงการนักพัฒนา (Developer Program) และได้มีการร่วมมือกับ Mercedes-Benz เพื่อจัดทำระบบเชื่อมต่อกับบ้านผ่านรถยนต์

ผลกระทบ

ผลกระทบเชิงบวก

- ประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร
- ความสะดวกสบาย
- ความปลอดภัยและการตรวจจัดการบุกรุก
- การควบคุมทางไกล
- การแข่งขันระหว่างผู้อยู่อาศัยในบ้าน
- เพิ่มความสามารถในการอยู่ด้วยตัวเอง
- เพิ่มโอกาสการโฆษณาแบบมีเป้าหมาย (Targeted Advertising) และสร้างผลกระทบต่อธุรกิจโดยรวม
- ลดต้นทุนในการเข้าถึงระบบสาธารณสุข
- การเตือนภัยและการขอความช่วยเหลือฉุกเฉิน
- การควบคุมเครื่องใช้ในบ้าน

ผลกระทบเชิงลบ

- ความเป็นส่วนตัว
- การสอดส่อง
- การโจมตีทางไซเบอร์ และอาชญากรรม

ผลกระทบที่ไม่ทราบทิศทาง (เป็นได้ทั้งผลบวกหรือลบ)

- ผลกระทบต่อตลาดแรงงาน
- การเปลี่ยนแปลงสถานที่ทำงาน
- ความเป็นส่วนตัว และความเป็นเจ้าของข้อมูล (Data Ownership)

ที่มา: The Fourth Industrial Revolution, WEF (2016)

ภาพที่ 4-7 ผลกระทบของเทคโนโลยี 4.0 ต่อการใช้ชีวิตในเมือง

จุดเปลี่ยนแปลง



“เมืองแรกในโลกที่มีประชากรมากกว่า 50,000 คน และไม่มีไฟจราจร”



เมืองหลายๆ เมืองในโลกจะเชื่อมต่อการให้บริการระบบสาธารณูปโภคและถนนกับอินเทอร์เน็ต โดยเมืองอัจฉริยะเหล่านี้จะสามารถบริหารจัดการพลังงาน การเคลื่อนย้ายวัตถุ การขนส่ง และการจราจรได้ด้วยตนเอง

แนวโน้มสำคัญที่เกิดขึ้นจริง



Santander เมืองอัจฉริยะ
Santander เป็นเมืองในสเปนที่มีเซนเซอร์ทั้งหมด 20,000 ตัวเชื่อมต่อกับดีคิ โครงสร้างพื้นฐาน ระบบขนส่ง และระบบสาธารณูปโภค

ผลกระทบ

ผลกระทบเชิงบวก

- ประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร
- ผลผลิตการผลิตที่เพิ่มขึ้น
- ประชากรย้ายเข้าพื้นที่เมืองมากขึ้น
- ประชากรมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น
- สิ่งแวดล้อมโดยรวมดีขึ้น
- ประชากรสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรได้ง่ายขึ้น
- ต้นทุนในการขนส่งต่ำลง
- การใช้งานทรัพยากรมีความโปร่งใสมากขึ้น
- การกระจายตัวฐานการผลิตสินค้า
- ลดมลภาวะ
- เพิ่มการเข้าถึงระบบการศึกษา
- อาชญากรรมลดลง
- การเคลื่อนไหวง่ายขึ้น
- เข้าถึงตลาดได้ง่ายขึ้น
- การว่างงานสูงขึ้น
- Smart e-Government

ผลกระทบเชิงลบ

- ความเป็นส่วนตัวถูกสอดส่อง
- ความเสี่ยงจากระบบพลังงานล้มเหลว
- การโจมตีทางไซเบอร์

ผลกระทบที่ไม่ทราบทิศทาง (เป็นได้ทั้งผลบวกหรือลบ)

- ผลกระทบต่อวัฒนธรรมในเมือง
- ผลกระทบพฤติกรรมคนเมือง

ที่มา: The Fourth Industrial Revolution, WEF (2016)

ภาพที่ 4-8 ผลกระทบจากการใช้ประโยชน์จากข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data)

จุดเปลี่ยนแปลง



“จะมีรัฐบาลแรกที่แทนที่ข้อมูลสำมะโนด้วยฐานข้อมูลขนาดใหญ่”



ภาคีรัฐอาจเริ่มพบว่าการเก็บข้อมูลแบบเก่าไม่มีประสิทธิภาพ และเริ่มเปลี่ยนแนวทางการเก็บข้อมูลด้วยเทคโนโลยีข้อมูลขนาดใหญ่ เพื่อที่จะปรับปรุงให้เป็นระบบอัตโนมัติ ซึ่งจะก่อให้เกิดวิธีการใหม่ๆ ในการให้บริการประชาชน

แนวโน้มสำคัญที่เกิดขึ้นจริง



การขยายตัวของปริมาณข้อมูลทั่วโลก ปริมาณข้อมูลธุรกิจของบริษัททั่วโลกจะเพิ่มเป็นสองเท่าในทุกๆ 1.2 ปี

ผลกระทบ

ผลกระทบเชิงบวก

- การตัดสินใจเร็วขึ้นและดีขึ้น
- เกิดการตัดสินใจแบบเรียลไทม์มากขึ้น
- มีการเปิดเผยข้อมูลเพื่อสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ มากขึ้น
- อาชีพหนักกฎหมายได้รับผลดีมากขึ้น
- ความซับซ้อนลดลงและมีประสิทธิภาพมากขึ้นในการบริการประชาชน
- ลดต้นทุนการทำงานลง
- มีอาชีพประเภทใหม่เพิ่มขึ้น

ผลกระทบเชิงลบ

- มีประเด็นเรื่องความเป็นส่วนตัวของข้อมูล
- เกิดการสูญเสียอาชีพในบางอาชีพ
- ความรับผิดชอบข้อมูล (ผู้รับผิดชอบอัลกอริทึมต่างๆ คือใคร)
- ความน่าเชื่อถือของข้อมูล
- เกิดการปะทะกันระหว่างอัลกอริทึม

ผลกระทบที่ไม่ทราบทิศทาง (เป็นได้ทั้งผลบวกหรือลบ)

- ประเด็นการรวบรวมข้อมูล (profiling)
- เกิดการเปลี่ยนแปลงระเบียบ และโครงสร้างทางกฎหมายและธุรกิจ

ที่มา: The Fourth Industrial Revolution, WEF (2016)

4.2 เทคโนโลยี 5G

4.2.1 รายงานโดย World Economic Forum (2019)

การเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพของ 5G จะสร้างมูลค่าประมาณ 12 ล้านล้านเหรียญสหรัฐให้กับเศรษฐกิจโลกภายในสองทศวรรษข้างหน้า อย่างไรก็ตามก่อนที่ 5G จะสร้างมูลค่าได้นั้น เหนือสิ่งอื่นใดจะต้องมีการลงทุนเครือข่าย 5G ทั่วโลก (ซึ่งเกิดความล่าช้าเนื่องจากการแพร่ระบาดของโรค COVID-19) จึงจำเป็นต้องมีความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเพื่อส่งเสริมการปรับใช้และเพื่อขับเคลื่อนการใช้อินเทอร์เน็ต 5G ให้มีส่วนร่วมในวิถีชีวิต (Internet of Things) พร้อมทั้งหุ่นยนต์ประดิษฐ์ (AI) และข้อมูลขนาดใหญ่ของเครือข่าย 5G ที่สร้างคุณค่าอย่างมีนัยยะสำคัญให้กับสังคม ทั้งนี้การลงทุนใน 5G นั้น จะก่อให้เกิดการจ้างงานหลายแสนตำแหน่งในสวีตเซอร์แลนด์ (ประชากร 8.5 ล้านคน) ในขณะที่หลายประเทศเริ่มต้นการเปิดตัว 5G ทั้งนี้ยังมีประเทศอื่นๆ ที่ล้มเหลวโดยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการขาดความสอดคล้องกันระหว่างผู้กำหนดนโยบายของหน่วยงานกำกับดูแลในภาครัฐบาลและภาคเอกชน

World Economic Forum (2019) ได้ระบุถึงความท้าทายสำคัญของ 5G ที่มีต่ออุตสาหกรรมโทรคมนาคมและเศรษฐกิจโลก ดังต่อไปนี้

- กฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้งาน 5G
- คลื่นความถี่ 5G และความต้องการของเครือข่าย
- ความปลอดภัยของการใช้งาน 5G และโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ
- ผลตอบแทนจากการลงทุน 5G
- การเปลี่ยนแปลงรูปแบบธุรกิจโดย 5G
- ผลกระทบทางเศรษฐกิจและการค้าของ 5G
- การสร้างมูลค่า 5G

4.2.1.1 กฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้งาน 5G

รัฐบาลต้องชี้นำการใช้งาน 5G ให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด ตัวอย่างประเด็นที่รัฐบาลในประเทศต่างๆ ให้ความสำคัญได้แก่ ญ่ปุ่่นและจีนให้ความสำคัญกับย่านความถี่ที่เข้ากันได้กับเครือข่ายในสหรัฐอเมริกาและเกาหลีใต้ (แนวคิดที่เรียกว่า Ensuring Compatibility) ขณะที่สหภาพยุโรปเลือกใช้ความถี่ระหว่าง 24.25 และ 27.5 กิกะเฮิรตซ์ เพื่อบุกเบิกการใช้ 5G ในประเทศของตน อย่างไรก็ตามหน่วยงานกำกับดูแลและรัฐบาลในแต่ละประเทศมีความเห็นที่แตกต่างกันไปต่อเรื่อง Net Neutrality

โดยจากรายงานของ PricewaterhouseCoopers (PwC) ที่เผยแพร่ในปี 2562 ระบุว่า รัฐบาลต้องมีการคิดค้นแนวทางการกำกับดูแลใหม่สำหรับ 5G โดยเฉพาะทั้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้ให้บริการ 5G ต้องประสานงานหน่วยงานที่กำกับดูแล การเสนอความคิดเห็น และตัวอย่างการใช้งานจริง (Real World Use Case) เพื่อให้ภาครัฐออกนโยบายและสิทธิประโยชน์สำหรับการลงทุนที่เกี่ยวข้องเพื่อการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานในการใช้งานจริงและ เพื่อก่อให้เกิดแรงจูงใจในการลงทุน 5G

ในการเปิดตัว 5G มีผลการสำรวจที่ตีพิมพ์โดย McKinsey & Company ในปี 2562 ผู้ให้บริการโทรคมนาคมเกือบหนึ่งในสี่ระบุว่ากฎระเบียบจากภาครัฐบาลเป็นอุปสรรคสำคัญสำหรับการเปิดตัว 5G ทั้งยังมีข้อกังวลสูงในการใช้คลื่นความถี่ 5G (เช่น ยุโรปใช้แนวทางที่ค่อนข้างช้าในการดำเนินการใช้คลื่นความถี่มิลลิเมตรที่ถือว่าจำเป็นสำหรับข้อมูลที่มีอัตราสูง) ทั้งนี้การเปิดตัว 5G ทั่วโลกมีความจำเป็นในการร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทดสอบ 5G ใหม่ เพื่อประเมินผลกระทบทางสังคมที่อาจเกิดขึ้นอย่างใกล้ชิด

เนื่องจาก 5G เป็นองค์ประกอบสำคัญในการขับเคลื่อนเทคโนโลยี เช่น รถยนต์ไร้คนขับ หรือ โดรน เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่เป็นเทคโนโลยีที่มีผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง ดังนั้น ในการใช้ 5G เพื่อการใช้งานผลิตภัณฑ์ที่ไดกล่าวไป จำเป็นต้องมีกฎระเบียบบางประการที่ผู้ให้บริการต้องปฏิบัติตาม เช่น ธุรกิจยานยนต์ในเชิงพาณิชย์จะต้องมีการอัปเดตซอฟต์แวร์ให้ทันสมัยอยู่เสมอ เพื่อลดความเสี่ยงที่จะเกิดอุบัติเหตุ เนื่องจากสภาพถนนหนทางมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ นอกจากนี้ หน่วยงานกำกับดูแลและผู้กำหนดนโยบายต้องขึ้นำการสร้างประโยชน์จาก 5G ในภาคส่วนต่างๆ รวมไปถึงการจัดสรรคลื่นความถี่อย่างรวดเร็วและเพียงพอ ซึ่งจะเป็นการกระตุ้นการลงทุน และการให้ข้อมูลสาธารณะที่เป็นประโยชน์ และจัดทำนโยบายการสร้างรายได้

4.2.1.2 คลื่นความถี่ 5G และความต้องการของเครือข่าย

การจัดสรรคลื่นความถี่เป็นก้าวแรกสู่การใช้งาน 5G โดยเป็นที่ประจักษ์ว่า ภาคเอกชนหลายรายมีอุปสงค์คลื่นความถี่ที่อาจทับซ้อนกัน ดังนั้น หน่วยงานกำกับดูแลต้องมีวิธีการบริหารจัดการคลื่นความถี่ที่มีประสิทธิภาพ และจัดสรรคลื่นความถี่ให้ตรงความต้องการมากที่สุด เพราะว่าการให้บริการ 5G ที่ครอบคลุมและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ จำเป็นต้องมีเครือข่ายที่มีขนาดใหญ่พอสมควร (Relatively Dense Network) ดังนั้น ผู้ให้บริการจึงเลือกแนวทางการเปลี่ยนผ่านแบบค่อยเป็นค่อยไป (Phased Approach) โดยเริ่มจากการใช้เครือข่าย 5G กับอุปกรณ์รุ่นเก่า (Legacy Equipment) ในช่วงแรก ก่อนที่จะเปลี่ยนเป็นการให้บริการแบบ Standalone ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าระบบอัตโนมัติหรือ Automation จะทำให้เครือข่าย 5G มีประสิทธิภาพและคล่องตัวมากยิ่งขึ้น แต่การจัดสรร

คลื่นความถี่ให้อุปกรณ์เคลื่อนที่ในย่านความถี่สำคัญก็ยังคงเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลกระทบต่อความครอบคลุมพื้นที่การให้บริการ ความเสถียร และความเร็วการโอนส่งข้อมูล

รายงานฉบับยังระบุว่า การใช้งานโครงข่าย 5G ขนาดใหญ่ในอนาคต อาจเกิดขึ้นได้ในหลายรูปแบบ ทั้งเครือข่าย 5G สาธารณะ เครือข่าย 5G ของเอกชน เครือข่าย 5G ที่ไม่มีใบอนุญาต (Unlicensed 5G Spectrum) หรือการทำ Network Slicing ของเครือข่าย 5G ทั้งนี้เครือข่ายในอนาคตจะพึ่งพาการผสมผสานระหว่างเทคโนโลยีกระแสหลักและทางเลือกเข้าด้วยกัน เพื่อใช้ประโยชน์จากย่านความถี่ทั้งที่ได้รับอนุญาตและไม่มีใบอนุญาต

GSMA ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของผู้ให้บริการโทรศัพท์มือถือได้กล่าวว่า ความสำเร็จของ 5G ขึ้นอยู่กับการประสานคลื่นความถี่อุปกรณ์เคลื่อนที่ในสามย่านความถี่ ได้แก่ Sub-1 GHz (คลื่นความถี่ต่ำกว่า 1 GHz) ระหว่าง 1 ถึง 6 GHz และสูงกว่า 6 GHz (ในกรณีหลังสุด เน้นการใช้งานที่มีอัตราการส่งข้อมูลสูง) คลื่นความถี่ในย่านเหล่านี้จำเป็นต่อการใช้งานเครือข่าย 5G ในพื้นที่เมืองที่มีการใช้งานหนาแน่น รวมถึงในพื้นที่ขนาดใหญ่ (Sparse Region) และในส่วนของอุปกรณ์เคลื่อนที่ที่ใช้ใช้งาน 5G ได้นั้น ควรรองรับคลื่นความถี่ที่ต่ำกว่า 6 GHz ในช่วงแรกที่เครือข่าย 5G เริ่มให้บริการ แต่ควรรองรับคลื่นความถี่ระดับมิลลิเมตรมากขึ้นในอนาคต และนอกจากนี้ การใช้เครือข่ายใยแก้วนำแสงควบคู่กันไป ในช่วงแรกที่เครือข่าย 5G เริ่มให้บริการ จะช่วยให้ประสบการณ์ใช้งานอุปกรณ์ต่างๆ ผ่านอินเทอร์เน็ตโดยรวมดีขึ้นอีกด้วย

4.2.1.3 ความปลอดภัยของการใช้งาน 5G และโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ

เครือข่าย 5G เปิดประตูสู่บริการออนไลน์ใหม่ๆ เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะบริการที่แต่เดิมไม่สามารถทำได้ด้วยข้อจำกัดของเทคโนโลยีรุ่นก่อนหน้า และยังคงขยายจำนวนชนิดของอุปกรณ์ที่สามารถเข้าถึงบริการเหล่านี้ได้ ไปไกลเกินกว่าคอมพิวเตอร์และโทรศัพท์เคลื่อนที่ซึ่งในขณะเดียวกัน การเข้าถึงที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างมหาศาลย่อมสร้างความเสี่ยงทางการใช้งานเช่นกัน ดังนั้น กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำเป็นต้องศึกษาเรื่องนี้อย่างรอบคอบ เพราะถึงแม้ 5G จะทำการให้บริการอินเทอร์เน็ตไร้สายมีความรวดเร็ว โครงสร้างพื้นฐานและระบบความปลอดภัยเครือข่ายที่เกี่ยวข้องก็ต้องได้รับการพัฒนาปรับปรุงด้วย

ธุรกิจที่เป็นบริการจะหันมาพึ่งพาเครือข่าย 5G มากขึ้นไปอีก เช่น บริการทางการเงินของผลิตภัณฑ์ต่างๆ ผ่านเครือข่ายมือถือและอุปกรณ์เคลื่อนที่ ผู้ให้บริการด้านสุขภาพ รวมไปถึงผู้ให้บริการขนส่งที่ใช้เครือข่าย 5G เพื่อสร้างประสบการณ์ผู้ใช้ที่ดี เพราะฉะนั้น ความปลอดภัยในระดับ End-to-End จะเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของ 5G ไม่ว่าผู้ใช้จะเป็นประชาชนทั่วไป องค์กรเอกชน หรือองค์กรรัฐ นอกจากนี้ เนื่องด้วยจำนวนอุปกรณ์ที่เพิ่มมากขึ้น รวมไปถึงปริมาณข้อมูลที่มี

ความอ่อนไหวสูง (Sensitive Data) ที่จะถูกส่งผ่านโครงข่าย 5G ที่จะเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก สร้างความจำเป็นต่อมาตรการความปลอดภัยที่ครบวงจรทั้งในระดับเครือข่ายและอุปกรณ์

ผลการสำรวจเผยแพร่โดย Gartner เมื่อปลายปี 2561 ระบุว่า สองในสามองค์กรจากทุกอุตสาหกรรมมีแผนที่จะปรับไปใช้ 5G ภายในปี 2563 ทั้งนี้ การใช้งาน 5G ส่วนใหญ่มีเป้าหมายหลักเพื่อขับเคลื่อนเทคโนโลยีและอุปกรณ์ Internet of Things และการส่งข้อมูลวิดีโอ ซึ่งทำให้องค์กรเหล่านี้มีความจำเป็นในการเตรียมรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ครั้งใหม่ที่จะเกิดขึ้นในการใช้งาน 5G

อนึ่ง การสร้างสภาพแวดล้อมการใช้งานที่ปลอดภัย จำเป็นต้องครอบคลุมโครงสร้างพื้นฐานของเครือข่าย 5G ในทุกระดับ ที่มีองค์ประกอบย่อยหลายส่วน ตั้งแต่การเคลื่อนย้ายข้อมูลจากสถานีฐานไปจนถึงการส่งข้อมูลกลับ (การเชื่อมต่อส่วนต่างๆ ของเครือข่าย) กลไก Edge Cloud (การจับคู่การประมวลผลข้อมูลไปยังพื้นที่ที่มีการใช้งานสูง) และเครือข่ายหลัก รวมไปถึงอุปกรณ์ที่เชื่อมต่อกับโครงข่าย

4.2.1.4 ผลตอบแทนจากการลงทุน 5G

GSMA คาดการณ์ไว้ว่า 5G มีศักยภาพในการสร้างรายได้มากถึง 2.2 ล้านล้านเหรียญสหรัฐให้กับเศรษฐกิจโลกในช่วง 15 ปีข้างหน้า โดยส่วนใหญ่เป็นมูลค่าที่เกิดขึ้นในภาคการผลิต (Manufacturing) การให้บริการสาธารณูปโภค (Utilities) บริการทางการเงินและบริการทางธุรกิจอื่นๆ (Professional Services) แต่อย่างไรก็ดี การสร้างมูลค่าเหล่านี้จะไม่เกิดขึ้นหากไม่มีการลงทุนด้านเครือข่าย ซึ่งอาจใช้เงินลงทุนที่สูงถึง 1 ล้านล้านเหรียญภายในปี 2568

ทั้งนี้ การอนุมัติเงินลงทุนปริมาณมหาศาลเช่นนี้ จำเป็นต้องให้ผลตอบแทนที่อยู่ในระดับที่น่าพึงพอใจ (โครงสร้างพื้นฐานในที่นี่จะรวมถึงสถานีฐาน (Base Station) และ Mobile Backhaul ที่เชื่อมต่อส่วนต่างๆ ของเครือข่าย รวมไปถึงอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับ Cloud Computing ทรัพยากรเครือข่ายหลัก และอุปกรณ์ปลายทาง ที่เป็นได้ตั้งแต่โทรศัพท์เคลื่อนที่ แท็บเล็ต ไปจนถึงรถยนต์ที่เชื่อมต่อกับอินเทอร์เน็ต) ความท้าทายสำคัญที่จะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน 5G นี้จะรวมถึงข้อจำกัดโครงข่ายไฟเบอร์ (Fiber Backhaul) ต้นทุนการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตระยะทางไกลผ่านโครงข่ายไฟเบอร์ ข้อจำกัดด้านการจัดสรรเงินทุนและรูปแบบกรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของโครงข่าย การขอใบอนุญาตก่อสร้างในพื้นที่ต่างๆ รวมถึงความเข้าใจสาธารณะที่คลาดเคลื่อนว่าด้วยเรื่องผลกระทบของคลื่น 5G ต่อสุขภาพ

มีหลายแนวทางหนึ่งที่รัฐบาลแต่ละประเทศสามารถทำได้เพื่อเร่งการผลักดัน 5G เช่น การจำกัดอำนาจการกำกับดูแลโครงข่าย 5G ของรัฐบาลท้องถิ่น กำหนดระยะเวลาขั้นตอนอนุมัติ

ก่อสร้างโครงข่ายที่เหมาะสม หรือจำกัดราคาเข้าใช้ที่ (Rights of Way) เพื่อมิให้ต้นทุนค่าเครือข่ายสูงเกินไป ส่วนในมิติของฮาร์ดแวร์ อุปกรณ์ที่สามารถใช้ประโยชน์จาก 5G จะมีจำนวนเพิ่มขึ้นมากด้วยความหลากหลายของชนิดอุปกรณ์ ที่เกินไปกว่าสมาร์ทโฟน แท็บเล็ต และโมเด็มที่รองรับเทคโนโลยีรุ่นก่อนหน้านี้ อื่นๆ อุปกรณ์เหล่านี้ต้องสามารถรองรับประสิทธิภาพการส่งข้อมูลที่เพิ่มสูงขึ้น และมีรูปแบบ (Form Factor) ที่หลากหลายเพื่อรองรับการใช้งานที่แตกต่างมากขึ้น ตัวอย่างเช่น Massive Machine-Type Communication ที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อน Internet of Things

ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในเกาหลีใต้ เริ่มการแบ่งปันโครงสร้างพื้นฐาน 5G เพื่อประหยัดเม็ดเงินที่ต้องนำมาลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน เร่งการเปิดตัวเพื่อกระตุ้นให้อุปสงค์จากอุตสาหกรรมอื่นๆ ใดๆ ก็ดี การใช้โครงสร้างพื้นฐานร่วมกันนี้อาจมีใช้วิธีการแก้ปัญหาที่เป็นที่ยอมรับทั่วโลก โดยผู้ให้บริการหลายคนได้เสนอแนวทางการปรับปรุง โดยพิจารณาถึงข้อได้เปรียบเพื่อให้แน่ใจว่าผลตอบแทนนั้นคุ้มค่าการลงทุน

4.2.1.5 การเปลี่ยนแปลงรูปแบบธุรกิจโดย 5G

5G จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหลายอุตสาหกรรม ถึงแม้ว่าอุตสาหกรรมเหล่านี้จำเป็นต้องปรับปรุงวิธีการประกอบธุรกิจเพื่อให้เกิดประโยชน์จากการใช้งาน 5G มากที่สุด ทั้งนี้ 5G เป็นพื้นฐานทางเทคโนโลยีที่สำคัญของการให้บริการหลายประเภท ทั้ง Digital Twin ที่เป็นการสร้างแบบจำลองดิจิทัลของวัตถุทางกายภาพ เพื่อประโยชน์ทางการคาดการณ์ประสิทธิภาพของทรัพย์สินองค์กร หรือการใช้งาน Augmented Reality และ Virtual Reality รวมไปถึงการบำรุงรักษาแบบคาดการณ์ในโรงงาน นอกจากนี้ 5G ยังเป็นพื้นฐานของการใช้งาน Autonomous Vehicle Platooning การควบคุมยานพาหนะแบบไร้คนขับ การติดตามสถานะและสุขภาพของผู้ขับขี่ การให้ข้อมูลการขับขี่ในรถ และการควบคุมการจราจรแบบอัจฉริยะ นอกจากนี้ อุตสาหกรรมพลังงานสามารถใช้ 5G ได้เช่นกัน ทั้งการตรวจสอบเครือข่ายสาธารณูปโภคแบบ Real-Time การใช้โดรนตรวจจับความผิดปกติหรือตรวจพบการบำรุงรักษา และการตรวจสอบที่อยู่อาศัย

5G จะสร้างผลกระทบข้ามอุตสาหกรรมอีกด้วย ตัวอย่างเช่น รถยนต์แบบไร้คนขับ (Autonomous Vehicles) จะไม่สร้างผลกระทบแต่ในภาคอุตสาหกรรมยานยนต์ เพราะยังอาจส่งผลกระทบต่อธุรกิจประกันภัย เนื่องจากอัตราการเกิดอุบัติเหตุทางรถยนต์จะลดลง ส่วนในการบริการแบบ Sharing Economy คาดว่าแพลตฟอร์ม Ride-Hailing เช่น Uber, Lyft และ Didi จะเปลี่ยนผ่านรถยนต์ที่ให้บริการอยู่ จากรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์สันดาปภายใน ที่ขับโดยมนุษย์ไปเป็นรถยนต์ไฟฟ้าไร้คนขับ และอาจมีการให้บริการเครื่องบินที่ขับในเมือง โดยคาดว่าจะเป็เครื่องบินแบบไร้คนขับที่ขึ้นลง

แนวตั้ง (Vertical Take-Off and Landing Aircraft) อย่างไรก็ตามก็ดี ธุรกิจขนส่งแบบไร้คนขับเหล่านี้ จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลย หากขาดการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายกฎระเบียบที่เหมาะสม

ในโลกที่ยานพาหนะไร้คนขับ ผู้คนทั่วไปจะมีเวลามากขึ้นในการทำธุระอื่นๆ ซึ่งจะสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจอีกมหาศาล โดยบริษัทอย่าง Intel เรียกธุรกรรมเหล่านี้รวมกันว่า “Passenger Economy” และอาจมีมูลค่าสูงถึง 800,000 ล้านดอลลาร์ ทั้งการเข้าถึงเนื้อหาบันเทิง ไปจนถึง การนัดหมายแพทย์ และในลำดับสุดท้าย มีการคาดการณ์ว่าบริษัทซอฟต์แวร์และผู้ที่อยู่ในอุตสาหกรรมอื่นๆ จะมีอิทธิพลเป็นอย่างมากต่อการเกิดของธุรกิจรูปแบบใหม่ๆ ผ่านเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์และ Virtual Reality แต่เช่นเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้จริงก็ต่อเมื่อทางรัฐบาลในประเทศนั้นๆ มีการสนับสนุนด้านกฎระเบียบอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งในเรื่องการสร้างมูลค่าจาก 5G และการแบ่งปันข้อมูลข้ามพรมแดน

4.2.1.6 ผลกระทบทางเศรษฐกิจและการค้าของ 5G

เทคโนโลยี 5G กำลังช่วยเติมเชื้อเพลิงให้กับการพัฒนาทางเศรษฐกิจทั่วโลก แต่อาจไม่เร็วเท่าที่คาดไว้เนื่องจากการระบาดของโรคโควิด 19 โดย 5G ถูกออกแบบมาเพื่อเป็นรากฐานในการเชื่อมต่ออุปกรณ์หลายพันล้านเครื่องและเพื่อประสบการณ์ใช้งานที่ดีกว่าใน เป็นที่คาดการณ์ว่าจำนวนอุปกรณ์ที่เชื่อมต่อผ่านเครือข่าย 5G จะมีมากถึง 2,600 ล้านเครื่องภายในปี 2568 ถึงแม้ว่าการระบาดของโรคโควิด 19 จะชะลอการสร้างสถานีฐานและการประมูลคลื่นความถี่ในหลายประเทศ ดังนั้นประเทศที่สามารถใช้งาน 5G ได้ก่อนจะมีข้อได้เปรียบทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก และคาดว่าจะเติบโตได้เร็วกว่าเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ตามรายงานที่เผยแพร่ในปี 2562 โดย GSMA บริการ 5G ที่ให้บริการโดยคลื่นแบบมิลลิเมตร (mmWave) จะสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับ GDP ของประเทศในกลุ่ม Sub-Saharan Africa ได้ถึง 5,200 ล้านดอลลาร์ภายในปี 2577 เนื่องจากการขนส่งทางเรือและการประสานงานการเคลื่อนย้ายสินค้าเป็นไปอย่างสะดวกมากยิ่งขึ้น

ในอีกมุมหนึ่ง 5G ยังอาจเป็นสาเหตุของข้อพิพาทระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน ตัวอย่างเช่น ในปี 2562 จีนกำหนดแผนปฏิบัติการสองปีเพื่อส่งเสริมการซื้อขายสินค้าอุปโภคบริโภคในประเทศเพื่อบรรเทาผลกระทบจากสงครามการค้า ซึ่งสินค้าที่มีการพูดถึงจะรวมถึงโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่รองรับ 5G ในขณะเดียวกัน สหรัฐอเมริกาบังคับใช้กฎหมายเพื่อส่งเสริมให้มีเจ้าหน้าที่ชาวอเมริกันเข้าไปประจำการในหน่วยงานอุตสาหกรรมระดับโลก เพื่อป้องกันมิให้จีนแผ่ขยายอิทธิพลมากเกินไปต่อเครือข่าย 5G ในอนาคต ซึ่งได้เพิ่มความตึงเครียดระหว่างสองประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ที่สุดในโลก อีกทั้งสหรัฐอเมริกา ยังได้แสดงความกังวลเกี่ยวกับความปลอดภัยของการใช้งานเทคโนโลยี 5G เพราะจีนมีบทบาทสูงกับกระบวนการพัฒนาและกำหนดมาตรฐานการใช้งานทั่วโลก และภาคเอกชนจีนก็มีส่วน

เช่นกัน โดยพบว่า Huawei และ ZTE ได้จดสิทธิบัตรที่เกี่ยวข้องไปเป็นจำนวนมาก และสัดส่วนของสิทธิบัตรเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับ 5G ที่จีนเป็นผู้ถือสูงที่สุดกว่ามากเมื่อเทียบกับเทคโนโลยี 3G และ 4G ในอดีต และอาจจะถือครองส่วนแบ่งเกือบหนึ่งในสามของสิทธิบัตรที่เกี่ยวข้องกับ 5G ทั่วโลก และยังคงมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในหน่วยงานที่เป็นผู้กำหนดมาตรฐานสากล เช่น สถาบันวิศวกรไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (IEEE)

4.2.1.7 การสร้างมูลค่า 5G

5G จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับรากฐานของอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก ผ่านการให้บริการรูปแบบใหม่ๆ ที่ทำงานบนเทคโนโลยี 5G ที่ทำงานผสมผสานกันระหว่างโครงสร้างพื้นฐานและอุปกรณ์ กิจกรรมใหม่ๆ เหล่านี้สามารถก่อผลประโยชน์ต่อทั้งรัฐบาลและภาคธุรกิจได้อย่างมหาศาล โดยรายงานโดย HIS Markit ระบุว่าภายในปี 2578 เครือข่าย 5G จะสามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจทั่วโลกได้ถึง 12.3 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งเกือบจะมากเทียบเท่ามูลค่าการใช้จ่ายของผู้บริโภคสหรัฐอเมริกาทั้งหมดในปี 2559 และไม่น้อยไปกว่าการใช้จ่ายของผู้บริโภคในจีน สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส และเยอรมนีรวมกันในปีเดียวกัน อีกทั้งในระหว่างปี 2563 ถึงปี 2578 คาดว่าจากการเติบโตเฉลี่ยของเศรษฐกิจทั่วโลกจะอยู่ที่ร้อยละ 2.9 ต่อปี โดยเทคโนโลยี 5G จะมีส่วนสนับสนุนถึงร้อยละ 0.2 จากการเติบโตร้อยละ 2.9 ที่กล่าวไป และหากคิดเป็นมูลค่าแล้ว พบว่าใกล้เคียงกับ GDP ของประเทศอินเดียในปัจจุบัน

ในเชิงการสร้างตำแหน่งงานใหม่ๆ รายงานของคณะกรรมการยุโรป (European Commission) ที่เผยแพร่ในปี 2559 ประมาณการว่า การลงทุน 5G จะสร้างงาน 2.3 ล้านตำแหน่งในสหภาพยุโรป ในขณะที่การศึกษาของสถาบันวิจัยโทรคมนาคม KT EMRI ในเกาหลีระบุว่าการใช้งาน 5G ในเชิงพาณิชย์ อาจสร้างรายได้ถึง 42,000 ล้านเหรียญสหรัฐให้กับเกาหลีใต้

ผลของการใช้ 5G ในอนาคต

ในท้ายที่สุดแล้ว ทุกภาคส่วนของเศรษฐกิจล้วนย่อมได้ผลประโยชน์จากการใช้งาน 5G แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วงแรกๆ ที่มีการใช้งานในเชิงพาณิชย์ จะมีบางอุตสาหกรรมที่ได้ประโยชน์มากกว่าอุตสาหกรรมอื่นๆ จากความสามารถในการเชื่อมต่อ broadband ความเร็วสูงและ Latency ที่ต่ำกว่า จากการศึกษาโดย 5G Alliance for Connected Industries and Automation พบว่า รายได้ที่เกิดจากการใช้งานดิจิทัลผ่าน 5G (Digitalization-Related Revenue Based on 5G) ของธุรกิจผู้ให้บริการการสื่อสารและสารสนเทศจะสูงถึง 1.2 ล้านล้านเหรียญสหรัฐภายในปี 2569 โดยจากมูลค่าทั้งหมดนี้ ประมาณ 234,000 ล้านเหรียญสหรัฐ จะเป็นผลพวงจากภาคการผลิต และหากรัฐบาลในประเทศต่างๆ

สามารถสร้างกลไกและแรงจูงใจที่ทำให้เป้าหมายในเชิงธุรกิจและสาธารณะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน จะเกิดผลประโยชน์ต่อภาคประชาสังคมคิดเป็นมูลค่ามหาศาล ตัวอย่างเช่น การสร้างระบบหลีกเลี่ยง การชนที่รถไร้คนขับทุกคันบนถนนสามารถใช้ร่วมกันได้ โดยในที่นี้ รถแต่ละคันจะส่งต่อข้อมูลจาก เซนเซอร์ระหว่างกันเพื่อป้องกันการเฉี่ยวชนและลดการจราจรที่ติดขัดได้

4.2.2 แนวคิดเรื่อง 5G Micro Operator

จากรายงานโดย Matinmikko (2017) เรื่อง “Micro Operator Driven 5G Ecosystem for Local Service Delivery” เครือข่ายขนาดเล็ก (Micro Operator) เป็นการสร้างเครือข่ายขนาดเล็ก ในพื้นที่สำหรับการบริการ 5G รวมถึงนำเสนอบริการและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่นโดยตอบสนอง ความต้องการเฉพาะ เพื่อส่งเสริมการเชื่อมต่อโทรศัพท์มือถือที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยผู้ให้บริการ 5G micro operators ในท้องถิ่นสามารถดำเนินเครือข่ายปิด โดยทำหน้าที่เป็นโฮสต์กลาง สำหรับลูกค้า ของผู้ให้บริการเครือข่ายมือถือ (Mobile Network Operator: MNO)

การดำเนินการเครือข่ายขนาดเล็ก (Micro Operator) จำเป็นต้องมี Micro Licensing ซึ่งให้สิทธิ์ในการเข้าถึงและเปิดตลาดโทรศัพท์มือถือสำหรับผู้ใช้จ่ายใหม่ เพื่อดำเนินการเครือข่าย 5G ท้องถิ่นในพื้นที่เฉพาะ และเป็นการป้องกันการรบกวนสัญญาณในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต ทำให้คลื่นความถี่ มีความพร้อมใช้งาน

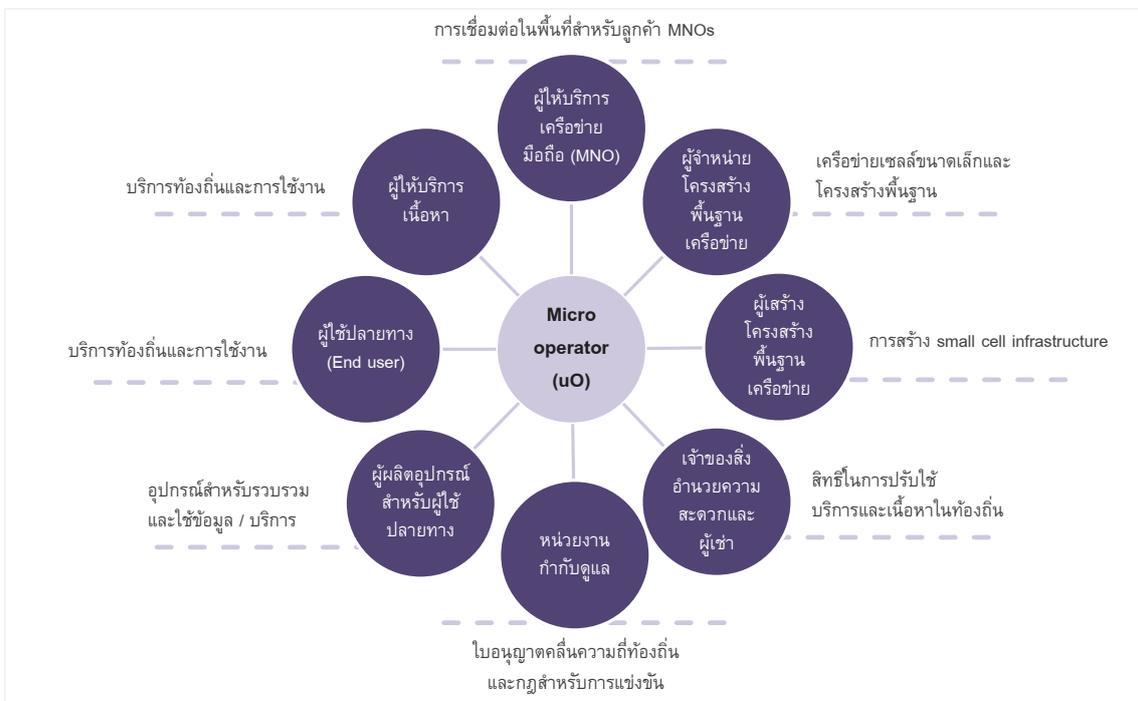
ตารางที่ 4-1 แนวโน้มที่นำไปสู่การให้บริการแบบ Micro Operator

สถานการณ์ในปัจจุบัน	แนวโน้มในอนาคต
การตั้งเสาเพื่อโครงข่ายขนาดใหญ่ในพื้นที่กลางแจ้ง (Outdoor Macro Cell)	การตั้งเสาเพื่อโครงข่ายขนาดเล็กในอาคาร (Indoor Micro Cell)
การออกใบอนุญาตระยะยาวให้กับผู้ให้บริการเพียงไม่กี่ราย โดยมีพื้นที่ให้บริการทั่วประเทศ	การออกใบอนุญาตแบบ Sharing-Based ให้กับผู้ให้บริการจำนวนมาก
จากการเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐาน	การซื้อเช่าโครงสร้างพื้นฐานหรือ Infrastructure as a Service
มีผู้ให้บริการรายใหญ่เพียงไม่กี่รายครอบครองตลาด เกือบทั้งหมด	มีผู้ให้บริการแบบ Micro Operator รายย่อยเพียง จำนวนมาก

ที่มา: Matinmikko (2017) Micro Operator Driven 5G Ecosystem for Local Service Delivery

จากข้อมูลในตารางที่ 4-1 เป็นที่คาดการณ์ว่าการใช้งานโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมจะเปลี่ยนแปลงจากการลงทุนและบริหารจัดการโดยผู้ให้บริการรายใหญ่เพียงไม่กี่ราย สู่บริการแบบ Micro Cell โดยให้ผู้บริการจำนวนมาก ทุกรูปแบบ มิได้หมายความว่าผู้ให้บริการรายใหญ่ในอุตสาหกรรมจะหยุดการให้บริการ แต่เปลี่ยนแปลงสู่การเช่าโครงสร้างพื้นฐาน (หรือที่เรียกว่า Infrastructure as a Service) และให้บริการผ่านโครงข่าย Micro Operator ซึ่งจะช่วยเติมเต็มบริการของรายใหญ่ให้มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น โดยตัวอย่างระบบนิเวศการให้บริการแบบ Micro Cell ในอนาคต เป็นดังที่นำเสนอในภาพที่ 4-9

ภาพที่ 4-9 ระบบนิเวศของ Micro Operator



ที่มา: Matinmikko (2017) Micro Operator Driven 5G Ecosystem for Local Service Delivery

4.3 แนวโน้มอุตสาหกรรมในประเทศกรณีศึกษา

จากขอบเขตการดำเนินงานข้อที่ 1.3.5 ที่ปรึกษาได้ศึกษาแนวโน้มกิจการสื่อสารโทรคมนาคมของประเทศกรณีศึกษาที่นำเสนอไปในบทที่ 3 อันได้แก่ ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และสิงคโปร์

4.3.1 ออสเตรเลีย

รายงานเรื่อง Technology, Media, and Telecommunications Predictions 2020 ที่จัดทำโดย Deloitte (2020) ได้คาดการณ์แนวโน้มด้านเทคโนโลยี ภาครัฐ และโทรคมนาคม ในออสเตรเลียไว้ 6 ประเด็น ดังต่อไปนี้

- Smartphone Multiplier
- การเข้ามาของระบบเครือข่ายขนาดใหญ่ (CDN)
- การนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในอุปกรณ์ต่างๆ
- Private 5G Networks
- การใช้งานพ็อดคาสต์ (Podcast) ที่เพิ่มขึ้น
- การปฏิวัติบรอดแบนด์ (Broadband Revolution)

➤ Smartphone Multiplier

เนื่องจากธุรกิจโทรศัพท์มือถือมีการเติบโตมากขึ้น ส่งผลให้อุตสาหกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับสมาร์ทโฟนหรือ Smartphone Multiplier เช่น ไม้เซลฟี แอปพลิเคชัน เสียงรอสาย มีการเติบโตสูงขึ้นเช่นกัน ซึ่งคาดการณ์ว่ามีมูลค่าสูงถึง 4.1 พันล้านเหรียญออสเตรเลียในปี 2020

ชาวออสเตรเลียส่วนใหญ่ใช้สมาร์ทโฟนเพื่อทำให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อาทิ ใช้ในการตรวจสอบสุขภาพของตน การทำธุรกรรมทางการเงิน และพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ นอกจากนี้ยังมีการนำไปประยุกต์ใช้ควบคู่กับปัญญาประดิษฐ์ เพื่อใช้ประโยชน์ในด้านอื่นๆ อีก อาทิ การใช้ไบซ์ซ์ดิจิทัล ทำให้สมาร์ทโฟนกลายเป็นสิ่งสำคัญอย่างมากต่อการดำเนินชีวิตประจำวัน รวมถึง Smartphone Multiplier ที่แข่งขันพัฒนามากขึ้น ทำให้ในอนาคต Smartphone Multiplier อาจมีการพัฒนาการใช้โดยไม่พึ่งพาสมาร์ทโฟน หรือ การพัฒนาสมาร์ทโฟนเพื่อทดแทน Smartphone Multiplier ในตลาด

➤ การเข้ามาของระบบเครือข่ายขนาดใหญ่ (CDN)

ระบบเครือข่ายขนาดใหญ่ (Content Delivery Network: CDN) ช่วยปรับปรุงคุณภาพของสื่อ ความรวดเร็ว และความน่าเชื่อถือ ซึ่งคาดว่าจะมีปริมาณการใช้อินเทอร์เน็ตทั่วโลกถึงร้อยละ 72 ภายในปี 2022

ชาวออสเตรเลียจำนวน 2 ใน 3 จากประชากรทั้งหมดสามารถเข้าถึงบริการสตรีมมิ่ง (Streaming) หรือ การรับส่งสัญญาณ หรือไฟล์มัลติมีเดียผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต และมีการใช้งานเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 7.9 จาก 3 ปีก่อนหน้า ผู้ให้บริการสตรีมมิ่งมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องรวมถึงการให้บริการ 5G ทำให้ผู้ให้บริการต้องมีการลงทุนในระบบเครือข่ายขนาดใหญ่ (CDN) เพื่อรองรับ

ต่อจำนวนผู้ใช้บริการที่เพิ่มขึ้นและปรับปรุงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต อาทิ การเพิ่มการลงทุนในขนาดของเครือข่าย CDN โดยอาจใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยมากขึ้น นอกจากนี้ ผู้ให้บริการเนื้อหา ก็จำเป็นที่จะต้องนำเสนอบริการสตรีมมิ่งที่มีคุณภาพสูงขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้บริการ

➤ การนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในอุปกรณ์ต่างๆ

ปัจจุบันสมาร์ทโฟนเป็นสิ่งที่สำคัญและยังคงมีวิวัฒนาการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ชาวออสเตรเลียร้อยละ 91 ใช้งานสมาร์ทโฟนสำหรับกิจกรรมต่างๆ ซึ่งปัจจุบันแอปพลิเคชันส่วนใหญ่ในสมาร์ทโฟนมีการประยุกต์ใช้งานร่วมกับปัญญาประดิษฐ์ (AI) ในการประมวลผล และมีการคาดการณ์ว่าร้อยละ 66 ของสมาร์ทโฟนรุ่นใหม่ที่จะวางขายในออสเตรเลียในปี 2020 จะประกอบด้วยชิป AI ที่ล้ำสมัย

นอกจากนี้ยังมีการประยุกต์ใช้งานปัญญาประดิษฐ์ในอุตสาหกรรมและภาคธุรกิจอื่นๆ อีก อาทิ อุตสาหกรรมเหมืองแร่ น้ำมันและก๊าซ โลจิสติกส์ และซัพพลายเชน อุตสาหกรรมยานยนต์ และการขนส่ง เป็นต้น ซึ่งต้องอาศัยการตัดสินใจและการวิเคราะห์ข้อมูลแบบเรียลไทม์ ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร ความปลอดภัย และเกิดความก้าวหน้าทางอุตสาหกรรมอย่างมาก

➤ Private 5G Networks

หลังจากที่มีการเปิดตัวเทคโนโลยี 5G ในปี 2019 ทำให้เกิดการผลักดันนวัตกรรมเทคโนโลยี Private 5G หรือการใช้เทคโนโลยี 5G เพื่อรองรับเครือข่ายเฉพาะภายในพื้นที่ที่กำหนด โดยภายในปี 2020 มีการคาดการณ์ว่าองค์กรภายในออสเตรเลียมากกว่า 5 องค์กร จะทำการเริ่มทดลองใช้งาน Private 5G โดยร่วมลงทุนในด้านแรงงาน อุปกรณ์ และการวิจัย ทำให้เกิดนวัตกรรมใหม่โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการปรับใช้ในเขตพื้นที่ และการควบคุมจากระยะไกล นอกจากนี้ 5G ยังมีประโยชน์ในด้านการไปสู่อนาคตของธุรกิจที่ล้ำสมัย อีสรระ ปลอดภัย และไร้สาย ทำให้ธุรกิจและองค์กรของออสเตรเลียต้องคิดและลงทุนในการเชื่อมต่อที่เหมาะสมกับความต้องการและขนาดของธุรกิจ

➤ การใช้งานพ็อดคาสต์ (Podcast) ที่เพิ่มขึ้น

พ็อดคาสต์ (Podcast) ถือเป็นตลาดที่ค่อนข้างเล็ก แต่อย่างไรก็ตามด้วยจำนวนผู้เข้าชมและผู้ดาวน์โหลดเนื้อหาที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทำให้พ็อดคาสต์กลายเป็นตลาดที่สำคัญในออสเตรเลียในที่สุด โดยสามารถคาดการณ์รายได้จากพ็อดคาสต์ที่สูงกว่าร้อยละ 30 จากที่คาดการณ์ไว้ทั่วโลก โดยเนื้อหาที่เป็นที่นิยมในพ็อดคาสต์ส่วนใหญ่ ได้แก่ ข่าวและเหตุการณ์ปัจจุบัน (ร้อยละ 36) ความบันเทิง (ร้อยละ 28) และอาชญากรรม (ร้อยละ 25) จากข้อมูลดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงความหลากหลายของเนื้อหาและหัวข้อที่กว้างขึ้น นอกจากนี้ ยังทำให้เกิดการลงทุนการโฆษณาสินค้าต่างๆ ในพ็อดคาสต์อีกด้วย

➤ การปฏิวัติบรอดแบนด์ (Broadband Revolution)

เนื่องจากสภาพทางภูมิศาสตร์และขนาดของประชากรทำให้ออสเตรเลียเหมาะสำหรับการใช้ดาวเทียมวงโคจรต่ำ (Low-Earth Orbit Satellite) ซึ่งคาดการณ์ว่าหลังจากการเปิดตัว LEO ในออสเตรเลียจะมีผู้ใช้งานเชื่อมต่อมากกว่า 50,000 รายภายในปี 2022 ซึ่งเทคโนโลยีนี้จะจับตลาดบรอดแบนด์ความเร็วสูงได้มากกว่าร้อยละ 10 เนื่องจากเครือข่ายดาวเทียมครอบคลุมกว้างและมีต้นทุนต่ำ นอกจากนี้ ยังไม่มีองค์กรใดในออสเตรเลียต้องการแข่งขันในตลาดการสื่อสาร LEO ทำให้ผู้ให้บริการ LEO ต้องแข่งขันในตลาดเครือข่ายแบบใช้สายที่มีอยู่เดิมในด้านคุณภาพและราคา ทำให้ผู้บริโภคและองค์กรต่างๆ ได้รับผลประโยชน์จากการแข่งขันครั้งนี้ เนื่องจากมีแนวโน้มผลักดันราคาลดลงและเพิ่มความน่าเชื่อถือสำหรับผู้ให้บริการในด้านคุณภาพ

4.3.2 สหรัฐอเมริกา

➤ 5G กระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

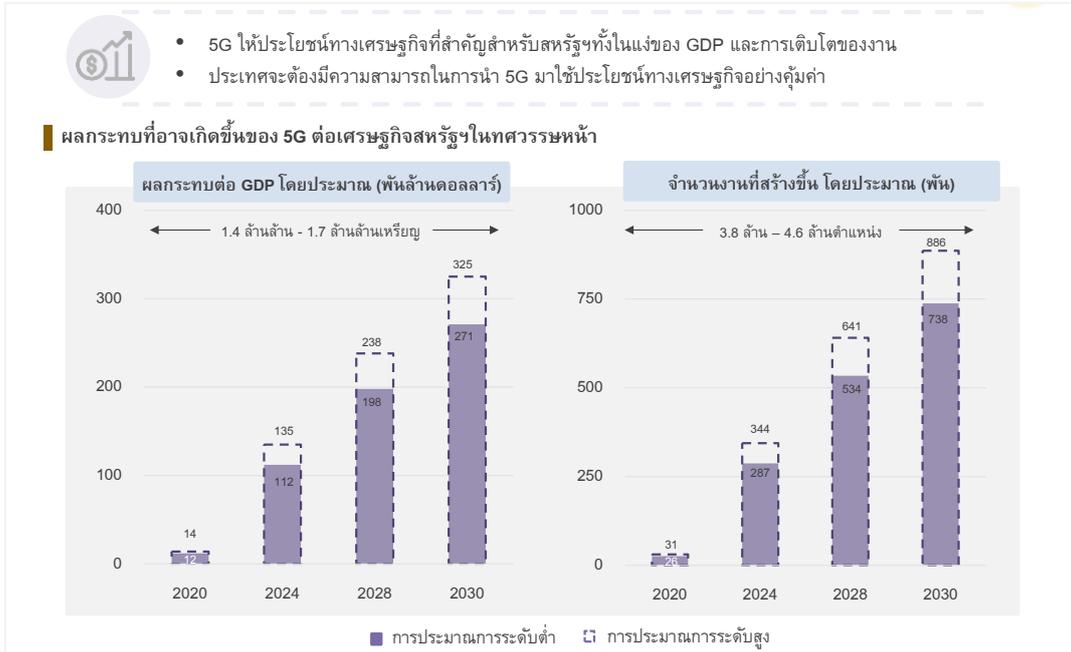
จากรายงานของ Boston Consulting Group (2020) เรื่อง “5G Promises Massive Job and GDP Growth in the US” เครือข่าย 5G เป็นสัญญาณที่มีประสิทธิภาพสูงด้วยคุณสมบัติที่สามารถส่งข้อมูลได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น ใ้ร่วมกับอุปกรณ์อื่นได้มากขึ้น และมีความหน่วงแฝงที่ต่ำ ทำให้ 5G กลายเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญต่อเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา โดยส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในวงกว้างและเชิงลึกทั้งในอุตสาหกรรมและในระดับภูมิภาค ทั้งในด้านการสร้างงาน 3.8 – 4.6 ล้านตำแหน่ง การเพิ่ม GDP ของสหรัฐอเมริกาซึ่งมีมูลค่า 1.4 – 1.7 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ รวมถึงการเพิ่มผลผลิตและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันด้านต้นทุนที่ดีขึ้น ทำให้สุขภาพและความปลอดภัยดีขึ้น

จากคุณสมบัติของ 5G ที่กล่าวไปข้างต้นนั้น ทำให้ 5G กลายเป็นสิ่งที่ช่วยกระตุ้นกิจกรรมในโดเมนผู้บริโภค อุตสาหกรรม และโดเมนสาธารณะ รวมถึงการใช้งาน Internet of Things (IoT) เช่น การเชื่อมต่อยานพาหนะ เมืองอัจฉริยะ และอุตสาหกรรม 4.0 ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงอุตสาหกรรมและผลักดันความได้เปรียบในการแข่งขันของสหรัฐอเมริกาในปี 2020 อีกด้วย

➤ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นของ 5G ต่อเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกาในทศวรรษหน้า

การเพิ่มขึ้นของการใช้งานเครือข่าย 5G สามารถสร้างงานใหม่ ๆ เกิดขึ้น และปรับปรุงระบบเศรษฐกิจเดิมซึ่งเป็นประโยชน์ต่อสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมากจากการคาดการณ์พบว่า 5G ช่วยสร้างงานเพิ่มขึ้นจำนวน 3.8 – 4.6 ล้านตำแหน่ง และเพิ่ม GDP ของสหรัฐอเมริกาซึ่งมีมูลค่า 1.4 – 1.7 ล้านล้านเหรียญสหรัฐในปี 2020 – 2030 ดังแสดงในภาพที่ 4-10

ภาพที่ 4-10 ผลกระทบของ 5G ต่อเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกาในคริสต์ทศวรรษที่ 2020



5G จะกระตุ้นให้เกิดนวัตกรรมที่ไม่สามารถคาดเดาได้ในปัจจุบัน และอาจเปลี่ยนแปลงชีวิตประจำวัน นอกจากการใช้งาน 5G จะส่งผลกระทบทางบวกต่อเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกาในทางตรง ทั้งในแง่ของ GDP และการเติบโตของงานแล้ว ยังส่งผลกระทบในทางอ้อมกับอุตสาหกรรมบางประเภท ได้แก่ การบริการข้อมูล การผลิต และการดูแลสุขภาพ ซึ่งคาดการณ์ว่าผลประโยชน์ 5G ทางอ้อมที่กล่าวมานี้ จะเพิ่มการสร้างงานใหม่และมูลค่า GDP ในช่วงปี 2020 ถึงปี 2030 คิดเป็นประมาณ 70% ของศักยภาพมูลค่ารวมจาก 5G โดยมีรายละเอียดในแต่ละมิติดังนี้

สำหรับการบริการข้อมูล เนื่องจากความต้องการผลิตภัณฑ์และบริการดิจิทัลเพิ่มขึ้น แรงงานที่เกี่ยวข้องกับคอมพิวเตอร์และไอที นักพัฒนาซอฟต์แวร์ นักวิทยาศาสตร์ข้อมูล นักวิเคราะห์ความปลอดภัยของข้อมูล สถาปนิกเครือข่าย และนักวิทยาศาสตร์ด้านการวิจัย ล้วนเป็นที่ต้องการอย่างมาก ซึ่งคาดการณ์ได้ว่า 5G จะช่วยกระตุ้นการจ้างงานในภาคการบริการข้อมูลได้โดยอ้อม โดยการจ้างงาน 205,000 ตำแหน่งงาน และมีส่วนช่วยให้เพิ่มขึ้น GDP 217 พันล้านเหรียญสหรัฐ

ในด้านการการผลิต เครือข่าย 5G จะช่วยให้ผู้ผลิตเพิ่มขีดความสามารถของโรงงานและเพิ่มประสิทธิภาพ โดย 5G จะเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ลดต้นทุนการบำรุงรักษาซึ่งสามารถเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของโรงงานในสหรัฐอเมริกา และดึงการผลิตกลับจากต่างประเทศได้มากขึ้น รวมถึงในด้านการจัดการโลจิสติกส์ โดยประเมินว่า 5G จะช่วยกระตุ้นการจ้างงานในภาคการผลิตโดยทางอ้อมโดยการจ้างงาน 380,000 ตำแหน่งงาน และมีส่วนช่วยเพิ่ม GDP 165 พันล้านเหรียญสหรัฐ

ในส่วนของการดูแลสุขภาพ 5G มีส่วนช่วยการด้านการบริการแพทย์ทางไกล ในการตรวจระยะไกล ตลอดจนสามารถเชื่อมต่ออุปกรณ์กับผู้ป่วยได้โดยตรง ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพได้มากขึ้น ส่งผลให้ประชากรสูงอายุจะเพิ่มความต้องการการดูแลสุขภาพและกระตุ้นการเติบโตของงาน ซึ่งคาดการณ์ว่า 5G จะช่วยกระตุ้นการจ้างงานในภาคสาธารณสุขโดยทางอ้อม 341,000 ตำแหน่งงาน และมีส่วนช่วยเพิ่ม GDP 104 พันล้านเหรียญสหรัฐ

4.3.3 สหราชอาณาจักร

การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา หรือ COVID-19 ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีสื่อและโทรคมนาคมในปี 2021 โดยการแพร่ระบาดดังกล่าวทำให้เกิดการเร่งการเปลี่ยนแปลงในหลายด้าน ซึ่ง Deloitte UK ได้คาดการณ์การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีสื่อและโทรคมนาคมในสหราชอาณาจักรในปี 2021 ไว้ 6 ประเด็น ดังต่อไปนี้

- ผู้หญิงมีความสนใจและมีโอกาสในด้านกีฬาเพิ่มขึ้น
- โทรทัศน์มีความละเอียดสูงขึ้น (8K)
- ความเท่าเทียมกันในการวิเคราะห์วิดีโอกีฬา
- การย้ายข้อมูลไปสู่คลาวด์
- การเพิ่มขึ้นของ Intelligent Edge
- วิธีการใหม่ในการสร้างเครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่หรือ Open RAN

➤ ผู้หญิงมีความสนใจและมีโอกาสในด้านกีฬาเพิ่มขึ้น

ในสหราชอาณาจักรผู้คนให้ความสนใจในการแข่งกีฬาของผู้หญิงมากขึ้น สังเกตได้จากการที่มีผู้ชมเข้าชมฟุตบอลหญิงจำนวนมากกว่าผู้ชมฟุตบอลชายเล็กน้อยในเดือนเดียวกัน ซึ่งแม้ว่ากีฬาของผู้หญิงจะได้รับความสนใจทั้งในการเข้าร่วมและการรับชมที่เพิ่มขึ้น แต่มีการคาดการณ์รายรับจากกีฬาผู้หญิงมีมูลค่าต่ำกว่าพันล้านเหรียญสหรัฐในปี 2021 โดยมีรายได้หลักจากลิขสิทธิ์ทางโทรทัศน์ การเข้าชมกีฬาในวันแข่งขัน และการสนับสนุน

นอกจากนี้กีฬาของผู้หญิงไม่เพียงแต่จะมีประโยชน์ในด้านการสร้างมูลค่าเป็นตัวเงินมหาศาลแล้วยังบ่งบอกถึงความเท่าเทียมทางเพศอีกด้วย อย่างไรก็ตามเพื่อสนับสนุนกีฬาของผู้หญิงอย่างเต็มศักยภาพนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องมีการดำเนินการดังต่อไปนี้

- ผู้ออกอากาศควรมีการลงทุนในกีฬาของผู้หญิง
- ผู้ผลิตเนื้อหาดิจิทัลควรมุ่งเน้นถึงคุณค่าของนักกีฬาหญิง

- ให้ความสำคัญกับกิจกรรมของผู้หญิง เช่น จัดกิจกรรมในสนามกีฬาขนาดใหญ่
- ผู้สนับสนุนควรใช้ประโยชน์จากโอกาสในกีฬาของผู้หญิง

➤ โทรทัศน์มีความละเอียดสูงขึ้น (8K)

โทรทัศน์ 8K มีแนวโน้มมียอดขายเพิ่มขึ้นในปี 2021 ในขณะที่ราคาลดลงเช่นเดียวกับโทรทัศน์ 4K และ HD ซึ่ง 8K บ่งบอกถึงคุณสมบัติความละเอียดภาพ และความโดดเด่นในการประมวลผลสีรวมถึงความสว่าง ทำให้โทรทัศน์ 8K มีความละเอียดภาพสูงและให้เสียงที่ดี

แม้ว่าในปัจจุบันจะมีโทรทัศน์ 8K วางจำหน่ายและใช้งาน แต่เนื้อหาที่รองรับการแสดงผล 8K ยังมีจำนวนไม่มากนัก และบางเนื้อหาถูกถ่ายทำด้วยความละเอียด 8K แต่ได้รับการเผยแพร่ในความละเอียด 4K จึงอาจต้องอาศัยเทคโนโลยีในการยกระดับ 4K เป็น 8K โดยใช้ความสามารถด้านปัญญาประดิษฐ์ ซึ่งจะแปลงภาพ 4K เป็น 8K ที่สมจริง

นอกจากนี้ 8K ยังถูกนำมาใช้ในกรณีอื่นที่นอกเหนือจากความบันเทิง อาทิ ใช้ในการควบคุมการทำงานระยะไกล การแสดงแผนภูมิขนาดใหญ่ การใช้ประโยชน์ในชั้นเรียนออนไลน์ และการใช้เป็นวอลเปเปอร์ดิจิทัล

➤ ความเท่าเทียมกันในการวิเคราะห์วิดีโอกีฬา

จากการคาดการณ์พบว่านักกีฬาทั้งมืออาชีพและมือสมัครเล่น มีแนวโน้มในการใช้งานวิดีโอในการวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงการเล่นของตนเองเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อนักกีฬาเป็นอย่างมาก สามารถใช้เพื่อวัดปริมาณความก้าวหน้า วิเคราะห์ความเชี่ยวชาญและความสามารถของผู้เล่นได้ โดยในการฝึกฝนอาจอาศัยการผสมผสานระหว่างปัญญาประดิษฐ์ (AI) และวิดีโอฟุตบอล และนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพในสนาม และเนื่องจากภาวะเงินฝืดที่เกิดขึ้นทำให้บริษัทผู้ผลิตวิดีโอทำการปรับตัวทั้งในด้านต้นทุนการผลิตและซอฟต์แวร์ที่ใช้ ทำให้ราคาเครื่องบันทึกวิดีโอมีแนวโน้มลดลงมาก ทำให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าถึงเทคโนโลยีดังกล่าวและใช้การวิเคราะห์วิดีโอในการฝึกอบรมที่บ้านได้

➤ การย้ายข้อมูลไปสู่คลาวด์

จากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา หรือ COVID-19 ทำให้ผู้คนเล็งเห็นความสำคัญของเทคโนโลยีและระบบคลาวด์มากขึ้น โดยระบบคลาวด์มีแนวโน้มว่าจะสร้างรายได้เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 30 ในช่วงปี 2021 – 2525 ซึ่งมีเหตุผลหลักในการใช้งานระบบคลาวด์ 3 ประการ ได้แก่ ประหยัดต้นทุน ขยับเคลื่อนนวัตกรรม และความคล่องตัว

ซึ่งการใช้ระบบคลาวด์จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญหลายด้าน อาทิ ทำให้สัดส่วนของปริมาณงานทั้งหมดที่ทำในองค์กรลดลง ต้นทุนของบริษัทเพิ่มขึ้นเนื่องจากการใช้งานคลาวด์เพิ่มขึ้น

หรือทำให้เกิดช่องว่างในกลยุทธ์การรักษาความปลอดภัยทางอินเทอร์เน็ต อย่างไรก็ตามระบบและ ผู้ให้บริการคลาวด์มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในอนาคตเนื่องจากความสะดวกในการจัดเก็บข้อมูลและการพัฒนาของเทคโนโลยี

➤ การเพิ่มขึ้นของ Intelligent Edge

Intelligent Edge หมายถึง การรวมกันของเทคโนโลยีซึ่งมีแนวโน้มที่จะมีความสำคัญต่ออุตสาหกรรม 4.0 โดยวางระบบ Cloud Computing การวิเคราะห์ข้อมูล และ AI ไว้กับข้อมูลที่ต้องการการวิเคราะห์และตอบสนอง เช่น การใช้ Intelligence Edge ในยานพาหนะนำทางอัตโนมัติและการใช้ระบบเพื่อหลบหลีกสิ่งกีดขวาง ซึ่ง Intelligent Edge ประกอบไปด้วยปัจจัยสำคัญ 3 ข้อดังต่อไปนี้

- การเชื่อมต่อไร้สายแบบล่าสุด
- การวิเคราะห์และการประมวลผลที่มีประสิทธิภาพ
- ปัญญาประดิษฐ์ (AI)

ปัจจัยทั้ง 3 ข้อข้างต้นช่วยให้สามารถเชื่อมต่ออุปกรณ์ได้มากและรับส่งข้อมูลได้อย่างรวดเร็ว สามารถวิเคราะห์ข้อมูลได้หลากหลายมากขึ้น รวมถึงพัฒนาให้มีความล้ำสมัยและชาญฉลาดในการใช้งานหรือการตัดสินใจ ด้วยคุณสมบัติดังกล่าวทำให้ Intelligent Edge ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในหลายอุตสาหกรรม อาทิ อุตสาหกรรมน้ำมันและก๊าซ ใช้เพื่อวิเคราะห์การขนส่งโดยโดรนรวมถึงการตรวจสอบหรือระบุปัญหาที่อาจเกิดขึ้น เช่น รอยแตกในท่อก๊าซ

➤ วิธีการใหม่ในการสร้างเครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่หรือ Open RAN

โครงข่ายการเข้าถึงผ่านการรับส่งทางคลื่นวิทยุ (Radio Access Network: RAN) หมายถึง การเชื่อมต่อโทรศัพท์เคลื่อนที่กับเครือข่ายโทรศัพท์โดยผ่านสถานีฐาน ซึ่งมีระบบย่อยเครือข่ายควบคุมโดยเครือข่ายลักษณะนี้เริ่มแรกมักถูกใช้ในพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของเครือข่ายโทรคมนาคมต่ำหรือพื้นที่ห่างไกล เพื่อให้การใช้งานมีความเสี่ยงน้อย ผู้ให้บริการสามารถจัดการคุณภาพได้ง่าย แต่ในปี 2021 คาดการณ์ว่าบริษัทโทรคมนาคมรายใหญ่จำนวนมากในยุโรปจะทดลองใช้ Open RAN ภายในเครือข่ายของตน และนำมาใช้จริง ทำให้ในอีก 5 ปีข้างหน้าอาจมีการใช้ Open RAN เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและอาจสูงกว่า RAN แบบเดิม

นอกจากนี้การใช้ Open RAN ยังถือเป็นการเปิดโอกาสให้กับผู้ให้บริการโทรคมนาคมรายใหม่ รวมถึง บริษัทที่มีความเชี่ยวชาญในซอฟต์แวร์วิทยุ ทำให้เกิดการพัฒนาศักยภาพปรับใช้งานกับฮาร์ดแวร์ที่มีราคาต่ำกว่าได้

4.3.4 ลิงคโปล์ (ภาพรวมแนวโน้มในอาเซียน)

Deloitte Global (2019) Technology, Media, Telecommunication Prediction Southeast Asia ได้คาดการณ์แนวโน้มด้านเทคโนโลยี สื่อ และโทรคมนาคมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ใน 5 ประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

- 5G: เครือข่ายใหม่ที่มาถึง
- การประยุกต์ใช้งานปัญญาประดิษฐ์อย่างแพร่หลาย
- การเติบโตของลำโพงอัจฉริยะ (Smart Speaker)
- วิทย์: รายได้ การเข้าถึง และความยืดหยุ่น

บทสรุปผลการคาดการณ์แนวโน้มด้านเทคโนโลยีสื่อและโทรคมนาคมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นดังต่อไปนี้

➤ 5G: เครือข่ายใหม่ที่มาถึง

Deloitte คาดการณ์ว่า ภายในปี 2019 5G จะมีการใช้งานที่แพร่หลายมากขึ้น ซึ่งคาดว่า ผู้ให้บริการเครือข่าย 5G จำนวน 72 ราย จะมีการทดสอบการใช้งาน 5G ภายในปี 2018 ถึงสิ้นปี 2019 และมีผู้ให้บริการเครือข่าย 5G เพิ่มขึ้น (ข้อมูลเสริมจาก Global mobile Suppliers Association หรือ GSA ระบุว่าในเดือนแรกของปี 2564 ผู้ให้บริการเครือข่ายทั่วโลก 144 รายใน 61 ประเทศ มีการให้บริการ 5G) นอกจากนี้ยังมีการคาดการณ์ว่าอุตสาหกรรมผู้ผลิตและจำหน่ายโทรศัพท์มือถือจะมีการพัฒนาเพื่อให้สามารถรองรับต่อการใช้งาน 5G โดยในระยะสั้น 5G มีการใช้งานหลัก 3 ประการ ดังต่อไปนี้

- การเชื่อมต่อกับอุปกรณ์ต่างๆ เช่น สมาร์ทโฟน 5G
- การเชื่อมต่อกับอุปกรณ์ที่ไม่ใช่โทรศัพท์มือถือ เช่น 5G Modems หรือ Hotspots
- การใช้เป็น Fixed-Wireless Access (FWA)

การเชื่อมต่อกับอุปกรณ์ต่างๆ เช่น สมาร์ทโฟน 5G ในการผลิตสมาร์ตโฟนที่รองรับและพร้อมใช้งานเครือข่าย 5G มีความซับซ้อนอย่างมาก เนื่องจากความแตกต่างของส่วนประกอบที่สำคัญระหว่าง 4G และ 5G เช่น ส่วน modems และเสาอากาศ ซึ่งปัจจัยที่กล่าวมานี้ มีแนวโน้มทำให้สมาร์ตโฟน 5G มีราคาสูงกว่าสมาร์ตโฟน 4G

การเชื่อมต่อกับอุปกรณ์ที่ไม่ใช่โทรศัพท์มือถือ เช่น 5G Modems หรือ ฮอตสปอต (Hotspots) เป็นอุปกรณ์ไร้สายขนาดเล็กที่เชื่อมต่อกับเครือข่าย 5G จากนั้นจึงเชื่อมต่อกับอุปกรณ์อื่นๆ ผ่านเทคโนโลยี Wi-Fi เนื่องจาก Modems ประกอบไปด้วยวิทย์เสาอากาศ แบตเตอรี่ และไม่จำเป็นต้องมีหน้าจอ ซึ่งเป็นส่วนประกอบที่มีราคาแพงเหมือนสมาร์ตโฟน ทำให้ Modems มีราคาไม่แพง จึงคาดว่า 5G Modems หรือ ฮอตสปอต จะช่วยให้ประชาชนทั่วไปสามารถใช้งาน 5G ได้อย่างกว้างขวาง

ใช้เป็น Fixed-Wireless Access (FWA) โดยส่งสัญญาณผ่านเสาอากาศที่เชื่อมต่อกับเครื่องส่งคลื่นความถี่ 5G mmWave ไม่เกิน 200–500 เมตร ออกไป หากเครื่องส่งนั้นเชื่อมต่อกับเครือข่ายไฟเบอร์ความเร็วสูง ผู้ใช้บริการจะได้ใช้งานอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้เสาอากาศยังสามารถเชื่อมต่อเข้ากับ Modem Router ที่กระจายสัญญาณความเร็วสูงภายในบ้านหรือ Wi-Fi ได้

➤ การประยุกต์ใช้งานปัญญาประดิษฐ์อย่างแพร่หลาย

ปัจจุบันบริษัทต่าง ๆ เร่งการใช้งานบริการคลาวด์และปัญญาประดิษฐ์ (AI) ซึ่งคาดการณ์ว่าในปี 2020 จะมีการใช้ซอฟต์แวร์ที่บูรณาการร่วมกับ AI และแพลตฟอร์ม AI สูงถึงร้อยละ 87 และ 83 ตามลำดับ และจะมีการผลักดันการใช้งาน AI อย่างเต็มรูปแบบมากขึ้น เพื่อให้เกินประโยชน์สูงสุดต่อผู้ใช้งาน

เทคโนโลยี AI เป็นการนำเทคโนโลยีที่หลากหลายมาประยุกต์ใช้ร่วมกัน โดยมีแนวคิดในการเรียนรู้ของอุปกรณ์และเครือข่ายประสาทเทียมที่มีการเรียนรู้เชิงลึกและซับซ้อน จึงทำให้ AI สามารถประมวลผลข้อมูลต่างๆ ได้ เช่น การเคลื่อนไหว การแปลภาษา ซึ่งสามารถนำเทคโนโลยีดังกล่าวนี้มาใช้ประโยชน์จากข้อมูลจำนวนมากเพื่อคาดการณ์ในเชิงลึกได้

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันหลายบริษัทขาดทรัพยากรและความเชี่ยวชาญในการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยี AI อย่างเต็มที่ ซึ่งต้องอาศัยการลงทุนและเวลาในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการประมวลผลเฉพาะ ด้วยเหตุนี้ประโยชน์ของเทคโนโลยี AI จึงสามารถใช้ได้เฉพาะผู้บุกเบิกที่มีความเชี่ยวชาญตั้งที่กล่าวมา ตัวอย่างเช่น Google ได้ออกแบบชิป AI เฉพาะเพื่อใช้งาน หรือ Amazon ใช้ Machine Learning ในการออกแบบกระบวนการทางธุรกิจใหม่และเพื่อพัฒนาประเภทผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ เป็นต้น

ความสามารถของ AI เป็นที่ต้องการในแต่บริษัทอย่างมาก จึงเกิดการสร้างซอฟต์แวร์สำหรับองค์กรที่มีการใช้งาน AI ทำให้บริษัทไม่จำเป็นต้องพัฒนาแอปพลิเคชัน AI ของตนเอง และผู้ใช้ไม่จำเป็นต้องมีความรู้เฉพาะทางในการใช้ AI จึงทำให้สามารถนำเทคโนโลยี AI มาใช้งานได้แพร่หลายยิ่งขึ้น

➤ การเติบโตของลำโพงอัจฉริยะ (Smart Speaker)

อุตสาหกรรมลำโพงอัจฉริยะ หรือ ลำโพงที่สามารถเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตได้พร้อมเสียงผู้ช่วยดิจิทัล เป็นอุปกรณ์เชื่อมต่อที่เติบโตเร็วที่สุดทั่วโลก ในปี 2019 มีมูลค่า 7,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และมีแนวโน้มเติบโตอย่างต่อเนื่องในปี 2020 ซึ่งลำโพงอัจฉริยะควรมีการใช้งานที่หลากหลายนอกเหนือจากการเล่นเพลงหรือการพยากรณ์อากาศ เช่น การเพิ่มความคุ้นเคยกับเสียงผู้ช่วยตลอดจนช่วยปรับปรุง

ความสามารถในการจดจำเสียง ซึ่งมีประโยชน์ในหลายอุตสาหกรรม อาทิ ในการจัดการกระบวนการซ้ำๆ การสั่งอาหารในร้านอาหาร นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มในการรองรับภาษาใหม่ๆ และมีความแม่นยำสูงขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกในการแปลภาษาอีกด้วย

➤ **วิทย์: รายได้ การเข้าถึง และความยืดหยุ่น**

Deloitte Global (2019) คาดการณ์รายได้จากวิทย์ทั่วโลกจะสูงถึง 4 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2021 และประชากรผู้ใหญ่มากกว่าร้อยละ 85 ฟังวิทย์อย่างน้อยสัปดาห์ละครั้งในประเทศที่พัฒนาแล้ว เมื่อรวมกับผู้ชมจากประเทศกำลังพัฒนา ทำให้มีผู้คนเกือบ 3 พันล้านคนทั่วโลกจะฟังวิทย์ทุกสัปดาห์ หรือเฉลี่ย 90 นาทีต่อวันซึ่งเท่ากับปีก่อนหน้า ผู้คนส่วนมากมีการคาดการณ์ที่ผิดเกี่ยวกับผู้ฟังวิทย์ว่ามีแนวโน้มลดน้อยลง แต่ในทางตรงกันข้ามวิทย์เปรียบเหมือนเสียงกระซิบที่หูของเรา ไม่ว่าจะฟังหลังอาหารค่ำ ในสำนักงาน หรือขณะขับรถ และผู้คนมักเชื่อว่าเราฟังน้อยกว่าที่เราทำจริง และจากที่กล่าวมา จะเห็นได้ชัดเจนว่าวิทย์จะไม่หายไปและกลายเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างรายได้จากโฆษณาสำหรับผู้ซื้อโฆษณา

บทที่ 5

การจัดประชุมระดมความคิดเห็น

ที่ปรึกษาฯ ได้จัดประชุมระดมความคิดเห็นภายใต้ขอบเขตการดำเนินงานข้อที่ 1.3.7 ในวันที่ 22 มีนาคม 2564 ภายใต้หัวข้อ “เทคโนโลยี 4.0 กับการบริหารคลื่นความถี่ไทย” และ “ทิศทางการกำกับดูแลอุตสาหกรรมคลื่นความถี่ไทย” ในวันที่ 23 มีนาคม 2564 ณ ห้องสุรศักดิ์ ชั้น 11 โรงแรมอีสติน แกรนด์ สาทร กรุงเทพฯ โดยมีผู้เข้าร่วมการประชุมในวันแรก 53 ท่าน และ 42 ท่าน ในวันที่สอง โดยกำหนดการประชุม เนื้อหาที่มีการนำเสนอ และความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมประชุม ได้รับการนำเสนอไว้ในส่วนต่อไป ทั้งนี้ ภาพบรรยากาศการประชุมและรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมถูกนำเสนอไว้ในภาคผนวกที่ 1

5.1 กำหนดการประชุม

การประชุมรับฟังความคิดเห็นจัดขึ้นเมื่อวันที่ 22 และ 23 มีนาคม 2564 โดยกำหนดการประชุมเป็นดังที่ปรากฏในภาพที่ 5-1 และภาพที่ 5-2

ภาพที่ 5-1 กำหนดการประชุมระดมความคิดเห็นวันที่ 1

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑



กตป.
คณะกรรมการติดตาม
และประเมินผลการปฏิบัติงาน

**Bolliger
& Company**

ร่างกำหนดการประชุมระดมความคิดเห็น

หัวข้อ “เทคโนโลยี ๔.๐ กับการบริหารคลื่นความถี่ไทย”

ภายใต้การจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาแนวทางการตรวจสอบติดตาม และประเมินผลการดำเนินการ และการบริหารงานของหน่วยงานกำกับดูแลกิจการสื่อสาร และแนวโน้มอุตสาหกรรมในกิจการสื่อสาร

วันจันทร์ที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๔ เวลา ๐๘.๓๐ - ๑๒.๐๐ น.

ณ ห้องสุรศักดิ์ ชั้น ๑๑ โรงแรมอีสติน แกรนด์ สาทร กรุงเทพฯ

เวลา	กิจกรรม
๐๘.๓๐ - ๐๘.๐๐ น.	- ลงทะเบียน
๐๘.๐๐ น.	- ผู้ร่วมงานพร้อมกัน ณ ห้องสุรศักดิ์ ชั้น ๑๑ - พิธีกรกล่าวต้อนรับแขกผู้มีเกียรติ และผู้เข้าร่วมงาน / แนะนำโครงการเบื้องต้น
๐๘.๐๐ - ๐๘.๒๐ น.	กล่าวเปิดการประชุมรับฟังความคิดเห็น <ul style="list-style-type: none"> พันเอก ดร.พีรวัส พรหมกลัดพะเนาวิ กรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน ตำแหน่งการโทรคมนาคม พิธีกรเชิญประธานในพิธี/คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน(กตป.) /แขกผู้มีเกียรติ /คณะที่ปรึกษา/ ผู้เข้าร่วมการประชุม ถ่ายภาพหมู่ร่วมกัน
๐๘.๒๐ - ๑๐.๓๐ น.	เสวนาเรื่อง “เทคโนโลยี ๔.๐ กับการบริหารคลื่นความถี่ไทย” ดำเนินรายการโดย นายจิรเทพ เสนิงวงศ์ ณ อยุธยา กรรมการผู้จัดการ บริษัท โมดลิเกอร์ แอนด์ คอมพานี (ประเทศไทย) จำกัด <ul style="list-style-type: none"> นายอภิรักษ์ หาญพิชิตวณิช ผู้เชี่ยวชาญเรื่องการสื่อสาร และผู้คร่ำหวอดในวงการสื่อสารมวลชน <ul style="list-style-type: none"> ผศ.ดร.จิรพันธ์ แดงเดช CTO บริษัท เมอร์ลินส์ โซลูชันส์ อินเทอร์เน็ตเนชั่นส์ จำกัด และผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยี ๔.๐ <ul style="list-style-type: none"> ดร. สมประวิทย์ มั่นประเสริฐ ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการใหญ่ ธนาคารกรุงศรีอยุธยา และนักเศรษฐศาสตร์ผู้เชี่ยวชาญด้านความเหลื่อมล้ำ <ul style="list-style-type: none"> ดร.ปิยะบุตร บุญอร่ามเรือง อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารสัญญาผูกขาดเทียม <ul style="list-style-type: none"> รศ.ดร.สมิทธิ์ บุญชุตินา อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และผู้เชี่ยวชาญด้านสื่อสร้างสรรค์ <ul style="list-style-type: none"> นายพงศ์สุข หิรัญพฤกษ์ ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร บริษัท ไร่ไร่ไร่ จำกัด และผู้ผลิตสื่อออนไลน์ #beartai <ul style="list-style-type: none"> นายสิบลักษณ์ สิบกักดี กรรมการบริหารและเลขาธิการสมาคมโทรคมนาคมแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ (สทค.)
๑๐.๔๕ - ๑๑.๐๐ น.	พักรับประทานอาหารว่างและเครื่องดื่ม
๑๑.๐๐ - ๑๑.๔๕ น.	เปิดเวทีถาม-ตอบกับผู้เชี่ยวชาญ และระดมแลกเปลี่ยนข้อมูล ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ
๑๑.๔๕ - ๑๒.๐๐ น.	สรุปผลการประชุม และปิดการประชุม
๑๒.๐๐ - ๑๓.๐๐ น.	รับประทานอาหารกลางวัน

หมายเหตุ กำหนดการประชุมอาจมีการปรับเปลี่ยนเวลาได้ตามความเหมาะสม

ภาพที่ 5-2 กำหนดการประชุมระดมความคิดเห็นวันที่ 2



กตป.
คณะกรรมการติดตาม
และประเมินผลการปฏิบัติงาน

**Bolliger
& Company**

ร่างกำหนดการประชุมระดมความคิดเห็น

หัวข้อ "ทิศทางการกำกับดูแลอุตสาหกรรมคลื่นความถี่ไทย"

ภายใต้การจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาแนวทางการตรวจสอบติดตาม และประเมินผลการดำเนินการ และการบริหารงานของหน่วยงานกำกับดูแลกิจการสื่อสาร และแนวโน้มอุตสาหกรรมในกิจการสื่อสาร

วันอังคารที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๔ เวลา ๐๘.๓๐ – ๑๒.๐๐ น.

ณ ห้องสุรศักดิ์ ชั้น ๑๑ โรงแรมอีสติน แกรนด์ สาทร กรุงเทพฯ

เวลา	กิจกรรม
๐๘.๓๐ – ๐๘.๐๐ น.	- ลงทะเบียน
๐๘.๐๐ น.	- ผู้ร่วมงานพร้อมกัน ณ ห้องสุรศักดิ์ ชั้น ๑๑ - พิธีกรกล่าวต้อนรับแขกผู้มีเกียรติ และผู้เข้าร่วมงาน / แนะนำโครงการเบื้องต้น
๐๘.๐๐ – ๐๘.๒๐ น.	กล่าวเปิดการประชุมรับฟังความคิดเห็น <ul style="list-style-type: none"> พินเอก ดร.พีรวัส พรหมกลัดพะเนาวิ กรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้านกิจการโทรคมนาคม พิธีกรเชิญประธานในพิธี/คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน(กตป.) /แขกผู้มีเกียรติ /คณะที่ปรึกษา/ ผู้เข้าร่วมการประชุม ถ่ายภาพหมู่ร่วมกัน
๐๘.๒๐ – ๑๐.๓๐ น.	กิจกรรมแลกเปลี่ยนข้อมูล ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการติดตามประเมินผล การดำเนินการและการบริหารงานของหน่วยงานกำกับดูแลกิจการสื่อสาร หรือ กสทช. และแนวโน้มอุตสาหกรรมกิจการสื่อสารในอนาคต ดำเนินรายการโดย นายจิรเทพ เสนิงศ์ ณ อยุธยา
๑๐.๓๐ – ๑๐.๔๕ น.	พักรับประทานอาหารว่างและเครื่องดื่ม
๑๐.๔๕ – ๑๑.๔๕ น.	นำเสนอผลการศึกษาโครงการ โดยคณะผู้วิจัยของบริษัท โบลดิเกอร์ แอนด์ คอมพานี (ประเทศไทย) จำกัด <ul style="list-style-type: none"> นายจิรเทพ เสนิงศ์ ณ อยุธยา กรรมการผู้จัดการ บริษัท โบลดิเกอร์ แอนด์ คอมพานี (ประเทศไทย) จำกัด นายปิ่นณวัฒน์ กุลวานิช ผู้จัดการอาวุโส บริษัท โบลดิเกอร์ แอนด์ คอมพานี (ประเทศไทย) จำกัด
๑๑.๔๕ – ๑๒.๐๐ น.	สรุปผลการประชุม และปิดการประชุม
๑๒.๐๐ - ๑๓.๐๐ น.	รับประทานอาหารกลางวัน

หมายเหตุ กำหนดการประชุมอาจมีการปรับเปลี่ยนเวลาได้ตามความเหมาะสม

5.2 สรุปผลการประชุม หัวข้อ “เทคโนโลยี 4.0 กับการบริหารคลื่นความถี่ไทย”

สำหรับการประชุมในวันที่ 22 มีนาคม 2564 ในช่วงแรกเป็นการเสวนาเรื่อง “เทคโนโลยี 4.0 กับการบริหารคลื่นความถี่ไทย” โดยผู้เชี่ยวชาญในอุตสาหกรรมโทรคมนาคม กิจการโทรทัศน์ วิทยู ผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง รวมถึงตัวแทนจากสื่อ โดยสรุปประเด็นที่มีการกล่าวถึงได้ดังต่อไปนี้

ผลกระทบของการใช้งานคลื่นความถี่ต่อเศรษฐกิจ

ในมุมมองของเศรษฐกิจมหภาค การปฏิวัติอุตสาหกรรมแต่ละครั้งเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อของเศรษฐกิจโลก โดยประเทศที่สามารถยกระดับกระบวนการผลิตและให้บริการสู่ระดับต่อไปได้ก่อนย่อมมีโอกาสสูงที่จะกลายเป็นประเทศมหาอำนาจ ดังนั้น ความล่าช้าเพียงไม่กี่ปีในการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีอาจนำไปสู่ช่องว่างทางรายได้มหาศาล ส่วนในเชิงคุณภาพชีวิตของประชากร การปฏิวัติอุตสาหกรรมจะส่งผลให้สินค้าและบริการมีราคาถูกลงและเข้าถึงง่ายยิ่งขึ้น และสำหรับการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 4 หรือ The Fourth Industrial Revolution นี้ ผลประโยชน์ที่สำคัญที่สุดที่เกิดจากการใช้งานเทคโนโลยีดิจิทัล คือ การลดต้นทุนการเข้าถึงข้อมูล ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของกลไกตลาดและลดโอกาสการเกิดตลาดที่ล้มเหลว (Market Failure) อันเป็นผลจากการแทรกแซงโดยปัจจัยภายนอกหรือว่าคนที่อยู่ในตลาดมีข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ ส่งผลทำให้เกิดการตัดสินใจผิดพลาด

เทคโนโลยีและการกำกับดูแลที่เหมาะสม

เทคโนโลยีสมัยใหม่จะขยายขอบเขตสิ่งที่มีมนุษย์สามารถทำได้ และเพิ่มความหลากหลายของสินค้าและบริการที่เลือกซื้อได้ โดยการเข้ามาใหม่ของสินค้าและบริการเหล่านี้ ย่อมสร้างทั้งประโยชน์และความเสี่ยงจากการใช้งาน ซึ่งในบางประเด็น การกำกับดูแลโดยหน่วยงานรัฐอาจเป็นเรื่องที่จำเป็นเพื่อให้เกิดประโยชน์จากการใช้งานสูงสุด อย่างไรก็ตาม ควบคู่กันนี้ ควรคำนึงเสมอว่า การกำกับดูแลมีต้นทุนเช่นกัน (ทั้งที่เป็นต้นทุนโดยตรงจากการบังคับใช้กฎระเบียบ และต้นทุนทางอ้อมหรือค่าเสียโอกาส) จึงต้องมีการวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น

ด้านการกำกับดูแลของ กสทช. ผู้เชี่ยวชาญหลายท่านเห็นตรงกันว่า นโยบายของ กสทช. ยังขาดทิศทางที่ชัดเจน ขาดอำนาจหรือ Mandate ที่เฉพาะเจาะจง ซึ่งหากมีการกำหนดจุดประสงค์หรือเป้าหมายการดำเนินงานอย่างชัดเจน กสทช. และ กตป. จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ดีขึ้น โดยในรายละเอียดควรที่จะมีการจัดทำแผนที่นำทางการบริหารจัดการคลื่นความถี่หรือ Spectrum Roadmap เพื่อสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกันให้กับทุกภาคส่วนของประเทศ และจะทำให้ผู้ให้บริการเทคโนโลยีภาคเอกชนสามารถวางแผนบริหารจัดการการดำเนินงานในอนาคตได้

หลักคิดของการกำกับดูแลที่ดี คือ กฎระเบียบที่ถูกต้องต้องมีจุดประสงค์ที่ชัดเจน และกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการละเมิดกฎดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ควรมีการควบคุมในระดับที่น้อยที่สุด หรือกล่าวได้ว่า ควรควบคุมเฉพาะประเด็นที่อ่อนไหวหรือมีความเสี่ยงเท่านั้น เพื่อไม่ให้เป็น การปิดกั้นตลาดและไม่เป็นการส่งเสริมนวัตกรรมในอุตสาหกรรม ในส่วนของการบังคับใช้มาตรฐาน ควรใช้มาตรฐานที่อยู่แล้วที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในระดับโลก เพื่อสร้างความสะดวกและ ความประหยัดต่อขนาดแก่ผู้ประกอบการและผู้บริโภค

ความคืบหน้าการดำเนินงานของ กสทช.

ทั้งนี้ ในเรื่องของความรวดเร็วการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต พบว่า ประเทศไทยมีความสามารถ สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ยุคที่เริ่มมีการให้บริการ 3G ที่กระบวนการจัดสรรคลื่นความถี่ถือว่าล่าช้า เมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค จนเข้ามาถึงยุค 4G และ 5G ที่มีการจัดสรรอย่างรวดเร็ว นำประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค ดังนั้น ในภาพรวมแล้ว กสทช. ประสบความสำเร็จในด้านการบริหารจัดการ อุตสาหกรรมโทรคมนาคมเป็นอย่างมากในช่วงหลายปีที่ผ่านมา แต่กลับมีปัญหาในการบริหารจัดการ อุตสาหกรรมโทรทัศน์ เพราะในบางขณะ กสทช. ไม่สามารถคาดการณ์ได้อย่างแม่นยำว่าแนวโน้ม ของเทคโนโลยีจะเดินไปในทิศทางใด เช่น บริการสื่อบนระบบอินเทอร์เน็ตหรือ Over-the-Top Service (OTT) กลับกลายเป็นกระแสหลักที่ได้รับความนิยมมากกว่าโทรทัศน์บนภาคพื้นดิน และในอนาคตหาก ผู้ผลิตรถยนต์เลือกที่จะไม่ติดตั้งวิทยุมาในยานพาหนะ อุตสาหกรรมกระจายเสียงก็จะได้รับผลกระทบ อย่างรุนแรง

ดังนั้น Technological Disruption เป็นความท้าทายที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นคำถามที่สำคัญ ที่สุดคือ การรับมืออย่างไรเป็นแนวทางที่เหมาะสมที่สุด มีการยกตัวอย่างถึงแนวทางการกำกับดูแล ที่เหมาะสมต่อเทคโนโลยีในยุค 4.0 ว่าหากจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการด้านปัญญาประดิษฐ์ บทบาท หน้าที่หลักของคณะกรรมการนี้ควรจะเป็นการผลักดันและส่งเสริมการใช้งานและการพัฒนา ปัญญาประดิษฐ์ มิใช่เพื่อทำหน้าที่ควบคุมหรือจำกัดกิจกรรมทางธุรกิจ ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา ปัญญาประดิษฐ์ในไทย โดยการสอดส่องกำกับดูแล (Monitoring & Regulating) อาจยังคงเป็นเรื่อง ที่จำเป็น แต่วิธีการใดเหมาะสมที่สุด และสร้างสมดุลต่อทั้งความปลอดภัยและการพัฒนาของอุตสาหกรรม

การส่งเสริมการแข่งขันในอุตสาหกรรม

สำหรับมิติของการส่งเสริมการแข่งขันในอุตสาหกรรมและการคุ้มครองผู้บริโภค ในอดีต ประเทศไทยใช้รูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจที่ให้ผู้ประกอบการรายใหญ่เป็นผู้นำมาตลอด หรือกล่าวได้ว่า เน้นการเติบโตโดยรวมมากกว่าการสร้างศักยภาพในผู้ประกอบการทุกขนาด อย่างไรก็ตาม ในยุคปัจจุบัน ควรมีการปรับเปลี่ยนไปสู่การส่งเสริมผู้เล่นรายเล็กให้มากยิ่งขึ้น

การรู้ทันสื่อ (Media Literacy)

ในอีกประเด็นหนึ่ง การสร้าง Media Literacy ถือเป็นอีกหนึ่งประเด็นยุทธศาสตร์ที่ กสทช. ควรให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก ควรได้รับความสำคัญมากกว่าการกำกับดูแลสื่อ มิเช่นนั้นสื่อที่มีคุณภาพก็ไม่สามารถตอบโจทย์ความต้องการของผู้รับชมได้ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อทั้งภาคประชาชนและต่อภาพลักษณ์ของ กสทช. ส่วนในด้านการกำกับดูแลกิจการสื่อ ควรมีการเฝ้าระวังข้อมูลและแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ ตรวจสอบและกำหนดบทลงโทษสื่อที่ละเมิดมาตรฐาน และส่งเสริมให้อุตสาหกรรมสื่อนำเสนอข้อมูลที่มีคุณภาพ มีใช้ปริมาณอย่างเช่นทุกวันนี้

5.3 สรุปผลการประชุม หัวข้อ “ทิศทางการกำกับดูแลอุตสาหกรรมคลื่นความถี่ไทย”

สำหรับการประชุมในวันที่ 23 มีนาคม 2564 เป็นการนำเสนอผลการศึกษาโดยตัวแทนของที่ปรึกษา และการเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมประชุม โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

การนำเสนอโดยคณะที่ปรึกษา

ประเทศไทยมีผู้กำกับดูแลอุตสาหกรรมหลายรายนอกจาก กสทช. ทั้ง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หรือสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ฯลฯ แต่ กสทช. มีความแตกต่างจากผู้กำกับดูแลอุตสาหกรรมรายอื่น เนื่องจาก กสทช. ต้องทำหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศ ซึ่งได้แก่คลื่นความถี่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

เมื่อพิจารณาย้อนไปในประวัติศาสตร์ พบว่า ธรรมชาติของอุตสาหกรรมโทรคมนาคมในอดีตล้วนเป็นอุตสาหกรรมที่ควบคุมโดยรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน อุตสาหกรรมนี้มีระดับความเข้มงวดของการกำกับดูแลที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ แต่ในมุมมองของการกำกับดูแลสมัยใหม่ ทฤษฎีการกำกับดูแลอุตสาหกรรมแบ่งออก 2 รูปแบบหลักๆ ได้แก่

- การกำกับดูแลแบบ Ex-Ante หรือการตั้งกฎระเบียบเพื่อรองรับธุรกรรมหรือกิจการที่ยังไม่เกิดขึ้น โดยคาดการณ์ว่าธุรกิจแบบใหม่ที่กำลังจะเกิดขึ้นจะมีกลไกอย่างไร และคาดว่า จะเกิดประเด็นท้าทายหรือปัญหาใดบ้าง แล้วจึงตั้งกฎระเบียบเพื่อรองรับหรือบรรเทา ปัญหาเหล่านั้น ดังนั้น จุดอ่อนของการกำกับดูแลเช่นนี้ คือ เมื่อผู้กำกับดูแลไม่สามารถคาดการณ์สภาพตลาดหรือกลไกที่กำลังจะเกิดขึ้นได้อย่างแม่นยำ อาจส่งผลให้กฎระเบียบส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคและผู้ประกอบการ

- การกำกับดูแลแบบ Ex-Post คือการที่ผู้กำกับดูแลเลือกที่จะไม่เข้าแทรกแซงกิจการในอุตสาหกรรมก่อนที่จะเริ่มให้บริการจริง แต่จะเข้าแทรกแซงก็ต่อเมื่อมีประเด็นปัญหาหรือมีการร้องเรียนจากผู้บริโภค

เป็นการยากที่จะบอกว่าควรเลือกใช้รูปแบบใดในการกำกับดูแล แต่ควรที่พิจารณาในรายละเอียดของแต่ละประเด็นมากกว่า โดยเป็นที่ประจักษ์ว่าในบางประเด็น การกำกับดูแลแบบ Ex-Ante เป็นสิ่งจำเป็น เช่นการจัดสรรคลื่นความถี่ เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้งานทับซ้อนกัน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อมิติความมั่นคง

นอกจากนี้ ที่ปรึกษาฯ ยังได้นำเสนอกรณีศึกษาการติดตามประเมินผลและการคุ้มครองผู้บริโภคในออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และสิงคโปร์ โดยได้ตัวอย่างแนวปฏิบัติที่ดีหลายประการ ทั้งในด้านการติดตามประเมินผล เช่น กรอบ Regulatory Performance Framework ของออสเตรเลีย และด้านการคุ้มครองผู้บริโภค เช่น การแก้ปัญหาเรื่องค่าบริการที่สูงเกินไป หรือกระบวนการ Alternative Dispute Resolution ในสหราชอาณาจักร และสิงคโปร์

การเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็น

จากการเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็น ผู้เข้าร่วมประชุมได้นำเสนอความคิดเห็นดังต่อไปนี้

- รอยต่อระหว่างเทคโนโลยียังคงมีอยู่ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะพฤติกรรมของผู้บริโภคบางส่วนที่ยังคงไม่เลือกใช้เทคโนโลยีใหม่ ซึ่งเป็นเรื่องปกติที่พบได้ในหลายประเทศ อย่างไรก็ตาม ทั้งภาคเอกชนและ กสทช. ต้องร่วมกันทำหน้าที่ผลักดันให้ผู้บริโภคให้เริ่มเข้าถึงเทคโนโลยีใหม่ๆ
- ต้องทบทวนความเข้าใจต่อจุดประสงค์ของการใช้งานคลื่นความถี่ตามที่กล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ ว่าประโยชน์สูงสุดในการใช้งานควรเป็นของประชาชน (ซึ่งในบางครั้งมีความสับสนระหว่างการใช้คำว่าผู้บริโภคและคำว่าประชาชน) และ กสทช. ควรทำหน้าที่ในการสร้างให้เกิดองค์กรที่มุ่งเน้นการใช้งานคลื่นความถี่เพื่อผลประโยชน์สูงสุดของประชาชน
- ในมุมมองของ Operator / Vendor / Engineer การผลักดันให้เกิดการใช้งานเทคโนโลยีที่ใหม่ที่สุดเป็นเรื่องที่สมเหตุสมผล เนื่องจากการประหยัดค่าดูแลรักษาระบบเก่า ส่วนในด้านการกำกับดูแลอุตสาหกรรม ความท้าทายสำคัญคือ กำกับดูแลอย่างไรให้การแข่งขันมีความเป็นธรรม เท่าเทียม แต่ยังสามารถสร้างการเติบโตให้แก่เศรษฐกิจได้ กล่าวคือ โจทย์สำคัญคือการหาจุดสมดุลระหว่างความเป็นธรรมในตลาดและการเติบโต
- ตัวแทนภาคเอกชน ได้ให้ความเห็นต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคลื่นความถี่และเทคโนโลยีดิจิทัลในไทย โดยควรสนับสนุนให้มีธุรกิจแบบ System Integrator ภายในประเทศที่ยังขาดแคลนอยู่มาก

บทที่ 6

บทสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

ในบทนี้ จะเป็นการสรุปรวมข้อเสนอแนะการปฏิบัติงานของ กตป. ที่ได้นำเสนอไปในบทที่ 2 ถึง 4 ที่ กตป. ควรนำมาปฏิบัติในอนาคต โดยข้อเสนอแนะในที่นี่ จะรวมทั้งเครื่องมืออื่นนอกเหนือจากหลักธรรมาภิบาล และหลัก CIPP ที่ กตป. ควรนำมาใช้เพื่อเพิ่มมิติใหม่ๆ ในการติดตามประเมินผล แนวทางการคุ้มครองผู้บริโภคที่ประเทศอื่นๆ ใช้ และอาจนำมาปรับใช้ในประเทศไทย และแนวทางการใช้ประโยชน์จากการทำ Technology Foresight หรือการคาดเดาการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีในอนาคต เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของกฎระเบียบอุตสาหกรรม โดยเฉพาะการออกกฎระเบียบแบบ Ex-Ante

6.1 ข้อเสนอแนะการทำงานของ กตป. ในระยะต่อไป

จากการศึกษาที่นำเสนอไปข้างต้นพบว่า กตป. ใช้วิธีการดังต่อไปนี้ เพื่อยกระดับประสิทธิภาพการติดตามประเมินผล กสทช.

- ใช้ข้อมูลเชิงปริมาณ การวิเคราะห์เชิงปริมาณหรือแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ประกอบการติดตามและประเมินผล
- การใช้มาตรวัดที่เป็นสากลเพื่อสร้างมิติใหม่ในการติดตามประเมินผลงาน
- การรับฟังความคิดเห็นผู้ประกอบการ ประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างต่อเนื่อง
- การใช้ประโยชน์จากการทำ Technology Foresight
- การเรียนรู้จากกรณีศึกษาของต่างประเทศ

6.1.1 ข้อเสนอแนะที่ 1 – การใช้ข้อมูลเชิงปริมาณ การวิเคราะห์เชิงปริมาณหรือแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์

กตป. ควรใช้การวิเคราะห์เชิงปริมาณหรือแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์เพื่อประเมินผลประโยชน์ของนโยบาย มาตรการ หรือกฎระเบียบของ กสทช. ในรูปของตัวเงิน (หรือปริมาณอื่นๆ) ซึ่งจับต้องและเปรียบเทียบได้ โดยข้อได้เปรียบสำคัญของแนวทางเช่นนี้ คือความสามารถในการเปรียบเทียบประสิทธิผลของทางเลือกการกำกับดูแลต่างๆ ทั้งนี้ แบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์เหล่านี้

สามารถนำไปใช้ได้ทั้งก่อนการปฏิบัตินโยบาย (Ex-Ante Assessment) เพื่อประเมินประสิทธิผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้น และหลังการปฏิบัตินโยบาย (Ex-Post Assessment) เพื่อประเมินประสิทธิผลที่เกิดขึ้นไปแล้ว

6.1.2 ข้อเสนอแนะที่ 2 – การใช้มาตรวัดที่เป็นสากล

ปัจจุบัน กตป. ใช้หลักธรรมาภิบาลและหลัก CIPP ในการติดตามประเมินผล กสทช. และเพื่อพิจารณาว่าหลักการเหล่านี้มีความเหมาะสมแล้วหรือไม่ แนวทางหนึ่งที่ใช้ได้ คือ เปรียบเทียบหลักการของไทยกับแนวทางปฏิบัติที่ประเทศอื่นๆ ใช้ โดยดังที่ OECD (2014) ได้กล่าวไว้ หัวใจหลักของการกำกับดูแลอุตสาหกรรมใดก็ตามแบ่งออกไปด้วยองค์ประกอบหลักสามส่วน ได้แก่

- **การกำหนดนโยบาย (Core Policies)** – รัฐบาลต้องมียุทธศาสตร์ที่กำหนดทิศทาง (Orientation) และหลักการการกำกับดูแล (Regulating) และการบริหารจัดการ (Governing) ไว้อย่างชัดเจน
- **ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และอำนาจทางกฎหมาย** – มีการกำหนดหน้าที่ บทบาท และความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานไว้อย่างชัดเจน ว่าหน่วยใดรับผิดชอบกำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมาย และหน่วยใดเป็นผู้ติดตามประเมินผล
- **ระบบ กระบวนการ และเครื่องมือ** – มีการกำหนดแนวปฏิบัติ (Practice) และขั้นตอน (Procedures) ที่ส่งเสริมการกำกับดูแลที่ดี

เมื่อเปรียบแนวทางของ กตป. ที่กล่าวไป เทียบกับกรณีศึกษาต่างประเทศ พบว่า หลักธรรมาภิบาลและหลัก CIPP เป็นแนวทางที่เหมาะสมแล้ว ครอบคลุมทุกองค์ประกอบของการกำกับดูแลที่ OECD (2014) ได้ให้ข้อเสนอแนะไว้

อย่างไรก็ดี ยังมีวิธีอื่นๆ ที่อาจนำมาใช้เพื่อให้ภารกิจการติดตามประเมินผลมีความสมบูรณ์ครบถ้วนมากยิ่งขึ้น โดย กตป. อาจหันมาใช้มาตรวัดอื่นที่เป็นสากล หรือทดลองใช้กรอบการประเมินเชิงคุณภาพอื่นๆ ประกอบการพิจารณาโดยใช้หลักธรรมาภิบาลและ CIPP เพื่อเพิ่มมิติให้การติดตามประเมินผล ซึ่งหลักเกณฑ์ที่ใช้อาจเป็นได้ทั้งคะแนนดัชนีของหน่วยงานที่น่าเชื่อถือ หรือแนวทางการประเมินผลเชิงคุณภาพอื่นๆ ดังต่อไปนี้

- คะแนนจากการประเมิน ITU Regulatory Tracker ที่จัดทำทุกปีโดย International Telecommunication Union หรือ ITU
- ติดตามประเมินผลโดยใช้กรอบการปฏิบัติที่ดีของหน่วยงานผู้กำกับดูแล ได้แก่ Telecommunication Regulations Handbook ของ ITU หรือคู่มือเรื่อง Best

Practice Principles for Regulatory Policy, The Governance of Regulators ของ OECD (2014) เป็นต้น

ITU Regulatory Tracker

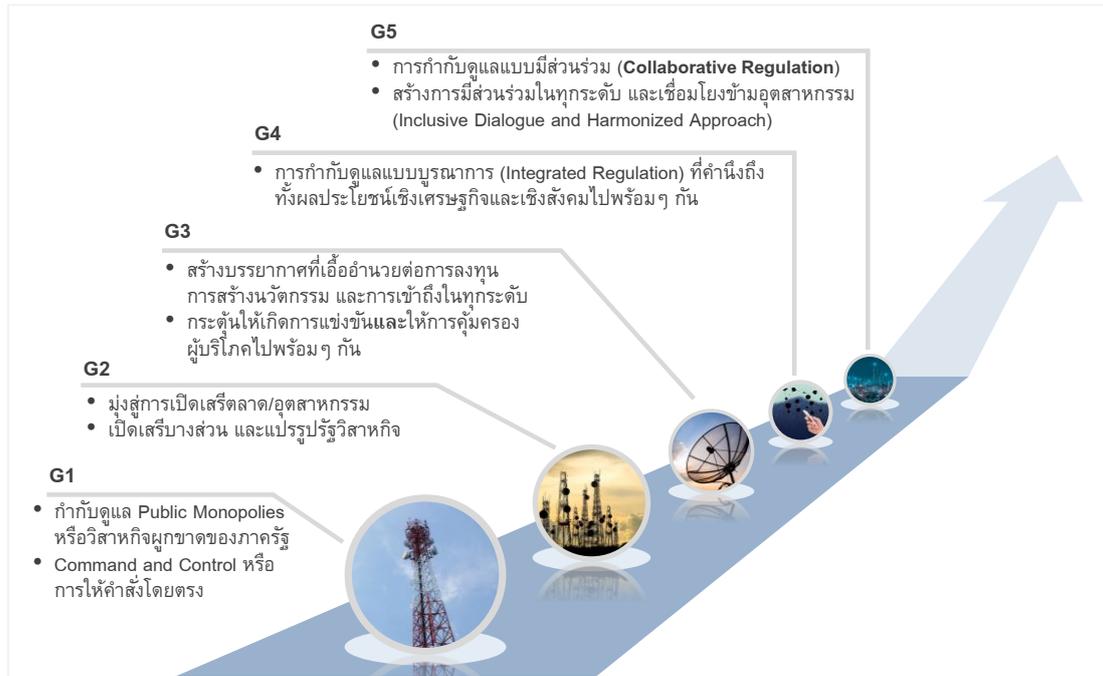
ITU Regulatory Tracker ประเมินวิวัฒนาการของการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและสื่อสารของประเทศต่างๆ โดย ITU Regulatory Tracker เป็นการจัดทำคะแนนเปรียบเทียบสมรรถนะหรือ Benchmarking ในมิติต่างๆ 4 ด้าน ได้แก่ (1) กรอบธรรมาภิบาลและกฎหมายที่ให้อำนาจการกำกับดูแลหรือ Regulatory Authority (2) อาณัติการกำกับดูแลหรือ Regulatory Mandate (3) วิธีการกำกับดูแลหรือ Regulatory Regime และ (4) แนวทางการกำกับดูแลและส่งเสริมการแข่งขันหรือ Competition Framework โดยในแต่ละด้าน วัดผลโดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจกฎหมายและวิธีการกำกับดูแลอุตสาหกรรมในประเทศเป้าหมาย ดังตัวอย่างที่ปรากฏในตารางที่ 6-1

ตารางที่ 6-1 ตัวอย่างข้อมูลบางส่วนที่ใช้เพื่อจัดทำ ITU ICT Regulator Tracker

มิติ	ตัวอย่างข้อมูลที่ใช้
Regulatory Authority	<ul style="list-style-type: none"> ▪ มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างหน่วยงานที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม (Telecom) และสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) ▪ ความเป็นเอกเทศในการตัดสินใจและกำกับดูแล มีอำนาจในการบังคับใช้กฎระเบียบและมีกลไกลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตาม ▪ มีการรับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก่อนการตัดสินใจ ▪ มีกลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
Regulatory Mandate	<ul style="list-style-type: none"> ▪ มีหน่วยงานที่กำกับดูแลอุตสาหกรรมในมิติดังต่อไปนี้ คุณภาพการให้บริการ การคุ้มครองผู้บริโภค การออกใบอนุญาต (Licensing) การเชื่อมต่อข้ามเครือข่ายและการดูแลราคาการบริหารจัดการคลื่นความถี่ การเข้าถึงโดยสากลหรือ Universal Access และการกำกับดูแลเนื้อหาในสื่อประเภทต่างๆ
Regulatory Regime	<ul style="list-style-type: none"> ▪ วิธีการออกใบอนุญาตและการยกเว้นใบอนุญาต ความโปร่งใสในกระบวนการเชื่อมต่อเครือข่าย มีกลไกการสอดส่องคุณภาพการให้บริการ การอนุญาตให้มีการแข่งขันโครงสร้างพื้นฐาน การคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ หรือมีการวางแผนการพัฒนาอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงในประเทศ
Competition Framework	<ul style="list-style-type: none"> ▪ มีการเปิดเสรีให้มีการแข่งขันในธุรกิจดังต่อไปนี้ โทรศัพท์พื้นฐาน บริการข้อมูลไร้สาย (เช่น 3G หรือ 4G) บริการอินเทอร์เน็ตแบบมีสาย การให้บริการ Gateway เป็นต้น ▪ มีการเปิดเสรีให้บริษัทต่างชาติเข้ามาลงทุนและให้บริการ

คะแนนที่ได้รับการคำนวณต่อจากเกณฑ์ข้างต้นจะถูกนำมาแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ซึ่งสะท้อนถึงระดับวิวัฒนาการของการกำกับดูแลอุตสาหกรรมโทรคมนาคม ดังที่ปรากฏในภาพที่ 6-1

ภาพที่ 6-1 วิวัฒนาการของการกำกับดูแลอุตสาหกรรมโทรคมนาคม



ที่มา: ITU Policy & Regulatory Framework

ประโยชน์สำคัญของการใช้มาตรวัดหรือ Metric ที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล เพื่อกำหนดทิศทางหรือประเมินผลการทำงานของ กสทช. คือ เพื่อให้การระบุแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดหรือ Best Practice เป็นไปอย่างยิ่งขึ้น โดย กตป. และ กสทช. อาจมุ่งเน้นการศึกษาไปที่ประเทศที่ได้รับการจัดอยู่ในอันดับต้นๆ ของ Regulatory Tracker โดยเฉพาะประเทศที่ได้รับการประเมินว่ามีการกำกับดูแลแบบ Collaborative Regulation ดังที่ ITU ได้ให้คำนิยามไว้ หรือประเทศที่ขยับอันดับขึ้นได้อย่างรวดเร็ว

การกำกับดูแลแบบมีส่วนร่วม (Collaborative Regulation) หรือ 5th Generation Regulation (G5) เป็นแนวคิดการกำกับดูแลแบบมองไปข้างหน้าหรือ Forward-Looking Concept ที่ ITU จัดทำขึ้นเพื่อ เปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานในการดำเนินการตามกฎหมาย พื้นฐานนโยบายเป็นแบบองค์รวมและมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรวม ตั้งแต่ ผู้กำหนดนโยบาย หน่วยงานกำกับดูแลเดี่ยวและระหว่างหน่วยงาน รวมถึงเจ้าของกิจการในตลาดธุรกิจทุกขนาด นอกจากนี้การกำกับดูแลมุ่งเน้นไปที่พฤติกรรมและผลกระทบต่อตลาดและการพัฒนาเศรษฐกิจ นอกจากนี้ Collaborative Regulation ยังให้

ความสำคัญกับ ผลประโยชน์ การคุ้มครองผู้บริโภค และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของสถาบันของรัฐและภาคอุตสาหกรรม และบรรลุเป้าหมายผ่านการทำงานร่วมกัน และการประนีประนอม ซึ่งสิ่งที่ขับเคลื่อนการกำกับดูแลแบบมีส่วนร่วม คือ ภาวะความเป็นผู้นำ แรงจูงใจ และหลักฐาน แทนที่จะเป็นคำสั่งและแผนการควบคุม นอกจากนี้แนวคิดยังกล่าวถึงเครื่องมือที่หน่วยงานผู้กำกับดูแลใช้ในการจัดการกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับ Digital Transformation และเศรษฐกิจที่ถูกขับเคลื่อนด้วยข้อมูล (Data Economy)

อนึ่ง หากพิจารณาในมุมของการส่งเสริมการลงทุนของประเทศ นักลงทุนมักให้ความสำคัญกับกรอบกฎหมายและการกำกับดูแลอุตสาหกรรม โดยนักลงทุนอาจพิจารณาประเด็นเหล่านี้โดยใช้คะแนนหรืออันดับดัชนีที่น่าเชื่อถือในระดับสากล ประกอบการคัดเลือกประเทศที่จะเข้าลงทุน ซึ่งอาจเป็นประเด็นที่ กตป. และ กสทช. ควรให้ความสำคัญ และพยายามปรับปรุงกฎระเบียบและวิธีการกำกับดูแลให้ทันสมัยตามกรอบการจัดทำดัชนีคะแนนอยู่เสมอ

6.1.3 ข้อเสนอแนะที่ 3 – การทำ Stakeholder Engagement

จากการศึกษาในบทที่ 3 พบว่า ออสเตรเลียเป็นตัวอย่างที่ดีของประเทศที่ให้ความสำคัญกับการเปิดรับฟังความคิดเห็นหรือการจัดทำ Stakeholder Engagement ในกระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อกำกับดูแลอุตสาหกรรม ดังที่เห็นในประเด็นเรื่องการกำหนดกฎระเบียบเรื่องการควบคุมราคาการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ข้ามพรมแดนหรือ Mobile Roaming และเรื่องการลดจำนวนคำร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินด้านโทรคมนาคม (Telecommunication Ombudsman) ได้รับในแต่ละปี โดยพบว่า ออสเตรเลียมีการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากทั้งฝั่งผู้บริโภคและผู้ให้บริการ และปรับปรุงนโยบายและกฎระเบียบให้สอดคล้องกับความต้องการของทั้งสองฝ่ายมากที่สุด

ในส่วนของ กตป. ควรปิดรับฟังความคิดเห็นต่อรายงานการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานของ กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. ในปีต่อๆ ไป โดยที่ศึกษาจากรายงานปี 2562 พบว่า กตป. ได้มอบหมายให้ผู้เชี่ยวชาญภายนอกเป็นผู้รวบรวมข้อมูลและจัดทำ ซึ่งการเปิดรับความคิดเห็นต่อร่างรายงานฉบับดังกล่าวจะทำให้เนื้อหาที่มีความครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และสะท้อนความต้องการของผู้บริโภคและผู้ให้บริการได้อย่างแท้จริง

6.1.5 ข้อเสนอแนะที่ 4 – การเรียนรู้จากกรณีศึกษาในต่างประเทศ

นอกเหนือจากประเด็นเรื่องการทำ Stakeholder Engagement อย่างมีระบบและแบบแผนที่ชัดเจน ยังมีประเด็นอื่นๆ ที่ กตป. และ กสทช. สามารถเรียนรู้ได้จากกรณีศึกษาในต่างประเทศ โดยเฉพาะในมิติการส่งเสริมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยมีตัวอย่างดังนี้

- ข้อกำหนดการโฆษณา การเสนอขายที่ให้ข้อมูลครบถ้วน ที่เฉพาะเจาะจงต่อรูปแบบสื่อโฆษณาในกิจการโทรคมนาคม (กรณีศึกษาประเทศออสเตรเลีย)
- กำหนดกรอบเวลาที่ผู้ให้บริการต้องตอบสนองหรือให้ข้อเสนอเพื่อไกล่เกลี่ยคำร้องเรียนรายบุคคล (กรณีศึกษาประเทศออสเตรเลีย)
- ข้อห้ามการโทรของ Telemarketer หรือการจัดทำบัญชีรายชื่อ Do-Not-Call Registry เพื่อเสริมสร้างความเป็นส่วนตัวของผู้บริโภค (กรณีศึกษาของสหรัฐอเมริกา และประเทศสิงคโปร์)
- การจัดทำ Scorecard เปรียบเทียบระดับความพึงพอใจการให้บริการ เพื่อเพิ่มข้อมูลประกอบการตัดสินใจให้ผู้บริโภค (กรณีศึกษาของสหราชอาณาจักร)
- การกำหนดมาตรฐานการให้บริการขั้นต่ำหรือ Minimum Quality of Standard (กรณีศึกษาของประเทศสิงคโปร์)

ในส่วนการติดตามประเมินผล กสทช. การทำงานของ กตป. ในอนาคต อาจเพิ่มเติมได้สองส่วนได้แก่

- นำหลักการ Regulator Performance Framework (RPF) ของออสเตรเลียมาปรับใช้กับการติดตามประเมินผล กสทช. ในอนาคต โดยพบว่าหลักการ RPF นี้ ประเมินผลหน่วยงานผู้กำกับดูแลทั้งในระดับการปฏิบัติงาน และผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมในมิติต่างๆ ซึ่งถือเป็นมาตรวัดที่มีความครบถ้วน สะท้อนถึงศักยภาพขององค์กรได้ทั้งในระดับภายใน (มีการกำหนดวิธีการทำงานไว้อย่างชัดเจนหรือไม่) ไปจนถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงต่อเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม
- เรียนรู้แนวทางการมุ่งสู่ความเป็น Collaborative Regulator โดยดูตัวอย่างของประเทศสิงคโปร์ โดยหากพิจารณาถึงโครงสร้างของหน่วยงานกำกับดูแลของสิงคโปร์ ได้แก่ Infocom Media Development Authority (IMDA) พบว่าลักษณะที่โดดเด่นที่สุดในการสรรหาคูลากรของ IMDA คือ มิได้ห้ามบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับกิจการสื่อสารโทรคมนาคม (ทั้งผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมและผู้นำองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค) ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการย่อยต่างๆ ขององค์กร ซึ่งการกำหนดโครงสร้างองค์กรเช่นนี้ ช่วยให้การสื่อสารส่งต่อความคิดเห็นระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับ

หน่วยงานผู้กำกับดูแลเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการทำงานแบบใกล้ชิดระหว่าง
ภาครัฐและภาคเอกชน

6.1.6 ข้อเสนอแนะที่ 5 – การใช้ประโยชน์จาก Technology Foresight

จากผลการศึกษานำเสนอไปในบทที่ 4 พบว่ามีการศึกษาเชิงลึกจำนวนมากที่วิเคราะห์ถึงการ
เข้ามาของเทคโนโลยีดิจิทัล สารสนเทศและการสื่อสารประเภทใหม่ๆ และตัวอย่างการนำเทคโนโลยี
เหล่านั้นไปใช้ประโยชน์ในเชิงธุรกิจ โดยการนำ Technology Foresight จะเป็นประโยชน์ต่อการกำกับ
ดูแลอุตสาหกรรมเป็นอย่างมาก ยิ่งหากหน่วยงานผู้กำกับดูแลมีอำนาจที่ต้องกำหนดกฎระเบียบเพื่อ
รองรับก่อนที่ธุรกรรมจะเกิดขึ้นจริง หรือที่เรียกว่า Ex-Ante Regulation เพราะผู้ออกกฎระเบียบต้อง
พยายามคาดเดากลไกตลาดให้ใกล้เคียงความเป็นจริงมากที่สุด เพื่อให้กฎระเบียบหรือมาตรการสร้าง
ผลประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมและผู้บริโภค และลดโอกาสการฉกฉวยโอกาสอย่างไม่เป็นธรรม

ในส่วนของ กตป. ควรกระตุ้นให้ กสทช. จัดทำและใช้ประโยชน์ Technology Foresight
อย่างต่อเนื่อง โดยในมิติการประเมินผลทั้ง 5 ด้าน กตป. ควรให้ความสนใจว่าในปีต่อๆ ไป กสทช.
ควรให้ความสำคัญหรือจับตามองเทคโนโลยีหรือธุรกิจประเภทใดเป็นพิเศษ และให้ความสำคัญต่อ
การดำเนินงานของ กสทช. ในการกำกับดูแลเทคโนโลยีหรือธุรกิจประเภทใหม่ๆ ในปีที่ผ่านมา

6.2 เอกสารเผยแพร่ผลการศึกษา

ตั้งขอบเขตการดำเนินงานข้อที่ 1.3.9 ได้มีการจัดทำ Infographics จำนวน 4 ชิ้น เพื่อสร้าง
ความตระหนักถึงภารกิจของ กตป. และนำเสนอข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการทำงานของ กตป.
ในอนาคต ดังที่ปรากฏในภาพที่ 6-2 ถึงภาพที่ 6-5

ภาพที่ 6-2 แนะนำคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช

คณะกรรมการติดตามและประเมินผล การปฏิบัติงาน กสทช (กตป.)

อาศัยอำนาจจากมาตรา 72 ประกอบกับมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีอำนาจหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลการดำเนินการและการบริหารงานของ กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. และจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา รวมถึงเปิดเผยรายงานดังกล่าวให้ประชาชนได้รับทราบ



นายฉกรรจ์ วัฒนชัยกุล
ดูแลด้านกิจการกระจายเสียง



ดร. บัณฑิต ตี๋ประเสริฐ
ดูแลด้านกิจการโทรทัศน์



พันเอก ดร. พิรัช พงหมกัลดพะเนา
ดูแลด้านกิจการโทรคมนาคม



ดร. พันธุ์ศักดิ์ จันทร์ปิลาชา
ดูแลด้านการคุ้มครองผู้บริโภค



นายไพโรจน์ โพธิ์ไสย
ดูแลด้านการส่งเสริมสิทธิ
และเสรีภาพของประชาชน

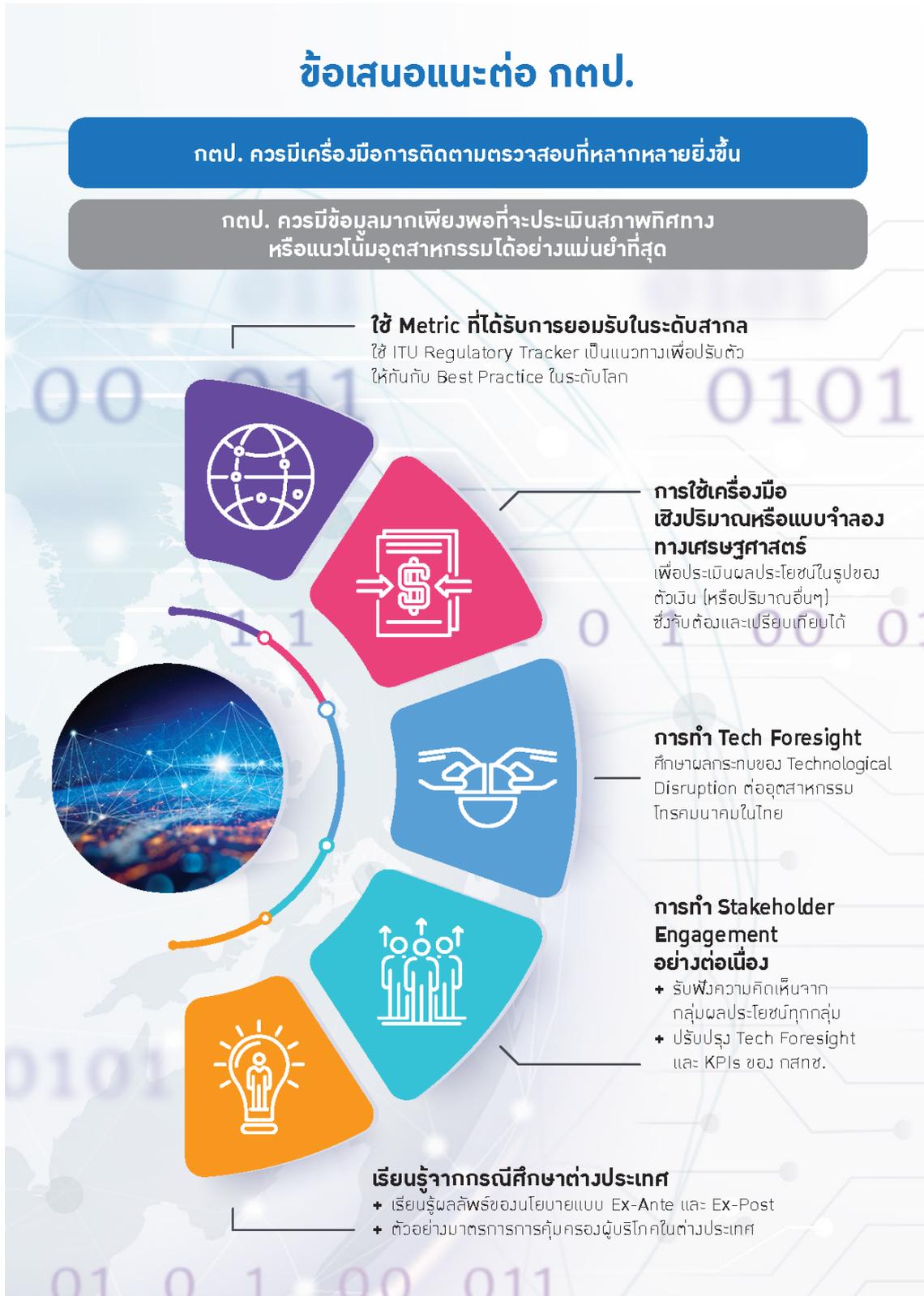
ภาพที่ 6-3 การทำงานของ กตป.



ภาพที่ 6-4 ตัวอย่างการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของ กตป.



ภาพที่ 6-5 ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการทำงานของ กตป. ในอนาคต



บรรณานุกรม

ภาษาไทย

คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน (กตป.). (2563). รายงานการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล การปฏิบัติงาน กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. ประจำปี 2562.

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. (2562). แผนการจัดสรรคลื่นความถี่สำหรับกิจการโทรคมนาคมเคลื่อนที่สากลของประเทศไทย ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2562 – 2566)

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. (2563). แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2563 - 2568)

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. (2563). แผนปฏิบัติการ สำนักงาน กสทช. ประจำปี 2563.

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. (2563). แผนยุทธศาสตร์สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2561 – 2564)

ภาษาอังกฤษ

Australian Communications and Media Authority. (2011). Optimal Conditions for Effective Self- and Co-Regulatory Arrangements.

Australian Mobile Telecommunications Association (AMTA) & Communications Alliance Ltd. (2016). Submission to the Department of Communications and the Arts: Review of the Australian Communications and Media Authority (ACMA).

Deloitte. (2020). Technology, Media, and Telecommunications Prediction 2020.

- Deloitte. (2019). Technology, Media, and Telecommunications Prediction 2019.
- Ilzkovitz, F. & Dierx, A. (2015) Ex-Post Economic Evaluation of Competition Policy Enforcement: A Review of Literature.
- Info-Comm Media Development Authority. (2018). The Telecommunication and Subscription TV Mediation-Adjudication Scheme.
- International Telecommunications Union. (2018). Global ICT Regulatory Outlook 2018.
- International Telecommunications Union. (2020). Global ICT Regulatory Outlook 2020.
- International Telecommunications Union. (2018). Regulatory Challenges and Opportunities in the New ICT Ecosystem.
- International Telecommunications Union & infoDev. (2000). Telecommunications Regulation Handbook.
- McNeill, J. (2015). Responding to Problems Faced by Telecommunications Consumers in Australia: Three Recent Case Studies.
- Narayanan, B. & Lee-Makiyama, H. (2020). Economic Costs of Ex ante Regulations. ECIPE Occasional Paper.
- Ohlhausen, M.K. (2015). The FCC's Knowledge Problem: How to Protect Consumers Online.
- Stern, J. (2010). The Evaluation of Regulatory Agencies.
- World Economic Forum & Accenture. (2017). Digital Transformation Initiative Executive Summary.
- World Economic Forum & Accenture. (2017). Digital Transformation Initiative Telecommunications Industry.

ภาคผนวก

ภาพบรรยากาศการประชุมระดมความคิดเห็น
หัวข้อ “เทคโนโลยี 4.0 กับการบริหารคลื่นความถี่ไทย”
และ “ทิศทางการกำกับดูแลอุตสาหกรรมคลื่นความถี่ไทย”
ในวันที่ 22 – 23 มีนาคม 2564

ภาพบรรยากาศการประชุมภายใต้หัวข้อ
“เทคโนโลยี 4.0 กับการบริหารคลื่นความถี่ไทย”
ในวันที่ 22 มีนาคม 2564













ภาพบรรยากาศการประชุมภายใต้หัวข้อ
“ทิศทางการกำกับดูแลอุตสาหกรรมคลื่นความถี่ไทย”
ในวันที่ 23 มีนาคม 2564













กตป.
คณะกรรมการติดตาม
และประเมินผลการปฏิบัติงาน

**Bolliger
& Company**