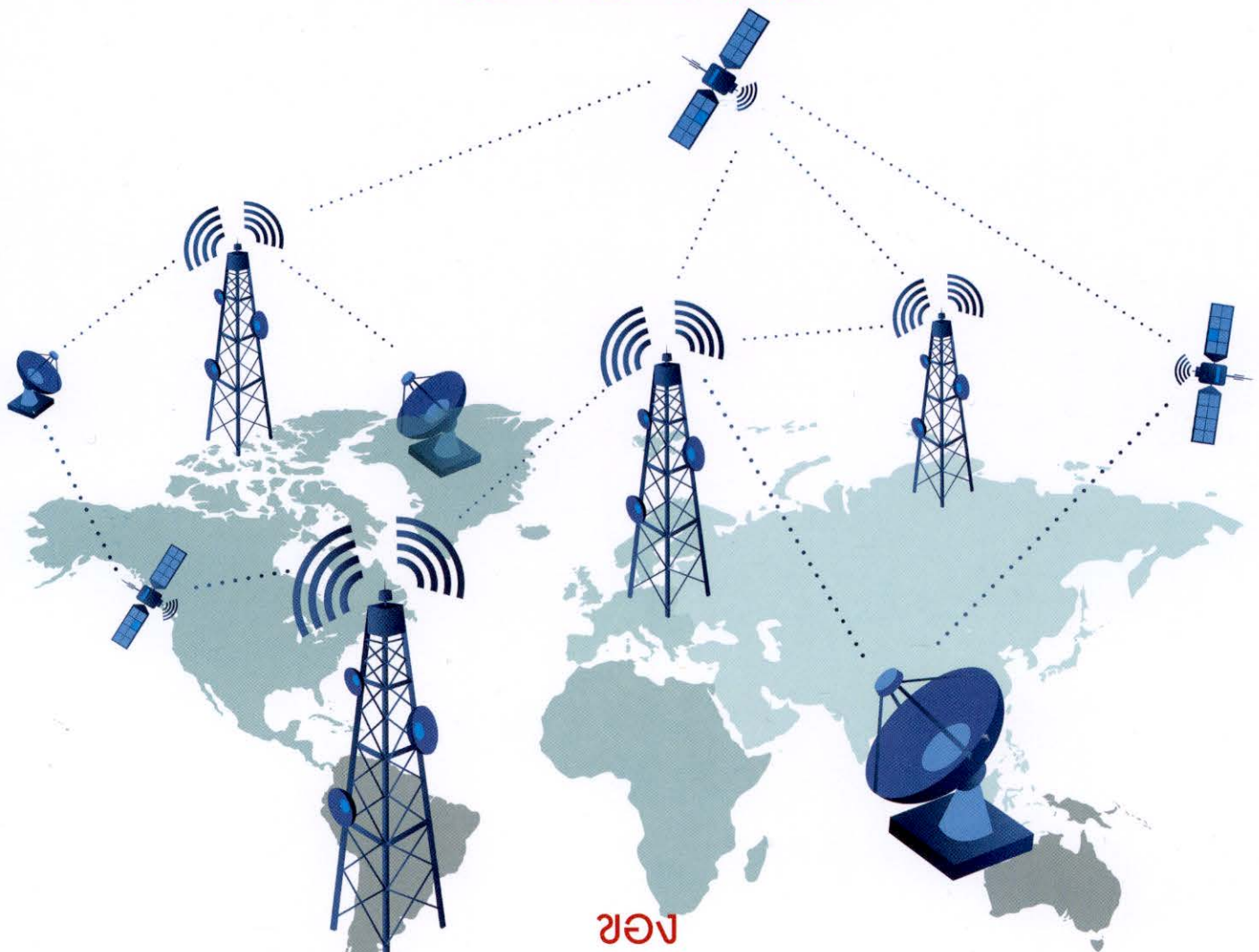




รายงานการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช.

ประจำปี ๒๕๕๘



ของ

คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน

ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการ
ประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

พ.ศ.๒๕๕๓

คำนำ

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๗๒ ประกอบมาตรา ๗๓ ได้ กำหนดให้คณะกรรมการติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงาน มีหน้าที่ตรวจสอบและประเมินผลการ ดำเนินการและการบริหารงานของ กสทช. กสท. กทค. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. แล้วแจ้งผล ให้ กสทช. ทราบ ภายใน ๙๐ วัน นับแต่ วันสิ้นปีบัญชี และให้ กสทช. นำเสนอต่อรัฐสภา และเปิดเผยรายงาน ดังกล่าวให้ประชาชนทราบนั้น

คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน (กตป.) ได้จัดทำรายงานการติดตามตรวจสอบและ ประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช. ประจำปี ๒๕๕๘ เพื่อแจ้งให้ กสทช. ทราบและเพื่อเสนอต่อรัฐสภาและ เปิดเผยให้ประชาชน ทราบต่อไป รายงานฉบับนี้ประกอบไปด้วยความเป็นมาและแนวทางการปฏิบัติงานของ กตป. ข้อมูลทั่วไปของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. ผลการปฏิบัติงานประจำปี ๒๕๕๘ ของ กสทช. กสท. กทค. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. รายงานข้อเท็จจริงหรือข้อสังเกตการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล พร้อมทั้งความเห็น ข้อเสนอแนะในประเด็นที่สำคัญ อาทิ การเรียกคืนคลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคม การติดตามการแก้ไขปัญหาอุปสรรคกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ทีวีดิจิตอล การจัดสรร คลื่นความถี่ ๑๘๐๐ MHz และคลื่นความถี่ ๙๐๐ MHz การใช้โครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมร่วมกันสำหรับ โครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นต้น ความเห็นของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน เกี่ยวกับ (ร่าง) รายงานประจำปีของ กสทช. ฉบับวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๙ และเรื่องอื่นที่สมควรรายงานให้ กสทช. รัฐสภา หรือประชาชนทราบ ดังที่ปรากฏอยู่ในรายงานฉบับนี้แล้ว

คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน หวังเป็นอย่างยิ่งว่าข้อมูลในรายงานผลการ ปฏิบัติงานประจำปี ๒๕๕๘ ฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาและปรับปรุงแนวทางนโยบายการ ดำเนินงานและบริหารงานของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. และประโยชน์ต่อการพิจารณาของสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับ นโยบาย ของรัฐบาล ประโยชน์ต่อประชาชน รวมถึงเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์กร จัดสรร คลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓

คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน

มีนาคม ๒๕๕๙

สารบัญ

คำนำ

บทสรุปผู้บริหาร

ประวัติคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน

บทที่ ๑

ความเป็นมาของ กตป. และแนวทางปฏิบัติงาน

๑.๑. การสรรหาคัดเลือก	๑
๑.๒ อำนาจหน้าที่	๑
๑.๓ เป้าประสงค์ในการปฏิบัติงานของ กตป.	๒
๑.๔ หลักการประเมินผลการปฏิบัติงาน	๓
๑.๕. แนวทางการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน	๕
๑.๖ กรอบการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน	๕

บทที่ ๒

ข้อมูลทั่วไปของ กสทช. และสำนักงาน กสทช.

๒.๑ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)	๘
๒.๑.๑ อำนาจหน้าที่ของ กสทช.	๘
๒.๑.๒ คณะกรรมการเฉพาะด้านของ กสทช.	๑๐
๒.๑.๓ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กสท.)	๑๐
๒.๑.๔ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม (กทค.)	๑๒
๒.๒ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)	๑๓
๒.๓ รูปแบบโครงสร้างองค์กร	๑๔
๒.๔ ความสัมพันธ์กับรัฐบาลและรัฐสภา	๑๗

๒.๔.๑ จากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี	๑๗
๒.๔.๒ ประกาศและคำสั่ง คสช. ๒ ฉบับ	๑๘

บทที่ ๓

ผลการปฏิบัติงานประจำปี ๒๕๕๘ ของ กสทช. กสท. กทค. สำนักงาน กสทช.และเลขาธิการ กสทช.

๓.๑ การปฏิบัติตามแผนต่าง ๆ ที่กำหนดตามกฎหมาย	๑๙
๓.๑.๑ การปฏิบัติงานตามแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ (พ.ศ. ๒๕๕๕)	๒๐
๓.๑.๒ การปฏิบัติงานตามแผนความถี่วิทยุ	๒๕
๓.๑.๓ การปฏิบัติงานตามแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙)	๒๕
๓.๑.๔ การปฏิบัติงานตามแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙)	๓๑
๓.๒ การปฏิบัติงานของสำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช.	๓๙
๓.๒.๑ การปฏิบัติงานตาม พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓	๓๙
๓.๒.๒ การดำเนินงานตามมติ กสทช. ของสำนักงาน กสทช.	๔๑
๓.๒.๓ การจัดซื้อจัดจ้าง	๔๒
๓.๒.๔ การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล	๔๖
๓.๓ การเงินและงบประมาณ	๕๑
๓.๓.๑ การวิเคราะห์รายได้รายจ่าย	๕๑
๓.๓.๒ อัตราการเบิกจ่ายงบประมาณ	๕๓
๓.๓.๓ การจัดทำงบประมาณ	๕๔
๓.๔ การบริหารกองทุนวิจัยและพัฒนา	๕๕
๓.๕ ภาพรวมการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีของ กสทช. กสท. กทค. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช.	๕๗
๓.๕.๑ การจัดการทางยุทธศาสตร์	๕๗
๓.๕.๒ ผลประเมินการปฏิบัติงานประจำปี ๒๕๕๘	๕๙

บทที่ ๔

รายงานข้อเท็จจริงหรือข้อสังเกตการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะ

๔.๑ ด้านกิจการกระจายเสียง	๖๓
๔.๑.๑ การเรียกคืนคลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการวิทยุกระจายเสียงของรัฐ	๖๓
๔.๑.๒ การออกใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง	๖๖
๔.๑.๓ การกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่ในกิจการด้านกระจายเสียงวิทยุทดลองประกอบกิจการ	๖๙
๔.๑.๔ การเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงในระบบดิจิทัล	๗๒
๔.๒ ด้านกิจการโทรทัศน์	๗๕
๔.๒.๑ การติดตามการแก้ไขปัญหา อุปสรรคกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ทีวีดิจิทัล	๗๕
๔.๒.๒ สภาพการณ์การกำกับดูแลและการบังคับใช้กฎหมาย กรณีศึกษาหลักเกณฑ์การเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป (Must Carry) และหลักเกณฑ์รายการโทรทัศน์สำคัญที่ให้เผยแพร่ได้เฉพาะในบริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป (Must Have)	๘๖
๔.๒.๓ การกำกับดูแล และแนวทางการส่งเสริม เพื่อการพัฒนาคุณภาพโทรทัศน์ดิจิทัลช่องเด็ก เยาวชน และครอบครัว	๙๐
๔.๒.๔ การศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการประชาสัมพันธ์ และการบริหารจัดการ เพื่อการเปลี่ยนผ่านไปสู่โทรทัศน์ในระบบดิจิทัลของ กสทช.	๙๒
๔.๓ ด้านกิจการโทรคมนาคม	๙๖
๔.๓.๑ การติดตามการดำเนินงานเพื่อออกใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ ๑๘๐๐ MHz และ ๙๐๐ MHz	๙๖
๔.๓.๒ การประเมินการกำกับดูแลคุณภาพบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่	๑๐๑
๔.๓.๓ การติดตามการดำเนินงานกระบวนการเรียกคืนคลื่นความถี่ในกิจการโทรคมนาคม	๑๐๕
๔.๓.๔ การใช้โครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมร่วมกันสำหรับโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่	๑๐๘
๔.๓.๕ การประเมินการจัดทรัพยากรโทรคมนาคม โดยเฉพาะการบริหารเลขหมายโทรคมนาคม	๑๑๑

๔.๓.๖ การส่งเสริมให้มีผู้ให้บริการแบบโครงข่ายเสมือนและโครงสร้าง การแข่งขันในตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่	๑๑๓
๔.๓.๗ การกำหนดราคาขั้นสูงบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่	๑๑๗
๔.๓.๘ การคิดค่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เป็นวินาที	๑๒๑
๔.๔ ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค	๑๒๓
๔.๔.๑ การติดตามการดำเนินการเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคใน กิจการโทรคมนาคม	๑๒๓
๔.๔.๒ ประเมินการสื่อสารประชาสัมพันธ์และประสานงานเพื่อสร้างความ เข้าใจกับประชาชน ในเรื่องการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบทีวีดิจิตอล	๑๒๗
๔.๔.๓ ประเมินการรับรู้ข้อมูลสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม	๑๓๐
๔.๔.๔ ประเมินการคุ้มครองผู้บริโภคจากการถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ ตาม พ.ร.บ. องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๓๑ วรรค ๒	๑๓๖
๔.๕ ด้านส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน	๑๔๒
๔.๕.๑ การติดตามผลการดำเนินการด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตามแผนแม่บท ๓ ฉบับ	๑๔๒
๔.๕.๒ การส่งเสริมและสนับสนุนผู้ประกอบการกิจการบริการชุมชนในส่วนที่ เกี่ยวข้องกับกองทุนวิจัยและพัฒนาฯ (กทปส.)	๑๔๖

บทที่ ๕

ความเห็นของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน (กตป.)

๕.๑ ความครบถ้วนของเนื้อหาในร่างรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของ กสทช. ปี ๒๕๕๘ ตาม มาตรา ๗๖	๑๕๐
๕.๒ ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะต่อความครบถ้วนของเนื้อหาในร่างรายงานผล การปฏิบัติงานประจำปีของ กสทช. ปี ๒๕๕๘	๑๕๖
๕.๓ สรุปความเห็นเกี่ยวกับรายงานประจำปีของ กสทช. ปี ๒๕๕๘	๑๖๑

บทที่ ๖

เรื่องอื่น ๆ ที่สมควรรายงานให้ กสทช. รัฐสภา หรือ ประชาชนทราบ

๖.๑ ด้านการบริหารคลื่นความถี่และกำกับดูแลกิจการ	๑๖๓
๖.๑.๑ การใช้คลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียงเพื่อประโยชน์สาธารณะ	๑๖๓

๖.๑.๒ ระบบการวัดความนิยมทางโทรศัพท์ (Rating)	๑๖๖
๖.๑.๓ ปัญหาคลื่นวิทยุกระจายเสียงรบกวนการสื่อสารการบิน	๑๖๘
๖.๒ ด้านการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน กสทช.	๑๗๑
๖.๒.๑ การบริหารสถานีวิทยุ ๑ ปณ. และการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงของสำนักงาน กสทช.	๑๗๑
๖.๒.๒ การจัดเก็บข้อมูลและรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในลักษณะที่เรียกเก็บเงินล่วงหน้า (การลงทะเบียนซิมการ์ด ๒ แชะ)	๑๗๓
๖.๒.๓ การติดตามการดำเนินงานนำส่งเงินรายได้จากรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๘๔ วรรค ๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ	๑๗๗
๖.๒.๔ การติดตามการดำเนินงานโครงการศึกษาแนวทางกำจัดขยะอิเล็กทรอนิกส์และขยะโทรคมนาคม ในประเทศไทย	๑๗๙
บรรณานุกรม	๑๘๒

สารบัญรูป

รูปที่ ๒-๑ คณะกรรมการเฉพาะด้านของ กสทช.	๑๐
รูปที่ ๒-๒ ผังโครงสร้างตามระเบียบ กสทช. ว่าด้วยการแบ่งส่วนงานภายใน ของสำนักงาน กสทช. พ.ศ. ๒๕๕๗	๑๕
รูปที่ ๓-๑ การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี ๒๕๕๘	๒๐
รูปที่ ๓-๒ ระดับการแข่งขันของตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่ของประเทศไทยเทียบกับ ต่างประเทศ (กราฟแสดงค่าข้อมูล HHI/๑๐๐๐)	๓๒
รูปที่ ๓-๓ สัดส่วนวงเงินตามสัญญาของโครงการตั้งแต่ ๔.๘ ล้านบาท แยกตามวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง	๔๔
รูปที่ ๓-๔ สัดส่วนวงเงินตามสัญญาของโครงการตั้งแต่ ๔.๘ ล้านบาทขึ้นไป แยกตามประเภทงาน	๔๕
รูปที่ ๓-๕ อัตราส่วนของ ผู้บริหาร/ผู้เชี่ยวชาญ/ผู้ชำนาญการ ในแต่ละสายงาน	๔๘
รูปที่ ๓-๖ ค่าใช้จ่ายและจำนวนบุคลากรของสำนักงาน กสทช. ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ – ๒๕๕๘	๔๙
รูปที่ ๓-๗ แสดงลักษณะโดยรวมของบุคลากร (Workforce Profile) ของ สำนักงาน กสทช. ปี พ.ศ.๒๕๕๘	๕๐
รูปที่ ๓-๘ รายได้รายจ่ายของสำนักงาน กสทช. ในช่วง ๕ ปี	๕๒
รูปที่ ๓-๙ การเปรียบเทียบการเบิกจ่ายงบประมาณในช่วง ๔ ปีที่ผ่านมา	๕๓
รูปที่ ๓-๑๐ สัดส่วนการเบิกจ่ายงบประมาณโครงการแยกตามภารกิจ	๕๔
รูปที่ ๔-๑ กระบวนการได้มาของประกาศมาตรฐานคุณภาพบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่	๑๐๒
รูปที่ ๔-๒ จำนวนเรื่องร้องเรียนจำแนกตามประเภทบริการ	๑๓๑
รูปที่ ๔-๓ สัดส่วนเรื่องร้องเรียนแบ่งตามกลุ่มปัญหาเรื่องร้องเรียนปี ๒๕๕๘	๑๓๒
รูปที่ ๔-๔ จำนวนผู้เคยใช้บริการสอบถามข้อมูลจากบริการ คอลล์เซนเตอร์๑๒๐๐	๑๓๓
รูปที่ ๔-๕ ลักษณะเรื่องร้องเรียนผ่านกลุ่มงานกรรมการกิจการกระจายเสียงและ กิจการโทรทัศน์ (กส.) สำนักงาน กสทช.	๑๓๗

สารบัญตาราง

ตารางที่ ๓-๑ การดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘	๒๑
ตารางที่ ๓-๒ ค่า HHI ของตลาดโทรคมนาคมหลัก	๓๑
ตารางที่ ๓-๓ อัตราค่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่และอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง	๓๓
ตารางที่ ๓-๔ จำนวนผู้ประกอบการกิจการโทรคมนาคมและจำนวนใบอนุญาตในช่วง ๕ ปี	๓๔
ตารางที่ ๓-๕ ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ	๓๙
ตารางที่ ๓-๖ ตารางเปรียบเทียบการจัดซื้อจัดจ้างของ สำนักงาน กสทช. กับระเบียบพัสดุ ของสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ กสทช. นำมาใช้ โดยอนุโลม	๔๓
ตารางที่ ๓-๗ การแบ่งส่วนงานภายใน สำนักงาน กสทช. และจำนวนบุคลากร	๔๗
ตารางที่ ๓-๘ จำนวนบุคลากรและรายจ่ายบุคลากรในช่วง ๓ ปีที่ผ่านมา	๔๘
ตารางที่ ๔-๑ ผลสรุปความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่ในการ ด้านกระจายเสียงวิทยุทดลองประกอบกิจการของประชาชนใน ๖ ภูมิภาค เรียงตามลำดับค่าคะแนนที่ได้รับ	๗๑
ตารางที่ ๔-๒ แสดงการจัดส่งคูปองดำเนินการผ่านทางไปรษณีย์ลงทะเบียน	๗๗
ตารางที่ ๔-๓ ประเด็นความแตกต่างระหว่างหลักเกณฑ์การจัดลำดับบริการโทรศัพท์ทั้ง ๒ ฉบับ	๘๒
ตารางที่ ๔-๔ อัตราค่าเช่าบริการโครงข่ายโทรศัพท์ประเภทที่ใช้คลื่นความถี่ภาคพื้นดินใน ระบบดิจิทัล	๘๔
ตารางที่ ๔-๕ แผนการติดตั้งโครงข่ายฯ โดยสังเขป	๘๕
ตารางที่ ๔-๖ พัฒนาการของผู้ให้บริการ MVNO ในประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ.๒๕๕๔ ถึง ๒๕๕๗	๑๑๔
ตารางที่ ๔-๗ สถานะของเรื่องร้องเรียนด้านกิจการโทรคมนาคม ณ สิ้นปี ๒๕๕๘	๑๒๕
ตารางที่ ๔-๘ เรื่องร้องเรียนที่สามารถแก้ไขปัญหาก็เป็นที่ยุติได้ภายใน ๓๐ วัน	๑๒๕
ตารางที่ ๔-๙ ผลการดำเนินแก้ไขปัญหาลเรื่องร้องเรียน แยกตามระยะเวลาการแก้ไขปัญหของปี ๒๕๕๘	๑๒๖
ตารางที่ ๔-๑๐ ผลสำรวจการรับรู้เกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์การเปลี่ยนผ่านสู่ทีวีดิจิทัล	๑๒๘
ตารางที่ ๔-๑๑ การรับรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.)	๑๓๓
ตารางที่ ๔-๑๒ การรับรู้เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม	๑๓๔
ตารางที่ ๔-๑๓ ข้อร้องเรียนผู้บริโภคด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์	๑๓๘

ตารางที่ ๔-๑๔ ข้อร้องเรียนจำแนกตามประเภทบริการ	๑๓๙
ตารางที่ ๔-๑๕ ข้อร้องเรียนจำแนกตามช่องทางการร้องเรียน	๑๓๙
ตารางที่ ๕- ๑ รายละเอียดที่ กสทช. ควรเพิ่มเติมในงบการเงิน	๑๕๘
ตารางที่ ๖- ๑ ผลสรุปความคิดเห็นเกี่ยวกับการส่งเสริมการใช้คลื่นความถี่เพื่อประโยชน์ สาธารณะของประชาชนใน ๖ ภูมิภาค เรียงตามลำดับค่าคะแนนที่ได้รับ	๑๖๕

บทสรุปผู้บริหาร

บทสรุปผู้บริหาร

ตามที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ กำหนดให้คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน (กตป.) มีหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินการและการบริหารงานของ กสทช. กสท. กทค. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. เพื่อแจ้งผลการประเมินให้ กสทช. รัฐสภา และประชาชนทราบนั้น ในรอบปี ๒๕๕๘ นี้ กตป. ได้ดำเนินการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช. กสท. กทค. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. สรุปผลการประเมินได้ดังนี้

๑) ผลการปฏิบัติงานประจำปี ๒๕๕๘ ของ กสทช. กสท. กทค. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช.

กตป. มีข้อสังเกตตั้งแต่การประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ต่อการจัดทำแผนแม่บทสำคัญ ๓ ฉบับ แต่ขาดการจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) เพื่อนำแผนแม่บทไปสู่การปฏิบัติงาน อาทิ ขาดแผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการประจำปี และการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนต่าง ๆ และตอบสนองการดำเนินการตามภารกิจที่สำคัญ

ในปี ๒๕๕๗-๒๕๕๘ พบความพยายามของ สำนักงาน กสทช. ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ สำนักงาน กสทช. พ.ศ. ๒๕๕๗-๒๕๕๙ นับว่าเป็นก้าวแรกของสำนักงาน กสทช. ในกระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์ นอกจากนั้นสายงานที่รับผิดชอบภารกิจหลักทั้ง ๓ สายงาน คือ สายงานบริหารคลื่นความถี่ และภูมิภาค สายงานกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ และสายงานกิจการโทรคมนาคม ได้จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี ซึ่งแผนปฏิบัติการเป็นตัวอ้างอิงที่สำคัญในกระบวนการจัดทำและขออนุมัติงบประมาณ และเป็นสิ่งอ้างอิงที่สำคัญในการจัดลำดับความสำคัญของงานหรือโครงการต่าง ๆ เพื่อให้องค์กรสามารถบรรลุได้ตามแผนยุทธศาสตร์และแผนแม่บท และประกอบการพิจารณาของ กสทช. ในการจัดสรรงบประมาณให้ตอบสนองการดำเนินการตามภารกิจที่สำคัญก่อนหลัง

จากการติดตามการดำเนินการในปี ๒๕๕๘ พบการจัดการเชิงกลยุทธ์ของสำนักงาน กสทช. ขาดการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมในขั้นตอนต่าง ๆ อันได้แก่

- การจัดทำแผนปฏิบัติการของทั้ง ๓ สายงานขาดการเชื่อมโยงกับแผนยุทธศาสตร์ สำนักงาน กสทช. พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๕๙ แต่เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์และตัวชี้วัดในแผนแม่บททั้ง ๓ ฉบับโดยตรง
- การจัดทำรายงานการประเมินผลตนเองของสายงานทั้ง ๓ สายงาน มิได้ประเมินตามแผนปฏิบัติการประจำปีที่จัดทำขึ้นแต่ประเมินตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในแผนแม่บท ซึ่งเป้าหมายสำหรับตัวชี้วัดส่วนใหญ่กำหนดไว้ด้วยระยะเวลา หรือกำหนดเป้าหมายว่ามีหรือไม่มีปัจจัยสู่ความสำเร็จบางปัจจัย ซึ่งปีที่ผ่านมา ๆ มาเป้าหมายเหล่านี้ได้บรรลุแล้ว ตัวชี้วัดก็หมดอายุไป
- การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๘ มิได้อ้างอิงจากแผนยุทธศาสตร์ เนื่องจากในแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าว ไม่มีข้อมูลที่เพียงพอต่อการจัดสรรงบประมาณ ส่งผลให้สัดส่วนงบประมาณที่จัดสรรให้กับสายงานต่าง ๆ ยังไม่ตอบสนองต่อลำดับความสำคัญของภารกิจ

จากการติดตาม กตป. เห็นว่า กสทช. และ สำนักงาน กสทช. ยังมีช่องว่างในการพัฒนาการจัดการเชิงกลยุทธ์ขององค์กรให้ดียิ่งขึ้นได้อีกพอสมควร โดยให้ทุกสายงานร่วมปรับปรุงและจัดทำแผนยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการของสำนักงาน ที่มีความสอดคล้องและมีความสัมพันธ์กัน และควรกำหนดผู้รับผิดชอบ

ในการประสานงานในการจัดทำแผนและติดตามประเมินผลงานโดยรวมในระดับองค์กรตามยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดของสำนักงาน กสทช. อย่างจริงจังและต่อเนื่อง

๑.๑) ผลการปฏิบัติตามแผนต่าง ๆ ที่กำหนดตามกฎหมาย มีประเด็นที่สำคัญดังนี้

แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่

การออกประกาศ กสทช. เรื่อง แผนแม่บทการบริหารความถี่ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๘) ซึ่งได้ยกเลิก ตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๕๕) และให้ใช้ ตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๕๘) แทน ถึงแม้มีความล่าช้ากว่าข้อกำหนดในแผนแม่บทที่ต้องมีการปรับปรุงอย่างน้อยทุก ๒ ปี

ความล่าช้าในการเรียกคืนคลื่นความถี่ตามมาตรา ๘๒ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๔ กสทช. ยังไม่สามารถกำหนดระยะเวลาการถือครองคลื่นความถี่ของผู้ที่ได้รับจัดสรร นอกจากนั้นสำนักงาน กสทช. ยังไม่สามารถรวบรวมข้อมูลการคืนคลื่นความถี่ในส่วนของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐ ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดในปี ๒๕๕๘

ตามแผนแม่บทฯ กำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตที่มีได้กำหนดอายุการใช้คลื่นความถี่ไว้ กสทช. จะกำหนดเวลาสิ้นสุดการใช้คลื่นความถี่ในกิจการกระจายเสียงให้มีระยะเวลาสูงสุดไม่เกิน ๕ ปี ซึ่งจะครบกำหนดระยะเวลาสูงสุดดังกล่าวในวันที่ ๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐ กสทช. ยังขาดแผนรองรับการเรียกคืนและปรับปรุงการใช้งานคลื่นความถี่ในกิจการกระจายเสียง ทำให้ในระยะเวลาที่เหลือประมาณ ๑ ปี ยังไม่มีความชัดเจนถึงการเรียกคืนคลื่นและการปรับปรุงหรือจัดสรรคลื่นความถี่แก่ผู้รับใบอนุญาตรายใหม่ซึ่งอาจสร้างความสับสนในระยะเปลี่ยนผ่าน

ยังไม่มีการออกหลักเกณฑ์การอนุญาตให้ประชาชนใช้คลื่นความถี่ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ภายใน ๔ ปี นับแต่วันที่แผนแม่บทฯ ใช้บังคับ

แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์

มาตรการส่งเสริมสนับสนุนผู้ประกอบการรับสัญญาณวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล โดยจัดทำคูปองมูลค่า ๖๙๐ บาทสำหรับนำไปซื้อหรือเป็นส่วนลดซื้ออุปกรณ์รับสัญญาณโครงการเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ถึง ๒๕๕๘ จัดส่งไปแล้ว ๗ งวด นำจ่ายไป ๑๒.๓๒ ล้านฉบับ จากจำนวนรวม ๑๓.๕๗ ล้านฉบับ คิดเป็นร้อยละ ๙๑ มีผู้ใช้สิทธินำคูปองไปแลก ๘.๗๒ ล้านฉบับ คิดเป็นร้อยละ ๖๔ ของจำนวนคูปองที่แจกไปแล้วทั้งหมด

ยังไม่มีการออกหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์คลื่นความถี่และการส่งเสริมการใช้คลื่นความถี่ในกิจการบริการชุมชนทั้งด้านกิจการกระจายเสียงและด้านกิจการโทรทัศน์ ในสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ในแต่ละพื้นที่ของการอนุญาตประกอบกิจการ

แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม

การเรียกคืนคลื่นความถี่ย่าน ๑๘๐๐ MHz และ ๙๐๐ MHz จากรัฐวิสาหกิจที่ได้นำคลื่นความถี่ทั้งสองย่านไปให้เอกชนดำเนินการในรูปของสัญญาสัมปทาน และนำคลื่นความถี่ทั้งสองย่านออกประมูลและได้ผู้ชนะการประมูลเรียบร้อยแล้ว ซึ่ง สำนักงาน กสทช. กำลังดำเนินการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแก่ผู้ชนะการประมูลต่อไป

มีการทบทวนการกำหนดผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ กสทช. ได้ออกคำสั่ง กสทช. ที่ ๗๖.๐๑/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๘ เรื่องระบุผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญในแต่ละตลาดโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้อง และให้ผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญปฏิบัติตามมาตรการเฉพาะที่กำหนด โดยมีผู้ถูกระบุจำนวนทั้งสิ้น ๑๓ บริษัท ซึ่งประกอบกิจการอยู่ใน ๔ ตลาด

การกำกับดูแลกิจการด้านต้นทุนในการประกอบกิจการโทรคมนาคมของผู้ประกอบกิจการยัง
ไม่มีความชัดเจน เนื่องจากสำนักงาน กสทช. ยังไม่สามารถกำหนดแนวทางและวิธีการจัดทำรายงานบัญชี
แยกประเภทบริการ (Accounting Separation) กับผู้ประกอบการให้แล้วเสร็จได้

ออกประกาศ กสทช. เรื่อง การกระทำที่น่าจะเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคในกิจการ
โทรคมนาคม โดยอาศัยการใช้เครือข่ายหรือการโฆษณาอันมีลักษณะเป็นการค้ากำไรเกินควรหรือ
ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ พ.ศ. ๒๕๕๘

๑.๒) ผลการปฏิบัติงานของสำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช.

การปฏิบัติงานตาม พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓

- การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนทั่วไป (มาตรา ๒๘) สำนักงาน
กสทช. ได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นด้วยกระบวนการที่ครบถ้วน แต่ขาดการเปิดเผยรายละเอียดที่
เพียงพอเพื่อเป็นข้อมูลให้กับผู้ร่วมรับฟังความคิดเห็น ได้ร่วมแสดงความคิดเห็นบนฐานข้อมูลที่เพียงพอ
และทัดเทียมกัน

- การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ (มาตรา ๕๙) สำนักงาน
กสทช. ได้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. ให้ประชาชนทราบทาง
ระบบเครือข่ายสารสนเทศ มีส่วนที่ต้องปรับปรุงคือ การเปิดเผยผลการศึกษาวิจัยและผลงานอื่น ๆ ที่ว่า
จ้างให้หน่วยงานภายนอกดำเนินการ และการเปิดเผยรายละเอียดของผลการจัดซื้อจัดจ้าง

- การปฏิบัติหน้าที่ตามบทเฉพาะกาลที่เกี่ยวข้องกับมาตรา ๘๒ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๔
มีการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการเรียกคืนคลื่นความถี่ แต่มีความล่าช้าในการตรวจสอบความชอบด้วย
กฎหมายและความจำเป็นในการใช้คลื่นความถี่ของใบอนุญาตของหน่วยงานที่ได้รับอนุญาตเดิม ทำให้การ
ดำเนินการเรียกคืนคลื่นความถี่เพื่อนำไปปรับปรุงการใช้คลื่นใหม่ยังไม่สัมฤทธิ์ผล นอกจากนี้มีประเด็น
การปฏิบัติงานล่าช้าในการใช้อำนาจหน้าที่ในการติดตามหนี้ที่เกิดจากเงื่อนไขการนำเงินรายได้จาก
การอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาร่วมการงาน หลังจากหักค่าใช้จ่ายตามมาตรา ๘๔ ที่รัฐวิสาหกิจต้องนำส่ง
กสทช. เพื่อให้ กสทช. นำส่งรัฐต่อไป

การดำเนินงานตามมติ กสทช. ของสำนักงาน กสทช.

การรายงานผลการดำเนินงานตามมติ กสทช. ที่ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดที่ระบุให้สำนักงาน กสทช.
ต้องนำมติ กสทช. ไปดำเนินการ ทำรายงานสรุปรายละเอียดและรายงานผลการปฏิบัติตามมติที่ประชุมต่อ
คณะกรรมการ เป็นระยะ ๆ และเมื่อผู้เสนอเรื่องปฏิบัติตามมติเรียบร้อยแล้ว ให้สำนักงาน กสทช. ทำสรุป
รายงานการปฏิบัติตามมติดังกล่าวทั้งหมดและนำเสนอต่อคณะกรรมการภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ผู้เสนอเรื่อง
ส่งรายงานผลการดำเนินงานที่เรียบร้อยแล้ว

การจัดซื้อจัดจ้าง

สำนักงาน กสทช. ได้จัดทำระเบียบ กสทช. ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๕๘ ขึ้นใหม่เพื่อเพิ่ม
ประสิทธิภาพการดำเนินงานการจัดซื้อจัดจ้างโดยเปิดเผย โปร่งใส โดยกำหนดให้นำระเบียบสำนัก
นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้การ
ดำเนินการดังกล่าวถือเป็นพัฒนาการที่ดีขึ้น ขณะที่ กตป. มีข้อสังเกตต่อการถ่วงดุลจากภายนอกของ
ระเบียบใหม่นี้ เช่น กำหนดให้เลขาธิการ กสทช. ร่วมกับ ประธาน กสทช. ดำเนินการแทนสำนัก
งบประมาณ หรือกระทรวงการคลัง หรือ คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กวพ.) รวมทั้งการกำหนดให้
กสทช. สามารถยกเว้นการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติของระเบียบใหม่นี้ได้หากจำเป็น เป็น

ต้น นอกจากนั้นพบการทำสัญญาด้วยบันทึกข้อตกลงกับบริษัทเอกชนจำนวน ๖ สัญญา ด้วยวงเงินประมาณ ๓๐ ล้านบาท ซึ่งไม่พบว่าเป็นวิธีการจัดหาตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุดังกล่าว

การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล

สำนักงาน กสทช. มีบุคลากรที่เป็นพนักงานและลูกจ้าง ณ วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๘ มีจำนวนรวมทั้งสิ้น ๑,๑๖๔ คน ลดลงจาก ๑,๓๔๑ คนในปี ๒๕๕๗ ในช่วง ๓ ปีที่ผ่านมา สำนักงาน กสทช. ได้ลดจำนวนลูกจ้างลงอย่างต่อเนื่องจาก ๓๘๗ คนในปี ๒๕๕๖ เป็น ๑๐๖ คนในปี ๒๕๕๗ และเหลือเพียง ๖๒ คนในปี ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นการปรับสถานะและมาตรฐานของบุคลากร รวมทั้งลดความเหลื่อมล้ำของค่าตอบแทนและสวัสดิการ

จากการศึกษาข้อมูลพบว่าสำนักงาน กสทช. มีพนักงานที่มีคุณวุฒิการศึกษาด้านอื่น ๆ สูงอย่างมีนัยสำคัญ เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมโดยทั่วไป จะมีพนักงานที่มีความรู้ด้านวิศวกรรมศาสตร์ กฎหมาย และเศรษฐศาสตร์เป็นหลัก ซึ่งสะท้อนถึงลักษณะโดยรวมของบุคลากร (Workforce Profile) ไม่เหมาะสมกับงานกำกับดูแล

๑.๓) การเงินและงบประมาณ

การวิเคราะห์รายได้รายจ่าย

ด้านรายได้ พบการเพิ่มขึ้นมากอย่างมีนัยสำคัญของรายได้ในปี ๒๕๕๗ และ ๒๕๕๘ ติดต่อกัน เกิดจากการเพิ่มขึ้นของรายได้ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม ใบอนุญาตประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง และใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ ซึ่งน่าจะมีมูลเหตุจากการถ่ายโอนรายได้ลูกค้าโทรศัพท์เคลื่อนที่ในระบบสัมปทานมาสู่ระบบใบอนุญาต และจำนวนผู้ให้บริการรายใหม่ที่เพิ่มขึ้นทุกปี หากปรากฏว่ามีเงินสดคงเหลือจากการจัดเก็บรายได้ค่าธรรมเนียม ควรพิจารณาปรับลดค่าธรรมเนียมให้สะท้อนต้นทุนให้มีความเหมาะสมขึ้นในปีถัดไป

ด้านรายจ่าย พบการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วง ๕ ปีที่ผ่านมา สำนักงาน กสทช. ต้องควบคุมการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายในแต่ละปีให้อยู่ในอัตราที่เหมาะสมกับต้นทุนในการบริหารจัดการและการกำกับดูแลภาระหน้าที่ที่แท้จริง

อัตราการจัดจ่ายงบประมาณ

สำนักงาน กสทช. สามารถเบิกจ่ายงบประมาณในปี ๒๕๕๘ ได้อย่างมีประสิทธิภาพพอควรคิดเป็นร้อยละ ๘๙ ของงบประมาณรายจ่าย

การจัดทำงบประมาณ

สำนักงาน กสทช. ขาดการนำแผนปฏิบัติการประจำปีที่ตอบสนองต่อแผนแม่บททั้งสาม มาใช้ในกระบวนการจัดทำงบประมาณ ทำให้การพิจารณางบประมาณของ กสทช. ขาดความเชื่อมโยงกับแผนแม่บท และพบการจัดสรรงบประมาณสำหรับภารกิจหลักมีสัดส่วนน้อยกว่าภารกิจสนับสนุน

๑.๔) การบริหารกองทุนวิจัยและพัฒนา

ฐานะทางการเงินของกองทุนได้แสดงฐานะทางการเงินด้วยสินทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นทุกปี โดยในปี ๒๕๕๘ นี้คาดการณ์ว่ามีสินทรัพย์รวมทั้งสิ้น ๓๗,๐๙๕ ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ฐานะทางการเงินอาจไม่ใช่ตัวชี้วัดหลักในการดำเนินการของกองทุน โดยในปี ๒๕๕๘ นี้ กองทุนได้มุ่งเน้นการใช้จ่ายเฉพาะในการแจกคู่มือสำหรับสนับสนุนประชาชนในการรับชมโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล ซึ่งเป็นสัดส่วนถึง

ร้อยละ ๙๘ ของรายจ่ายทั้งหมด ในขณะที่รายจ่ายตามภารกิจและวัตถุประสงค์ของกองทุนนั้นคิดเป็นเพียงร้อยละ ๒ ของรายจ่ายทั้งหมด

ทั้งนี้การจัดสรรเงินกองทุนเพื่อสนับสนุนตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งกองทุนซึ่งกำหนดในมาตรา ๕๒ ยังมีสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับกระแสเงินสดรับของกองทุน

๒) รายงานข้อเท็จจริงหรือข้อสังเกตการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

รายงานประเด็นข้อเท็จจริงหรือข้อสังเกตดังกล่าว เชื่อมโยงกับกลไกการตรวจสอบ กสทช. โดยรัฐสภา ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๒ ในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่ง กสทช. ในฐานะคณะบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐและสาธารณะให้ทำหน้าที่แทนในการกำกับดูแลกิจการเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะ (Fiduciary Duty) กสทช. จึงควรปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายด้วยความระมัดระวังและความซื่อสัตย์สุจริต ทั้งนี้มีประเด็นสำคัญที่ กตป. นำเสนอดังต่อไปนี้

๒.๑) ด้านกิจการกระจายเสียง

เรียกคืนคลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการวิทยุกระจายเสียงของรัฐ

กระบวนการเรียกคืนคลื่นความถี่เพื่อนำไปจัดสรรใหม่หรือปรับปรุงการใช้คลื่นความถี่ใหม่เป็นไปตามมาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๓ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐที่นำคลื่นประกอบกิจการกระจายเสียง มีอยู่จำนวนทั้งสิ้น ๕๒๔ สถานี ยังไม่มีการวางแผนที่ชัดเจนถึงกระบวนการและขั้นตอนของการเรียกคืนคลื่นความถี่เพื่อมาทำแผนการจัดสรรคลื่นความถี่ใหม่ นอกจากนั้นตามแผนแม่บทบริหารคลื่นความถี่ฯ คลื่นที่ไม่ได้กำหนดอายุการถือครองให้กำหนดระยะเวลาสูงสุดไม่เกิน ๕ ปี นับแต่วันที่แผนใช้บังคับหรือภายในวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๐ แต่การเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่เวลาที่กำหนดการเรียกคืนดังกล่าวยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเห็นผล และมีที่ท้าวว่าจะไม่สำเร็จได้ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม

การออกใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง

ปัจจุบันมีจำนวนวิทยุกระจายเสียงที่ได้รับใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการกระจายเสียง ๔,๔๐๗ สถานี โดยมีสิทธิออกอากาศได้เป็นเวลา ๑ ปีนับตั้งแต่วันที่ได้รับอนุญาตทดลองประกอบกิจการ ในกระบวนการของอนุญาตนั้นพบว่า กสทช. ไม่สามารถประชาสัมพันธ์ให้เข้าถึงและสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องกับกลุ่มเป้าหมาย ขาดประสิทธิภาพโดยเฉพาะการอำนวยความสะดวกและลดภาระของผู้ประกอบการในการติดต่อ และในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการไปสู่ใบอนุญาตตามที่กฎหมายกำหนดนั้นควรปรับปรุงหลักเกณฑ์ของกองทุน กทปส. ให้ครอบคลุมการสนับสนุนกิจการกระจายเสียงที่อยู่ระหว่างการทดลองออกอากาศ โดยเฉพาะประเภทกิจการบริการชุมชนและกิจการบริการสาธารณะ

การกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่ในกิจการด้านกระจายเสียงวิทยุทดลองประกอบกิจการ

การกำกับมีดำเนินการใน ๒ ส่วนคือ การกำกับเนื้อหาสื่อ และการกำกับเทคนิคการกระจายเสียง โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการให้สอดคล้องกับระดับความเหมาะสมของรายการ สร้างกลไกการตรวจสอบร่วมกันกับเครือข่ายภาคประชาชน จัดทำคู่มือจริยธรรมและการกำกับดูแลกันเอง

นอกจากนั้น กสทช. ควรปรับปรุงการทำงานในการกำกับดูแลที่ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ การควบคุมความเหมาะสมถูกต้องของเนื้อหา การดูแลเรื่องมาตรฐานของเครื่องส่งสัญญาณที่เข้มงวดและตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ การตรวจสอบความซ้ำซ้อนของคลื่นความถี่ก่อนให้ใบอนุญาต กำหนดมาตรการส่งเสริมให้เกิดการผลิตเนื้อหาที่เป็นประโยชน์กับผู้ฟัง

การเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงในระบบดิจิตอล

กสทช. อยู่ระหว่างการจัดทำแผนพัฒนากิจการกระจายเสียงในภาพรวม ซึ่งแสดงถึงความล่าช้าของการจัดทำนโยบายและแผนการเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงในระบบดิจิตอล รวมถึงการสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงในระบบดิจิตอล สำหรับผู้ประกอบการวิทยุกระจายเสียงทดลองประกอบกิจการ

๒.๒) ด้านกิจการโทรทัศน์

การติดตามการแก้ไขปัญหา อุปสรรคกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ทีวีดิจิตอล

หลังจากการประมวลคลื่นความถี่โทรทัศน์ดิจิตอลเสร็จสิ้นลงไปแล้วสองปี กตป.ได้ติดตามการดำเนินการกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ทีวีดิจิตอล ใน ๔ เรื่องหลักได้แก่ ๑) การดำเนินงานและการบริหารจัดการการแจกคู่มือส่วนลดสำหรับแลกซื้ออุปกรณ์รับสัญญาณโทรทัศน์ในระบบดิจิตอลสำหรับประชาชน (Set Top Box) ๒) การประชาสัมพันธ์และการให้ความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชนในเรื่องการเปลี่ยนไปสู่โทรทัศน์ระบบดิจิตอล ตลอดจนการรับรู้เกี่ยวกับการยุติการออกอากาศโทรทัศน์ในระบบแอนะล็อก ๓) การดำเนินงานและการบริหารจัดการกรณีการเรียงหมายเลขช่องโทรทัศน์ในระบบดิจิตอลให้ตรงทุกแพลตฟอร์ม และ ๔) การกำกับดูแลคุณภาพและกรอบเวลาการปฏิบัติงานของผู้ให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิตอล

สภาพการณ์การกำกับดูแลและการบังคับใช้กฎหมาย ต่อกรณีศึกษา ๒ กรณี

ได้แก่ หลักเกณฑ์การเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป (Must Carry) ซึ่งหลายฝ่ายมองว่าคำนิยามของ “โทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป” ยังไม่เหมาะสมเนื่องจากรวมเอาทีวีดิจิตอลทางธุรกิจไว้กับทีวีสาธารณะ และควรมีการทบทวนสถานะ Must carry อย่างสม่ำเสมอเนื่องจากสร้างการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมระหว่างแพลตฟอร์ม

และหลักเกณฑ์รายการโทรทัศน์สำคัญที่ให้เผยแพร่ได้เฉพาะในบริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป (Must Have) ซึ่งควรทบทวนขอบเขตประเภทของรายการที่เข้ากฎ Must have และ Non-exclusive โดยยึดความต้องการของประชาชนทุกภาคส่วนเป็นหลัก ผนวกกับสิ่งที่ภาครัฐต้องการให้ประชาชนรับรู้ และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนและสังคมให้ดีขึ้น และควรศึกษาผลกระทบจากการบังคับใช้หลักเกณฑ์ Must Have ในบริบทต่าง ๆ อาทิ ความอยู่รอดของธุรกิจเอกชน ลิขสิทธิ์และสิทธิทางการค้าที่เหมาะสม ประโยชน์สาธารณะ

มาตรการการกำกับดูแล และแนวทางการส่งเสริม เพื่อการพัฒนาคุณภาพโทรทัศน์ดิจิตอลช่องเด็ก เยาวชน และครอบครัว

เพื่อผลิตรายการที่มีเนื้อหาเหมาะสมสำหรับเด็กและครอบครัว ส่งเสริมการเรียนรู้ พัฒนาการของเด็ก และเข้าถึงเด็กทุกกลุ่ม ทุกช่วงวัย ตลอดจนสร้างความสัมพันธ์อันดีในครอบครัว ซึ่งหลายฝ่ายมองว่าประสบความสำเร็จพอสมควรในมุมมองของการนำเสนอเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งและที่ระบุไว้ รายการส่วนใหญ่ร้อยละ ๖๕ ยังคงเป็นรายการสำหรับผู้ชมทั่วไป มีการโฆษณาอาหารและ

เครื่องดื่มเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีคุณค่าทางโภชนาการไม่เหมาะสม ควรพิจารณาให้ กทปส. สนับสนุนการจัดทำรายการที่มีคุณภาพสำหรับเด็ก เยาวชน และครอบครัว โดยความร่วมมือกับเครือข่ายองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสื่อด้านการศึกษาและครอบครัว

ผลการรับชมโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลของประชาชน และปัญหาอุปสรรคในการรับชมโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล

พฤติกรรมการรับชมสื่อโทรทัศน์โดยรายการที่มีการรับชมมากที่สุดยังคงเป็นรายการจากผู้ประกอบการโทรทัศน์แอนะล็อกเดิมคือ รายการทั่วไประบบ HD ช่อง ๗ รองลงมารายการทั่วไประบบ HD ช่อง ๓ การแจกคู่มือและส่วนลดสำหรับแลกซื้ออุปกรณ์มีการบริหารจัดการที่ถูกมองว่าอยู่ในระดับพอใช้ การให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านไปสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัลอยู่ในระดับพอใช้ค่อนข้างน้อย ปัญหาอุปสรรคส่วนใหญ่เป็นด้านเทคนิคการติดตั้งที่บางครั้งไม่สามารถติดตั้งและจูนคลื่นได้ มีความยุ่งยากและทำความเข้าใจยาก

๒.๓) ด้านกิจการโทรคมนาคม

การดำเนินงานเพื่อออกใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ ๑๘๐๐ MHz และ ๙๐๐ MHz

ทั้งสองคลื่นความถี่ (๔ ใบอนุญาต) มีผู้เข้าร่วมประมูลทั้งสิ้น ๔ ราย จากการประมูลที่ผ่านมาประสบผลสำเร็จอย่างดี จากการติดตามพบว่า การประมูลคลื่นความถี่ที่มีการแข่งขันราคาประมูลทำให้ได้ราคาคืนความถี่ที่เหมาะสม แต่มีประเด็นข้อสังเกตคือไม่มีการเปิดเผยผลการศึกษาในประเด็นที่ต้องการรับฟังความคิดเห็นอย่างครบถ้วนในกระบวนการออกหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตคลื่นความถี่ และขาดแผนงานในการดูแลผู้ใช้บริการในช่วงเปลี่ยนผ่านผู้ถือสิทธิใช้คลื่นความถี่จากผู้ประกอบการหนึ่งไปยังอีกผู้ประกอบการหนึ่ง

การประเมินการกำกับดูแลคุณภาพบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่

กสทช. และสำนักงาน กสทช. มีหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรี เป็นธรรม และกำกับดูแลผู้ประกอบการ เพื่อผู้บริโภคได้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่มีคุณภาพเหมาะสมกับราคาค่าบริการและต้นทุนของผู้ประกอบการ จากการพิจารณากระบวนการกำกับดูแลคุณภาพบริการของ กสทช. พบปัญหาการยอมรับผลการตรวจวัดระหว่างผู้ประกอบการและสำนักงาน กสทช. ความเข้าใจต่อตัวชี้วัดคุณภาพบริการ และการรายงานผลคุณภาพบริการที่เข้าใจได้โดยผู้บริโภค

การติดตามการดำเนินงานกระบวนการเรียกคืนคลื่นความถี่ ในกิจการโทรคมนาคม

กสทช. มีหน้าที่ในการเรียกคืนคลื่นความถี่หรือการปรับปรุงการใช้คลื่นความถี่และจัดสรรคลื่นความถี่ใหม่ (Re-farming) จากการติดตามพบว่า การดำเนินการในการเรียกคืนคลื่นความถี่มีความล่าช้า และยังขาดรูปธรรมที่ชัดเจน กสทช. ควรเร่งดำเนินการกำหนดเวลาสิ้นสุดการใช้คลื่นความถี่ของแต่ละใบอนุญาตภายใต้กรอบของแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ ให้ชัดเจน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะความจำเป็นของการประกอบกิจการนั้น ๆ

การใช้โครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมร่วมกันสำหรับโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่

การใช้โครงข่ายโทรคมนาคมและโครงสร้างพื้นฐานร่วมกัน ช่วยพัฒนาและส่งเสริมการแข่งขันเสรีและเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการโทรคมนาคมทั้งรายเดิมและรายใหม่ เป็นการสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ประกอบการรายเล็กเข้ามาแข่งขันในตลาดโทรคมนาคม ซึ่งเกี่ยวข้องกับ ประกาศการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม (Interconnection) ประกาศการใช้บริการข้ามโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่

(Roaming) และประกาศการใช้โครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมร่วมกันสำหรับโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Infrastructure Sharing)

จากการตรวจสอบพบว่ากองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคม โทรโทรท (TRUEIF) และกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานบรอดแบนด์อินเทอร์เน็ต จัสมิน (JASIF) ประกอบกิจการให้เช่าโครงข่ายและโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคม ไม่มีใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมซึ่งขัดกับพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓

การประเมินการจัดทรัพยากรโทรคมนาคม โดยเฉพาะการบริหารเลขหมายโทรคมนาคม

เลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ได้รับการจัดสรรแล้วมีกว่า ๒๐๐ ล้านเลขหมายแต่มีการใช้งานจริงประมาณกึ่งหนึ่งเท่านั้น ในขณะที่เดียวกันยังมีการพัฒนาของ Internet of Everything อาจส่งผลกระทบต่อการจัดสรรเลขหมายในอนาคต เพื่อรองรับความต้องการเลขหมายของประชากรในอนาคต ควรดำเนินการพัฒนาระบบฐานข้อมูลและจัดทำระบบสารสนเทศในการกำกับดูแลการนำเลขหมายไปใช้งาน

การส่งเสริมให้มีผู้ให้บริการแบบโครงข่ายเสมือน (MVNO)

การแข่งขันในตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่ ยังคงกระจุกตัวอยู่ที่ ผู้ให้บริการเอกชนรายใหญ่ ๓ ราย ผู้ให้บริการภายใต้ระบบใบอนุญาตบนคลื่นความถี่ ๒๑๐๐ MHz ต้องประกันการให้บริการโครงข่ายโดยมีขนาดความจุ (Capacity) อย่างน้อยร้อยละ ๑๐ ของโครงข่ายทั้งหมดให้แก่ MVNO ผลการติดตามพบว่า MVNO ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมเช่าโครงข่ายจากผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (MNO) ที่เป็นรัฐวิสาหกิจเดิมคือ TOT และ CAT พบปัญหาที่สำคัญในการดำเนินธุรกิจของ MVNO คือ สัญญาเช่าหรือขอใช้โครงข่ายไม่เป็นสัญญาในระยะยาว การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่ไม่เอื้อต่อผู้ประกอบการ และการลงทะเบียนส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการ MVNO

การกำหนดราคาขั้นสูงบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่

ติดตามการกำกับดูแลอัตราค่าบริการโทรคมนาคม (Price Regulation) โดยตั้งแต่ปี ๒๕๕๗ กสทช. ได้มีแนวทางการปรับเปลี่ยนการกำกับดูแลอัตราค่าบริการจากแนวทางอัตราค่าตอบแทนการลงทุน (ROR) ไปสู่แนวทาง การกำหนดเพดานอัตราค่าบริการ (Price Cap) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างแรงจูงใจหรือส่งเสริมให้ผู้ประกอบการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานและลดต้นทุน ซึ่ง กตป. ยังมีความกังวลต่อกระบวนการสร้างดัชนีควบคุมเพดานราคาค่าบริการ หลักเกณฑ์การกำหนดรายการส่งเสริมการขาย และมาตรการกำหนดอัตราขั้นสูงของค่าบริการต่อประสิทธิภาพการให้บริการ

การคิดค่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เป็นวินาที

สภาพัฒน์ฯ (สปช.) มีมติเรื่องการกำหนดอัตราค่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ตามระยะเวลาการใช้งานที่เป็นจริง หลังจากนั้นสำนักงาน กสทช. ตอบสนองมติ สปช. โดยเรียกผู้ให้บริการเพื่อขอความร่วมมือโดยผู้ให้บริการเสนอแพ็คเกจคิดค่าบริการเสียงเป็นรายวินาที แต่พบว่าอัตราค่าบริการดังกล่าวแพงกว่าอัตราค่าบริการที่คิดค่าบริการเสียงแบบพิเศษเป็นนาทีหรือแบบเดิม ซึ่งถูกมองว่าการดำเนินการดังกล่าวของสำนักงาน กสทช. และผู้ประกอบการ ไม่ได้ช่วยสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้บริโภคแต่อย่างใด

กตป. จึงมีความเห็นว่าควรแยกพิจารณาระหว่าง อัตราค่าบริการ และความเป็นธรรมในการคิดค่าบริการ กสทช. ควรกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจนว่า ประเทศไทยควรเลือกการคิดค่าบริการแบบวิธีการพิเศษเป็นนาทีในรูปแบบเดิม หรือควรเลือกการคิดค่าบริการแบบวิธีการไม่พิเศษเป็นนาทีซึ่ง

สร้างความเป็นธรรมกับผู้ให้บริการมากกว่า และควรออกเป็นประกาศที่เกี่ยวข้องกับการคิดค่าบริการเพื่อให้ผลปฏิบัติกับผู้ให้บริการทุกราย

๒.๔) ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

การติดตามการดำเนินการเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

การดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนในกิจการโทรคมนาคมโดยปกติทั่วไปเป็นหน้าที่ของผู้ให้บริการ หากไม่มีข้อยุติที่เป็นที่พอใจ ผู้บริโภคสามารถร้องเรียนได้อีกขั้นที่สำนักงาน กสทช. เมื่อ กสทช. ได้รับเรื่องร้องเรียนแล้ว ต้องพิจารณาแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนนั้นให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน แต่ที่ผ่านมา มีเรื่องร้องเรียนยุติปัญหาล่าช้าและสะสมค้างข้ามปีมีจำนวนมากพอสมควร ด้วยเหตุนี้ กสทช. ได้นำแนวทางการพิจารณาเพิ่มเติมเพื่อแก้ปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ใช้บริการในกิจการโทรคมนาคมในช่วงปี ๒๕๕๗ ถึงปี ๒๕๕๘ เช่น การใกล้ชิดข้อพิพาท เห็นชอบในหลักการให้สำนักงาน กสทช. แก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนที่มีบรรทัดฐานแล้ว เป็นต้น จากการตรวจสอบพบว่า ยังคงมีความล่าช้าในการแก้ปัญหาเรื่องร้องเรียน และประเด็นที่ผู้บริโภคถูกเอาเปรียบ ถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน และมีการร้องเรียนซ้ำ ๆ ปัญหาถูกแก้ไขให้กับผู้ที่เข้ามาร้องเรียนเป็นรายกรณีเท่านั้น ควรพิจารณาเพื่อป้องกันและแก้ไขให้กับผู้บริการทั้งหมด

ประเมินการรับรู้ข้อมูลสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

ในปี ๒๕๕๘ กสทช. จัดงบประมาณสำหรับสื่อการรับรู้ข้อมูลสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ได้แก่ โครงการประชาสัมพันธ์สิทธิการคงเลขหมาย เป็นเงิน ๔,๖๑๗,๐๕๐ บาท และโครงการประชาสัมพันธ์สิทธิในการปิดบริการการใช้อินเทอร์เน็ตระหว่างประเทศ เป็นเงิน ๑,๔๙๕,๓๒๕ บาท ผลการศึกษาในภาพรวมประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ โดยเฉพาะสิทธิในการคงหมายเลข สิทธิในการที่จะได้ใช้บริการโทรคมนาคมอย่างมีคุณภาพ สิทธิในเรื่องระยะเวลาในการใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบเติมเงิน (๓๐ วัน) อย่างไรก็ตามผลการศึกษาพบว่า การรับรู้ในสิทธิขั้นพื้นฐานในเรื่อง การยกเลิกการรับ SMS ที่ก่อให้เกิดความรำคาญหรือกรวนใจ สิทธิที่จะได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย สิทธิในการจ่ายค่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทเสียงภายในประเทศไม่เกินอัตราสูงสุด ๙๙ สตางค์ต่อนาที และสิทธิในการปิดบริการการใช้อินเทอร์เน็ตระหว่างประเทศทั้ง ๔ สิทธิขั้นพื้นฐานที่กล่าวมา ผู้บริโภคยังคงมีการรับรู้ค่อนข้างน้อย

ประเมินการคุ้มครองผู้บริโภคจากการถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ

มีการออกประกาศที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานคุ้มครองผู้บริโภคจากการถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม มีกระบวนการและการดำเนินการเกี่ยวกับการร้องเรียน ซึ่งเป็นแนวทางที่ดี แต่จากผลการศึกษาพบว่า ยังมีข้อร้องเรียนของผู้บริโภคทั้งในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ โดยเฉพาะกิจการโทรคมนาคมอยู่เป็นจำนวนมากแสดงให้เห็นว่า แม้จะมีประกาศที่เป็นการป้องกัน ป้องปรามพฤติกรรมอันเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคของผู้ประกอบการ แต่ก็ยังปรากฏปัญหาในการใช้บริการของผู้บริโภค ซึ่งบางส่วนของปัญหาที่เกิดจากพฤติกรรมที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคของผู้ประกอบการ สะท้อนให้เห็นว่า กระบวนการป้องปรามรวมถึงการลงโทษผู้ประกอบการนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

๒.๕) ด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

การติดตามผลการดำเนินการด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตามแผนแม่บท ๓ ฉบับ

แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ กำหนดให้มีการจัดให้ภาคประชาชนได้ใช้คลื่นความถี่เพื่อประโยชน์สาธารณะ และไม่แสวงหาผลกำไรในทางธุรกิจในการประกอบกิจการบริการชุมชนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของคลื่นความถี่ในแต่ละพื้นที่ โดยได้กำหนดช่องรายการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลประเภทบริการชุมชน ๑๒ ช่อง แต่ยังไม่มีการดำเนินการที่เป็นรูปธรรม

แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม การให้บริการโทรคมนาคมโดยทั่วถึง ส่งเสริมการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานแก่กลุ่มเป้าหมายซึ่งเป็นผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ในรอบปีนี้พบการร่วมมือกับเนคเทค และมูลนิธิสากลเพื่อคนพิการจัดตั้งศูนย์ TTRS ให้บริการล่ามภาษามือออนไลน์คอยให้บริการแปลภาษามือเป็นภาษาพูด และแปลภาษาพูดเป็นภาษามือซึ่งเป็นบริการฟรีให้กับผู้พิการทางการพูดและการได้ยิน

แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ มุ่งเน้นให้เกิดการเข้าถึงหรือรับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึงและเสมอภาค ในรอบปีนี้พบออกประกาศการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนพิการให้เข้าถึง หรือรับรู้และใช้ประโยชน์จากรายการของกิจการโทรทัศน์ ต้องจัดให้มีบริการล่ามภาษามือไม่น้อยกว่า ๖๐ นาทีต่อวัน คำบรรยายแทนเสียงไม่น้อยกว่า ๑๘๐ นาทีต่อวัน และบริการเสียงบรรยายภาพไม่น้อยกว่า ๖๐ นาทีต่อวัน

การส่งเสริมและสนับสนุนผู้ประกอบการบริการชุมชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกองทุนวิจัยและพัฒนา (กทปส.)

ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ มีการจัดสรรเงินของกองทุนฯ เพื่อประโยชน์สาธารณะประเภทที่ ๑ จำนวน ๓๓ โครงการ ในจำนวนนี้มีโครงการที่เกี่ยวกับคนพิการ และผู้สูงอายุ ที่เสนอโดยมหาวิทยาลัย จำนวน ๒ โครงการ คิดเป็นร้อยละ ๖ ของจำนวนโครงการที่ได้รับการจัดสรรเงินจากกองทุนฯ แต่ในจำนวนนี้ไม่มีชุมชนหรือผู้ประกอบการบริการชุมชนได้รับการจัดสรรเงินจากกองทุนฯ อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ มีการจัดสรรเงินอย่างชัดเจนสำหรับโครงการต่าง ๆ ที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕๒ (๑) (๒) (๓) และ (๔) จำนวน ๑๐ ๒๑ ๕ และ ๓ โครงการ ตามลำดับ จากการศึกษาที่มีข้อเสนอว่า ควรมีนโยบายที่ชัดเจนในการจัดสรรกองทุนให้กลุ่มต่าง ๆ เช่น ผู้อาวุโส ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ เป็นต้น และมีการฝึกอบรมให้บุคลากรในแต่ละภูมิภาคให้มีความรู้ความสามารถในการให้คำแนะนำแก่ชุมชนเพื่อให้คำแนะนำหรือช่วยเหลือได้ตรงจุด

๓) ความเห็นของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน เกี่ยวกับร่างรายงานประจำปีของ กสทช.

ความเห็นต่อรายงานผลการปฏิบัติงาน กสทช. ประจำปี ๒๕๕๘ พิจารณาตามมาตรา ๗๖ ดังนี้

- (๑) ผลงานของ กสทช. ในปีที่ผ่านมาแล้วเมื่อเปรียบเทียบกับแผนงานหรือโครงการที่กำหนดไว้ มีการรายงาน แต่ไม่ครบถ้วนตามข้อกำหนด โดยไม่ได้เปรียบเทียบกับแผนงานหรือโครงการที่กำหนดไว้ ในเชิงเปรียบเทียบกับระยะเวลาและผลสัมฤทธิ์ที่กำหนด
- (๒) แผนงาน โครงการ และแผนงบประมาณสำหรับปีถัดไป มีการรายงาน แต่ไม่ครบถ้วนตามข้อกำหนด โดยไม่พบแผนการดำเนินโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์ และรายงานเฉพาะงบประมาณรายจ่าย
- (๓) งบการเงินและรายงานของผู้สอบบัญชี รายงานการตรวจสอบภายใน

มีการรายงาน แต่ไม่ครบถ้วนตามข้อกำหนด โดยมีรายงานการตรวจสอบภายใน ประจำปี ๒๕๕๘ แต่ไม่พบรายงานของผู้สอบบัญชี

- (๔) ปัญหาและอุปสรรคในการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมประเภทต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อประชาชน

มีการรายงาน ตามข้อกำหนด แต่มีข้อสังเกต

- (๕) คุณภาพและอัตราค่าบริการโทรคมนาคมประเภทต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อประชาชน
มีการรายงาน แต่ไม่ครบถ้วนตามข้อกำหนด โดยได้รายงานการตรวจสอบคุณภาพการให้บริการ และรายงานอัตราค่าบริการของผู้ให้บริการบางส่วนเท่านั้น

- (๖) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภค

มีการรายงาน แต่ไม่ครบถ้วนตามข้อกำหนด โดยไม่ได้ให้คำบรรยายเกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภค

- (๗) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกองทุนตามมาตรา ๕๒

มีการรายงาน ตามข้อกำหนด

- (๘) แสดงรายงานเกี่ยวกับสภาพการแข่งขันของตลาดในการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมประเภทต่าง ๆ รวมทั้งการกระทำอันมีลักษณะเป็นการครอบงำกิจการทั้งทางตรงและทางอ้อมที่มีผลกระทบต่อประโยชน์ของรัฐและประชาชน

มีการรายงาน ตามข้อกำหนด

๔) เรื่องอื่นที่สมควรรายงานให้ กสทช. รัฐสภา หรือประชาชนทราบ

๔.๑) ด้านการบริหารคลื่นความถี่และกำกับกิจการ

การใช้คลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียงเพื่อประโยชน์สาธารณะ

กฎหมายได้ให้หลักประกันสิทธิการเข้าถึงและใช้ประโยชน์คลื่นความถี่วิทยุเพื่อประโยชน์สาธารณะแก่ภาคประชาชน ขณะที่การจัดสรรคลื่นเพื่อประโยชน์สาธารณะยังมีความล่าช้าเนื่องจากปัญหาการเรียกคืนคลื่นความถี่ของรัฐที่ยังดำเนินการไม่เสร็จสิ้นและจำนวนสถานีวิทยุกระจายเสียงทดลองประกอบกิจการที่มีอยู่จำนวนมาก กสทช. อยู่ระหว่างการจัดทำแผนและประกาศหลายฉบับสนับสนุนการดำเนินการวิทยุกระจายเสียงเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น มีลักษณะของการแยกส่วน ขาดแผนบูรณาการที่มีทิศทางและเป้าหมายตลอดจนแนวทางการดำเนินงานที่ระบุเวลาและหน่วยงานรับผิดชอบชัดเจน การดำเนินงานเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจจำกัดเพียงการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ

ระบบการวัดความนิยมทางโทรทัศน์ (Rating)

ประเด็นปัญหาระบบการวัดความนิยมทางโทรทัศน์ ที่มองว่าล่าช้าและไม่ครอบคลุมการรับชมผ่านสื่อออนไลน์ผ่านหน้าจอรองอย่างคอมพิวเตอร์และแท็บเล็ต รวมทั้งสมาร์ทโฟน ไม่มีผู้ตรวจสอบความถูกต้องทำให้เกิดข้อร้องเรียนในประเด็นของความโปร่งใสของข้อมูลและค่าบริการวัดเรตติ้งที่ไม่สามารถควบคุมได้ จำนวนกลุ่มตัวอย่างที่ใช้วัดมีสัดส่วนที่ต่ำเพียงร้อยละ ๐.๐๐๗ ของครัวเรือนทั่วประเทศ จึงมีการขอรับการสนับสนุนงบประมาณในการจัดทำระบบวัดเรตติ้งรายใหม่ขึ้น อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตต่อกรณีนี้ดังนี้คือ การวัดเรตติ้งควรมีหน่วยงานหรือองค์กรเดียวเท่านั้นที่ดำเนินการ กสทช. ควรทำหน้าที่สนับสนุนการตรวจสอบการทำงานของบริษัทฯ ในการวัดเรตติ้ง มากกว่าการสนับสนุนการดำเนินงานของ

บริษัทฯ ควรมีบทบาทเฉพาะในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลหรือร่วมกำกับดูแลเรื่องความถูกต้องและมีประสิทธิภาพของระเบียบวิธีและข้อมูลการวัดเรตติ้ง

ปัญหาคลื่นวิทยุกระจายเสียงรบกวนการสื่อสารการบิน

ยังพบสถิติการรบกวนการสื่อสารการบินที่สูงมาก เมื่อย้อนไป ๖-๗ ปีที่ผ่านมา อันอาจมีผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน ตลอดจนความมั่นคงของรัฐและความปลอดภัยสาธารณะ พบว่าการรบกวนส่วนใหญ่แล้วเกิดจากสถานีวิทยุกระจายเสียงที่มีเครื่องส่งด้วยคุณภาพ หรือมีคุณลักษณะทางเทคนิคไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และข้อกำหนดของ กสทช. จากการติดตามปัญหาดังกล่าวพบความร่วมมืออย่างดีระหว่าง กสทช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสารการบิน แต่การตรวจสอบค้นหาแหล่งที่มาของการแพร่สัญญาณแปลกปลอมยังไม่สามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรมีการทบทวนกระบวนการดำเนินการ และควรให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุในกระบวนการออกใบอนุญาตและการตรวจสอบ โดยเพิ่มความเข้มงวดในการตรวจสอบอุปกรณ์ต่าง ๆ ในกระบวนการออกใบอนุญาตและตรวจสอบคุณภาพของสถานีวิทยุกระจายเสียงขณะออกอากาศเป็นระยะ ๆ

๔.๒) ด้านการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน กสทช.

การบริหารสถานีวิทยุ ๑ ปณ. และการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงของสำนักงาน กสทช.

สำนักงาน กสทช. รับโอนกิจการวิทยุกระจายเสียง ๑ ปณ. มาจากสำนักงาน กทช. เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ จำนวน ๕ พื้นที่ ๙ สถานี ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ กสทช. มีมติให้ระงับการดำเนินการใดๆ ในการจัดทำหรือขยายสัญญากับเอกชนผู้ร่วมจัดรายการสถานีวิทยุกระจายเสียง ๑ ปณ. ทั้ง ๙ สถานีตั้งแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๔ เนื่องจากถูกจัดอยู่ในประเภทคลื่นความถี่ของรัฐที่ให้เอกชนมาดำเนินการแทนไม่ได้ ต่อมามีการทำสัญญาแบ่งเวลาเพื่อดำเนินรายการส่วนหนึ่งและรับจ้างผลิตรายการเพื่อออกอากาศอีกส่วนหนึ่ง (ตัวอย่างกรณีของคลื่นความถี่ เอฟ.เอ็ม ๙๘.๕ MHz ที่อนุญาตให้เอกชนแบ่งเวลาเพื่อดำเนินรายการในสัดส่วนร้อยละ ๔๐ และสิทธิในการรับจ้างผลิตรายการเพื่อออกอากาศในสัดส่วนร้อยละ ๖๐ เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘)

สำนักงาน กสทช. มีเจตนาทำสัญญาเพื่อเสี่ยงกฎหมายมาตรา ๔๓ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ ๒๕๕๓ ประกอบกับ ข้อ ๕ ในประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การแบ่งเวลาให้ผู้อื่นดำเนินรายการ พ.ศ.๒๕๕๖ ถึงแม้จะมีการแบ่งเวลาในสัดส่วนร้อยละ ๔๐ ซึ่งอยู่ในกรอบข้อกำหนดของประกาศดังกล่าว แต่การทำ สัญญาจ้างผลิตรายการในสัดส่วนร้อยละ ๖๐ และเป็นที่ทราบกันดีว่าสำนักงาน กสทช. ไม่ได้ประกอบ กิจการวิทยุกระจายเสียงด้วยตนเองนั้น ซึ่งอาจเป็นแบบอย่างให้ผู้รับใบอนุญาตรายอื่นๆ ดำเนินการใน ลักษณะเดียวกันเพื่อละเมิดมาตรา ๔๓ อีก

นอกจากนั้น สำนักงาน กสทช. เป็นองค์กรกำกับดูแลและออกใบอนุญาตประกอบกิจการ (Regulator) แต่กลับมามีหน้าที่เป็นผู้ประกอบกิจการ (Operator) เสียเอง ซึ่งอาจมีข้อกังขาในเรื่องของผลประโยชน์ทับซ้อน ทำให้ขัดต่อหลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีของหน่วยงานภาครัฐ

การจัดเก็บข้อมูลและรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในลักษณะที่เรียกเก็บเงินล่วงหน้า (การลงทะเบียนซิมการ์ด ๒ แซะ)

รัฐบาลมีนโยบายที่ชัดเจนในการจัดเก็บรายละเอียดข้อมูลผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ ต่อมา กทช. ได้ออกหลักเกณฑ์การจัดเก็บข้อมูลในประกาศเรื่องหลักเกณฑ์การจัดสรรและบริหาร เลขหมายโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่การลงทะเบียนซิมฟรีเพดไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้ให้บริการ และปัญหาการบังคับใช้ให้เป็นไปตามประกาศ อย่างไรก็ตามสำนักงาน กสทช. ได้ริเริ่มให้มีการดำเนินการ อย่างจริงจังมากขึ้นตั้งแต่ปี ๒๕๕๗ โดยมีตัวเลขผู้ใช้บริการโทรศัพท์ระบบเติมเงินที่ต้องลงทะเบียนทั้งหมด ๘๓.๓ ล้านเลขหมาย

จากการตรวจสอบพบว่า ประกาศมีผลตั้งแต่ปี ๒๕๕๑ แต่มีซิมฟรีเพดที่ไม่ได้ลงทะเบียนเปิดใช้ บริการภายหลังมีประกาศ จึงเป็นความบกพร่องต่อหน้าที่ของผู้ให้บริการและปัญหาการบังคับใช้ให้เป็นไป ตามประกาศ กสทช. ในฐานะผู้กำกับดูแล จนนำมาสู่การออกประกาศกำหนดให้มีการลงทะเบียนซิมฟรี เพดภายในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘ มิเช่นนั้นแล้วจะถูกระงับการใช้บริการ ซึ่งความเดือดร้อนนี้ตกต่อ ประชาชนผู้ใช้บริการ

อย่างไรก็ตามการลงทะเบียนซิมฟรีเพด สามารถรวบรวมข้อมูลเป็นฐานข้อมูลถือเป็น พัฒนาการที่สำคัญของหน่วยงานกำกับดูแลที่มีฐานข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน ซึ่งสำนักงาน กสทช. สามารถใช้ ประกอบการดำเนินการเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมถึงใช้เป็นฐานข้อมูลประกอบการพิจารณาออกประกาศ หรือหลักเกณฑ์สำคัญ ๆ และข้อมูลที่จำเป็นต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม แต่จากการติดตามไม่พบนโยบาย ที่ชัดเจนของผู้บริหารระดับสูงและ กสทช. ต่อการจัดเก็บทำฐานข้อมูลอย่างต่อเนื่องและเชื่อถือได้

การติดตามการดำเนินงานนำส่งเงินรายได้จากรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๘๔ วรรค ๓

ตามมาตรา ๘๔ วรรค ๓ รัฐวิสาหกิจมีหน้าที่นำส่งรายได้ค่าสัมปทานให้แก่ กสทช. เพื่อนำส่ง เป็นรายได้แผ่นดินต่อไป การดำเนินการนำส่งมีระยะเวลาเตรียมการมากกว่า ๒ ปี นับจากได้รับการแต่งตั้ง จนถึงกรอบเวลาที่รัฐวิสาหกิจต้องเริ่มนำส่งเงินรายได้ในวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๖ แต่จากข้อเท็จจริง พบว่าการดำเนินการของ กสทช. ขาดการวางแผนและการเตรียมการเพื่อให้ทันตามกำหนดเวลา

การติดตามการดำเนินงานโครงการศึกษาแนวทางกำจัดขยะอิเล็กทรอนิกส์และขยะ โทรคมนาคม ในประเทศไทย

สำนักงาน กสทช. ได้จัดทำโครงการศึกษาแนวทางกำจัดขยะอิเล็กทรอนิกส์และขยะ โทรคมนาคม จำนวนวงเงินตามสัญญา ๑๙,๙๗๕,๐๐๐ บาท มีข้อสังเกตว่า การดำเนินโครงการจ้างที่ ปรึกษาศึกษาหาแนวทางและข้อเสนอแนะเป็นการศึกษาเชิงนโยบายซึ่งควรเป็นหน้าที่ของหน่วยงานหลัก เช่นกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กสทช. มีบทบาทเป็นผู้สนับสนุน รวมถึงไม่พบว่ามีผลการศึกษาประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกอื่นที่เกี่ยวข้องและนำผล การศึกษาไปใช้ประโยชน์สืบเนื่องจากบทบาทในการกำจัดขยะอิเล็กทรอนิกส์และขยะโทรคมนาคมไม่ใช่ ภารกิจหลักของ กสทช. และประเด็นคุณภาพของผลการศึกษาพบว่าหลายส่วนของเอกสารรายงาน โครงการนำมาจากรายงานของหน่วยงานรัฐที่มีการเผยแพร่แล้ว

ประวัติคณะกรรมการติดตามและประเมินผล
การปฏิบัติงาน



พลเอก บุญยวัจน์ เครือหงส์

ประธานกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน
และกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้านการส่งเสริมสิทธิและ
เสรีภาพของประชาชน (ลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๘)

ประวัติการศึกษา

- ปีการศึกษา ๒๕๒๐ วิทยาศาสตรบัณฑิต รร.จปร. (ตท.๑๓, จปร.๒๔)
- ปีการศึกษา ๒๕๒๔ หลักสูตรประจำโรงเรียนเสนาธิการทหารบก รุ่นที่ ๖๕
- ปีการศึกษา ๒๕๔๓ วิทยาลัยเสนาธิการทหารรุ่นที่ ๔๒
- ปีการศึกษา ๒๕๔๕ หลักสูตรการบริหารงานภาครัฐกฎหมายมหาชน รุ่นที่ ๑ สถาบันพระปกเกล้า
- ปีการศึกษา ๒๕๔๗ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๔๗
- หลักสูตร DCP รุ่น ๘๗/๒๐๐๗ ของสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย
- ปีการศึกษา ๒๕๕๑ หลักสูตรผู้บริหารระดับสูง สถาบันวิทยาการตลาดทุน (วตท.) รุ่นที่ ๗
- ปีการศึกษา ๒๕๕๔ หลักสูตรผู้บริหารระดับสูง ด้านการบริหารพัฒนาเมือง (มหานคร) รุ่นที่ ๑
- ปีการศึกษา ๒๕๕๖ หลักสูตรการบริหารการจัดการด้านความมั่นคงขั้นสูง (สวปอ.มส.๔) รุ่นที่ ๔
- ปีการศึกษา ๒๕๕๗ หลักสูตรนักบริหารการยุติธรรมทางปกครองระดับสูง (บยป.) รุ่นที่ ๕

ประสบการณ์การทำงาน

- ต.ค.๒๕๓๙ – ก.ย.๒๕๔๓ ผู้อำนวยการกองตรวจสอบและวิเคราะห์ สำนักงานปลัดบัญชีกองทัพบก
- ต.ค.๒๕๔๓ – ก.ย.๒๕๔๕ ผู้อำนวยการกองการสำรวจและจัดหน่วย สำนักงานปลัดบัญชีกองทัพบก
- ๑ ต.ค.๒๕๔๕ – ๓๐ ก.ย.๒๕๔๗ ผู้ช่วยปลัดบัญชีทหารบก
- ๑ ต.ค.๒๕๔๗ – ๓๐ ก.ย.๒๕๕๒ ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจสอบภายในทหารบก
- ๑ ต.ค.๒๕๕๒ – ๓๐ ก.ย.๒๕๕๔ รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกลาโหม
- ๑ ต.ค.๒๕๕๔ – ๓๐ ก.ย.๒๕๕๕ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกลาโหม
- ๒๕ เม.ย.๒๕๕๖ – ๓๐ พ.ย.๒๕๕๘ ประธานกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช.
ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง
วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓
- ธ.ค.๒๕๕๘ – ปัจจุบัน กรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ

นายพิชัย อุตมาภินันท์
กรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน
ด้านกิจการโทรทัศน์



ประวัติการศึกษา

- ปริญญาเอก (กิตติมศักดิ์) สาขาวิศวกรรมเคมี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล
กรุงเทพ
- ปริญญาโท สาขากฎหมายเศรษฐกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ปริญญาตรี สาขาวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- หลักสูตร CLEANER TECHNOLOGIES FOR INDUSTRIES, N.C. STATE
UNIVERSITY รัฐ NORTH CAROLINA ประเทศสหรัฐอเมริกา
- ปริญญาบัตร วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่น ๔๓๑๓
- ประกาศนียบัตร หลักสูตร บริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์รุ่นที่ ๕
- ประกาศนียบัตรชั้นสูง หลักสูตร การบริหารภาครัฐ และกฎหมายมหาชน
สถาบันพระปกเกล้า รุ่นที่ ๖
- ประกาศนียบัตรชั้นสูง หลักสูตร การบริหารเศรษฐกิจสาธารณะ สำหรับ
นักบริหารระดับสูง สถาบันพระปกเกล้า รุ่นที่ ๗
- ประกาศนียบัตรชั้นสูง หลักสูตร การเมืองการปกครองในระบอบ
ประชาธิปไตย สำหรับนักบริหารระดับสูง สถาบันพระปกเกล้า รุ่นที่ ๑๔

- ประกาศนียบัตรชั้นสูง หลักสูตร การพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้งระดับสูง สถาบันพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้ง สำนักงาน คณะกรรมการ
การเลือกตั้ง รุ่นที่ ๑

ประสบการณ์การทำงาน

ด้านนิติบัญญัติ

- สมาชิกวุฒิสภา (ก.พ. ๒๕๕๑ – ก.พ. ๒๕๕๔)
- รองประธานคณะกรรมการการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม วุฒิสภา (ก.พ. ๒๕๕๑ – ก.พ. ๒๕๕๔)
- รองประธานคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา (ก.พ. ๒๕๕๑ – ก.พ. ๒๕๕๔)
- ประธานที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา (พ.ศ. ๒๕๕๖ – ๒๕๕๗)
- ประธานคณะทำงานด้านกฎหมาย คณะกรรมการพลังงาน วุฒิสภา (ก.พ. ๒๕๕๑ – ก.พ. ๒๕๕๔)
- สมาชิก สภาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙

ด้านวิชาการและเทคโนโลยี

- ประธานคณะอนุกรรมการบริหารศูนย์วิเคราะห์ทดสอบสิ่งทอ สถาบันพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอ (พ.ศ. ๒๕๔๕-๒๕๔๘)
- กรรมการบริหาร สถาบันพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอ (พ.ศ. ๒๕๔๑ – ๔๔ และ พ.ศ. ๒๕๔๘ – ก.พ. ๒๕๕๑)
- กรรมการ คณะกรรมการเทคโนโลยีอุตสาหกรรม สถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่ออุตสาหกรรม สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
(พ.ศ. ๒๕๔๘ – ก.พ. ๒๕๕๑)
- กรรมการ คณะกรรมการน้ำตาล กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (พ.ศ. ๒๕๔๗ – ก.พ. ๒๕๕๑)
- รองประธานคณะกรรมการโครงสร้างพื้นฐาน คมนาคมขนส่ง และโลจิสติกส์ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (พ.ศ. ๒๕๔๔ –
ก.พ. ๒๕๕๑)
- คณะกรรมการวิชาการ คณะที่ ๔๘๙ ในคณะกรรมการรายสาขา สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม
(พ.ศ. ๒๕๔๙ – ๒๕๕๖)
- กรรมการ คณะทำงานนวัตกรรมเชิงยุทธศาสตร์ด้านพลาสติกชีวภาพ สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๕๖ – ๒๕๕๗)



ดร. อมรเทพ จิรัฐติเจริญ
กรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน
ด้านกิจการโทรคมนาคม

ประวัติการศึกษา

- ปริญญาเอก วิศวกรรมศาสตรดุษฎีบัณฑิต วิศวกรรมไฟฟ้าสาขาสารสนเทศ และการสื่อสาร Tokyo University ประเทศญี่ปุ่น โดยทุนรัฐบาลญี่ปุ่น (Monbukakusho)
- ปริญญาโท วิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต วิศวกรรมโทรคมนาคม Asian Institute of Technology (AIT) ประเทศไทย โดยทุนรัฐบาลออสเตรเลีย
- ปริญญาตรี วิศวกรรมศาสตรบัณฑิต วิศวกรรมไฟฟ้าสาขาวิศวกรรมโทรคมนาคม สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ประเทศไทย
- หลักสูตร DCP รุ่นที่ ๒๐๐/๒๐๑๕ สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD)
- หลักสูตรนักบริหารการยุติธรรมการปกครองระดับสูง วิทยาลัยยุติธรรมการปกครอง สำนักงานศาลปกครอง รุ่นที่ ๕ (บยป.๕)
- หลักสูตรภูมิพลแผ่นดิน สำหรับผู้บริหารระดับสูง รุ่นที่ ๔ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประสบการณ์การทำงาน

- กรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓
- ผู้อำนวยการบัณฑิตศึกษาวิศวกรรมไฟฟ้า คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีมหานคร
- วิศวกรอาวุโส บริษัท โมบายเอเชีย จำกัด
- นักวิชาการประจำคณะกรรมการการวิทยาสาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสารและโทรคมนาคม วุฒิสภา
- อนุกรรมการโทรคมนาคมในคณะกรรมการการวิทยาสาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสารและโทรคมนาคม วุฒิสภา
- อาจารย์พิเศษในสถาบันการศึกษาอื่นๆ เช่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีสรินธร
- กรรมการโครงการ ประจำปี พ.ศ.๒๕๕๗-๒๕๕๙ วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ (วสท.)

รางวัลเชิดชูเกียรติ

- ศิษย์เก่าดีเด่น สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ประจำปี ๒๕๕๖



นายประเสริฐ อภิปัญญา
กรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน
ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

ประวัติการศึกษา

- บัณฑิต บัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- หลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สำหรับนักบริหารระดับสูง (ปปร.๑๕)
- หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บยส.๑๓)
- หลักสูตรผู้บริหารระดับสูงด้านการบริหารงานพัฒนาเมือง(มหานคร ๑)

ประสบการณ์ทำงาน

- เลขานุการคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์(กสท)
- ปฏิบัติหน้าที่รองเลขาธิการคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ(กสทช.)
- รองเลขาธิการคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ(กทช.)
- เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- เจ้าหน้าที่ประเมินอากร กรมศุลกากร

บทที่ ๑

ความเป็นมาของ กตป. และแนวทางการ
ปฏิบัติงาน

บทที่ ๑

ความเป็นมาของ กตป. และแนวทางปฏิบัติงาน

๑.๑ การสรรหาคัดเลือก

พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน (กตป.) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล การดำเนินงานและบริหารงานของ กสทช. และสำนักงาน กสทช.

เมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๖ ในคราวประชุมวุฒิสภาครั้งที่ ๒๓ เป็นพิเศษ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ได้มีการคัดเลือกคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ (คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน) ประกอบด้วย

- | | |
|------------------------------|---|
| ๑) พลเอก ธวัชชัย สมุทรสาคร | กรรมการด้านกิจการกระจายเสียง |
| ๒) นายพิชัย อุตมานันท์ | กรรมการด้านกิจการโทรทัศน์ |
| ๓) นายอมรเทพ จิริติเจริญ | กรรมการด้านกิจการโทรคมนาคม |
| ๔) นายประเสริฐ อภิปัญญา | กรรมการด้านการคุ้มครองผู้บริโภค |
| ๕) พลเอก บุญยวัจน์ เครือหงส์ | กรรมการด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน |

คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานฯ ได้เริ่มปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๖ เป็นต้นมา

ต่อมาพลเอก ธวัชชัย สมุทรสาคร ลาออกจากตำแหน่ง เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๖ และพลเอก บุญยวัจน์ เครือหงส์ ลาออกจากตำแหน่ง เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๘

๑.๒ อำนาจหน้าที่

มาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน มีอำนาจหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินการและการบริหารงานของ กสทช. กสท. กทค. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. แล้วแจ้งผลให้ กสทช. ทราบ ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันสิ้นปีบัญชี และให้ กสทช. นำร่างรายงานดังกล่าวเสนอต่อรัฐสภาพร้อมรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของ กสทช. ตามมาตรา ๗๖ และเปิดเผยรายงานดังกล่าวให้ประชาชนทราบทางเครือข่ายสารสนเทศของสำนักงาน กสทช. หรือวิธีการอื่นตามเห็นสมควร

มาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้รายงานตามมาตรา ๗๒ อย่างน้อยต้องมีเนื้อหาดังต่อไปนี้

- (๑) ผลการปฏิบัติงานของ กสทช. กสท. กทค. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช.

(๒) รายงานข้อเท็จจริงหรือข้อสังเกตจากการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและความสอดคล้องตามนโยบายของรัฐบาล พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะ

(๓) ความเห็นเกี่ยวกับรายงานประจำปีที่ กสทช. ได้จัดทำขึ้นตามมาตรา ๗๖

(๔) เรื่องอื่น ๆ ที่สมควรรายงานให้ กสทช. รัฐสภา หรือ ประชาชน ทราบ

ความเชื่อมโยงของ กตป. กับรัฐสภา และกลไกการตรวจสอบตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓

มาตรา ๒๒ เมื่อปรากฏว่า กสทช. ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ ให้บุคคลดังต่อไปนี้ มีสิทธิร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ กสทช. พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ

๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

๒) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

๓) ประชาชนผู้ใช้บริการซึ่งได้รับผลกระทบจากการกระทำตามวรรคหนึ่งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน ทั้งนี้ โดยทำเป็นคำร้องยื่นต่อประธานวุฒิสภาตามหลักเกณฑ์ที่ประธานวุฒิสภากำหนด

มติของวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ โดยในการลงมตินั้นต้องนำรายงานของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน ที่ได้ส่งมายังวุฒิสภาตามมาตรา ๗๒ มาพิจารณาประกอบด้วย

ในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการที่พ้นจากตำแหน่ง ยังคงรักษาการในตำแหน่งนั้นต่อไปเพียงเท่าที่จำเป็นจนกว่าคณะกรรมการชุดใหม่จะเข้ารับหน้าที่

มาตรา ๓๔ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ กสทช. กสท. กทค. และคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานมีอำนาจสั่งหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใดให้ชี้แจงข้อเท็จจริง มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาได้

๑.๓ เป้าประสงค์ในการปฏิบัติงานของ กตป.

การปฏิบัติงานของ กตป. สามารถกำหนดเป้าประสงค์ ที่มุ่งหวังผลสัมฤทธิ์ให้เกิดขึ้นผ่านทางกระบวนการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการและการบริหารงานของ กสทช. กสท. กทค. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. ได้ดังนี้

- เพื่อมุ่งหวังให้เกิดกระบวนการและกลไกในการกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส สอดคล้องกับกฎหมายและนโยบายรัฐบาล

- เพื่อมุ่งหวังให้เกิดการวางกฎระเบียบ และการบังคับใช้กฎกติกาต่าง ๆ กับผู้ประกอบการทุกภาคส่วน ได้อย่างเป็นธรรม ลดการผูกขาด ส่งเสริมและสนับสนุนการแข่งขันอย่างเสรี รวมถึงส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการสื่อสาร ตลอดจนความเสมอภาคในการเข้าถึงบริการสื่อทุกประเภทของประชาชนได้อย่างเหมาะสม และทั่วถึง

- เพื่อมุ่งหวังในการเสริมสร้างโอกาสการพัฒนาระบบกลไกการติดตามตรวจสอบและประเมินผลที่สามารถสะท้อนปัญหาและความต้องการของผู้ใช้บริการอย่างแท้จริงโดยการสร้างเครือข่ายภาคประชาชนที่เข้มแข็งและเป็นกลาง รวมทั้งผลักดันให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการกำหนดทิศทาง และแนวทางการพัฒนาด้านต่าง ๆ ในกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม โดยเฉพาะในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ซึ่งถือเป็นทรัพยากรของชาติ
- เพื่อมุ่งหวังในฐานะเป็นช่องทางหนึ่งที่จะช่วยสนับสนุนและส่งเสริมจริยธรรมความรับผิดชอบต่อวิชาชีพ ตลอดจนความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้ประกอบการ รวมถึงความเป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการ ผู้บริโภค และประชาชน
- เพื่อมุ่งหวังสนับสนุนให้เกิดการปรับปรุง พัฒนาและยกระดับขีดความสามารถในการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ของสำนักงาน กสทช. ให้มีประสิทธิภาพเป็นระบบ ได้มาตรฐานสากลและเป็นที่ยอมรับทั้งในระดับชาติ และนานาชาติมากยิ่งขึ้น ตลอดจนเป็นที่พึงของภาคประชาชนและสังคมได้
- เพื่อมุ่งหวังให้เกิดการยกระดับคุณภาพชีวิตให้กับชุมชนและสังคมโดยรวมที่จะต้องได้รับการดูแลการใช้ประโยชน์ในบริบทด้านโทรคมนาคม การสื่อสาร วิทยุ โทรทัศน์ที่ยังไม่เท่าเทียมกันในปัจจุบันให้มีระดับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และได้รับโอกาสที่ดีขึ้นในเมื่ออุตสาหกรรมนี้พัฒนาต่อไปในอนาคตโดยไม่มีภาระและข้อกีดกันที่จะเป็นอุปสรรคในการเข้าถึง และการใช้บริการเหล่านี้

คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ นับเป็นองค์คณะที่มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการพัฒนากระบวนการกลไกการกำกับดูแลของ กสทช. ให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และโปร่งใส เป็นที่ยอมรับของสังคมและนานาชาติ การทำหน้าที่ของคณะกรรมการฯ จำเป็นต้องอาศัย ความร่วมมือและการสนับสนุนจาก กสทช. เป็นอย่างมาก รวมทั้งจะต้องมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน (Mutual Trust) เพราะการเข้ามาปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ ในครั้งนี้มิได้มาเพื่อการจับผิดแต่เป็นการมาทำหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญภายใต้กรอบการปฏิบัติงาน และแผนการดำเนินงาน

๑.๔ หลักการประเมินผลการปฏิบัติงาน

การศึกษาครั้งนี้ ตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ กสทช. กสท. กทค. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. และตรวจสอบข้อเท็จจริงในประเด็นที่มีความสำคัญต่อกิจการที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผู้บริโภค และสิทธิเสรีภาพ ทำการศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลของ กสทช. กทค. กสท. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. แบ่งเป็นข้อมูลปฐมภูมิทำการศึกษาจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และข้อมูลทุติยภูมิจากแหล่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอก เพื่อให้สอดคล้องตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งการศึกษาการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานครั้งนี้ใช้เทคนิคและเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้อง

๑.๔.๑ ติดตามและตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ กสทช. กสท. กทค. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช.

การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน ตามอำนาจหน้าที่ของ กสทช. กสท. กทค. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. ประเมินตามหลัก ตัวแบบการประเมินสภาพแวดล้อม ปัจจัยนำเข้า กระบวนการปฏิบัติงานและผลผลิต (CIPP Evaluation Model, CIPP Model) และประเมินตามแนวคิดของ ระบบการประเมินคุณภาพรัฐวิสาหกิจ (State Enterprise Performance Appraisal, SEPA)

วิธีประเมินตามหลัก CIPP Model ประกอบการตัดสินใจในการบริหารโครงการอย่างต่อเนื่อง โดยให้ความสำคัญกับการประเมินในทุกด้านตั้งแต่บริบท ข้อมูลนำเข้า กระบวนการ และผลผลิต ประกอบด้วย ๔ ขั้นตอน ได้แก่

- การประเมินบริบทหรือสภาวะแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง (Context Evaluation)
- การประเมินปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรที่ใช้ (Input Evaluation)
- การประเมินกระบวนการปฏิบัติการหรือระบบงาน (Process Evaluation)
- การประเมินผลผลิตหรือการติดตามกำกับกับการปฏิบัติงาน (Product Evaluation)

วิธีประเมินตามหลัก ประยุกต์แนวคิดของระบบการประเมินคุณภาพรัฐวิสาหกิจ (State Enterprise Performance Appraisal, SEPA)

เป็นการประยุกต์แนวคิดของระบบการประเมินคุณภาพรัฐวิสาหกิจ (State Enterprise Performance Appraisal, SEPA) ซึ่งเหมาะสำหรับการประเมินองค์กรด้วยการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานเชิงลึก การจัดประชุมเฉพาะกลุ่ม และการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องที่ได้รับจากผู้ถูกสัมภาษณ์และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอก

แนวคิดของระบบ SEPA นั้นเป็นการประเมินใน ๒ มิติ คือ มิติกระบวนการ และ มิติผลสัมฤทธิ์ ในมิติกระบวนการนั้น จะประเมินแนวทางแก้ปัญหา (Approach, A) การถ่ายทอดลงสู่การปฏิบัติ (Deployment, D) การเรียนรู้ (Learning, L) และการบูรณาการของวิธีการต่าง ๆ (Integration, I) บนแนวคิดที่ว่าเมื่อองค์กรมีแนวทางแก้ปัญหาแล้ว องค์กรได้ดำเนินการตามแนวทางนั้นหรือไม่อย่างไร และเป็นวิธีการที่แพร่หลายในองค์กรหรือไม่อย่างไร และเมื่อเวลาผ่านไปองค์กรได้มีการปรับปรุงแนวทางนั้น ๆ เป็นระยะ ๆ หรือไม่อย่างไร และมีประสิทธิผลอย่างไร

ในมิติผลสัมฤทธิ์ นั้น จะประเมินระดับของผลสำเร็จ (Level, L) อัตราการเปลี่ยนแปลงของผลสัมฤทธิ์ (Trend, T) การเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ขององค์กรกับตัวเปรียบเทียบหรือมาตรฐาน (Comparison, C) และประสิทธิผลที่เกิดจากการเชื่อมโยงตัวชี้วัดต่าง ๆ ทั้งด้านยุทธศาสตร์และการปฏิบัติ (Integration, I)

๑.๔.๒ การติดตามและตรวจสอบข้อเท็จจริงในประเด็นที่มีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผู้บริโภค และสิทธิเสรีภาพ

การติดตามและตรวจสอบข้อเท็จจริงในประเด็นที่มีความสำคัญนั้น ประเมินตามหลักการวิจัยด้วยเอกสาร (Documentary Research) ประเมินตามหลักธรรมาภิบาลโดยใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และหลักการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการที่ได้รับความไว้วางใจในการดูแลประโยชน์สาธารณะ (Fiduciary Duty) ซึ่งต้องยึดถือปฏิบัติ ๔ ประการได้แก่ การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวัง

(Duty of Care) การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต (Duty of Loyalty) การปฏิบัติหน้าที่โดยเป็นไปตามกฎระเบียบ (Duty of Obedience) และหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณะ (Duty of Disclosure)

๑.๕ แนวทางการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน

กตป. ได้กำหนดแนวทางในการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช. กสท. กทค. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. ดังนี้

๑.๕.๑ กตป. ได้จัดทำแนวทางดำเนินงานและแผนการปฏิบัติงานและส่งให้ กสทช. กสท. กทค. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๖

๑.๕.๒ รายงานการติดตามและตรวจสอบโดย คณะอนุกรรมการด้านยุทธศาสตร์ บริหารองค์กร บริหารคลื่นความถี่และภูมิภาค คณะอนุกรรมการด้านโทรคมนาคม และคณะอนุกรรมการด้านกระจายเสียงและโทรทัศน์

๑.๕.๓ กตป. ได้มอบหมายให้หน่วยงานหรือองค์กร ที่มีความเชี่ยวชาญ เป็นผู้รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ และประเมิน นำเสนอ กตป. เพื่อประโยชน์ในการจัดทำรายงาน ดังนี้

- ๑) มหาวิทยาลัยมหิดล เพื่อดำเนินการรวบรวมข้อมูลด้านกิจการวิทยุกระจายเสียง
- ๒) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อดำเนินการรวบรวมข้อมูลด้านกิจการโทรทัศน์
- ๓) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เพื่อดำเนินการรวบรวมข้อมูลด้านกิจการโทรคมนาคม
- ๔) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพื่อดำเนินการรวบรวมข้อมูลด้านการคุ้มครองผู้บริโภค
- ๕) สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อดำเนินการรวบรวมข้อมูลด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

๖) บริษัททรัสเตด รีฟอร์ม จำกัด เพื่อดำเนินการรวบรวมข้อมูลและประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนแม่บทคลื่นความถี่ แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม วิเคราะห์งบประมาณ และรายงานผลการปฏิบัติงาน กสทช. ประจำปี ๒๕๕๘

๑.๕.๔ การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ และประเมินผลจากหน่วยงานหรือองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญ

๑.๕.๕ การตรวจสอบประเด็นเพิ่มเติมจากการดำเนินการของ กตป.

๑.๖ กรอบการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน

กตป. ได้กำหนดกรอบการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช. กสท. กทค. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. ดังนี้

๑.๖.๑ ผลการปฏิบัติงานตามร่างรายงานผลการปฏิบัติงาน กสทช. ประจำปี ๒๕๕๘^{*} ตามมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ อย่างน้อยต้องมีเนื้อหาดังต่อไปนี้

- ๑) ผลงานของ กสทช. ในปีที่ผ่านมาแล้วเมื่อเปรียบเทียบกับแผนงานหรือโครงการที่กำหนดไว้

^{*} ร่างรายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ประจำปี ๒๕๕๘ ฉบับวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๙ กตป. ได้รับร่างรายงานดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๙

- ๒) แผนงานโครงการและแผนงบประมาณสำหรับปีถัดไป
- ๓) งบการเงินและรายงานของผู้สอบบัญชีรายงานการตรวจสอบภายใน
- ๔) ปัญหาและอุปสรรคในการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมประเภทต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อประชาชน
- ๕) คุณภาพและอัตราค่าบริการโทรคมนาคมประเภทต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อประชาชน
- ๖) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภค
- ๗) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกองทุนตามมาตรา ๕๒
- ๘) รายงานเกี่ยวกับสภาพการแข่งขันของตลาดในการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมประเภทต่าง ๆ รวมทั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการกระทำอันมีลักษณะเป็นการครอบงำกิจการทั้งทางตรงและทางอ้อมที่มีผลกระทบกับประโยชน์ของรัฐและประชาชน

๑.๖.๒ ผลการดำเนินงานของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. ที่เปิดเผยให้ประชาชนทราบตามมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓

- ๑) ใบอนุญาตประกอบกิจการของผู้ได้รับอนุญาตทุกราย พร้อมเงื่อนไขที่กำหนด
- ๒) รายได้ ตามมาตรา ๖๕ เป็นรายเดือนโดยสรุป
- ๓) รายจ่ายสำหรับการดำเนินการของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. โดยสรุป
- ๔) ค่าตอบแทนกรรมการ กสท. กทค. อนุกรรมการ ที่ปรึกษาต่าง ๆ เป็นรายบุคคล
- ๕) ผลการศึกษาวิจัยและผลงานอื่น ๆ ที่จ้างให้หน่วยงานภายนอกดำเนินการ
- ๖) รายการเรื่องร้องเรียน ความคับข้องใจ และผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคและผู้รับใบอนุญาตและจำนวนเรื่องที่ยังค้างพิจารณา
- ๗) รายละเอียดการจัดซื้อจัดจ้างของสำนักงาน กสทช. และสัญญาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๑.๖.๓ ผลการดำเนินการของ กสทช. กสท. กทค. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. ตามกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

๑) พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

๒) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๙

๓) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑

๔) พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. ๒๔๙๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๑.๖.๔ ผลการดำเนินการของ กสทช. กสท. กทค. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. เมื่อเปรียบเทียบกับแผนแม่บท แผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการ งบประมาณ งบการเงิน และแผนงานอื่น ๆ ที่มีความสำคัญ อาทิ

- ๑) แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ และตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ แผนความถี่วิทยุ
- ๒) แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์
- ๓) แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม

- ๔) แผนเลขหมายโทรคมนาคม
- ๕) แผนการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม
- ๖) นโยบายของรัฐบาล
- ๗) งบประมาณและรายงานงบการเงิน
- ๘) แผนปฏิบัติงาน

๑.๖.๕ ผลการดำเนินการของ กสทช. กสท. กทค. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. ที่มาจากแหล่งต่าง ๆ อาทิ รายงานการประชุม กสทช. กสท. และ กทค รายงานผลการปฏิบัติงานตามแผนแม่บทฯ เป็นต้น

บทที่ ๒

ข้อมูลทั่วไปของ กสทช. และสำนักงาน กสทช.

บทที่ ๒

ข้อมูลทั่วไปของ กสทช. และสำนักงาน กสทช.

๒.๑ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

๒.๑.๑ อำนาจหน้าที่ของ กสทช.

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.๒๕๕๓ มาตรา ๒๗ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ดังนี้

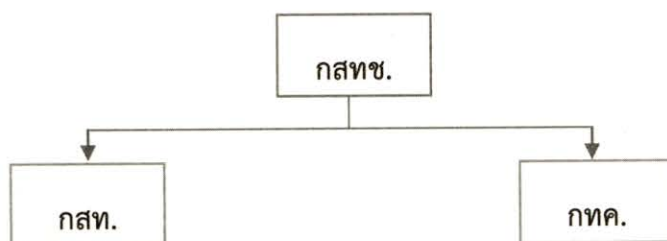
- ๑) จัดทำแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ ตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม แผนความถี่วิทยุ และแผนเลขหมายโทรคมนาคม
- ๒) กำหนดการจัดสรรคลื่นความถี่ระหว่างคลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์กิจการวิทยุคมนาคม และกิจการโทรคมนาคม
- ๓) กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม
- ๔) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่และเครื่องวิทยุคมนาคมในการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม หรือในกิจการวิทยุคมนาคมและกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตดังกล่าว
- ๕) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้คลื่นความถี่ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและปราศจากการรบกวนซึ่งกันและกัน ทั้งในกิจการประเภทเดียวกันและระหว่างกิจการแต่ละประเภท
- ๖) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับบริการที่มีคุณภาพประสิทธิภาพรวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรม และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตดังกล่าว
- ๗) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้เลขหมายโทรคมนาคม และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตดังกล่าว

- ๘) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้หรือเชื่อมต่อ และหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดอัตราค่าใช้หรือค่าเชื่อมต่อโครงข่ายในการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งในกิจการประเภทเดียวกันและระหว่างกิจการแต่ละประเภท ให้เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการ ผู้ให้บริการและผู้ลงทุน หรือระหว่างผู้ให้บริการโทรคมนาคมโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ
- ๙) กำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมและโครงสร้างอัตราค่าบริการในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ให้เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ
- ๑๐) กำหนดมาตรฐานและลักษณะพึงประสงค์ทางด้านเทคนิคในการประกอบกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม และในกิจการวิทยุคมนาคม
- ๑๑) กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม
- ๑๒) กำหนดมาตรการให้มีการกระจายบริการด้านโทรคมนาคมให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันตามมาตรา ๕๐
- ๑๓) คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบกิจการและคำนึงถึงสิทธิในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพของบุคคลในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคมและส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม
- ๑๔) ประสานงานเกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ
- ๑๕) วินิจฉัยและแก้ไขปัญหาการใช้คลื่นความถี่ที่มีการรบกวนซึ่งกันและกัน
- ๑๖) ติดตามตรวจสอบและให้คำปรึกษาแนะนำการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม
- ๑๗) กำหนดลักษณะการควรวรรณ การครองสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ ระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเองหรือโดยบุคคลอื่นใด ซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน
- ๑๘) ส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อสารมวลชนที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นองค์กรในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ และการควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเองภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรม
- ๑๙) ออกระเบียบหรือประกาศตามมาตรา ๕๘

- ๒๐) อนุมัติงบประมาณรายจ่ายของสำนักงาน กสทช. รวมทั้งเงินที่จะจัดสรรเข้ากองทุนตาม มาตรา ๕๒
- ๒๑) พิจารณาและให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการจัดสรรเงินกองทุนตามที่ คณะ กรรมการบริหารกองทุนเสนอตามมาตรา ๕๕
- ๒๒) ให้ข้อมูลและร่วมดำเนินการในการเจรจาหรือทำความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่ง ราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ในเรื่อง ที่ เกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ กิจกรรมกระจายเสียง กิจกรรมโทรทัศน์ กิจกรรม โทรคมนาคม หรือกิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้อง
- ๒๓) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่ เกี่ยวข้องกับการจัดสรรคลื่นความถี่และการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคลื่นความถี่ กิจกรรมกระจายเสียง กิจกรรมโทรทัศน์ และกิจกรรมโทรคมนาคม
- ๒๔) ออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งอันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ กสทช.
- ๒๕) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น
- การกำหนดลักษณะการควบคุม การครองสิทธิข้ามสื่อหรือการครอบงำตาม (๑๗) ให้ กสทช. รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย

๒.๑.๒ คณะกรรมการเฉพาะด้านของ กสทช.

การดำเนินงานของคณะกรรมการของ กสทช. นั้นแบ่งออกเป็น ๒ คณะ ได้แก่ คณะกรรมการกิจกรรมกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เรียกโดยย่อว่า “กสท.” และ คณะกรรมการ กิจกรรมโทรคมนาคม เรียกโดยย่อว่า “กทค.” ทำหน้าที่กำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและ วิทยุโทรทัศน์ และกำกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม ดังรูปที่ ๒-๑



รูปที่ ๒-๑ คณะกรรมการเฉพาะด้านของ กสทช.

๒.๑.๓ คณะกรรมการกิจกรรมกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กสท.)

ตาม มาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบ กิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้ กสท. มีอำนาจ หน้าที่ปฏิบัติการใด ๆ แทน กสทช. ตามมาตรา ๒๗ (๔) (๖) (๘) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๓) (๑๖) และ (๑๘) ใน

ส่วนที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ กสทช. มอบหมาย โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- ๑) มาตรา ๒๗ (๔) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่และเครื่องวิทยุคมนาคมในการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม หรือในกิจการวิทยุคมนาคมและกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตเงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตดังกล่าว
- ๒) มาตรา ๒๗ (๖) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับบริการที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ รวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรมและกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตดังกล่าว
- ๓) มาตรา ๒๗ (๘) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้หรือเชื่อมต่อ และหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดอัตราค่าใช้หรือค่าเชื่อมต่อโครงข่ายในการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งในกิจการประเภทเดียวกันและระหว่างกิจการแต่ละประเภท ให้เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการ ผู้ให้บริการและผู้ลงทุน หรือระหว่างผู้ให้บริการโทรคมนาคมโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ
- ๔) มาตรา ๒๗ (๙) กำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมและโครงสร้างอัตราค่าบริการในกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ให้เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ
- ๕) มาตรา ๒๗ (๑๐) กำหนดมาตรฐานและลักษณะพึงประสงค์ทางด้านเทคนิคในการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม และในกิจการวิทยุคมนาคม
- ๖) มาตรา ๒๗ (๑๑) กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม
- ๗) มาตรา ๒๗ (๑๓) คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบกิจการและคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพของบุคคลในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคมและส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม
- ๘) มาตรา ๒๗ (๑๖) ติดตามตรวจสอบและให้คำปรึกษาแนะนำการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม
- ๙) มาตรา ๒๗ (๑๘) ส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสารมวลชนที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นองค์กรใน

รูปแบบต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพและการควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเองภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรม

๒.๑.๔ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม (กทค.)

อำนาจหน้าที่ของ กทค. ตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้ กทค. มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการใด ๆ แทน กสทช. ตามมาตรา ๒๗ (๔) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๒) (๑๓) และ (๑๖) ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมและกิจการวิทยุคมนาคม และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ กสทช. มอบหมาย โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- ๑) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่และเครื่องวิทยุคมนาคมในการประกอบกิจการ โทรคมนาคม หรือในกิจการวิทยุคมนาคม และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาต เงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาต ดังกล่าว
- ๒) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับบริการที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ รวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรม และกำหนดหลักเกณฑ์หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตดังกล่าว
- ๓) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้หมายเลขโทรคมนาคม และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตดังกล่าว
- ๔) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้หรือเชื่อมต่อ หลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดอัตราค่าใช้หรือ ค่าเชื่อมต่อโครงข่ายในการประกอบกิจการโทรคมนาคม ทั้งในกิจการประเภทเดียวกันและระหว่างกิจการแต่ละประเภท ให้เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการ ผู้ให้บริการและผู้ลงทุน หรือระหว่างผู้ให้บริการโทรคมนาคมโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ
- ๕) กำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมและโครงสร้างอัตราค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม ให้เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ
- ๖) กำหนดมาตรฐานและลักษณะพึงประสงค์ทางด้านเทคนิคในการประกอบกิจการโทรคมนาคม และในกิจการวิทยุคมนาคม
- ๗) กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม
- ๘) กำหนดมาตรการให้มีการกระจายบริการด้านโทรคมนาคมให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกัน

- ๙) คัดกรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบกิจการและ คัดกรองสิทธิในการเป็นส่วนตัวและเสรีภาพของบุคคลในการสื่อสารถึงกันโดยทาง คมนาคมและส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนในการเข้าถึงและ ใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการโทรคมนาคม
- ๑๐) ติดตามตรวจสอบและให้คำปรึกษาแนะนำการประกอบกิจการโทรคมนาคม

๒.๒ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรียก โดยย่อว่า “สำนักงาน กสทช.” ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการ ประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และไม่ เป็น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่น ๆ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ประธานกรรมการ และได้รับโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่ หนี้ พนักงานและลูกจ้างและเงิน งบประมาณมาจากสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กทช.) ที่มีอยู่เป็นของ สำนักงาน กสทช.

อำนาจหน้าที่ของสำนักงาน กสทช.

สำนักงาน กสทช. มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และ กำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ดังต่อไปนี้

- ๑) รับผิดชอบในการรับและจ่ายเงินรายได้ของสำนักงาน กสทช.
- ๒) จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงาน กสทช. เพื่อเสนอ กสทช. อนุมัติโดยรายจ่าย ประจําปีของสำนักงาน กสทช. ให้หมายความรวมถึงรายจ่ายใด ๆ อันเกี่ยวกับการดำเนินการตาม อำนาจหน้าที่ของ กสทช. กสท. กทค. และสำนักงาน กสทช.
- ๓) ตรวจสอบและติดตามการใช้คลื่นความถี่
- ๔) รับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้คลื่นความถี่ การประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อตรวจสอบและแก้ไขปัญหาหรือเสนอความเห็นต่อ กสทช. เพื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่ กสทช. กำหนด
- ๕) ศึกษารวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับคลื่นความถี่ การใช้คลื่นความถี่ การประกอบกิจการ กระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม
- ๖) รับผิดชอบงานธุรการของ กสทช. กสท. กทค. และคณะกรรมการบริหารกองทุน
- ๗) ปฏิบัติการอื่นตามที่ กสทช. กสท. และกทค. มอบหมาย

นอกจากนี้มาตรา ๕๘ กำหนดให้ กสทช. มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน กสทช. โดยให้รวมถึงเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย

- ๑) การแบ่งส่วนงานภายในของสำนักงาน กสทช. และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว
- ๒) การกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และค่าตอบแทนอื่นของเลขาธิการ กสทช. พนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน กสทช. ตลอดจนค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายของกรรมการอื่นและอนุกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้
- ๓) การคัดเลือกหรือการประเมินความรู้ความสามารถเพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง หรือการเลื่อนขั้นเงินเดือน หลักเกณฑ์การต่อสัญญาจ้าง และการจ่ายเงินชดเชยกรณีเลิกจ้างเนื่องจากไม่ผ่านการประเมิน
- ๔) การบริหารงานบุคคล รวมตลอดทั้งการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และร้องทุกข์
- ๕) การรักษาการแทนและการปฏิบัติการแทน
- ๖) การกำหนดเครื่องแบบและการแต่งกายของพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน กสทช.
- ๗) การจ้างและการแต่งตั้งบุคคลเพื่อเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือเป็นผู้ชำนาญการเฉพาะด้านอันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. รวมทั้งอัตราค่าตอบแทนการจ้าง
- ๘) การบริหารและจัดการงบประมาณ ทรัพย์สิน และการพัสดุของสำนักงาน กสทช.
- ๙) การจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่น

๒.๓ รูปแบบโครงสร้างองค์กร

สำนักงาน กสทช. เป็นหน่วยงานบริหารจัดการของ กสทช. ซึ่งได้รับโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่ หนี้ พนักงานและลูกจ้างและเงินงบประมาณมาจากสำนักงาน กทช. ตั้งแต่วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ เป็นต้นมา โดยสำนักงาน กสทช. จะมีเลขาธิการ กสทช. เป็นผู้ดูแลสูงสุด มีการจัดโครงสร้างการบริหารงานแบ่งตามภารกิจออกเป็น ๕ ภารกิจหลัก โดยแบ่งย่อยออกเป็น ๔๙ กลุ่มงาน และ ๒ ส่วนงานสนับสนุน ในปี ๒๕๕๗ ดำเนินการปรับผังโครงสร้างใหม่ตามระเบียบ กสทช. ว่าด้วยการแบ่งส่วนงานภายในของสำนักงาน กสทช. พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยแบ่งออกเป็น ๕ สายงาน ๕๒ สำนัก และ ๒ ส่วนงาน (ดังรูปที่ ๒-๒) โดยได้มีการเปลี่ยนชื่อจากภารกิจเป็นสายงาน และกลุ่มงานเป็นสำนัก ดังนี้

- ๑) สายงานกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ประกอบด้วย ๑๖ สำนัก
 - ๑.๑ สำนักอำนวยการสายงานกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์
 - ๑.๒ สำนักนโยบายและวิชาการกระจายเสียงและโทรทัศน์
 - ๑.๓ สำนักค่าธรรมเนียมและอัตราค่าบริการในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์
 - ๑.๔ สำนักวิศวกรรมและเทคโนโลยีกระจายเสียงและโทรทัศน์
 - ๑.๕ สำนักรับรองมาตรฐานวิศวกรรมในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์
 - ๑.๖ สำนักกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล

๒) สายงานกิจการโทรคมนาคมประกอบด้วย ๑๖ สำนัก

- ๒.๑ สำนักอำนวยการสายงานกิจการโทรคมนาคม
- ๒.๒ สำนักวิชาการและจัดการทรัพยากรโทรคมนาคม
- ๒.๓ สำนักค่าธรรมเนียมและอัตราค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม
- ๒.๔ สำนักมาตรฐานและเทคโนโลยีโทรคมนาคม
- ๒.๕ สำนักบริหารและจัดการเลขหมายโทรคมนาคม
- ๒.๖ สำนักขับเคลื่อนภารกิจพิเศษ
- ๒.๗ สำนักรับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม
- ๒.๘ สำนักกรรมการกิจการโทรคมนาคม และการประชุม
- ๒.๙ สำนักการอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม ๑
- ๒.๑๐ สำนักการอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม ๒
- ๒.๑๑ สำนักกฎหมายโทรคมนาคม
- ๒.๑๒ สำนักกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม
- ๒.๑๓ สำนักการอนุญาตและกำกับวิทยุคมนาคม
- ๒.๑๔ สำนักบริการโทรคมนาคมโดยทั่วถึงและเพื่อสังคม
- ๒.๑๕ สำนักโครงข่ายพื้นฐาน การใช้และเชื่อมต่อโครงข่าย
- ๒.๑๖ สำนักพัฒนาบุคลากรในกิจการโทรคมนาคม

๓) สายงานยุทธศาสตร์และกิจการองค์กรประกอบด้วย ๗ สำนัก

- ๓.๑ สำนักยุทธศาสตร์และการงบประมาณ
- ๓.๒ สำนักทรัพยากรบุคคล
- ๓.๓ สำนักบริหารคดีและนิติการ
- ๓.๔ สำนักการพัสดุและบริหารทรัพย์สิน
- ๓.๕ สำนักการคลัง
- ๓.๖ สำนักการต่างประเทศ
- ๓.๗ สถาบันพัฒนาบุคลากรและวิชาการ

๔) สายงานบริหารองค์กรประกอบด้วย ๔ สำนักและ ๒ ส่วนงาน

- ๔.๑ สำนักประธานกรรมการและการประชุม
- ๔.๒ สำนักเลขาธิการ
- ๔.๓ สำนักสื่อสารองค์กร
- ๔.๔ สำนักงานกองทุนวิจัยและพัฒนา
- ๔.๕ ส่วนงานสนับสนุนคณะกรรมการตรวจสอบภายใน

๔.๖ ส่วนงานสนับสนุนคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน

๕) สายงานบริหารคลื่นความถี่และภูมิภาคประกอบด้วย ๙ สำนัก

- ๕.๑ สำนักอำนวยการสายงานบริหารคลื่นความถี่และภูมิภาค
- ๕.๒ สำนักบริหารคลื่นความถี่
- ๕.๓ สำนักแผนและวิศวกรรมการตรวจสอบ
- ๕.๔ สำนักบริหารข้อมูลกลาง
- ๕.๕ สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ
- ๕.๖ สำนักงาน กสทช. ภาค ๑
- ๕.๗ สำนักงาน กสทช. ภาค ๒
- ๕.๘ สำนักงาน กสทช. ภาค ๓
- ๕.๙ สำนักงาน กสทช. ภาค ๔

๒.๔ ความสัมพันธ์กับรัฐบาลและรัฐสภา

๒.๔.๑ จากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ณ วันศุกร์ที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗ ส่งผลให้ กสทช. ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ ตามมาตรา ๗๔ โดยคำแถลงมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ กสทช. จำนวน ๒ ด้าน ได้แก่

๑) การเพิ่มศักยภาพของประเทศในข้อ ๖.๑๘ ดังนี้

“ส่งเสริมภาคเศรษฐกิจดิจิทัลและวางรากฐานของเศรษฐกิจดิจิทัลให้เริ่มขับเคลื่อนได้อย่างจริงจัง ซึ่งจะ使得ทุกภาคเศรษฐกิจก้าวหน้าไปได้ทันโลกและสามารถแข่งขันในโลกสมัยใหม่ได้ ซึ่งหมายรวมถึงการผลิตและการค้าผลิตภัณฑ์ดิจิทัลโดยตรง ทั้งผลิตภัณฑ์ฮาร์ดแวร์ ผลิตภัณฑ์ซอฟต์แวร์ อุปกรณ์สื่อสารดิจิทัล อุปกรณ์โทรคมนาคมดิจิทัล และ การใช้ดิจิทัลรองรับการให้บริการของภาคธุรกิจการเงินและธุรกิจบริการอื่น ๆ...”

๒) การส่งเสริมบทบาทและการใช้โอกาสในประชาคมอาเซียนในข้อ ๗.๑ ดังนี้

“เร่งส่งเสริมความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน ในภูมิภาคอาเซียนและขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยใช้ประโยชน์จากโครงข่ายคมนาคมขนส่งและโทรคมนาคมที่เชื่อมโยงระหว่างกันของอาเซียน ระบบการออกใบรับรอง/ใบอนุญาตผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ การทำธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ร่วมกันในอาเซียน...”

ทั้ง กสทช. ได้นำคำแถลงนโยบายดังกล่าวเข้าแจ้งให้คณะกรรมการทราบ และให้สำนักงาน กสทช. ทำการศึกษาและเตรียมความพร้อม เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๗

๒.๔.๒ ประกาศและคำสั่ง คสช. ๒ ฉบับ

๑) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๐/๒๕๕๗ เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม

๒) คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๙๔/๒๕๕๗ เรื่องการระงับการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม

บทที่ ๓

ผลการปฏิบัติงานประจำปี ๒๕๕๘ ของกสทช.
กสท. กทค. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ
กสทช.

บทที่ ๓

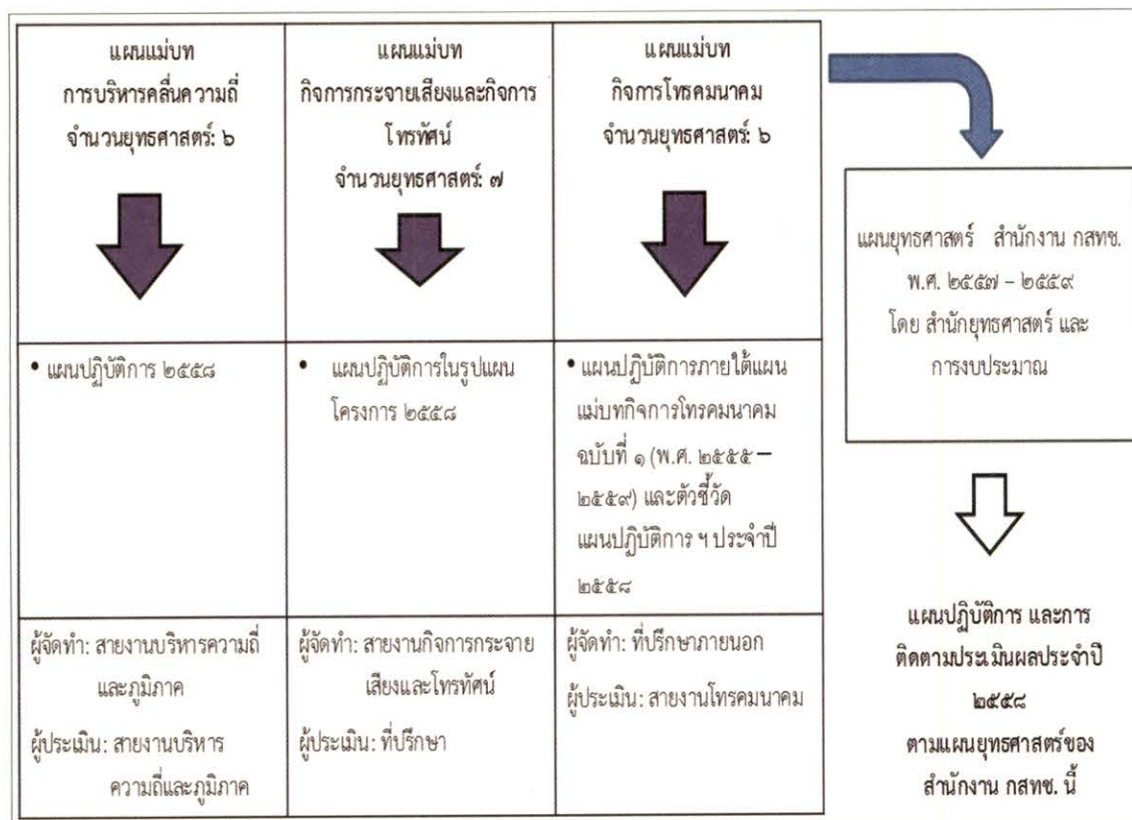
ผลการปฏิบัติงานประจำปี ๒๕๕๘ ของ กสทช. กสท. กทค. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช.

คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน ได้ดำเนินการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของ กสทช. กสท. กทค. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๗๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยแบ่งการพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงาน ดังนี้ ๑) ประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนแม่บท และแผนปฏิบัติงานของสำนักงาน ซึ่งสะท้อนถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล การดำเนินงานของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. ต่อการบรรลุการกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม ตามที่กำหนดไว้ในแผนแม่บท ซึ่งสามารถประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ กสทช. ๒) ประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. ประกอบด้วยการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด การดำเนินงานตามมติของ กสทช. และการบริหารองค์กร ๓) การวิเคราะห์งบการเงิน โดยพิจารณาโครงสร้างรายรับ-รายจ่ายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรโดยรวม พิจารณารายการ รายจ่ายที่สำคัญ และ ๔) ประเมินการบริหารกองทุนวิจัยและพัฒนา (กทปส.) และส่วนท้ายเป็นการสรุปภาพรวมของการประเมินผลการปฏิบัติงานของ กสทช. กสท. กทค. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. ตามลำดับ

๓.๑ การปฏิบัติตามแผนต่าง ๆ ที่กำหนดตามกฎหมาย

การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี ๒๕๕๘ ของสายงานที่รับผิดชอบต่อแผนแม่บท

ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๗ (๑) กำหนดให้ กสทช. จัดทำแผนแม่บท ๓ ฉบับ คือ แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม ซึ่ง กสทช. ได้จัดทำแผนแม่บทดังกล่าวและประกาศใช้เมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๕ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุตามแผนแม่บททั้ง ๓ ฉบับ กำหนดให้นำแผนแม่บทไปสู่การปฏิบัติโดยให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการของสำนักงาน กสทช. และให้ กสทช. ติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนแม่บททั้ง ๓ ฉบับ สำนักงาน กสทช. ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์สำนักงาน กสทช. พ.ศ. ๒๕๕๗-๒๕๕๙ ได้จัดทำขึ้นตามกรอบของการจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) ในขณะที่ สายงานบริหารความถี่และภูมิภาค สายงานกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ และสายงานกิจการโทรคมนาคม ได้จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี ๒๕๕๘ ตามแผนแม่บทโดยตรง โดยไม่ได้อ้างอิงถึงแผนยุทธศาสตร์สำนักงาน กสทช. อย่างไรก็ตาม พบว่ามีแผนปฏิบัติงานของสำนักงาน กสทช. ประจำปี ๒๕๕๘ แล้วเสร็จในต้นปี ๒๕๕๙ ดังนั้นการปฏิบัติงานของสำนักงาน กสทช. จึงไม่ได้ใช้แผนปฏิบัติการเป็นเครื่องมือในการดำเนินการและติดตามประเมินผล รวมทั้งไม่ได้ใช้เป็นตัวกำหนดงบประมาณประจำปีในภาพรวมของสำนักงาน กสทช. ปรากฏดังรูปที่ ๓-๑



รูปที่ ๓-๑ การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี ๒๕๕๘

สาเหตุสำคัญที่ทุกสายงานยังไม่ได้อ้างอิงถึงแผนยุทธศาสตร์ สำนักงาน กสทช. พ.ศ. ๒๕๕๗-๒๕๕๙ เนื่องจากสายงานต้องการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี ๒๕๕๘ ตามยุทธศาสตร์ของแผนแม่บทโดยตรง ซึ่งมีจำนวนยุทธศาสตร์ที่แตกต่างจากจำนวนยุทธศาสตร์ในแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงานฯ และตามกระบวนการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ขององค์กรแล้ว สำนักยุทธศาสตร์และการงบประมาณต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนปฏิบัติงานประจำปีของทุกสายงานก่อนการจัดทำงบประมาณของปีนั้น และต้องมีทีมงานในการติดตามประเมินผลตามแผนปฏิบัติการของทุกสายงานด้วย ซึ่งสำนักยุทธศาสตร์และการงบประมาณก็ไม่ได้กระทำเช่นนั้นสำหรับปี ๒๕๕๘

ดังนั้นการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของ กสทช. กสท. กทค. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. โดย กตป. จึงมุ่งเน้นการติดตามประเมินผลตามแผนการปฏิบัติของสายงานตามยุทธศาสตร์ของแผนแม่บท เพื่อให้เป็นรูปแบบที่สอดคล้องกับรูปแบบการประเมินของทุกสายงาน

๓.๑.๑ การปฏิบัติงานตามแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ (พ.ศ. ๒๕๕๕)

ในช่วงปี ๒๕๕๘ สายงานบริหารคลื่นความถี่และภูมิภาคได้จัดทำตัวชี้วัดระดับยุทธศาสตร์ของแผนแม่บทฯ สำหรับทั้ง ๖ ยุทธศาสตร์ รวมทั้งแผนปฏิบัติการประจำปี ๒๕๕๘ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาติดตามประเมินผลการดำเนินงาน ซึ่งแผนปฏิบัติการประจำปี ๒๕๕๘ ได้จัดทำขึ้นภายหลังจากการจัดทำงบประมาณเพื่อเสนอ กสทช. อนุมัติโดยอนุมานได้ว่าแผนปฏิบัติการนี้ได้จัดทำขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับงบประมาณที่ได้อนุมัติ

จากการติดตามการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘ สามารถสรุปได้ตามตารางที่ ๓-๑

ตารางที่ ๓-๑ การดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘

ยุทธศาสตร์ในแผนแม่บทบริหารคลื่นความถี่	จำนวนโครงการ/ผลผลิต	จำนวนตัวชี้วัด	จำนวนตัวชี้วัดบรรลุเป้า
๑. การดำเนินการเกี่ยวกับคลื่นความถี่ระหว่างประเทศ	๗	๙	๘
๒. การคืนคลื่นความถี่เพื่อนำไปจัดสรรใหม่หรือปรับปรุงการใช้คลื่นความถี่	๘	๘	๕
๓. การใช้งานคลื่นความถี่ด้านความมั่นคงของรัฐตามความจำเป็น	๒	๒	๒
๔. การใช้คลื่นความถี่ด้านภารกิจเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยรวมถึงเพื่อประโยชน์สาธารณะ	๔	๔	๓
๕. การเปลี่ยนไปสู่ระบบการรับสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล	๕	๔	๓
๖. การจัดให้ภาคประชาชนได้ใช้คลื่นความถี่ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์	๐	๐	๐
รวมทั้งสิ้น	๒๖	๒๗	๒๑

ที่มา บจ.ทริสเต็ด รีฟอร์ม

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ : การดำเนินการเกี่ยวกับคลื่นความถี่ระหว่างประเทศ

การบริหารคลื่นความถี่ในภาพรวม ในปี ๒๕๕๘ นี้ สำนักงาน กสทช. ได้ดำเนินการพิจารณาปรับปรุงตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติที่ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๕ ทั้งในส่วนของข้อสงวน (Footnote) ที่มีชื่อประเทศไทย การปรับปรุงภาคผนวกแนบท้ายแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ฯ และการปรับปรุงเชิงอรรถของประเทศไทย ให้สอดคล้องกับข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ตามที่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงตามผลการประชุมใหญ่ระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคม ค.ศ. ๒๐๑๒ ซึ่งสำนักงาน กสทช. ได้นำข้อสรุปมาดำเนินการให้สอดคล้องกับการใช้งานของประเทศไทยในปัจจุบัน

จากผลการดำเนินการดังกล่าว กสทช. ได้ออกประกาศ กสทช. เรื่อง แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๘) เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๘ ซึ่งล่าช้ากว่ากำหนดที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงอย่างน้อยทุก ๒ ปี ซึ่งครบกำหนดมาตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๕๗

ประกาศนี้ได้แสดงให้เห็นถึงก้าวที่สำคัญของ กสทช. ในการปรับปรุงตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ ซึ่งทำให้การปรับปรุงตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาตินี้ นอกจากมีความเป็นสากลแล้วยังสามารถนำไปสู่การลดความเสี่ยงในการรบกวนซึ่งกันและกันทั้งในและระหว่างประเทศอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับการบริหารคลื่นความถี่กับประเทศเพื่อนบ้านตามแนวชายแดน

หากพิจารณาประเมินตามตัวชี้วัดที่ สำนักบริหารความถี่และภูมิภาคได้กำหนดไว้สำหรับยุทธศาสตร์ที่ ๑ นี้ ได้ดำเนินการเกี่ยวกับคลื่นความถี่ระหว่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพถึงร้อยละ ๘๘.๙

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ : การคืนคลื่นความถี่เพื่อนำไปจัดสรรใหม่หรือปรับปรุงการใช้คลื่นความถี่

หน้าที่ความรับผิดชอบของสายงานบริหารคลื่นและภูมิภาคสำหรับยุทธศาสตร์การคืนคลื่นความถี่เพื่อนำไปจัดสรรใหม่หรือปรับปรุงการใช้คลื่นความถี่นี้ มีเป้าหมายสำคัญคือให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่แน่นอนในการคืนคลื่นความถี่ และสำหรับกรณีส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐ

ที่น่าคลื่อนความถี่ไปให้ผู้อื่นประกอบกิจการโดยการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาที่ขัดด้วยกฎหมาย ซึ่งผ่านการตรวจสอบโดย กสทช. แล้ว

ความล่าช้าในการเรียกคืนคลื่นความถี่ สำนักงาน กสทช. ยังไม่สามารถกำหนดระยะเวลาการถือครองคลื่นความถี่ของผู้ได้รับจัดสรรหรือได้รับอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ตามมาตรา ๘๒ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๔ แห่ง พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้อย่างสมบูรณ์ นอกจากนั้น สำนักงาน กสทช. ยังไม่สามารถรวบรวมข้อมูลการคืนคลื่นความถี่ในส่วนของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐ ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดในปี ๒๕๕๘ อีกด้วย

สำหรับกรณีผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่โดยขัดด้วยกฎหมายที่มีการกำหนดอายุให้คืนคลื่นความถี่เมื่อสิ้นสุดอายุการอนุญาตนั้น สำนักงาน กสทช. สามารถรวบรวมข้อมูลการคืนคลื่นความถี่ที่มีการกำหนดอายุการใช้คลื่นความถี่ในย่าน VHF และย่านความถี่ที่ต่ำกว่า ได้สำเร็จตามเป้าหมาย

แผนรองรับการเรียกคืนและปรับปรุงการใช้งานคลื่นความถี่ในกิจการกระจายเสียง ตามแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ (พ.ศ. ๒๕๕๕) ข้อ ๘.๒.๓.๑ กำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตที่มีได้กำหนดอายุการใช้คลื่นความถี่ไว้ กสทช. จะกำหนดเวลาสิ้นสุดการใช้คลื่นความถี่ในกิจการกระจายเสียงให้มีระยะเวลาสูงสุดไม่เกิน ๕ ปี นับแต่วันที่แผนแม่บทใช้บังคับ ซึ่งจะครบกำหนดระยะเวลาสูงสุดดังกล่าวในวันที่ ๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐ กสทช. ยังขาดแผนรองรับการเรียกคืนและปรับปรุงการใช้งานคลื่นความถี่ในกิจการกระจายเสียงดังกล่าว ทำให้ในระยะเวลาที่เหลือประมาณ ๑ ปี ยังไม่มีความชัดเจนถึงการเรียกคืนคลื่นจากผู้ได้รับใบอนุญาตเดิมและการปรับปรุงหรือจัดสรรคลื่นความถี่แก่ผู้รับใบอนุญาตรายใหม่ ซึ่งอาจสร้างความสับสนในระยะเปลี่ยนผ่าน

หากพิจารณาประเมินตามตัวชี้วัดที่ สำนักบริหารความถี่และภูมิภาคได้กำหนดไว้สำหรับยุทธศาสตร์ที่ ๒ นี้ จะพบว่า กสทช. และสำนักงาน กสทช. สามารถบรรลุตามเป้าหมายตัวชี้วัดได้จำนวน ๕ ตัว จากจำนวนตัวชี้วัดทั้งหมด ๘ ตัว คิดเป็นร้อยละ ๖๒.๕

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ : การใช้งานคลื่นความถี่ด้านความมั่นคงของรัฐตามความจำเป็น

การจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อความมั่นคงและความก้าวหน้าในการบริหารจัดการ จนถึงปัจจุบัน กสทช. และ สำนักงาน กสทช. ยังไม่สามารถจัดทำตารางกำหนดคลื่นความถี่เพื่อความมั่นคงของรัฐในกิจการวิทยุคมนาคม ให้สอดคล้องกับตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ ด้วยการแบ่งคลื่นความถี่ออกเป็นสัดส่วนที่มีขอบเขตชัดเจนได้ ซึ่งได้ส่งผลให้ดูเหมือนว่ามีความขาดแคลนในคลื่นความถี่เพื่อความมั่นคง อีกทั้งยังไม่สามารถกำหนดวิธีการและกลไกประสานการบริหารคลื่นความถี่เพื่อการดำเนินงานตามนโยบายหรือยุทธศาสตร์เพื่อความมั่นคงของรัฐได้

ในปี ๒๕๕๘ สำนักงาน กสทช. โดยสายงานบริหารคลื่นความถี่และภูมิภาคได้มีแผนดำเนินการเกี่ยวกับยุทธศาสตร์นี้ ดังนี้

- (๑) กำหนดสัดส่วนความถี่วิทยุหรือช่องรายการสำหรับหน่วยงานเพื่อความมั่นคงของรัฐในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
- (๒) จัดทำแผนความถี่ แผนปฏิบัติการด้านความมั่นคงของรัฐในกิจการวิทยุคมนาคม

หากพิจารณาประเมินตามตัวชี้วัดที่ สายงานบริหารความถี่และภูมิภาคได้กำหนดไว้สำหรับยุทธศาสตร์ที่ ๓ นี้จะพบว่า กสทช. และสำนักงาน กสทช. สามารถบรรลุตามเป้าหมายตัวชี้วัดได้ทั้ง ๒ ตัว

คิดเป็นร้อยละ ๑๐๐ อย่างไรก็ตามการบรรลุตัวชี้วัดนี้มิได้บ่งบอกถึงอัตราความสำเร็จต่อการดำเนินการ ยุทธศาสตร์ที่ ๓

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ : การใช้งานคลื่นความถี่ด้านการกิจเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมถึงเพื่อประโยชน์สาธารณะ

สำนักงาน กสทช. ได้ยกเลิกโครงการสร้างเครือข่ายอาสาสมัครนักวิทยุสมัครเล่น เพื่อปฏิบัติหน้าที่กรณีเกิดสาธารณภัย ที่ได้วางแผนไว้ในปี ๒๕๕๘ นี้

นอกจากนั้น สำนักงาน กสทช. ไม่ได้มีการกำหนดเป้าหมายสำหรับปี ๒๕๕๘ ในการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์การอนุญาตและการกำกับดูแลคลื่นความถี่กลางสำหรับการติดต่อประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชน ที่มีการกำหนดเป้าหมายไว้ว่าจะมีประกาศ กสทช. จำนวน ๓ ฉบับภายในปี ๒๕๕๘

ในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์นี้ กสทช. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการโทรคมนาคมเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ไว้ในปี ๒๕๕๗ โดยในปี ๒๕๕๘ นั้นได้มีแผนดำเนินการดังนี้

- (๑) จัดทำ (ร่าง) หลักเกณฑ์การใช้งานคลื่นความถี่เพื่อสนับสนุนภารกิจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉินและภัยพิบัติตามความจำเป็นรวมถึงเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้วเสร็จตามเป้าหมายตัวชี้วัด ตามกรอบหลักการประกอบการพิจารณาจัดทำหลักเกณฑ์ฯ
- (๒) ชักซ้อมการใช้งานสายสื่อสารเมื่อเกิดสถานการณ์เหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติจำนวน ๑๔ ครั้ง

หากพิจารณาประเมินตามตัวชี้วัดที่ สำนักบริหารความถี่และภูมิภาคได้กำหนดไว้สำหรับยุทธศาสตร์ที่ ๔ นี้ จะพบว่า กสทช. และสำนักงาน กสทช. สามารถบรรลุตามเป้าหมายตัวชี้วัดได้จำนวน ๓ ตัว จากจำนวนตัวชี้วัดทั้งหมด ๔ ตัว คิดเป็นร้อยละ ๗๕

ยุทธศาสตร์ที่ ๕ : การเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิตอล

กสทช. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารการเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณโทรทัศน์ในระบบดิจิตอล ประกอบด้วย กสทช. ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นอนุกรรมการเดียวที่มีผู้แทนผู้ประกอบการเข้าร่วมเป็นอนุกรรมการตามมาตรา ๓๓

การยุติการส่งสัญญาณโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบแอนะล็อก: สำนักงาน กสทช. ได้กำหนดวิธีการและสามารถดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ของการยุติการส่งสัญญาณโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบแอนะล็อกของ ๔ สถานี ได้แก่ องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (Thai PBS) กองทัพบก (ททบ. ๕) กรมประชาสัมพันธ์ (ช่อง ๑๑ NBT) และบริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) (ช่อง ๙ MCOT) ซึ่งทำให้ทั้ง ๔ สถานีนี้จะทยอยยุติการออกอากาศในระบบแอนะล็อกให้เสร็จสมบูรณ์ภายในปี ๒๕๖๑ ตามเป้าหมายที่วางไว้ ทั้งนี้การเปลี่ยนจากการรับส่งสัญญาณโทรทัศน์ในระบบแอนะล็อกไปสู่ระบบดิจิตอลนี้ ได้ทำให้ประเทศไทยมีช่องสัญญาณสำหรับผู้ประกอบการโทรทัศน์ภาคพื้นดินมากขึ้น

อนึ่ง สำหรับสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสี ช่อง ๓ และสถานีโทรทัศน์กองทัพบกช่อง ๗ นั้น ยังคงมีสิทธิในการประกอบกิจการโทรทัศน์ ตามระยะเวลาที่เหลืออยู่ของสัญญาจนถึงปี ๒๕๖๓ และ ปี ๒๕๖๖ ตามลำดับ ซึ่ง กสทช. และสำนักงาน กสทช. ยังต้องประสานงานกับผู้ประกอบการเพื่อร่วมกันกำหนดแผนและวิธีการในการยุติการส่งสัญญาณโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบแอนะล็อก เช่นเดียวกันกับทั้ง ๔ สถานีข้างต้น เพื่อเตรียมการเรียกคืนคลื่นความถี่เหล่านี้ต่อไป

อย่างไรก็ตามเพื่อดูแลผู้รับชมโทรทัศน์ในระบบแอนะล็อกเดิม กสทช. ควรพิจารณาจำนวนผู้รับชมโทรทัศน์ที่คงค้างอยู่ในระบบแอนะล็อกเดิมและความครอบคลุมของโครงข่ายโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล ก่อนการยุติการส่งสัญญาณโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบแอนะล็อกในปี ๒๕๕๘ สำนักงาน กสทช. ได้มีแผนดำเนินการดังนี้

- (๑) จัดทำร่างแผนความถี่วิทยุสำหรับกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล (ฉบับปรับปรุง) แล้วเสร็จ
- (๒) ดำเนินการกำกับดูแลให้การขยายโครงข่ายเป็นไปตามที่กำหนด โดยสามารถดำเนินการให้มีจำนวนครัวเรือนในเมืองใหญ่ที่สามารถรับสัญญาณฯ ได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๘๐
- (๓) ดำเนินโครงการตรวจวัดสัญญาณตรวจสอบคุณภาพบริการและปรับปรุงแผนความถี่วิทยุสำหรับกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล แต่ในปีนี้ยังไม่สามารถจัดทำรายงานการวัดสัญญาณวิเคราะห์ ประเมินผลได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้
- (๔) กำหนดหลักการให้นำแผนความถี่วิทยุและมาตรฐานทางเทคนิคสำหรับกิจการวิทยุกระจายเสียงระบบดิจิทัลเพื่อการทดลอง และแผนความถี่วิทยุและมาตรฐานทางเทคนิคสำหรับกิจการวิทยุกระจายเสียงระบบดิจิทัลระดับชาติและระดับท้องถิ่น ไปสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายต่อไป ซึ่งได้รับการอนุมัติจาก กสทช. เรียบร้อยแล้ว
- (๕) จัดจ้างผู้ผลิต และจัดการ ดำเนินการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ สื่อและกิจกรรมรณรงค์เสริมสร้างการรับรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล หากพิจารณาประเมินตามตัวชี้วัดที่สำนักบริหารความถี่และภูมิภาคได้กำหนดไว้สำหรับยุทธศาสตร์ที่ ๕ นี้ จะพบว่า กสทช. และสำนักงาน กสทช. สามารถบรรลุตามเป้าตัวชี้วัดได้จำนวน ๓ ตัว จากจำนวนตัวชี้วัดทั้งหมด ๕ ตัว คิดเป็นร้อยละ ๖๐ ซึ่งไม่น่าพอใจ สำนักงาน กสทช. ควรให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์นี้ให้มากขึ้น ที่จะต้องกำหนดตัวชี้วัดที่มีจำนวนและคุณภาพในปีต่อ ๆ ไป

ยุทธศาสตร์ที่ ๖ : การจัดให้ภาคประชาชนได้ใช้คลื่นความถี่ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

กสทช. ยังไม่มีการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ที่ ๖ ซึ่งกำหนดให้มีประกาศหลักเกณฑ์การอนุญาตให้ภาคประชาชนใช้คลื่นความถี่ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ภายใน ๔ ปี นับแต่วันที่แผนแม่บทบริหารคลื่นความถี่ใช้บังคับ และดำเนินการจัดสรรคลื่นความถี่ให้ภาคประชาชนได้ใช้ในกิจการโทรทัศน์เป็นการชั่วคราวในช่วงเวลาที่ยังไม่ได้ประกาศให้ใช้ระบบการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลเฉพาะในพื้นที่ที่มีคลื่นความถี่เพียงพอที่จะดำเนินการจัดสรร

กสทช. และสำนักงาน กสทช. ยังให้ความสำคัญน้อยต่อยุทธศาสตร์สำหรับภาคประชาชนและประโยชน์สาธารณะ โดยไม่ได้ดำเนินโครงการที่มีผลในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน รวมทั้งไม่มีการกำหนดตัวชี้วัดสำหรับปี ๒๕๕๘ ไปด้วย

๓.๑.๒ การปฏิบัติงานตามแผนความถี่วิทยุ

สำนักงาน กสทช. ได้นำมติ กสทช. มาดำเนินการออกประกาศเกี่ยวกับแผนความถี่วิทยุจำนวน ๔ ฉบับ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ในย่านความถี่ต่อไปนี้ ๓๘๐ - ๕๑๐ MHz ๔๐๑ - ๔๐๕.๙ MHz ๔๐๖.๒ -

๔๑๐ MHz ๔๓๐ – ๔๕๐ MHz ๘๙๕ – ๙๑๕ MHz ๙๔๐ – ๙๖๐ MHz ๘๙๕ – ๙๑๕ MHz ๙๔๐ – ๙๖๐ MHz ๑๗๑๐ – ๑๗๘๕ MHz และ ๑๘๐๕ – ๑๘๘๐ MHz

ความก้าวหน้าในการออกหลักเกณฑ์ ในปี ๒๕๕๘ กสทช. และสำนักงาน กสทช. ได้ดำเนินการเกี่ยวกับแผนความถี่วิทยุ ด้วยวิธีการที่กำหนดไว้อย่างเป็นระบบ แสดงความพยายามในการใช้ดุลยพินิจด้วยความระมัดระวังจากข้อมูลที่นำเชื่อถือได้อย่างเพียงพอ และมีการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งนับได้ว่าสามารถบรรลุความก้าวหน้าในรูปของการออกประกาศและหลักเกณฑ์การให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับการประกอบกิจการในการกำกับดูแล ที่ตลาดในประเทศนั้นได้แสดงความต้องการสูงตามความก้าวหน้าของเทคโนโลยีได้ โดยในปีนี้ได้มีความก้าวหน้าที่สามารถบันทึกเป็นประวัติศาสตร์ที่สำคัญได้ นั่นคือ การออกหลักเกณฑ์การให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ๒ ย่านความถี่ ทำให้อำนาจ กสทช. จัดประมูลคลื่นความถี่ได้

นอกจากนั้น สำนักงาน กสทช. ยังได้บรรลุความก้าวหน้าในการกำหนดแผนปฏิบัติการปรับปรุงการให้คลื่นความถี่ในย่านที่เฉพาะเจาะจงสำหรับใช้ในกิจการวิทยุคมนาคมสำหรับหน่วยงานเพื่อความมั่นคงของรัฐ ที่จะสามารถนำไปสู่การเสาะแสวงหาเพื่อสร้างความชัดเจนและการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ จัดเป็นฐานข้อมูลกลางของการใช้คลื่นความถี่เพื่อการนี้อย่างจริงจัง และครบถ้วนแม่นยำได้อีกด้วย

การใช้คลื่นความถี่เพื่อความมั่นคงของรัฐนี้ มีความสลับซับซ้อน จนถึงปัจจุบัน กสทช. สำนักงาน กสทช. และหน่วยงานของรัฐยังไม่ได้ข้อสรุปร่วมกัน สำนักงาน กสทช. และ กสทช. ควรใช้วิธีการเชิงรุกในการจัดทำหรือปรับปรุงแผนความถี่วิทยุ เพื่อลดความเสี่ยงทั้งด้านยุทธศาสตร์การบริหารแผนความถี่ ด้านการปฏิบัติต่าง ๆ และด้านภาพลักษณ์ ที่อาจเกิดจากข้อขัดแย้งของความต้องการครอบครองคลื่นความถี่ และ/หรือ การรบกวนซึ่งกันและกันอย่างรุนแรงจากการใช้ความถี่วิทยุในตารางคลื่นความถี่ ที่ยังไม่ได้มีการกำหนดแผนความถี่วิทยุสำหรับประเทศไทยไว้ล่วงหน้าอย่างทันทั่วทั้งที่ โดยควรเริ่มจากการสำรวจการใช้คลื่นความถี่วิทยุที่แท้จริงในปัจจุบัน พัฒนาระบบข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือได้เพื่อใช้ในการกำกับดูแล การปรับปรุงและการดำเนินการตามแผนความถี่วิทยุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแต่ละปี

๓.๑.๓ การปฏิบัติงานตามแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙)

สายงานกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ได้จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี ๒๕๕๘ ซึ่งแผนปฏิบัติการที่ประกอบด้วยแผนงาน โครงการ กิจกรรม สำหรับปี ๒๕๕๘ ผลประเมินการปฏิบัติงานตามสายยุทธศาสตร์มีดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ : การอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

แผนแม่บทได้กำหนดตัวชี้วัดสำหรับยุทธศาสตร์นี้ไว้ทั้งสิ้น ๑๒ ตัว ซึ่งตัวชี้วัดที่ได้ดำเนินการแล้วเสร็จมีจำนวน ๗ ตัว โดยอีก ๕ ตัว ที่ยังต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องนั้น ประกอบด้วย

- (๑) มีแผนความถี่วิทยุ มาตรฐานและลักษณะอันพึงประสงค์ด้านเทคนิคสำหรับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

ผลการประเมิน มีการดำเนินการ ตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ จนถึงปัจจุบัน สำนักงาน กสทช. ได้ประกาศเกี่ยวกับแผนความถี่วิทยุจำนวน ๒ แผน และได้ประกาศมาตรฐานและลักษณะอันพึงประสงค์ด้านเทคนิคสำหรับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์จำนวน ๙ มาตรฐาน โดยในปี ๒๕๕๘ นี้ ไม่มีประกาศที่เกี่ยวข้องกับตัวชี้วัดนี้ ทั้งนี้ สำนักงาน กสทช. ไม่ได้ตั้งเป้าใด ๆ สำหรับตัวชี้วัดนี้ไว้ในแต่ละปี

หากพิจารณาตัวชี้วัดนี้ในมิติที่ว่า มีหรือไม่มีแผนความถี่วิทยุ มาตรฐานและลักษณะอันพึงประสงค์ด้านเทคนิคสำหรับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ จะประเมินได้ว่า ในช่วงเวลาที่ผ่านมา สำนักงาน กสทช. ได้ดำเนินการให้มีสิ่งต่าง ตามตัวชี้วัดนี้แล้ว และเนื่องจากไม่มีการกำหนดเป้าหมายเวลาสำหรับตัวชี้วัด จึงไม่อาจจัดตัวชี้วัดนี้อยู่ในกลุ่มตัวชี้วัดที่ได้ดำเนินการแล้วเสร็จ

- (๒) มีหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ และการส่งเสริมการใช้คลื่นความถี่ในกิจการบริการชุมชนด้านกิจการกระจายเสียง ในสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ในแต่ละพื้นที่ของการอนุญาตประกอบกิจการภายใน ๒ ปี

ผลการประเมิน ไม่บรรลุตามเป้าตัวชี้วัดที่กำหนด เนื่องจากยังไม่มีออกหลักเกณฑ์ และยังไม่มีส่งเสริมการใช้คลื่นความถี่ในกิจการบริการชุมชนด้านกิจการกระจายเสียง หากสำนักงาน กสทช. ยังไม่สามารถเรียกคืนคลื่นความถี่ทั้งหมดทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมาจัดสรรใหม่สำหรับกิจการบริการชุมชนด้านกิจการกระจายเสียงแล้ว

- (๓) มีหลักเกณฑ์การให้ใช้ประโยชน์คลื่นความถี่และการส่งเสริมการใช้คลื่นความถี่ในกิจการบริการชุมชนด้านกิจการโทรทัศน์ ในสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ในแต่ละพื้นที่ของการอนุญาตประกอบกิจการภายใน ๓ ปี

ผลการประเมิน ไม่บรรลุตามเป้าตัวชี้วัดที่กำหนด ยังไม่มีการออกหลักเกณฑ์การให้ใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ และยังไม่มีส่งเสริมการใช้คลื่นความถี่ในกิจการบริการชุมชนด้านกิจการโทรทัศน์ เนื่องจากต้องรอการดำเนินการจัดสรรคลื่นความถี่และหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์คลื่นความถี่สำหรับกิจการโทรทัศน์ชุมชน ถึงแม้ว่าได้มีประกาศกำหนดประเภทกิจการโทรทัศน์โดยครอบคลุมนิยาม และวัตถุประสงค์ของกิจการบริการชุมชน รวมทั้งมีการกำหนดจำนวนช่องรายการบริการชุมชนในจำนวนร้อยละ ๒๕ ของจำนวนช่องทั้งหมดในกิจการโทรทัศน์ที่ใช้ความถี่ภาคพื้นดินระบบดิจิทัล และการเตรียมความพร้อมด้านโครงข่าย (MUX) จำนวน ๓๙ โครงข่ายไว้สำหรับกิจการโทรทัศน์ชุมชนซึ่งสามารถครอบคลุมพื้นที่โครงข่ายละประมาณ ๔ ถึง ๕ จังหวัด

- (๔) มีหลักเกณฑ์การส่งเสริมชุมชนที่มีความพร้อมให้ได้รับอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชน

ผลการประเมิน ไม่บรรลุตามเป้าตัวชี้วัดที่กำหนด

ยังไม่มีหลักเกณฑ์การส่งเสริมชุมชนที่มีความพร้อมให้ได้รับอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชน เนื่องจากต้องรอการดำเนินการจัดสรรคลื่นความถี่และประกาศหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ที่เกี่ยวข้องได้ แม้ว่าได้มีจัดทำร่างประกาศ กสทช. เรื่องหลักเกณฑ์ดังกล่าวเตรียมไว้แล้ว แต่ยังมีได้ประกาศใช้

- (๕) มีแผนสนับสนุนด้านกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะสำหรับผู้ประกอบกิจการบริการชุมชน

ผลการประเมิน ไม่บรรลุตามเป้าตัวชี้วัดที่กำหนด เนื่องจากยังไม่มีแผนดังกล่าว

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ : การกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

แผนแม่บทได้กำหนดตัวชี้วัดสำหรับยุทธศาสตร์นี้ไว้จำนวน ๑๕ ตัว ซึ่งตัวชี้วัดที่ดำเนินการแล้วเสร็จมีจำนวน ๑๐ ตัว ได้ยกเลิกตัวชี้วัดไปจำนวน ๑ ตัว และอีก ๕ ตัว ที่ยังต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องนั้นประกอบด้วย

- (๑) มีการรวมกลุ่มเป็นองค์กรในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลกันเองให้เป็นไปตามมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบวิชาชีพ

ผลการประเมิน ไม่บรรลุตามเป้าตัวชี้วัดที่กำหนด ยังไม่สามารถดำเนินการให้มีการรวมกลุ่มเป็นองค์กร เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลกันเองให้เป็นไปตามจริยธรรมของการประกอบอาชีพได้ แต่ยังไม่สามารถกำกับกันเองเรื่องจริยธรรมได้ อย่างไรก็ตาม สำนักงาน กสทช. ได้จัดทำร่างประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาตผู้ผลิตรายการและผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนที่เกี่ยวกับการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.... โดยยังไม่สามารถออกประกาศใช้ได้

- (๒) ผู้เข้ารับการอบรมมีความรู้เกี่ยวกับการใช้คลื่นและเครื่องวิทยุคมนาคมเพิ่มขึ้น

ผลการประเมิน ไม่สามารถประเมินตามตัวชี้วัดดังกล่าวได้ ในปี ๒๕๕๘ สำนักงาน กสทช. ได้จัดอบรมหลักสูตรในเรื่อง ๑) การออกอากาศอย่างไรไม่ให้รบกวนวิทยุการบิน (อุบลราชธานี และ เชียงใหม่) ๒) การทดสอบมาตรฐานทางเทคนิคของเครื่องส่งวิทยุกระจายเสียง (ขอนแก่น) และ ๓) การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่องเทคนิคการวัดสัญญาณสถานีวิทยุประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง (ขอนแก่น) นอกจากนั้น บุคลากรของสำนักงาน กสทช. ยังออกไปให้ความรู้ในสถาบันและเวทีสาธารณะทั้งในด้านเทคนิคและด้านการประกอบกิจการอีกจำนวน ๑๓ รายการ ซึ่งมีจำนวนการอบรมเรื่องต่าง ๆ มากขึ้นทุกปีแต่ไม่มีการประเมินความรู้หลังการอบรม จึงไม่สามารถทราบได้ว่าผู้เข้ารับการอบรมมีความรู้เกี่ยวกับการใช้คลื่นและเครื่องวิทยุคมนาคมเพิ่มขึ้นหรือไม่

- (๓) มีการประสานงานคลื่นความถี่เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการรบกวนการใช้คลื่นความถี่

ผลการประเมิน มีการดำเนินการ ในการประสานงานคลื่นความถี่นั้น สายงานกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ได้ร่วมกับสายงานบริหารความถี่และภูมิภาคในการร่วมประชุมกับประเทศเพื่อนบ้านได้แก่ มาเลเซีย ลาว และกัมพูชาเป็นหลัก เพื่อแก้ไขและป้องกันปัญหาคลื่นรบกวนตามชายแดนตามที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนของยุทธศาสตร์ที่ ๑ ของแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ ผลที่ได้จากกิจกรรมนี้ ทำให้สำนักงาน กสทช. ได้นำข้อมูลไปปรับปรุงเชิงบรรณในตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๕๕) และตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๕๘)

เนื่องจากการประสานคลื่นความถี่เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการรบกวนการใช้คลื่นความถี่เป็นการดำเนินการต่อเนื่องที่ต้องการผลสัมฤทธิ์ที่ดีขึ้นอยู่เสมอ จึงไม่อาจจัดตัวชี้วัดนี้อยู่ในกลุ่มตัวชี้วัดที่ได้ดำเนินการแล้วเสร็จ

- (๔) มีหลักเกณฑ์การกำกับดูแลด้านราคาและอัตราค่าบริการในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ให้เป็นธรรมต่อผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะภายใน ๒ ปี

ผลการประเมิน ไม่บรรลุตามเป้าตัวชี้วัดที่กำหนด ในปี ๒๕๕๘ สำนักงาน กสทช. ได้ออกประกาศ กสทช. เรื่องแนวทางการกำกับดูแลอัตราค่าบริการในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๘ ประกาศดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อกำกับดูแลอัตราค่าบริการในตลาดกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ ที่กลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่มีการแข่งขันหรือแข่งขันน้อย หรือการกำหนดอัตราค่าบริการดังกล่าวนำไปสู่ผลกระทบเชิงลบต่อตลาดหรือต่อผู้ใช้บริการ โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ภาระผู้บริโภค ความสอดคล้องกับต้นทุนการให้บริการ ความคุ้มค่า และการจัดหาทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งการออกประกาศดังกล่าวล่าช้าจากเป้าในแผนแม่บทประมาณ ๑๗ เดือน

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ : การคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

แผนแม่บทได้กำหนดตัวชี้วัดสำหรับยุทธศาสตร์นี้ไว้จำนวน ๘ ตัว ซึ่งตัวชี้วัดที่ได้ดำเนินการแล้วเสร็จมีจำนวน ๔ ตัว และอีก ๔ ตัว ที่ยังต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องนั้น ประกอบด้วย

- (๑) มีกลไกการรับเรื่องร้องเรียน โดยผู้ประกอบวิชาชีพหรือผู้ประกอบการที่มีประสิทธิภาพ

ผลการประเมิน บรรลุตามเป้าตัวชี้วัดที่กำหนด จากการสำรวจของสำนักงาน กสทช. ในปี ๒๕๕๗ เกี่ยวกับข้อมูลผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลประเภทบริการธุรกิจจำนวน ๒๔ ราย พบว่าผู้รับใบอนุญาตทุกรายมีการจัดทำแผนการจัดให้มีกลไกรับเรื่องร้องเรียนตามเงื่อนไขของการประมูล มีการออกแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียน สำนักงาน กสทช. ได้กำหนดกลไกในการติดตามการรายงานผลของผู้รับใบอนุญาตเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียนเป็นประจำ ทุก ๖ เดือน

- (๒) เรื่องร้องเรียนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๘๐ ได้รับการแก้ไขตามกระบวนการ

ผลการประเมิน ไม่บรรลุตามเป้าตัวชี้วัดที่กำหนด ในปี ๒๕๕๘ (มกราคม ถึง กันยายน) มีเรื่องร้องเรียนจำนวน ๘๕ เรื่อง ยุติแล้ว ๒๙ เรื่อง คิดเป็นร้อยละ ๓๔.๑๒ ที่เหลืออีก ๕๖ เรื่อง หรือร้อยละ ๖๕.๘๘ อยู่ระหว่างดำเนินการ

- (๓) มีการรวมกลุ่มและจัดกิจกรรมเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค อย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง

ผลการประเมิน บรรลุตามเป้าตัวชี้วัดที่กำหนด ผลการปฏิบัติ ในปี ๒๕๕๘ มีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดนโยบายคุ้มครองผู้บริโภค การจัดประชุมกลุ่มย่อยเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค และการประชุมแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคเกินเป้าหมาย

- (๔) มีเครือข่ายผู้บริโภคด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ขึ้นในทุกภูมิภาค

ผลการประเมิน ไม่บรรลุตามเป้าตัวชี้วัดที่กำหนด จนถึงปัจจุบัน ยังไม่มีเครือข่ายผู้บริโภคด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในแต่ละภูมิภาคที่ชัดเจน แม้ว่าสำนักงาน กสทช. ได้ดำเนินโครงการส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มเรื่อยมา โดยในปี ๒๕๕๘ นี้ ได้จัดกิจกรรมส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองจำนวน ๓ ครั้งในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ : การส่งเสริมสิทธิเสรีภาพในการสื่อสาร

แผนแม่บทได้กำหนดตัวชี้วัดสำหรับยุทธศาสตร์นี้ไว้จำนวน ๗ ตัว ซึ่งตัวชี้วัดที่ได้ดำเนินการแล้วเสร็จ มีจำนวน ๕ ตัว มีจำนวน ๑ ตัวที่ยังไม่ถึงกำหนดเวลาประเมินตัวชี้วัด และอีก ๑ ตัวที่ยังต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องนั้น ประกอบด้วย

- (๑) มีจำนวนผู้ประกอบการที่ได้จัดให้มีบริการที่เหมาะสมเพื่อประโยชน์ของคนพิการ ผู้สูงอายุ หรือผู้ด้อยโอกาส เพิ่มขึ้นเป็นอย่างน้อยร้อยละ ๕๐ ของผู้รับใบอนุญาตที่ประกอบกิจการ
- ผลการประเมิน** ไม่บรรลุตามเป้าตัวชี้วัดที่กำหนด ในปี ๒๕๕๘ สำนักงาน กสทช. ได้ร่วมกับ สถาบันการศึกษาในการผลิตรายการโทรทัศน์เพื่อส่งเสริมการเข้าถึงกิจการโทรทัศน์ของคนพิการ จำนวน ๑ รายการ จำนวน ๒๖ ตอน ตอนละ ๓๐ นาที มีการสนับสนุนการผลิตเทคโนโลยีคำบรรยายแทนเสียงให้กับสถานีโทรทัศน์ที่เข้าร่วมรายการจำนวน ๓ สถานี และ ต้นแบบบริการโทรทัศน์ที่จัดให้มีล่ามภาษามือเต็มจอ จำนวน ๑ สถานี รวมทั้งโครงการพัฒนา มาตรฐานบริการด้านการบริการโทรทัศน์ที่จัดให้มีล่ามภาษามือ บริการคำบรรยายแทนเสียง และบริการเสียงบรรยายภาพ ที่อยู่ระหว่างการดำเนินการอย่างต่อเนื่องจำนวน ๑ โครงการ ส่วนวิทยุกระจายเสียงนั้น ยังไม่มีการสนับสนุนและโครงการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม
- อย่างไรก็ตาม การสนับสนุนการผลิตรายการและเทคโนโลยี และการดำเนินโครงการต่าง ๆ ด้านโทรทัศน์นี้ เป็นการดำเนินการต่อเนื่องที่ต้องการผลสัมฤทธิ์ที่ดีขึ้น ซึ่งยังไม่พบการกำหนด เป้าตัวชี้วัดที่แสดงถึงความก้าวหน้าเป็นระยะ ๆ ของผลสัมฤทธิ์ดังกล่าว

ยุทธศาสตร์ที่ ๕ : การพัฒนาคุณภาพการประกอบกิจการ

แผนแม่บทได้กำหนดตัวชี้วัดสำหรับยุทธศาสตร์นี้ไว้จำนวน ๖ ตัว ซึ่งตัวชี้วัดที่ได้ดำเนินการแล้วเสร็จ มีจำนวน ๔ ตัว และอีก ๒ ตัว ที่ยังต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องนั้น ประกอบด้วย

- (๑) มีรายงานผลการประเมินคุณภาพรายการ เพื่อประโยชน์ต่อการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพ รายการ อย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง
- ผลการประเมิน** ไม่บรรลุตามเป้าตัวชี้วัดที่กำหนด ในปี ๒๕๕๘ สำนักงาน กสทช. ไม่มีรายงาน ผลการประเมินคุณภาพรายการ เข้าสู่วาระการประชุมของ กสทช. ทั้งในวาระเรื่องเพื่อทราบ และเรื่องเพื่อพิจารณา แต่พบการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ๑) การทำบันทึกข้อตกลงเพื่อดำเนินโครงการสำรวจทัศนคติของผู้เกี่ยวข้องต่อคุณภาพรายการโทรทัศน์ภายใต้การกำกับดูแล ของ กสทช. ซึ่งอยู่ในขั้นตอนของการส่งรายงาน และ ๒) การทำบันทึกข้อตกลงเพื่อดำเนิน โครงการประเมินคุณภาพเนื้อหารายการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลทางธุรกิจระดับชาติใน หมวดหมู่เด็ก เยาวชน และครอบครัว ซึ่งอยู่ในขั้นตอนของการส่งรายงาน
- (๒) มีมาตรการสนับสนุนการประกอบกิจการที่ปฏิบัติตามมาตรการในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิ ของคนพิการ ผู้สูงอายุ และผู้ด้อยโอกาส
- ผลการประเมิน** ไม่บรรลุตามเป้าตัวชี้วัดที่กำหนด สำนักงาน กสทช. ยังไม่มีมาตรการสนับสนุน การประกอบกิจการที่ปฏิบัติตามมาตรการในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนพิการ ผู้สูงอายุ และผู้ด้อยโอกาส

ยุทธศาสตร์ที่ ๖ : การเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล

แผนแม่บทได้กำหนดตัวชี้วัดสำหรับยุทธศาสตร์นี้ไว้จำนวน ๙ ตัว ซึ่งตัวชี้วัดที่ได้ดำเนินการแล้วเสร็จมีจำนวน ๕ ตัว และอีก ๔ ตัว ที่ยังต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องนั้น ประกอบด้วย

- (๑) มีมาตรการส่งเสริมสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาการผลิตอุปกรณ์รับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลภายใน ๓ ปี

ผลการประเมิน พบว่าไม่บรรลุตามเป้าตัวชี้วัดที่กำหนด

- (๒) มีแผนสื่อสารประชาสัมพันธ์และประสานงาน เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารประชาสัมพันธ์ สร้างความเข้าใจกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง

ผลการประเมิน พบว่าไม่บรรลุตามเป้าตัวชี้วัดที่กำหนด ไม่พบแผนประชาสัมพันธ์และประสานงานดังกล่าวตลอดช่วงเวลาของแผนแม่บท รวมทั้งในแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงาน กสทช. และแผนปฏิบัติการของสายงานสำหรับปี ๒๕๕๘ อย่างไรก็ตามได้มีการดำเนินโครงการประชาสัมพันธ์และให้ความรู้เกี่ยวกับทีวีดิจิทัลแก่ประชาชนตามงบประมาณที่ได้รับอนุมัติในปี ๒๕๕๗ และ ๒๕๕๘

- (๓) มีมาตรการส่งเสริมสนับสนุนอุปกรณ์รับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลสำหรับผู้มีรายได้ไม่น้อยภายใน ๓ ปี

ผลการประเมิน ไม่บรรลุตามเป้าตัวชี้วัดที่กำหนด กสทช. ไม่มีการกำหนดนิยามของผู้มีรายได้น้อยและมาตรการส่งเสริมสนับสนุนใด ๆ โดยเฉพาะสำหรับผู้มีรายได้น้อย ส่วนวิทยุกระจายเสียงในระบบดิจิทัลนั้นยังไม่มีมาตรการและการดำเนินการใด ๆ ที่เป็นรูปธรรม

- (๔) มีจำนวนครัวเรือนในเมืองใหญ่ที่สามารถรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๘๐ ภายใน ๕ ปี

ผลการประเมิน บรรลุตามเป้าตัวชี้วัดที่กำหนด เฉพาะทีวีดิจิทัล ปัจจุบันครัวเรือนในเมืองใหญ่ที่สามารถรับส่งสัญญาณทีวีดิจิทัลได้ มีไม่น้อยกว่าร้อยละ ๘๐ (วัดจากการรับสัญญาณอยู่นอกอาคาร) จากการลงพื้นที่ตรวจสอบสัญญาณด้วยโครงการ QoS โดยในปีต่อ ๆ นั้น สำนักงาน กสทช. ได้ตั้งเป้าไว้ที่ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๙๐ และร้อยละ ๙๕ สำหรับปี ๒๕๕๙ และ ๒๕๖๐ ตามลำดับ^๑ ส่วนวิทยุกระจายเสียงในระบบดิจิทัลนั้นยังไม่มีมาตรการและการดำเนินการใด ๆ ที่เป็นรูปธรรม

๓.๑.๔ การปฏิบัติงานตามแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙)

สำนักงาน กสทช. ได้ว่าจ้างที่ปรึกษาในการจัดทำแผนปฏิบัติการภายใต้แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙) และตัวชี้วัดแผนปฏิบัติการฯ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ประกอบด้วยโครงการและวงเงิน ระยะเวลา ตัวชี้วัดรวมทั้งเป้าตัวชี้วัดประจำปี เพื่อตอบสนองงบประมาณที่ได้รับอนุมัติสำหรับปีนี้ อย่างไรก็ตาม สายงานกิจการโทรคมนาคมได้ติดตามประเมินผลการทำงานภายใต้แผนยุทธศาสตร์และตัวชี้วัดของแผนแม่บท^๒ โดยตรงโดยไม่ได้อ้างอิงถึงแผนปฏิบัติการที่

^๑ อ้างอิงจาก โครงการติดตามประเมินผลการทำงานตามแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

^๒ อ้างอิงจาก (ร่าง) รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมประจำปี ๒๕๕๘ ฉบับวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

ได้จัดทำโดยที่ปรึกษาดังกล่าว ดังนั้น กตป. จึงได้ติดตามประเมินผลตามแผนยุทธศาสตร์ของแผนแม่บท ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ : ด้านการพัฒนาและส่งเสริมการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

แผนแม่บทได้กำหนดตัวชี้วัดสำหรับยุทธศาสตร์นี้ไว้จำนวน ๒ ตัว ประกอบด้วย

(๑) การเพิ่มขึ้นของระดับการแข่งขันการประกอบกิจการโทรคมนาคม

ผลการปฏิบัติ ไม่บรรลุตามเป้าตัวชี้วัดที่กำหนด

ค่า HHI บ่งชี้ว่าระดับการแข่งขันการประกอบกิจการโทรคมนาคมไม่ได้เพิ่มขึ้น (ค่า HHI ไม่ได้ลดลง) และยังมีความกระจุกตัวสูง (Highly Concentrated) โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับการแข่งขันของตลาดโทรศัพท์ประจำที่ โทรศัพท์เคลื่อนที่ และบริการเกตเวย์โทรศัพท์ระหว่างประเทศมีแนวโน้มลดลง ส่วนตลาดอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงนั้นมีแนวโน้มคงที่ในช่วง ๓ ปีที่ผ่านมาโดยมีการกระจุกตัวสูง (Highly Concentrated) สำหรับวงจรเช่า นั้น ค่า HHI ได้บ่งชี้ว่าไม่กระจุกตัว (Unconcentrated) และมีแนวโน้มคงที่ดัง ตารางที่ ๓-๒

ตารางที่ ๓-๒ ค่า HHI ของตลาดโทรคมนาคมหลัก

ตลาด	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘
โทรศัพท์ประจำที่ในประเทศ	๔,๔๔๓	๔,๕๑๘	๔,๕๙๑	๔,๖๗๒	๔,๗๑๒
โทรศัพท์เคลื่อนที่ภายในประเทศ Pre-paid	๓,๓๙๒	๓,๗๕๑	๓,๔๘๘	๓,๕๐๘	๓,๔๔๔
โทรศัพท์เคลื่อนที่ภายในประเทศ Post-paid	๓,๑๖๓	๒,๙๗๙	๓,๑๘๘		
อินเทอร์เน็ตความเร็วสูง	๓,๒๕๓	๓,๐๑๙	๒,๙๙๑	๒,๙๓๕	๒,๙๔๕
บริการเกตเวย์โทรศัพท์ระหว่างประเทศ	๒,๗๘๒	๒,๕๖๕	๒,๕๓๕	๒,๕๘๒	๓,๖๒๔
บริการวงจรเช่า	-	-	-	๑,๐๑๙	๑,๐๑๕

ที่มา: บริษัท ทริสเท็ค รีฟอร์ม จำกัด (วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๙) อ้างอิงจากรายงานดัชนีตัวชี้วัดในกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยประจำปี ๒๕๕๖ – ๒๕๕๗ ของสำนักงาน กสทช. และ (ร่าง) รายงานผลการปฏิบัติงาน กทค. ประจำปี ๒๕๕๘

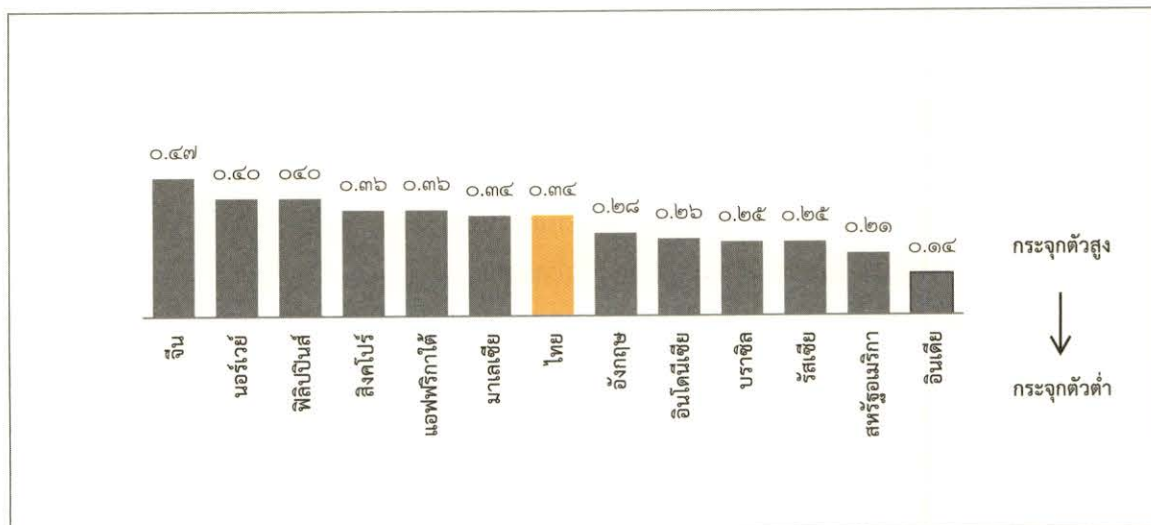
HHI ต่ำกว่า ๑๐๐ มีการแข่งขันสูง (Highly Competitive)

๑๐๐ – ๑,๕๐๐ ไม่กระจุกตัว (Unconcentrated)

๑,๕๐๑ – ๒,๕๐๐ กระจุกตัว (Concentrated)

มากกว่า ๒,๕๐๐ กระจุกตัวสูง (Highly Concentrated)

จากตารางที่ ๓-๒ พบว่าตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่มีระดับการแข่งขันที่กระจุกตัวสูงมาโดยตลอดและเมื่อเทียบกับประเทศตัวอย่างพบว่าประเทศไทยมีระดับการแข่งขันที่ใกล้เคียงกับประเทศมาเลเซีย รูปที่ ๓-๒ ซึ่งถือว่าตลาดยังไม่มีการแข่งขันอย่างเสรีที่แท้จริง ดังนั้น กสทช. ต้องทำหน้าที่กำกับดูแลอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะเรื่องคุณภาพบริการและอัตราค่าบริการ



ที่มา : ๑. BMI country telecommunications report, 1Q14; EY analysis

๒. บริษัท ทรัสเท็ด รีฟอร์ม จำกัด

รูปที่ ๓-๒ ระดับการแข่งขันของตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่ของประเทศไทยเทียบกับต่างประเทศ (กราฟแสดงค่าข้อมูล HHI/10,000)

นอกจากนี้ กตป. มีข้อสังเกตที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ที่ ๑ ดังต่อไปนี้

๑) ตลาดสื่อสารดาวเทียมที่ยังไม่มีการนิยามและการระบุผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ
กสทช. ควรมีการนิยามตลาดและพิจารณาเกี่ยวกับผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่ ๓ สำหรับบริการโครงข่ายสื่อสารผ่านดาวเทียม และบริการให้เช่าช่องสัญญาณดาวเทียม ว่าควรระบุให้เป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่อย่างไร รวมทั้งผนวกการกำกับดูแลอัตราค่าบริการที่เกี่ยวข้องกับโครงข่ายสื่อสารดาวเทียมนี้เข้าในโครงการศึกษาเกี่ยวกับ Price Cap ที่สำนักงาน กสทช. กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบันด้วย

๒) มีความกำกวมในการกำกับผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ กสทช. ได้เห็นชอบให้ออกคำสั่ง กสทช. ที่ ๗๖.๐๑/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๕ เรื่องระบุผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญในแต่ละตลาดโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้อง และให้ผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญปฏิบัติตามมาตรการเฉพาะที่กำหนด โดยมีผู้ถูกระบุจำนวนทั้งสิ้น ๑๓ บริษัท ซึ่งประกอบกิจการอยู่ใน ๔ ตลาด ได้แก่

- บริการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรศัพท์ประจำที่เพื่อให้สามารถเรียกถึงจุดปลายทาง
- บริการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่เพื่อให้สามารถเรียกถึงจุดปลายทาง
- บริการเข้าถึงบรอดแบนด์
- บริการอินเทอร์เน็ตประจำที่

โดยรัฐวิสาหกิจรายเดิมได้แก่ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ยังคงเป็นผู้ที่ถูกระบุในตลาดโทรคมนาคมจำนวน ๓ ตลาด (๑ ๒ และ ๓) รองลงมาคือ บริษัท ทรูเบิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) กับ บริษัท ทรู ยูนิเวอร์แซล คอนเวอร์เจนซ์ จำกัด จำนวนรายละเอียด ๒ ตลาด (๑ และ ๓) และบริษัทที่เหลืออีกจำนวน ๔ บริษัทนั้น ถูกระบุรายละเอียด ๑ ตลาด ส่วนตลาดที่มีผู้ถูกระบุเพียงรายเดียวได้แก่ตลาดอินเทอร์เน็ตประจำที่ โดย บริษัท ทรู อินเทอร์เน็ต จำกัด

อย่างไรก็ตาม การระบุดังกล่าวนี้ได้กระทำในช่วงก่อนการประมูลคลื่นความถี่ ๑๘๐๐ MHz และ ๙๐๐ MHz โดยผู้ถูกระบุส่วนใหญ่เป็นผู้รับสัมปทานหรือเป็นบริษัทที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้รับสัมปทานแบบ BTO จากรัฐวิสาหกิจทั้งสองที่เป็นผู้ครอบครองคลื่นในช่วงของสัมปทานนั้น ซึ่งหลังจากการประมูลและให้การอนุญาตโดย กสทช. แล้ว นิยามตลาดและการมีอำนาจเหนือตลาดน่าจะมีการเปลี่ยนไปอย่างมีนัยสำคัญ

๓) ความก้าวหน้าในการใช้และเชื่อมต่อโครงข่าย ในปี ๒๕๕๘ กสทช. ได้เห็นชอบสัญญาการใช้และการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมรวมทั้งสิ้น ๒๒ ฉบับ ซึ่งนอกจากจะสร้างโอกาสให้ผู้บริการรายใหม่สามารถเปิดให้บริการได้ ทำให้มีผู้ให้บริการจำนวนมากขึ้น แล้วยังสามารถเพิ่มความครอบคลุมในเชิงภูมิศาสตร์ และขีดความสามารถในด้านความจุของโครงข่ายโดยรวมของประเทศอีกด้วย ซึ่งสัญญาทั้งหลายเหล่านี้จะเป็นข้อมูลเพิ่มเติมให้ กสทช. ต้องพิจารณาระบบที่มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญต่อไป

(๒) การลดลงของอัตราค่าบริการโทรคมนาคมในอัตราค่าบริการที่เหมาะสมและเป็นธรรม

ผลการประเมิน บรรลุตามเป้าตัวชี้วัดที่กำหนด บางประเภทบริการ

อัตราค่าบริการไม่ได้ลดลงในทุกบริการตาม ตารางที่ ๓-๓ อัตราค่าบริการโทรศัพท์ประจำที่ที่ไม่เปลี่ยนแปลง ส่วนโทรศัพท์เคลื่อนที่นั้น อัตราค่าบริการโมบายดาต้า SMS และ MMS มีแนวโน้มลดลง แต่บริการสัญญาณเสียงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และสำหรับบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงนั้น อัตราค่าบริการมีแนวโน้มคงที่ นอกจากนั้นพบว่าราคานอกโปรโมชั่นไม่ได้ลดลง

ตารางที่ ๓-๓ อัตราค่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่และอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง

ประเภทบริการ	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘ ^๑
โทรศัพท์เคลื่อนที่			
- สัญญาณเสียง (บาท/นาที)	๐.๔๒	๐.๓๙	๐.๔๘
- โมบายดาต้า (บาท/MB)	๐.๑๘	๐.๓๐	๐.๑๘
- SMS (บาท/ข้อความ)	๐.๗๐	๐.๘๒	๐.๗๙
- MMS (บาท/ข้อความ)	๐.๖๒	๐.๘๗	๐.๕๙
อินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (บาท/kbps)	๐.๐๙	๐.๐๗	๐.๐๖
หมายเหตุ ๑) อัตราค่าบริการที่แสดงอ้างอิงจาก (ร่าง) รายงานผลการปฏิบัติงาน กทค. ประจำปี ๒๕๕๘ ซึ่งคำนวณจากอัตราค่าบริการในโปรโมชั่น ไม่รวมอัตราที่อยู่นอกโปรโมชั่น			
๒) e คือค่าประมาณการ			

ปี ๒๕๕๘ เป็นปีที่ผู้ให้บริการได้ปรับเปลี่ยนจากการคิดค่าบริการเสียงต่อนาทีเป็นต่อวินาที ปรากฏว่าอัตราค่าบริการได้เพิ่มสูงขึ้นด้วยเหตุผลของผู้ให้บริการที่ว่า ต้องมีภาระงานในการบริหารจัดการมากขึ้น และเป็นตามแนวปฏิบัติของหลายประเทศ โดยอัตราค่าบริการในปี ๒๕๕๘ นี้ สูงกว่าปี ๒๕๕๗ ร้อยละ ๒๓ และสูงกว่าปี ๒๕๕๖ ร้อยละ ๑๔ นอกจากนั้นผู้ให้บริการยังคงได้รับประโยชน์จากส่วนที่เหลือจากโปรโมชั่นที่ผู้บริโภคใช้ไม่หมดเช่นเดิม ทำให้การปรับเปลี่ยนการคิดอัตราค่าบริการเป็นต่อวินาทีนั้น ยังไม่อาจบรรลุเจตนารมณ์ของ กสทช. ในสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้บริโภคได้อย่างเต็มที่

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ และการอนุญาตให้ประกอบกิจการ

แผนแม่บทได้กำหนดตัวชี้วัดสำหรับยุทธศาสตร์นี้ไว้จำนวน ๓ ตัว ประกอบด้วย

- ๑) มีจำนวนผู้ประกอบการโทรคมนาคมเพิ่มขึ้นบนพื้นฐานของการแข่งขันที่เท่าเทียม และลดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด

ผลการประเมิน บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด หากพิจารณาตารางที่ ๓-๔ พบว่าจำนวนผู้ประกอบการสะสมในแต่ละปีเพิ่มขึ้นในทุกกิจการโทรคมนาคม ขณะเดียวกันจำนวนผู้ประกอบการกิจการสะสมที่ไม่ได้นับซ้ำก็เพิ่มขึ้น แสดงว่ามีผู้ประกอบการรายใหม่เข้าสู่ตลาดเพิ่มขึ้นทุกปี โดยในปี ๒๕๕๘ เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๕๗ ในอัตราร้อยละ ๒๔ อย่างไรก็ตามการพิจารณาผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดนี้ควรพิจารณาจัดทำจำนวนผู้ประกอบการโดยแยกตามลักษณะของบริการ เพื่อให้การประเมินผลตามตัวชี้วัดมีความชัดเจนมากขึ้น

ตารางที่ ๓-๔ จำนวนผู้ประกอบการโทรคมนาคมและจำนวนใบอนุญาตในช่วง ๕ ปี

แบบกิจการโทรคมนาคม							
ปี	รายการ	ใบอนุญาตแบบที่				รวมจำนวนผู้ประกอบการกิจการในทุกแบบ (ราย)	รวมจำนวนผู้ประกอบการที่ไม่นับซ้ำ* (ราย)
		๑	๒ ไม่มี โครงข่าย	๒ มีโครงข่าย	๓		
๒๕๕๔	จำนวนผู้ประกอบการสะสม(ราย)	๑๑๓	๘	๑๔	๒๔	๑๕๙	๑๒๙
	จำนวนใบอนุญาตสะสม (ฉบับ)	๑๓๒	๑๐	๑๖	๒๔		
๒๕๕๕	จำนวนผู้ประกอบการสะสม(ราย)	๑๓๖	๘	๑๖	๒๙	๑๘๙	๑๕๕
	จำนวนใบอนุญาตสะสม (ฉบับ)	๑๕๕	๑๐	๑๘	๒๘		
๒๕๕๖	จำนวนผู้ประกอบการสะสม(ราย)	๑๘๖	๙	๑๖	๓๒	๒๔๓	๒๐๕
	จำนวนใบอนุญาตสะสม (ฉบับ)	๒๐๗	๑๑	๑๘	๓๑		
๒๕๕๗	จำนวนผู้ประกอบการสะสม(ราย)	๒๒๓	๑๑	๑๖	๓๘	๒๘๘	๒๕๑
	จำนวนใบอนุญาตสะสม (ฉบับ)	๒๔๘	๑๓	๑๙	๓๘		
๒๕๕๘	จำนวนผู้ประกอบการสะสม(ราย)	๒๗๘	๑๒	๑๙	๔๕	๓๕๔	๓๑๑
	จำนวนใบอนุญาตสะสม (ฉบับ)	๓๑๑	๑๕	๒๒	๔๔		

หมายเหตุ ๑) *: จำนวนผู้ประกอบการที่ไม่นับซ้ำ หมายถึงนับตามชื่อผู้ประกอบการ ซึ่งอาจขอใบอนุญาตมากกว่า ๑ แบบ
 ๒) ที่มา: บจ.ทรสเท็ด รีฟอรั่ม รวบรวมจากข้อมูลผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการบนเว็บไซต์ของ กสทช.

- ๒) มีประเภทการให้บริการโทรคมนาคมที่ใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น

ผลการประเมิน ไม่บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด ไม่พบการให้ใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ให้บริการโทรคมนาคมที่ใช้เทคโนโลยีใหม่

- ๓) มีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อประกอบกิจการโทรคมนาคมเพิ่มขึ้น

ผลการประเมิน บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด กสทช. ได้จัดสรรคลื่นความถี่วิทยุเพื่อใช้ในการกิจการวิทยุคมนาคม ทั้งด้วยการจัดสรรความถี่ใหม่และการนำความถี่เดิมมาจัดสรรใหม่ให้แก่รัฐวิสาหกิจ องค์กรทางสังคม และภาคเอกชน จำนวนทั้งสิ้นรวม ๑,๘๖๕ ความถี่ ทั้งในย่าน LF, MF, VHF, UHF, และ SHF และได้ออกใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับวิทยุคมนาคมอีกจำนวน ๑๔๔,๑๕๕ ฉบับรวมทั้งการจัดสรรคลื่นความถี่สำหรับโทรศัพท์เคลื่อนที่ความถี่ย่าน ๑๘๐๐ MHz และ ๙๐๐ MHz

นอกจากนี้ กตป. มีข้อสังเกตที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ที่ ๒ ดังต่อไปนี้

ความก้าวหน้าของการอนุญาตและการจัดสรรคลื่นความถี่ ในปี ๒๕๕๘ การอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ที่สำคัญได้แก่ การเรียกคืนคลื่นความถี่ย่าน ๑๘๐๐ MHz และ ๙๐๐ MHz จากรัฐวิสาหกิจที่ได้นำคลื่นความถี่ทั้งสองย่านไปให้เอกชนดำเนินการในรูปของสัญญาสัมปทาน ที่รัฐวิสาหกิจได้ส่งคืนให้แก่ กสทช. หลังการหมดอายุของสัญญาสัมปทาน ซึ่ง กสทช. ได้มีความก้าวหน้าตามเป้าหมายในการนำคลื่นความถี่ทั้งสองย่านออกประมูลและได้ผู้ชนะการประมูลเรียบร้อยแล้ว ซึ่ง สำนักงาน กสทช. กำลังดำเนินการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแก่ผู้ชนะการประมูลต่อไป

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การใช้ทรัพยากรโทรคมนาคมอย่างมีประสิทธิภาพ

แผนแม่บทได้กำหนดตัวชี้วัดสำหรับยุทธศาสตร์นี้ไว้จำนวน ๓ ตัว ประกอบด้วย

๑) ต้นทุนในการประกอบกิจการโทรคมนาคมของผู้ประกอบกิจการที่ลดลง

ผลการประเมิน ไม่บรรลุตามเป้าตัวชี้วัดที่กำหนด สำนักงาน กสทช. อยู่ระหว่างการกำหนดแนวทางและวิธีการจัดทำรายงานบัญชีแยกประเภทบริการ (Accounting Separation) กับผู้ประกอบการ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมีพัฒนาการที่ล่าช้าทำให้การวิเคราะห์ต้นทุนในการประกอบกิจการโทรคมนาคมยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างแท้จริง ทำให้การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม อาทิ อัตราค่าบริการ ค่าเชื่อมต่อโครงข่าย (Interconnection Charge) การอุดหนุนไขว้ (Cross subsidy) ไม่สามารถระบุต้นทุนที่เหมาะสมมีผลต่อการดำเนินการให้เป็นที่ยอมรับของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและต่อความเป็นธรรมในการประกอบกิจการ

๒) มีการใช้โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นร่วมกันสำหรับผู้ประกอบกิจการเพิ่มขึ้น

ผลการประเมิน บรรลุตามเป้าตัวชี้วัดที่กำหนด ในปี ๒๕๕๘ กทค. เห็นชอบสัญญาการใช้และการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมในปี ๒๕๕๘ รวมทั้งสิ้น ๒๒ ฉบับ

๓) มีการนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการโทรคมนาคม

ผลการประเมิน บรรลุตามเป้าตัวชี้วัดที่กำหนด การให้ใบอนุญาตบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ความถี่ย่าน ๑๘๐๐ MHz ทำให้ผู้ประกอบการสามารถนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ เช่น 4G LTE มาให้บริการในประเทศไทยได้

๔) มีแผนหรือมาตรการร่วมกับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม เพื่อรองรับเหตุฉุกเฉิน

ผลการประเมิน ไม่บรรลุเป้าตัวชี้วัดที่กำหนด ไม่พบการจัดทำแผนหรือมาตรการเพื่อรองรับเหตุฉุกเฉิน อย่างไรก็ตาม พบการดำเนินโครงการศึกษาการประยุกต์ใช้ข้อมูลสารสนเทศการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบ 3G เพื่อรองรับการปฏิบัติการกิจพิเศษของ กสทช. เมื่อประเทศไทยเกิดภัยพิบัติ และ มีการจัดงานซักซ้อมแผนภัยพิบัติ กรณีโครงข่ายโทรคมนาคมได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติ

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง

แผนแม่บทได้กำหนดตัวชี้วัดสำหรับยุทธศาสตร์นี้ไว้จำนวน ๓ ตัว ประกอบด้วย

๑) มีแผนการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคมภายใน ๑ ปี นับตั้งแต่วันที่แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคมฉบับนี้ประกาศใช้

ผลการประเมิน บรรลุเป้าตัวชี้วัดที่กำหนด สำนักงาน กสทช. ได้ออกประกาศ กสทช. เรื่องแผนการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม (พ.ศ. ๒๕๕๕ -

๒๕๕๙) เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๕ โดยมีการประมาณค่าใช้จ่ายไว้ในแผน จำนวน ๒๐,๔๖๘.๓๐ ล้านบาท และได้กำหนดแนวทางในการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ โดยให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการของสำนักงาน กสทช. ที่สอดคล้องกับแผนนี้ และจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานอย่างเพียงพอ โดยในปี ๒๕๕๘ นี้ กสทช. ไม่ได้จัดแผนปฏิบัติการดังกล่าวตามกรอบค่าใช้จ่ายที่กำหนด

- ๒) บริการโทรคมนาคมพื้นฐานด้านการให้บริการเสียงครอบคลุม ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๙๕ ของประชากรทั้งประเทศ

ผลการประเมิน ไม่บรรลุเป้าตัวชี้วัดที่กำหนด ไม่พบการเผยแพร่ข้อมูลเพื่อบ่งชี้ถึงผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดนี้

- ๓) บริการโทรคมนาคมพื้นฐานด้านการให้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงไม่น้อยกว่า ๒ Mbps ครอบคลุม ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๘๐ ของประชากรทั้งประเทศ

ผลการประเมิน ไม่บรรลุเป้าตัวชี้วัดที่กำหนด ไม่พบการเผยแพร่ข้อมูลเพื่อบ่งชี้ถึงผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดนี้

นอกจากนี้ กตป. มีข้อสังเกตที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ที่ ๓ ดังต่อไปนี้

ความไม่ชัดเจนในก้าวต่อไปของศูนย์อินเทอร์เน็ตชุมชน สำนักงาน กสทช. ได้กำกับดูแลให้ผู้รับใบอนุญาต ๖ ราย ได้แก่ ๑) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ๒) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ๓) บริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด ๔) บริษัท จัสเทล เน็ตเวอร์ค จำกัด ๕) บริษัท เอไอเอ็น โกลบอลคอม จำกัด และ ๖) บริษัท ซุปเปอร์ บรอดแบนด์เน็ตเวอร์ค จำกัด จัดให้มีศูนย์อินเทอร์เน็ตโรงเรียน ศูนย์อินเทอร์เน็ตชุมชน และ ศูนย์อินเทอร์เน็ตเพื่อสังคม รวมทั้งสิ้น ๙๕๗ แห่ง เพื่อให้เกิดการบริการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้อย่างทั่วถึง ตามข้อกำหนดที่ต้องสนับสนุนการดำเนินงานและค่าใช้จ่ายอย่างต่อเนื่องเป็นเวลา ๓ ปี ซึ่งจะครบกำหนดเวลาในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๙ โดยหลังจากนี้ศูนย์เหล่านี้จะต้องดำเนินการด้วยตนเอง ซึ่ง สำนักงาน กสทช. ยังไม่ได้กำหนดแนวทางหรือแผนในการจัดให้ศูนย์ต่าง ๆ เหล่านี้สามารถเปิดบริการได้อย่างต่อเนื่องต่อไปหรือไม่อย่างไร

คู่สายเพื่อคนพิการและผู้ด้อยโอกาสที่เพิ่มขึ้น ในส่วนของการพัฒนาผลิตภัณฑ์โทรคมนาคมเพื่อคนพิการและผู้ด้อยโอกาสทางสังคมนั้น ในปี ๒๕๕๘ สำนักงาน กสทช. ได้ขยายการใช้คู่สายบริการโทรศัพท์หมายเลข ๑๔๑๔ จากเดิม ๓๐๐ คู่สาย เป็น ๓๖๐ คู่สาย เพื่อการสนับสนุนให้มีการใช้บริการสายด่วนข่าวสารความรู้ผ่านระบบโทรศัพท์อัตโนมัติและอินเทอร์เน็ต

การชะลอบริการโทรคมนาคมพื้นฐานอย่างทั่วถึง สำนักงาน กสทช. ได้ชะลอการดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานอย่างทั่วถึงทั้งหมด ขณะที่สำนักงาน กสทช. ก็มีภาระตามกฎหมายที่จะต้องดำเนินการตามประกาศแผนการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึง (พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙) โดยได้ประมาณการค่าใช้จ่ายภายในระยะเวลา ๕ ปี ไว้รวม ๒๐,๔๖๘ ล้านบาท ซึ่งอาจได้เข้าเงื่อนไขการประมาณการหนี้สิน ที่มีภาระผูกพันที่ต้องชำระตามมาตรฐานการบัญชี แต่สำนักงาน กสทช. ยังไม่สามารถประมาณการได้อย่างชัดเจน ที่จะสามารถจัดทำแผนปฏิบัติการสำหรับบริการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึงในปี ๒๕๕๘ ได้ โดยที่ สำนักงาน กสทช. จะต้องมีการกำหนดพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายระยะเวลาในการดำเนินการ พร้อมทั้งประมาณการค่าใช้จ่ายของปี ๒๕๕๘ และ ๒๕๕๙ และให้ กสทช. ประกาศกำหนดค่าใช้จ่ายที่จะเรียกเก็บจากผู้ได้รับใบอนุญาตฯ ได้ให้สำนักงาน กสทช. ไม่สามารถรายงาน

อัตราการครอบคลุมพื้นที่ของทั้งบริการโทรคมนาคมพื้นฐานด้านการให้บริการเสียงและบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงได้

ยุทธศาสตร์ที่ ๕ การคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

แผนแม่บทได้กำหนดตัวชี้วัดสำหรับยุทธศาสตร์นี้ไว้จำนวน ๔ ตัว ซึ่งตัวชี้วัดที่ได้ดำเนินการแล้วเสร็จมีจำนวน ๑ ตัว และอีก ๓ ตัว ที่ยังต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องนั้น ประกอบด้วย

- ๑) สามารถจัดทำ หลักเกณฑ์ในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปี

ผลการประเมิน ไม่บรรลุเป้าตัวชี้วัดที่กำหนด สำนักงาน กสทช. ยังคงใช้ประกาศ กทช. เรื่อง มาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการโทรคมนาคมเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัว และเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคม ซึ่งได้ประกาศใช้มาตั้งแต่วันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๙ โดยสำนักงาน กสทช. อยู่ระหว่างการจัดทำร่างประกาศ กสทช. ในเรื่องเดียวกัน เพื่อการปรับปรุงมาตรการดังกล่าว ซึ่งมีความล่าช้า

- ๒) มีการปรับปรุงกลไกการระงับข้อพิพาทที่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม

ผลการประเมิน บรรลุตามเป้าตัวชี้วัดที่กำหนด สำนักงาน กสทช. ได้ปรับปรุงกลไกการระงับข้อพิพาทด้วยการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยมาใช้ในการแก้ไขข้อพิพาทระหว่างผู้รับใบอนุญาตเป็นทางเลือกอีกทางหนึ่ง โดยได้ออกระเบียบ กสทช. ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ระหว่างผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม และผู้ร้องเรียน อย่างไรก็ตามสำนักงาน กสทช. ไม่ได้กำหนดเป้าหมายสำหรับความรวดเร็ว ความมีประสิทธิภาพ และความเป็นธรรมตามที่ตัวชี้วัดได้กำหนด ในปี ๒๕๕๘ สำนักงาน กสทช. สามารถไกล่เกลี่ยตามกลไกดังกล่าวได้สำเร็จถึงร้อยละ ๙๐.๙๑ ของเรื่องที่ได้นำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยทั้งหมด ๓๐๖ เรื่อง และสำหรับการยุติเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคนั้น สามารถดำเนินการได้ร้อยละ ๖๘.๑๕ จากเรื่องร้องเรียนที่ได้รับทั้งหมด ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ ๓๑.๘๕ อยู่ระหว่างการดำเนินการยุติ

- ๓) ผู้บริโภคมีความตระหนักรู้เพิ่มขึ้นเกี่ยวกับสิทธิพื้นฐานของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

ผลการประเมิน ไม่บรรลุตามเป้าตัวชี้วัดที่กำหนด สำนักงาน กสทช. ไม่ได้มีการสำรวจความคิดเห็นหรือข้อมูลทางสถิติเกี่ยวกับความรู้ที่ได้รับจากกิจกรรมสื่อสารความรู้เรื่องสิทธิผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมในปี ๒๕๕๘ ซึ่งประกอบด้วยการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อส่งเสริมการจัดตั้งเครือข่ายผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมระดับจังหวัด การจัดประชุมเพื่อบูรณาการความร่วมมือกับกรมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผู้นำเครือข่ายภาคประชาชนทั่วประเทศ รวมทั้งการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการส่งเสริมกลไกเครือข่ายเยาวชน โดยสำนักงาน กสทช.

ยุทธศาสตร์ที่ ๖ การเตรียมความพร้อมและการเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ

แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ฯ ได้กำหนดตัวชี้วัดสำหรับยุทธศาสตร์นี้ไว้จำนวน ๒ ตัว ประกอบด้วย

- ๑) มีมาตรการรองรับเพื่อเตรียมความพร้อมด้านกิจการโทรคมนาคม ในการเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘

ผลการประเมิน ไม่บรรลุตามเป้าตัวชี้วัดที่กำหนด กสทช. ยังไม่ได้กำหนดมาตรการอย่างเป็นทางการในการเตรียมความพร้อมด้านกิจการโทรคมนาคม ในการเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

- ๒) มีการพัฒนา ปรับปรุง และออกกฎระเบียบเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ และภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด

ผลการประเมิน บรรลุตามเป้าตัวชี้วัดที่กำหนด ในปี ๒๕๕๘ สำนักงาน กสทช. ได้ปรับปรุงกฎระเบียบให้สอดคล้องกับความตกลงทั่วไปด้วยการค้าและภาษีศุลกากร (GATT) และความตกลงว่าด้วยมาตรการการลงทุนที่เกี่ยวกับการค้า (TRIMs) ภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO) โดยได้ยกเลิกประกาศ กทช. เรื่อง มาตรการส่งเสริมอุตสาหกรรมโทรคมนาคมและอุตสาหกรรมต่อเนื่องในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ และประกาศ กสทช. เรื่องการเพิ่มเติมเงื่อนไขสำหรับผลิตภัณฑ์โทรคมนาคมที่ผลิตจากผู้ผลิตในประเทศ

นอกจากนี้ยังได้ปรับปรุงประกาศ เกี่ยวกับมาตรฐานทางเทคนิคของเครื่องโทรคมนาคมและอุปกรณ์เพื่อป้องกันการรบกวนในการเคลื่อนที่ทางบกและทางทะเล โดยในปี ๒๕๕๘ ได้มีประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรฐานทางเทคนิคของเครื่องโทรคมนาคมและอุปกรณ์สำหรับเครื่องวิทยุคมนาคมสถานีแม่ข่าย (Base Unit) ระบบเครื่องวิทยุติดตามตัวเฉพาะกลุ่ม (On-site Paging system) และเรื่อง มาตรฐานทางเทคนิคของเครื่องโทรคมนาคมและอุปกรณ์สำหรับเครื่องวิทยุคมนาคมลูกข่าย (Pocket Unit) ระบบเครื่องวิทยุติดตามตัวเฉพาะกลุ่ม (On-site Paging system) และประกาศสำนักงาน กสทช. เรื่องการเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมเทคโนโลยีในการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ในส่วนของความเป็นกลางทางเทคโนโลยี

๓.๒ การปฏิบัติงานของสำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช.

๓.๒.๑ การปฏิบัติงานตาม พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓

๓.๒.๑.๑ การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนทั่วไป (มาตรา ๒๘)

ในปี ๒๕๕๘ สำนักงาน กสทช. ได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นด้วยกระบวนการที่ครบถ้วน โดยมีการเปิดเผยข้อมูลและมีระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็น มีการเผยแพร่รายงานการรับฟังความคิดเห็น^๓ รวมทั้งมีการนำรายงานการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาประกอบการพิจารณาออกประกาศ

อย่างไรก็ตามการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นมา เหตุผล ความจำเป็น และสรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องที่จะรับฟังความคิดเห็น ตลอดจนประเด็นที่รับฟังความคิดเห็น ในหลายๆเรื่อง พบว่าสำนักงาน กสทช. ขาดรายละเอียดที่เพียงพอเพื่อเป็นข้อมูลให้กับผู้ร่วมรับฟังความคิดเห็นได้ร่วมแสดงความคิดเห็นบนฐานข้อมูลที่เพียงพอและทัดเทียมกัน นอกจากนี้ สำนักงาน กสทช. ต้องใช้ความระมัดระวังและมุ่งเน้นระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นให้อยู่ในกรอบ ๓๐ วันในทุกกรณี

๓.๒.๑.๒ การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ (มาตรา ๕๙)
สำนักงาน กสทช. ได้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. ให้ประชาชนทราบทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ ตามมาตรา ๕๙ ซึ่งมีผลการปฏิบัติตามตารางที่ ๓-๕

^๓ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้เปิดเผยรายงานการรับฟังความคิดเห็นจำนวนทั้งสิ้น ๑๗ ฉบับ

ตารางที่ ๓-๕ ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ

ข้อมูลที่ต้องเปิดเผย	ผลการปฏิบัติ
๑) ใบอนุญาตประกอบกิจการของผู้ได้รับใบอนุญาตทุกราย พร้อมทั้งเงื่อนไขที่กำหนด	เป็นไปตามข้อกำหนด (มีการเปิดเผยเงื่อนไขท้ายใบอนุญาต เฉพาะกิจการโทรคมนาคมและกิจการโทรทัศน์)
๒) รายได้ของสำนักงาน กสทช. ตามมาตรา ๖๕ เป็นรายเดือน โดยสรุป	เป็นไปตามข้อกำหนด ด้วยการรายงานเฉพาะเกณฑ์เงินสด ^๔
๓) รายจ่ายสำหรับการดำเนินงานของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. เป็นรายเดือนโดยสรุป	เป็นไปตามข้อกำหนด ด้วยการรายงานเฉพาะเกณฑ์เงินสด
๔) รายละเอียดของอัตราค่าตอบแทนกรรมการ กสท. กทค. อนุกรรมการ และที่ปรึกษาต่าง ๆ เป็นรายบุคคล	เป็นไปตามข้อกำหนด แต่อาจเปิดเผยล่าช้าอยู่บ้างสำหรับผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งทดแทนผู้พ้นสภาพ
๕) ผลการศึกษาวิจัยและผลงานอื่น ๆ ที่ว่าจ้างให้หน่วยงาน ภายนอกดำเนินการ	ไม่เป็นไปตามข้อกำหนด
๖) รายการเรื่องร้องเรียน ความคับข้องใจและผลการพิจารณา เรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคและผู้รับใบอนุญาตและจำนวน เรื่องที่ยังค้างพิจารณา	เป็นไปตามข้อกำหนด
๗) รายละเอียดของผลการจัดซื้อจัดจ้างของสำนักงาน กสทช. และสัญญาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง	ไม่ครบถ้วน มีรายละเอียดของผลการจัดซื้อจัดจ้างแต่ไม่มีการเปิดเผยสัญญา

ความเสี่ยงต่อการรายงานผิดพลาด ในส่วนของการเปิดเผยรายได้รายจ่าย ข้อ ๒ และ ๓ ในตารางที่ ๓-๕ นั้น สำนักงานได้เลือกการรายงานด้วยเกณฑ์เงินสดซึ่งเป็นส่วนของการแสดงการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนงบประมาณ โดยได้มอบหมายให้สำนักการคลังซึ่งโดยปกติบันทึกบัญชีด้วยเกณฑ์คงค้างเป็นผู้จัดทำรายงานเพื่อการเผยแพร่บนเว็บไซต์ของสำนักงาน ซึ่งสำนักการคลังต้องนำข้อมูลทางบัญชีในฐานข้อมูลมาดำเนินการบันทึกด้วยมือ (Manual) เนื่องจากไม่มีระบบสำนักงานอัตโนมัติสำหรับการนี้ไว้เฉพาะ ทำให้มีความเสี่ยงอย่างมากต่อการรายงานที่ผิดพลาด (ซึ่งได้เกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้งจากการเฝ้าสังเกตในปี ๒๕๕๘ นี้) เนื่องจากข้อมูลทางบัญชีอาจไม่ตรงกับข้อมูลแบบเกณฑ์เงินสดเนื่องจากเวลาในการบันทึกการรายการในฐานข้อมูลทั้งสองไม่ได้ตรงกันเสมอไป ในขณะที่สำนักยุทธศาสตร์และการงบประมาณซึ่งเป็นผู้ควบคุมค่าใช้จ่ายงบประมาณและมีข้อมูลที่ทันเหตุการณ์เกี่ยวกับเกณฑ์เงินสดมากกว่า น่าจะเป็นผู้รายงานออกจากบัญชีการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของตนได้ทันที ซึ่งจะสามารถลดความเสี่ยงในการเกิดข้อผิดพลาดได้อย่างมาก

ความไม่ครบถ้วนของการเปิดเผยอัตราค่าตอบแทนอนุกรรมการ ความล่าช้าของสำนักทรัพยากรบุคคลในการนำมติ กสทช. เกี่ยวกับการแต่งตั้งอนุกรรมการ ขึ้นทดแทนผู้ที่พ้นสภาพมาปรับปรุงข้อมูลที่เปิดเผยอยู่บนเว็บไซต์ทำให้เกิดความไม่ครบถ้วนของการรายงานอัตราค่าตอบแทนตามข้อ ๔ ตารางที่ ๓-๕ ของผู้ที่ถูกแต่งตั้งใหม่ ทั้งนี้จนกว่าสำนักงานทรัพยากรบุคคลจะทำหนังสือขอปรับปรุงแก้ไขข้อมูลบนเว็บไซต์มายังสำนักสื่อสารองค์กรเพื่อให้ดำเนินการต่อไป จึงแนะนำให้สำนักทรัพยากรบุคคลคอยระมัดระวังให้การปรับปรุงเป็นไปอย่างทันท่วงที่อยู่เสมอ

การขาดสาระสำคัญของสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง การเปิดเผยผลการจัดซื้อจัดจ้างตามข้อ ๕ ของตารางที่ ๓-๕ มีความละเอียดถี่ถ้วนในระดับหนึ่ง แต่เนื่องจากข้อกำหนดได้ให้เปิดเผยสัญญาด้วย สำนักงาน กสทช. จึงควรเปิดเผยสัญญาต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดด้วย

^๔ รายงานเกณฑ์เงินสดแสดงรายรับรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละเดือน

๓.๒.๑.๓ การปฏิบัติหน้าที่ตามบทเฉพาะกาลที่เกี่ยวข้องกับมาตรา ๘๒ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๔

การมีหน้าที่ต้องแจ้งรายละเอียดการใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ กสทช. ได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยหลังจากการแต่งตั้ง ๓ ปี คือวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๗ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใดที่ได้รับจัดสรรคลื่นความถี่หรือใช้คลื่นความถี่เพื่อการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม มีหน้าที่แจ้งรายละเอียดการใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ รวมทั้งเหตุผลแห่งความจำเป็นในการถือครองคลื่นความถี่ต่อ กสทช. ตามหลักเกณฑ์ และระยะเวลาที่ กสทช. กำหนด และให้ กสทช. ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาอื่น พร้อมทั้งเปิดเผยข้อมูลและผลการตรวจสอบให้สาธารณชนทราบ

โดยหากปฏิบัติตามข้อกำหนดข้างต้นแล้ว ให้ถือว่าได้รับอนุญาตจาก กสทช. และให้ กสทช. กำกับดูแลให้ผู้ได้รับการจัดสรรคลื่นความถี่หรือใช้คลื่นความถี่นั้นปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ และให้ กสทช. กำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการให้ผู้ได้รับจัดสรรคลื่นความถี่หรือใช้คลื่นความถี่คืนคลื่นความถี่ดังกล่าวเพื่อนำไปจัดสรรใหม่หรือปรับปรุงการใช้คลื่นความถี่ตามที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ตามมาตรา ๔๘ โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและความจำเป็นของการประกอบกิจการและการใช้ความถี่ ทั้งนี้ให้นำเหตุแห่งความจำเป็นในการถือครองคลื่นความถี่มาพิจารณาด้วย

การปฏิบัติงานล่าช้า กสทช. อาจเข้าข่ายการปฏิบัติงานล่าช้า ในการใช้อำนาจหน้าที่ดำเนินการตามข้อกำหนดข้างต้น ในส่วนของการเปิดเผยข้อมูลและผลการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาร่วมการทำงานที่รัฐวิสาหกิจหรือส่วนราชการได้ให้ผู้อื่นดำเนินการแทนในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่ ๓ ซึ่งโดยปกติรัฐวิสาหกิจได้แสดงรายชื่อผู้ได้รับอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาร่วมการทำงานเหล่านั้น (ถ้ามี) ไว้ในรายงานประจำปี ซึ่งเป็นข้อมูลที่สาธารณชนสามารถเข้าถึงและรับรู้ได้ว่ามีผู้ดำเนินการแทนรัฐวิสาหกิจอย่างไรบ้าง

การปฏิบัติงานล่าช้าในการใช้อำนาจหน้าที่ในการติดตามหนี้ที่เกิดจากเงื่อนไขการนำเงินรายได้จาก การอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาร่วมการทำงาน หลังจากหักค่าใช้จ่ายตามมาตรา ๘๔ ที่ รัฐวิสาหกิจต้องนำส่ง กสทช. เพื่อให้ กสทช. นำส่งรัฐต่อไปตามข้อกำหนด ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๗ เป็นต้นมา เป็นเหตุให้รัฐได้รับความสูญเสียในเชิงเศรษฐกิจตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา โดยอาจถูกมองได้ว่าเป็นการเอื้อประโยชน์แก่ลูกหนี้ เพื่อชะลอการชำระหนี้ออกไป และในกรณีที่ในปัจจุบันลูกหนี้ยังไม่สามารถชำระหนี้ได้ การชะลอออกไปนี้ก็เป็นการสร้างโอกาสให้มีการชำระหนี้ได้

ข้อเสนอในการใช้กลไกของรัฐในการยุติการดำเนินคดีทางแพ่ง ปัจจุบันรัฐได้มีกลไกสำหรับการยุติการดำเนินคดีทางแพ่งด้วยคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการ ที่ดำเนินการภายใต้สำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการ สำนักงานอัยการสูงสุด โดย กสทช. น่าจะได้ส่งเรื่องนี้ไปให้กับ สำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการใช้กลไกดังกล่าวในการชี้ขาด และส่งเรื่องให้ ครม. ต่อไป ต่อจากนั้น อัยการสูงสุดจะส่งคำวินิจฉัยชี้ขาดนี้และมติ ครม. แจ้งให้คู่กรณีทราบและถือปฏิบัติ ซึ่งจนถึงเวลานี้ กสทช. ก็ยังมิได้มีการดำเนินการเพื่อหาข้อยุติที่เป็นรูปธรรมแต่อย่างใด

รัฐวิสาหกิจยังไม่ได้นำรายได้ที่กำหนดส่ง กสทช. ตามกฎหมาย สำหรับกิจการโทรคมนาคมนั้น ผู้ได้รับจัดสรรคลื่นความถี่หรือใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการโทรคมนาคมที่ชอบด้วยกฎหมายอยู่ในวันที่ พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ ใช้บังคับ (๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๓) และ

ได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดข้างต้นแล้ว ให้ถือว่าได้รับอนุญาตจาก กสทช. ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ นี้ และ ให้รัฐวิสาหกิจ นำรายได้จากผลประกอบการในส่วนที่ได้รับจากการให้อนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาที่รัฐวิสาหกิจได้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ ทั้งนี้ไม่ว่าจะดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้หักค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘๔ วรรค ๓ แล้วเหลือเท่าใดให้ส่ง กสทช. และให้ กสทช. นำส่งเงินจำนวนดังกล่าวเป็นรายได้แผ่นดินต่อไป ซึ่งรัฐวิสาหกิจได้เข้าเงื่อนไขนี้ตั้งแต่วันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๖

สำหรับ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) นั้นได้แสดงค่าใช้จ่ายที่เป็นส่วนแบ่งรายได้ นำส่งตามมาตรา ๘๔ แล้วในการรายงานผลการดำเนินงานประจำปี โดยในปี ๒๕๕๗ นั้นได้แสดงเป็นค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น ๕,๘๐๖.๙๐ ล้านบาท คิดเป็นประมาณร้อยละ ๔๔ ของรายได้จากส่วนแบ่งรายได้รวมกับรายได้จากการร่วมการงานและร่วมลงทุน ซึ่งเป็นเงินที่ต้องชำระให้ สำนักงาน กสทช. แต่จนถึงปัจจุบัน สำนักงาน กสทช. ก็ยังไม่ได้รับเงินสดดังกล่าว ส่วน บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) นั้นได้แสดงค่าใช้จ่ายนี้เท่ากับ ๓,๘๖๕ ล้านบาท และสำนักงาน กสทช. ก็ยังไม่ได้รับเงินสดดังกล่าวเช่นกัน

๓.๒.๒ การดำเนินงานตามมติ กสทช. ของสำนักงาน กสทช.

ระเบียบ กทช. ว่าด้วยการเสนอเรื่องเข้าสู่การประชุม กทช. พ.ศ. ๒๕๔๙ กำหนดไว้ว่า เมื่อมีมติเป็นอย่างใดแล้ว สำนักงาน ต้องนำไปดำเนินการตามมติ ทำรายงานสรุปรายละเอียดและรายงานผลการปฏิบัติตามมติที่ประชุมต่อคณะกรรมการ เป็นระยะ ๆ และเมื่อผู้เสนอเรื่องปฏิบัติตามมติเรียบร้อยแล้ว ให้สำนักงานทำสรุปรายงานการปฏิบัติตามดังกล่าวทั้งหมดและนำเสนอต่อคณะกรรมการภายใน ๑๕ นับแต่วันที่ผู้เสนอเรื่องส่งรายงานผลการดำเนินงานที่เรียบร้อยแล้ว ดังนั้น กตป. จึงประเมินการดำเนินงานตามมติ กสทช. ดังนี้

การรายงานผลการดำเนินงานตามมติ กสทช. ที่ไม่เป็นไปตามข้อกำหนด จากรายงานการประชุม กสทช. ที่สำนักงาน กสทช.เปิดเผยบนเว็บไซต์นั้นพบว่า รายงานผลการดำเนินงานตามมติ กสทช. ที่นำเสนอสู่การประชุม กสทช. ในครั้งใดเป็นเพียงการแจ้งผลการดำเนินงานตามมติ กสทช. ที่มีมติไปครั้งที่แล้วเท่านั้น โดยหากกรรมการมีความเห็นหรือข้อเสนอแนะใด ๆ จะบันทึกเป็นความเห็นไว้ในรายงานการประชุมของ กสทช. ซึ่งสามารถตั้งสมมุติฐานได้ว่า สำนักงาน กสทช. ไม่ได้รายงานผลการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่ต้องใช้เวลามากกว่าระยะห่างของการประชุมครั้งที่ประชิดกันเป็นระยะ ๆ ตามข้อกำหนด ซึ่งทำให้ สำนักงาน กสทช. ไม่สามารถรายงานปัญหา อุปสรรค หรือวิธีการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นให้ กสทช. ทราบ นอกจากนั้นยังไม่มีกรรายงานสรุปทุกสามเดือน หรือการรายงานเมื่อเสร็จสิ้นการดำเนินงานตามมติแต่ละมติอีกด้วย

๓.๒.๓ การจัดซื้อจัดจ้าง

สำนักงาน กสทช. ได้จัดทำระเบียบ กสทช. ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๕๘ ขึ้นใหม่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานการจัดซื้อจัดจ้างโดยเปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม ทดแทนระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้องกับการพัสดุเดิม ได้แก่ ระเบียบ กทช. ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และประกาศ กทช. ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยระเบียบฉบับใหม่มีสาระสำคัญดังนี้

๑. กำหนดให้นำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

๒. อำนาจการสั่งซื้อสิ่งจ้างทุกกรณีให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งและภายในวงเงิน ดังนี้

(๑) เลขาธิการ กสทช. ไม่เกิน ๒๐ ล้านบาท

(๒) เลขาธิการ กสทช. โดยความเห็นชอบของประธาน กสทช. เกินกว่า ๒๐ ล้านบาท แต่ไม่เกิน ๕๐ ล้านบาท

(๓) เลขาธิการ กสทช. โดยความเห็นชอบของ กสทช. เกินกว่า ๕๐ ล้านบาท ขึ้นไป

กสทช. ได้ยกเลิกระเบียบว่าด้วยการพัสดุของ กทช. จำนวน ๒ ฉบับ (ระเบียบ กทช. ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๘ และ ระเบียบ กทช. ว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐) ด้วยการออกระเบียบ กสทช. ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๘ (ดูรายละเอียดจากตารางเปรียบเทียบการจัดซื้อจัดจ้างของสำนักงาน กสทช.) โดยมีข้อกำหนดที่สำคัญข้อหนึ่งคือ การให้นำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาบังคับใช้โดยอนุโลม ซึ่งระเบียบใหม่นี้กำหนดให้เลขาธิการ กสทช. ร่วมกับ ประธาน กสทช. ดำเนินการแทนสำนักงบประมาณ หรือกระทรวงการคลัง หรือ คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กวพ.) นอกจากนั้น กสทช. ยังสามารถยกเว้นการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติของระเบียบใหม่นี้ได้หากจำเป็น ดัง ตารางที่ ๓-๖

ตารางที่ ๓-๖ ตารางเปรียบเทียบการจัดซื้อจัดจ้างของ สำนักงาน กสทช. กับระเบียบพัสดุของสำนักงาน
นายกรัฐมนตรี พ.ศ.๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ กสทช. นำมาใช้โดยอนุโลม

วิธีการจัดหา	ระเบียบสำนักนายกฯ ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม		ระเบียบ กทช. ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.๒๕๔๘		ระเบียบ กทช. ว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๐		ระเบียบ กสทช. ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๕๘ (ฉบับแก้ไขล่าสุด)	
	วงเงิน	อำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง	วงเงิน	อำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง	วงเงิน	อำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง	วงเงิน	อำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง
๑. วิธีซื้อ และวิธีจ้าง								
๑.๑ วิธีตกลงราคา	ไม่เกิน ๑ แสนบาท	หัวหน้าส่วนราชการ (ไม่เกิน ๕๐ ลบ.)	ไม่เกิน ๒ แสนบาท	เลขาธิการ	ไม่เกิน ๑ ลบ.	ผู้อำนวยการสำนัก (ไม่เกิน ๑ ลบ.)	ไม่ระบุวิธีและวงเงิน	เลขาธิการ (ไม่เกิน ๒๐ ลบ.)
๑.๒ วิธีสอบราคา	เกิน ๑ แสนบาทแต่ไม่เกิน ๒ ลบ.	ปลัดกระทรวง (เกิน ๕๐ ลบ.)	เกิน ๒ แสนบาทแต่ไม่เกิน ๕ ลบ.	เลขาธิการ	เกิน ๑๐ ลบ.	รองเลขาธิการ (เกินกว่า ๑ ลบ. แต่ไม่เกิน ๑๐ ลบ.)	ไม่ระบุวิธีและวงเงิน	เลขาธิการ กสทช. โดยความเห็นชอบของประธาน (เกิน ๒๐ ลบ. แต่ไม่เกิน ๕๐ ลบ.)
๑.๓ วิธีประกวดราคา	เกิน ๒ ลบ.	แต่ไม่เกิน ๑๐๐ ลบ.) รัฐมนตรีเจ้าสังกัด (เกิน ๑๐๐ ลบ.)	เกิน ๕ ลบ.	เลขาธิการ	เกิน ๑๐ ลบ.	เลขาธิการ (เกิน ๑๐ ลบ. แต่ไม่เกิน ๒๐ ลบ.)	ไม่ระบุวิธีและวงเงิน	เลขาธิการ โดยความเห็นชอบจาก กสทช. เกิน ๕๐ ลบ. ขึ้นไป
๑.๔ วิธีพิเศษ	เกิน ๑ แสนบาท (สำหรับการซื้อเร่งด่วน ซื้อมเพิ่ม Repeat Order และ ฯลฯ)	หัวหน้าส่วนราชการ (ไม่เกิน ๒๕ ลบ.) ปลัดกระทรวง (เกิน ๒๕ ลบ. แต่ไม่เกิน ๕๐ ลบ.) รัฐมนตรีเจ้าสังกัด (เกิน ๕๐ ลบ.)	เกิน ๒ แสนบาท	เลขาธิการ	ไม่กำหนดวงเงิน	เห็นชอบจากประธานกรรมการ (เกินกว่า ๒๐ ลบ. แต่ไม่เกิน ๕๐ ลบ.)	ไม่ระบุวิธีและวงเงิน	เลขาธิการ โดยความเห็นชอบจาก กสทช. เกิน ๕๐ ลบ. ขึ้นไป
๑.๕ วิธีกรณีพิเศษ	ไม่ระบุวงเงิน (ซื้อจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ)	ไม่จำกัดวงเงิน (หัวหน้าส่วนราชการ)	-	-	-	-	-	-
๑.๖ วิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์	ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด	-	-	-	-	-	-	-
๒. วิธีจ้างที่ปรึกษา								
๒.๑ วิธีตกลง	หมายเหตุ	ตามหมายเหตุ**	ไม่กำหนดวงเงิน***	เลขาธิการ	ไม่กำหนดวงเงิน	เลขาธิการ	ไม่ระบุวิธีและวงเงิน	เลขาธิการ
๒.๒ วิธีคัดเลือก	ไม่กำหนดวงเงิน	-	-	-	-	-	-	-

ที่มา: (๑) ระเบียบสำนักนายกฯ ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (๒) ระเบียบ กทช. ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.๒๕๔๘

(๓) ระเบียบ กทช. ว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๐ (๔) ระเบียบ กสทช. ว่าด้วยการพัสดุ ๒๕๕๘

* ไม่เกิน ๑ แสนบาทหรือเคยทราบหรือเคยเห็นความสามารถหรือผลงานแล้ว หรือทำงานต่อเนื่อง หรือวิธีคัดเลือกไม่เหมาะสม และเป็นการจ้างไม่เกิน ๒ ล้านบาท

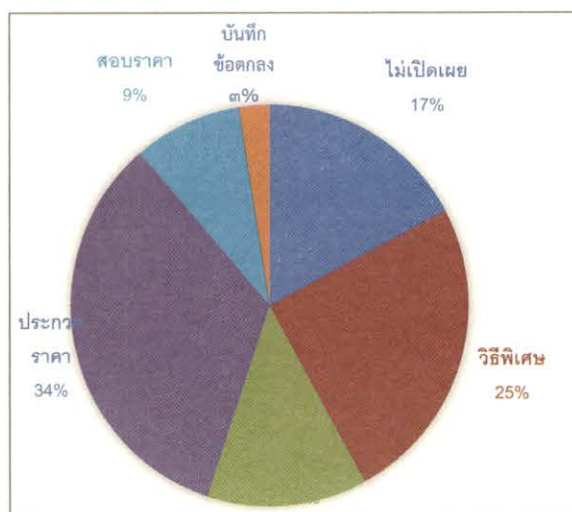
** หัวหน้าส่วนราชการ (ไม่เกิน ๕๐ ลบ.) ปลัดกระทรวง (เกิน ๕๐ ลบ. แต่ไม่เกิน ๑๐๐ ลบ.) รัฐมนตรีเจ้าสังกัด (เกิน ๑๐๐ ลบ.)

*** เคยทราบหรือเคยเห็นความสามารถหรือผลงานแล้ว และเป็นผู้ให้บริการที่เชื่อถือได้ กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงาน กสทช. กำหนด

สำนักงาน กสทช. ควรกำหนดหลักเกณฑ์ หรือวิธีปฏิบัติเพิ่มเติมในการใช้ระเบียบ กสทช. ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อให้เป็นแนวทางแก่ผู้ปฏิบัติในการใช้ระเบียบใหม่นี้ตามเจตนารมณ์ของการออกระเบียบ รวมทั้งติดตามประเมินผลการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบใหม่นี้อย่างน้อยทุกไตรมาส

สัดส่วนของวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง จากการสำรวจการจัดซื้อจัดจ้างโครงการวงเงินตั้งแต่ ๔.๘ ล้านบาทขึ้นไป รวมทั้งโครงการจากการทำบันทึกข้อตกลงในทุกวงเงิน จำนวนทั้งสิ้น ๑๑๓ โครงการ สำนักงาน กสทช. ใช้วิธีพิเศษมากที่สุด คือ ๓๓ โครงการ รองลงมาคือวิธีประกวดราคา จำนวน ๒๒ โครงการ อย่างไรก็ตามหากพิจารณาตามวงเงินแล้ว วิธีการที่มีวงเงินมากที่สุดคือวิธีประกวดราคา วงเงินตามสัญญา ๔๐๗ ล้านบาท รองลงมาคือวิธีพิเศษวงเงินตามสัญญา ๓๐๑ ล้านบาท ดังรูปที่ ๓-๓ สัดส่วนวงเงินตามสัญญาของโครงการตั้งแต่ ๔.๘ ล้านบาท แยกตามวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง สำหรับในส่วนที่ไม่ได้

เปิดเผยสัดส่วนร้อยละ ๑๗ นั้นเป็นการจัดซื้อจัดจ้างในเดือนมกราคมและกุมภาพันธ์ ซึ่งไม่ได้บ่งบอก



วิธีการ มีวงเงินในสัญญา ๒๐๗ ล้านบาท

รูปที่ ๓-๓ สัดส่วนวงเงินตามสัญญาของโครงการตั้งแต่ ๔.๘ ล้านบาท แยกตามวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง

การทำสัญญาด้วยบันทึกข้อตกลงกับบริษัทเอกชน สำนักงาน กสทช. ได้ทำสัญญาด้วยวิธีบันทึกข้อตกลงกับองค์กรต่าง ๆ จำนวน ๖ สัญญา ด้วยวงเงินประมาณ ๓๐ ล้านบาท โดย ๕ ใน ๖ สัญญานั้น อยู่ในหมวดหมู่งานเช่าและงานจ้าง โดยคู่บันทึกข้อตกลงกับสำนักงาน กสทช. เป็นบริษัทเอกชนทั้งสิ้น ซึ่งสำนักงาน กสทช. น่าจะได้ใช้การทำสัญญามากกว่าการทำบันทึกข้อตกลง ทั้งนี้ สำนักงาน กสทช. ควรกำหนดหลักเกณฑ์ หรือวิธีปฏิบัติ ในการเลือกใช่วิธีบันทึกข้อตกลงในการผูกพันข้อสัญญาด้วย

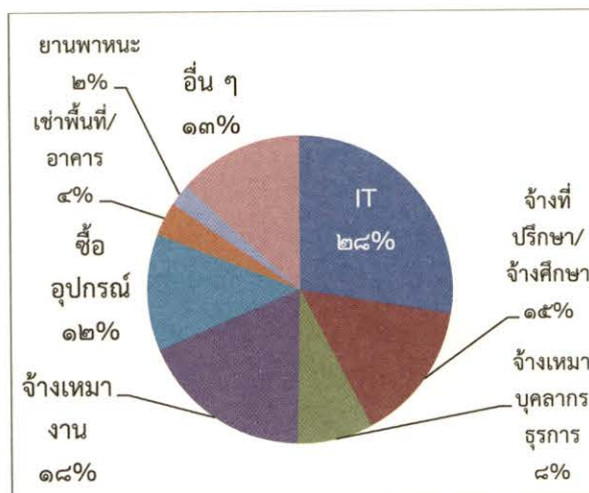
การจ้างที่ปรึกษามีช่วงวงเงินในสัญญาที่กว้างมาก การจ้างที่ปรึกษานั้น ส่วนใหญ่สำนักงาน กสทช. ใช้วิธีตกลงกับผู้รับจ้างรายหนึ่งรายใด ซึ่งเป็นผู้มีความน่าเชื่อถือ มีความสามารถ และมีผลงานในเรื่องนั้น ๆ อย่างไรก็ตามได้พบว่าวงเงินตามสัญญาที่ได้จากวิธีตกลงราคามีช่วงความกว้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจ้างที่ปรึกษา ซึ่งสำนักงาน กสทช. ไม่ได้เปิดเผยหลักเกณฑ์หรือกรอบในการตกลงราคา

การใช้วิธีพิเศษในการจ้างเหมาบุคลากรธุรการ สำนักงาน กสทช. มักใช้วิธีพิเศษในการจ้างเหมาบุคลากรธุรการ เข้ามาทำงานในสายงานต่าง ๆ ทั้งที่งานธุรการนั้นเป็นงานสนับสนุนทั่วไปที่ไม่ได้ใช้ความเชี่ยวชาญหรือทักษะที่ต้องได้รับการศึกษาอบรมด้วยหลักสูตรเฉพาะอย่างเช่นสำหรับ วิศวกร นิติกร หรือนักวิชาชีพบัญชี เป็นต้น ซึ่งบุคลากรด้านธุรการนั้นสามารถหาได้ทั่วไปในตลาดแรงงานและปัจจุบันมีการแข่งขันที่สูงจากผู้ให้บริการหลากหลาย ซึ่งสำนักงาน กสทช. น่าจะเลือกใช้วิธีประกวดราคาหรือสอบราคาเพื่อให้เกิดการแข่งขันกันด้านราคามากกว่าวิธีพิเศษ

การใช้วิธีพิเศษในงานประชาสัมพันธ์ งานประชาสัมพันธ์ ซึ่งมีความจำเป็นต้องดำเนินการให้ทันต่อสถานการณ์และมีระยะเวลาดำเนินการอันจำกัด ส่วนใหญ่ สำนักงาน กสทช. ได้ใช้วิธีพิเศษ

สัดส่วนตามประเภทงาน หากจำแนกตามประเภทงานพบว่าโครงการที่มีการซื้อหรือการจ้างมากที่สุด ๓ อันดับแรก ได้แก่ งานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศร้อยละ ๒๘ งานด้านจ้างเหมาร้อยละ ๑๘ และงานจ้างที่ปรึกษาร้อยละ ๑๕ ตามรูปที่ ๓-๔ และพบว่าบริษัทที่เป็นคู่สัญญากับ สำนักงาน กสทช.

ด้วยจำนวนโครงการมากที่สุด ๒ อันดับแรก ได้แก่ บริษัทด้าน เทคโนโลยีสารสนเทศ ที่บริษัทเดียวรับจ้างงานจำนวน ๗ โครงการด้วยวงเงินตามสัญญา ๘๖,๕๘๙,๖๘๕.๔๐ บาท และบริษัทด้านจ้างเหมาบุคลากร ที่บริษัทเดียวรับจ้างงานจำนวน ๖ โครงการด้วยวงเงินตามสัญญา ๕๘,๑๘๐,๐๓๐.๒๐ บาท



รูปที่ ๓-๔ สัดส่วนวงเงินตามสัญญาของโครงการตั้งแต่ ๔.๘ ล้านบาทขึ้นไป แยกตามประเภทงาน

สัดส่วนตามภารกิจ เป็นที่น่าสังเกตว่า สำนักงาน กสทช. ได้เน้นการจัดซื้อจัดจ้างสำหรับการกิจบริหารองค์กรและประชาสัมพันธ์ทั่วไปซึ่งมีอัตราส่วนตามวงเงินในสัญญาถึงร้อยละ ๖๘ ในขณะที่ภารกิจหลักได้แก่การบริหารคลื่นความถี่มีอัตราส่วนเพียงร้อยละ ๕ การกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์มีอัตราส่วนร้อยละ ๘ และการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมมีอัตราส่วนร้อยละ ๑๙ โดยถึงแม้ว่าการประชาสัมพันธ์มีส่วนเกี่ยวข้องกับภารกิจการกำกับดูแลก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ส่งผลโดยตรงต่อการดำเนินการตามยุทธศาสตร์สำหรับภารกิจทั้งสามนี้ในอัตราที่เหมาะสม

สัดส่วนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีประกวดราคาและสอบราคาหลังจากที่ระเบียบ กสทช. ว่าด้วยการพัสดุมีผลบังคับใช้ ถึงแม้มีข้อกำหนดไว้ว่า “การพัสดุใดที่อยู่ระหว่างดำเนินการและยังไม่แล้วเสร็จในวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ ให้ดำเนินการต่อไปตามระเบียบที่ใช้อยู่เดิมจนกว่าจะดำเนินการแล้วเสร็จ” แต่จากการพิจารณาวิธีการซื้อและการจ้างหลังจากวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๘ พบว่าจากการซื้อและการจ้างที่มีวงเงินตั้งแต่ ๔.๘ ล้านบาทขึ้นไป มีจำนวนทั้งสิ้น ๓๖ รายการนั้น สำนักงาน กสทช. ได้ดำเนินการด้วยวิธีประกวดราคาจำนวน ๑๒ โครงการ คิดเป็นร้อยละ ๕๓ ตามวงเงินในสัญญา วิธีพิเศษจำนวน ๑๓ โครงการ คิดเป็นร้อยละ ๒๘ ตามวงเงินในสัญญา วิธีตกลงราคาจำนวน ๑๒ โครงการ คิดเป็นร้อยละ ๑๑ ตามวงเงินในสัญญา และวิธีสอบราคาจำนวน ๕ โครงการ คิดเป็นร้อยละ ๘ ตามวงเงินในสัญญา จากข้อมูลดังกล่าวสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นของวิธีประกวดราคาจากร้อยละ ๓๔ เป็น ร้อยละ ๕๓ เป็นสัญญาณเริ่มต้นที่ดีของการส่งเสริมการแข่งขันในการจัดซื้อจัดจ้าง ที่ต้องมีการติดตามประเมินผลการใช้ระเบียบใหม่นี้อย่างใกล้ชิดต่อไป

ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะต่อระเบียบ กสทช. ว่าด้วยการพัสดุ ๒๕๕๘

ไม่ชัดเจนเรื่องวิธีการจัดซื้อจัดจ้างและวงเงิน ระเบียบ กสทช. ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้นำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น

ถือว่าเป็นเจตนารมณ์ที่ดีในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานการจัดซื้อจัดจ้างโดยเปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม ซึ่งสอดคล้องกับระเบียบของสำนักงานกฤษฎีกา ที่มีการแก้ไขปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้างโดยใช้งบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าต่อการใช้จ่ายของรัฐบาล

จากการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภายหลังการออกระเบียบ กสทช. ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๕๘ (ระหว่างเดือนกันยายน – ธันวาคม ๒๕๕๘) พบว่าวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างสูงกว่าวิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม การที่ระเบียบ กสทช. พ.ศ. ๒๕๕๘ ไม่ระบุวิธีและวงเงินที่ชัดเจน รวมทั้งการให้ กสทช. มีอำนาจยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบ กสทช. ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๕๘ (ข้อ ๕) นั้น อาจไม่เหมาะสมตามหลักธรรมาภิบาล

การผ่อนผันหรือยกเว้น การกำหนดให้ กสทช. มีอำนาจอนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผัน ไม่ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ กสทช. พ.ศ. ๒๕๕๘ (ข้อ ๕) นั้น ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่มีแนวทางปฏิบัติในเรื่องการผ่อนผันหรือยกเว้น ในกรณีที่สำนักงาน กสทช. ต้องการยกเว้นควรปฏิบัติตามขั้นตอนควรเขียนว่ามีข้อยกเว้นกี่ข้อ เรื่องอะไรบ้าง

การพัสดุที่อยู่ระหว่างดำเนินการและยังไม่แล้วเสร็จ คณะอนุกรรมการฯ มีความเห็นวาระระเบียบ กสทช. ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๓ และ ข้อ ๑๑ ยังมีข้อความที่ยังมีความขัดแย้งกันเอง ในประเด็นการยกเลิกระเบียบ กทช. ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๘ และระเบียบ กทช. ว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงเสนอแนะให้ กสทช. ปรับปรุงแก้ไขระเบียบเพื่อให้เกิดความชัดเจนทั้งวิธีการจัดซื้อจัดจ้างและวงเงิน รวมทั้งอาจนำส่วนนี้ไปกำหนดไว้เป็นบทเฉพาะกาล

จากการตรวจสอบข้อมูลจากเว็บไซต์ของ สำนักงาน กสทช. พบว่ามีการระบุวิธีการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีบันทึกข้อตกลงซึ่งไม่มีอยู่ในระเบียบว่าด้วยการพัสดุของ กสทช. เสนอให้มีการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง ให้เป็นปัจจุบันและครบถ้วน

๓.๒.๔ การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล

การแบ่งส่วนงานภายใน สำนักงาน กสทช. ได้ออกระเบียบ กสทช. ว่าด้วยการแบ่งส่วนงานภายในของสำนักงาน กสทช. พ.ศ. ๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๗ โดยได้แบ่งส่วนงานภายในสำนักงาน กสทช. ออกเป็น ๕ สายงานดังแสดงไว้ในตารางที่ ๓-๗ ซึ่งประกอบด้วยสำนักจำนวนทั้งสิ้น ๔๗ สำนัก สำนักงาน กสทช. ภาค จำนวน ๔ สำนักงาน ส่วนงานตามระเบียบนี้จำนวน ๒ ส่วนงาน และสถาบันจำนวน ๑ สถาบัน

สำนักงาน กสทช. ได้กำหนดส่วนงานภายในสำนัก สำนักงาน กสทช. ภาค สถาบัน และสำนักงานกองทุนฯ และอำนาจหน้าที่ตามบัญชีแนบท้ายคำสั่งสำนักงาน กสทช. ที่ ๕๙๕/๒๕๕๗ โดยใช้วิธีการกำหนดให้แต่ละสำนักประกอบด้วย ๔ ส่วน และ ๑ งานอำนวยการ เท่ากันหมดทุกสำนัก ทำให้มีจำนวนส่วนทั้งสิ้น ๒๐๘ ส่วน และงานอำนวยการจำนวน ๕๑ งาน

สำนักงาน กสทช. ได้จัดองค์กรด้วยวิธีการถ่วงเฉลี่ยให้สำนักหรือเทียบเท่าจำนวน ๕๔ สำนักมีอัตรากำลังเฉลี่ยจำนวน ๒๕ อัตราต่อสำนัก ทำให้ได้กรอบอัตราประมาณ ๑,๓๕๐ อัตรา อย่างไรก็ตาม สำนักงาน กสทช. ได้ขออนุมัติงบประมาณต่อ กสทช. สำหรับปี ๒๕๕๘ ไว้ ๑,๒๐๐ อัตรา จากการตรวจสอบไม่พบว่ามีวิธีที่เป็นระบบในการกำหนดอัตรากำลัง

ตารางที่ ๓-๗ การแบ่งส่วนงานภายใน สำนักงาน กสทช. และจำนวนบุคลากร

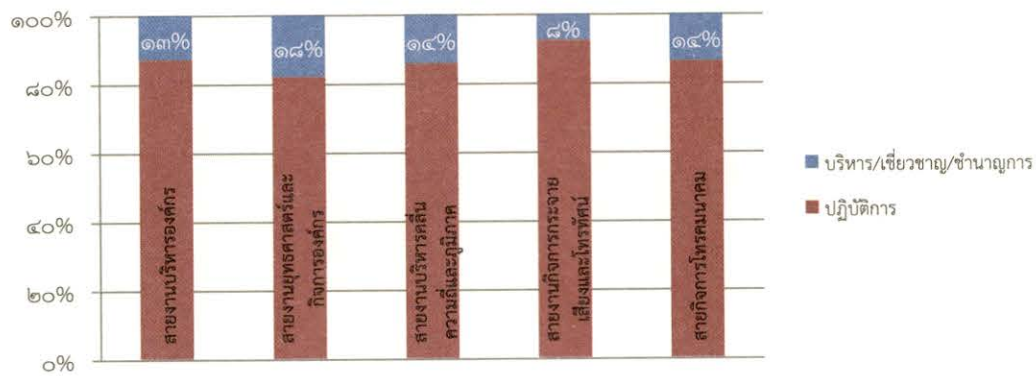
		ระเบียบฯ การแบ่งส่วนงาน ๒๕๕๗				บัญชีฯ การกำหนด ส่วนงานภายใน		จำนวนบุคลากร ณ ๖ ต.ค. ๒๕๕๘											
		สำนัก	สำนักงาน กสทช. ภาค	ส่วน งาน	สถาบัน	ส่วน	งาน อำนวยความสะดวก	เลขานุการ	บ๑	ช๑	บ๒	ช๒	บ๓	ช๓	ก๑	ก๒	ก๓	ลูกจ้าง	รวม
๑	สายงานบริหารองค์กร	๔		๒		๑๖	๖		๑		๒	๒	๑๒	๑	๓๗	๓๑	๔๒	๑๓	๑๔๑
๒	สายงานยุทธศาสตร์และกิจการ องค์กร	๖			๑	๒๘	๗		๑		๔	๓	๒๐	๓	๓๙	๕๕	๔๐	๙	๑๗๔
๓	สายงานบริหารคดีความและ ภูมิภาค	๕	๔			๓๖	๘		๑		๙	๑	๒๗	๐	๑๑๔	๓๖	๗๐	๑๑	๒๖๙
๔	สายงานกิจการกระจายเสียงและ โทรทัศน์	๑๖				๖๔	๑๕		๐		๑๒	๐	๖	๑	๙๐	๘๖	๕๓	๔	๒๕๒
๕	สายกิจการโทรคมนาคม	๑๖				๖๔	๑๕		๑		๑๔	๐	๒๙	๐	๑๐๕	๘๑	๖๙	๒๕	๓๒๔
๖	เลขานุการ กสทช.							๑											๑
๗	ผู้เชี่ยวชาญพิเศษ							๓											๓
		๔๗	๔	๒	๑	๒๐๘	๕๑	๑	๔	๓	๔๑	๖	๙๔	๕	๓๘๕	๒๘๙	๒๗๔	๖๒	๑๑๖๔

อัตรากำลัง สำนักงาน กสทช. มี บุคลากรที่เป็นพนักงานและลูกจ้าง ณ วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๘ มีจำนวนรวมทั้งสิ้น ๑,๑๖๔ คน ลดลงจาก ๑,๓๔๑ คนในปี ๒๕๕๗ (Error! Not a valid bookmark self-reference.) โดยที่อัตรากำลังที่ได้รับอนุมัติจาก กสทช. มีจำนวน ๑,๒๐๐ อัตรา ทั้งนี้ไม่ได้รวมจำนวนบุคลากรที่ได้จากการจ้างเหมาบริการ ซึ่งไม่สามารถทราบจำนวนได้

ตารางที่ ๓-๘ จำนวนบุคลากรและรายจ่ายบุคลากรในช่วง ๓ ปีที่ผ่านมา

รายการ	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘
จำนวนบุคลากร (คน)	๑,๐๘๓	๑,๓๔๑	๑,๑๖๔
อัตราส่วน ผู้บริหาร/ผู้เชี่ยวชาญ/ผู้ชำนาญการ ต่อบุคลากรทั้งหมด	๑๑ %	๙ %	๑๕ %
รายจ่ายบุคลากร สำนักงานฯ (ล้านบาท)	๙๘๕	๙๓๘	๑,๐๘๘
รายจ่ายบุคลากร สำนักงานฯ ต่อ คน (ล้านบาท)	๐.๙๑	๐.๗๐	๐.๙๓

สำหรับอัตราส่วนของ ผู้บริหาร/ผู้เชี่ยวชาญ/ผู้ชำนาญการ มีจำนวนคิดเป็นร้อยละ ๑๕ ของบุคลากรทั้งหมด ซึ่งอัตรานี้ได้เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๕๗ ร้อยละ ๙ และจากปี ๒๕๕๖ ร้อยละ ๑๑ โดย รูปที่ ๓-๕



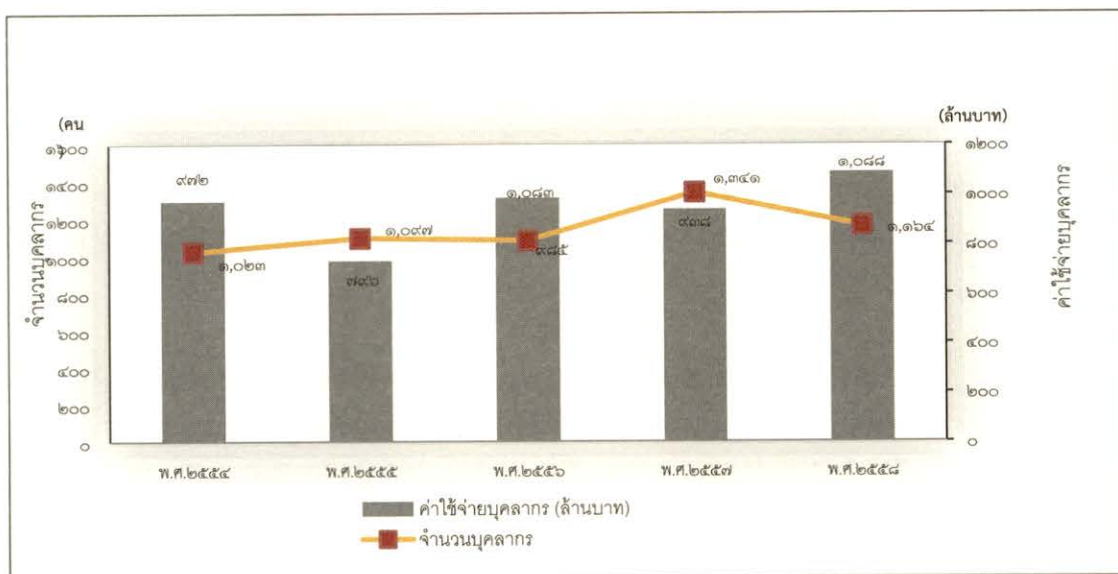
รูปที่ ๓-๕ อัตราส่วนของผู้บริหาร/ผู้เชี่ยวชาญ/ผู้ชำนาญการ ในแต่ละสายงาน

แสดงแผนภูมิของอัตราส่วนนี้ในแต่ละสายงาน โดยสายงานยุทธศาสตร์และกิจการองค์กรมีอัตราส่วนนี้รวมกันมากที่สุดที่ร้อยละ ๑๓ และสายงานกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ มีอัตราส่วนน้อยที่สุดที่ร้อยละ ๘

การเสียสมดุลของสัดส่วนบุคลากร อัตราส่วนของจำนวน ผู้บริหาร ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ชำนาญการ ต่อจำนวนบุคลากรทั้งหมดของแต่ละสายงานนั้นมีความแตกต่างกันอย่างมาก โดยอยู่ในช่วงตั้งแต่ร้อยละ ๘ ถึงร้อยละ ๑๘ และเป็นที่น่าสังเกตว่าสายงานยุทธศาสตร์และกิจการองค์กรมีอัตราส่วนนี้สูงกว่าสายงานอื่น ๆ อยู่ที่ร้อยละ ๑๘ ในขณะที่สายงานในกระบวนการหลัก ได้แก่ สายงานกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์มีอัตราส่วนนี้ต่ำกว่าสายงานอื่น ๆ โดยอยู่ที่เพียงร้อยละ ๘ ซึ่งสำนักงาน กสทช. จึงจำเป็นต้องดำเนินการวิเคราะห์และประเมินค่าจ้างงานของงานต่าง ๆ ในองค์กร รวมทั้งวิเคราะห์อัตรากำลังโดยละเอียดตามหลักการของการจัดโครงสร้างองค์กรและงาน และวางแผนบุคลากร เพื่อการจัดองค์กรให้มีความเหมาะสมตามกรอบของวิธีการ Rightsizing ต่อไปด้วย

ในช่วง ๓ ปีที่ผ่านมา สำนักงาน กสทช. ได้ลดจำนวนลูกจ้างลงอย่างต่อเนื่องจาก ๓๘๗ คน ในปี ๒๕๕๖ เป็น ๑๐๖ คน ในปี ๒๕๕๗ และเหลือเพียง ๖๒ คน ในปี ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นการปรับสถานะ และมาตรฐานของบุคลากรที่จะเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ รวมทั้งลดความเหลื่อมล้ำของค่าตอบแทนและสวัสดิการ ที่จะสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับองค์กรได้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้สำนักงาน กสทช. ต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของงาน หน้าที่ความรับผิดชอบ ตลอดจนคุณสมบัติของผู้ที่จะสรรหาเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในงานทุกงาน เพื่อให้สามารถจัดคนลงให้ตรงกับงานได้อย่างเหมาะสม

รายจ่ายบุคลากรเพิ่มขึ้น ถึงแม้ว่าจำนวนบุคลากรในปี ๒๕๕๘ จะลดลงจากปี ๒๕๕๗ ร้อยละ ๑๓ แต่รายจ่ายต่อคนได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญถึงร้อยละ ๓๓ รูปที่ ๓-๖

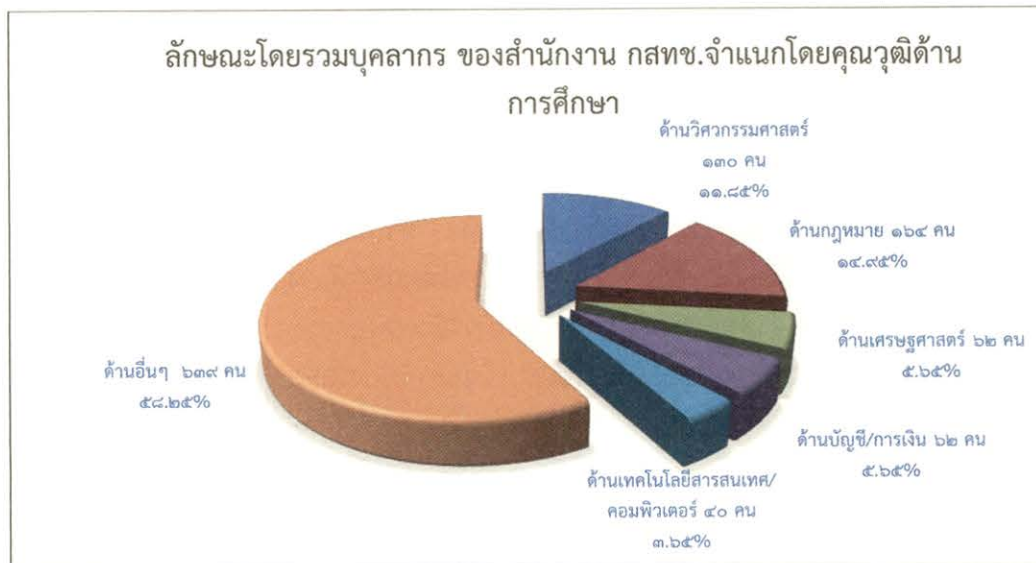


ที่มา: ข้อมูลจากรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของ กสทช. ข้อมูล ณ วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๘

รูปที่ ๓-๖ ค่าใช้จ่ายและจำนวนบุคลากรของสำนักงาน กสทช. ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๘

ลักษณะโดยรวมของบุคลากร (Workforce Profile)* ไม่เหมาะสมกับงานกำกับดูแล แสดงให้เห็นว่าสำนักงาน กสทช. มีพนักงานที่มีคุณวุฒิการศึกษาด้านอื่น ๆ สูงอย่างมีนัยสำคัญ เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมโดยทั่วไป จะมีพนักงานที่มีความรู้ด้านวิศวกรรมศาสตร์ กฎหมาย และเศรษฐศาสตร์เป็นหลัก สำนักงาน กสทช. ควรมีการทบทวนลักษณะโดยรวมของบุคลากร (Workforce Profile) อาทิตะดับการศึกษา อายุตัว ประเภทพนักงาน เป็นต้น รวมทั้งทบทวนแผนบริหารและพัฒนาบุคลากรในภาพรวมเป็นประจำทุกปี เพื่อให้มีความเหมาะสมกับความต้องการขององค์กรในปัจจุบันและอนาคต ดังรูปที่ ๓-๗

* ความสำคัญของลักษณะโดยรวมของบุคลากร (๑) ใช้ในการวางแผนอัตรากำลังพล และสมรรถนะของผู้ปฏิบัติงาน (๒) ใช้ในการสรรหาบุคลากรใหม่ หรือการทบทวนผลการดำเนินการขององค์กรประจำปี (๓) ใช้ในการสำรวจความพึงพอใจและความผูกพันของบุคลากร



ที่มา : สำนักทรัพยากรบุคคล (บย.) ข้อมูล ณ วันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๙

หมายเหตุ ไม่รวมพนักงานจ้างเหมาบริการ

รูปที่ ๓-๗ แสดงลักษณะโดยรวมของบุคลากร (Workforce Profile) ของ สำนักงาน กสทช. ปี พ.ศ. ๒๕๕๘

โครงสร้างองค์กรไม่สะท้อนการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรม ตามผังโครงสร้างของสำนักงาน กสทช. มีหน่วยงานในระดับสำนักที่รับผิดชอบงานด้านกฎหมายแยกกันทั้ง ๓ สายงานอย่างเป็นอิสระ คือ สำนักกฎหมายกระจายเสียงและโทรทัศน์ สำนักบริหารคดีและนิติการ และสำนักกฎหมายโทรคมนาคม อาจทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นการกิจหลักของ กสทช. รวมทั้งไม่เหมาะสมในการแก้ปัญหาการกำกับดูแลซึ่งควรบูรณาการทั้ง ๓ สายงาน เนื่องจากในปัจจุบันทั้ง ๓ กิจการ (ได้แก่ กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม) ได้มีการหลอมรวมบริการและโครงสร้างพื้นฐาน (Convergence) จึงไม่สามารถแยกการกำกับดูแลออกจากกันได้ เพื่อให้สำนักกฎหมายทั้ง ๓ สำนักที่มีอยู่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และสามารถกำกับดูแลกิจการที่มีลักษณะการหลอมรวม รวมทั้งความก้าวหน้าทางสายอาชีพของนักกฎหมาย จึงเห็นควรให้มีการทบทวนโครงสร้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนั้น โครงสร้างการบริหารงานบางส่วนของสำนักงาน กสทช. โดยเฉพาะในระดับปฏิบัติการยังการทำงานที่ลักลั่น เช่น สถาบันพัฒนาบุคลากรและวิชาการกับสำนักพัฒนาบุคลากรในกิจการโทรคมนาคม ควรมีการทบทวนความซ้ำซ้อนของหน่วยงานระดับปฏิบัติการที่มีความรับผิดชอบในการพัฒนาบุคลากร เพื่อความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพของต้นทุนการดำเนินการ

ขาดการวางแผนบุคลากร การสรรหาและพัฒนาบุคลากรเป็นไปตามความต้องการของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งเป็นการตอบสนองหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานเป็นหลัก แต่ไม่พบว่ามีวางแผนด้านบุคลากรในภาพรวมขององค์กร ซึ่งเป็นการตอบสนองต่อยุทธศาสตร์องค์กร เช่น การวางแผนด้านบุคลากร (Workforce Planning) เพื่อหาบุคลากรให้เหมาะสมกับความต้องการขององค์กรในอนาคต ทั้งอัตรากำลังบุคลากรและขีดความสามารถ การวางแผนด้านบุคลากรที่ดีจะช่วยให้

องค์กรแก้ปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังและทักษะที่เหมาะสมของบุคลากรในการปฏิบัติงาน นอกจากนั้น พบว่ามีโครงการและกิจกรรมภายใต้แผนงานตามแผนยุทธศาสตร์ สำนักงาน กสทช. พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๕๙ แต่ไม่พบว่ามีแผนยุทธศาสตร์ด้านทรัพยากรบุคคล (HR Strategy) หรือแผนด้านทรัพยากรบุคคลในภาพรวม (HR Plan)

ขาดแผนสืบทอดตำแหน่ง สำนักงาน กสทช. ยังไม่สามารถสรรหาบุคลากรเพื่อแต่งตั้งเป็น รองเลขาธิการ สายงานกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ได้ ซึ่งเป็นสายงานในกระบวนการหลัก และเป็นงานที่สำคัญต่อการกิจของสำนักงาน กสทช. ที่ต้องมีบุคลากรที่มีศักยภาพมาปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา นอกจากนั้น สำนักงาน กสทช. ยังขาดบุคลากรในระดับ บ๓ ที่จะต้องมาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง ผู้อำนวยการส่วนที่มีตำแหน่งว่างอยู่เป็นจำนวนมาก โดยสำนักงาน กสทช. ก็ไม่สามารถพัฒนาพนักงานระดับ ก๑ ให้มีคุณสมบัติเพียงพอต่อการเลื่อนขั้นขึ้นมาปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างทันเวลา โดยจะเห็นได้ว่าปัจจุบันมี บ๓ อยู่เพียง ๙๔ คน แต่มีตำแหน่งผู้อำนวยการส่วนอยู่ถึง ๒๐๘ ตำแหน่ง ในขณะที่มีจำนวน ก๑ ที่จะต้องพัฒนาขึ้นมาเป็น บ๓ อยู่ถึง ๓๘๕ คน การว่างในระดับผู้อำนวยการส่วนเป็นจำนวนมาก อาจสะท้อนถึงความขาดแคลนบุคลากรที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสม หรือขาดการเตรียมความพร้อมด้านกำลังพลและความรู้ความสามารถในระยะยาว ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการนำผลการดำเนินการของสำนักงาน กสทช.

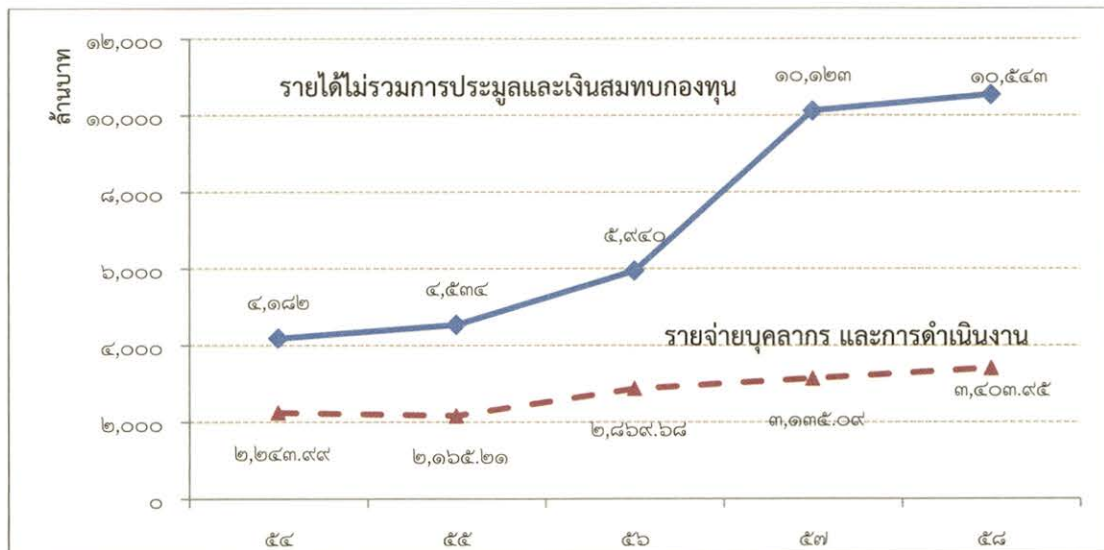
สำนักงานจัดทำหลักสูตรการพัฒนาผู้นำในระดับต่าง ๆ เพื่อให้สามารถทดแทนตำแหน่งที่ว่างลงได้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งให้มีการทบทวนกระบวนการวางแผนสืบทอดตำแหน่ง (Succession Planning) ของตำแหน่งที่สำคัญทั้งผู้บริหารและระดับปฏิบัติการอย่างสม่ำเสมอ อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

๓.๓ การเงินและงบประมาณ

๓.๓.๑ การวิเคราะห์รายได้รายจ่าย

ที่มา: บจ.ทรัสเต็ด รีฟอร์ม

รูปที่ ๓-๘ แสดงแผนภูมิรายได้และรายจ่ายของสำนักงาน กสทช. ในช่วง ๕ ปีที่ผ่านมา โดยแผนภูมิรายได้นั้น แสดงรายได้โดยไม่ได้รวมรายได้จากการประมูลและรายได้เพื่อสมทบเข้ากองทุนวิจัยและพัฒนา เพื่อแสดงรายได้ในสภาพการทำงานปกติ ซึ่งในปี ๒๕๕๘ รายได้ส่วนนี้ได้เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๕๗ ร้อยละ ๔ โดยในปี ๒๕๕๗ ได้เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๕๖ ร้อยละ ๗๐ ซึ่งส่วนใหญ่มาจากรายได้ค่าธรรมเนียมโดยสำนักงาน กสทช. ควรทบทวนค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้เป็นไปตามระเบียบ กสทช. ว่าด้วยหลักการบริหารจัดการงบประมาณ



ที่มา: บจ.ทริสเต็ด รีพอร์ม

รูปที่ ๓-๘ รายได้รายจ่ายของสำนักงาน กสทช. ในช่วง ๕ ปี

อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้อย่างต่อเนื่อง การเพิ่มขึ้นของรายได้นี้เกิดจากการเพิ่มขึ้นของรายได้ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม ซึ่งถ่ายโอนรายได้จากระบบสัมปทานมาสู่ระบบใบอนุญาต และรายได้ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง และใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ ซึ่งมีจำนวนของผู้ประกอบกิจการเพิ่มขึ้น ทำให้มีใบอนุญาตสะสมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงมีข้อสังเกตว่าค่าธรรมเนียมดังกล่าวน่าจะอยู่ในอัตราที่สูงเกินไป

การเติบโตของรายได้ไม่มีความเหมาะสมสำหรับองค์กรกำกับดูแลที่เก็บรายได้จากผู้ที่ถูกกำกับดูแล โดยสำนักงาน กสทช. ต้องกำหนดรายได้ตามต้นทุนที่แท้จริงของการกำกับดูแล ที่ต้องดำเนินการวิเคราะห์เพื่อนำมาปรับเปลี่ยนอัตราค่าธรรมเนียมให้เหมาะสมตามมาตรา ๔๒ และ มาตรา ๔๕ ที่กำหนดให้ กสทช. ต้องกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงรายจ่ายในการกำกับดูแลแทนที่จะคำนึงถึงรายได้ ซึ่งในช่วง ๕ ปีที่ผ่านมา สำนักงาน กสทช. ได้ใช้วิธีกำหนดงบประมาณรายจ่ายแบบสมดุลหรือเกินดุลที่ได้อ้างอิงรายได้เป็นกรอบในการกำหนดงบประมาณโดยรวม

ข้อกำหนดในการปรับลดค่าธรรมเนียม อัตราการเติบโตของรายได้อย่างต่อเนื่องนี้ได้เข้าเงื่อนไขข้อ (๑๐) ของระเบียบ กทช. ว่าด้วยหลักการบริหารจัดการงบประมาณ (Budget Management) ที่กำหนดให้การจัดเก็บรายได้สะท้อนต้นทุนในการบริหารจัดการและการกำกับดูแลตามภาระหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยหากปรากฏว่ามีเงินสดคงเหลือจากการจัดเก็บรายได้ค่าธรรมเนียม ให้พิจารณาปรับลดค่าธรรมเนียมให้สะท้อนต้นทุนให้มีความเหมาะสมขึ้นในปีถัดไป และให้จัดรับฟังความคิดเห็นของผู้ประกอบกิจการและรับใบอนุญาตพิจารณา ซึ่งได้ถึงเวลาที่ กสทช. ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดนี้

สำนักงาน กสทช. ต้องควบคุมการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายในแต่ละปีให้อยู่ในอัตราที่เหมาะสมกับต้นทุนการกำกับดูแลที่แท้จริง สำหรับแผนภูมิรายจ่ายใน ที่มา: บจ.ทริสเต็ด รีพอร์ม

รูปที่ ๓-๘ นั้น แสดงผลรวมของรายจ่ายบุคลากรกับรายจ่ายการดำเนินงาน ซึ่งเพิ่มขึ้นแบบเส้นตรง ในช่วง ๕ ปีที่ผ่านมา โดยในปี ๒๕๕๘ ได้เพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ ๙ การเพิ่มขึ้นส่วนใหญ่เกิดจากรายจ่ายบุคลากรที่ได้เพิ่มขึ้นร้อยละ ๒๘ ถึงแม้ว่าจำนวนพนักงานและลูกจ้างลดลง

การรับรู้และกระบวนการเรียกเก็บเงินจากลูกหนี้ สำนักงาน กสทช. ไม่ได้รับรู้ลูกหนี้ ค่าธรรมเนียม รวมทั้งลูกหนี้ตามมาตรา ๘๔ ที่รัฐวิสาหกิจต้องนำส่งรายได้จากการสัมปทานให้ สำนักงาน กสทช. ซึ่งต้องปรากฏในงบดุลเป็นลูกหนี้ในทรัพย์สินหมุนเวียนตามเกณฑ์คงค้าง และต้องรับรู้ลูกหนี้เป็นรายได้ในงบรายได้รายจ่าย ซึ่งทำให้งบแสดงฐานะทางการเงินของ สำนักงาน กสทช. มีความคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง นอกจากนี้ สำนักงาน กสทช. ยังไม่มีการบริหารจัดการ กำหนดเวลา การชำระค่าธรรมเนียมของผู้ประกอบกิจการเพื่อการลงบัญชีลูกหนี้ที่จะต้องมีการติดตามหนี้อย่างเป็นระบบ โดยยังไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานและกระบวนการทำงานเพื่อการนี้

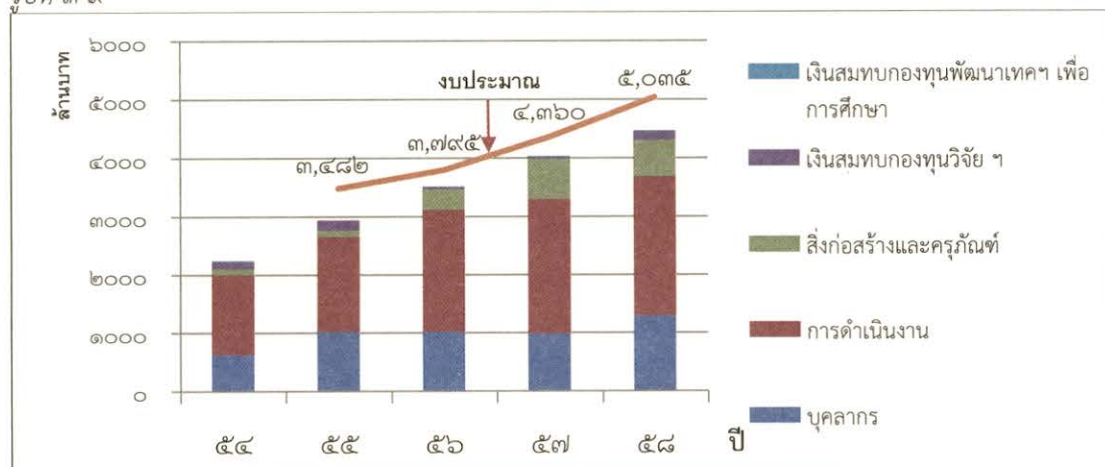
นอกจากนี้รายได้จากการประมูลคลื่นความถี่ย่าน ๑๘๐๐ MHz และ ๙๐๐ MHz ได้ ก่อให้เกิดความเสี่ยงของหนี้สูญ เนื่องจากมีจำนวนที่สูงเกินความคาดหมาย ทำให้เกิดประเด็น ข้อสังเกตของสื่อมวลชนและประชาชนภายหลังการประมูลว่า ผู้ชนะการประมูลจะชำระหนี้ตาม กระบวนการรับใบอนุญาตของสำนักงาน กสทช. ได้หรือไม่ และหากผู้ชนะการประมูลไม่มาชำระหนี้ และรับใบอนุญาต สำนักงาน กสทช. จะบริหารจัดการอย่างไรต่อไป ซึ่งสำนักงาน กสทช. ยังไม่ได้สร้างความกระจ่างชัดเกี่ยวกับการบริหารจัดการความเสี่ยงนี้อย่างเป็นรูปธรรม

๓.๓.๒ อัตราการเบิกจ่ายงบประมาณ

กสทช. ได้อนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๘ ด้วยวงเงินจำนวน ๕,๐๓๕ ล้านบาท เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๗ และได้ปรับงบประมาณระหว่างปีเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๘

จากข้อมูลที่ สำนักงาน กสทช. เปิดเผยบนเว็บไซต์ตามมาตรา ๕๙ (๓) สำนักงาน กสทช. สามารถเบิกจ่ายงบประมาณในปี ๒๕๕๘ ได้อย่างมีประสิทธิภาพคิดเป็นร้อยละ ๘๙ ของงบประมาณ รายจ่าย โดยในช่วง ๔ ปีที่ผ่านมา มีอัตราการเบิกจ่ายที่คงที่อยู่ที่เฉลี่ยร้อยละ ๙๐ ตามรูปที่ ๓-๙: บจ.ทริสเต็ด รีฟอร์ม

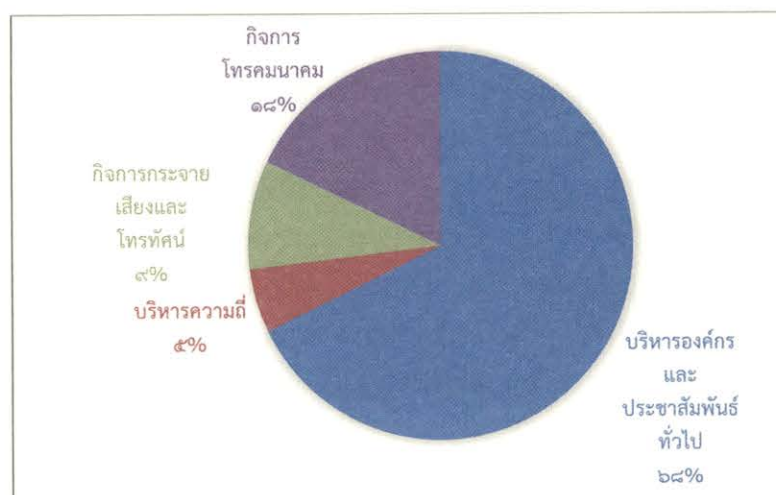
รูปที่ ๓-๙



ที่มา: บจ.ทริสเต็ด รีฟอร์ม

รูปที่ ๓-๙ การเปรียบเทียบการเบิกจ่ายงบประมาณในช่วง ๔ ปีที่ผ่านมา

การเบิกงบประมาณสำหรับภารกิจหลักมีสัดส่วนน้อยเกินไป หากพิจารณาโครงการที่ได้จัดซื้อจัดจ้างภายในปี ๒๕๕๘ วงเงินตั้งแต่ ๔.๘ ล้านบาทขึ้นไป ซึ่งมีทั้งสิ้นจำนวน ๑๑๓ โครงการ พบว่า ภารกิจการบริหารองค์กรและประชาสัมพันธ์ มีสัดส่วนการเบิกจ่ายมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ ๖๘ ส่วนภารกิจการบริหารความถี่ การกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ซึ่งเป็นภารกิจหลักนั้นมีสัดส่วนที่น้อยกว่ามากตาม รูปที่ ๓-๑๐ ซึ่งสำนักงาน กสทช. ควรปรับสัดส่วนการกำหนดงบประมาณและบริหารการเบิกจ่ายสำหรับของภารกิจหลักในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น



รูปที่ ๓-๑๐ สัดส่วนการเบิกจ่ายงบประมาณโครงการแยกตามภารกิจ

๓.๓.๓ การจัดทำงบประมาณ

ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๗ (๒๐) ให้ กสทช. อนุมัติงบประมาณรายจ่ายของสำนักงาน กสทช. รวมทั้งเงินที่จะจัดสรรเข้ากองทุนวิจัยและพัฒนา และมาตรา ๕๗ ให้สำนักงาน กสทช. มีหน้าที่จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงาน กสทช. เพื่อเสนอ กสทช. อนุมัติ ซึ่ง กสทช. และ สำนักงาน กสทช. ได้ดำเนินการด้วยข้อกำหนดในระเบียบที่เกี่ยวข้องจำนวน ๓ ฉบับ ประกอบด้วย

- (๑) ระเบียบคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ว่าด้วยการงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒
- (๒) ระเบียบคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ว่าด้วยหลักการบริหารจัดการงบประมาณ (Budget Management) ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑
- (๓) ระเบียบคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ว่าด้วยหลักการบริหารจัดการงบประมาณ (Budget Management) ของสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

การจัดทำงบประมาณโดยไม่คำนึงถึงแผนปฏิบัติการ สายงานต่าง ๆ ของสำนักงาน กสทช. ไม่ได้นำแผนปฏิบัติการประจำปีที่ตอบสนองต่อแผนแม่บททั้งสาม มาใช้ในกระบวนการจัดทำงบประมาณ ทำให้การพิจารณางบประมาณของ กสทช. มักขาดรายละเอียดเกี่ยวกับกิจกรรมหรือ

โครงการ รวมทั้งความเชื่อมโยงกับแผนแม่บท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีพิจารณาโอนเปลี่ยนงบประมาณจากหมวดหนึ่งไปสู่อีกหมวดหนึ่งที่มีมูลค่าสูง โดยหากสำนักงาน กสทช. ไม่ได้แสดงแผนการดำเนินโครงการและสถานะด้วยแล้ว ทำให้ กสทช. ต้องใช้ดุลยพินิจเฉพาะบนข้อมูลที่อาจยังไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจได้

ในทางตรงกันข้าม สายงานต่าง ๆ ได้จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีตามงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ แทนที่จะใช้แผนปฏิบัติการเป็นตัวอ้างอิงที่สำคัญในกระบวนการจัดทำและขออนุมัติงบประมาณ โดยตามกรอบของการจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) แล้ว แผนปฏิบัติการเป็นสิ่งอ้างอิงที่สำคัญในการจัดลำดับความสำคัญของงานหรือโครงการต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของ กสทช. ในการจัดสรรงบประมาณให้ตอบสนองการดำเนินการตามภารกิจที่สำคัญก่อน

ต้นทุนการกำกับดูแลการประกอบกิจการที่สูงขึ้นทุกปี งบประมาณรายจ่ายของสำนักงาน กสทช. เป็นองค์ประกอบหนึ่งของต้นทุนการกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม โดยตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ เป็นต้นมา กสทช. ได้อนุมัติงบประมาณรายจ่ายในอัตราที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ ๓,๔๘๒ ล้านบาท ในปี ๒๕๕๕ จนถึง ๕,๐๓๕ ล้านบาทในปี ๒๕๕๘ โดยเพิ่มขึ้นปีละประมาณร้อยละ ๑๐ ถึง ร้อยละ ๑๕ หรือเฉลี่ยประมาณปีละ ๕.๒๒ ล้านบาท ซึ่งแสดงให้เห็นว่าต้นทุนของประเทศในการกำกับดูแลการประกอบกิจการเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ซึ่งน่าจะตั้งเป็นข้อสังเกตได้ว่า ต้นทุนที่แท้จริงขององค์ประกอบนี้ควรเป็นเท่าใด มีตัวแปรอะไรบ้าง และมีวิธีการคาดคะเนหรือมีแบบจำลองในการคำนวณอย่างไร โดยต้นทุนการกำกับดูแลนี้ไม่ควรอยู่ในอัตราที่สูงจนทำให้ผู้บริโภคต้องมารับภาระจากค่าบริการที่ไม่อาจลดลงได้ตามกลไกของการแข่งขันโดยเสรีและอย่างเป็นธรรม

๓.๔ การบริหารกองทุนวิจัยและพัฒนา

สถานะการเงินของกองทุนฯ จากการรายงานกระแสเงินสดของกองทุนฯ ใน (ร่าง) รายงานแสดงประสิทธิภาพและประสิทธิผลกองทุนวิจัยและพัฒนาการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะประจำปี ๒๕๕๘ พบว่ากองทุนมีเงินสดรับ ๙,๒๓๒ ล้านบาท ลดลงร้อยละ ๕๒ จากปี ๒๕๕๗ ซึ่งเงินสดรับกว่าร้อยละ ๙๐ มาจากเงินสมทบกองทุนฯ จากผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมเพื่อจัดให้มีการบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง (USO) กองทุนฯ มีเงินสดจ่าย ๔,๕๗๕ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๕๗ ร้อยละ ๖๓๐ ส่วนใหญ่ที่เพิ่มขึ้นเป็นการจ่ายสำหรับโครงการสนับสนุนให้ประชาชนได้รับชมโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลอย่างทั่วถึง

อัตราการเบิกจ่ายเงินกองทุนเมื่อเทียบกับแผนงบประมาณ หากพิจารณาด้วยเกณฑ์คงค้างกองทุนฯ สามารถรับรู้รายจ่ายได้ ๔,๙๔๑ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๙๘ ของงบประมาณรายจ่าย ๕,๐๓๕ ล้านบาท ประกอบด้วย รายจ่ายโครงการต่อเนื่องประจำปี ๒๕๕๖ และปี ๒๕๕๗ ที่ต้องผูกพันมาในปี ๒๕๕๘ รับรู้ได้จำนวน ๔๐ ล้านบาท จากเป้าหมาย ๔๘ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๘๓ และรายจ่ายโครงการใหม่ที่รับรู้ได้ในปี ๒๕๕๘ รับรู้ได้ ๔,๙๐๑ ล้านบาท จากเป้าหมาย ๔,๙๔๑ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๙๘

ฐานะทางการเงินและการบรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุน กองทุนฯ ได้แสดงฐานะทางการเงินด้วยสินทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นทุกปี โดยในปี ๒๕๕๘ นี้คาดการณ์ว่ามีสินทรัพย์รวมทั้งสิ้น ๓๗,๐๙๕ ล้านบาท

เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๕๗ ร้อยละ ๑๘ ซึ่งเป็นสินทรัพย์หมุนเวียน ร้อยละ ๙๙.๙๙ และส่วนใหญ่เป็นเงินสด ฝากธนาคาร นอกจากนั้นกองทุนฯ ยังได้แสดงรายได้สูงกว่ารายจ่ายทุกปีทำให้มีสภาพคล่องที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ฐานะทางการเงินอาจไม่ใช่ตัวชี้วัดหลักในการดำเนินการของกองทุนฯ โดยในปี ๒๕๕๘ นี้ กองทุนฯ ได้มุ่งเน้นการใช้จ่ายเฉพาะในการแจกคู่มือสำหรับสนับสนุนประชาชนในการรับชมโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล ซึ่งเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ ๙๘ ของรายจ่ายทั้งหมด ซึ่งไม่บรรลุตามเป้าหมายดังกล่าวมาแล้ว ในขณะที่รายจ่ายตามภารกิจและวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ นั้นคิดเป็นเพียงร้อยละ ๒ ของรายจ่ายทั้งหมด ดังนั้นหากพิจารณาวัตถุประสงค์ที่กำหนดตามกฎหมาย สามารถประเมินได้ดังนี้

- วงเงินที่ใช้ไปไม่สามารถสนับสนุนภาคประชาชนให้ได้รับชมโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลได้ตามเป้าหมาย สำนักงาน กสทช. ได้เริ่มแจกคู่มือให้แก่ประชาชน จำนวน ๒๒.๙ ล้านครัวเรือน ตั้งแต่วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ เป็นต้นมาด้วยการจัดสรรวงเงิน ๑๕,๘๐๑ ล้านบาท ซึ่งข้อมูล ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ มีการแจกคู่มือไปแล้วรวมทั้งสิ้น ๑๓.๕๗๑ ล้านฉบับ คิดเป็นร้อยละ ๕๙.๒๖ ของเป้าหมายการแจกคู่มือแก่ประชาชนทั้งหมด ทั้งนี้มีประชาชนนำคู่มือมาแลกกับอุปกรณ์รับสัญญาณโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลแล้วจำนวน ๘.๔๙ ล้านฉบับ คิดเป็นร้อยละ ๖๒.๕๖ ของจำนวนที่มีการแจกไปแล้วทั้งหมด และยังมีเหลือคู่มือที่ยังไม่ได้นำมาแลกอีกจำนวน ๕.๐๘ ล้านฉบับ คิดเป็นร้อยละ ๓๗.๔๔ นอกจากนั้น การรับชมด้วยคุณภาพที่เหมาะสมนั้น ผู้รับชมต้องใช้สายอากาศภายนอกอาคารตามเงื่อนไขด้านเทคนิค ดังนั้นเงินจากกองทุนฯ เพื่อการสนับสนุนนี้จึงยังไม่ได้ทำให้ผู้รับชมมีอุปกรณ์การรับชมที่จำเป็น
- ความชะงักงันของโครงการ (USO) โครงการ USO ที่ได้งบประมาณภายใต้แผน USO ปี ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙ ที่ยังไม่แล้วเสร็จมีจำนวน ๓ โครงการ ด้วยงบจัดสรรทั้งสิ้น ๕๔๗ ล้านบาท โดยมีโครงการที่ถูกชะลอตามคำสั่ง คสช. และมติ กสทช. ครั้งที่ 6/2557 เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2557 จำนวน 1 โครงการ งบจัดสรร ๑๐๖ ล้านบาท ทำให้จนถึงปัจจุบันสามารถรับรู้รายจ่ายได้เพียง ๑๘๕ ล้านบาท คิดเป็นเพียงร้อยละ ๓๔ โดยในปี ๒๕๕๘ นี้ สามารถรับรู้รายจ่ายได้ ๕๖ ล้านบาท จากเป้าหมาย ๑๙๑ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๒๙ ซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำมาก นอกจากนั้น กองทุนฯ ยังมีภาระผูกพันของโครงการ USO ที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้แนะนำให้ต้องรับรู้ทางบัญชีไว้ในปี ๒๕๕๘ จำนวน ๒๐,๓๘๐ ล้านบาท ซึ่งสำนักงาน กสทช. ก็ยังไม่สามารถกำหนดแผนปฏิบัติการใด ๆ สำหรับภาระผูกพันนี้ ในขณะที่กองทุนฯ ยังคงได้รับเงินสมทบจากผู้ประกอบการในอัตราเดิม แต่ก็ไม่ได้นำไปจัดสรรให้กับโครงการตามวัตถุประสงค์ของมาตรา ๕๒ (๑) แห่ง พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓
- การสนับสนุนผู้ประกอบการชุมชนที่ยังต้องรอการจัดระเบียบ เนื่องจาก กสทช. อยู่ระหว่างดำเนินการจัดระเบียบวิทยุชุมชนและจัดทำหลักเกณฑ์การส่งเสริมตามมาตรา ๕๑ ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงทำให้กองทุนฯ ยังไม่สามารถจัดสรรงบในการสนับสนุนได้ ตามวัตถุประสงค์ของมาตรา ๕๒ (๑)

- การวิจัยและพัฒนาด้านกิจการฯ ยังไม่ได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์ ตั้งแต่ปี ๒๕๕๖ เป็นต้นมา กองทุนฯ ได้จัดสรรเงินให้กับโครงการการวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม รวมทั้งความสามารถในการรู้เท่าทันสื่อฯ ตามมาตรา ๕๒ (๒) มากขึ้นทุกปี จำนวน ๒๑.๗๙ ล้านบาท ๑๒๕ ล้านบาท และ ๓๔๙.๕๗๕ ล้านบาท ในปี ๒๕๕๖ ๒๕๕๗ และ ๒๕๕๘ ตามลำดับ ซึ่งได้ตั้งเป้าหมายไว้ว่า ผลการวิจัยและพัฒนาฯ ทุกโครงการได้นำไปใช้ประโยชน์จริง แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่มีรายงานการนำไปใช้ประโยชน์ได้จริง ถึงแม้ว่าโครงการพัฒนาทรัพยากรทรัพยากรสื่อสารด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และความสามารถในการรู้เท่าทันสื่อให้แก่กลุ่มเยาวชน คนพิการ ผู้สูงอายุและผู้ด้อยโอกาส จำนวน ๓ โครงการ และโครงการวิจัยสายอากาศแถบความถี่กว้างที่มีอัตราการขยายสูงสำหรับการรับสัญญาณโทรทัศน์ระบบดิจิตอลภาคพื้นดินที่ห่างไกลจากสถานีส่งสัญญาณ ได้ดำเนินการแล้วเสร็จแล้วก็ตาม
- การส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรที่ไม่ต่อเนื่อง ในปี ๒๕๕๘ กองทุนฯ ไม่ได้จัดสรรเงินสำหรับการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม และเทคโนโลยีสารสนเทศตามมาตรา ๕๓ (๓) ในขณะที่ในปี ๒๕๕๖ และ ๒๕๕๗ ได้มีการจัดสรรเงินสำหรับโครงการสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรในการประกอบกิจการจำนวน 3 โครงการ และ ๔ โครงการตามลำดับ
- การสนับสนุนส่งเสริมและคุ้มครองผู้บริโภคที่ไม่ต่อเนื่อง ในปี ๒๕๕๘ กองทุนฯ ไม่ได้จัดสรรเงินสำหรับการสนับสนุนส่งเสริมและคุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา ๕๓ (๔) ในขณะที่ ในปี ๒๕๕๖ มีการจัดสรรเงินเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่กลุ่มผู้บริโภคจำนวน 1 โครงการ มีผู้ที่มีส่วนร่วมมากกว่า 150 คน และ ในปี ๒๕๕๗ มีการจัดสรรเงินเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนความสามารถในการรู้เท่าทันสื่อให้แก่กลุ่มผู้บริโภค จำนวน 6 โครงการ โดยมีเป้าหมายในการสร้างความรู้ความเข้าใจด้านคุ้มครองผู้บริโภคและการพัฒนาช่องทางการสื่อสารแก่ผู้บริโภค อาทิ เครือข่ายผู้บริโภคกลุ่มชาติพันธุ์ ชนเผ่า ผู้ปกครองของเด็ก เยาวชน ผู้ผลิตรายการ ผู้ดำเนินรายการ สถานีโทรทัศน์ มากกว่า 1,500 คน

๓.๕ ภาพรวมการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีของ กสทช. กสท. กทค. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช.

๓.๕.๑ การจัดการทางยุทธศาสตร์

สายงานต่าง ๆ ของสำนักงาน กสทช. ได้จัดทำแผนปฏิบัติการตามแผนยุทธศาสตร์และตัวชี้วัดในแผนแม่บททั้ง ๓ ฉบับโดยตรง โดยไม่ได้อ้างอิง แผนยุทธศาสตร์ สำนักงาน กสทช. พ.ศ. ๒๕๕๗ – ๒๕๕๙ ที่ผู้บริหารของสำนักงาน กสทช. และผู้ที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันระดมความคิดเห็นโดยได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์และกลยุทธ์โดยรวมของสำนักงาน กสทช. ขึ้น ซึ่งได้เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในแผนแม่บททั้ง ๓ ฉบับ

อย่างไรก็ตาม สำนักงาน กสทช. ไม่ได้ใช้ แผนยุทธศาสตร์ สำนักงาน กสทช. พ.ศ. ๒๕๕๗ – ๒๕๕๙ นี้ ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๘ เพื่อการอนุมัติโดย กสทช. เนื่องจากในแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงานนี้ ยังไม่มีข้อมูลเพียงพอต่อการจัดสรรงบประมาณด้วย

ข้อมูลจากระดับล่าง ส่งผลให้สัดส่วนงบประมาณที่จัดสรรให้กับสายงานต่าง ๆ ยังไม่ตอบสนองต่อลำดับความสำคัญของภารกิจ โดยปรากฏว่าจำนวนเงินที่จัดสรรให้แก่แต่ละสายงานมีสัดส่วนใกล้เคียงกัน สำหรับสายงานหลัก ๓ สายงาน ได้แก่ สายงานการบริหารความถี่และภูมิภาค สายงานกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ และสายงานกิจการโทรคมนาคม และมีสัดส่วนใกล้เคียงกันสำหรับสายงานสนับสนุน ๒ สายงาน ได้แก่ สายงานยุทธศาสตร์และกิจการองค์กร และสายงานบริหารองค์กร โดยสายงานสนับสนุนได้รับสัดส่วนงบประมาณที่สูงกว่าสายงานหลัก

ในช่วงปลายปี ๒๕๕๘ สายงานต่าง ๆ ได้จัดทำรายงานการประเมินผลตนเองขึ้นตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในแผนแม่บท ซึ่งกำหนดเป้าหมายสำหรับตัวชี้วัดส่วนใหญ่ไว้ด้วยระยะเวลาหรือกำหนดเป้าหมายว่ามีหรือไม่มีปัจจัยสู่ความสำเร็จบางปัจจัย ซึ่งเมื่อเป้าหมายเหล่านี้ได้บรรลุแล้วตัวชี้วัดก็หมดอายุไป คงเหลือเฉพาะตัวชี้วัดที่สำนักงาน กสทช. ต้องกำหนดเป้าหมายให้ในแต่ละปี รายงานการประเมินผลตนเองของสายงานนั้น จัดทำขึ้นโดยผู้ประเมินคนละกลุ่มกันและด้วยรูปแบบที่แตกต่างกัน โดยสายงานบริหารความถี่และภูมิภาค และสายงานกิจการโทรคมนาคมได้จัดทำกันเอง โดยบุคลากรของสายงาน ส่วนสายงานกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ได้จัดทำโดยที่ปรึกษาภายนอก ซึ่งทั้งสามสายงานได้รายงานการประเมินผลตนเองในมุมมองที่แตกต่างกัน

สายงานบริหารความถี่และภูมิภาคประเมินตนเองจากความสำเร็จของโครงการที่ได้ทำในปี ๒๕๕๘ ตามแนวทางปฏิบัติของยุทธศาสตร์ในแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ ซึ่งโครงการเหล่านี้ได้ถูกถ่ายทอดลงมาจากยุทธศาสตร์ในแผนแม่บททั้ง ๓ ฉบับ บนสมมุติฐานที่ว่าระดับความสำเร็จของยุทธศาสตร์ในแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ แปรผันกับระดับความสำเร็จของโครงการ โดยสายงานไม่ได้กำหนดเป้าหมายสำหรับปี ๒๕๕๘ ให้กับตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ในแผนแม่บททั้ง ๓ ฉบับ

สายงานกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ประเมินตนเองตามตัวชี้วัดและเป้าตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เฉพาะตัวชี้วัดที่ยังไม่แล้วเสร็จ แต่ไม่มีการกำหนดเป้าหมายของแต่ละตัวชี้วัดใน ไว้สำหรับปี ๒๕๕๘ โดยมุ่งเน้นติดตามความก้าวหน้าของกิจกรรมและผลสัมฤทธิ์ที่ไม่ได้กำหนดตัวชี้วัดไว้อย่างชัดเจนสำหรับปี ๒๕๕๘

สายงานกิจการโทรคมนาคมประเมินตนเอง ด้วยการติดตามความคืบหน้าของผลสัมฤทธิ์ของกิจกรรมที่ทำในปี ๒๕๕๘ ตามยุทธศาสตร์ในแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคมที่ไม่ได้นำแผนปฏิบัติการภายใต้แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙) ประจำปี ๒๕๕๘ ที่ได้ว่าจ้างที่ปรึกษาภายนอกมาจัดทำ การติดตามประเมินผลจึงไม่ได้อ้างอิงถึงเป้าตัวชี้วัดในแผนปฏิบัติการที่ที่ปรึกษากำหนดไว้ในช่วงต้นปี

สำหรับสายงานสนับสนุน ๒ สายงาน ได้แก่ สายงานยุทธศาสตร์และกิจการองค์กร และสายงานบริหารองค์กรนั้น ไม่มีรายงานการประเมินผลตนเอง รวมทั้งไม่พบแผนปฏิบัติการประจำปี ๒๕๕๘

กตป. นั้น ได้ใช้ข้อมูลจากรายงานการประเมินผลตนเองของทั้ง ๓ สายงาน ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามตัวชี้วัดของยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในแผนแม่บททั้ง ๓ ฉบับ ประกอบกับการวิเคราะห์ข้อมูลที่สำคัญจาก กสทช. เปิดเผยตามกฎหมาย รวมทั้งการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติการในสำนักงาน กสทช. การเข้าร่วมกิจกรรมสาธารณะและการรับ

ฟังความคิดเห็นต่าง ๆ ที่สำนักงาน กสทช. ได้จัดขึ้น การสัมมนาทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับผลการปฏิบัติงานของ กสทช. ข่าวสารและบทวิเคราะห์และวิจารณ์ของสื่อมวลชน การสำรวจความคิดเห็นทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพของกลุ่มเป้าหมาย

สำหรับการประเมินผลเกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงาน กสทช. และกองทุนวิจัยและพัฒนา นั้น ได้ติดตามประเมินผลจากข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานโดยตรง รวมทั้งการขอเอกสารอ้างอิงเพิ่มเติมจากผู้ให้สัมภาษณ์ ซึ่งเป็นข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน ในส่วนของกองทุนนั้น นอกจากข้อมูลปฐมภูมิดังกล่าวแล้ว ยังอ้างอิงกับ (ร่าง) รายงานแสดงประสิทธิภาพและประสิทธิผลฯ ประจำปี ๒๕๕๘ อีกด้วย

นอกจากนั้นไม่พบการประเมินผลตนเองของ กสทช. ที่ปรึกษาประจำ กสทช. เลขาธิการ กสทช. ผู้เชี่ยวชาญพิเศษ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะอนุกรรมการด้านต่าง ๆ ที่มีจำนวนทั้งสิ้น ๓๗ คณะ ประกอบด้วยบุคลากร ๓๙๑ คน โดยสำหรับคณะอนุกรรมการนั้นไม่พบการเปิดเผยรายงานการประชุม จึงไม่สามารถติดตามประเมินผลกระบวนการทำงานและผลสัมฤทธิ์ได้ อย่างไรก็ตามเนื่องจากคณะอนุกรรมการแต่ละคณะมีภารกิจที่ กสทช. ได้กำหนดให้ชัดเจน รวมทั้งมีการจัดแบ่งบทบาทภายในในระดับหนึ่ง ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานแบบองค์คณะที่ผลิตผลสัมฤทธิ์ที่เฉพาะเจาะจง จึงจำเป็นต้องมีการรายงานการปฏิบัติงานหรือการใช้ดุลยพินิจให้สาธารณชนทราบด้วย

จากการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงาน กสทช. ได้พบความพยายามของ สำนักงาน กสทช. ในการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี โดยจะเห็นได้จากการที่สายงานที่รับผิดชอบภารกิจหลักทั้ง ๓ สายงาน ได้เริ่มกิจกรรมกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายที่สามารถนำไปดำเนินการติดตามประเมินผลได้ แต่ยังไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควร และการประเมินผลด้วยตัวชี้วัดเหล่านั้นยังไม่ได้ผลอย่างชัดเจน

การที่สำนักงาน กสทช. มีแผนยุทธศาสตร์ สำนักงาน กสทช. พ.ศ. ๒๕๕๗ – ๒๕๕๙ ซึ่งได้จากการสร้างฉันทามติในหมู่ผู้บริหารสำนักงาน กสทช. และผู้เกี่ยวข้อง นับว่าเป็นก้าวแรกของสำนักงาน กสทช. ในกระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) แต่ยังคงขาดการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมในขั้นตอนต่อไป อันได้แก่ การกำหนดผู้รับผิดชอบในการประสานงานเพื่อให้ทุกสายงานจัดทำแผนปฏิบัติการตามแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงาน ที่มีความสอดคล้องและมีความสัมพันธ์กัน แทนที่จะปล่อยให้แต่ละสายงานดำเนินการเป็นเอกเทศโดยไม่มีการอ้างอิงกัน และผู้รับผิดชอบนี้ต้องเป็นผู้ติดตามประเมินผลงานโดยรวมในระดับองค์กรตามยุทธศาสตร์และตัวชี้วัดของสำนักงาน กสทช. ทุกปีด้วย

๓.๕.๒ ผลประเมินการปฏิบัติงานประจำปี ๒๕๕๘

ด้านการบริหารความถี่

ผลงานที่โดดเด่นในปีนี้ได้แก่ การออกประกาศ กสทช. เรื่อง แผนแม่บทการบริหารความถี่ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๘) ซึ่งได้ยกเลิก ตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๕๕) และให้ใช้ ตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๕๘) แทน ถึงแม้มีความล่าช้ากว่าข้อกำหนดในแผนแม่บทที่ต้องมีการปรับปรุงอย่างน้อยทุก ๒ ปี โดยในปีนี้ กสทช. ได้ปรับปรุงเชิงอรรถประเทศไทยให้เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ภายในประเทศมากขึ้น ภายใต้ข้อกำหนดตามกติกาสากล

อย่างไรก็ตามยังมีความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ในย่านเดียวกันในหมู่ผู้ต้องการขอใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งระหว่างความต้องการของผู้ใช้ด้านความมั่นคงกับผู้ใช้งานวิทยุสมัครเล่น ที่ กสทช. ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ นอกจากนี้ยังมีประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดเชิงอรรถประเทศไทยสำหรับย่านความถี่ที่กำหนดไว้สำหรับกิจการประจำที่ผ่านดาวเทียม กิจการเคลื่อนที่ผ่านดาวเทียม และกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม ที่บางย่านนั้นได้เคยกำหนดไว้ให้กับ ไทยคม ๔ และ ไทยคม ๕ ในตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๕๕) แต่ในตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๕๘) ยังไม่ได้กำหนดเชิงอรรถประเทศไทยไว้สำหรับย่านความถี่เหล่านั้น นั้นหมายถึงไม่พบการกำหนดย่านใดให้กับ ไทยคม ๗ และ ไทยคม ๘ ในตารางดังกล่าว และหาก กสทช. จำเป็นต้องจัดสรรคลื่นความถี่ในย่านใดย่านหนึ่งเพื่อยกระดับการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม แต่พบว่าผู้ประกอบกิจการสื่อสารดาวเทียมในปัจจุบันกำลังใช้ประโยชน์คลื่น ความถี่ย่านนี้อยู่ ก็จะทำให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงขึ้นได้

นอกจากนี้ยังมีประเด็นของการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ในย่านที่เชิงอรรถประเทศไทยในตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๕๕) ได้กำหนดไว้สำหรับกิจการบรอดแบนด์ไร้สายความเร็วสูง (Broadband Wireless Access : BWA) ซึ่งเป็นกิจการโทรคมนาคม ไปใช้สำหรับการประกอบกิจการ โทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก ซึ่งทำให้ กสทช. จำเป็นต้องเรียกคืนคลื่นความถี่บางส่วนกลับคืนมาจากผู้ครอบครองคลื่นความถี่ เพื่อการเปิดประมูลสำหรับกิจการโทรคมนาคมด้วย ซึ่งหากมองการให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกในย่านความถี่ที่กำหนดไว้สำหรับกิจการโทรคมนาคมด้วยเทคโนโลยีบรอดแบนด์ไร้สายความเร็วสูง ในแง่ของการพัฒนาไปสู่การควบรวมการประกอบกิจการทั้งสามกิจการด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัยแล้ว นับได้ว่าเป็นก้าวสำคัญก้าวหนึ่งของประเทศไทย

จากกรณีดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่กฎหมายต้องกำหนดให้ กสทช. เพียงคณะเดียวใช้ดุลยพินิจแบบองค์รวมและเบ็ดเสร็จในการพิจารณาเกี่ยวกับการจัดสรรคลื่นความถี่และการกำกับดูแล กิจการทุกประเภท แทนการกระจายการใช้ดุลยพินิจให้กับคณะกรรมการย่อย ซึ่งหากยังไม่มีมีการปรับเปลี่ยนมาตราที่เกี่ยวข้องใน พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ ในแนวทางดังกล่าวแล้ว อาจก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งอย่างรุนแรงในอนาคตอันใกล้ได้เสมอ

ด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

ผลงานที่สำคัญในปี ๒๕๕๘ ได้แก่การเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับชมทีวีดิจิทัลซึ่งหากมองในแง่ของการส่งสัญญาณแล้ว มีความครอบคลุมตามข้อกำหนดด้วยเงื่อนไขของการที่ผู้รับชมต้องมีกล่องรับสัญญาณและเสาอากาศภายนอกอาคารครบทั้งสองอุปกรณ์เพื่อให้ได้คุณภาพการรับชมที่เหมาะสม แต่หากมองในมุมของครัวเรือนและผู้รับใบอนุญาตแล้ว การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวยังไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์ได้ตามเป้าหมาย เนื่องจากครัวเรือนต้องสูญเสียผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจเพื่อจัดหาอุปกรณ์ให้ครบถ้วนตามเงื่อนไขของการรับชม โดยเฉพาะอย่างยิ่งครัวเรือนที่มีรายได้น้อยที่ กสทช. ยังไม่มีมาตรการใด ๆ ที่แตกต่างจากการส่งเสริมครัวเรือนทั่วไป

ผลการปฏิบัติงานของ กสทช. เกี่ยวกับทีวีดิจิตอลนี้ ได้นำไปสู่ข้อขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่าง กสทช. กับผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการหลายราย ที่ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเพื่อหาข้อยุติ

ส่วนการส่งเสริมทีวีดิจิตอลชุมชนนั้น ก็ยังไม่คืบหน้าเท่าที่ควร รวมทั้งในด้านการกระจายเสียงนั้น ยังไม่มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมสำหรับการรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงในระบบดิจิตอล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดในแผนแม่บทด้วย

ด้านการโทรคมนาคม

ผลงานที่สำคัญได้แก่ความสำเร็จในการจัดประมูลคลื่นความถี่ ๑๘๐๐ MHz และ ๙๐๐ MHz เพื่อให้ใบอนุญาตประกอบกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ โดยได้ให้ใบอนุญาตแก่ผู้ชนะการประมูลคลื่นความถี่ ๑๘๐๐ MHz ครบถ้วนทั้งสองราย และได้ให้ใบอนุญาตแก่ผู้ชนะการประมูลคลื่นความถี่ ๙๐๐ MHz ได้เพียงหนึ่งราย โดยผู้ชนะการประมูลอีกหนึ่งรายไม่ได้นำเงินงวดแรกมาชำระตามกระบวนการให้ใบอนุญาตที่ กสทช. กำหนด ซึ่ง กสทช. ต้องกำหนดแผนการดำเนินงานเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ในย่านดังกล่าวต่อไป

ผลของการส่งเสริมการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมของ กสทช. ได้ทำให้มีผู้ประกอบการรายใหม่เข้าสู่ตลาดในอัตราที่เพิ่มขึ้นทุกปี และมีจำนวนใบอนุญาตสะสมเพิ่มขึ้น ส่งผลให้รายได้ของสำนักงาน กสทช. จากค่าธรรมเนียมใบอนุญาตมีอัตราเพิ่มขึ้นแบบเอกซ์โพเนนเชียลในช่วง ๕ ปีที่ผ่านมา ซึ่งไม่มีความเหมาะสมสำหรับองค์กรกำกับดูแลที่เก็บรายได้จากผู้ที่ถูกกำกับดูแล จึงถึงเวลาที่ กสทช. ต้องหันมาวิเคราะห์ต้นทุนที่แท้จริงของการกำกับดูแลเพื่อนำมาปรับเปลี่ยนอัตราค่าธรรมเนียมในแต่ละปีให้เหมาะสมตามข้อกำหนดของกฎหมายด้วย ทั้งนี้สำนักงาน กสทช. ต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดจากการกำหนดงบประมาณรายจ่ายแบบสมดุลหรือเกินดุลกับการงบประมาณรายได้ มาเป็น การกำหนดงบรายจ่ายจากต้นทุนที่แท้จริงที่เกิดขึ้นในปีก่อน ๆ

ดัชนี HHI ที่ใช้ชี้วัดระดับการกระจุกตัวในตลาดโทรคมนาคมส่วนใหญ่ยังมีค่าคงที่หรือเพิ่มขึ้น และบ่งชี้ว่ามีการกระจุกตัวสูง (Highly Concentrated) ยกเว้นในตลาดวงจรเช่าที่บ่งชี้ว่าไม่กระจุกตัว (Unconcentrated) นอกจากนี้ อัตราค่าบริการยังไม่มีแนวโน้มลดลง โดยอัตราค่าบริการรับส่งสัญญาณเสียงกลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ส่วนตลาดอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงนั้นเป็นตลาดโทรคมนาคมตลาดเดียวที่มีแนวโน้มของอัตราค่าบริการลดลงได้

วิธีการใกล้เคียงในกระบวนการยุติข้อขัดแย้งในกิจการโทรคมนาคม เป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพ ที่ได้ลดจำนวนเรื่องที่ต้องดำเนินการยุติในวาระเพื่อพิจารณาของ กสทช. ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการนำประสบการณ์มาปรับปรุงวิธีการต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น และมุ่งสร้างความพึงพอใจแก่ผู้ร้องเรียน ซึ่งต้องมีการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่องต่อไป

ด้านการบริหารองค์กร

สำนักงาน กสทช. จำเป็นต้องมีวิธีการกำหนดอัตราค่าจ้างตามกรอบของการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ต้องเชื่อมโยงกับวัตถุประสงค์ขององค์กร โดยในปี ๒๕๕๘ และปีที่ผ่านมา นั้น ได้ใช้วิธีการถ่วงเฉลี่ยให้ทุกสำนักมีจำนวนบุคลากรเท่ากันหมด ด้วยการแบ่งส่วนงานภายในที่กำหนดให้แต่

ละสายงานมีจำนวนสำนักเท่ากันหมด และใช้การจ้างเหมาบุคลากรภายนอกเป็นตัวแปรในการเสริมจำนวนบุคลากรหรือขีดความสามารถในบางสายงาน โดยบุคลากรจ้างเหมาเหล่านี้ไม่ต้องผ่านกระบวนการสรรหาของสำนักงาน กสทช. ในการเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในงานของสำนักงาน กสทช. ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำของสถานภาพและค่าตอบแทน ที่อาจมีผลต่อบรรยากาศการทำงาน

สำนักงาน กสทช. สามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ร้อยละ ๘๙ ของงบประมาณรายจ่ายจากการสำรวจโครงการที่ได้จัดซื้อจัดจ้างในปี ๒๕๕๘ วงเงินตั้งแต่ ๔.๘ ล้านบาท ขึ้นไป จำนวน ๑๑๓ โครงการพบว่า วงเงินตามสัญญาสำหรับการบริหารองค์กรและประชาสัมพันธ์มีสัดส่วนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๖๘ ส่วนโครงการในการกิจหลักมีสัดส่วนเพียงร้อยละ ๓๒ ซึ่งสำนักงาน กสทช. ควรจะปรับสัดส่วนของภารกิจหลักให้มากขึ้น

ค่าใช้จ่ายบุคลากรของสำนักงาน กสทช. มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี ๒๕๕๘ ได้เพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ ๑๕ ในขณะที่จำนวนพนักงานได้ลดลงร้อยละ ๑๓ ส่วนใหญ่มาจากการเพิ่มขึ้นของเงินเดือนพนักงาน

กองทุนวิจัยและพัฒนา

สำนักงาน กสทช. ยังไม่อาจนำเงินที่กองทุนวิจัยและพัฒนาฯ ได้ลงบัญชีเป็นภาระผูกพันสำหรับบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงจำนวนสองหมื่นกว่าล้านบาทมาใช้ได้ ในขณะที่กองทุนยังคงได้รับเงินสมทบจากผู้ประกอบการในอัตราเดิมและบันทึกเป็นสินทรัพย์หมุนเวียนในงบดุลที่สะสมเพิ่มขึ้นทุกปี แต่ไม่สามารถนำไปจัดสรรให้กับโครงการตามวัตถุประสงค์ของมาตรา ๕๒ (๑) ได้ ฐานะทางการเงินที่ดีจึงไม่อาจบ่งชี้ถึงความสำเร็จของกองทุนฯ ได้

บทที่ ๔

**รายงานข้อเท็จจริงหรือข้อสังเกตการปฏิบัติ
ตามอำนาจหน้าที่ ของ กสทช. ในส่วนที่
เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ
และความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลพร้อม
ทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะ**

บทที่ ๔

รายงานข้อเท็จจริงหรือข้อสังเกตการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ในส่วน ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและความสอดคล้องกับนโยบาย รัฐบาล พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานฯ ได้ดำเนินการตรวจสอบประเด็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.๒๕๕๓ โดยจัดทำรายงานข้อเท็จจริงหรือข้อสังเกตการปฏิบัติงานของ กสทช. รายประเด็นทั้งสิ้น ๒๒ ประเด็น แยกเป็น ด้านกิจการวิทยุกระจายเสียง ๔ ประเด็น ด้านกิจการโทรทัศน์ ๔ ประเด็น ด้านกิจการ โทรคมนาคม ๘ ประเด็น ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ๔ ประเด็น และด้านส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชน ๒ ประเด็น และได้จัดทำรายงานข้อเท็จจริงหรือข้อสังเกตการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพฉบับสรุปความ รวมไว้ในรายงานฉบับนี้

ทั้งนี้ ประเด็นรายงานข้อเท็จจริงหรือข้อสังเกตดังกล่าว เชื่อมโยงกับกลไกการตรวจสอบ กสทช. โดยรัฐสภา ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๒ ในประเด็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดอย่างมีประสิทธิภาพซึ่ง กสทช. ในฐานะคณะบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐและสาธารณะให้ทำหน้าที่แทนในการกำกับดูแลกิจการเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะ (Fiduciary Duty) กสทช. จึงควรปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ครอบคลุมตามอำนาจหน้าที่ที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย ด้วยความ ระมัดระวังและความซื่อสัตย์สุจริต

๔.๑ ด้านกิจการกระจายเสียง

รายงานข้อเท็จจริงหรือข้อสังเกตจากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ด้านกิจการกระจายเสียง โดยทำการศึกษาระเบียบสำคัญต่อกิจการวิทยุกระจายเสียงจำนวน ๔ เรื่อง ได้แก่

- หัวข้อที่ ๔.๑.๑ การเรียกคืนคลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการวิทยุกระจายเสียงของรัฐ
- หัวข้อที่ ๔.๑.๒ การออกใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง
- หัวข้อที่ ๔.๑.๓ การกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่ในกิจการด้านกระจายเสียง วิทยุทดลองประกอบกิจการ
- หัวข้อที่ ๔.๑.๔ การเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงในระบบดิจิทัล

๔.๑.๑ การเรียกคืนคลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการวิทยุกระจายเสียงของรัฐ

ข้อเท็จจริง

การเรียกคืนคลื่นความถี่และการจัดสรรคลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการกระจายเสียงเป็นอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยกระบวนการเรียกคืนคลื่นความถี่เพื่อนำไปจัดสรรใหม่หรือปรับปรุงการใช้คลื่นความถี่ใหม่เป็นไปตามมาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่

และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ประกอบกับมาตรา ๗๓ มาตรา ๗๔ และมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่ง กสทช. ได้กำหนดยุทธศาสตร์การคืนคลื่นความถี่เพื่อนำไปจัดสรรใหม่ รวมทั้งกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานสำหรับการเรียกคืนคลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการกระจายเสียงไว้ ๓ แนวทางภายใต้แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ พ.ศ. ๒๕๕๕ คือ

๑) กรณีส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐที่นำคลื่นความถี่ไปให้บุคคลอื่นประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์โดยการอนุญาต ให้สัมปทาน หรือทำสัญญาที่ขัดด้วยกฎหมาย ซึ่งผ่านการตรวจสอบโดย กสทช. แล้ว ให้คืนคลื่นความถี่เมื่อสิ้นสุดอายุการอนุญาตสัมปทานหรือสัญญา ซึ่งมีอยู่จำนวนทั้งสิ้น ๕๒๔ สถานี ภายใต้การดูแลของ ๒๗ หน่วยงาน อาทิ กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงกลาโหม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ อสมท. ทบวงมหาวิทยาลัย กรมไปรษณีย์โทรเลข กสทช. และอื่น ๆ

๒) ผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่โดยขัดด้วยกฎหมายที่มีการกำหนดระยะเวลาการใช้งานคลื่นความถี่ไว้ ให้คืนคลื่นความถี่นั้นเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการอนุญาต

๓) ผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่โดยขัดด้วยกฎหมายที่มีได้กำหนดอายุการใช้งานคลื่นความถี่ไว้ กสทช. จะกำหนดเวลาสิ้นสุดการใช้คลื่นความถี่โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ความจำเป็นของการประกอบกิจการ และการใช้คลื่นความถี่ให้มีระยะเวลาสูงสุดไม่เกิน ๕ ปี นับแต่วันที่แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ (พ.ศ. ๒๕๕๕) ใช้บังคับ หรือภายในวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๐

การดำเนินงานของ กสทช.

๑) ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งมีการประกาศแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙) จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๗ กสทช. ได้ดำเนินการเกี่ยวกับการคืนคลื่นความถี่ด้วยการจัดทำฐานข้อมูลการใช้ประโยชน์ของคลื่นความถี่และความจำเป็นในการใช้คลื่นความถี่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือบุคคลใดที่ได้รับจัดสรรคลื่นความถี่ที่ใช้ภายใน ๑ ปี รวมทั้งมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ กสทช. คณะอนุกรรมการฯ ที่แต่งตั้งขึ้น และสำนักงาน กสทช. ในการพิจารณาความจำเป็นการใช้และถือครองคลื่นความถี่ พร้อมระยะเวลาที่แน่นอนในการคืนคลื่นความถี่เพื่อนำไปจัดสรรหรือปรับปรุงใหม่ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ ซึ่งได้ดำเนินการเสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ๒ ปี (ภายในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๘)

๒) ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ การดำเนินงานในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์โดยคณะอนุกรรมการดำเนินการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ในขณะที่ การพิจารณาความจำเป็นการใช้คลื่นความถี่ด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนด อยู่ในขั้นตอนของการเชิญหน่วยงานรัฐที่ถือครองคลื่นความถี่มาชี้แจงและให้ข้อมูลเพิ่มเติมทางวาจาถึงความจำเป็นในการใช้คลื่นความถี่ รวมถึงสัดส่วนการแบ่งเวลาให้ผู้อื่นเข้าร่วมดำเนินการ

ข้อสังเกต

๑) นับเป็นเวลากว่า ๓ ปีตั้งแต่มีการอนุญาตใช้คลื่นความถี่ด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ภายใต้แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ และเป็นที่รู้ชัดแจ้งว่า กสทช. จะต้องดำเนินการจัดการนำคืนคลื่นความถี่จากผู้ได้รับอนุญาตอย่างช้าที่สุด ๕ ปีหลังจากนั้น คือ สิ้นสุด ๓ เมษายน ๒๕๖๐ แต่การเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่เวลาที่กำหนดการเรียกคืนดังกล่าวยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเห็นผล และมีที่ทว่าจะไม่สำเร็จได้ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม ดังเช่น กรณีของการพิจารณาความจำเป็นของการใช้คลื่นความถี่ด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ด้วยข้ออ้างเกี่ยวกับข้อจำกัดในการได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นจริงหรือใกล้เคียงกับความจริงจากหน่วยงานรัฐ ที่ต่างให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์กับตนเองเพื่อให้ได้ถือครองคลื่นความถี่ในโอกาสต่อไปทั้งด้วยเอกสารและการชี้แจงด้วยวาจา โดยประเด็นที่เป็นเหตุผลในการหยิบยกมาอ้างถึงความจำเป็นในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของหน่วยงานรัฐคือ เพื่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยสาธารณะ ซึ่งสอดคล้องกับประกาศ กสทช. ว่าด้วยเรื่อง กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการกระจายเสียงด้านบริการสาธารณะประเภทที่ ๒ ของวิทยุทดลองประกอบกิจการ ทำให้ กสทช. ไม่สามารถเรียกคืนคลื่นความถี่ของหน่วยงานรัฐได้ เนื่องจากมีเหตุผลของการให้บริการเหมือนกันกับของวิทยุทดลองประกอบกิจการ

๒) กสทช. ยังไม่มีการวางแผนที่ชัดเจนถึงกระบวนการและขั้นตอนของการเรียกคืนคลื่นความถี่เพื่อมาทำแผนการจัดสรรคลื่นความถี่ใหม่ เพื่อไม่ให้เกิดการหยุดชะงักของการให้บริการวิทยุกระจายเสียงที่เป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงและความปลอดภัยสาธารณะ รวมทั้งนโยบายการจัดการเกี่ยวกับการใช้คลื่นความถี่ของทั้งหน่วยงานเดิมที่ได้รับอนุญาตต่อ และหน่วยงานใหม่ที่จะได้รับอนุญาตให้มาดำเนินการในคลื่นความถี่ที่ถูกเรียกคืน

ข้อเสนอแนะ

๑) กสทช. ควรพิจารณาความจำเป็นในการถือครองคลื่นความถี่ของหน่วยงานรัฐให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ก่อนกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดคือวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๐ เพื่อให้มีเวลาในการบริหารจัดการคลื่นความถี่ใหม่ ซึ่งต้องมีแนวทางการแก้ไขปัญหาระยะของข้อจำกัดทางด้านข้อมูลที่ได้รับจากหน่วยงาน และการอ้างเหตุผลของการเป็นวิทยุสาธารณะที่ชัดเจน เพื่อไม่ให้มีข้อโต้แย้งและข้อกังขาเกิดขึ้น โดยวิธีการหนึ่งคือการพิจารณาความสอดคล้องของบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานว่ามีความเกี่ยวข้องกับ ความมั่นคง และประโยชน์สาธารณะโดยตรงหรือไม่ ในขณะเดียวกัน อาจแก้ไขข้อจำกัดทางด้านความถูกต้องของข้อมูลด้วยการสอบถามจากด้านกลุ่มผู้ฟัง หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ และนักสื่อสารมวลชน ด้านวิทยุกระจายเสียงนำมาประกอบกับข้อมูลที่ได้รับจากหน่วยงานรัฐผู้ซึ่งเป็นเจ้าของคลื่นความถี่

๒) ถึงแม้การพิจารณาความจำเป็นในการถือครองคลื่นความถี่ยังดำเนินการไม่เสร็จสิ้น แต่ระยะเวลาสิ้นสุดของการใช้คลื่นความถี่หน่วยงานรัฐถูกกำหนดไว้ชัดเจนคือวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๐ (อีก ๑ ปีข้างหน้า) ดังนั้น กสทช. ควรจัดทำแผนการจัดสรรคลื่นความถี่ในส่วน of แนวทางการดำเนินงานตามขั้นตอนต่าง ๆ พร้อมทั้งระยะเวลาไว้ล่วงหน้าในลักษณะของ Tentative Program เพื่อเผยแพร่ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องรับทราบและเตรียมความพร้อมในการดำเนินการของคลื่นความถี่ในอนาคตได้ ซึ่งจะต้องมีการระบุความชัดเจนของนโยบายว่าจะดำเนินการอย่างไรกับหน่วยงานที่ได้รับอนุญาตเดิมที่เข้าข่ายได้รับอนุญาตใหม่ (ควรมีการประกาศรายชื่อล่วงหน้าระยะหนึ่ง) และคลื่นความถี่ที่เหลือจะยกเลิกหรือเปิดให้

หน่วยงานมาขอรับอนุญาตดำเนินการต่อ คุณสมบัติของผู้ยื่นขอ กระบวนการขั้นตอนในการดำเนินการทั้งหน่วยงานเดิมและหน่วยงานใหม่ ที่ต้องมีการกำหนดระยะเวลาไว้อย่างชัดเจน

๔.๑.๒ การออกใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง

ข้อเท็จจริง

การทดลองออกอากาศในลักษณะชั่วคราวกับกิจการวิทยุกระจายเสียงเริ่มขึ้นตั้งแต่ปี ๒๕๓๓ สมัยที่การกำกับดูแลวิทยุชุมชนอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) และคณะกรรมการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และต่อมา เมื่อมีการจัดตั้ง กสทช. ขึ้น กสทช. ได้มีมติให้ขยายระยะเวลาการทดลองออกอากาศในลักษณะชั่วคราวสำหรับกลุ่มผู้แจ้งความประสงค์จะประกอบกิจการกระจายเสียงและได้รับสิทธิทดลองออกอากาศในลักษณะชั่วคราวที่ผ่านมา จำนวน ๖,๖๐๑ สถานี ออกไปจนถึงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๕ หรือจนกว่าจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เพื่อรอการจัดทำร่างแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และร่างประกาศว่าด้วยการอนุญาตทดลองประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ รวมถึงการเตรียมการให้กลุ่มผู้ทดลองออกอากาศในลักษณะชั่วคราวดำเนินการตามกรอบ กติกา หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอนุญาตให้ประกอบกิจการภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งสาระสำคัญคือ การแบ่งประเภทใบอนุญาตออกเป็น ๓ ประเภทคือ ประเภทกิจการบริการสาธารณะ ประเภทกิจการบริการชุมชน และประเภทกิจการบริการธุรกิจ และหลักเกณฑ์การทดสอบมาตรฐานทางเทคนิคของเครื่องส่งวิทยุกระจายเสียงสำหรับการทดลองประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง ส่งผลต่อมาคือ ผู้ประกอบการเดิมต้องยื่นขอรับอนุญาตทดลองประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงใหม่โดยมีอายุใบอนุญาต ๑ ปี จนถึงต้นปี ๒๕๕๗ มีวิทยุกระจายเสียงที่ได้รับใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการกระจายเสียงทั้งสิ้นจำนวน ๕,๖๔๖ สถานี แยกเป็นประเภทบริการสาธารณะ ๑,๐๗๗ สถานี ประเภทบริการชุมชน ๕๕๔ สถานี และประเภทบริการธุรกิจ ๔,๐๑๕ สถานี และหลังจากมีการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ออกประกาศ ๒ ฉบับ ฉบับแรกให้ระงับการออกอากาศสำหรับวิทยุทดลองฯ และวิทยุที่ไม่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งสถานี และฉบับที่สองตามมาด้วยการอนุญาตให้สถานีวิทยุทดลองฯ สามารถออกอากาศได้ ภายใต้เงื่อนไขของการนำเครื่องวิทยุไปตรวจสอบจนผ่านมาตรฐานทางเทคนิค และให้ดำเนินการขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคมให้แล้วเสร็จเสียก่อน ตลอดจนถึงต้องตัดสัญญาณเข้ารายการของคสช. เมื่อมีการแจ้งประกาศหรือคำสั่งทุกครั้ง ทำให้จำนวนวิทยุกระจายเสียงที่ได้รับใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการกระจายเสียงลดลงเหลือ ๔,๔๐๗ สถานี แยกเป็นประเภทบริการสาธารณะ ๗๖๙ สถานี ประเภทบริการชุมชน ๒๔๖ สถานี และประเภทบริการธุรกิจ ๓,๓๙๒ สถานี

การดำเนินงานของ กสทช.

๑) กำหนดคุณสมบัติผู้ขอรับใบอนุญาตเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาแบบคำขอรับใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการกระจายเสียงในแต่ละประเภทการให้บริการ ซึ่งประกอบด้วยคุณสมบัติของผู้ขอรับอนุญาต (ต้องเป็นนิติบุคคล) ลักษณะผังรายการ สัดส่วนรายการ และการหารายได้การให้บริการตามประเภทต่าง ๆ

๒) เปิดรับคำขอใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการกระจายเสียงทั่วประเทศในพื้นที่ ๔ ภูมิภาคคือ ขอนแก่น เชียงใหม่ นครศรีธรรมราช และกรุงเทพมหานคร หรือสามารถยื่นคำขอทางไปรษณีย์หรือเดินทางด้วยตนเองมายังสำนักงาน กสทช. ส่วนกลาง โดยผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาตทดลองออกอากาศมีเวลาสำหรับเตรียมความพร้อมด้านคุณสมบัติ และเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ไม่เกิน ๑๒๐ วัน นับแต่ประกาศมีผลใช้บังคับ และสามารถขอขยายระยะเวลายื่นคำขอพร้อมเหตุผลความจำเป็นได้อย่างน้อย ๗ วันก่อนครบกำหนด และมีเวลาอีกอย่างน้อย ๓๐ วันสำหรับแก้ไขและจัดหาเอกสารเพิ่มเติมตามที่ กสทช. ร้องขอ โดยผู้ประกอบการต้องเสียค่าธรรมเนียมพิจารณาคำขอแต่ละครั้งเป็นเงิน ๕๐๐ บาท สำหรับกิจการบริการชุมชน ๒,๐๐๐ บาท สำหรับกิจการบริการสาธารณะ และ ๑๐,๐๐๐ บาท สำหรับกิจการบริการธุรกิจ

๓) จากข้อมูล ณ วันที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๘ กสทช. ได้ออกใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงเป็นจำนวนทั้งสิ้น ๖,๐๙๓ สถานี จากจำนวนผู้มายื่นขอ ๗,๐๑๒ สถานี มากที่สุดคือ ประเภทกิจการบริการธุรกิจ จำนวน ๔,๒๑๒ สถานี รองลงมา ได้แก่ ประเภทกิจการบริการสาธารณะ จำนวน ๑,๒๐๐ สถานี และประเภทกิจการบริการชุมชน จำนวน ๖๘๑ สถานี ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม หลังจากประกาศของ คสช. ทำให้มีผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตทดลองประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงลดลงเหลือ ๔,๒๖๑ สถานี แบ่งเป็น ประเภทกิจการบริการธุรกิจ ๓,๑๓๑ สถานี ประเภทกิจการบริการสาธารณะ ๗๒๓ สถานี และประเภทกิจการบริการชุมชน ๒๒๕ สถานี โดยมีสิทธิออกอากาศได้เป็นเวลา ๑ ปีนับตั้งแต่วันที่ได้รับอนุญาตทดลองประกอบกิจการ

๔) กำหนดให้มีการต่อใบอนุญาตได้ครั้งละ ๑ ปี ซึ่งผู้ประกอบการวิทยุกระจายเสียงต้องยื่นเรื่องด้วยตนเองหรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนมายังสำนักงานฯ ใหญ่ กรุงเทพมหานคร ก่อนวันครบกำหนดสิทธิในการทดลองออกอากาศไม่เกิน ๙๐ วัน และหากไม่สามารถดำเนินการได้ตามกำหนด ผู้ประกอบการฯ มีสิทธิขอขยายระยะเวลาพร้อมเหตุผลความจำเป็นล่วงหน้าอย่างน้อย ๗ วันก่อนครบกำหนดระยะเวลา ๙๐ วันดังกล่าว ซึ่งทำได้ไม่เกิน ๒ ครั้ง ครั้งละ ๑๕ วัน และต้องผ่านการตรวจสอบประวัติการทดลองออกอากาศว่าไม่เคยขัดต่อเงื่อนไขที่กำหนดไว้ โดยผู้ประกอบการรายใดไม่ยื่นต่ออายุหรือไม่ได้ยื่นขอขยายระยะเวลาเกินกว่า ๔๕ วันนับตั้งแต่วันที่หมดสิทธิในการทดลองประกอบกิจการ ให้ระงับการทดลองออกอากาศฯ ทันที มิฉะนั้นจะถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย

ข้อสังเกต

๑) กสทช. ไม่สามารถประชาสัมพันธ์ให้เข้าถึงและสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องกับกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งช่องทางการสื่อสารที่ใช้เป็นเพียงการผ่านทางหนังสือพิมพ์และเว็บไซต์ของสำนักงาน กสทช. ทำให้ผู้ประกอบการหลายพื้นที่ไม่สามารถเข้าถึงสื่อเหล่านี้ได้ ดังเช่นกรณีที่เกิดกับประกาศตามมติที่ประชุม กสท. เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ให้ผู้ประสงค์จะทดลองประกอบกิจการที่ดำเนินการอยู่ก่อนวันที่ประกาศของ กทช. มีผลใช้บังคับเข้ามายื่นแบบแจ้งความประสงค์ภายใน ๑๕ วันนับตั้งแต่วันที่ กสท. มีมติ เพื่อให้ทราบจำนวนและข้อมูลของสถานีวิทยุที่อยู่นอกระบบการกำกับดูแล และเพื่อเป็นฐานข้อมูลในการกำหนดมาตรการกำกับดูแลต่อไป แต่ปรากฏว่ามีผู้แจ้งความประสงค์ที่ไม่ได้ดำเนินการก่อนวันที่ประกาศของ กทช. ยื่นแบบแจ้งความประสงค์ทดลองประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงเป็นจำนวนมากจนกระทั่ง กสทช. ต้องนำเรื่องนี้เข้าประชุมเมื่อ วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ และออกประกาศประชาสัมพันธ์ชี้แจงอีกครั้งหนึ่ง

๒) กระบวนการออกใบอนุญาตของ กสทช. ขาดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการอำนวยความสะดวกและลดภาระของผู้ประกอบการในการติดต่อ เช่น การยื่นคำร้องขออนุญาตจะต้องเดินทางไปยังตึกเอ็กซิม ถนนพหลโยธิน แต่การชำระเงินต้องไปดำเนินการที่สำนักงานการคลัง สำนักงานใหญ่ เป็นต้น การให้ความสำคัญกับเอกสารมากกว่าการลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบความเหมาะสม ถูกต้อง และความจำเป็นของการดำเนินกิจการแต่ละประเภท นอกจากนั้น จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและสนทนากับกลุ่มผู้ประกอบการกิจการวิทยุกระจายเสียง นักวิชาการ และนักวิชาชีพสื่อ พบว่า บุคลากรของ กสทช. ไม่สามารถให้คำแนะนำเกี่ยวกับความถูกต้องของเอกสาร กระบวนการขั้นตอน และความก้าวหน้าของผลการออกใบอนุญาตได้ทันที เช่นเดียวกับการให้คำแนะนำทางเทคนิค โดยบางครั้งมีการพูดจาและแสดงกิริยาที่ไม่เหมาะสม

๓) กสทช. มิได้กระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาตทดลองประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง ตลอดจนการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องไปสู่สำนักงานภาคและสำนักงานเขตต่าง ๆ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี มาตรา ๒๗ ที่ระบุให้ส่วนราชการมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติลง

ข้อเสนอแนะ

๑) ควรจัดตั้งจุดบริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ภายในสำนักงานทั้งส่วนกลางและภูมิภาค เพื่ออำนวยความสะดวกกับผู้ที่มาติดต่อขอใบอนุญาต ซึ่ง กสทช. ต้องเตรียมความพร้อมรองรับกับการยื่นคำขออนุญาตที่จะเกิดขึ้นใหม่เมื่อการจัดทำแผนความถี่และประกาศหลักเกณฑ์ว่าด้วยการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ความถี่และประกอบกิจการกระจายเสียงที่ใช้คลื่นความถี่เสร็จสิ้นลง รวมทั้งเพื่อเป็นศูนย์รวมการประชาสัมพันธ์ การบริการด้านข้อมูล ข่าวสาร และบริการให้คำแนะนำที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ

๒) ควรจัดทำแผนการประชาสัมพันธ์อย่างเป็นระบบ โดยมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย เครื่องมือที่ใช้ในการสื่อสารไปยังแต่ละกลุ่มเป้าหมาย ระยะเวลาการออกสื่อที่เหมาะสม ระยะเวลาการติดตามผล และรูปแบบของการเผยแพร่ข้อมูลที่ง่ายต่อการเข้าใจและทำให้เกิดความสนใจซึ่งอาจดำเนินการในรูปของ Infographic Booklet หรือแผ่นพับ รวมทั้งมีการทบทวนและปรับปรุงแนวทางการประชาสัมพันธ์อย่างสม่ำเสมอ

๓) กระจายอำนาจการบริหารจัดการไปยังสำนักงานในภูมิภาคและเขตต่าง ๆ มากขึ้น ทั้งเรื่องของการออกใบอนุญาตและการขอต่อใบอนุญาต การตรวจสอบความจำเป็น ถูกต้อง และเหมาะสมของการดำเนินกิจการทดลองออกอากาศการประชาสัมพันธ์ที่จะต้องเข้าถึงผู้ประกอบการโดยตรง เช่น การทำกิจกรรม Roadshow เป็นต้น

๔) พัฒนาศักยภาพของบุคลากรทั้งในส่วนกลางและภูมิภาคในการให้บริการด้วยความรู้ความสามารถ และทักษะในการให้คำแนะนำอย่างถูกต้องและชัดเจน และที่ควรให้ความสำคัญเพิ่มเติมคือการมีจิตบริการ (Service Mind) ที่ดีต่อผู้มาติดต่อ ผ่านทางการจัดฝึกอบรมและมีการประเมินผลการทำงานในประเด็นต่าง ๆ โดยผู้ใช้บริการ ซึ่งต้องมีการพัฒนาควบคู่กับการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการที่เหมาะสมสอดคล้องกันในแต่ละภารกิจ

๕) ปรับปรุงหลักเกณฑ์ของกองทุน กทปส. ให้ครอบคลุมการสนับสนุนกิจการกระจายเสียงที่อยู่ระหว่างการทดลองออกอากาศ โดยเฉพาะประเภทกิจการบริการชุมชนและกิจการบริการสาธารณะ ที่เน้นประเด็นการเพิ่มศักยภาพของเนื้อหาที่เป็นประโยชน์

๔.๑.๓ การกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่ในกิจการด้านกระจายเสียง วิทยุทดลองประกอบกิจการ

ข้อเท็จจริง

การกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่ในกิจการด้านกระจายเสียงวิทยุทดลองประกอบกิจการเป็นการดำเนินงานภายใต้ประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับดูแลการทดลองประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง พ.ศ. ๒๕๕๖ เพื่อใช้กำกับดูแลวิทยุทดลองประกอบกิจการหลังจากที่ได้รับใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการแล้วทั้งในส่วนของการบริหารจัดการสถานี การยื่นผังรายการตามสัดส่วนที่กำหนด การออกอากาศรายการตามที่กำหนดไว้ในประกาศฯ และการหารายได้กิจการวิทยุกระจายเสียง โดยการกำกับดำเนินการใน ๒ ส่วนคือ การกำกับเนื้อหาสื่อ และการกำกับเทคนิคการกระจายเสียง เช่น คลื่นความถี่และกำลังส่ง เป็นต้น ในส่วนของการกำกับเนื้อหา กสทช. ได้จัดให้มีคณะกรรมการด้านผังรายการและเนื่อหารายการขึ้น เพื่อจัดทำหลักเกณฑ์กำหนดมาตรฐานเนื่อหารายการ พิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับมาตรฐานเนื่อหารายการ และเสนอความเห็นต่อ กสทช. โดยเน้นการกำกับดูแลผ่านทางกฎหมายเป็นหลัก ทั้งนี้ หลังจากรัฐประหารโดย คสช. มีการออกประกาศเพิ่มเติมเกี่ยวกับการควบคุมเนื้อหาที่เป็นเรื่องของความมั่นคงของรัฐที่เข้มงวดขึ้น สำหรับในส่วนของการกำกับเทคนิคการกระจายเสียง จะอยู่ในรูปของการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการกำกับ ตรวจสอบและการใกล้ชิดการใช้คลื่นความถี่ และมีการตรวจสอบเครื่องส่งวิทยุให้ได้มาตรฐานทางเทคนิคก่อนดำเนินการขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม

การดำเนินงานของ กสทช.

๑) กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการให้สอดคล้องกับระดับความเหมาะสมของรายการ รวมถึงกำหนดช่วงเวลาการออกอากาศตามความเหมาะสมของรายการแต่ละประเภท โดยให้ผู้รับใบอนุญาตที่ใช้คลื่นความถี่ต้องจัดให้มีการออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาสร้างสรรค์หรือรายการสำหรับเด็กและเยาวชนอย่างน้อยวันละ ๖๐ นาที ช่วงเวลา ๑๖.๐๐ – ๑๘.๐๐ น. ของทุกวัน และช่วงเวลา ๐๗.๐๐ – ๐๙.๐๐ น. ในวันเสาร์และวันอาทิตย์ และในช่วงเวลา ๑๘.๐๐ – ๒๒.๐๐ น. ให้ออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาเหมาะสมและไม่เป็นภัยต่อการพัฒนาทั้งในด้านสติปัญญา อารมณ์ และสังคมของเด็กและเยาวชน ทั้งนี้ ประเด็นที่ให้ความสำคัญเป็นพิเศษคือ ประเด็นเนื้อหาที่ก่อให้เกิดความเกลียดชัง (Hate Speech) หลักความเป็นกลาง (Impartiality) รวมถึงเนื้อหาที่สุ่มเสี่ยงด้านการเมืองและที่อาจขัดต่อประกาศของ คสช.

๒) สร้างกลไกการตรวจสอบร่วมกันกับเครือข่ายภาคประชาชน (ผู้ชมผู้ฟัง) ในลักษณะของการอบรมและประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อสร้างความเป็นกลางและองค์ความรู้ให้กับเครือข่ายในประเด็นตามมาตรา ๓๗ ที่เกี่ยวกับ การห้ามมิให้ออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาสาระที่ก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีการกระทำเข้าลักษณะลามก อนาจาร หรือมี

ผลกระทบต่อการให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง นอกจากนี้ ยังสนับสนุนการดำเนินโครงการวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้และฐานข้อมูลในการกำกับดูแลเนื้อหา

๓) จัดทำร่างประกาศ กสทช.เรื่อง มาตรการส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาตผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อสารมวลชนที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลกันเองให้เป็นไปตามมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบวิชาชีพ

๔) จัดทำโครงการประชุมต่อยอดจากคู่มือจริยธรรมและการกำกับดูแลกันเองที่ได้มีการจัดทำและเผยแพร่ไปแล้วให้กับ ๕ กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ องค์การวิชาชีพในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ผู้ประกอบการวิชาชีพด้านวิทยุโทรทัศน์ นักวิชาการ ผู้บริโภคสื่อ และภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๕) กำหนดช่องทางการร้องเรียนไว้ ๓ ช่องทางคือ ทางไปรษณีย์ ด้วยตนเอง ผ่านสายด่วนหมายเลข ๑๒๐๐ และการร้องเรียนผ่านเว็บไซต์ ๑๒๐๐.nbt.go.th หรือ E-mail: ๑๒๐๐@nbt.go.th โดยเจ้าหน้าที่ผู้รับเรื่องร้องเรียนต้องแจ้งการรับคำร้องเรียน กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จ พร้อมหมายเลขติดต่อของเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเป็นหนังสือให้ผู้ร้องเรียนทราบภายใน ๕ วันทำการ และจะต้องแก้ไขภายใน ๑๕ วันทำการ

๖) แก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนในปี ๒๕๕๘ ด้านผังรายการและเนื้อหารายการสำหรับวิทยุทดลองประกอบกิจการทั้งหมด ๒๔ เรื่อง แบ่งเป็น ประเภทกิจการบริการชุมชน ๑๒ เรื่อง ประเภทกิจการบริการสาธารณะ ๘ เรื่อง และประเภทกิจการบริการธุรกิจ ๔ เรื่อง เนื้อหาที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการสร้างความแตกแยกในสังคม เนื้อหาที่ขัดต่อเงื่อนไขการโฆษณาหรือการหารายได้ และการไม่ให้ความร่วมมือในการออกอากาศรายการของ คสช. ส่วนเรื่องร้องเรียนทางด้านเทคนิคที่เกี่ยวกับการใช้คลื่นความถี่มีจำนวน ๗๗ เรื่อง ๘๖ สถานี ส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการรบกวนคลื่นความถี่ด้วยกันเอง การรบกวนคลื่นความถี่หลัก การรบกวนกิจการวิทยุการบิน และการรบกวนคลื่นกิจการโทรคมนาคม

ข้อสังเกต

๑) ประเภทกิจการบริการชุมชน และกิจการบริการสาธารณะมีสัดส่วนจำนวนเรื่องร้องเรียนด้านเนื้อหาเมื่อเทียบกับจำนวนสถานีทดลองออกอากาศมากกว่ากิจการบริการธุรกิจ ซึ่งนั่นหมายถึง ความไม่ทั่วถึงของการประชาสัมพันธ์ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่จะต้องดำเนินการอย่างเคร่งครัด รวมถึงบทลงโทษในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามที่ลงไปสู่ผู้ประกอบการวิทยุกระจายเสียงในระดับชุมชนและบริการสาธารณะที่ส่วนใหญ่จะอยู่ในภูมิภาค

๒) ลักษณะการทำงานในการกำกับดูแลด้านคลื่นความถี่เป็นการทำงานในเชิงรับในรูปของการแก้ไขสถานการณ์ตามการร้องเรียนมากกว่าการทำงานในเชิงรุกในลักษณะของการป้องกัน อาทิ ปัญหาเครื่องส่งสัญญาณไม่ได้มาตรฐาน การใช้คลื่นความถี่เดียวกันที่เรียกว่า “Intermodulation” ที่เกิดจากการที่ผู้ประกอบการจะเป็นผู้เลือกคลื่นความถี่เอง โดยที่ กสทช. ไม่มีการตรวจสอบคลื่นความถี่ก่อนการให้ใบอนุญาต กระบวนการในการแก้ไขปัญหากรณีที่เกิดการรบกวนกันของคลื่นความถี่มีความล่าช้ารวมทั้งไม่มีการกำหนดระยะเวลาในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการแก้ไขเรื่องร้องเรียนที่ชัดเจน

๓) ประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างอังกฤษ และออสเตรเลีย เน้นรูปแบบการกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่ที่ให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลร่วมกัน (Co-regulation) เป็นการผสมผสานระหว่างการกำกับดูแลตนเองของอุตสาหกรรมกับกฎหมาย มีการอิงกรอบทางกฎหมายบางครั้งก็ดูแลกันเองแต่ท้ายที่สุดมักจะมีอำนาจสำรองขององค์กรทางกฎหมายถูกนำมาใช้ ซึ่ง กสทช. เองก็ได้มีความพยายามในการส่งเสริมรูปแบบการกำกับดูแลกันมาใช้ในกรณีของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ความรู้เกี่ยวกับกฎ ระเบียบต่าง ๆ

และความเข้าใจบทบาทของผู้ประกอบการและภาครัฐ รวมถึงผู้ใช้บริการ เป็นเรื่องสำคัญต่อความสำเร็จของการกำกับดูแลในรูปแบบดังกล่าว

๔) จากผลการระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่ในกิจการด้านกระจายเสียงวิทยุทดลองประกอบกิจการของประชาชนใน ๖ ภูมิภาค ต่างให้ความสนใจกับประเด็นทางด้านเนื้อหารายการวิทยุชุมชนที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนซึ่งต้องเป็นความรู้และข้อมูลข่าวสารที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตในพื้นที่นั้น ๆ มากที่สุด และต้องมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ให้ความสนใจกับปัญหาคลื่นรบกวนต่อคลื่นอื่น ๆ น้อยที่สุดและได้สรุปผลดัง ตารางที่ ๔-๑

ตารางที่ ๔-๑ ผลสรุปความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่ในกิจการด้านกระจายเสียงวิทยุทดลองประกอบกิจการของประชาชนใน ๖ ภูมิภาค เรียงตามลำดับค่าคะแนนที่ได้รับ

ลำดับ	ประเด็น
๑	ความรู้และข้อมูลข่าวสารที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตในพื้นที่ที่อาศัย
๒	เนื้อหารายการวิทยุชุมชนมีประโยชน์ต่อประชาชน
๓	การพัฒนาปรับปรุงเนื้อหารายการของวิทยุชุมชนอย่างต่อเนื่อง
๔	สามารถตอบสนองต่อความหลากหลายของประชาชนทุกกลุ่ม เช่น เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ เป็นต้น
๕	เนื้อหาสร้างความสร้างสรรค์และช่วยพัฒนาเด็กและเยาวชน
๖	วิทยุชุมชนสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
๗	เนื้อหารายการที่มุ่งส่งเสริมสิทธิในชุมชนและความเป็นพลเมืองที่ดี
๘	ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นในวิทยุชุมชนขณะออกอากาศสด
๙	มีมาตรการกลไกวิทยุชุมชนที่มีเนื้อหารายการไม่เหมาะสมอย่างจริงจัง
๑๐	เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมินประสิทธิภาพของวิทยุชุมชน
๑๑	เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการผลิตรายการที่เป็นความต้องการของชุมชน
๑๒	ประชาชน/ชุมชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดวิทยุชุมชน
๑๓	ประชาชนสามารถร่วมในการรายงานวิทยุชุมชนที่ขัดต่อกฎหมายและศีลธรรมอันดี
๑๔	วิทยุชุมชนยังมีการโฆษณาที่ขัดต่อศีลธรรมและเอาเปรียบผู้บริโภค
๑๕	การรบกวนคลื่นของวิทยุชุมชนต่อคลื่นอื่น ๆ

ข้อเสนอแนะ

๑) สนับสนุนการจัดตั้งและเพิ่มประสิทธิภาพของกลุ่มเครือข่ายต่าง ๆ ในประเด็นของกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง บทบาทที่ถูกต้องในการกำกับดูแลร่วมกันกับภาครัฐ ทั้งการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ การจัดทำคู่มือเรียนรู้เกี่ยวกับกฎ ระเบียบด้านวิทยุกระจายเสียง และการมีกลไกการทำงานร่วมกันเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะอย่างสม่ำเสมอ โดยในส่วนของ กสทช. ต้องมีการกระจายอำนาจในการกำกับดูแลไปยังสำนักงาน กสทช. ภาคให้มากขึ้น

๒) ควรเร่งให้ความสำคัญกับการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการและขั้นตอนในการกำกับทั้งด้านเนื้อหาและด้านคลื่นความถี่ การปฏิบัติตามกฎ ระเบียบต่างๆ รวมทั้งบทลงโทษที่จะได้รับ โดยเฉพาะกับผู้ประกอบการประเภทกิจการบริการชุมชนและบริการสาธารณะในภูมิภาค ในรูปของการจัดทำแผนการประชาสัมพันธ์อย่างเป็นระบบและมีความชัดเจน โดยให้ความสำคัญกับการใช้กลไกสำนักงาน กสทช.ภาค และสำนักงาน กสทช.เขตต่าง ๆ ด้วยความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) แต่ละพื้นที่

๓) ปรับปรุงการทำงานในการกำกับดูแลที่ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ การควบคุมความเหมาะสมถูกต้องของเนื้อหา การดูแลเรื่องมาตรฐานของเครื่องส่งสัญญาณที่เข้มงวดและตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ การตรวจสอบความซ้ำซ้อนของคลื่นความถี่ก่อนให้ใบอนุญาต กำหนดมาตรการส่งเสริมให้เกิดการผลิตเนื้อหาที่เป็นประโยชน์กับผู้ฟังทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการเมือง ซึ่งเป็นประเด็นที่ประชาชนให้ความสำคัญมากที่สุดจากผลการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่ในกิจการด้านกระจายเสียงวิทยุทดลองประกอบกิจการ โดยใช้กลไกของกองทุน กทปส. เป็นเครื่องมือสนับสนุนหลัก

๔.๑.๔ การเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงในระบบดิจิทัล

ข้อเท็จจริง

ภายใต้แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙) ได้กำหนดให้มีการเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลไว้ในยุทธศาสตร์ที่ ๖ ในกรณีของวิทยุกระจายเสียง เดิมมีเป้าหมายหลักในรูปของการจัดทำแผนการเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงในระบบดิจิทัล ซึ่งต่อมาเปลี่ยนเป็นการจัดทำแผนพัฒนากิจการกระจายเสียงในภาพรวมแทน เนื่องจากไม่มีข้อบังคับของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Union: ITU) เหมือนกับกรณีของวิทยุโทรทัศน์ ประกอบกับ กสทช. มองว่าระบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยควรเป็นการรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงในระบบดิจิทัลแบบคู่ขนานที่จะยังคงมีการรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงในระบบแอนะล็อกควบคู่กับการพัฒนาระบบดิจิทัล

การดำเนินงานของ กสทช.

๑) อยู่ระหว่างการจัดทำ (ร่าง) แผนพัฒนากิจการกระจายเสียง ที่มีเนื้อหาหลักประกอบด้วย

๑.๑) แนวทางการเริ่มรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงในระบบดิจิทัล และรายงานการประเมินผลกระทบของการบังคับใช้แผนพัฒนากิจการกระจายเสียง ซึ่งต้องมีการเพิ่มเติมกระบวนการจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในกรุงเทพมหานครและในภูมิภาค

๑.๒) แผนที่เส้นทางการเริ่มรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงในระบบดิจิทัล ที่ประกอบด้วย แนวโน้มสภาพกิจการกระจายเสียงของประเทศไทย สภาพกิจการกระจายเสียงในระบบดิจิทัลของประเทศต่าง ๆ คุณลักษณะเกี่ยวกับการรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงในระบบดิจิทัล ภาพรวมด้านเทคโนโลยี และยุทธศาสตร์การเริ่มให้บริการกระจายเสียงในระบบดิจิทัล

๑.๓) การประเมินมูลค่าคลื่นความถี่ในกิจการวิทยุกระจายเสียงระบบดิจิทัล เพื่อให้ได้ราคาขั้นต่ำในการประมูลคลื่นความถี่ในกิจการวิทยุกระจายเสียงระบบดิจิทัลที่มีความเหมาะสมและสะท้อนมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ที่ดีที่สุดของประเทศไทย

๒) เตรียมความพร้อมให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องในการเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงในระบบดิจิทัล โดย

๒.๑) การลงนามในบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding : MOU) เรื่องความร่วมมือในการทดลองระบบการรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงในระบบดิจิทัลกับ ๘ หน่วยงานที่เป็น

คลื่นหลัก ได้แก่ กองบัญชาการกองทัพบก กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และบริษัท อสมท. จำกัด ซึ่งขณะนี้ อยู่ในกระบวนการให้ความรู้และจัดการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการกับหน่วยงานเหล่านี้

๒.๒) การให้ความรู้เชิงเทคนิคเกี่ยวกับการทดลองระบบการรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงในระบบดิจิตอลแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยการจัดสัมมนาและฝึกอบรม

ข้อสังเกต

๑) ความล่าช้าของการจัดทำนโยบายและแผนการเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงในระบบดิจิตอล สาเหตุจากการเรียกคืนคลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการวิทยุกระจายเสียงของรัฐที่ยังไม่ครบกำหนดเวลา การจัดทำแผนคลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียงใหม่ที่ยังไม่เสร็จสิ้น และที่สำคัญคือ การรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงด้วยระบบดิจิตอลส่วนหนึ่งต้องใช้คลื่นความถี่จากโทรทัศน์ในระบบแอนะล็อก ซึ่งจะสามารถยุติการออกอากาศได้ทั้งประเทศตามแผนฯ ที่กำหนดไว้ในปี ๒๕๖๑ ทำให้การปรับเปลี่ยนส่วนหนึ่งยังคงไม่สามารถดำเนินการได้

๒) สภาพแวดล้อมที่เป็นปัจจัยต่อการเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงในระบบดิจิตอลมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง อาทิ การใช้วิทยุในอุตสาหกรรมยานยนต์ และเทคโนโลยีใหม่ ๆ ในอุตสาหกรรมเครื่องรับเครื่องส่งวิทยุ เป็นต้น ส่งผลให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนแผนพัฒนากิจการกระจายเสียงตามการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเพิ่มเติมเพื่อให้ทันกับสถานการณ์ปัจจุบันตลอดเวลา

๓) การสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงในระบบดิจิตอลสำหรับผู้ประกอบการวิทยุกระจายเสียงทดลองประกอบกิจการและผู้บริโภคยังไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะกับกลุ่มผู้ประกอบการวิทยุกระจายเสียงซึ่งส่วนใหญ่เป็นกิจการขนาดเล็กที่ยังขาดทั้งเงินทุนในการปรับเปลี่ยนเครื่องรับส่งสัญญาณและค่าใช้จ่ายที่จะเกิดจากการประมูลคลื่นความถี่ ขาดความรู้ด้านเทคนิคและการผลิตรายการที่มีเนื้อหาสาระที่เป็นประโยชน์และน่าสนใจ และอื่นๆ รวมทั้งกลุ่มผู้บริโภค (ผู้ฟัง) ในประเด็นของการเปลี่ยนแปลงและการปรับตัวที่จะส่งผลกระทบต่ออุปกรณ์และคุณภาพการรับฟัง

ข้อเสนอแนะ

๑) ควรเร่งประชาสัมพันธ์ความก้าวหน้าการดำเนินงานของ กสทช. เกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านไปสู่วิทยุกระจายเสียงระบบดิจิตอล สาเหตุของความล่าช้า ทิศทางการปรับตัวของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งด้านเทคนิค ค่าใช้จ่ายที่อาจจะเกิดขึ้น การสนับสนุนที่จะได้รับจากภาครัฐที่มีต่อภาคครัวเรือน (ดังเช่นกรณีอุปกรณ์เสริมคล้ายกรณีของ Set Top Box หรือในรูปแบบอื่น ๆ สำหรับความช่วยเหลือกรณีต้องมีการเปลี่ยนเครื่องรับวิทยุในระบบดิจิตอล เป็นต้น) เพื่อสร้างความเข้าใจและความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะช่วยลดข้อขัดแย้งต่าง ๆ ซึ่งต้องดำเนินการในลักษณะของการเปิดกว้างในการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมสำหรับนำมาประกอบการจัดทำแผนการดำเนินงานที่เหมาะสมต่อไป

๒) ถอดบทเรียนที่ได้รับจากการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบทีวีดิจิตอลทั้งในส่วนที่ประสบความสำเร็จและที่ล้มเหลวมาเป็นกรณีศึกษาควบคู่กับกรณีศึกษาจากต่างประเทศสำหรับกำหนดแนวทางการดำเนินงาน โดยเฉพาะในประเด็นศักยภาพผู้ประกอบการ จำนวนคลื่นที่เปิดประมูล ข้อตกลงการเลือกช่องคลื่นความถี่ คุณภาพการให้บริการและเครื่องมืออุปกรณ์ประกอบ รวมทั้งรูปแบบการสนับสนุนให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมทั้งกับผู้ประกอบการและประชาชน

๓) เพิ่มความร่วมมือในการทดลองระบบการรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงในระบบดิจิทัลกับผู้ประกอบการวิทยุกระจายเสียงภาคเอกชนทั้ง ๓ ประเภทซึ่งมีสถานการณ์และปัจจัยแวดล้อมต่างจากการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงของภาครัฐ เพื่อทดสอบประสิทธิภาพและเรียนรู้ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นสำหรับหาแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมกับข้อเท็จจริง

๔.๒ ด้านกิจการโทรทัศน์

รายงานข้อเท็จจริงหรือข้อสังเกตจากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ด้านกิจการโทรทัศน์ได้ทำการศึกษาประเด็นสำคัญต่อการเปลี่ยนผ่านไปสู่การเป็นโทรทัศน์ดิจิทัลจำนวน ๔ เรื่อง ได้แก่

- หัวข้อที่ ๔.๒.๑ การติดตามการแก้ไขปัญหา อุปสรรคกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่โทรทัศน์ดิจิทัลในเรื่องต่าง ๆ อาทิ
 - ๔.๒.๑.๑ การดำเนินงานและการบริหารจัดการการแจกจ่ายส่วนลดสำหรับแลกซื้ออุปกรณ์รับสัญญาณโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลสำหรับประชาชน (Set Top Box)
 - ๔.๒.๑.๒ การประชาสัมพันธ์และการให้ความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชนในเรื่องการเปลี่ยนไปสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัล ตลอดจนการรับรู้เกี่ยวกับการยุติการออกอากาศโทรทัศน์ในระบบแอนะล็อก
 - ๔.๒.๑.๓ การดำเนินงานและการบริหารจัดการกรณีการเรียงหมายเลขช่องโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลให้ตรงทุกแพลตฟอร์ม
 - ๔.๒.๑.๔ การกำกับดูแลคุณภาพและกรอบเวลาการปฏิบัติงานของผู้ให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล
- หัวข้อที่ ๔.๒.๒ สภาพการณ์การกำกับดูแลและการบังคับใช้กฎหมาย กรณีศึกษาหลักเกณฑ์การเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป (Must Carry) และหลักเกณฑ์รายการโทรทัศน์สำคัญที่ให้เผยแพร่ได้เฉพาะในบริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป (Must Have)
 - ๔.๒.๒.๑ หลักเกณฑ์การเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป (Must Carry)
 - ๔.๒.๒.๒ หลักเกณฑ์รายการโทรทัศน์สำคัญที่ให้เผยแพร่ได้เฉพาะในบริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป (Must Have)
- หัวข้อที่ ๔.๒.๓ มาตรการการกำกับดูแล และแนวทางการส่งเสริม เพื่อการพัฒนาคุณภาพโทรทัศน์ดิจิทัลช่องเด็ก เยาวชน และครอบครัว
- หัวข้อที่ ๔.๒.๔ ผลการรับชมโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลของประชาชน และปัญหาอุปสรรคในการรับชมโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล

๔.๒.๑ การติดตามการแก้ไขปัญหา อุปสรรคกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่โทรทัศน์ดิจิทัล

หลังจากการประมวลค้นความถี่โทรทัศน์ดิจิทัลเสร็จสิ้นลงไปแล้วสองปี มีเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาของผู้ประกอบการโทรทัศน์ดิจิทัลที่มีต่อการดำเนินงานโทรทัศน์ดิจิทัล และความไม่พอใจต่อการดำเนินงานของ กสทช. ในรูปของการฟ้องร้องเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างเช่น (๑) การฟ้องร้องต่อ กสทช. เรื่อง ละเลยต่อหน้าที่ในการปฏิบัติตามแผนแม่บทกิจการวิทยุโทรทัศน์ ทั้งเรื่องการขยายโครงข่ายสัญญาณโทรทัศน์ดิจิทัลที่ล่าช้า รวมทั้งการประชาสัมพันธ์และติดต่อพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยบริษัท ไทยทีวี จำกัด ซึ่ง

ต่อมาได้ยุติออกอากาศในวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ นำมาสู่การถูกพักใช้ใบอนุญาตของผู้รับใบอนุญาต ๒ ช่องคือ LOCA/MVTV Family และไทยทีวี (๒) การยื่นฟ้อง กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. เรื่อง ละเลยการปฏิบัติหน้าที่และดำเนินการล่าช้า ทำให้เกิดความเสียหายในการดำเนินการให้มีการเปลี่ยนผ่านระบบการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์เป็นระบบดิจิทัล โดยผู้ประกอบการทีวีดิจิทัล ๕ ช่อง ได้แก่ จีเอ็มเอ็มวัน จีเอ็มเอ็มแซนด์ พีพีทีวี ไทยรัฐทีวี และโบรททีวี เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๘ (๓) การยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากการดำเนินงานที่บกพร่องของ กสทช. โดยประธานเจ้าหน้าที่บริหารบริษัท เนชั่น บรอดแคสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว สำนักงาน กสทช. ได้แต่งตั้งคณะทำงานแก้ไขปัญหาการประกอบกิจการ โทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล ประกอบด้วย กรรมการ กสทช. ๓ คน เลขาธิการ กสทช. รองเลขาธิการ กสทช. (สายงานกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์) ผู้แทนจากกระทรวงการคลัง สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สถาบันการเงินที่ให้การสนับสนุนแก่ผู้ให้บริการ โทรทัศน์ ผู้ให้บริการโครงข่ายฯ ทั้ง ๔ ราย ผู้ให้บริการโทรทัศน์หอดูหมื่นเด็ก เยาวชน และครอบครัว ผู้ให้บริการโทรทัศน์หอดูหมื่นข่าวสารและสาระ ผู้ให้บริการโทรทัศน์หอดูหมื่นทั่วไปแบบความคมชัดปกติ และความคมชัดสูง ซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วันนับแต่วันแต่งตั้ง (๑๘ เมษายน ๒๕๕๙) โดยที่ผ่านมา มีการจัดประชุมไปแล้วจำนวน ๓ ครั้ง เมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๙ และเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งได้ข้อสรุปร่วมกัน ดังนี้

- เสนอ คสช. เพื่อขออนุมัติให้มีการดำเนินการโครงการสนับสนุนประชาชนในการเปลี่ยนผ่านไปสู่ การรับชมโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลให้ครัวเรือนในส่วนที่ยังไม่ได้รับเพื่อให้ประชาชนสามารถ รับชมได้อย่างทั่วถึง

- เสนอ กสทช. ให้พิจารณาชะลอหรือปรับอัตราการเรียกเก็บเงินรายปีส่งกองทุนวิจัยและพัฒนา กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะไว้ก่อน และเมื่อมี การเรียกเก็บ ควรยึดหลักกฎหมายที่ไม่ดำเนินการย้อนหลังในทางที่ไม่เป็นคุณต่อผู้รับใบอนุญาตให้บริการ โทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล

- มอบหมายให้ผู้รับใบอนุญาตให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลพิจารณา อัตราค่าเช่าใช้โครงข่ายฯ ให้สะท้อนต้นทุนจริง เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาการประกอบกิจการ พร้อมทั้งรวบรวม ข้อเท็จจริง เหตุผล และความเห็นของที่ประชุมคณะทำงานฯ เกี่ยวกับประเด็นการปรับลดอัตราค่าเช่าใช้ เครือข่ายฯ เสนอที่ประชุม กสทช. พิจารณา

- รวบรวมข้อเท็จจริง เหตุผล และความเห็นทั้งหมดของที่ประชุมคณะทำงานฯ ในประเด็นการ เลื่อนการชำระเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ที่ ๓ และการขยายระยะเวลาใบอนุญาต ให้ใช้คลื่นความถี่และประกอบกิจการโทรทัศน์ เพื่อให้บริการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล (ประเภทบริการธุรกิจระดับชาติ) เสนอต่อที่ประชุม กสทช. เพื่อพิจารณา พร้อมทั้งนำกราบเรียนต่อ หัวหน้า คสช. เพื่อพิจารณาร่วมด้วย

- ให้คืนใบอนุญาตได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าประมูลงวดที่เหลือ ส่วนค่าประมูลงวดที่จ่ายไปแล้วนั้นให้ตก เป็นของรัฐ และไม่ควรมีการนำใบอนุญาตที่คืนไปประมูลใหม่ เพราะมองว่าจำนวนช่องที่มีอยู่ในปัจจุบัน จำนวนมากเกินไป

- เร่งรัดการดำเนินการเรียงช่องให้เป็นไปตามกฎหมายและประกาศ

- ให้สมาคมวิจัยเพื่อพัฒนาสื่อแห่งประเทศไทยทำหน้าที่สื่ออุทธรณ์ถึงประธาน กสทช. ในฐานะประธานกรรมการบริหารกองทุน กทปส. เพื่อขอเข้าชี้แจงกับอนุกรรมการที่ปรึกษากฎหมายเรื่องการจัดลำดับความนิยม (Rating) ในรูปแบบใหม่โดยใช้เงินสนับสนุนจาก กทปส.
- สำนักงาน กสทช. ควรรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎ Must Carry เนื่องจากการส่งเสริมให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารเป็นการทั่วไป รวมทั้งจัดให้มีการศึกษาผลได้ผลเสียที่จะเกิดขึ้นจากการยกเลิกกฎ Must Carry เมื่อโครงข่ายทีวีดิจิตอลครอบคลุมทั่วประเทศแล้ว

๔.๒.๑.๑ การดำเนินงานและการบริหารจัดการการแจกคู่มือป้องกันส่วนลดสำหรับแลกซื้ออุปกรณ์รับสัญญาณโทรทัศน์ในระบบดิจิตอลสำหรับประชาชน (Set Top Box)

ข้อเท็จจริง

กสทช. ได้จัดทำคู่มือเพื่อสนับสนุนประชาชนในการเปลี่ยนผ่านสู่การรับชมโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิตอลที่เรียกว่า “คู่มือทีวีดิจิตอล” มูลค่า ๖๙๐ บาทสำหรับนำไปซื้อหรือเป็นส่วนซื้อกล่องรับสัญญาณโทรทัศน์ในระบบดิจิตอล (Set Top Box) หรือโทรทัศน์ที่มีภาครับสัญญาณทีวีดิจิตอลอยู่ในตัว (DVB-T๒ Digital Tuner) กับบริษัทที่เข้าร่วมโครงการกับ กสทช.

การดำเนินงานของ กสทช.

๑) ที่ผ่านมา การจัดส่งคู่มือดำเนินการผ่านทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเท่านั้น โดยแจกให้ ๑ ใบต่อ ๑ ครั้วเรือน ที่มีทะเบียนบ้านและมีเจ้าบ้าน จนถึงปัจจุบัน จัดส่งไปแล้ว ๗ งวด นำจ่ายไปแล้ว ๑๒.๓๒ ล้านฉบับ จากจำนวนรวม ๑๓.๕๗ ล้านฉบับ คิดเป็นร้อยละ ๙๑ เนื่องจากปัญหาไม่มีคนอยู่ เจ้าบ้านไม่อยู่ เจ้าบ้านเสียชีวิต และเป็นบ้านเช่าที่ผู้เช่าไม่ได้ดำเนินการรับ อย่างไรก็ตาม มีผู้ใช้สิทธินำคู่มือไปแลกเพียง ๘.๗๒ ล้านฉบับ คิดเป็นร้อยละ ๖๔ ของจำนวนคู่มือที่แจกไปแล้วทั้งหมด คิดเป็นมูลค่า ๕,๙๓๔ ล้านบาท ที่เหลือที่ยังไม่ได้นำไปแลกคิดเป็นมูลค่า ๓,๔๓๐ ล้านบาท จะนำไปสนับสนุนประชาชนในการเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับชมโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิตอลของประเทศไทยเพิ่มเติมดัง ตารางที่ ๔-๒

ตารางที่ ๔-๒ แสดงการจัดส่งคู่มือดำเนินการผ่านทางไปรษณีย์ลงทะเบียน

รอบ	วันที่แจก	จำนวนคู่มือ				สัดส่วน แลก/แจก (ร้อยละ)
		แจก	นำจ่ายได้	ตีกลับ	แลก	
๑	๑๐ ต.ค. ๒๕๕๗	๔,๖๔๕,๔๙๕	๔,๒๕๕,๖๐๐	๓๙๐,๘๙๕	๒,๙๒๒,๒๕๐	๖๓
๒	๒๘ พ.ย. ๒๕๕๗	๑,๗๗๗,๔๙๕	๑,๖๑๔,๐๘๔	๑๖๓,๔๑๑	๑,๑๙๕,๙๓๓	๖๗
๓	๒๔ ธ.ค. ๒๕๕๗	๖๒๓,๔๐๑	๕๗๔,๐๐๕	๔๙,๓๙๖	๔๕๔,๐๕๖	๗๓
๔	๒๘ ม.ค. ๒๕๕๘	๖๓๓,๘๒๕	๕๗๙,๙๔๐	๕๓,๘๘๕	๔๓๒,๐๑๑	๖๘
๕	๑๐ ก.พ. ๒๕๕๘	๕๑๗,๔๖๓	๔๗๗,๔๐๐	๔๐,๐๖๓	๓๗๐,๓๙๔	๗๒
๖	๖ มี.ค. ๒๕๕๘	๑๒๔,๗๖๓	๑๑๖,๖๙๕	๘,๐๖๘	๘๓,๕๖๔	๖๗
๗	๒๑ พ.ค. ๒๕๕๘	๕,๒๔๘,๘๕๔	๔,๗๐๖,๘๒๒	๕๔๒,๐๓๒	๓,๐๘๒,๑๐๙	๕๙
๑-๗		๑๓,๕๗๑,๒๙๖	๑๒,๓๒๓,๕๔๖	๑,๒๔๗,๗๕๐	๘,๗๒๒,๗๖๘	๖๔

๒) เมื่อเดือนมกราคม ๒๕๕๙ สำนักงาน กสทช. ได้ทำหนังสือถึง คสช. เพื่อขอความเห็นชอบในการแจกคู่มือเพิ่มเติมกับกลุ่มครัวเรือนประเภทอื่นนอกเหนือจากครัวเรือนที่มีทะเบียนบ้านและมีเจ้าบ้าน โดยใช้เงินส่วนที่เหลือของการที่ไม่ได้มีการแจกคู่มือ โดยแบ่งกลุ่มเป้าหมายออกเป็น ๖ กลุ่ม ได้แก่

- ครัวเรือนที่ได้รับสิทธิครั้งแรกแต่ยังไม่ได้รับ เฉพาะที่บริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด ส่งคืนมายังสำนักงาน กสทช.
- ครัวเรือนที่มีทะเบียนบ้านและมีเจ้าบ้านซึ่งมีขึ้นภายหลังวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๗
- ครัวเรือนที่มีทะเบียนบ้านและมีผู้อยู่อาศัยแต่ไม่มีเจ้าบ้าน
- ครัวเรือนที่มีทะเบียนบ้านชั่วคราวและมีเจ้าบ้าน
- บ้านพักของหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ
- จุดรับบริการประชาชนของหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

ข้อสังเกต

๑) มีความบกพร่องที่เกิดจากการทำงานของเจ้าหน้าที่ไปรษณีย์ โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาค ที่ไม่ได้นำส่งถึงมือประชาชนโดยตรง แต่อยู่ในลักษณะของการนำไปฝากไว้กับผู้นำชุมชน ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของบริษัทผู้ผลิตกล่อง Set Top Box ในการให้ประชาชนนำคู่มือมาแลกด้วยเช่นกัน ทำให้ปิดทางเลือกในการเลือกซื้อกล่องจากบริษัทอื่น หรือใช้เป็นส่วนลดซื้อเครื่องโทรทัศน์ที่มีระบบดิจิตอลในตัว นอกจากนี้ ยังมีกรณีของการทำคู่มือหาย แจกคู่มือผิดบ้าน และประชาชนได้ไม่ครบ ๓ ส่วนที่จัดส่ง

๒) การกำหนดราคาคู่มือไว้ที่ ๖๙๐ บาท ไม่ได้สะท้อนความต้องการของภาคประชาชนที่แท้จริงที่เป็นผลจากการจัดทำประชาพิจารณ์ทั้ง ๔ ภาคทั่วประเทศที่สนับสนุนให้มีการแจกคู่มือมูลค่า ๑,๐๐๐ บาท ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้ทั้งกล่อง Set Top Box และเสาอากาศครบชุด เพื่อรับสัญญาณได้จริง โดย กสทช. มองว่าไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากขัดต่อกฎหมาย

๓) ความไม่พร้อมของโครงข่ายและการดำเนินงานขยายโครงข่ายที่ล่าช้า ทำให้การแจกคู่มือที่เดิมกำหนดไว้จะแจกเฉพาะพื้นที่ที่มีความพร้อมของโครงข่ายแล้วร้อยละ ๘๐ ไม่เป็นไปตามที่กำหนด ส่งผลให้มีคู่มือที่แจกและนำไปแลกบางส่วนไม่สามารถรับชมทีวีดิจิตอลได้ด้วยเหตุที่สัญญาณยังไม่ถึง

๔) ครัวเรือนที่ได้รับสิทธิในการแจกคู่มือกำหนดไว้เฉพาะครัวเรือนที่มี “เจ้าบ้าน” ตามทะเบียนบ้านเท่านั้น ไม่รวมครัวเรือนที่ไม่มีเจ้าบ้าน ทั้งที่มีผู้อยู่อาศัย ทะเบียนบ้านชั่วคราว บ้านเช่า หรือบ้านตกสำรวจ เช่น บ้านพักข้าราชการ บ้านพักอุทยาน บ้านพักทหารที่มีทะเบียนบ้านเดียว แต่มีบ้านและคนอาศัยอยู่จำนวนมาก

๕) ผู้ประกอบการกล่องรับสัญญาณโทรทัศน์ในระบบดิจิตอลไม่สามารถขึ้นเงินหรือได้รับเงินล่าช้าในการนำคู่มือมาขึ้นเงินกับสำนักงาน กสทช. เนื่องจากข้อจำกัดด้านความสมบูรณ์และถูกต้องของเอกสารที่ผู้ประกอบการได้รับจากประชาชนที่นำคู่มือมาแลก อาทิ บัตรประชาชนหมดอายุ และทะเบียนบ้านเก่าที่ไม่มีการระบุชื่อเจ้าบ้าน

๔.๒.๑.๒ การประชาสัมพันธ์และการให้ความรู้ ขาดข้อเสนอแนะ ความเข้าใจแก่ประชาชนในเรื่องการเปลี่ยนไปสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัล ตลอดจนการรับรู้เกี่ยวกับการยุติการออกอากาศโทรทัศน์ในระบบแอนะล็อก

ข้อเท็จจริง

กสทช. ได้กำหนดแผนการเปลี่ยนแปลงการรับส่งสัญญาณโทรทัศน์ด้วยระบบแอนะล็อกไปสู่การรับส่งสัญญาณด้วยระบบดิจิทัล ตามข้อ ๘.๕ ภายใต้แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ ข้อ ๕ และ ข้อ ๖ ของแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ฉบับที่ ๑ โดยมีสาระสำคัญแบ่งเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ **ส่วนแรก** เป็นการเปลี่ยนผ่านทางด้านเทคโนโลยี ด้านการวางแผนคลื่นความถี่ ด้านการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และการประกอบกิจการ และด้านการยุติการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบแอนะล็อก **ส่วนที่สอง** การวางหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับกิจการโทรทัศน์ระบบดิจิทัล ตลอดจนหลักเกณฑ์การใช้โครงสร้างพื้นฐานและโครงข่ายร่วมกันในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ภายในปี ๒๕๕๖ เพื่อให้สามารถเริ่มการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลได้ภายในปี ๒๕๕๘ การกำหนดกรอบระยะเวลาในกระบวนการออกใบอนุญาตให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวกและโครงข่ายร่วมกันในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และใบอนุญาตให้ประกอบกิจการบริการสาธารณะในปี ๒๕๕๕ ใบอนุญาตให้บริการกิจการทางธุรกิจและใบอนุญาตให้บริการกิจการบริการชุมชนภายในปี ๒๕๕๖ เพื่อใช้เป็นแนวทางดำเนินการเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลอย่างเป็นขั้นตอนที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม **ส่วนที่สาม** กำหนดแนวทางปฏิบัติและการประเมินผลให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการของสำนักงาน กสทช. และมีการติดตามประเมินผล ปรับปรุงแผนให้ทันสมัย เหมาะกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

ในการขับเคลื่อนนโยบายการเปลี่ยนผ่านจากระบบแอนะล็อกไปสู่ระบบดิจิทัลดังกล่าวจะบรรลุเป้าหมายได้นั้น กสทช. ต้องดำเนินการอย่างรอบคอบ และมีประสิทธิภาพด้วยการวางแผนการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจให้กับสาธารณชนในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการเปลี่ยนแปลง

การดำเนินงานของ กสทช.

๑) กสทช. มีการประชาสัมพันธ์และการให้ความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชนในเรื่องการเปลี่ยนไปสู่ทีวีดิจิทัล โดยเริ่มจากการประชาสัมพันธ์ตราสัญลักษณ์และมาสคอตดิจิทัลทีวี “น้องดูดี” ภายใต้แนวคิด “ดิจิทัลทีวีดูดีทุกบ้าน” โดยผ่านสื่อกิจกรรมนิทรรศการ และการสัมมนาเชิงวิชาการ การโฆษณาผ่านสื่อโทรทัศน์ทุกช่อง หนังสือพิมพ์ สำหรับในปี ๒๕๕๘ กสทช. ได้เพิ่มสื่อประชาสัมพันธ์ออนไลน์ อาทิ YouTube / Instagram / Facebook และเว็บไซต์ดิจิทัลทีวี Digital.nbtc.go.th รวมทั้งการประชาสัมพันธ์ร่วมกับสถาบันการศึกษาในพื้นที่ (มหาวิทยาลัยราชภัฏ และสำนักงานการอาชีวศึกษา) และกองทัพบก ตลอดจนการจัดทำโปสเตอร์และคู่มือแจกตามสถานที่ต่าง ๆ จัดกิจกรรมร่วมกับดารานักแสดง

๒) กสทช. มีการประชาสัมพันธ์เพื่อให้เกิดการรับรู้เกี่ยวกับการยุติการออกอากาศโทรทัศน์ในระบบแอนะล็อกแก่ประชาชน โดยการขอความร่วมมือกับผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ร่วมทำงานกับ กสทช. รวมทั้งการลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) กับสถาบันการศึกษา ๓ แห่ง

ได้แก่ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี และมหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด เพื่อสร้างความเข้าใจและศึกษาผลกระทบเกี่ยวกับการยุติโทรทัศน์ในระบบแอนะล็อกต่อผู้บริโภคในจังหวัดเชียงใหม่ สุราษฎร์ธานี และร้อยเอ็ด ซึ่งเป็นพื้นที่ต้นแบบในการยุติโทรทัศน์ในระบบแอนะล็อกสำหรับพื้นที่อื่น ๆ ต่อไป

๓) กสทช. ตั้งงบประมาณที่จะใช้ในการประชาสัมพันธ์โทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลในปี ๒๕๕๗ ไว้ ๖๓.๕ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๑.๗ ของงบประมาณที่เป็นค่าใช้จ่ายของสำนักงาน นอกจากนี้ยังได้ดำเนินการจัดจ้างที่ปรึกษาภายนอกมาดำเนินการศึกษาแนวทางการประชาสัมพันธ์ในภาพรวม ซึ่งอยู่ระหว่างการปรับแก้ข้อกำหนดทางการศึกษา (Term of Reference: TOR)

ข้อสังเกต

๑) การประชาสัมพันธ์ถือเป็นจุดอ่อนของ กสทช. ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบทีวีดิจิทัล ที่เห็นชัดเจนจากข้ออ้างที่เป็นฐานคำฟ้องของผู้ประกอบการทีวีดิจิทัลต่อศาลปกครองว่า กสทช. ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ทำตามข้อตกลง โดยไม่ประชาสัมพันธ์ให้คนได้รับรู้ ต้นตัวในการรับชม

๒) การประชาสัมพันธ์ของ กสทช. ส่วนใหญ่อยู่ในรูปแบบการประชาสัมพันธ์กิจกรรมของ กสทช. เช่น การแถลงข่าวการประชุมคลื่นความถี่ การเปิดขบวนรถแจกคู่มือ เป็นต้น ไม่ได้เป็นการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการในการเปลี่ยนผ่าน โดยเฉพาะการณรงค์เกี่ยวกับการใช้กล่องรับสัญญาณคู่กับเสาอากาศเพื่อรับชม และวิธีการติดตั้งที่เหมาะสม

๓) โครงการประชาสัมพันธ์ส่วนใหญ่เป็นโครงการขนาดเล็ก กระจายจัดกระจาย จำนวนผู้เข้าร่วมน้อย และขาดการวัดผลว่าผู้เข้าร่วมได้รับความรู้ ความเข้าใจมากน้อยเพียงไร

๔) ขาดแผนการดำเนินงานด้านการประชาสัมพันธ์โดยเฉพาะที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย กลุ่มเป้าหมาย และพื้นที่ที่ชัดเจน ตลอดจนการกำหนดวิธีการประเภทสื่อที่จะใช้เนื้อหา และระยะเวลา การประชาสัมพันธ์ที่แตกต่างกันตามกลุ่มเป้าหมายดังกล่าว ส่งผลให้ไม่สามารถทำให้เข้าถึงประชาชนเข้าใจในสาระสำคัญได้อย่างทั่วถึง

๕) งบประมาณด้านการประชาสัมพันธ์นับว่าน้อยมากสำหรับในช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่านที่ต้องการทำความเข้าใจกับประชาชนทั้งประเทศ รวมทั้งมีการดำเนินงานที่ล่าช้า โดยเฉพาะการประชาสัมพันธ์ภายใต้โครงการขนาดใหญ่ที่มีการจ้างที่ปรึกษาดำเนินการอย่างเป็นระบบอันเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนของรายละเอียดงาน (TOR)

ข้อเสนอแนะ

๑) กสทช. ควรเร่งรัดการจัดทำแผนการประชาสัมพันธ์อย่างเป็นระบบและบูรณาการ มีการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย รวมทั้งกลุ่มเป้าหมาย และพื้นที่ที่ชัดเจน ตลอดจนการกำหนดวิธีการ ประเภทสื่อที่จะใช้ เนื้อหา และระยะเวลาการประชาสัมพันธ์ที่แตกต่างกันตามกลุ่มเป้าหมายดังกล่าว

๒) รูปแบบการประชาสัมพันธ์ควรมีลักษณะของ Two-way Communication ที่ประกอบด้วยการให้ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบทีวีดิจิทัล เทคนิคในการติดตั้งกล่องรับสัญญาณและเสาอากาศให้ได้ภาพชัด การยกเลิกระบบแอนะล็อกและผลที่จะเกิดขึ้นรวมทั้งการเตรียม

ความพร้อมของประชาชน ในขณะเดียวกัน ต้องมีการรับฟังปัญหาและความคิดเห็นเพื่อเข้าไปให้ความช่วยเหลือ แก้ไขสถานการณ์ในแต่ละพื้นที่และแต่ละราย

๓) กสทช. ต้องประสานความร่วมมือในการประชาสัมพันธ์กับหน่วยงานในพื้นที่ที่ติดต่อกับประชาชน โดยตรง อาทิ กระทรวงมหาดไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุข หรือแม้แต่วัด ที่ลงไปถึงชาวบ้านได้ทุกครัวเรือนทุกพื้นที่ โดยการกระจายอำนาจให้กับสำนักงาน กสทช. ในภูมิภาคในการประสานการทำงานในรูปของโครงการและคณะทำงานร่วมกัน

๔) ต้องมีการติดตามและประเมินผลการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๔.๒.๑.๓ การดำเนินงานและการบริหารจัดการกรณีการเรียงหมายเลขช่องโทรทัศน์ในระบบดิจิตอลให้ตรงทุกแพลตฟอร์ม

ข้อเท็จจริง

เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ กสทช. ได้ประกาศใช้หลักเกณฑ์การจัดลำดับบริการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นช่วงเวลาก่อนการประมูลโทรทัศน์ดิจิตอลเพียง ๑ เดือนเศษ โดยกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตโทรทัศน์ดาวเทียมและเคเบิลทีวีอาจนำเอาบริการโทรทัศน์จากหมวดหมู่ใดก็ได้ตามประกาศของ กสทช. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การกำหนดหมวดหมู่และการจัดลำดับบริการโทรทัศน์ไม่ใช่คลื่นความถี่มาจัดเรียงไว้ใน ๑๐ ลำดับแรก ทำให้เกิดการท้วงติง กสทช. และเป็นมูลฟ้อง กสทช. ต่อศาลปกครองของผู้ประมูลโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิตอลที่ได้รับสิทธินำพาช่องสู่แพลตฟอร์มโทรทัศน์ดาวเทียมและเคเบิลทีวี ทั้ง ๗ ช่อง ถึงสถานะสิทธิเลขช่องและปัญหาหมายเลขของสถานีที่ต้องบวกลำดับเพิ่มขึ้นอีกสิบอันดับ โดยอ้างสิทธิที่สืบเนื่องจากการแข่งขันประมูลในมูลค่าสูงเพื่อเลือกเลขลำดับช่อง และการที่หมายเลขช่องไม่ตรงกันทุกแพลตฟอร์มส่งผลให้เกิดความสับสนในการสื่อสารประชาสัมพันธ์

ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๘ กสทช. ได้ยกเลิกประกาศดังกล่าว และให้ใช้ประกาศ กสทช. ฉบับใหม่เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดลำดับบริการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่นำลงในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๘ แทน โดยสาระสำคัญที่เปลี่ยนแปลงไป อาทิ การจัดเรียงลำดับช่องที่เดิมกำหนดให้ผู้ประกอบการทีวีดาวเทียมและเคเบิลทีวีสามารถกำหนดหมวดหมู่และนำช่องมาจัดเรียงไว้ในสิบลำดับแรก มาเป็นสามารถจัดเรียงได้ในยี่สิบลำดับถัดจากหมวดหมู่บริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป (หลังจากลำดับที่ ๓๖) ซึ่งเป็นที่มาของการยื่นฟ้องของผู้ประกอบการทีวีดาวเทียมและเคเบิลทีวีในเครือทรูคอร์ปอเรชั่น จำกัด และบริษัท บิ๊กโพร์ แซทเทลไลท์ กรุป จำกัด เพื่อให้ศาลปกครองคุ้มครองชั่วคราวกรณีการจัดเรียงช่องตามประกาศฉบับใหม่ของ กสทช. ซึ่งต่อมา เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ ศาลปกครองได้มีคำสั่งรับคำฟ้องเฉพาะกรณีการเพิกถอนประกาศฉบับใหม่ที่ผู้ประกอบการทีวีดาวเทียมมองว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้พิจารณาเท่านั้น ที่ผ่านมา บริษัท ทรูคอร์ปอเรชั่น กรุป จำกัด ไม่ได้ดำเนินการตามประกาศของ กสทช. ฉบับใหม่ที่ระบุไว้ตามเงื่อนไขและระยะเวลาที่กำหนด โดยตามกฎหมายบริษัทต้องจ่ายค่าปรับวันละ ๒๐,๐๐๐ บาท ตั้งแต่วันครบกำหนด และถ้ายังคงไม่ดำเนินการใด ๆ ภายใน ๓๐ วันนับจากวันที่มีหนังสือแจ้ง อาจจะต้องมีการเพิ่มค่าปรับทางปกครอง หรือพักใช้ ตลอดจนเพิกถอนใบอนุญาตล่าสุดทางบริษัท ทรูคอร์ปอเรชั่น จำกัด ได้มีหนังสือแจ้ง สำนักงาน กสทช. เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๙ ระบุว่า จะดำเนินการเรียงช่องหมายเลข ๑-๓๖ เป็นช่องทีวีดิจิตอลตามประกาศของ กสทช. ฉบับใหม่ โดย

ขอเวลาดำเนินการในการเรียงช่อง รวมถึงการแจ้งข่าวสารประชาสัมพันธ์ไปยังผู้ใช้บริการ แต่ไม่ได้ระบุวัน เวลาที่จะดำเนินการแล้วเสร็จดัง ตารางที่ ๔-๓

ตารางที่ ๔-๓ ประเด็นความแตกต่างระหว่างหลักเกณฑ์การจัดลำดับบริการโทรทัศน์ทั้ง ๒ ฉบับ

หลักเกณฑ์ พ.ศ. ๒๕๕๖ (ฉบับเก่า)	หลักเกณฑ์ พ.ศ. ๒๕๕๘ (ฉบับใหม่)
ข้อ ๕ ผู้รับใบอนุญาตอาจนำเอาบริการโทรทัศน์จาก <u>หมวดหมู่ใดก็ได้</u> ตามประกาศ กสทช. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ กำหนดหมวดหมู่และการจัดลำดับบริการโทรทัศน์ที่ไม่ใช้ คลื่นความถี่มาจัดเรียงไว้ในลำดับแรก	ข้อ ๔ ผู้รับใบอนุญาตอาจนำเอาบริการโทรทัศน์ที่ไม่ใช้คลื่นความถี่ใดก็ได้มา <u>จัดเรียงในยี่สิบสี่ลำดับถัดจากหมวดหมู่โทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป</u>
ข้อ ๖ ผู้รับใบอนุญาตต้องเผยแพร่บริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป ทั้งบริการโทรทัศน์ประเภทบริการสาธารณะ บริการ โทรทัศน์ประเภทกิจการทางธุรกิจ และบริการโทรทัศน์อื่นใด ที่ กสทช. กำหนดต่อประชาชนโดยตรงอย่างต่อเนื่อง <u>ไม่มี</u> การเปลี่ยนแปลง ทำซ้ำ ดัดแปลงผังรายการ หรือ <u>เนื้อหา</u> รายการโดยการจัดลำดับการให้บริการโทรทัศน์ที่เป็นการ <u>ทั่วไป ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด</u>	ข้อ ๕ ผู้รับใบอนุญาตต้องเผยแพร่บริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป ทั้งบริการ โทรทัศน์ประเภทบริการสาธารณะ บริการโทรทัศน์ประเภทกิจการทางธุรกิจ และบริการโทรทัศน์อื่นใดที่ กสทช. กำหนดต่อประชาชนโดยตรงอย่างต่อเนื่อง <u>ไม่มีการเปลี่ยนแปลง ทำซ้ำ ดัดแปลงผังรายการ เนื้อหา รายการ หรือมาตรฐานความคมชัด โดยห้ามนำบริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไปไป</u> เผยแพร่ซ้ำในหมวดหมู่บริการโทรทัศน์อื่นๆ ตามประกาศ กสทช. ว่าด้วย <u>หลักเกณฑ์การกำหนดหมวดหมู่และการจัดลำดับบริการโทรทัศน์ที่ไม่ใช้</u> <u>คลื่นความถี่</u> แต่หากจะนำไปเผยแพร่ซ้ำในหมวดหมู่บริการโทรทัศน์อื่นๆ <u>จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องด้วย ทั้งนี้ การ</u> <u>จัดลำดับการให้บริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป ให้เป็นไปตามที่</u> <u>คณะกรรมการกำหนด</u>

การดำเนินงานของ กสทช.

๑) ในปี ๒๕๕๗ หลังประกาศยกเลิกประกาศ กสทช. ฉบับเก่าปี ๒๕๕๖ กสทช. ได้จัดประชุมประชา วิจารณ์รับฟังความคิดเห็นสาธารณะเรื่องหลักเกณฑ์การจัดลำดับบริการโทรทัศน์ขึ้น ๑ ครั้งเมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ซึ่งผู้ประกอบการโทรทัศน์ดาวเทียมและโครงข่ายเคเบิลส่วนใหญ่ต่างไม่เห็นด้วยกับ การที่ กสทช. บังคับให้มีการเรียงช่องที่วีดิจิตอลหมายเลข ๑-๓๖ ในทุกแพลตฟอร์ม

๒) ปี ๒๕๕๘ กสทช. จัดประชุม Focus Group ร่วมกับผู้ประกอบการที่วีดิจิตอล โทรทัศน์ดาวเทียม และโครงข่ายเคเบิล ขึ้น ๑ ครั้งเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ รวมทั้งได้ดำเนินการต่าง ๆ ดังนี้

- เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๘ กสทช. มีมติ ๖ ต่อ ๔ เสียงเห็นชอบร่างประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดลำดับบริการโทรทัศน์ที่ต้องนำช่องรายการที่วีดิจิตอลทั้ง ๓๖ ช่องเรียงไว้ใน ลำดับที่ ๑ ถึง ๓๖ ในช่องโทรทัศน์ดาวเทียมและโครงข่ายเคเบิล โดยมีผลบังคับใช้ภายหลัง ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๘ แล้ว ๖๐ วัน คือภายในวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ อย่างไรก็ตาม กสทช. ยกเว้นการปฏิบัติตามประกาศหลักเกณฑ์การ เรียงลำดับช่องดังกล่าวกับผู้ประกอบการโครงข่ายเคเบิลท้องถิ่นที่ไม่สามารถนำวีดิจิตอลไป ออกอากาศได้ เนื่องจากยังให้บริการในระบบแอนะล็อก รวมทั้งผู้ให้บริการรายเล็กที่สามารถขอ ยกเว้นได้แต่ต้องนำช่องฟรีทีวีทุกช่องไปออกรายการ โดย กสทช. จะพิจารณาเป็นราย ๆ ไป
- กสทช. ได้ดำเนินการตามมติที่ประชุมเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๘ ให้ปรับบริษัท ทรูคอร์ปอเรชั่น กรุ๊ป จำกัด เรื่องการโฆษณาเกินเวลาที่กำหนดเป็นจำนวนเงิน ๑ ล้านบาท และปรับเพิ่มวันละ ๕๐,๐๐๐ บาท ตลอดเวลาที่ยังไม่ได้ปฏิบัติตามคำสั่ง

๓) วันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๙ กสทช. มีมติปรับทางปกครองกรณี บริษัท ทรูคอร์ปอเรชั่น กรุ๊ป จำกัด ไม่ดำเนินการเรียงช่องหมายเลข ๑ - ๓๖ เป็นช่องที่วีดิจิตอล ที่ครบกำหนดแล้วเมื่อวันที่ ๗ มกราคม

๒๕๕๙ เป็นค่าปรับวันละ ๒๐,๐๐๐ บาท ตั้งแต่วันครบกำหนด และถ้ายังคงไม่ดำเนินการใด ๆ ภายใน ๓๐ วันนับจากวันที่มีหนังสือแจ้ง อาจจะต้องมีการเพิ่มค่าปรับทางปกครอง หรือพักใช้ ใบอนุญาต

๔) กสทช. ได้จัดทำโครงการด้านเทคนิคเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการโครงข่ายเคเบิลท้องถิ่นในการปรับเปลี่ยนจากระบบแอนะล็อกไปสู่ระบบดิจิทัลโดยไม่ต้องลงทุนห้องส่งเพิ่มเติม และไม่ต้องลงทุนกล่อง STB ใหม่ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ประกอบการเองสามารถลดต้นทุนลงจากหลักล้านบาทมาเป็นเพียงรายละ ๕๐,๐๐๐ บาทเท่านั้น เนื่องจากประชาชนสามารถใช้กล่องจากการแลกคูปอง ๖๕๐ บาทได้ โดยการเชื่อมโยงโครงข่ายของผู้ประกอบการเข้ากับโครงข่ายของ บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (CAT) ที่มีสายใยแก้วนำแสง (Fiber Optic) สามารถเข้าถึงทุกหมู่บ้าน ซึ่ง CAT จะต้องลงทุนเพิ่มเติมในการเดินสายใยแก้วจากโครงข่ายเดิม ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและความพร้อมของโครงข่ายเคเบิลท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ รวมทั้งความพอใจในข้อตกลงทั้งด้านการลงทุนและส่วนแบ่งรายได้

ข้อสังเกต

๑) ประกาศหลักเกณฑ์การจัดลำดับประกอบกิจการโทรทัศน์บับใหม่ที่ให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์นำช่องทีวีดิจิทัลจำนวน ๓๖ ช่องไปเรียงลำดับให้ตรงกัน โดยผู้ประกอบการโทรทัศน์ดาวเทียมและโครงข่ายเคเบิลจะต้องจัดเรียงในยี่สิบสี่ลำดับถัดจากหมวดหมู่โทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป (ตั้งแต่ช่องที่ ๑๑) นับได้ว่าเป็นสิ่งที่ผู้บริโภคได้รับประโยชน์โดยช่วยให้สะดวกในการเปิดรับชมช่องต่าง ๆ โดยไม่สับสน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประกาศดังกล่าวมีขึ้นหลังจาก กสทช. มีการออกประกาศฉบับใหม่ที่มีระบุในทางตรงกันข้าม กรณีให้ผู้ประกอบการโทรทัศน์ดาวเทียมและโครงข่ายเคเบิลจัดช่องในลำดับ ๑ ถึง ๑๐ ช่องแรก ส่งผลเสียหายต่อผู้ประกอบการในกลุ่มดังกล่าวอย่างชัดเจนจากการที่ศาลปกครองรับคำฟ้องกรณีการยกเลิกประกาศฉบับใหม่ดังกล่าว

๒) การแก้ไขปัญหาของ กสทช. อยู่ในลักษณะของการลงโทษตามข้อกฎหมายภายใต้ประกาศฉบับใหม่ ซึ่งยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง มากกว่าการแก้ไขปัญหาด้วยการพูดคุยและเจรจาเพื่อลดผลกระทบและความเสียหายทางธุรกิจกับผู้ประกอบการรายใหญ่ที่เกิดจากการประกาศเรียงช่องฉบับปัจจุบัน

๓) ผู้ประกอบการโทรทัศน์ดาวเทียมและโครงข่ายเคเบิลท้องถิ่นจะได้รับประโยชน์จากมาตรการให้ความช่วยเหลือของ กสทช. ในการเชื่อมโยงโครงข่ายเคเบิลของผู้ประกอบการเข้ากับโครงข่ายสายใยแก้วนำแสงของ CAT ที่ยังคงมีความจุเหลืออยู่ค่อนข้างมากทุกหมู่บ้าน ซึ่งจะช่วยให้การปรับเปลี่ยนจากระบบแอนะล็อกสู่ระบบดิจิทัลสามารถทำได้ง่ายขึ้นและครอบคลุมทั่วถึง และยังช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถให้บริการอินเทอร์เน็ตเพิ่มเติมร่วมกับทีวีดิจิทัล

ข้อเสนอแนะ

๑) กสทช. ควรเร่งนำประเด็นความขัดแย้งในเรื่องของการจัดเรียงลำดับช่องเข้าหารือในคณะทำงานแก้ไขปัญหาการประกอบกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล ร่วมกันกับผู้ประกอบการโทรทัศน์ดาวเทียมและโครงข่ายเคเบิล รวมทั้งผู้ประกอบการทีวีดิจิทัลบางส่วนที่ได้รับผลกระทบจากประกาศหลักเกณฑ์ดังกล่าว เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่เหมาะสม เป็นธรรม และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

๒) กสทช. ควรเร่งดำเนินโครงการช่วยเหลือผู้ประกอบการโครงข่ายเคเบิลในท้องถิ่น รวมทั้งผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก โดยจัดทำในลักษณะประชาสัมพันธ์ก่อนการวางแผนการดำเนินงาน (Work Plan) ที่มีการกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาของกระบวนการต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้สอดคล้องกับสถานะ ศักยภาพและความต้องการของผู้ประกอบการ รวมทั้งช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถเตรียมความพร้อมรองรับกับเงื่อนไขและกระบวนการทำงานตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ภายใต้แผนฯ ดังกล่าว ที่สำคัญคือต้องเร่งประชาสัมพันธ์สร้างความรู้ ความเข้าใจในโครงการดังกล่าวล่วงหน้า ก่อนเริ่มดำเนินการจริง

๓) กสทช. ควรจัดทำติดตามประเมินผลการดำเนินงานหลังประกาศใช้หลักเกณฑ์การจัดเรียงช่องฉบับใหม่ เพื่อนำมาปรับปรุงการดำเนินงานและเป็นส่วนหนึ่งที่ใช้เป็นข้อมูลในการหามาตรการช่วยเหลือผู้รับใบอนุญาตทีวีดิจิทัลและผู้ประกอบการโทรทัศน์ดาวเทียมและโครงข่ายเคเบิลที่ได้รับผลกระทบที่เหมาะสม

๔.๒.๑.๔ การกำกับดูแลคุณภาพและกรอบเวลาการปฏิบัติงานของผู้ให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล

ข้อเท็จจริง

กสทช. ได้มอบใบอนุญาตให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ประเภทที่ใช้คลื่นความถี่ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลหรือใบอนุญาตโครงข่ายโทรทัศน์ (Multiplex หรือ MUX) เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๖ เป็นระยะเวลา ๑๕ ปี ให้กับผู้ประกอบการ ๔ ราย ๕ โครงข่าย ได้แก่ สถานีโทรทัศน์กองทัพบกช่อง ๕ บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) กรมประชาสัมพันธ์หรือสถานีโทรทัศน์ช่อง ๑๑ และสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส เพื่อให้บริการส่งสัญญาณช่องโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลโครงข่ายละ ๘ ช่อง แบ่งเป็นช่องมาตรฐานปกติ (SD) ๖ ช่อง และช่องความคมชัดสูง (HD) ๒ ช่อง โดยผู้ประกอบการทุกรายที่ได้รับใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ตามที่กำหนดจะต้องเลือกใช้โครงข่ายกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งจากผู้ให้บริการทั้ง ๔ รายดังกล่าว สำหรับอัตราค่าบริการโครงข่ายเป็นไปตามประกาศของ กสทช. เรื่อง อัตราค่าบริการโครงข่ายโทรทัศน์ประเภทที่ใช้ คลื่นความถี่ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล ดังตารางที่ ๔-๔

ตารางที่ ๔-๔ อัตราค่าเช่าบริการโครงข่ายโทรทัศน์ประเภทที่ใช้คลื่นความถี่ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล

โครงข่าย	อัตราค่าบริการต่อเดือน (ล้านบาท)	
	ระบบ SD	ระบบ HD
สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส	๔.๖๐	๑๓.๘๑
กรมประชาสัมพันธ์	๔.๖๕	๑๓.๙๕
สถานีโทรทัศน์กองทัพบก	๔.๗๒	๑๔.๑๖
บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน)	๔.๗๖	๑๔.๒๘

ทั้งนี้ ผู้ให้บริการโครงข่ายต้องขยายโครงข่ายให้สามารถครอบคลุมครัวเรือนทั่วประเทศ โดยในปีที่ ๑ (ปี ๒๕๕๗) ครอบคลุมครัวเรือนร้อยละ ๕๐ ปีที่ ๒ ครอบคลุมครัวเรือนร้อยละ ๘๐ และปีที่ ๓ ครอบคลุมครัวเรือนร้อยละ ๙๐ ปีที่ ๔ ครอบคลุมครัวเรือนร้อยละ ๙๕ ภายใต้เขตบริการจำนวน ๓๙ สถานีหลัก และสถานีเสริมอีก ๑๓๑ สถานี จากข้อมูลในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ พบว่า มีการติดตั้งสถานีหลักไปแล้วทั้งสิ้น ๓๙ สถานี สถานีเสริม ๒๔ สถานี ครอบคลุมจำนวนครัวเรือนจำนวน ๑๙.๖ ล้านครัวเรือน คิดเป็น

ประมาณร้อยละ ๘๖ ของจำนวนครัวเรือนทั่วประเทศ โดยสถานีโทรทัศน์กองทัพบก บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไทยพีบีเอส จำกัด ได้ดำเนินการติดตั้งครบทั้ง ๓๙ สถานีหลักตามแผน ยกเว้น กรมประชาสัมพันธ์ที่ดำเนินการล่าช้ากว่าแผน ในขณะนี้อยู่ระหว่างการเร่งดำเนินการติดตั้งสถานีเสริม อีกกว่า ๑๐๐ สถานีให้เสร็จทันตามแผนการดำเนินงานในปีที่ ๓ และปีที่ ๔ ดังตารางที่ ๔-๕

ตารางที่ ๔-๕ แผนการติดตั้งโครงข่ายฯ โดยสังเขป

แผนการติดตั้งสถานีหลัก (๓๙ แห่ง)	กำหนดการ	ครอบคลุม ครัวเรือน
กทม. นครราชสีมา เชียงใหม่ สงขลา อุบลฯ สุราษฎร์ธานี ระยองสิงห์บุรี สุโขทัย ขอนแก่น อุดรธานี (๑๑ แห่ง)	ภายในปี ๒๕๕๗	ร้อยละ ๕๐
ร้อยเอ็ด เชียงราย สระแก้ว นครสวรรค์ นครศรีฯ ภูเก็ต ตรัง ลำปาง สกลนคร สุรินทร์ น่าน เพชรบูรณ์ ประจวบฯ (๑๓ แห่ง)		ร้อยละ ๘๐
กาญจนบุรี ชุมพร ตราด มุกดาหาร ตาก แม่ฮ่องสอน หนองคาย ชัยภูมิ แพร่ สตูล อุดรดิตถ์ บึงกาฬ ศรีสะเกษ ยะลา (๑๕ แห่ง)	ภายในปี ๒๕๕๘	

อย่างไรก็ตาม เกิดปัญหาขึ้นมากมายระหว่างการติดตั้งและขยายโครงข่ายการแพร่ภาพโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล เช่น ปัญหาความล่าช้าของการติดตั้งโครงข่าย ส่งผลให้หลายพื้นที่ไม่สามารถรับชมรายการในระบบดิจิทัลได้ ปัญหาด้านคุณภาพของแต่ละโครงข่ายที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันทำให้ระดับความคมชัดและความสม่ำเสมอของสัญญาณภาพแตกต่างกัน รวมไปถึงความขัดแย้งระหว่างผู้ให้บริการโครงข่ายและผู้เช่าโครงข่าย

การดำเนินงานของ กสทช.

๑) จัดตั้งคณะทำงานขึ้นมา ๒ ชุด เมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๗ คือ คณะทำงานติดตามและกำกับดูแลการขยายโครงข่ายโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล และคณะทำงานด้านเทคนิคในกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล เพื่อติดตามการดำเนินงานและทำการตรวจสอบคุณภาพของโครงข่ายทั้งด้านความครอบคลุมของสัญญาณและคุณภาพ

๒) ดำเนินมาตรการลงโทษผู้ประกอบการโครงข่ายที่ทำผิดเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล ดังเช่นกรณีของ บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) ที่ไม่สามารถให้บริการแก่ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการทีวีดิจิทัลได้ เนื่องจากปัญหาขัดข้องทางเทคนิคเป็นเวลา ๓๐ นาทีเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๘ ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถดูรายการของ ๖ ช่องที่ใช้บริการโครงข่ายฯ ได้ โดยพิจารณากำหนดค่าปรับทางปกครองในจำนวนสูงสุดไม่เกิน ๕ ล้านบาท และปรับรายวันอีกวันละไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท

๓) กสทช. ได้ออกหนังสือเตือนกรมประชาสัมพันธ์หลายครั้ง ถึงความล่าช้าของการติดตั้งโครงข่ายให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดของ กสทช. ซึ่งถือว่าผิดเงื่อนไขใบอนุญาต โดยตามกระบวนการแล้วถ้ากรมประชาสัมพันธ์ไม่สามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ กสทช. มีมติ (เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๗) ต้องโดนปรับวันละ ๒๐,๐๐๐ บาท รวมทั้งถูกพิจารณาการพักใช้ใบอนุญาต และการเพิกถอนใบอนุญาตโครงข่ายทีวีดิจิทัลในที่สุด ทั้งนี้รวมถึงการปฏิเสธการพิจารณาคำอุทธรณ์ขอขยายเวลาของกรมประชาสัมพันธ์ แต่ไม่ได้มีการดำเนินการตามบทลงโทษแต่อย่างใด

ข้อสังเกต

๑) ที่ผ่านมา กสทช. ละเลยต่อการดำเนินมาตรการลงโทษอย่างจริงจังกับการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขแบบท้ายใบอนุญาตของผู้ให้บริการโครงข่าย ดังเช่น (๑) กรณีความล่าช้าในการติดตั้งและขยายโครงข่ายของกรมประชาสัมพันธ์ที่ถือว่าเข้าข่ายผิดเงื่อนไขใบอนุญาต ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียหายโดยเฉพาะกับหน่วยงานของรัฐที่มีคุณสมบัติเข้าข่ายผู้รับใบอนุญาตที่วิดิจิตอลสาธารณะที่แจ้งความจำนงค์ขอใช้บริการโครงข่ายของกรมประชาสัมพันธ์ เนื่องจากการให้บริการของสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอสให้บริการไม่เพียงพอ และ (๒) กรณีขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.) ที่ไม่ได้ดำเนินการติดตั้งสถานีวิทยุคมนาคม (สถานีเสริม) ในสถานีพะเยา และสถานีวังคัน (ด้านข้าง ๒) และบริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) ที่ไม่ได้ดำเนินการติดตั้งสถานีวิทยุคมนาคม (สถานีเสริม) สถานีชุมพวง สถานีเขายายเที่ยง สถานีบุรีรัมย์ สถานีชุมแพ สถานีพะเยา และสถานีวังคัน (ด้านข้าง ๒) ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่ กสทช. กำหนด (ภายในวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๘)

๒) ยังไม่มีการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ให้บริการโครงข่ายและผู้เช่าโครงข่ายในหลายประเด็น อาทิ กรณีโครงข่ายล่มทำให้ผู้เช่าโครงข่ายสูญเสียรายได้จากค่าโฆษณาซึ่งไม่มีการดำเนินการใด ๆ ทั้งในเรื่องของการให้ข้อมูลที่ทันต่อเหตุการณ์ และการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น ความไม่เท่าเทียมกันของการให้บริการระหว่างผู้ให้บริการโครงข่ายกับผู้เช่าโครงข่ายแต่ละราย ส่งผลต่อคุณภาพของสัญญาณที่ได้รับไม่เท่ากัน ทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบทางธุรกิจ และสุดท้ายคือ อัตราค่าบริการที่ผู้ให้บริการเรียกเก็บจากผู้เช่าโครงข่ายในอัตราสูงเกินไป ซึ่งเป็นไปตามผลการศึกษาของ กสทช. ที่เคยระบุไว้

ข้อเสนอแนะ

๑) กสทช. ควรดำเนินมาตรการทางปกครองที่เคร่งครัดต่อผู้ให้บริการโครงข่ายที่ไม่สามารถดำเนินการติดตั้งและขยายโครงข่ายที่วิดิจิตอลได้ตามแผนที่ กสทช. กำหนดไว้ รวมทั้งกรณีโครงข่ายล่มที่เกิดจากความบกพร่องทางเทคนิคของโครงข่าย

๒) ควรมีมาตรการชดเชยความเสียหายที่เกิดกับผู้เช่าบริการโครงข่าย ในกรณีโครงข่ายล่มหรือไม่สามารถให้บริการได้ และมาตรการตรวจสอบความเป็นธรรมและเท่าเทียมกันในการให้บริการโครงข่ายอย่างเข้มงวด

๔.๒.๒ สภาพการณ์การกำกับดูแลและการบังคับใช้กฎหมาย กรณีศึกษาหลักเกณฑ์การเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป (Must Carry) และหลักเกณฑ์รายการโทรทัศน์สำคัญที่ให้เผยแพร่ได้เฉพาะในบริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป (Must Have)

๔.๒.๒.๑ หลักเกณฑ์การเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป (Must Carry)

ข้อเท็จจริง

หลักเกณฑ์การเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป (Must Carry) ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ โดยมีหลักการว่าประชาชนต้องสามารถรับชมบริการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ ซึ่งเป็นบริการที่ใช้ทรัพยากรของชาติได้อย่างเท่าเทียมและทั่วถึง ไม่ว่าจะใช้เทคโนโลยีใด

หรือช่องทางใดในการรับชมโทรทัศน์ทั้งการออกอากาศภาคพื้นดิน ตลอดจนการออกอากาศผ่านดาวเทียมหรือเคเบิล ไม่ว่าจะมียุทธศาสตร์หรือไม่ก็ตาม

การดำเนินงานของ กสทช.

๑) กสทช. เห็นชอบกับแนวปฏิบัติในการเผยแพร่บริการโทรทัศน์เป็นการทั่วไปหรือ Must Carry สำหรับผู้ให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ในระบบดาวเทียมและเคเบิล กรณีที่ได้รับการยกเว้นการทำหน้าที่เผยแพร่ช่องรายการฟรีทีวีดังกล่าวจะไม่สามารถเลือกการนำช่องรายการเผยแพร่เพียงช่องใดช่องหนึ่งมาออกอากาศได้

๒) กสทช. มีมติเกี่ยวกับการจัดลำดับการให้บริการฟรีทีวีประเภทบริการธุรกิจ ผู้ให้บริการโทรทัศน์ดาวเทียมและโครงข่ายเคเบิลจะไม่สามารถนำช่องรายการมาออกอากาศในช่องที่ ๑-๑๐ ได้ โดยให้เป็นไปตามประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดหมวดหมู่และการจัดลำดับบริการโทรทัศน์ที่ไม่ใช่คลื่นความถี่ที่จะต้องออกอากาศลำดับช่อง ๑๑-๔๖ ซึ่งจะมีผลภายใน ๑๕ วัน หากไม่ปฏิบัติตามจะมีโทษปรับทางปกครองวันละ ๒๐,๐๐๐ บาท หรือพักใช้ ตลอดจนเพิกถอนใบอนุญาต (การประชุม กสทช. ครั้งที่ ๑๘/๒๕๕๘)

๓) ที่ประชุม กสทช. ไม่รับอุทธรณ์กรณีผู้ประกอบการโครงข่ายเคเบิล สมาคมเคเบิลทีวีแห่งประเทศไทย สมาคมการค้าผู้ประกอบการเคเบิลทีวี และผู้ประกอบการโครงข่ายเคเบิลท้องถิ่น ที่ขอให้ กสทช. ทบทวนมติประชุม กสทช. ครั้งที่ ๑๘/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๘ ที่ให้ผู้ประกอบการให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ถือปฏิบัติตามแนวปฏิบัติในการเผยแพร่บริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไปโดยเคร่งครัด อย่างไรก็ตาม กสทช. ได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตด้านกิจการโทรทัศน์ คณะอนุกรรมการส่งเสริมและกำกับการแข่งขันด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์พิจารณากำหนดแนวทางหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดลำดับบริการโทรทัศน์อีกครั้ง

๔) กสทช. ได้มอบหมายให้สำนักงาน กสทช. ตรวจสอบขั้นตอนและข้อเท็จจริงของกระบวนการติดตั้งโครงข่ายเคเบิลเพื่อรองรับช่องดิจิตอล ซึ่งผู้ประกอบการโครงข่ายเคเบิลได้ยื่นเรื่องฟ้องต่อศาลปกครองถึงผลกระทบที่ทำให้เดือดร้อนในการลงทุนติดตั้งโครงข่ายเพิ่ม ๓-๕ ล้านบาทต่อสถานี และความไม่เป็นธรรมที่เกิดจากการลงทุนสร้างโครงข่ายเพื่อรองรับทีวีดิจิตอล ซึ่งเป็นคู่แข่งทางธุรกิจให้ออกอากาศโดยไม่ได้รับค่าตอบแทนในการเช่าใช้โครงข่าย

๕) จนถึงปัจจุบัน กสทช. ยังไม่ได้ใช้มาตรการทางปกครองกับฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง ๔ ราย โดยอยู่ระหว่างการตรวจสอบผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามมติของ กสทช. และหากผู้ฟ้องคดีรายใดมีปัญหาในการดำเนินการตามมติดังกล่าวสามารถทำหนังสือแจ้งขอยกเว้นการปฏิบัติตามมติ กสทช. เป็นกรณีไป

ข้อสังเกต

คำนิยามของ “โทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป” หลายฝ่ายมองว่ายังไม่เหมาะสม เนื่องจากรวมเอาทีวีดิจิตอลทางธุรกิจไว้กับทีวีสาธารณะ ซึ่งรูปแบบการดำเนินการแตกต่างกัน โดยทีวีสาธารณะไม่มีโฆษณา แต่ทีวีทางธุรกิจสามารถโฆษณาได้ ๑๒ นาทีครึ่ง และทีวีดาวเทียมและโครงข่ายเคเบิลโฆษณาได้เพียง ๖ นาที จึงถูกมองว่าเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กิจการเอกชนที่อยู่ในคำนิยามได้เปรียบในการแข่งขันอยู่แล้ว และยังจะต้องนำเอาโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไปเหล่านี้เข้าไปในแพลตฟอร์มของทีวีดาวเทียมและ

โครงข่ายเคเบิลอีก กรณีของหลายประเทศกฎ Must Carry มีไว้สำหรับสนับสนุนช่องทีวีสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการนำเสนอข่าวสารสำคัญต่อความมั่นคงและสังคมเท่านั้น ทำให้ถูกมองได้ว่า การนำกฎ Must Carry มาใช้จึงมีนัยแอบแฝงเพื่อจูงใจให้คนมาประมูลทีวีดิจิตอลและเป็นการเพิ่มมูลค่าการประมูลเนื่องจากการรับประกันว่าเมื่อประมูลเสร็จสามารถออกอากาศได้เลยในช่องลำดับต้น ๆ

ข้อเสนอแนะ

๑) กสทช. ต้องชี้แจงที่มาและความชัดเจนของการกำหนดนิยาม “โทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป” ที่รวมเอาทีวีทางธุรกิจไว้กับทีวีสาธารณะ ตลอดจนเรียงลำดับความสำคัญของการเผยแพร่ช่องที่ได้สถานะ Must carry ตามระดับของการให้บริการสาธารณะ ซึ่งช่องประเภทรายการเด็ก เยาวชนและครอบครัว และช่องประเภทข่าวจะมีความสำคัญในลำดับต้น ๆ

๒) ต้องกำหนดเพดานขั้นสูงของความจุ (Capacity) ของระบบที่ผู้ให้บริการโทรทัศน์ผ่านโครงข่ายเคเบิลหรือดาวเทียมต้องกันไว้เพื่อให้บริการ เพื่อไม่ให้เป็นการระดมทุนมากเกินไป

๓) กสทช. ต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการเลือกแพลตฟอร์มที่ต้องเผยแพร่ช่องทีวี Must Carry ซึ่งต้องเป็นช่องทางที่มีผู้ชมจำนวนมากใช้เป็นหลักในการรับชม ผู้ให้บริการหรือแพลตฟอร์มที่ทำหน้าที่ดังกล่าวต้องมีขนาดใหญ่พอควร อาทิ อินเทอร์เน็ต โครงข่ายเคเบิลที่มีสมาชิกจำนวนมากระดับหนึ่ง (เยอรมันกำหนดไว้ ๑๐,๐๐๐ ครัวเรือน) ทีวีดาวเทียมที่มีสมาชิกน้อยกว่า ๒๐,๐๐๐ ครัวเรือน หรือยกเว้นให้แพลตฟอร์มที่ให้บริการน้อยกว่าร้อยละ ๒๕ ของครัวเรือนในพื้นที่บริการนั้น ๆ (กรณีของเบลเยียม) เป็นต้น

๔) มีการทบทวนสถานะ Must carry อย่างสม่ำเสมอ อาจเป็นทุก ๑-๒ ปี

๔.๒.๒.๒ หลักเกณฑ์รายการโทรทัศน์สำคัญที่ให้เผยแพร่ได้เฉพาะในบริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป (Must Have)

ข้อเท็จจริง

หลักเกณฑ์รายการโทรทัศน์สำคัญที่ให้เผยแพร่ได้เฉพาะในบริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป (Must Have) มีการประกาศใช้เมื่อปี ๒๕๕๕ ซึ่งกำหนดให้มีการนำเนื้อหารายการแข่งขันกีฬาส่งที่สำคัญที่ผู้ประกอบการโทรทัศน์จะต้องปฏิบัติตามกฎ Must Have มาเผยแพร่ออกอากาศโดยมีการสลับหมุนเวียนไปแต่ละช่องทีวีดิจิตอล ได้แก่ การแข่งขันกีฬาระหว่างประเทศในกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือกีฬาซีเกมส์ (Southeast Asian Games, SEA Games) การแข่งขันกีฬานักกีฬาคนพิการอาเซียนพาราเกมส์ (ASEAN Para Games) การแข่งขันกีฬาระหว่างประเทศในทวีปเอเชีย หรือเอเชียนเกมส์ (Asian Games) การแข่งขันกีฬานักกีฬาคนพิการอาเซียนพาราเกมส์ (Asian Para Games) การแข่งขันกีฬาโอลิมปิก (Olympic Games) การแข่งขันกีฬานักกีฬาคนพิการหลายประเภทจากทั่วโลก หรือกีฬาพาราลิมปิก (Paralympic Games) การแข่งขันฟุตบอลโลกรอบสุดท้าย (FIFA World Cup Final)

การดำเนินงานของ กสทช.

๑) ที่ผ่านมา กสทช. ได้ออกประกาศที่เกี่ยวข้องกับกีฬาเรื่อง หลักเกณฑ์การแพร่เสียงแพร่ภาพ รายการแข่งขันกีฬาที่สำคัญ หรือที่เรียกว่า Non-exclusive List เพื่อป้องกันการผูกขาดรายการกีฬาที่สำคัญ โดยผู้ได้ลิขสิทธิ์ต้องเสนอให้ช่องฟรีทีวีเข้าเจรจาเพื่อออกอากาศด้วย ในลักษณะที่ไม่ผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขัน และค่าตอบแทนต้องสมเหตุสมผลไม่สูงเกินไปในกีฬาที่กำหนดไว้ในประกาศ ได้แก่ การแข่งขันกีฬามหาวิทยาลัยโลก การแข่งขันคอนเฟเดอเรชันส์คัพ การแข่งขันเอเชียนคัพรอบสุดท้ายและนัดที่มีทีมชาติไทยเข้าร่วมการแข่งขัน การแข่งขันฟุตบอลชิงแชมป์โลกและฟุตบอลชิงแชมป์เอเชีย การแข่งขันเซปักตะกร้อชิงแชมป์โลก การแข่งขันวอลเลย์บอลระดับชิงแชมป์โลก และรายการแข่งขันเทนนิสเดวิสคัพนัดที่มีตัวแทนจากชาติไทยเข้าร่วมแข่งขัน

๒) สำหรับในปี ๒๕๕๘ กสทช. ยังไม่ได้มีการดำเนินการใด ๆ เพิ่มเติม

ข้อสังเกต

๑) หลักการของการนำกฎ Must have และ Non-exclusive มาใช้คือ รัฐบาลต้องการให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่แยกว่าเป็นคนรวยหรือคนจน ซึ่งไม่ควรระบุเฉพาะเรื่องของกีฬาเท่านั้น

๒) ประชาชนยังไม่ได้เข้ามามีบทบาทกับการกำหนดรายการที่ต้องการ รายการที่ระบุในแนบท้ายประกาศเป็นการดำเนินการโดย กสทช. เป็นหลัก

๓) ผลจากการประกาศใช้ Must Have ทำให้ในปี ๒๕๕๘ มีการนำเนื้อหารายการกีฬาตามที่ กสทช. ระบุไว้ในท้ายประกาศมาเผยแพร่ออกอากาศ โดยมีการสลับหมุนเวียนไปแต่ละช่องทีวีดิจิทัล เช่น กีฬาซีเกมส์ ๒๐๑๕ ที่จัดแข่งขันระหว่างวันที่ ๕-๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๘ ณ ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจแห่งประเทศไทยและสมาชิกทั้ง ๕ ช่อง คือ ช่อง ๓ ช่อง ๕ ช่อง ๗ ช่อง ๑๑ และช่องโมเดิร์นไนน์ แต่เป็นที่สังเกตว่า ไม่มีโทรทัศน์ช่องใดถ่ายทอดสดการแข่งขันกีฬาของคอนฟิการ (อาเซียนพาราเกมส์ ๒๐๑๕) ระหว่างวันที่ ๓-๙ ธันวาคม ๒๕๕๘ ณ ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นรายการแข่งขันกีฬาสำคัญรายการหนึ่งที่ผู้ประกอบการโทรทัศน์จะต้องปฏิบัติตามกฎ Must Have โดยที่ กสทช. ยังไม่ได้มีการดำเนินการมาตรการใด ๆ ตามบทลงโทษที่กำหนดไว้

ข้อเสนอแนะ

๑) กสทช. ควรทำหน้าที่เป็นเพียงผู้เฝ้าดูการดำเนินงานของผู้ประกอบการว่าเป็นไปตามที่กำหนดไว้หรือไม่ และทำหน้าที่แก้ไขปัญหากกรณีมีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจผูกขาดหรือเกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

๒) กสทช. ควรทบทวนขอบเขตประเภทของรายการที่เข้ากฎ Must have และ Non-exclusive โดยยึดความต้องการของประชาชนทุกภาคส่วนเป็นหลัก ผนวกกับสิ่งที่ภาครัฐต้องการให้ประชาชนรับรู้ และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนและสังคมให้ดีขึ้น นั้นหมายถึงไม่เพียงเฉพาะรายการกีฬาเท่านั้นที่ควรอยู่ในกฎนี้ แต่ควรรวมรายการของเด็ก เยาวชน ชาวและสารคดี สุขภาพ ลู่ทางการทำมาหากิน หรือการสร้างให้เกิดความสามัคคี เป็นต้น

๓) ควรศึกษาผลกระทบจากการบังคับใช้หลักเกณฑ์ Must Have ในบริบทต่าง ๆ อาทิ ความอยู่รอดของธุรกิจเอกชน ลิขสิทธิ์และสิทธิทางการค้าที่เหมาะสม ประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น นับจากประกาศ

บังคับใช้จนถึงปัจจุบัน เพื่อนำข้อมูลที่ได้เป็นพื้นฐานในการปรับปรุงและแก้ไขประกาศและการดำเนินงานของ กสทช. ในอนาคต

๔) ควรมีการตรวจสอบกรณีของการไม่ปฏิบัติตามกฎ Must Have โดยการไม่ถ่ายทอดรายการอาเซียนพาราเกมส์ ๒๐๑๕ ของผู้ประกอบการทีวีดิจิทัล เพื่อนำมาสู่การพิจารณาหามาตรการลงโทษทางปกครองที่เหมาะสม เพื่อให้เป็นกรณีตัวอย่างสำหรับการปฏิบัติตามการบังคับใช้กฎ กติกาของ กสทช. ในฐานะผู้กำกับและตรวจสอบ (Regulator)

๔.๒.๓ การกำกับดูแล และแนวทางการส่งเสริม เพื่อการพัฒนาคุณภาพทีวีดิจิทัลช่องเด็กเยาวชน และครอบครัว

กสทช. กำหนดให้มีทีวีดิจิทัลช่องเด็ก เยาวชน และครอบครัว เพื่อผลิตรายการที่มีเนื้อหาเหมาะสมสำหรับเด็กและครอบครัว ส่งเสริมการเรียนรู้ พัฒนาการของเด็ก และเข้าถึงเด็กทุกกลุ่ม ทุกช่วงวัย ตลอดจนสร้างความสัมพันธ์อันดีในครอบครัว โดยให้ดำเนินการสอดคล้องกับประกาศ กสทช. เรื่องหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการประมูลคลื่นความถี่เพื่อให้บริการโทรทัศน์ระบบดิจิทัล ประเภทบริการธุรกิจระดับชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖ ในหมวดหมู่ “เด็ก เยาวชน และครอบครัว” ที่นอกเหนือจากต้องนำเสนอรายการที่มีเนื้อหาสาระที่เป็นประโยชน์แล้ว ยังต้องไม่มีเนื้อหาที่แสดงออกถึงความรุนแรง ผิดศีลธรรม ผิดกฎหมาย หรือใช้ภาษาที่หยาบคาย และคำนึงถึงความเท่าเทียมและโอกาสของเด็กและเยาวชนทุกกลุ่มในสังคม รวมทั้งเป็นไปตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผังรายการ เนื้อหารายการสำหรับการให้บริการโทรทัศน์ตามที่ กสทช. กำหนด และไม่ขัดกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นจุดเริ่มต้นของทีวีดิจิทัลช่องรายการสำหรับเด็ก เยาวชน และครอบครัวขึ้น ๓ ช่องจากการประมูลจำนวน ๓ ใบอนุญาต ได้แก่ ช่อง ๓ Family ของบริษัท บีอีซี-มัลติมีเดีย จำกัด (ซึ่งเป็นผู้ให้ราคาประมูลสูงสุด) ออกอากาศทางช่อง ๑๓ ที่เน้นการนำเสนอรายการประเภทครอบครัวและข่าวเป็นหลัก ช่อง ๙ Family ของช่องบริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) ออกอากาศทางช่อง ๑๔ ที่จัดรายการตาม Life Cycle ของครอบครัวตั้งแต่เด็กเล็กไปจนถึงคุณพ่อคุณแม่ และช่อง LOCA ของบริษัท ไทยทีวี จำกัด ออกอากาศทางช่อง ๑๕ ที่เน้นการนำเสนอครอบคลุมทั้งความบันเทิงและสาระ

อย่างไรก็ตาม จนถึงปัจจุบัน ผู้ประกอบการทีวีดิจิทัลทั้ง ๓ รายต่างประสบปัญหาการขาดทุนในการจัดทำช่องรายการประเภทนี้จากจำนวนผู้ชมที่น้อยมากเฉลี่ย ๕-๖ หมื่นคนต่อนาที ส่งผลให้ไม่มีคนสนใจโฆษณา จนมีการยื่นข้อเสนอต่อ กสทช. เพื่อให้ความช่วยเหลือในเบื้องต้นโดยการปรับเงื่อนไข ๒ ประเด็น คือ ปรับการจัดกลุ่มรายการให้เป็นกลุ่มทั่วไปหรือครอบครัวมากกว่าการเน้นไปที่เด็กโดยตรง และปรับสัดส่วนการผลิตเนื้อหาจากเดิมผลิตเองร้อยละ ๖๐ และจ้างผลิตร้อยละ ๔๐ เปลี่ยนมาเป็นผลิตเองร้อยละ ๔๐ และจ้างผลิตร้อยละ ๖๐ ซึ่งต่อมา ช่อง LOCA ของบริษัท ไทยทีวี จำกัดขอเปลี่ยนแปลงชื่อช่องรายการ และตราสัญลักษณ์ช่องรายการ (LOGO) เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๘ ระหว่างการปรับแผนธุรกิจหาผู้ร่วมลงทุนใหม่ แต่ในที่สุดเมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ บริษัท LOCA ได้ตัดสินใจยุติการออกอากาศลงโดยไม่รอคำสั่งจาก กสท. แต่อย่างใด

ในขณะเดียวกัน จากผลการสำรวจช่องเด็ก เยาวชน และครอบครัวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสื่อและเด็ก (โครงการมีเดียมอนิเตอร์ มูลนิธิสื่อมวลชนศึกษา และเครือข่ายครอบครัวเผ่าระวังและสร้างสรรค์

สี่) ระบุว่า ในช่วงปี ๒๕๕๗-๒๕๕๘ พบเนื้อหารายการและโฆษณาที่ไม่เหมาะสมปรากฏในทีวีดิจิตอลช่องเด็ก เยาวชน และครอบครัวทั้ง ๓ ช่อง

การดำเนินงานของ กสทช.

๑) กสทช. ได้เรียกผู้ประกอบการทีวีดิจิตอลช่องเด็ก เยาวชน และครอบครัวทั้ง ๓ ช่องมาชี้แจงทำความเข้าใจและให้ปฏิบัติตามประกาศ กสทช. เรื่องหลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียงและโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๖ อย่างเคร่งครัด โดยให้แก้ไข ปรับปรุงผังรายการ และจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ให้ถูกต้อง

๒) กสทช. มีมติอนุญาตให้ช่อง LOCA สามารถเปลี่ยนชื่อช่องและโลโก้เป็น MVTV Family ก่อนที่บริษัท LOCA จะปิดตัวเองลง

ข้อสังเกต

๑) หลายฝ่ายมองว่าการดำเนินรายการทีวีดิจิตอลช่องเด็ก เยาวชน และครอบครัวประสบความสำเร็จล้มเหลวในมุมมองของการนำเสนอเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งและที่ระบุไว้ในเงื่อนไขที่ กสทช. กำหนดไว้ในประเด็นต่าง ๆ ซึ่งเป็นผลจากผลการศึกษาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

๑.๑) รายการส่วนใหญ่ร้อยละ ๖๕ ยังคงเป็นรายการสำหรับผู้ชมทั่วไป มีเพียงร้อยละ ๓๕ เท่านั้นที่เป็นรายการสำหรับเด็ก เยาวชน และครอบครัว โดยไม่พบรายการเรตติ้ง “ป” (เนื้อหาเหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย ๓-๕ ปี) ในทุกช่องสถานี และพบเรตติ้ง “ด” (เนื้อหาเหมาะสมสำหรับเด็กวัย ๖-๑๒ ปี) น้อยมาก และพบรายการที่มีเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมในเรื่องเพศ ภาษา ความรุนแรง การพนัน และเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในรูปของรายการประเภทผู้ปกครองควรให้คำแนะนำทั้ง น๑๓+ และ น๑๘+ รวมทั้งมีการจัดเรตติ้งไม่ตรงกับเนื้อหาของรายการ

๑.๒) ขาดเนื้อหาที่ส่งเสริมพัฒนาการด้านร่างกาย และส่งเสริมการเรียนรู้ของกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงใน ๖ ด้านคือ ส่งเสริมกระบวนการคิด ส่งเสริมวิชาการ ส่งเสริมคุณธรรม ส่งเสริมการใช้ชีวิตในสังคม ส่งเสริมการเข้าใจยอมรับความแตกต่างที่หลากหลาย และส่งเสริมความสัมพันธ์ในครอบครัว

๑.๓) มีการออกอากาศซ้ำ (Rerun) ๒ - ๓ รอบในแต่ละวัน ซึ่งบางรายการเป็นรายการเก่าที่เคยมีการออกอากาศในช่องฟรีทีวีเดิม หรือบางรายการเป็นรายการเก่าจากสถานีอื่น ๆ

๑.๔) พบโฆษณาที่จัดทำเป็นรายการออกอากาศยาวประมาณ ๒๐ - ๒๔ นาที โดยมีเนื้อหาที่กล่าวถึงคุณสมบัติและคุณภาพของสินค้าและบริการ นอกจากนั้น ร้อยละ ๘๕ ของการโฆษณาอาหารและเครื่องดื่มเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีคุณค่าทางโภชนาการไม่เหมาะสม ใช้ภาพที่ทำให้อาหารมีขนาดและรูปร่างที่ผิดจากความเป็นจริง โดยมีเนื้อหาที่ส่งเสริมให้เกิดการบริโภคมากเกินไปจนเกินความจำเป็น หรือบางครั้งมีเนื้อหาที่ส่อไปในทางเพศ

๒) ผู้ประกอบการประสบปัญหาการขาดทุนทั้ง ๓ ราย โดยเฉพาะบริษัท ไทยทีวี จำกัด ที่ต้องล้มเลิกกิจการไปในที่สุด สาเหตุหลักคือ การที่มีจำนวนผู้ชมกลุ่มเป้าหมายน้อยมากจนไม่สามารถจูงใจให้บริษัทห้างร้านต่าง ๆ เข้ามาโฆษณา ซึ่งเป็นไปได้สองทางคือ รายการต่าง ๆ ที่นำเสนอไม่สามารถจูงใจให้กลุ่มเป้าหมาย (เด็ก เยาวชน และผู้ปกครอง) เข้าชมรายการได้ และขาดการประชาสัมพันธ์ในเชิงรุกและเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายอย่างจริงจัง เพื่อให้ได้รู้จักและมองเห็นประโยชน์ของการเข้าชม

ข้อเสนอแนะ

๑) มีการตรวจสอบความถูกต้องและเหมาะสมของเรตติ้งให้เข้มงวดมากขึ้น รวมทั้งมีมาตรการหรือบทลงโทษทางการปกครองที่ได้เด็ดขาดและชัดเจนในการกำกับดูแลเนื้อหารายการและโฆษณาที่ไม่เป็นไปตามที่ระบุไว้ในเงื่อนไขของการจัดทำช่องรายการเด็ก เยาวชน และครอบครัว

๒) กสทช. ให้ทุน กทปส. สนับสนุนการจัดทำรายการที่มีคุณภาพสำหรับเด็ก เยาวชน และครอบครัว โดยความร่วมมือกับเครือข่ายองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสื่อด้านการศึกษาและครอบครัวที่มีชื่อเสียงหรือมีบุคคลที่มีชื่อเสียงและเป็นที่ยอมรับของคนทั่วไป

๓) ในเบื้องต้น กสทช. ควรมีมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการ โดย

๓.๑) ประสานการทำงานร่วมกับภาคีต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนในการเป็นหน่วยงานสนับสนุนการจัดทำรายการที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาเด็ก เยาวชน และส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างครอบครัว โดยขอความร่วมมือจากภาคเอกชนในการปรับเปลี่ยนทัศนคติของการโฆษณาในช่องเด็ก เยาวชน และครอบครัวให้ยึดหลักของธุรกิจทางสังคม (Social Business) ที่คำนึงถึงการให้ประโยชน์กับสังคมควบคู่กับผลประโยชน์ในเชิงธุรกิจ ความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็ก เยาวชน และครอบครัวในการริเริ่มโครงการเพื่อจัดทำรายการเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวนโยบายและการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนจัดทำรายการทางการศึกษาที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศไทย เช่น รายการสอนภาษาต่างประเทศ และการติววิชาสำหรับสอบในระดับต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งต้องมีรูปแบบที่เข้าใจง่ายและควบคู่กับความสนุกสนานเพื่อดึงดูดความสนใจ

๓.๒) เร่งประชาสัมพันธ์ที่วิถีจิตตอลช่องรายการเด็ก เยาวชน และครอบครัวให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย โดยอาจดำเนินการผ่านทางสถาบันการศึกษา เช่น การกำหนดเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรที่ต้องมีการชมรายการที่คัดเลือกจากช่องรายการเด็ก เยาวชน และครอบครัว การแนะนำในการประชุมสมาคมผู้ปกครอง การจัดทำแผ่นพับแจก การจัดทำ Mascot หรือการจัดทำโทรทัศน์ดิจิทัลสำหรับกลุ่มเป้าหมาย เป็นต้น

๓.๓) สำรวจความต้องการของกลุ่มเป้าหมายในประเภทและรูปแบบรายการที่สนใจ เพื่อเรียนรู้ถึงพฤติกรรมของผู้ชม ควบคู่กับการศึกษารูปแบบรายการเด็ก เยาวชน และครอบครัวในต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จเพื่อนำมาเป็นตัวอย่างในการพัฒนารูปแบบให้สอดคล้องกับความต้องการและรสนิยมของกลุ่มเป้าหมายในประเทศ

๔.๒.๔ การศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการประชาสัมพันธ์และการบริหารจัดการ เพื่อการเปลี่ยนผ่านไปสู่โทรทัศน์ในระบบดิจิทัลของ กสทช.

วัตถุประสงค์

เพื่อการประเมินประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านโทรทัศน์ในระบบแอนะล็อกไปสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัลในมุมมองของประชาชนทั่วไป ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรง

วิธีการศึกษา

ใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลกลุ่มตัวอย่างในจังหวัดที่มีความพร้อมในการรับสื่อและข้อมูลข่าวสารจากสื่อและกิจกรรมที่ กสทช. จัดมากที่สุด ใน ๔ ภูมิภาคของประเทศไทย ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดสงขลา จังหวัดขอนแก่น และกรุงเทพมหานคร จังหวัดละ ๔๐๐ ตัวอย่าง รวมทั้งสิ้น ๑,๖๐๐ ตัวอย่าง โดยใช้แนวคิดทฤษฎีการเปิดรับสื่อ (Media Exposure) ที่เกี่ยวกับความรู้ ทักษะ และพฤติกรรม เพื่อวัดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล ทักษะที่ประชาชนมีต่อโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล และการนำไปปฏิบัติ นับตั้งแต่การไปรับคูปองและการนำคูปองไปแลก ตลอดจนการนำอุปกรณ์ไปแลกติดตั้ง รวมทั้งการรับชมโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล

ผลการศึกษา

๑) จากกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด ๑,๖๐๐ ตัวอย่าง ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงอายุระหว่าง ๔๑ - ๕๐ ปี รองลงมาคือ อายุ ๕๑ - ๖๐ ปี และระหว่าง อายุ ๒๑ - ๓๐ ปี ตามลำดับ อาชีพส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร รองลงมาคือ อาชีพรับจ้าง ค้าขาย โดยมีรายได้ครัวเรือนเฉลี่ยต่อเดือนระหว่าง ๑๐,๐๐๑ - ๒๐,๐๐๐ บาท มากที่สุด รองลงมาเท่ากับ ๑๐,๐๐๐ บาท ต่อเดือน และน้อยสุดคือที่มีรายได้ระหว่าง ๒๐,๐๐๑ - ๓๐,๐๐๐ บาท ต่อเดือน ส่วนใหญ่ระดับการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี

๒) พฤติกรรมการรับชมสื่อโทรทัศน์ พบว่า

๒.๑) ส่วนใหญ่ชมโทรทัศน์ทุกวัน รองลงมาชมโทรทัศน์ ๓ - ๔ วันต่อสัปดาห์ และ ๕ - ๖ วันต่อสัปดาห์ตามลำดับ

๒.๒) ระยะเวลาในการชมมากที่สุด ๖ ชั่วโมงต่อวัน รองลงมาคือมากกว่า ๑ - ๓ ชั่วโมงต่อวัน

๒.๓) รายการที่มีการรับชมมากที่สุดคือ รายการทั่วไประบบ HD ช่อง ๗ รองลงมาได้แก่ รายการทั่วไประบบ HD ช่อง ๓ และรายการเด็ก เยาวชน และครอบครัวระบบ HD ช่อง ๓ ตามลำดับ

๒.๔) รายการประเภทบริการสาธารณะมีการรับชมทางช่อง ททบ. ๕ มากที่สุด รองลงมาคือ ช่องไทยพีบีเอส และช่อง สทท.๑๐ รายการเด็ก เยาวชน และครอบครัว มีการรับชมมากที่สุดคือ ระบบ HD ช่อง ๓ รองลงมาจากช่อง MCOT Family รายการข่าวสารและสาระ มีการชมมากที่สุดที่ช่องไทยทีวี รองลงมาได้แก่ TNN ๒๔ รายการทั่วไป (SD) ชม Work point TV เป็นอันดับหนึ่ง รองลงมา ได้แก่ ช่อง ๓ SD สำหรับรายการทั่วไป (HD) มีการรับชมจากช่อง ๗ HD มากที่สุด รองลงมาคือ ช่อง ๓ (HD) และ ช่อง ๔ MCOT HD ตามลำดับ

๓) การแจกคูปองและส่วนลดสำหรับแลกซื้ออุปกรณ์รับสัญญาณโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลสำหรับประชาชน กสทช. มีการบริหารจัดการที่ถูกมองว่าอยู่ในระดับพอใช้ ที่เหมาะสมที่สุดคือ การแจกคูปอง รองลงมาได้แก่ ความสะดวกในการแลกคูปองส่วนลด การอธิบายและการให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการแจกคูปอง โดยวิธีการควบคุมดูแลไม่ให้เกิดการทุจริตในการแจกคูปองเป็นประเด็นที่กลุ่มตัวอย่างเห็นว่ามี ความเหมาะสมน้อยที่สุด

๔) การให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านไปสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัลของ กสทช. อยู่ในระดับพอใช้ค่อนข้างน้อย อย่างไรก็ตาม กลุ่มเป้าหมายมองว่า กสทช. มีการประชาสัมพันธ์ อย่างชัดเจนถึงความจำเป็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านไปสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัล รวมถึงการให้ข้อมูล

เกี่ยวกับขั้นตอนการเปลี่ยนผ่านที่ชัดเจน ในขณะที่การประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการติดต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบในกรณีที่เกิดปัญหาหรือมีข้อสงสัยกลับได้รับความพึงพอใจน้อยสุด

๕) กลุ่มเป้าหมายมองประโยชน์ที่จะได้รับการเปลี่ยนผ่านไปสู่วิธีดิจิทัลมากที่สุดคือ ภาพที่มีความคมชัดมากขึ้น รองมาคือ เนื้อหาหลากหลายและสอดคล้องกับความต้องการอย่างครบถ้วน มีจำนวนช่องให้เลือกมากขึ้น แต่ที่คิดว่ามีประโยชน์น้อยที่สุดคือ ไม่สามารถรับสัญญาณได้ครบทุกช่อง

๖) ปัญหาอุปสรรคส่วนใหญ่เป็นด้านเทคนิคการติดตั้ง ที่บางครั้งไม่สามารถติดตั้งและจูนคลื่นได้ มีความยุ่งยากและทำความเข้าใจยาก ถึงแม้จะมีคู่มือในการติดตั้งมาให้ก็ตาม และกระบวนการแจกคู่มือ รองลงมา ได้แก่ การรับสัญญาณที่ไม่ครอบคลุมครบทุกช่องและไม่ชัดเจน สัญญาณแพร่ภาพไม่สม่ำเสมอ ไม่ค้นพบสัญญาณภาพ (จอดำ) และปัญหาภาพค้าง นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการแจกคู่มือในประเด็นของมูลค่าคู่มือที่มองว่าน้อยเกินไป ได้รับล่าช้า และมีรายละเอียดการใช้คู่มือไม่ชัดเจน เข้าใจยาก

๗) กลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่พึงพอใจกับการแก้ไขปัญหของ กสทช. ในระดับปานกลางค่อนข้างน้อย โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหเกี่ยวกับความรู้ ความเข้าใจในการติดตั้งกล่องรับสัญญาณ และการรับสัญญาณโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลที่รับไม่ได้หรือไม่ชัดเจน

ข้อสังเกต

๑) การเปลี่ยนผ่านไปสู่วิธีดิจิทัลนับได้ว่า มีประโยชน์และได้รับการตอบรับจากประชาชนอย่างเป็นที่น่าพอใจระดับหนึ่ง เนื่องจาก เพิ่มทางเลือกให้กับประชาชนในการรับชมโทรทัศน์มากขึ้น และได้ชมภาพที่มีความชัดคมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาที่เกิดขึ้นทางด้านเทคนิคที่ทำให้บางส่วนไม่สามารถใช้ประโยชน์จากกล่องรับสัญญาณ รวมทั้งการรับ-ส่งสัญญาณที่ไม่มีประสิทธิภาพ สาเหตุจากความไม่พร้อมในการขยายโครงข่าย และการให้คำปรึกษาทางด้านเทคนิคของเจ้าหน้าที่ กสทช.

๒) การประชาสัมพันธ์ยังไม่สามารถเข้าถึงประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ทัวถึง และในเวลาที่เหมาะสม เนื่องจาก ขาดการวางแผนประชาสัมพันธ์อย่างเป็นระบบตามขั้นตอนของทั้งกระบวนการดำเนินงาน ที่ต้องให้ความสำคัญกับกิจกรรมสร้างความรู้ ความเข้าใจ และการยอมรับกับประชาชนและกลุ่มเป้าหมาย ตั้งแต่ก่อนกำหนดนโยบาย มาจนถึงก่อนดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของสำนักงาน กสทช. รวมทั้งรูปแบบการประชาสัมพันธ์ที่ต้องมีความหลากหลายขึ้นอยู่กับกลุ่มเป้าหมายและพื้นที่ ที่มีความสามารถในการเข้าถึงสื่อแต่ละประเภทแตกต่างกัน

๓) ความนิยมของประชาชนส่วนหนึ่งยังคงอยู่กับช่องรายการระบบแอนะล็อกเดิม เช่น รายการประเภทบริการสาธารณะและรายการประเภทข่าวสารและสาระ ซึ่งการยุติการออกอากาศด้วยระบบแอนะล็อกโดยสิ้นเชิงอาจทำให้เกิดความสับสนและความชะงักงันของการบริโภคสื่อของประชาชนกลุ่มหนึ่งได้

๔) รายการประเภทเด็ก เยาวชน และครอบครัวได้รับความสนใจในลำดับต้นๆ ซึ่งปัจจุบันยังมีการถกเถียงในประเด็นของความเหมาะสมในการนำเสนอเนื้อหาถึงความสอดคล้องกับเงื่อนไขของการเป็นช่องรายการประเภทเด็ก เยาวชน และครอบครัวที่ระบุแนบท้ายสัญญา

ข้อเสนอแนะ

๑) กสทช. ควรเร่งปรับปรุงการบริหารจัดการในประเด็นต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน อาทิ

๑.๑) การจัดให้มีหน่วยเคลื่อนที่ให้บริการคำแนะนำและช่วยเหลือทางด้านเทคนิคแก่ประชาชน ในทุกพื้นที่จนสามารถติดตั้งอุปกรณ์เพื่อรับชมโทรทัศน์ดิจิทัลได้

๑.๒) จัดทำแผนการประชาสัมพันธ์อย่างเป็นระบบและรูปธรรมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ที่มีการกำหนดประเด็นนโยบาย กลุ่มเป้าหมาย พื้นที่ และรูปแบบสื่อประชาสัมพันธ์ที่เหมาะสมและสามารถเข้าถึงประชาชนได้อย่างทั่วถึง ในลักษณะที่เน้นการให้ข้อมูล ข่าวสาร ควบคู่กับการสร้างความรู้ ความเข้าใจที่เป็น Two-way Communication เพื่อให้ตรงกับปัญหาอุปสรรคและความต้องการของประชาชน ที่แท้จริง โดยในระยะสั้น ควรให้ความสำคัญกับประเด็นของการยุติการส่งสัญญาณระบบแอนะล็อกถึงผลกระทบที่มีต่อประชาชน

๑.๓) ทบทวนปรับปรุงโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสมสอดคล้องกับภาระหน้าที่ของ กสทช. รวมทั้งเพื่อให้มีบุคลากรในจำนวนและคุณภาพที่เหมาะสมสอดคล้องกับภาระหน้าที่และปริมาณงานแต่ละด้าน รวมทั้งศึกษารูปแบบที่เหมาะสมในการกระจายอำนาจการบริหารจัดการบางส่วนไปยังสำนักงาน กสทช. ภูมิภาค

๒) ควรเร่งดำเนินการตรวจสอบความเหมาะสมของการนำเสนอเนื้อหาในช่องรายการเด็ก เยาวชน และครอบครัว รวมทั้งการโฆษณาที่ต้องไม่ขัดกับเงื่อนไขที่ กสทช. กำหนดไว้ รวมทั้งการสนับสนุนให้มีการผลิตรายการที่มีคุณภาพเหมาะสมกับการพัฒนาตามช่วงวัยและเพศ ทั้งในเชิงความรู้ ความสามารถ และพฤติกรรมที่เหมาะสมในสังคม

๔.๓ ด้านกิจการโทรคมนาคม

รายงานข้อเท็จจริงหรือข้อสังเกตจากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ด้านกิจการโทรคมนาคม เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพในประเด็นสำคัญ ดังนี้

ด้านการอนุญาตประกอบกิจการและกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม

- หัวข้อที่ ๔.๓.๑ การติดตามการดำเนินงานเพื่อออกใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ ๑๘๐๐ MHz และ ๙๐๐ MHz
- หัวข้อที่ ๔.๓.๒ การประเมินการกำกับดูแลคุณภาพบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ด้านการใช้ทรัพยากรโทรคมนาคมอย่างมีประสิทธิภาพ
- หัวข้อที่ ๔.๓.๓ การติดตามการดำเนินงานกระบวนการเรียกคืนคลื่นความถี่ ในกิจการโทรคมนาคม
- หัวข้อที่ ๔.๓.๔ การใช้โครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมร่วมกันสำหรับโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่
- หัวข้อที่ ๔.๓.๕ การประเมินการจัดทรัพยากรโทรคมนาคม โดยเฉพาะการบริหารเลขหมายโทรคมนาคม

ด้านการพัฒนาและส่งเสริมการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

- หัวข้อที่ ๔.๓.๖ การส่งเสริมให้มีผู้ให้บริการแบบโครงข่ายเสมือนและโครงสร้างการแข่งขันในตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่
- หัวข้อที่ ๔.๓.๗ การกำหนดราคาขั้นสูงบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่
- หัวข้อที่ ๔.๓.๘ การคิดค่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เป็นวินาที

๔.๓.๑ การติดตามการดำเนินงานเพื่อออกใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ ๑๘๐๐ MHz และ ๙๐๐ MHz

ข้อเท็จจริง

คลื่นความถี่ที่ใช้งานสำหรับกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในประเทศไทย เดิมเป็นการอนุญาตใช้คลื่นความถี่โดยคณะกรรมการประสานงานการจัดและบริหารความถี่วิทยุแห่งชาติ (กบถ.) ให้แก่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคม อาทิ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ในคลื่นความถี่ย่าน ๑๘๐๐ MHz และมอบสิทธิการใช้คลื่นความถี่ภายใต้ระบบสัญญาสัมปทานแก่ บริษัท ทูมูฟ จำกัด และบริษัท ดิจิตอล โฟน จำกัด ซึ่งสัญญาสิ้นสุด ๑๕ กันยายน ๒๕๕๖ และ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ในคลื่นความถี่ย่าน ๙๐๐ MHz และมอบสิทธิการใช้คลื่นความถี่ภายใต้ระบบสัญญาสัมปทานแก่ บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) ซึ่งสัญญาสัมปทานสิ้นสุด ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘ เพื่อดำเนินการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่

กสทช. ได้ดำเนินการจัดการคลื่นความถี่ที่สิ้นสุดสัญญาสัมปทาน มาจัดสรรใหม่ภายใต้การอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่โดยการออกใบอนุญาตด้วยวิธีการประมูลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ ดังต่อไปนี้

ดำเนินโครงการความร่วมมือระหว่าง กสทช. และสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (ITU) เรื่อง “การศึกษาหลักเกณฑ์การอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ ๑๘๐๐ MHz และคลื่นความถี่อื่น ๆ ภายใต้สัญญาสัมปทาน” ได้นำเสนอวัตถุประสงค์เชิงนโยบายสำหรับการประมูลคลื่นความถี่ย่าน ๙๐๐ MHz และ ๑๘๐๐ MHz สำหรับประเทศไทย (Policy Objectives for the ๙๐๐ and ๑๘๐๐ MHz Spectrum

Auction) และแนวทางการอนุญาตใช้คลื่นความถี่ย่าน ๙๐๐ MHz และ ๑๘๐๐ MHz (Strategic Options for Auctioning Concession Spectrum in Thailand)

เพื่อเตรียมการประมูล กสทช. ได้ออกประกาศที่เกี่ยวข้องจำนวน ๔ ฉบับ คือ ๑) ประกาศแผนความถี่วิทยุย่าน ๑๘๐๐ MHz^๑ ๒) ประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตย่าน ๑๘๐๐ MHz^๒ โดยมีการจัดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๘ ๓) ประกาศแผนความถี่วิทยุย่าน ๙๐๐ MHz^๓ ๔) ประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตย่าน ๙๐๐ MHz^๔ โดยมีการจัดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๘

ในการนี้คลื่นความถี่ย่าน ๑๘๐๐ MHz ได้สิ้นสุดสัญญาสัมปทานเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๖ แต่การจัดประมูลคลื่นความถี่ดังกล่าวมีความล่าช้าและส่งผลกระทบต่อผู้ใช้บริการตามที่มีความเห็นไว้ในรายงาน กตป. ประจำปี ๒๕๕๗^๕

ในการประมูลคลื่นความถี่ทั้ง ๑๘๐๐ MHz และ ๙๐๐ MHz มีผู้เข้าร่วมประมูลทั้งสิ้น ๔ ราย ได้แก่ บริษัท ทรู มูฟ เอช ยูนิเวอร์แซล คอมมิวนิเคชั่น จำกัด บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด บริษัท แจส โมบาย บรอดแบนด์ จำกัด และบริษัท ดีแทค ไตรเนต จำกัด

การประมูลคลื่นความถี่ย่าน ๑๘๐๐ MHz มีราคาประเมินมูลค่าคลื่นความถี่ ๑๙,๘๙๐ ล้านบาท และราคาเริ่มต้นการประมูล ๑๕,๙๑๒ ล้านบาท ต่อชุดคลื่นความถี่ จัดขึ้นในวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ และได้สิ้นสุดลง ในวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ด้วยวิธีให้ใบอนุญาตพร้อมกันและการประมูลหลายรอบ (Simultaneous Multiple Round Ascending Auction) ซึ่งผลการประมูล มีการใช้รอบประมูลจำนวน ๘๖ รอบ และมีราคาประมูลรวมของคลื่นความถี่ทั้ง ๒ ชุดเท่ากับ ๘๐,๗๗๘ ล้านบาท โดยมีผู้ชนะการประมูลในแต่ละชุดคลื่นความถี่ คือ

- ชุดที่ ๑ คลื่นความถี่ ๑๗๑๐ - ๑๗๒๕ MHz คู่กับ ๑๘๐๕ - ๑๘๒๐ MHz ขนาดคลื่นความถี่ ๑๕ MHz ผู้ชนะคือ บริษัท ทรู มูฟ เอช ยูนิเวอร์แซล คอมมิวนิเคชั่น จำกัด ด้วยราคา ๓๙,๗๙๒ ล้านบาท
- ชุดที่ ๒ คลื่นความถี่ ๑๗๒๕ - ๑๗๔๐ MHz คู่กับ ๑๘๒๐ - ๑๘๓๕ MHz ขนาดคลื่นความถี่ ๑๕ MHz ผู้ชนะคือ บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด ด้วยราคา ๔๐,๙๘๖ ล้านบาท

การประมูลคลื่นความถี่ย่าน ๙๐๐ MHz มีราคาประเมินมูลค่าคลื่นความถี่ ๑๖,๐๘๐ ล้านบาท และราคาเริ่มต้นการประมูล ๑๒,๘๖๔ ล้านบาท ต่อชุดคลื่นความถี่ จัดขึ้นในวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๘ และได้สิ้นสุดลง ณ วันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๘ ด้วยวิธีให้ใบอนุญาตพร้อมกันและการประมูลหลายรอบ (Simultaneous Multiple Round Ascending Auction) ซึ่งผลการประมูล มีการใช้รอบประมูลจำนวน ๑๙๘ รอบ และมีราคาประมูลรวมของคลื่นความถี่ ๒ ชุดเท่ากับ ๑๕๑,๙๕๒ ล้านบาท โดยมีผู้ชนะการประมูลในแต่ละชุดคลื่นความถี่ คือ

^๑ ประกาศ กสทช. เรื่อง แผนความถี่วิทยุกิจการโทรคมนาคมเคลื่อนที่สากล (International Mobile Telecommunications - IMT) ย่านความถี่ ๑๗๑๐ - ๑๗๔๕/๑๘๐๕ - ๑๘๓๐ (MHz) เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๘

^๒ ประกาศ กสทช. เรื่อง “หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับกิจการโทรคมนาคม ย่าน ๑๘๐๐ MHz” เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๘

^๓ ประกาศ กสทช. เรื่อง แผนความถี่วิทยุกิจการโทรคมนาคมเคลื่อนที่สากล (International Mobile Telecommunications - IMT) ย่านความถี่ ๘๙๕ - ๙๑๕ MHz/๙๔๐ - ๙๖๐ (MHz) เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๘

^๔ ประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับกิจการโทรคมนาคม ย่าน ๘๙๕ - ๙๑๕ MHz/๙๔๐ - ๙๖๐ MHz” เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๘

^๕ รายงานการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช. ประจำปี ๒๕๕๗, หัวข้อที่ ๔.๓.๑ และหัวข้อที่ ๔.๓.๒, หน้า ๓ -

- ชุดที่ ๑ คลื่นความถี่ ๘๙๕ – ๙๐๕ MHz คู่กับ ๙๔๐ – ๙๕๐ MHz ขนาดคลื่นความถี่ ๑๐ MHz ผู้ชนะคือ บริษัท แอส โมบาย บรอดแบนด์ จำกัด ด้วยราคา ๗๕,๖๕๔ ล้านบาท
- ชุดที่ ๒ คลื่นความถี่ ๙๐๕ – ๙๑๕ MHz คู่กับ ๙๕๐ – ๙๖๐ MHz ขนาดคลื่นความถี่ ๑๐ MHz ผู้ชนะคือ บริษัท โทร มูฟ เอช ยูนิเวอร์แซล คอมมิวนิเคชั่น จำกัด ด้วยราคา ๗๖,๒๙๘ ล้านบาท

ข้อสังเกต

๑) การประมูลคลื่นความถี่มีการแข่งขันราคาประมูล

จากการประมูลคลื่นความถี่ ๑๘๐๐ MHz และ ๙๐๐ MHz ซึ่งจัดประมูลต่างกันประมาณหนึ่งเดือน ประกอบกับในการประมูลแต่ละคลื่นความถี่จำนวนชุดคลื่นความถี่ที่นำมาประมูลมีจำนวนน้อยกว่าจำนวนผู้เข้าร่วมประมูลเสนอราคา ทำให้มีการแข่งขันราคาประมูลกันและผลการประมูลเป็นราคาคลื่นความถี่ที่สะท้อนมูลค่าคลื่นความถี่ในมุมมองของผู้ประกอบการ ซึ่งผู้ประมูลได้ยินยอมจ่ายและคิดว่าเป็นไปได้ทางธุรกิจ

ดังนั้นจะเห็นว่าวิธีการจัดสรรเพื่อออกใบอนุญาตคลื่นความถี่ด้วยวิธีการประมูลจึงเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพ ผู้ที่ทำประโยชน์จากทรัพยากรนั้น ๆ ได้มากที่สุดจะมีโอกาสสูงสุดในการได้รับการจัดสรรเนื่องจากผู้ที่สร้างประโยชน์จากทรัพยากรสูงสุดหรือผู้ที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดมักจะเป็นผู้ที่ยินดีเสนอราคาสูงสุด ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อรัฐ และถือว่าเป็นเครื่องมือการจัดสรรทรัพยากรที่มีความโปร่งใสและมีความเป็นธรรมในแง่ที่ไม่มีการใช้ดุลยพินิจเข้ามาเกี่ยวข้อง

นอกจากนั้นผลการประมูลคลื่นความถี่ ๙๐๐ MHz ทำให้เกิดผู้ประกอบการบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่รายใหม่และมีแนวโน้มว่าจะเกิดการแข่งขันในตลาดระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่มากขึ้น ซึ่งเป็นผลดีต่อผู้ใช้บริการทั้งด้านอัตราค่าบริการและด้านคุณภาพบริการ

๒) การเปิดเผยข้อมูล

ในกระบวนการออกหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตคลื่นความถี่นั้นกฎหมายกำหนดให้ กสทช. จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนทั่วไป ตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นมา เหตุผลความจำเป็น และสรุปสาระสำคัญ ตลอดจนประเด็นที่ต้องการรับฟังความคิดเห็น ในการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับการประมูลคลื่น ๑๘๐๐ MHz และ ๙๐๐ MHz พบว่าไม่มีการเปิดเผยผลการศึกษาในประเด็นที่ต้องการรับฟังความคิดเห็นอย่างครบถ้วน เช่น ที่มาของการกำหนดขนาดคลื่นความถี่ วิธีการประเมินราคามูลค่าคลื่นความถี่ และเหตุผลของการกำหนดเงื่อนไขท้ายใบอนุญาต รวมถึงผลการศึกษาโครงการความร่วมมือระหว่าง กสทช. และสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (ITU) ทำให้เกิดข้อสงสัยเรื่องความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ถึงการดำเนินการของ กสทช.

๓) ผลกระทบต่อผู้ใช้บริการ

จากความล่าช้าในการจัดสรรคลื่นความถี่ ๑๘๐๐ MHz ซึ่งสิ้นสุดอายุสัญญาสัมปทานตั้งแต่วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๖ มีผลทำให้ผู้บริโภคซึ่งใช้บริการบนคลื่นความถี่ทั้งหมดกว่า ๑๘ ล้านเลขหมายต้องโอนย้ายเครือข่ายบริการ ในจำนวนนี้บางส่วนต้องโอนย้ายโดยไม่สมัครใจ การได้รับการชี้แจงสิทธิของผู้บริโภคที่ไม่ครอบคลุมกล่าวคือมีการชี้แจงเฉพาะสิทธิที่จะโอนย้ายไปสู่ผู้ให้บริการรายเดิมเท่านั้น และหากไม่ดำเนินการโอนย้ายจะถูกกระทำการให้บริการ (ซิมดับ) จึงทำให้ผู้บริโภคเสียสิทธิในการใช้บริการบนคลื่นความถี่ดังกล่าว

จากผลการประมวลคลื่นความถี่ ๙๐๐ MHz ซึ่งผู้ให้บริการเดิมในความถี่ดังกล่าวไม่ใช่ผู้ชนะการประมูล จากข้อมูลโดยผู้ให้บริการมีผู้ใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่จำนวนประมาณ ๑๒ ล้านเลขหมาย ซึ่งใช้บริการอยู่ในคลื่นความถี่ ๙๐๐ MHz เป็นบริการในระบบ 2G โดยแบ่งเป็นผู้ให้บริการอยู่ในบริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) (AIS) จำนวนประมาณ ๑ ล้านเลขหมาย และส่วนที่เหลืออยู่ในบริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลสเน็ทเวอร์ค จำกัด (AWN) ซึ่งให้บริการระบบ 3G ในคลื่นความถี่ ๒๑๐๐ MHz ผู้ใช้บริการกลุ่มหลังนี้ส่วนใหญ่แล้วเครื่องโทรศัพท์ยังเป็นระบบ 2G จึงอาศัยการโรมมิ่งมาใช้งานที่คลื่นความถี่ ๙๐๐ MHz เมื่อมีผู้ชนะการประมูลรายอื่นในความถี่ดังกล่าวจะมีผลทำให้ผู้ใช้บริการจำนวนมากกว่า ๑๒ ล้านเลขหมาย ไม่สามารถใช้บริการได้ จำเป็นต้องโอนย้ายผู้ให้บริการใหม่ หรือเปลี่ยนอุปกรณ์เครื่องโทรศัพท์ใหม่ นอกจากนี้การประชาสัมพันธ์ การดำเนินการโอนย้ายและการเปลี่ยนเครื่องโทรศัพท์ใหม่ของผู้ใช้บริการจำนวนมากในระยะเวลาสั้นก่อนที่สิทธิการใช้คลื่นความถี่ของผู้ให้บริการเดิมจะสิ้นสุดลง อาจกระทบต่อการใช้งานและค่าใช้จ่ายของผู้ใช้บริการ

จากการตรวจสอบพบว่าการจัดสรรคลื่นความถี่ ๑๘๐๐ MHz และ ๙๐๐ MHz กสทช. ขาดแผนงานในการดูแลผู้ให้บริการในช่วงเปลี่ยนผ่านผู้ถือสิทธิใช้คลื่นความถี่จากผู้ประกอบการหนึ่งไปยังอีกผู้ประกอบการหนึ่ง

๔) การกำกับดูแลอัตราค่าบริการ

ตามประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ฯ กำหนดเงื่อนไขการอนุญาตให้ผู้รับใบอนุญาตจะต้องคิดอัตราค่าบริการสำหรับบริการเสียงและบริการข้อมูลโดยเฉลี่ยแล้วต้องต่ำกว่าอัตราค่าบริการเฉลี่ยของบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ใช้คลื่นความถี่ย่าน ๒๑๐๐ MHz ณ วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๘ นั้น

จากการตรวจสอบพบพัฒนาการในทางที่ดีขึ้น กล่าวคือ มีการเปิดเผยข้อมูลและวิธีการที่ใช้ในการคำนวณอัตราค่าบริการสำหรับบริการเสียงและบริการข้อมูลโดยเฉลี่ย ณ วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๘ เพื่อใช้อ้างอิงเป็นอัตราค่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ เผยแพร่แก่ประชาชนทั่วไปทางเว็บไซต์ของสำนักงาน กสทช.

อย่างไรก็ตามพบว่าวิธีการคำนวณอัตราค่าบริการเฉลี่ยของบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ยังมีความคลาดเคลื่อน ขาดการถ่วงน้ำหนักตามความนิยมของแพคเกจ ผู้ประกอบการสามารถออกแพคเกจเพื่อเบี่ยงเบนอัตราค่าบริการเฉลี่ยได้ ตามที่ กตป. เคยมีความเห็นไว้ในรายงาน กตป. ประจำปี ๒๕๕๗^๖ ทำให้ในทางปฏิบัติแล้วยากต่อการกำกับดูแลอัตราค่าบริการให้เกิดผลตามเจตนาของการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าว

๕) มาตรการเพื่อสังคมและคุ้มครองผู้บริโภค

ผู้รับใบอนุญาตต้องจัดทำแผนความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility - CSR) ขององค์กร โดยให้ครอบคลุมถึงการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์ สุขภาพของผู้ใช้บริการ การจัดทำแผนความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และบริการสำหรับคนพิการซึ่งอย่างน้อยต้องมีการกำหนดอัตราค่าบริการพิเศษ และการจัดทำใบแจ้งหนี้หรือสัญญาให้บริการที่ใช้ตัวอักษรขนาดใหญ่หรือใช้อักษรสำหรับคนตาบอด (Braille) โดยไม่คิดค่าบริการเพิ่ม แสดงให้เห็นว่าการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ในครั้งนี้เป็นครั้งแรกที่ให้ ความสำคัญต่อสังคมในการกำหนดเป็นเงื่อนไขการอนุญาตให้ผู้รับใบอนุญาตต้องรับผิดชอบต่อสังคม

^๖ รายงานการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช. ประจำปี ๒๕๕๗, หัวข้อที่ ๔.๓.๔, หน้าที่ ๔-๓๙ ถึง ๔-๔๑.

จากการติดตามการดำเนินงานตามเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตของคลื่น ๒๑๐๐ MHz ที่ผ่านมามีพบว่าในหลายเงื่อนไขยังไม่มีมีการดำเนินการหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามเงื่อนไข อาทิ เงื่อนไขกำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตต้องจัดสรรโครงข่ายให้ผู้ประกอบกิจการโครงข่ายเสมือนไม่น้อยกว่า ร้อยละ ๑๐ ดังนั้นในการออกใบอนุญาต ๑๘๐๐ MHz และ ๙๐๐ MHz ควรให้ความสำคัญกับเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตภายหลังการออกใบอนุญาตแล้ว

ข้อเสนอแนะ

๑) การประมูลคลื่นความถี่ที่มีการแข่งขันราคาประมูล

การจัดสรรคลื่นความถี่ด้วยวิธีประมูลมีความเหมาะสมสำหรับประเทศไทยเนื่องจากเป็นการจัดสรรให้กับผู้ที่มีประสิทธิภาพสูงสุดและลดการใช้ดุลยพินิจของผู้กำกับดูแล อย่างไรก็ตามภายใต้ระบบการประมูลควรมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการประมูลที่รัดกุม อาทิ การกำกับดูแลอัตราค่าบริการ มาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการ และคุณภาพการบริการ

จากผลการประมูลที่ผ่านมาเกิดผู้เสนอรายใหม่ซึ่งมีศักยภาพด้อยกว่าผู้เสนอรายเดิมมาก กสทช. ควรพิจารณาการในเชิงป้องกันภายหลังได้รับใบอนุญาตและประกอบกิจการแล้วเพื่อดูแลผู้ประกอบการรายใหม่จากการถูกกีดกัน หรือการทุ่มตลาดของผู้ประกอบการรายใหญ่

๒) การเปิดเผยข้อมูล

เพื่อประโยชน์สูงสุดของการรับฟังความคิดเห็น ในประเด็นรับฟังต่าง ๆ กสทช. จำเป็นต้องให้ข้อมูลที่เพียงพอ มีการวิเคราะห์ในแง่มุมต่าง ๆ ที่ครบถ้วนแก่ผู้ร่วมรับฟังความคิดเห็น เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบ

๓) ผลกระทบต่อผู้ใช้บริการ

การนำคลื่นความถี่ที่สิ้นสุดอายุใบอนุญาต มาจัดสรรเพื่อออกใบอนุญาตใหม่ นั้น ต้องดูแลผลกระทบต่อผู้ใช้บริการบนคลื่นความถี่ของรายเดิม

กรณีต้องมีการโอนย้ายไปยังผู้ให้บริการรายใหม่ และไม่สามารถให้บริการเช่นเดิมบนเครื่องโทรศัพท์ที่มีอยู่ได้ต่อไป ผู้ใช้บริการควรได้รับการคุ้มครองสิทธิและเยียวยาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนสิทธิผู้ถือใบอนุญาตใช้คลื่นความถี่

๔) กำกับดูแลอัตราค่าบริการ

การคิดอัตราค่าบริการเสียและบริการข้อมูลโดยเฉลี่ยแล้วต้องต่ำกว่าอัตราค่าบริการเฉลี่ยของบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ใช้คลื่นความถี่ย่าน ๒๑๐๐ MHz ดังนั้น กสทช. ควรกำกับดูแลให้ผู้ให้บริการคิดค่าบริการเป็นรายแพคเกจ ไม่ใช่เป็นการคำนวณจากค่าเฉลี่ยของทุกแพคเกจรวมกัน และพิจารณาอัตราค่าบริการในทุก ๆ นาทีที่ใช้งานมิใช่พิจารณาเฉพาะค่าบริการที่อยู่ในเงื่อนไขแพคเกจเท่านั้น

กสทช. ควรปรับปรุงวิธีการคำนวณอัตราค่าบริการเฉลี่ยของบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่โดยใช้ข้อมูลปริมาณการใช้ของแต่ละแพคเกจนำมาถ่วงน้ำหนักเพื่อประกอบการคำนวณอัตราค่าบริการโดยเฉลี่ย

๕) มาตรการเพื่อสังคมและคุ้มครองผู้บริโภค

กสทช. ควรมีกระบวนการหรือมาตรการในการตรวจสอบการให้บริการภายหลังการออกใบอนุญาตแล้วของผู้ได้รับใบอนุญาตว่าได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขท้ายใบอนุญาตตามที่กำหนด อาทิ เงื่อนไขการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์ สุขภาพของผู้ใช้บริการ การจัดการความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และการบริการสำหรับคนพิการและผู้ด้อยโอกาส กสทช. ควรกำหนดเกณฑ์

หรือมาตรฐานขั้นต่ำที่ผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องจัดให้มี ก่อนที่ผู้รับใบอนุญาตจะจัดส่งแผนความรับผิดชอบ ต่อสังคมต่อคณะกรรมการก่อนเริ่มให้บริการ

๖) การประเมินผลกระทบกฎระเบียบในการกำกับดูแล (RIA)

การออกใบอนุญาตคลื่นความถี่ ๒๑๐๐ MHz ๑๘๐๐ MHz และ ๙๐๐ MHz ในอดีตที่ผ่านมา ขาดการศึกษาผลกระทบฯ ในเชิงบริหารความเสี่ยง ส่งผลให้การกำกับดูแลยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้นการออกใบอนุญาตใช้คลื่นความถี่ ซึ่งอาจกระทบกับผู้ใช้บริการจำนวนมากเช่นจำนวนผู้ใช้บริการคงค้างในระบบสัมปทานเดิม ภูมิทัศน์ของอุตสาหกรรมที่เปลี่ยนแปลงไป กสทช. ควรมีการศึกษาเพื่อ ประเมินผลกระทบจากกฎระเบียบในการกำกับดูแล (RIH) เพื่อบริหารความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น

๔.๓.๒ การประเมินการกำกับดูแลคุณภาพบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่

ความเป็นมา

บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในประเทศไทยเป็นบริการโทรคมนาคมที่มีจำนวนผู้ใช้บริการมากที่สุดเมื่อเทียบกับบริการผ่านสื่อโทรคมนาคม หรือดาวเทียม ซึ่ง กสทช. และสำนักงาน กสทช. มีหน้าที่กำกับดูแล กิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรี เป็นธรรม และกำกับดูแลผู้ประกอบการ เพื่อผู้บริโภค ได้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่มีคุณภาพเหมาะสมกับราคาค่าบริการและต้นทุนของผู้ประกอบการ ส่งผล ให้มีผู้ใช้บริการเพิ่มขึ้น ผู้ประกอบการมีการขยายโครงข่ายอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง รวมทั้งเกิดการใช้ ทรัพยากรคลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพ

กสทช. ได้จัดทำประกาศมาตรฐานคุณภาพบริการที่เกี่ยวข้องกับบริการโทรคมนาคมเคลื่อนที่ ครอบคลุมทั้งการสื่อสารเสียงและข้อมูล จำนวนสองฉบับ ได้แก่ ประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรฐานและ คุณภาพการให้บริการโทรคมนาคมประเภทเสียง พ.ศ. ๒๕๕๑ และประกาศ กสทช. เรื่องมาตรฐานของ คุณภาพการให้บริการโทรคมนาคมประเภทข้อมูลสำหรับโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ พ.ศ. ๒๕๕๕ กรณีที่ คุณภาพบริการของผู้ประกอบการรายใดไม่ผ่านเกณฑ์และผู้ประกอบการนั้นไม่ดำเนินการแก้ไขปรับปรุง คุณภาพบริการให้เป็นไปตามประกาศฯ ภายในระยะเวลาที่กำหนด สำนักงาน กสทช. สามารถใช้ บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ว่าด้วยการบังคับทาง ปกครองและเปรียบเทียบค่าปรับกรณีผู้ประกอบการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามอัตราค่าปรับที่กำหนดไว้ใน ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การบังคับทางปกครองในกิจการโทรคมนาคม

ปัญหาการกำกับดูแลคุณภาพบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยยังมีพัฒนาการที่ไม่น่า พอใจ เช่น มีการร้องเรียนเรื่องคุณภาพบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่อย่างต่อเนื่อง คุณภาพสัญญาณไม่ชัด ขาดหายหรือไม่สามารถโทรออกหรือรับสายได้ บางกรณีถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ เช่น การถูก จำกัดปริมาณข้อมูลและความเร็วการใช้งาน โดยเมื่อใช้งานผ่านโปรเยะหนึ่งความเร็วก็จะถูกปรับลดลง และ ไม่เป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพบริการ การกำกับดูแลคุณภาพบริการที่ดีสามารถป้องกันปัญหาเหล่านี้

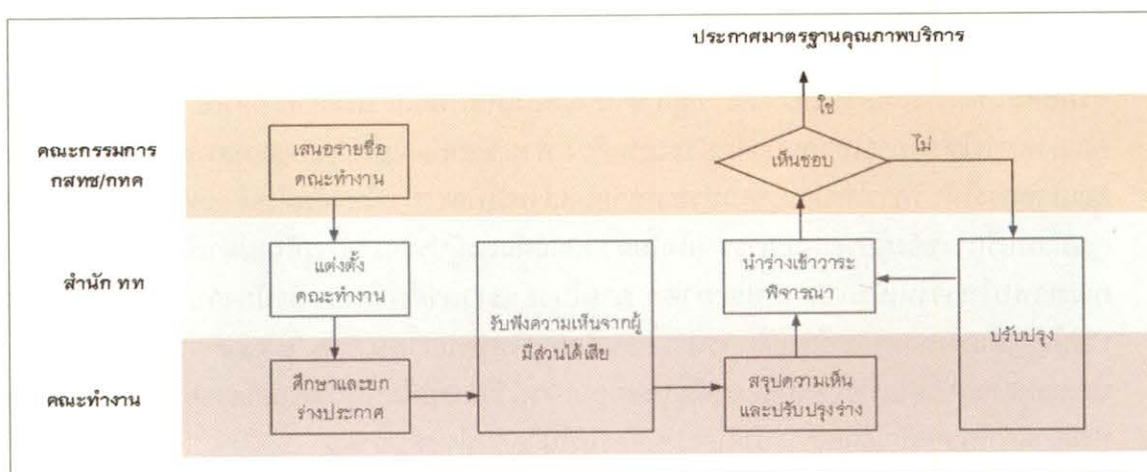
ในกระบวนการกำกับคุณภาพบริการของสำนักงาน กสทช. มีผู้เกี่ยวข้องตั้งแต่ กสทช. เลขานุการ ตลอดจนไปถึงผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง กระบวนการกำกับคุณภาพการให้บริการที่ดีประกอบด้วย ๕ กิจกรรม ได้แก่ (๑) การออกแบบเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพบริการ (๒) การประกาศมาตรฐานคุณภาพ บริการ (๓) การกำหนดวิธีการวัดคุณภาพบริการ (๔) การติดตามตรวจสอบคุณภาพบริการ และ (๕) การ เผยแพร่ข้อมูลคุณภาพบริการและบังคับใช้กฎหมาย

ข้อสังเกต

กตป. ได้มอบหมายให้หน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ ดำเนินการสืบค้นเอกสาร และวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่กำกับคุณภาพบริการในสำนักงาน กสทช. ได้แก่ สำนักมาตรฐานและเทคโนโลยีโทรคมนาคม (ทท.) และสำนักกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม (ดท.) รวมถึงข้อมูลคุณภาพบริการของผู้ประกอบการที่เผยแพร่ต่อสาธารณะและที่รายงานให้กับสำนักงาน กสทช. ได้ค้นพบข้อเท็จจริงสำคัญดังต่อไปนี้

๑) ประกาศมาตรฐานคุณภาพบริการ เป็นเอกสารสำคัญที่สำนักงาน กสทช. ใช้อ้างอิงเพื่อกำกับคุณภาพบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ สำคัญในประกาศฯ มีรายละเอียดตัวชี้วัดคุณภาพบริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่ วิธีการวัดคุณภาพบริการ หน้าที่ที่ผู้ประกอบการต้องดำเนินการ รวมถึงมาตรการในการดำเนินการกับผู้ประกอบการกรณีตัวชี้วัดคุณภาพบริการไม่เป็นไปตามเกณฑ์เป้าหมาย

๒) กระบวนการจัดทำประกาศฯ รูปที่ ๔-๑ มีผู้เกี่ยวข้องสำคัญ ๔ ฝ่ายได้แก่ กสทช. ทท. คณะทำงานด้านวิชาการ และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากผู้ประกอบการและประชาชน กสทช. เป็นผู้กำหนด ควบคุมนโยบายและทิศทางของประกาศฯ เพราะเป็นผู้เสนอชื่อคณะทำงานที่เป็นผู้เชี่ยวชาญเพื่อจัดทำร่างประกาศฯ นอกจากนี้ กสทช. สามารถกำหนดแนวทางผ่านการให้ข้อคิดเห็นและลงมติเห็นชอบหรือคัดค้านร่างประกาศฯ สำหรับสำนักงาน กสทช. โดย ทท. เป็นฝ่ายธุรการของ กสทช. ที่ทำหน้าที่ประสานงานกับคณะทำงานด้านวิชาการ ผู้ปฏิบัติงานใน ทท. จึงรับรู้ความเป็นมา เจตนารมณ์ และรายละเอียดของประกาศฯ



รูปที่ ๔-๑ กระบวนการได้มาของประกาศมาตรฐานคุณภาพบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่

๓) คุณภาพบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ในประกาศฯ จะใช้ตัวชี้วัดซึ่งมาจากรายการตัวชี้วัดที่แนะนำในระดับสากลจำนวน ๒๐ รายการ โดยสามารถแสดงถึงระดับคุณภาพบริการของโทรศัพท์เคลื่อนที่ตามรายผู้ประกอบการ ผู้ประกอบการที่มีโครงข่ายจะต้องวัด เผยแพร่ และรายงานข้อมูลตัวชี้วัดทุกรายการให้กับสำนักงาน กสทช. ทุกไตรมาส ส่วนผู้ประกอบการที่ไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเองจะต้องวัด เผยแพร่ และรายงานตัวชี้วัดเพียง ๙ รายการทุกไตรมาส ตัวชี้วัดทั้ง ๒๐ รายการแบ่งเป็นกลุ่มที่แสดงสมรรถนะของโครงข่ายโทรคมนาคม ๑๔ รายการ กับกลุ่มที่แสดงคุณภาพในการให้บริการของผู้ประกอบการ ๖ รายการ เกณฑ์ในการบ่งชี้ว่าคุณภาพบริการได้มาตรฐานหรือไม่จะอ้างอิงกับค่าเป้าหมายของแต่ละตัวชี้วัดที่ระบุไว้ในประกาศฯ อย่างไรก็ตาม มีตัวชี้วัด ๓ รายการไม่ได้กำหนดค่าเป้าหมาย ได้แก่ ๑) ร้อยละของระยะเวลา

ที่ไม่สามารถให้บริการผ่านคลื่นความถี่วิทยุ ๒) อัตราส่วนจำนวนครั้งที่สามารถเข้าถึงบริการสตรีมมิ่ง และ ๓) อัตราส่วนจำนวนครั้งการแสดงวีดิทัศน์แบบสตรีมมิ่งได้อย่างสมบูรณ์ ตัวชี้วัด ๑) แสดงความพร้อมของโครงข่ายของผู้ประกอบการในการให้บริการ ตัวชี้วัดนี้ต้องประมวลจากข้อมูลในระบบบริหารและจัดการโครงข่ายของผู้ประกอบการเท่านั้น ส่วนตัวชี้วัด ๒) และ ๓) นี้จะถูกรวบรวมเมื่อใดก็ได้ขึ้นกับความเหมาะสมของสภาพตลาด ผลจากประกาศฯ ที่ไม่ได้กำหนดเป้าหมายตัวชี้วัดสามรายการ รวมถึงความชัดเจนในกระบวนการตรวจสอบ ทำให้เกิดข้อสงสัยในความสำคัญและเจตนารมณ์ของการบรรจุตัวชี้วัดสามรายการนี้ในประกาศฯ

๔) การรวบรวมและประมวลผลของคุณภาพบริการ ที่นิยามไว้ในประกาศฯ ใช้คำว่า “ผลกระทบสะสม” ซึ่งบอกเป็นนัยถึงรายการตัวชี้วัดต่าง ๆ ที่นิยามนั้น ต้องรวบรวมและประมวลผลในเชิงสถิติอย่างต่อเนื่องอันจะนำไปสู่ผลกระทบคุณภาพบริการในรูปของความพึงพอใจและความไม่พึงพอใจต่อการบริการ วิธีการในระดับสากลมีทั้งวิธีการสำรวจความพึงพอใจและวิธีการตรวจวัดตัวชี้วัด อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าวิธีการใดล้วนเกี่ยวข้องกับการประมวลเชิงสถิติซึ่งจะต้องออกแบบวิธีการนั้นภายใต้หลักวิชาการตั้งแต่ก่อนเริ่มวัดเพื่อเก็บข้อมูล ไปจนถึงการคำนวณเพื่อสังเคราะห์ชุดตัวเลขสุดท้าย การเลือกใช้วิธีการวัดและตรวจสอบด้วยการวัดโดยรวบรวมและประมวลข้อมูลขณะที่ประกาศฯ ไม่ได้ระบุวิธีการวัด รวบรวมและประมวลผลให้ชัดเจนจึงทำให้ผลตรวจวัดที่ได้ ไม่ว่าจะมาจากการดำเนินการของผู้ประกอบการหรือจากสำนักงาน กสทช. เองนั้น ไม่สามารถสื่อถึง “ผลกระทบสะสม” ตามนิยามในประกาศฯ ได้

๕) การตรวจสอบตัวชี้วัดคุณภาพบริการ สองวิธีการซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานสองหน่วยงาน คือ ทท. และ ดท. โดยรับผิดชอบในการติดตาม ตรวจสอบ รายการตัวชี้วัด อย่างไรก็ตาม ปัญหาเรื่องความเข้าใจในรายละเอียดของประกาศฯ ที่แตกต่างกัน ความลักลั่นในการทำงาน และการสื่อสารระหว่างหน่วยงาน

๖) การแบ่งหน้าที่ส่วนงานในการติดตามและตรวจสอบตัวชี้วัด ดังนี้

- กรณีตรวจสอบด้วยวิธีการทางวิศวกรรมรับผิดชอบโดย ดท. หรือบริษัทเอกชนที่ได้รับการว่าจ้างจากสำนักงาน กสทช. วิธีการนี้จะตรวจสอบตัวชี้วัดในกลุ่มสมรรถนะโครงข่าย (ยกเว้นตัวชี้วัดรายการร้อยละของระยะเวลาที่ไม่สามารถให้บริการผ่านคลื่นความถี่วิทยุซึ่งไม่สามารถตรวจวัดได้) การวัดตัวชี้วัดจะอ้างอิงจากวิธีที่กำหนดในประกาศฯ ด้วยเครื่องมือทางวิศวกรรมที่สำนักงาน กสทช. จัดซื้อหรือจัดจ้างบริษัท แม้สำนักงาน กสทช. จะดำเนินการด้วยวิธีการนี้ไปหลายครั้งแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถตรวจสอบย้อนกลับข้อมูลจากผู้ประกอบการรายงานได้ เพราะผู้ประกอบการอ้างถึงความน่าเชื่อถือของเครื่องมือ วิธีการวัด วิธีการประมวลผลซึ่งไม่ได้ระบุให้ชัดเจนในประกาศฯ ตลอดจนข้อสงสัยในความเชี่ยวชาญในการวัดรวมถึงความเป็นกลางของบริษัทภายนอกที่รับจ้าง ขณะเดียวกัน กลุ่มตัวชี้วัดบ่งชี้สมรรถนะของโครงข่ายคลาดเคลื่อนได้ง่ายเพราะขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอกหลายประการ เช่น จำนวนสถานีฐาน คุณภาพอุปกรณ์โทรคมนาคม ปริมาณผู้ใช้บริการ ความเร็วของผู้ใช้บริการขณะโทร ฯลฯ

- กรณีติดตามและตรวจสอบจากรายงานที่ผู้ประกอบการนำส่งให้สำนักงาน กสทช. ทุกไตรมาส การตรวจนี้จะตรวจสอบกลุ่มตัวชี้วัดที่บ่งชี้ถึงคุณภาพการให้บริการโดย ทท. ประเด็นของการ ตรวจสอบจะตรวจความครบถ้วนของรายการตัวชี้วัดที่ผู้ประกอบการต้องรายงาน ณ ปัจจุบัน ยังไม่สามารถยืนยันความถูกต้องของตัวชี้วัดที่ผู้ประกอบการรายงานได้ เนื่องจากข้อมูลตัวชี้วัดที่รายงานเป็น ข้อมูลสะสมย้อนหลังซึ่งเป็นข้อมูลเชิงสถิติและประมวลผลจากศูนย์บริการของผู้ประกอบการเอง

๓) การเผยแพร่รายงานข้อมูลคุณภาพบริการตามตัวชี้วัดโดยผู้ประกอบการซึ่งประกาศฯ ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการทุกรายต้องเผยแพร่ตัวชี้วัดทุกรายการ มีข้อค้นพบที่เกี่ยวข้องกับการเผยแพร่ ดังนี้

- ยังไม่มีหน่วยงานหลักในสำนักงาน กสทช. ทำหน้าที่ตรวจสอบความครบถ้วนการเผยแพร่ตัวชี้วัดที่ผู้ประกอบการต้องเผยแพร่ผ่านช่องทางเผยแพร่ของผู้ประกอบการเอง
- ยังไม่มีหน่วยงานหลักที่รายงานความครบถ้วนของรายงานที่ผู้ประกอบการเผยแพร่ทางสาธารณะให้ผู้บริหารทราบ
- ผู้ประกอบการรายงานตัวชี้วัดต่อสาธารณะตามรายการตัวชี้วัดในประกาศ ฯ ซึ่งรายการตัวชี้วัดหลายรายการเป็นข้อมูลที่ประชาชนทั่วไปเข้าใจยากเพราะเป็นข้อมูลเชิงเทคนิคเฉพาะ กสทช. และ เลขาธิการ กสทช. ได้รับรายงานผลการตรวจสอบตัวชี้วัดซึ่งมาจากทั้งสองวิธีการคือ จากผลตรวจสอบโดย ทท. และผลตรวจวัดด้วยเครื่องมือวัดจาก ดท. และจากบริษัทตรวจวัด อย่างไรก็ดี ทั้ง กสทช. และเลขาธิการ กสทช. เพียงรับทราบรายงาน แต่ยังไม่ทำที่ชี้แจงที่จะนำ รายงานเหล่านี้ไปเผยแพร่ให้สาธารณะทราบ เพราะ กสทช. ยังกังวลเรื่องความได้เปรียบเสียเปรียบในเชิงธุรกิจหากรายงานดังกล่าวถูกเผยแพร่ออกไป

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายสำหรับปรับปรุงกระบวนการการกำกับคุณภาพบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่มี ดังนี้

- ๑) กสทช. ควรทบทวนประกาศคุณภาพบริการฯ ทั้งสองฉบับในประเด็นดังต่อไปนี้
 - รายการตัวชี้วัดที่บรรจุในประกาศฯ จะต้องกำหนดเกณฑ์เป้าหมายสอดคล้องกับมาตรฐานคุณภาพบริการในระดับสากลที่อ้างอิงได้และสอดคล้องกับทิศทางการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้ใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่
 - จำนวนรายการตัวชี้วัดไม่จำเป็นต้องมากแต่เมื่อประมวลผลรวมแล้วสามารถสะท้อนถึงคุณภาพบริการและเชื่อมโยงไปสู่ผลกระทบสะสมที่เป็นประสบการณ์ที่ผู้บริโภคได้รับจากการใช้บริการ
 - ตัวชี้วัดทุกตัวในประกาศต้องมีเกณฑ์เป้าหมาย วิธีการวัด รวบรวม และประมวลผลชัดเจน^๗
- ๒) เนื่องจากภารกิจการกำกับคุณภาพบริการมีหลายกิจกรรม ได้แก่ การจัดทำร่างประกาศ การกำหนดรายการตัวชี้วัด วิธีการวัด การติดตามรายงานตัวชี้วัด การตรวจสอบตัวชี้วัด การติดตามข้อมูลตามช่องทางเผยแพร่ของผู้ประกอบการ การรายงานผลการตรวจสอบและติดตามต่อผู้บริหาร ตลอดจนจนถึงการใช้มาตรการปกครอง กิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้มีหลายหน่วยงานในสำนักงาน กสทช. ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นควรกำหนดขอบเขตภารกิจที่ชัดเจนและครบถ้วนในทุกกิจกรรม ทุกกิจกรรมควรมีการประสานงานมากกว่าหนึ่งหน่วยงาน จะต้องทำงานใกล้ชิดกันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่เนิ่น ๆ เช่น การจัดทำร่างประกาศฯ อาจตั้งเป็นหนึ่งในคณะทำงานยกร่างประกาศฯ หรือจัดกิจกรรมเพื่อถ่ายทอดงานเป็นในทุกขั้นตอนที่สำคัญ
- ๓) สำนักงาน กสทช. ควรจัดทำรายงานคุณภาพบริการเฉพาะรายการข้อมูลตัวชี้วัดที่ได้จากผู้ประกอบการอย่างต่อเนื่องผ่านทุกช่องทางที่ประชาชนสามารถรับทราบได้ ในรายงานนั้นควรแสดงข้อมูล

^๗ ขณะจัดทำรายงาน สำนักงาน กสทช. อยู่ระหว่างการปรับปรุงประกาศมาตรฐานคุณภาพบริการประเภทเสียง

ที่สามารถสะท้อนถึงคุณภาพบริการ ซึ่งดำเนินการโดยสำนักงาน กสทช. หรือหน่วยงานวิชาการที่เป็นกลางเพื่อให้ประชาชนเห็นข้อมูลอีกด้านหนึ่งประกอบ นอกจากนี้ ในรายงานควรแสดงสถิติเรื่องร้องเรียนด้านมาตรฐานคุณภาพบริการอย่างน้อยทุก ๖ เดือน

๔) กสทช. หรือผู้บริหารสำนักงานควรส่งสัญญาณที่ชัดเจนต่อผู้ปฏิบัติงานในสำนักงาน กสทช. ให้สามารถนำรายงานข้อมูลคุณภาพบริการที่สำนักงาน กสทช. มีหรือได้รับจากผู้ประกอบการไปเผยแพร่ต่อสาธารณะ

๔.๓.๓ การติดตามการดำเนินงานกระบวนการเรียกคืนคลื่นความถี่ ในกิจการโทรคมนาคม

ข้อเท็จจริง

คลื่นความถี่เป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด หน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลต้องพิจารณาความจำเป็นของการใช้คลื่นความถี่ของหน่วยงานรัฐฯ เอกชน รวมทั้งในภาคประชาชน อย่างเป็นธรรม และพิจารณาจัดสรรทรัพยากรคลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพ กสทช. ชุดปัจจุบันนับเป็นองค์กรกำกับดูแลชุดแรกที่มีอำนาจเต็มในการกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่ หลังการเปลี่ยนผ่านการอนุญาตใช้คลื่นความถี่โดยคณะกรรมการประสานงานการจัดและบริหารความถี่วิทยุแห่งชาติ (กบถ.) มาสู่การออกใบอนุญาตใช้คลื่นความถี่โดย กสทช. ซึ่งผู้รับใบอนุญาตบางรายถือครองคลื่นแล้วไม่ได้ใช้ประโยชน์ บางรายนำไปใช้ในกิจการอื่น ๆ ซึ่งแตกต่างจากที่กำหนดไว้เป็นสากล ซึ่งเป็นหน้าที่ของ กสทช. ในการเรียกคืนคลื่นความถี่ หรือการปรับปรุงการใช้คลื่นความถี่และจัดสรรคลื่นความถี่ใหม่ (Re-farming)

ในกระบวนการเรียกคืนคลื่นความถี่ในกิจการโทรคมนาคม ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ไว้ในบทเฉพาะกาล มาตรา ๘๒ และ มาตรา ๘๔ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.๒๕๕๓ โดยตั้งแต่พระราชบัญญัติมีผลบังคับใช้แล้ว กสทช. ได้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑) ประกาศ กสทช. เรื่องหลักเกณฑ์และระยะเวลาการแจ้งรายละเอียดที่ได้รับจัดสรรคลื่นความถี่หรือใช้ประโยชน์คลื่นความถี่เพื่อประกอบกิจการโทรคมนาคม ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๕ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และกำหนดระยะเวลาให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลที่ได้รับการจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อประกอบกิจการโทรคมนาคม โดยแจ้งรายละเอียดภายในระยะเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ประกาศมีผลใช้บังคับ

๒) วันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๕ กสทช. มีคำสั่งที่ ๘๘/๒๕๕๕ แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อการตรวจสอบรายละเอียดการได้รับจัดสรรคลื่นความถี่หรือใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ รวมทั้งความจำเป็นในการถือครองคลื่นความถี่ในกิจการโทรคมนาคม

คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการตรวจสอบการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาในกิจการโทรคมนาคม จนเสร็จสิ้นแล้ว และได้จัดทำรายงาน จำนวน ๓ ฉบับ ได้แก่

- รายงานผลการตรวจสอบรายละเอียดการได้รับจัดสรรคลื่นความถี่ หรือใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ ความจำเป็นในการถือครองคลื่นความถี่ และความชอบด้วยกฎหมายของการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาในกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (ฉบับที่ ๑) เมื่อเดือนเมษายน ๒๕๕๖

- รายงานผลการตรวจสอบรายละเอียดการได้รับจัดสรรคลื่นความถี่ หรือใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ ความจำเป็นในการถือครองคลื่นความถี่ และความชอบด้วยกฎหมายของการอนุญาต สัมปทาน หรือ สัญญา ฉบับที่ ๒ และฉบับที่ ๓ เมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๕๗

เพื่อพิจารณาความจำเป็นในการถือครองคลื่นความถี่ ความชอบด้วยกฎหมายของการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย สำนักงาน กสทช. ได้นำเรื่องเข้าที่ประชุม กทค. ครั้งที่ ๒๐/๒๕๕๖ วันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๖ และการประชุม กทค. ครั้งที่ ๒๒/๒๕๕๗ วันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๗ โดยที่ประชุมมีมติเพียงเห็นชอบรายงานทั้งสามฉบับ

เพื่อพิจารณากำหนดระยะเวลาสิ้นสุดการใช้งานคลื่นความถี่ที่แน่นอนของใบอนุญาตตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๔ วรรคสี่ สำนักงาน กสทช. จึงนำเรื่องเข้าที่ประชุม กทค. ครั้งที่ ๒๑/๒๕๕๘ วันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๘ โดยที่ประชุมมีมติเพียงรับทราบข้อเสนอของสำนักงาน กสทช.

นอกจากนั้น กสทช. เห็นความสำคัญของการนำคลื่นความถี่ย่าน ๒.๓ GHz และ ๒.๖ GHz มาใช้ในกิจการ โทรศัพท์เคลื่อนที่ และบริการบรอดแบนด์ ซึ่งมีความต้องการใช้งานเพิ่มขึ้นอย่างมากในปัจจุบัน แต่เนื่องจาก คลื่นความถี่ย่าน ๒.๓ GHz และ ๒.๖ GHz นี้ มีผู้ได้รับใบอนุญาตใช้คลื่นความถี่ทั้งในกิจการโทรคมนาคม กิจการ โทรศัพท์ และภารกิจของหน่วยงานรัฐและเอกชน อยู่ก่อนแล้ว สำนักงาน กสทช. จึงตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษา แนวทางการนำคลื่นความถี่ย่าน ๒.๓ GHz และ ๒.๖ GHz เพื่อใช้สำหรับการประกอบกิจการโทรคมนาคม โดยได้ จัดทำรายงานศึกษาแนวทางการนำคลื่นความถี่ย่าน ๒.๓ GHz และ ๒.๖ GHz เพื่อใช้สำหรับการประกอบกิจการ โทรคมนาคม เมื่อเดือน กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ และแต่งตั้งคณะทำงานเตรียมการเพื่อเจรจาขอคืนคลื่นความถี่ สำหรับการประกอบกิจการโทรคมนาคม

ข้อสังเกต

๑) พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.๒๕๕๓ บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล มาตรา ๘๒ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๔ ให้ กสทช. ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความจำเป็นในการใช้คลื่น ความถี่ จนถึงปัจจุบัน (๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๘) ผ่านพ้นมาแล้วมากกว่า ๕ ปี การดำเนินการในการเรียกคืน คลื่นยังขาดรูปธรรมที่ชัดเจน มีความล่าช้าในการตัดสินใจในชั้น กสทช.

๒) ตามที่กฎหมายกำหนดให้ กสทช. ดำเนินการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาในการถือครองคลื่นความถี่ และความจำเป็นในการถือครองคลื่นความถี่ ซึ่ง กสทช. ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ ขึ้นมาเพื่อตรวจสอบกรณีดังกล่าว พบว่ารายงานการตรวจสอบของ คณะอนุกรรมการฯ มีรายละเอียดการได้รับจัดสรรคลื่นความถี่หรือใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ การตรวจสอบ เหตุแห่งความจำเป็นในการถือครองคลื่นความถี่ในกิจการโทรคมนาคม และการตรวจสอบความชอบด้วย กฎหมายของการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา ตามวัตถุประสงค์การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ แล้ว

๓) มติที่ประชุม กทค. ครั้งที่ ๒๐/๒๕๕๖ และ ครั้งที่ ๒๒/๒๕๕๗ เห็นชอบรายงานของ คณะอนุกรรมการฯ ซึ่งขาดความชัดเจนว่าเป็นการเห็นชอบต่อข้อคิดเห็นของอนุกรรมการฯในแต่ละ ใบอนุญาตใช้คลื่นความถี่หรือไม่ และขาดการพิจารณาเหตุแห่งความจำเป็นในการถือครองคลื่นความถี่ใน กิจการโทรคมนาคม และความชอบด้วยกฎหมายของการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา เป็นรายกรณีซึ่งมี รายละเอียด เงื่อนไข ความเห็นของอนุกรรมการฯ ที่แตกต่างกันในแต่ละใบอนุญาตใช้คลื่นความถี่

๔) การดำเนินเรียกคืนคลื่นความถี่ตามมาตรา ๘๒ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กสทช. แต่จากข้อเท็จจริงพบว่า เป็นการดำเนินการตามประกาศ

กสทช. โดย กทค.เพียงคนเดียว เนื่องจากบางคลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการโทรคมนาคมมีความทับซ้อนกับกิจการโทรทัศน์ อันอาจก่อให้เกิดปัญหาในการจัดสรรคลื่นความถี่ในอนาคต

ข้อเสนอแนะ

๑) ตามแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ (พ.ศ. ๒๕๕๕) ยุทธศาสตร์การคืนคลื่นความถี่เพื่อนำไปจัดสรรใหม่หรือปรับปรุงการใช้คลื่นความถี่ กรณีผู้รับใบอนุญาตใช้คลื่นความถี่โดยชอบด้วยกฎหมายที่มีได้กำหนดอายุการใช้คลื่นความถี่ไว้ กำหนดเวลาสิ้นสุดการใช้คลื่นความถี่กรณีกิจการวิทยุกระจายเสียงมีระยะเวลาสูงสุดไม่เกิน ๕ ปี กรณีกิจการโทรทัศน์มีระยะเวลาสูงสุดไม่เกิน ๑๐ ปี และกรณีกิจการโทรคมนาคมและกิจการอื่น ๆ มีระยะเวลาสูงสุดไม่เกิน ๑๕ ปี นับแต่วันที่แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ใช้บังคับ ทั้งนี้ กสทช. ควรเร่งดำเนินการกำหนดเวลาสิ้นสุดการใช้คลื่นความถี่ของแต่ละใบอนุญาตภายใต้กรอบของแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ ให้ชัดเจน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ความจำเป็นของการประกอบกิจการนั้น ๆ

๒) สำนักงาน กสทช. ควรนำรายงานผลการตรวจสอบฯ ของคณะอนุกรรมการฯ ทั้ง ๓ ฉบับ มาวิเคราะห์และเสนอต่อ กสทช. เพื่อพิจารณาเงื่อนไขการอนุญาตของแต่ละใบอนุญาตและกำหนดให้มีผลใช้บังคับทางปกครองต่อไป

๓) การพิจารณาเรียกคืนคลื่นความถี่ของ กทค. และ กสทช. ควรปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดด้วยความระมัดระวัง และทำให้เกิดข้อยุติ หากพบข้อมูลประกอบการพิจารณาไม่เพียงพอ หรือเกิดข้อสงสัย ควรมีการซักถาม หรือให้มีการเพิ่มข้อมูล เพื่อมิให้เกิดความล่าช้าของการดำเนินงานเรียกคืนคลื่นความถี่ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

๔) การพิจารณาเรียกคืนคลื่นความถี่ ตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล มาตรา ๘๒ มาตรา ๘๓ และ มาตรา ๘๔ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.๒๕๕๓ ควรเป็นอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ทั้ง คณะตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อความรอบคอบและรอบด้านมิใช่เพียงการมอบหมายให้ กทค. หรือ กสท. คณะใดคณะหนึ่งพิจารณา

๕) จากรายงานศึกษาแนวทางการนำคลื่นความถี่ย่าน ๒.๓ GHz และ ๒.๖ GHz เพื่อใช้สำหรับการประกอบกิจการโทรคมนาคม พบว่าผู้ถือใบอนุญาตบางรายนำไปใช้ในกิจการอื่นๆ ซึ่งแตกต่างจากที่กำหนดไว้เป็นสากล การปรับปรุงการใช้คลื่นความถี่และจัดสรรคลื่นความถี่ใหม่ (Re-farming) เพื่อใช้ประโยชน์ที่สอดคล้องกับสากลและเหมาะสมกว่า กรณีที่จำเป็นต้องย้ายผู้ถือใบอนุญาตเดิมไปยังคลื่นความถี่ใหม่ ซึ่งอาจมีค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนความถี่ของอุปกรณ์ กรณีเช่นนี้ กสทช. ควรพิจารณาสนับสนุนเพื่อประโยชน์การใช้ทรัพยากรความถี่อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ก่อนการพิจารณาสนับสนุนดังกล่าว กสทช. ควรคำนึงถึงสิทธิการใช้คลื่นความถี่ของผู้รับใบอนุญาต ได้แก่ เหตุผลความจำเป็นในการถือครองคลื่นความถี่ และความชอบด้วยกฎหมายของการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา เนื่องจากใบอนุญาตใช้คลื่นความถี่เป็นการให้สิทธิแก่ผู้รับใบอนุญาต มิใช่ทรัพย์สินของผู้รับใบอนุญาต

๔.๓.๔ การใช้โครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมร่วมกันสำหรับโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่

ความเป็นมา

ตามยุทธศาสตร์ที่ ๓ ของแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม ฉบับที่ ๑ ด้านการใช้ทรัพยากรโทรคมนาคมอย่างมีประสิทธิภาพ มุ่งเน้นการบริหารจัดการและอนุญาตให้มีการใช้ทรัพยากรโทรคมนาคมอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการใช้โครงข่ายโทรคมนาคมและโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมร่วมกัน โดยผู้รับใบอนุญาตที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมมีหน้าที่ให้ผู้รับใบอนุญาตรายอื่นเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของตน การเรียกเก็บค่าตอบแทนการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายต้องเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม มีความเท่าเทียมกันระหว่างผู้ขอใช้หรือขอเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมทุกราย

การใช้โครงข่ายโทรคมนาคมและโครงสร้างพื้นฐานร่วมกัน ช่วยพัฒนาและส่งเสริมการแข่งขันเสรี และเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการโทรคมนาคมทั้งรายเดิมและรายใหม่ เป็นการสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ประกอบการรายเล็กเข้ามาแข่งขันในตลาดโทรคมนาคม ช่วยให้การสร้างโครงข่ายโทรคมนาคมให้ครอบคลุมพื้นที่ให้บริการอย่างทั่วถึงและรวดเร็วยิ่งขึ้นและเพียงพอต่อการใช้งาน ลดการลงทุนด้านโครงข่ายและโครงสร้างพื้นฐานที่ซ้ำซ้อนและการนำเข้าอุปกรณ์ซึ่งจะเกิดประโยชน์ต่อผู้ใช้บริการในเรื่องค่าบริการ เพิ่มคุณภาพของการให้บริการ ช่วยลดผลกระทบด้านสภาพแวดล้อมและภูมิทัศน์อันเนื่องจากการตั้งเสาสัญญาณโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่เป็นจำนวนมาก

กสทช. ดำเนินงานส่งเสริมให้เกิดการใช้โครงข่ายโทรคมนาคมและโครงสร้างพื้นฐานร่วมกันผ่านกลไกการกำกับดูแลโดยการออกประกาศดังต่อไปนี้

๑) ประกาศ กสทช. เรื่อง การใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๖^๘ โดยมีประกาศอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราค่าตอบแทน ดังนี้

๑.๑) ประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรฐานการคำนวณอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๖^๙

๑.๒) ประกาศ กสทช. เรื่อง อัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่เป็นอัตราอ้างอิง พ.ศ. ๒๕๕๗^{๑๐}

๒) ประกาศ กสทช. เรื่อง การใช้บริการข้ามโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๖^{๑๑}

๓) ประกาศ กสทช. เรื่อง การใช้โครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมร่วมกันสำหรับโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ พ.ศ. ๒๕๕๖^{๑๒}

โดยสาระสำคัญของกระบวนการจากประกาศหลักทั้งสามข้อนี้มีแนวทางดำเนินการโดยสรุปดังนี้ ผู้รับใบอนุญาตที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมหรือโครงสร้างพื้นฐานต้องจัดทำข้อเสนอการใช้เป็นเอกสารแสดงเจตนาให้ใช้หรือเชื่อมต่อบริการ และต้องเปิดเผยข้อเสนอที่สำคัญ และแจ้งให้ กสทช. ทราบ ส่วนผู้ให้บริการที่จะขอใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมหรือโครงสร้างพื้นฐานจะต้องแสดงเจตจำนงขอใช้

^๘ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการการใช้และการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมระหว่างผู้ให้บริการ

^๙ เป็นการกำหนดวิธีการคำนวณอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมแบบ LRIC (Long-Run Incremental Cost)

^{๑๐} เป็นการกำหนดอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่าย เช่น Call Origination, Call Transit และ Call Termination

^{๑๑} เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการการใช้บริการข้ามโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ เพื่ออนุญาตให้ผู้ให้บริการสามารถนำอุปกรณ์ไปใช้บริการในโครงข่ายของผู้ให้บริการอื่นได้

^{๑๒} เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการการใช้โครงสร้างพื้นฐานร่วมกันเพื่อทำสัญญาเช่าใช้โครงสร้างพื้นฐาน อาทิ อาคาร เสาสัญญาณ เพื่อใช้ติดตั้งอุปกรณ์ในการให้บริการ

บริการโดยจัดทำเป็นหนังสือโดยชัดแจ้งและด้วยเจตนาสุจริตแก่ผู้ให้บริการที่ใช้เพื่อตกลงเข้าทำสัญญาการใช้โครงข่ายโทรคมนาคมหรือโครงสร้างพื้นฐานร่วมกัน กรณีเกิดข้อพิพาทไม่สามารถเจรจาตกลงกันได้สามารถร้องเรียนมายังสำนักงาน กสทช. เพื่อให้ กสทช. พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด

จากการติดตามตรวจสอบการดำเนินการส่งเสริมการใช้โครงข่ายโทรคมนาคมและโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมร่วมกัน ของ กตป. พบว่า^{๑๓}

๑) ตามประกาศ กสทช. เรื่อง การใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม มีผู้ประกอบการจัดทำข้อเสนอการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม จำนวน ๘ ฉบับ และสัญญาการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่าย จำนวน ๙ ฉบับ

๒) ตามประกาศ กสทช. เรื่อง การใช้บริการข้ามโครงข่ายฯ มีผู้ประกอบการจัดทำข้อเสนอการใช้บริการข้ามโครงข่ายฯ จำนวน ๗ ฉบับ และสัญญาการใช้บริการข้ามโครงข่ายฯ จำนวน ๓ ฉบับ

๓) ตามประกาศ กสทช. เรื่อง การใช้โครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมร่วมกันสำหรับโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ มีผู้ประกอบการจัดทำข้อเสนอการใช้โครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมร่วมกันฯ จำนวน ๕ ฉบับ และสัญญาการใช้โครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมร่วมกันฯ จำนวน ๑๑ ฉบับ

นอกจากนี้ในส่วนภาคเอกชนได้มีการจัดตั้งกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมซึ่งจะมีส่วนส่งเสริมให้เกิดการใช้โครงข่ายโทรคมนาคมและโครงสร้างพื้นฐานร่วมกัน เปิดโอกาสให้ผู้ให้บริการรายอื่นหรือรายที่มีขนาดเล็กเข้าใช้โครงข่ายโทรคมนาคมร่วมกันได้ ในปัจจุบันมีการจัดตั้งแล้วสองราย ได้แก่ กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมดิจิทัล หรือ DIF (เดิมชื่อ TRUEIF) และกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานบรอดแบนด์อินเทอร์เน็ต จัสมิน (JASIF) กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวอยู่ภายใต้ประกาศของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) เกิดจากการที่กองทุนรวมฯ ระดมทุนซื้อทรัพย์สินโทรคมนาคมจากผู้ประกอบการ อาทิ เส้าโทรคมนาคมและระบบใยแก้วนำแสงหลัก (Core Fiber optic cable Grid) ทั้งนี้ การดำเนินการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินโทรคมนาคมจะเป็นในรูปแบบการให้เช่า ให้สิทธิ หรือให้ผู้อื่นดำเนินการเท่านั้น กองทุนรวมฯ จะนำทรัพย์สินโทรคมนาคมออกให้เช่าแก่ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม ดังนั้น หน้าที่ของกองทุนรวมฯ มีเพียงการบริหารในส่วนที่เกี่ยวกับการเงิน ได้แก่ การระดมทุนจากตลาดและการได้รับเงินจากการให้เช่าทรัพย์สินโทรคมนาคม

ข้อสังเกต

๑) ตามประกาศหลักทั้งสามฉบับ กสทช. ใช้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่จะเข้าไปแทรกแซงหลังเกิดปัญหาแล้ว (Ex Post Regulation) เป็นหลัก โดยให้ผู้ประกอบการทำข้อเสนอที่เปิดเผยเป็นการทั่วไป เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการเจรจาตนเอง โดยกำหนดกรอบการปฏิบัติอย่างกว้าง การดำเนินการเช่นนี้อาจใช้ได้ดีเฉพาะกับผู้ประกอบการที่มีอำนาจต่อรองที่เท่าเทียมกัน แต่อาจไม่สามารถดำเนินการได้กับผู้ประกอบการรายเล็กหรือผู้ประกอบการรายใหม่ที่เข้าสู่ตลาด จากการตรวจสอบข้อเสนอพบว่า การทำข้อเสนอของผู้ให้บริการโครงข่ายและโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมมีรายละเอียดค่อนข้างจำกัดทำให้จำเป็นต้องมีการเจรจาในชั้นทำสัญญาพอสมควร ที่ผ่านมาเป็นไปในลักษณะกรณีระหว่างผู้ประกอบการรายใหญ่รายเดิมตกลงกัน และกรณีของผู้ประกอบการในเครือเดียวกัน ซึ่งมีอำนาจการต่อรองที่เท่าเทียม

^{๑๓} อ้างอิงจาก รายงานคณะกรรมการด้านโทรคมนาคม เรื่อง การติดตามการดำเนินการส่งเสริมการใช้โครงข่ายโทรคมนาคมและโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมร่วมกัน (Infrastructure Sharing) ปี ๒๕๕๘

กัน จึงเสมือนเป็นการแลกเปลี่ยนระหว่างกัน ข้อเสนอที่มีรายละเอียดจำกัด อาจนำไปสู่การกีดกันผู้ประกอบการรายเล็กหรือผู้ประกอบการรายใหม่เข้าสู่ตลาดและยังไม่มีอำนาจต่อรอง เมื่อไม่สามารถตกลงกันได้ถึงจะเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาท ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาและสุดท้ายอาจไม่สามารถให้บริการได้ทันตามแผนการตลาดที่วางไว้ได้

๒) การดำเนินการตามประกาศ กสทช. เรื่อง การใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม และประกาศที่เกี่ยวข้อง การกำหนดอัตราค่าบริการอ้างอิงตามประกาศ กสทช. เรื่อง อัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่เป็นอัตราอ้างอิง พ.ศ. ๒๕๕๗ นั้น ถึงแม้สำนักงาน กสทช. ยืนยันวิธีการคำนวณโดยยึดหลักการตามประกาศ กสทช. เรื่องมาตรฐานการคำนวณอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม แต่ไม่พบการเปิดเผย แบบจำลองต้นทุน ข้อมูลตัวเลขและสมมติฐานที่สำนักงาน กสทช. ใช้เพื่อกำหนดอัตราค่าบริการอ้างอิงดังกล่าว ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

๓) การดำเนินการตามประกาศ การใช้บริการข้ามโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ภายในประเทศ พบการทำสัญญาตามประกาศนี้เพียง ๒ ฉบับเกิดเฉพาะผู้ให้บริการที่อยู่ในเครือข่ายเดียวกัน ไม่พบสัญญาการใช้บริการข้ามโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ระหว่างผู้ประกอบการที่ไม่อยู่ในเครือข่ายเดียวกัน

๔) กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคม ทูโรท (TRUEIF) และ กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานบรอดแบนด์อินเทอร์เน็ต จัสมิน (JASIF) ประกอบกิจการให้เช่าโครงข่ายและโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคม ต้องดำเนินการตามกฎหมายประกอบกิจการโทรคมนาคมและประกาศที่เกี่ยวข้องกับการใช้โครงข่ายและโครงสร้างโทรคมนาคมร่วมกัน

จากการตรวจสอบพบว่ากองทุนทั้งสองยังไม่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ว่าด้วยใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม โดยเฉพาะมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ “ให้ผู้ประสงค์ประกอบกิจการโทรคมนาคมตามลักษณะและประเภทที่คณะกรรมการประกาศกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ต้องได้รับใบอนุญาตจาก กสทช.” ประกอบกับประกาศ กทช. เรื่อง กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคม เช่าองค์ประกอบของกิจการโทรคมนาคมซึ่งต้องได้รับใบอนุญาตจาก กสทช. หากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายผู้ประกอบการต้องรับโทษตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔

ข้อเสนอแนะ

๑) กสทช. ควรพิจารณาทบทวนหลักเกณฑ์การใช้โครงข่ายและโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมร่วมกันเพิ่มเติม เพื่อให้ผู้ประกอบการรายใหม่หรือรายเล็กซึ่งไม่มีอำนาจต่อรองเพียงพอสามารถเข้าสู่กระบวนการเจรจาได้อย่างเท่าเทียม

๒) เพื่อสร้างแนวทางการกำกับดูแลที่ดี ระหว่างกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประกาศ กสทช. เรื่องอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่เป็นอัตราอ้างอิง กสทช. ควรเปิดเผยแบบจำลองต้นทุน รวมทั้งข้อมูลอ้างอิงที่สำนักงาน กสทช. ใช้ในการคำนวณอัตราค่าบริการอ้างอิง เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของทั้งอุตสาหกรรม และผู้บริโภค

๓) กสทช. ควรพิจารณาและทบทวนมาตรการการกำกับดูแลเพื่อส่งเสริมและจูงใจให้เกิดการใช้บริการข้ามโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่มากขึ้น

๔) กสทช. และสำนักงาน กสทช. ต้องดำเนินการต่อกรณีกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคม โทรุโกรท (TRUEIF) และ กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานบรอดแบนด์อินเทอร์เน็ต จัสมิน (JASIF) ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ นอกจากนี้อาจเป็นการหลีกเลี่ยงการจัดเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายประกอบกิจการโทรคมนาคม เช่น การชำระค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการโทรคมนาคม และค่าธรรมเนียมการจัดให้มีการบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม (USO)

๔.๓.๕ การประเมินการจัดทรัพยากรโทรคมนาคม โดยเฉพาะการบริหารเลขหมายโทรคมนาคม

ความเป็นมา

ระบบการจัดสรรเลขหมายโทรศัพท์ของประเทศไทยนั้น เลขนำหน้า (Prefix) สำหรับบริการโทรศัพท์ประจำที่จำนวน ๕ ชุด คือ ๐๒ ๐๓ ๐๔ ๐๕ และ ๐๗ ปัจจุบันเลขหมายโทรศัพท์ประจำที่ที่จัดสรรแล้วมีจำนวนคงเหลือกว่า ๓๐.๒๓๕ ล้านเลขหมาย ประเด็นท้าทายในปัจจุบันที่ชัดเจนคือการลดลงของผู้ใช้เลขหมายโทรศัพท์ประจำที่ ในขณะที่จำนวนผู้ใช้เลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่เพิ่มขึ้น โดยเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ได้รับการจัดสรรแล้วมีกว่า ๒๐๐ ล้านเลขหมายแต่มีการใช้งานจริงประมาณกึ่งหนึ่งเท่านั้น ในขณะเดียวกันยังมีการพัฒนาของ Internet of Everything อาจส่งผลกระทบต่อการจัดสรรเลขหมายในอนาคต จึงมีประเด็นทั้งที่เกี่ยวกับวิธีการจัดสรรเลขหมายในอนาคต และการบริหารจัดการทั้งด้านการจัดสรรและการขอคืนเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังมีบริการโทรคมนาคมรูปแบบอื่น ๆ ที่หลอมรวมบริการต่าง ๆ เข้าด้วยกันมากขึ้น ทั้งที่ต้องการใช้เลขหมายโทรคมนาคมและไม่ต้องการใช้เลขหมายโทรคมนาคมหรือสามารถใช้เลขหมายร่วมกันได้ในหลายอุปกรณ์

ข้อสังเกต

ที่ปรึกษาได้ทำการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียพบข้อสังเกตที่เกิดขึ้น จึงสรุปประเด็นสำคัญที่ได้ดังนี้

๑) การจัดสรรเลขหมายทั้งในอดีตและปัจจุบัน

การจัดสรรเลขหมายทั้งในอดีตและปัจจุบันมีความสำคัญที่จะทำให้ประชาชนเข้าถึงการติดต่อสื่อสาร จุดตั้งต้นในการจัดสรรเลขหมายควรทำการวิเคราะห์ว่าในอนาคตประมาณ ๕๐ ปีข้างหน้าจะมีเลขหมายที่กำหนดขึ้นเพียงพอกับจำนวนประชากร ดังนั้น ในอนาคตจึงทำอย่างไรให้การจัดสรรเลขหมายสามารถรองรับกับความต้องการเลขหมายของประชากรได้

ปัญหาและอุปสรรคในการจัดสรรเลขหมาย คือ การที่ระบบการกำกับดูแลการนำเลขหมายไปใช้งานเลขหมายยังอยู่ระหว่างดำเนินการให้มีความสมบูรณ์จะใช้เวลาประมาณ ๑-๓ ปี โดยระบบในการกำกับดูแลการนำเลขหมายไปใช้งานในปัจจุบันส่วนหนึ่งยังเป็นระบบที่รับรายงานจากผู้ให้บริการ (Operator) ยังไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบการเปิดเลขหมายหรือสถานะการใช้งานเลขหมายแบบออนไลน์ได้ทันที คาดว่าหากระบบส่วนนี้สมบูรณ์จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรเลขหมายยิ่งขึ้น กล่าวคือผู้กำกับดูแล (Regulator) สามารถติดตามแบบออนไลน์ว่าแต่ละเลขหมายมีการใช้งานในช่วงใดบ้าง ช่วงนี้ใช้งานหรือไม่

ประเด็นท้าทายที่จะเกิดขึ้น คือ พัฒนาการของ Internet of Everything อาจส่งผลกระทบต่อการจัดสรรเลขหมาย กล่าวคือ ต่อไปการใช้เลขหมายที่จะเกิดขึ้นจะมีเลขหมายประจำอุปกรณ์ต่าง ๆ เช่น

เครื่องถ่ายเอกสาร ตู้เย็น โทรทัศน์ ไฟแสงสว่าง กล้องวงจรปิด เป็นต้น ซึ่งอุปกรณ์บางชนิดต้องการการจัดสรรเลขหมายขณะที่อุปกรณ์บางชนิดต้องการการเชื่อมต่อผ่านซิมการ์ดแต่ไม่ต้องการการจัดสรรเลขหมาย จึงมีความเห็นว่าการกำหนดแผนเลขหมายยังไม่ควรรวมในแผนเลขหมายระยะสั้น แต่เพื่อความชัดเจนในการกำหนดแผนเลขหมายระยะยาวในอนาคตจึงควรมีคณะทำงานศึกษาวิจัยเพื่อสร้างแนวทางที่เหมาะสมจาก ๓ ส่วน ได้แก่ (๑) ศึกษาวิจัยแนวทางเลือกที่เหมาะสม (๒) การศึกษากรณีศึกษาประเทศที่ประสบความสำเร็จ (๓) การศึกษาแนวโน้มของ ITU ในการขับเคลื่อนประเด็นนี้

๒) ประเด็นความเป็นไปได้ ในการจัดสรรใหม่ (Re-allocate) เลขหมายโทรศัพท์พื้นฐาน

สำหรับประเด็นความเป็นไปได้ ในการจัดสรรใหม่เลขหมายโทรศัพท์พื้นฐาน นั้นมีการจัดจ้างบริษัทที่ปรึกษาเข้ามาเสนอแนวทางโดยในเบื้องต้นเสนอมีแนวทาง ๒ แนวทางที่น่าสนใจ

แนวทางที่ ๑ เพิ่มเลขหมายโทรศัพท์ประจำที่ (Fixed Line) จาก ๙ หลักให้เป็น ๑๐ หลักทั้งเลขหมายโทรศัพท์ประจำที่ และเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ จะทำให้มีจำนวนเลขหมายโทรศัพท์เพียงพอต่อความต้องการในอนาคต

แนวทางที่ ๒ เพิ่มเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่จาก ๑๐ หลักเป็น ๑๑ หลักซึ่งหากพิจารณาตามเกณฑ์ของ ITU สามารถทำได้ไม่เกิน ๑๕ หลัก

ผู้ให้สัมภาษณ์ระบุว่า แนวทางที่ ๑ น่าจะเหมาะสมกว่า เนื่องจากทำให้จำนวนเลขหมายโทรศัพท์ที่เพิ่มขึ้นเพียงพอกับความต้องการ และประชาชนสามารถจำได้ง่ายกว่า ในขณะที่แนวทางที่ ๒ อาจทำให้ประชาชนจำเลขหมายโทรศัพท์ไม่ได้ครบ อย่างไรก็ดี จะต้องรอเข้าบอร์ดพิจารณาในช่วงต้นปี พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยควรเพิ่มส่วนที่เป็นแผนปฏิบัติการ เป้าหมายของแผนในแต่ละระยะ และผลที่เกิดขึ้นหากไม่ดำเนินการตามแผนที่กำหนดไว้

๓) ประสิทธิภาพในการจัดสรรและขอคืนเลขหมายปัจจุบัน

ในประเด็นการจัดสรรและขอคืนเลขหมายโดยเฉพาะเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่นั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ระบุว่า มีประสิทธิภาพในการจัดสรรอยู่ในระดับหนึ่ง โดยหากสามารถดำเนินการพัฒนาระบบฐานข้อมูลการกำกับดูแล เลขหมายโทรศัพท์แบบออนไลน์ได้สำเร็จ จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการจัดสรรและขอคืนเลขหมายได้ดีขึ้น โดยสำหรับการขอคืนเลขหมายที่ได้รับคืนแบบไม่ครบทั้งจำนวนชุดละ ๑๐,๐๐๐ เลขหมาย ในทางเทคนิคควรพัฒนาให้เลขหมายสามารถแตกย่อยออกได้ เช่น เป็นชุดละ ๑,๐๐๐ เลขหมายจะสามารถทำให้การจัดสรรเลขหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยสิ่งที่เชื่อมโยงกับประเด็นนี้และเป็นเรื่องที่ผู้กำกับดูแลควรให้ความสำคัญ คือ การอธิบายรูปแบบและโปรโตคอลของ Switching Technique ว่าจะใช้รูปแบบไหน

๔) ประเด็นเลขหมายพิเศษ

ประเด็นเลขหมายพิเศษของผู้ให้บริการแต่ละรายใช้เลขหมายที่แตกต่างกันในบริการเดียวกัน เช่น บริการเช็คยอดเงินคงเหลือในซิมเติมเงิน ใช้เลขหมายพิเศษเป็น *๑๒๑# (AIS) *๑๐๑# (DTAC) และ #๑๒๓# (TRUE) ซึ่งอาจขอความร่วมมือผู้ให้บริการแต่ละราย หรือบังคับให้ใช้เลขหมายพิเศษ สำหรับให้ลูกค้าติดต่อโดยให้เป็นเลขหมายเดียวกัน ผู้ให้สัมภาษณ์ระบุว่า กรณีดังกล่าว น่าจะสามารถขอความร่วมมือให้ผู้ให้บริการดำเนินการได้ ในด้านเทคนิคน่าจะทำได้โดยอาจทำเป็นแบบให้มีเลขหมายกลาง ๑ เลขหมาย แล้วในแต่ละรายก็มีเลขหมายของตนเองด้วย แต่ขึ้นอยู่กับว่าผู้ให้บริการจะดำเนินการหรือไม่ อย่างไรก็ดี ในระบบการแข่งขันแบบเสรี การที่ผู้ให้บริการแต่ละรายประชาสัมพันธ์เลขหมายสำหรับติดต่อระบบของตนเองก็น่าจะเพียงพอแล้ว

๕) ระบบเลขหมายของไทยในอนาคต

สำหรับระบบเลขหมายของไทยในอนาคต มีประเด็นที่พึงพิจารณาดังนี้

๑) งบประมาณในการประชาสัมพันธ์เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบเลขหมาย เดิมการเปลี่ยนแปลงระบบเลขหมายที่เกิดขึ้น เช่นการเพิ่มเลข ๘ เข้าไปหน้าเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ เช่น ๐๑ เป็น ๐๘๑ ในคราวที่ผ่านมา มีงบประมาณการประชาสัมพันธ์เกิดขึ้นพอสมควร ประมาณ ๑๓๕ ล้านบาท ซึ่งการเปลี่ยนเลขหมายในแต่ละครั้งทำให้เกิดรายจ่ายทั้งของภาครัฐและเอกชนจำนวนมาก ดังนั้น จึงควรพิจารณาในประเด็นนี้ด้วยเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในระยะยาว ลดการสิ้นเปลืองงบประมาณในการประชาสัมพันธ์

๒) แผนงานการปรับปรุงเลขหมาย ควรแจ้งให้ ITU ทราบก่อน ๒ ปี เพื่อนำไปประชาสัมพันธ์ให้ต่างประเทศทราบถึงการเปลี่ยนแปลงเลขหมายโทรศัพท์เพื่อการติดต่อมายังประเทศไทย

๓) ประเด็นที่คาดหวังในอนาคต ผู้ให้สัมภาษณ์แสดงความคาดหวังรวม ๓ ประการ ได้แก่ (๑) แผนเลขหมายใหม่ควรสามารถรองรับการเจริญเติบโตของประเทศได้ในระยะยาว เช่น ๒๕ ปี (๒) การมีระบบการกำกับดูแลที่ดี สามารถติดตามและประเมินผลได้อย่างต่อเนื่อง (๓) สำนักงาน กสทช. ควรเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องได้มีโอกาสเพิ่มพูนความรู้ให้เท่าทันเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลง

ข้อเสนอแนะ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ที่ปรึกษา สามารถสรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ได้แก่

- สำนักงาน กสทช. ควรทำการพัฒนาระบบในการกำกับดูแลการนำเลขหมายไปใช้งาน และการคืนเลขหมายแบบออนไลน์ โดยระบบที่รับการรายงานจากผู้ให้บริการ (Operator) และสามารถเข้าไปดูการใช้งานเลขหมายจริงแบบทันทีได้
- ควรมีคณะทำงานเพื่อศึกษาแนวทางที่เหมาะสม เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในอนาคต ทั้ง IPV๖ และ Internet of Things
- ควรเร่งดำเนินการจัดทำแผนการจัดสรรและจัดการเลขหมายของประเทศไทยในระยะยาว และทำการเปลี่ยนผ่านไปยังระบบใหม่อย่างระมัดระวัง โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับระยะเวลาที่ต้องทำล่วงหน้า งบประมาณประชาสัมพันธ์ มาตรฐานที่เป็นสากล และประสิทธิภาพในระยะยาว

๔.๓.๖ การส่งเสริมให้มีผู้ให้บริการแบบโครงข่ายเสมือนและโครงสร้างการแข่งขันในตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่

ความเป็นมา

ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่บนโครงข่ายเสมือน (MVNO) เป็นผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ซึ่งไม่ได้เป็นเจ้าของโครงข่ายเอง แต่เช่าโครงข่ายจากผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ซึ่งเป็นเจ้าของโครงข่ายและได้สิทธิ์การใช้คลื่นความถี่ MVNO นำโครงข่ายเข้ามาให้บริการอีกทอดหนึ่ง กสทช. ดำเนินนโยบายส่งเสริมให้มีผู้ประกอบการบริการโครงข่ายเสมือนเพื่อสนับสนุนการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ส่งเสริมการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายย่อย อันเป็นการเพิ่มระดับการแข่งขันในการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ และเปิดโอกาสให้ผู้ใช้บริการมีทางเลือก ในการเข้าถึงบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่มากขึ้น

การให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ แบ่งออกเป็น ๓ ระบบด้วยกัน คือ ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ 2G และ 3G (in-band migration) มีทั้งหมด ๔ ราย ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ 3G

บนคลื่นความถี่ ๒.๑ GHz มีทั้งหมด ๓ ราย และผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบโครงข่ายเสมือนหรือ MVNO มีทั้งหมด ๕ ราย จากรายงานผลการปฏิบัติงานของ กสทช. ประจำปี ๒๕๕๗ จำนวนผู้ลงทะเบียนใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Mobile Subscribers) ปี ๒๕๕๗ มีจำนวนรวมประมาณ ๙๗.๑๐ ล้านเลขหมาย เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๕๖ ร้อยละ ๔.๔๘ หากพิจารณาการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่บนโครงข่ายเสมือน (MVNO) ที่สัญญาการให้บริการจะเป็นการใช้โครงข่ายของบริษัท TOT และบริษัท CAT เป็นสำคัญ พบว่า ส่วนแบ่งการตลาดของ MVNO จะอยู่ในระดับต่ำ เมื่อพิจารณาพัฒนาการของตลาด MVNO สามารถสรุปได้ดัง ตารางที่ ๔-๖

ตารางที่ ๔-๖ พัฒนาการของผู้ให้บริการ MVNO ในประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ.๒๕๕๔ ถึง ๒๕๕๗

	2554	2555	2556	2557
ผู้ให้บริการ MVNO	บริษัท ลีออส จำกัด (มหาชน) (i-Kool 3G)	บริษัท ลีออส จำกัด (มหาชน) (i-Kool 3G)	บริษัท ลีออส จำกัด (มหาชน) (i-Kool 3G)	บริษัท ลีออส จำกัด (มหาชน) (i-Kool 3G)
	บริษัท สามารถ โอ-โมบาย จำกัด (i-MOBILE 3G)	บริษัท สามารถ โอ-โมบาย จำกัด (i-MOBILE 3G)	บริษัท สามารถ โอ-โมบาย จำกัด (i-MOBILE 3G)	บริษัท สามารถ โอ-โมบาย จำกัด (i-MOBILE 3G)
	บริษัท ไออีซี อินเทอร์เน็ต เนชั่นแนล เอนจิเนียริง จำกัด (มหาชน) (IEC 3G)	บริษัท ไออีซี อินเทอร์เน็ต เนชั่นแนล เอนจิเนียริง จำกัด (มหาชน) (IEC 3G)	บริษัท ไออีซี อินเทอร์เน็ต เนชั่นแนล เอนจิเนียริง จำกัด (มหาชน) (IEC 3G)	บริษัท ไออีซี อินเทอร์เน็ต เนชั่นแนล เอนจิเนียริง จำกัด (มหาชน) (IEC 3G)
	บริษัท 365 คอมมูนิเคชั่น จำกัด (365)	บริษัท 365 คอมมูนิเคชั่น จำกัด (365)	-	-
	บริษัท เอ็มคอร์ปอเรชั่น จำกัด (MOJO 3G)	บริษัท เอ็มคอร์ปอเรชั่น จำกัด (MOJO 3G)	บริษัท เอ็มคอร์ปอเรชั่น จำกัด (MOJO 3G)	บริษัท เอ็มคอร์ปอเรชั่น จำกัด (MOJO 3G)
	-	-	บริษัท เรย์ลุ่ม จำกัด (TRUE MOVE H)	บริษัท เรย์ลุ่ม จำกัด (TRUE MOVE H)
	-	-	-	-

ที่มา: รวบรวมจากรายงานประจำปี สำนักงาน กสทช. (๒๕๕๔ ถึง ๒๕๕๗)

ข้อสังเกต

โครงสร้างการแข่งขันในตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่นั้น ยังคงกระจุกตัวอยู่ที่ ผู้ให้บริการเอกชนรายใหญ่ ๓ ราย ส่วนธุรกิจ MVNO จากรายงานประจำปี สำนักงาน กสทช. (๒๕๕๔-๒๕๕๗) นั้นมีเพียง ๕ รายและไม่เพิ่มขึ้นจากเดิม ในขณะที่ผู้ให้บริการภายใต้ระบบใบอนุญาตบนคลื่นความถี่ ๒๑๐๐ MHz ที่พึงต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขท้ายใบอนุญาตฯ ซึ่งต้องประกันการให้บริการโครงข่าย โดยมีขนาดความจุ (Capacity) อย่างน้อยร้อยละ ๑๐ ของโครงข่ายทั้งหมดให้แก่ MVNO ที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับผู้ให้บริการรายนั้นพบว่าผู้ให้บริการภายใต้ระบบใบอนุญาตยังไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นตามเงื่อนไขดังกล่าวได้ และจะเห็นได้ว่า MVNO ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมที่สุดมาจาก ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (MNO) ที่เป็นรัฐวิสาหกิจเดิมคือ TOT และ CAT จึงได้นำประเด็นดังกล่าวมาทำการวิเคราะห์และกำหนดเป็นประเด็นในการสัมมนาเชิงลึก แก่ผู้ให้บริการ MVNO ใน ๔ ประเด็น คือ

- โครงสร้างตลาดและการแข่งขัน
- ผลจากประกาศ กสทช. เรื่อง บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบโครงข่ายเสมือน พ.ศ.๒๕๕๖
- ความต้องการของผู้ประกอบการรายย่อยและปัญหาจากดำเนินธุรกิจ
- การส่งเสริมให้เกิดการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบกิจการ MVNO

- ผลจากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยเฉพาะในส่วนของการประกอบกิจการ MVNO เบื้องต้น แบ่งออกเป็นประเด็นที่สำคัญดังนี้

๑) โครงสร้างตลาดและการแข่งขัน

สถานการณ์ของผู้ประกอบการ MVNO พบว่า ตลาดไม่ได้เติบโตอย่างที่คาดหวัง ผู้ประกอบการบางรายกล่าวถึงแนวโน้มและจำนวนลูกค้าที่ลดลงเรื่อย ๆ และตลาดยังเป็นของผู้ประกอบการรายใหญ่ มีประชาชนจำนวนน้อยที่จะทราบว่า MVNO มีอยู่และเป็นอย่างไร ส่วนใหญ่จะพิจารณาไปที่ผู้ประกอบการรายใหญ่ ดังนั้น การทำตลาดไปสู่ผู้ใช้บริการจึงเกิดขึ้นลำบาก แม้ว่าผู้ประกอบการ MVNO จะทราบว่าการตลาดจะต้องทำการตลาดไปสู่กลุ่มลูกค้าเฉพาะ (Niche Market) แต่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก ทั้งในเรื่องของการที่ผู้ประกอบการไม่สามารถตกลงทำสัญญาระยะยาวกับบริษัทที่ขอใช้โครงข่ายทำให้ไม่มีหุ้นส่วนร่วมลงทุน (Strategic Partner)

และปัญหาในส่วนของการครอบคลุมของสัญญาณ (Coverage) โดยผู้ประกอบการ MVNO ที่ได้สัมภาษณ์สามารถเลือกทำสัญญากับบริษัท TOT หรือบริษัท CAT ดังนั้น จึงไม่สามารถขยายตลาดออกไปได้ทั้งที่สามารถหาลูกค้าในบริเวณที่ไม่สามารถขยายออกไปได้ ดังนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการลงทุนเพื่อขยายกิจการ MVNO จึงเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนน้อยในปัจจุบัน

นอกจากนี้ หากพิจารณาในส่วนของการสร้างต้นทุน พบว่า ผู้ประกอบการ MVNO มักเป็นผู้ประกอบการขนาดเล็กเมื่อเทียบกับผู้ประกอบการที่เป็น MNO อาจมีความเสียเปรียบในเรื่องของต้นทุนต่อหน่วย ส่งผลต่อความสามารถทางการแข่งขัน เช่น ในกรณีของการเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาต (Licence Fees) รวมทั้งค่าธรรมเนียมอื่น ๆ กสทช. มีการเรียกเก็บทั้งจาก MNO และ MVNO จึงควรพิจารณาอย่างรอบคอบว่าส่งผลกระทบต่อความสามารถทางการแข่งขันของ MVNO หรือไม่ อย่างไรก็ตาม นอกจากนั้นการดำเนินธุรกิจกับ MNO ที่เป็นรัฐวิสาหกิจทำให้มีความยืดหยุ่นในการทำงานน้อยส่งผลกระทบต่อความสามารถในการทำธุรกิจแข่งขันด้วย

๒) ผลจากประกาศ กสทช. เรื่อง บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบโครงข่ายเสมือน พ.ศ.๒๕๕๖

การออกประกาศฉบับนี้สร้างความชัดเจนว่ามีขั้นตอนอย่างไรในกระบวนการเจรจา และช่วยเพิ่มโอกาสที่ใช้เป็นช่องทางในการทำธุรกิจเสริมอื่น ๆ แต่ยังมีข้อจำกัดในส่วนของการปฏิบัติตามประกาศ เช่น ในส่วนของการที่ระบุว่าผู้ประกอบการภาคเอกชนภายใต้ใบอนุญาตฯ ๒๑๐๐ MHz ต้องประกันการให้บริการโครงข่ายส่วนหนึ่งให้กับ MVNO แต่สิ่งที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ คือ ผู้ประกอบการ MVNO สามารถเลือกได้เพียง TOT หรือ CAT เท่านั้น

๓) ความต้องการของผู้ประกอบการรายย่อยและปัญหาจากดำเนินธุรกิจ

ผู้ประกอบการ MVNO พบปัญหาที่สำคัญในการดำเนินธุรกิจและความต้องการของผู้ประกอบการ ได้แก่

(๑) สัญญาการเช่าหรือขอใช้โครงข่ายที่ทำกับ MNO ไม่เป็นสัญญาในระยะยาวและมีทางเลือกกับการใช้โครงข่ายของรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ส่งผลต่อความเสี่ยงในการขยายกิจการทำให้ไม่สามารถนำเงินมาลงทุนได้ ดังนั้น หากสามารถสร้างสัญญาที่เกิดขึ้นในระยะยาว และ/หรือ เพิ่มทางเลือกไม่เฉพาะจำกัดแค่ TOT และ CAT จะส่งต่อการเจริญเติบโตของผู้ประกอบการ MVNO

(๒) โครงสร้างต้นทุนของผู้ประกอบการ MVNO ที่ควรพิจารณาถึงการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและการคิดค่าบริการต่าง ๆ เพื่อให้ MVNO ที่ธุรกิจมีขนาดเล็กสามารถแข่งขันได้

(๓) ปัญหาการตรวจสอบคุณภาพสัญญาณในกรณีที่ MVNO ได้รับการร้องเรียนจากลูกค้ามาและไม่สามารถดำเนินการตรวจสอบแก้ไขได้ หรือในบางกรณีที่มีการส่งให้บริษัทที่ให้บริการเครือข่ายตรวจสอบแล้ว กลับไม่พบปัญหาแต่ลูกค้ายังร้องเรียนมาอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ลูกค้าของ MVNO ที่มีจำนวนน้อยอยู่แล้ว อาจมีการย้ายออกได้ กสทช. ควรมีมาตรการในการดำเนินการบางประการ เช่น มีการตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ มีการร่วมตรวจสอบปัญหาต่าง ๆ แบบไตรภาคี มีการให้ผู้ประกอบการ MVNO ส่งปัญหาที่เกิดขึ้นให้ กสทช. เพื่อช่วยในการติดตามว่าปัญหาได้รับการแก้ไขหรือไม่ อย่างไร

(๔) การออกมาตรการบางประการ เช่น การลงทะเบียนซิมส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการ MVNO ทำให้การเกิดขึ้นของจำนวนลูกค้าใหม่ลดลงไปมาก

๔) การส่งเสริมให้เกิดการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการ MVNO

หากพิจารณาจากสถานการณ์ที่กล่าวมาจะมีข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาดหลายประการ โดยในกรณีของผู้ประกอบการ MVNO บางรายที่ยังดำเนินธุรกิจในปัจจุบันกล่าวว่าหากสถานการณ์เป็นเช่นนี้ไปตลอดคิดว่าไม่ถึง ๕ ปีอาจมีการเลือกที่จะเปลี่ยนแปลงกับธุรกิจ อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมให้เกิดการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการ MVNO รายใหม่อาจทำได้โดยให้สิทธิประโยชน์บางประการกับผู้ประกอบการ MNO ที่รับผู้ประกอบการ MVNO เข้ามาในการทำธุรกิจร่วมกัน การยกเว้นค่าธรรมเนียมบางอย่างให้กับ MVNO เช่น ค่าธรรมเนียม USO การให้ความสำคัญกับการสร้างมาตรการบางประการที่ส่งเสริมให้เกิดการใช้ MVNO เป็นเครื่องมือในการต่อยอดธุรกิจของตนเองที่มีความเข้มแข็งอยู่แล้วให้เพิ่มขึ้น

ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ผลการสัมภาษณ์ในประเด็นข้างต้น นำมาสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ได้แก่

๑) ตามเงื่อนไขท้ายใบอนุญาตผู้ได้รับใบอนุญาต 3G บนคลื่นความถี่ ๒๑๐๐ MHz ต้องประกันการให้บริการเครือข่าย อย่างน้อยร้อยละ ๑๐ ของความจุเครือข่ายทั้งหมดให้แก่ผู้ประกอบการ MVNO แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่มีดำเนินการดังกล่าว กสทช. ควรให้ความสำคัญและกำกับดูแลให้เกิดข้อตกลงเช่าใช้เครือข่ายที่เป็นธรรมต่อทุกฝ่ายภายในระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาต

๒) เพื่อส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรมระหว่าง MNO และ MVNO ในกรณีของการเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาต (Licence Fees) ที่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมทั้ง MNO และ MVNO รวมทั้งค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ที่มีการเรียกเก็บ สำนักงานฯ ควรพิจารณาอย่างรอบคอบว่าเพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อความสามารถทางการแข่งขันของ MVNO

๓) เพื่อส่งเสริมให้เกิดการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการ MVNO รายใหม่ ซึ่งในทางปฏิบัติมีเพียง TOT และ CAT เท่านั้น ที่มีบริษัท MVNO สามารถเจรจาได้อย่างเป็นรูปธรรม กสทช. ควรสนับสนุนให้ผู้ให้บริการรายอื่น ๆ สามารถเจรจาและสร้าง MVNO ที่แท้จริงได้ ทั้งนี้ กสทช. อาจพิจารณาให้สิทธิประโยชน์บางประการ แก่ผู้ประกอบการ MNO ที่รับผู้ประกอบการ MVNO เข้ามาในการทำธุรกิจร่วมกัน เพื่อเป็นแรงจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการรายใหญ่ ในการเปิดพื้นที่ให้รายเล็กสามารถเข้ามาแข่งขันด้วย และเสนอให้ทำการยกเว้นค่าธรรมเนียมบางอย่างให้แก่ MVNO เช่น ค่าธรรมเนียม USO

๔) เพื่อตอบสนองเรื่องคุณภาพบริการ (QoS) ของธุรกิจ MVNO เนื่องจาก MVNO ไม่สามารถตอบสนองลูกค้าเกี่ยวกับการตรวจสอบคุณภาพบริการได้โดยตรง ทำให้เสียเปรียบในการแข่งขันกับ MNO

ซึ่งประเด็นนี้ ควรนำไปพิจารณาเกี่ยวกับการกำกับดูแลคุณภาพบริการของ MNO ด้วย เช่น เสนอให้มีการกระบวนการตรวจสอบคุณภาพบริการ แบบไตรภาคี คือระหว่าง MNO MVNO และสำนักงาน กสทช.

๔.๓.๗ การกำหนดราคาขั้นสูงบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่

ความเป็นมา

การกำกับดูแลอัตราค่าบริการโทรคมนาคม (Price Regulation) และการกำหนดเพดานอัตราค่าบริการ (Price Cap) ของไทยเกี่ยวข้องกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จุลภาคในเรื่องการกำหนดราคาขั้นสูงหรือเพดานราคา (Price Ceiling) ซึ่งรัฐบาลมีบทบาทเข้าไปแทรกแซงตลาดสินค้าจำเป็นแก่การดำรงชีวิตของประชาชน โดยใช้นโยบายควบคุมราคา (Price Control) วัตถุประสงค์คือเพื่อช่วยเหลือผู้บริโภคซึ่งรัฐบาลหรือผู้กำกับดูแล เห็นว่าราคาตลาดเป็นราคาที่สูงเกินไป อาจทำให้ผู้บริโภคเดือดร้อน

ในทางตรงกันข้าม ราคาตลาด (หรือราคาดุลยภาพกรณีไม่มีการควบคุม) อาจเป็นราคาที่สูงเกินไป ทำให้ผู้บริโภคเดือดร้อน ซึ่งมักเกิดในกับตลาดที่มีจำนวนผู้ประกอบการน้อย ซึ่งถือว่าเป็นการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ (Imperfect Competition) เช่น ตลาดผูกขาด (Monopoly Market) ตลาดผู้ขายน้อยราย (Oligopoly Market) ซึ่งผู้ผลิตในตลาดดังกล่าวมีอำนาจในการกำหนดราคาขาย หากไม่มีการควบคุมราคาโดยรัฐบาล ซึ่งผู้ประกอบการมีแนวโน้มจะหากำไรสูงสุด จึงทำให้ราคาขายนั้นอยู่สูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่มีการควบคุม ในขณะที่การควบคุมราคาขั้นสูง เช่นการกำหนดราคาขั้นสูงที่ต้นทุนหน่วยสุดท้าย (Marginal Cost Pricing) ทำให้ผู้ประกอบการต้องผลิตสินค้าออกสู่ตลาดมากขึ้น ส่งผลให้ราคาตลาดลดลง ซึ่งการควบคุมราคาในกรณีนี้ ถือว่าเป็นราคาในอุดมคติ (Ideal Price) เพราะการผลิต ณ จุดนี้ทำให้การจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพ และผู้ประกอบการยังคงสามารถได้รับกำไรเกินปกติได้ (กำไรเกินปกติ คือระดับกำไรที่สูงกว่า กำไรที่สามารถทำให้กิจการสามารถดำรงอยู่ได้ในระยะยาว) อีกกรณีหนึ่งที่เป็นไปได้ คือการควบคุมราคาขั้นสูง โดยกำหนดให้ราคาสินค้าเท่ากับต้นทุนทั้งหมดเฉลี่ย (Average Cost Pricing) ก็ทำให้ผู้ผลิตต้องผลิตสินค้ามากขึ้น และราคาตลาดก็จะลดลงเช่นเดียวกันกับกรณีแรก แต่ในกรณีนี้ถือว่าเป็นราคายุติธรรม (Fair Price) เพราะรายรับทั้งหมดจะเท่ากับต้นทุนทั้งหมด ซึ่งผู้ผลิตจะได้รับเพียงกำไรปกติ (Normal Profit) หรือกำไรที่สามารถทำให้กิจการสามารถดำรงอยู่ได้ในระยะยาวเท่านั้น

ทั้งนี้ จากฐานความคิดเชิงทฤษฎีดังกล่าว ได้พัฒนามาสู่แนวคิดในการกำกับดูแลกิจการสาธารณูปโภคในตลาดโทรคมนาคม ที่ผู้ให้บริการรายใหญ่อาจมีการผูกขาดหรือมีการแข่งขันกันน้อยราย และมีแนวโน้มที่จะกำหนดอัตราค่าบริการในระดับที่สูงกว่าตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ ดังนั้น ภาครัฐจึงมีบทบาทในการควบคุมดูแลอัตราค่าบริการให้อยู่ในระดับที่เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการ อัตราค่าบริการที่สะท้อนต้นทุนเป็นอัตราค่าบริการที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากทำให้เกิดปริมาณการใช้บริการอย่างเหมาะสม ผู้ให้บริการยังคงสามารถประกอบกิจการต่อไปได้โดยรัฐบาลไม่ต้องอุดหนุนหรือช่วยเหลือ อย่างไรก็ตาม ในการกำกับดูแลอัตราค่าบริการมีหลายทางเลือก เช่น การกำกับดูแลอัตราค่าบริการโดยอิงอัตราผลตอบแทนการลงทุน (Rate of Return) และการกำหนดเพดานอัตราค่าบริการ (Price Cap) เป็นต้น

การกำกับดูแลอัตราค่าบริการโดยอิงอัตราผลตอบแทนเป็นการกำหนดอัตราค่าบริการจากต้นทุนบวกด้วยอัตราผลตอบแทนการลงทุน ในขณะที่การกำกับดูแลอัตราค่าบริการโดยการกำหนดเพดานอัตรา

ค่าบริการ (Price Cap) เพดานอัตราค่าบริการจะเปลี่ยนแปลงไปตามปัจจัยที่สะท้อนภาวะเศรษฐกิจ เช่น อัตราเงินเฟ้อ และประสิทธิภาพการผลิตหรือผลิตภาพ (Productivity) ในการประกอบการ ซึ่งผู้ให้บริการมีการปรับปรุงประสิทธิภาพ คุณภาพของบริการ และนำเทคโนโลยีใหม่มาให้บริการ

การดำเนินการของ กสทช. ในการกำกับดูแลอัตราค่าบริการ

เริ่มตั้งแต่ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กทช. ได้มีการกำหนดอัตราค่าบริการในประกาศ เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยผู้ให้บริการต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการไม่เกินอัตราขั้นสูงที่คณะกรรมการประกาศกำหนด และต้องเป็นอัตราตามที่ได้มีการตกลงไว้ในสัญญาโดยต้องเรียกเก็บจากผู้ใช้บริการของตนในอัตราเดียวกันสำหรับบริการโทรคมนาคมที่มีลักษณะหรือประเภทเดียวกันและไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ แบ่งแยก หรือกีดกัน ผู้ใช้บริการรายหนึ่งรายใด

ต่อมาคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. ได้ออกประกาศ เรื่อง อัตราขั้นสูงของค่าบริการโทรคมนาคมสำหรับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทเสียงภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยที่อัตราขั้นสูงของค่าบริการ คือ อัตราขั้นสูงของค่าบริการโทรคมนาคมสำหรับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทเสียงภายในประเทศ ที่คณะกรรมการกำหนดขึ้นใหม่บนพื้นฐานของอัตราค่าตอบแทนการลงทุน (Rate Of Return: ROR) หรือ Cost Plus Regulation ซึ่งผู้ให้บริการจะได้รับผลตอบแทนการลงทุนที่เหมาะสมต่อต้นทุนต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งหมด โดยคำนวณจากต้นทุนสินทรัพย์ที่ใช้ในการให้บริการ ต้นทุนทางการเงิน ค่าใช้จ่าย ค่าเสื่อมราคา และภาษีอัตราขั้นสูงของค่าบริการบนพื้นฐานของอัตราค่าตอบแทนการลงทุนหรือ ROR มีหลักการคำนวณจากรายได้ที่ต้องการได้รับเพื่อครอบคลุมต้นทุนในการให้บริการ (Revenue Requirement-RR) หาดด้วยปริมาณการใช้บริการ โดยที่ RR ประกอบด้วยผลรวมของผลตอบแทนการลงทุนที่เหมาะสมในสินทรัพย์ที่จำเป็นต้องใช้ในการให้บริการในปัจจุบัน หรือ B(r) ค่าใช้จ่ายดำเนินงาน (Expense) ค่าเสื่อมราคา (Depreciation) และภาษี (Tax) โดย กสทช. ได้ใช้วิธีที่เป็นมาตรฐานสากลข้างต้นมาปรับให้มีความเหมาะสมกับสภาพตลาดโทรคมนาคมของไทย เรียกว่า Incentive-Based ROR ซึ่งมีการกำหนดอัตราค่าตอบแทนการลงทุน (ค่า r หรือ Weighted Average Cost of Capital ในสูตรการคำนวณ) ให้มีความยืดหยุ่น โดยกำหนดค่าตอบแทนการลงทุนให้สูงกว่าค่าในระดับที่เหมาะสม (Upper Banded ROR) เพื่อให้ผู้ให้บริการมีความยืดหยุ่นในการกำหนดอัตราค่าบริการ และได้ปรับสูตรคำนวณให้สะท้อนสภาพอุตสาหกรรมโทรคมนาคมไทย โดยค่าใช้จ่ายส่วนแบ่งรายได้ตามสัญญาร่วมการงานเข้าไปด้วย และนำร้อยละความกว้างของ Band ที่กำหนดเฉพาะสำหรับแต่ละบริการไปคำนวณอัตราค่าตอบแทนการลงทุน ทำให้ผู้รับใบอนุญาตมีสิทธิเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการได้ไม่เกินอัตราขั้นสูงของค่าบริการ ในอัตราใกล้เคียงกับค่าที่คาดการณ์ที่มีการมีรายการส่งเสริมการขาย หากมีการกำหนดค่าบริการในลักษณะเหมาจ่าย ค่าบริการในแต่ละรายการในช่วงเวลาที่เหมาจ่ายดังกล่าวเฉลี่ยแล้วต้องไม่เกินอัตราขั้นสูงที่ได้กำหนดไว้

จนกระทั่งในปี ๒๕๕๗ ได้มีแนวทางการปรับเปลี่ยนการกำกับดูแลอัตราค่าบริการ (Price Regulation) จากแนวทางอัตราค่าตอบแทนการลงทุนหรือ ROR ไปสู่แนวทาง การกำหนดเพดานอัตราค่าบริการหรือ Price Cap โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างแรงจูงใจหรือส่งเสริมให้ผู้ประกอบการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานและลดต้นทุน ซึ่งส่วนสำคัญในสูตรการคำนวณ Price Cap คือ ดัชนีราคา (Price Index) และค่าประสิทธิภาพ (Efficiency Factor หรือ X factor)

ทั้งนี้ ในวาระการประชุมของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม หรือ กทค. ครั้งที่ ๑๘/๒๕๕๘ ในเรื่องรายงานการกำกับดูแลอัตราค่าบริการโทรคมนาคมด้วยวิธี Price Cap กสทช. ได้จัดทำหลักเกณฑ์การกำกับดูแลอัตราค่าบริการโทรคมนาคมด้วยวิธี Price Cap เสนอต่อที่ประชุม กทค. เพื่อพิจารณาโดยวิธีการ Price Cap นี้ เป็นการกำกับค่าบริการโทรคมนาคมจากดัชนีราคา ซึ่งคำนวณจากดัชนีราคาปีก่อนหน้า เงินเฟ้อ และปัจจัยด้านประสิทธิภาพ เมื่อเงินเฟ้อสูงขึ้นกว่าปัจจัยด้านประสิทธิภาพ ดัชนี Price Cap ก็จะสูงขึ้นด้วย นั่นหมายความว่าผู้ให้บริการสามารถขึ้นราคาค่าบริการได้ แต่ต้องไม่เกินกว่าดัชนี Price Cap ที่ กสทช. กำหนดขึ้น

ข้อสังเกต

๑) กระบวนการสร้างดัชนีควบคุมเพดานราคาค่าบริการ หรือวิธี Price Cap ไม่เพียงแต่มีปัญหาในวิธีการสร้างดัชนีราคาค่าบริการที่ยังไม่ถูกต้อง เนื่องจากไม่ได้นำราคาค่าบริการมาใช้ในการคำนวณแต่นำรายได้และปริมาณการใช้บริการซึ่งยังไม่ได้จัดอิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงปริมาณการใช้บริการมาใช้แทนซึ่ง กสทช. ยังไม่มีการขอข้อมูลราคาค่าบริการใด ๆ จากผู้ให้บริการเลย อีกทั้งยังมีปัญหาการกำหนดค่า X-factor โดยไม่มีการระบุปัจจัยด้านประสิทธิภาพคำนวณอย่างไร มีตัวแปรอะไรที่สำคัญในขณะเดียวกันไม่ได้รับฟังความเห็นจากกลุ่มผู้ใช้บริการมีเพียงแต่การประชุมกลุ่มย่อยรับฟังความเห็นเฉพาะจากบริษัทผู้ให้บริการเท่านั้น นอกจากนี้ยังไม่มีการศึกษาต้นทุนการให้บริการ และความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนและอัตราค่าบริการ เนื่องจากการนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้ทำให้ต้นทุนการให้บริการในปัจจุบันลดลงอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนการให้บริการในอดีต

๒) กสทช. ยังไม่มีความพร้อมในการใช้การกำกับดูแลด้วยวิธี Price Cap โดยยังไม่มีคำตอบในประเด็นข้อกฎหมายที่ว่า การกำกับดูแลด้วยวิธี Price Cap สอดคล้องกับมาตรา ๕๕ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคมพ.ศ.๒๕๔๔หรือไม่ และจะส่งผลกระทบต่อเนื้อหาบทบัญญัติมาตรา ๕๗ ขาดสภาพบังคับหรือไม่เนื่องจากการกำกับดูแลด้วยวิธีการดังกล่าวเป็นการยอมรับว่าจะมีบางรายการส่งเสริมการขายที่มีค่าบริการสูงกว่าค่าบริการที่กำหนดไว้ トラブิตที่ราคาเฉลี่ยยังไม่สูงเกินกว่าที่กำหนด

๓) หลักเกณฑ์การกำหนดรายการส่งเสริมการขาย ควรส่งเสริมให้เกิดการเข้าถึงบริการมากที่สุด ซึ่งหลักเกณฑ์ในปัจจุบันขาดการคำนึงถึงหลักเกณฑ์การกำหนดรายการส่งเสริมการขายสำหรับผู้ให้บริการขั้นเริ่มต้น (Entry-Level Product) ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้โดยเฉพาะผู้ที่มีรายได้น้อย โดยยังต้องเป็นการคำนวณค่าบริการที่ไม่ได้มีการขายพ่วงกับบริการอื่น เช่น บริการ Wi-Fi เป็นต้น และต้องคิดค่าบริการตามการใช้งานจริง และมีอัตราค่าบริการประเภทเสียงเป็นอัตราเดียวในทุกโครงข่ายและทุกช่วงเวลา สามารถใช้งานอินเทอร์เน็ตได้แบบไม่จำกัดตลอดทั้งเดือนหรือตลอดรอบปี โดยผู้ให้บริการสามารถจำกัดความเร็วในการรับส่งข้อมูลให้อยู่ในระดับไม่สูงนักได้ เพื่อจำกัดอัตราค่าไม่ให้สูงจนเกินไปเพื่อให้ผู้ที่มีฐานะทางรายได้ต่ำสามารถเข้าถึงบริการได้

๔) มาตรการกำหนดอัตราขั้นสูงของค่าบริการต่อประสิทธิภาพการให้บริการแบบอัตราผลตอบแทนการลงทุนในปัจจุบัน เห็นได้ว่าราคาขั้นสูงตามประกาศที่ผ่านมา เป็นราคาที่เมื่อก่อนมีการเปลี่ยนแปลงเชิงพลวัต (Price Path) ตามระยะเวลาการกำกับดูแล (Regulatory Period) โดยหากผู้ให้บริการสามารถดำเนินกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ราคาขั้นสูงควรจะลดลง แต่การกำหนดอัตราขั้นสูงของค่าบริการโทรคมนาคมสำหรับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทเสียงภายในประเทศของกสทช. ในปัจจุบัน ไม่ได้ทำให้ผู้ให้บริการเกิดแรงจูงใจในการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ นอกจากนี้ไม่มีอะไรที่

แสดงให้เห็นว่าผู้ให้บริการจะได้รับประโยชน์ ถ้าผู้ให้บริการสามารถเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนได้ ซึ่งการกำกับดูแลอัตราค่าบริการในลักษณะนี้อาจเน้นหนักไปที่ตัวแปรต้นทุนและเงินลงทุนของผู้ประกอบการเท่านั้น

ข้อเสนอแนะ

๑) การกำหนดอัตราขั้นสูงของค่าบริการโทรคมนาคมสำหรับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทเสียงภายในประเทศ ในอัตราเก้าสิบเก้าสตางค์ต่อนาที ตามวิธีอัตราค่าตอบแทนการลงทุน (ROR) ควรบังคับใช้กับการส่งเสริมการขายในทุก ๆ รูปแบบ ไม่ใช่เป็นการคำนวณจากรายได้รวมและนำมาหารเฉลี่ยเป็นอัตราค่าบริการเฉลี่ยที่คำนวณได้ เนื่องจากความหลากหลายของผลิตภัณฑ์และการส่งเสริมการขายของผู้ให้บริการผู้ให้บริการมักหลีกเลี่ยงโดยการออกการส่งเสริมการขายบางรายการเพื่อให้ผลการคำนวณดังกล่าว สอดคล้องกับที่ได้ประกาศไว้ แต่อาจมีผู้ใช้บริการจำนวนไม่มาก ทำให้การบังคับใช้ได้ไม่สามารถทำได้จริงในทางปฏิบัติ

๒) วิธีการกำกับอัตราค่าบริการแบบเพดานราคา หรือ วิธี Price Cap นั้นเป็นวิธีที่ควรนำมาแทนที่วิธีอัตราค่าตอบแทนการลงทุน (ROR) โดยที่ กสทช. ต้องปรับปรุงวิธีการคำนวณดัชนีราคาและปัจจัยด้านประสิทธิภาพหรือค่า X-factor ให้มีหลักทางวิชาการที่น่าเชื่อถือ รวมไปถึงมีการจัดประชุมรับฟังความเห็นจากกลุ่มผู้ใช้บริการและศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนและอัตราค่าบริการก่อนที่จะนำวิธี Price Cap มาใช้ ทั้งนี้เมื่อนำมาใช้จริง จะต้องมีการบังคับใช้กับการส่งเสริมการขายทุกรูปแบบ

๓) การควบคุมอัตราค่าบริการโทรคมนาคมของ กสทช. ควรครอบคลุมไปถึงบริการอินเทอร์เน็ตที่ควบคู่ไปกับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทเสียงภายในประเทศ เนื่องจากรูปแบบการใช้งานของผู้ใช้บริการได้เปลี่ยนแปลงไปจากในอดีต ทั้งนี้การควบคุมอัตราค่าบริการต้องคำนึงถึงความเร็วและปริมาณข้อมูลในการรับส่งให้มีความเหมาะสม เพื่อให้ผู้ที่มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงบริการได้

๔) อินเทอร์เน็ตประจำที่ ซึ่งเป็นบริการที่สามารถพ่วงมากับโทรศัพท์ประจำที่เป็นบริการโทรคมนาคมที่มีความสำคัญและก่อให้เกิดประโยชน์กับผู้ให้บริการในวงกว้างและเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจดิจิทัล แต่ด้วยราคาค่าบริการขั้นต่ำในปัจจุบัน (ซึ่งเกินกว่า ๕๐๐ บาทต่อเดือน) ผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถเข้าถึงได้ เนื่องจากมีอัตราค่าบริการที่ค่อนข้างสูง เมื่อเทียบกับเกณฑ์สากล (UN Broadband Commission ที่กำหนดเป้าหมายในปี ๒๐๑๕ ให้ราคาเริ่มต้นของอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงทั้งแบบเคลื่อนที่และประจำที่ อยู่ไม่เกินร้อยละ ๕ ของรายได้เฉลี่ยต่อเดือน หากแรงงานขั้นต่ำไทยทำงาน ๒๖ วันต่อเดือน ร้อยละ ๕ ของรายได้จะอยู่ที่ไม่เกินเดือนละ ๓๙๐ บาท ซึ่งยังเป็นตัวเลขที่สูงกว่าค่าบริการอินเทอร์เน็ตราคาถูกในสหรัฐอเมริกาที่ ๙.๙๕ เหรียญสหรัฐ* ต่อเดือนเล็กน้อย ณ อัตราแลกเปลี่ยนที่ราว ๓๕ บาทต่อเหรียญสหรัฐ*) กสทช. จึงควรต้องเข้ามากำกับดูแลบริการโทรคมนาคมในลักษณะนี้ด้วยนอกเหนือจากบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทเสียงภายในประเทศ

๔.๓.๘ การคิดค่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เป็นวินาที

วันที่ ๖ มกราคม พ.ศ.๒๕๕๘ สภาพัฒนาเศรษฐกิจ (สพช.) มีมติเรื่องการกำหนดอัตราค่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ตามระยะเวลาการใช้งานที่เป็นจริง โดยคิดเป็นวินาที (ไม่ปัดเศษเป็นนาที) ตามรายงานการศึกษาของคณะกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้เนื่องจากผู้บริโภคมองว่าการคิดค่าบริการด้วยวิธีการปัดเศษเป็นนาทีนั้น ไม่เป็นธรรมและเอาเปรียบผู้บริโภค

สำนักงาน กสทช. ตอบสนองมติ สพช. โดยเรียกผู้ให้บริการเพื่อขอความร่วมมือ ได้ข้อสรุปว่าผู้ให้บริการทุกรายจะมีแพ็คเกจใหม่ซึ่งต้องคิดค่าบริการเสียเป็นวินาที เป็นทางเลือกให้ผู้บริโภค ตั้งแต่วันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๘

ต่อมาปรากฏว่าแพ็คเกจใหม่ที่ผู้ให้บริการเสนอให้บริการซึ่งต้องคิดค่าบริการเสียเป็นรายวินาทีที่มีอัตราค่าบริการที่แพงกว่าอัตราค่าบริการที่คิดค่าบริการเสียแบบปัดเศษเป็นนาที เช่นกำหนดคิดค่าบริการ ๑.๖๗ สตางค์ต่อวินาที เมื่อโทรครบ ๖๐ วินาทีหรือ ๑ นาที เป็นเงินทั้งสิ้น ๑.๒ บาทต่อนาที ขณะที่อัตราค่าโทรเฉลี่ยในปี ๒๕๕๘ อยู่ที่ ๐.๔๘ บาทต่อนาที และเกินกว่าที่ กสทช. กำหนดเพดานบนไว้ที่ ๐.๙๙ บาทต่อนาที

ผู้บริโภคและนักวิชาการมองว่าการดำเนินการดังกล่าวของสำนักงาน กสทช. และผู้ประกอบการ ไม่ได้ช่วยสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้บริโภคแต่อย่างไร

ข้อสังเกต

๑. ความเป็นธรรมในการคิดค่าบริการ ผู้บริโภคควรจ่ายเงินในส่วนที่ได้ใช้บริการและไม่ควรต้องจ่ายเงินในส่วนที่ไม่ได้ใช้บริการ ดังนั้นการคิดค่าบริการเสียแบบปัดเศษเป็นนาทีที่ผู้บริโภคมองว่าไม่เป็นธรรมและเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค
๒. อัตราค่าบริการเสียถูกหรือแพง อัตราค่าบริการไม่ได้โยงกับวิธีการคิดค่าบริการโดยตรงทั้งนี้ไม่ว่าจะคิดค่าบริการแบบวิธีการปัดเศษเป็นนาทีหรือแบบวิธีการไม่ปัดเศษเป็นนาที เราสามารถคำนวณเป็นหน่วยนาทีและเปรียบเทียบราคาค่าบริการระหว่างกันได้ว่าอัตราค่าบริการเสียนั้น ๆ ถูกหรือแพง ดังนั้นเราควรแยกพิจารณาระหว่าง อัตราค่าบริการ และความเป็นธรรมในการคิดค่าบริการ
๓. การคิดค่าบริการแบบวิธีการปัดเศษเป็นนาทีนั้น อยู่กับประเทศไทยมาหลายสิบปีแล้วนับตั้งแต่มีบริการโทรศัพท์ วิธีการคิดค่าบริการแบบวิธีการปัดเศษเป็นนาทีถูกใช้มาตั้งแต่รัฐวิสาหกิจยังเป็นผู้ให้บริการรายเดียว และเอกชนยังคงใช้วิธีคิดค่าบริการรูปแบบนี้สืบต่อ ๆ มา ดังนั้นการกล่าวหาถึงเจตนาเอาเปรียบผู้บริโภคของผู้ประกอบการอาจไม่ถูกต้องนัก ทั้งนี้การคิดค่าบริการแบบวิธีการปัดเศษเป็นนาทีได้ถูกสะท้อนมายังอัตราค่าบริการแล้ว

ข้อเสนอแนะ

๑. กสทช. ควรกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจนว่า ประเทศไทยควรเลือกการคิดค่าบริการแบบวิธีการปัดเศษเป็นนาทีในรูปแบบเดิม หรือควรเลือกการคิดค่าบริการแบบวิธีการไม่ปัดเศษเป็นนาทีซึ่งสร้างความเป็นธรรมกับผู้บริโภคมากกว่า กล่าวคือใครใช้ระยะสั้นจ่ายน้อย ใครใช้นานจ่ายมาก

๒. กรณีที่มีนโยบายที่ชัดเจนถึงวิธีการคิดค่าบริการแบบไม่พิเศษเป็นนатиแล้ว กสทช. ควรออกเป็นประกาศที่เกี่ยวข้องกับการคิดค่าบริการออกมา เพื่อให้ผลปฏิบัติกับผู้ให้บริการทุกรายและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย
๓. การประชาสัมพันธ์อัตราค่าบริการเสียงควรแสดงเป็นหน่วยบาทต่อนาทีทั้งกรณีคิดค่าบริการเป็นรายวินาทีและคิดค่าบริการเป็นรายนาที เพื่อป้องกันความสับสนของผู้บริโภคและเปรียบเทียบได้
๔. กสทช. ควรกำกับดูแลอัตราค่าบริการโดยแยกชนิดของบริการและแยกตรวจสอบเป็นรายแพคเกจทั้งนี้การติดตามตรวจสอบอัตราค่าบริการของสำนักงาน กสทช. ในปัจจุบันโดยนำทุกแพคเกจในตลาดมาหาอัตราค่าบริการเฉลี่ยอาจไม่สะท้อนความเป็นจริงมากนัก

๔.๔ ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

รายงานข้อเท็จจริงหรือข้อสังเกตจากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค โดยใช้วิธีการการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้มีส่วนเกี่ยวข้องด้านการคุ้มครองผู้บริโภค การสนทนากลุ่ม การเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็น และแบบสอบถาม ในการประมวลและสังเคราะห์ผลประเด็นต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ โดยประเด็นที่นำมาวิเคราะห์เป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจจากประชาชนทั่วไปในมิติของการคุ้มครองผู้บริโภค โดยทำการศึกษาประเด็นสำคัญต่อการคุ้มครองผู้บริโภคจำนวน ๔ เรื่อง

- หัวข้อที่ ๔.๔.๑ การติดตามการดำเนินการเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม
- หัวข้อที่ ๔.๔.๒ ประเมินการสื่อสารประชาสัมพันธ์และประสานงานเพื่อสร้างความเข้าใจกับประชาชน ในเรื่องการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบโทรศัพท์ดิจิทัล
- หัวข้อที่ ๔.๔.๓ ประเมินการรับรู้ข้อมูลสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม
- หัวข้อที่ ๔.๔.๔ ประเมินการคุ้มครองผู้บริโภคจากการถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ ตาม พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๓๑ วรรค ๒

๔.๔.๑ การติดตามการดำเนินการเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

ข้อเท็จจริง

คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน (กตป.) ได้ให้ความสำคัญต่อการดำเนินการเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม และได้มีความเห็นต่อเรื่องดังกล่าวทั้งในรายงานการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช. ประจำปี ๒๕๕๖ และประจำปี ๒๕๕๗ มาอย่างต่อเนื่อง โดยจากการติดตามการดำเนินงานพบว่ามีประเด็นข้อสังเกตที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข คือ ประเด็นไม่สามารถแก้ไขเรื่องร้องเรียนให้แล้วเสร็จได้ภายใน ๓๐ วันตามที่กฎหมายกำหนด ประเด็นการเปิดเผยข้อมูลพบเพียงข้อเท็จจริงของปัญหาเรื่องร้องเรียน แต่ขาดรายละเอียดเชิงวิเคราะห์เพื่อเป็นแนวทางแก้ไข ปัญหาอย่างบูรณาการ และประเด็นการไม่เปิดเผยข้อมูลจำนวนเรื่องร้องเรียนที่ยังค้างพิจารณา

สำนักงาน กสทช. เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลผู้ประกอบการกิจการโทรคมนาคม และมีอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา ๕๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ ในการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้คลื่นความถี่ การประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อตรวจสอบและแก้ไขปัญหาหรือเสนอความเห็นต่อ กสทช. เพื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่ กสทช. กำหนด ซึ่งในปัจจุบัน มีสำนักรับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (รท.) เป็นหน่วยงานภายในที่มีบทบาทสำคัญในการรับเรื่องร้องเรียน และจัดการเรื่องร้องเรียนให้เป็นไปตามที่กำหนดในประกาศ กทช. เรื่อง กระบวนการรับเรื่องร้องเรียนและพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ใช้บริการ พ.ศ. ๒๕๔๙ และส่งเสริมให้ผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมได้ทราบถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของตนเอง เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ด้วยวิธีการต่าง ๆ หลายช่องทาง

การดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนในกิจการโทรคมนาคมโดยปกติทั่วไปเป็นหน้าที่ของผู้ให้บริการ หากไม่มีข้อยุติที่เป็นที่พอใจ ผู้บริโภคสามารถร้องเรียนได้อีกชั้นที่สำนักงาน กสทช. เมื่อ กสทช. ได้รับเรื่องร้องเรียนแล้ว ต้องพิจารณาแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนนั้นให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ และประกาศ กทช.

เรื่อง กระบวนการรับเรื่องร้องเรียนและพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ใช้บริการ พ.ศ. ๒๕๕๙ แต่เมื่อตรวจสอบกระบวนการแก้ไขปัญหาร้องเรียนโดย กสทช. พบว่า กสทช. ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ทันภายในเวลาที่กำหนดไว้ดังกล่าว ทำให้มีเรื่องร้องเรียนสะสมค้างข้ามปีมีจำนวนมากพอสมควร ด้วยเหตุนี้ กสทช. ได้นำแนวทางการพิจารณาเพิ่มเติมเพื่อแก้ปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ใช้บริการในกิจการโทรคมนาคมในช่วงปี ๒๕๕๗ ถึงปี ๒๕๕๘ ดังนี้

๑) สำนักงาน กสทช. ได้ออกระเบียบ กสทช. ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมและผู้ร้องเรียน พ.ศ. ๒๕๕๕ และวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ เปิดศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกิจการโทรคมนาคมเป็นอีกหนึ่งช่องทาง เพื่อเป็นการยุติเรื่องร้องเรียนด้วยกระบวนการไกล่เกลี่ย เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ร้องเรียนสามารถยุติข้อพิพาทได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งให้ผลเป็นที่พอใจของทุกฝ่าย แต่จากการตรวจสอบข้อเท็จจริง พบว่ามีกรณีที่ประสงค์เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยในจำนวนที่น้อย หากเปรียบเทียบกับจำนวนเรื่องร้องเรียนแต่ละปี เช่น กรณีสถิติเรื่องร้องเรียนในปี ๒๕๕๘ มีจำนวนทั้งสิ้น ๒,๙๑๓ เรื่อง มีเรื่องร้องเรียนที่ผู้ร้องเรียนประสงค์เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย จำนวน ๒๔๑ เรื่อง มีเรื่องร้องเรียนที่ผู้ประกอบการประสงค์เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย จำนวน ๑๖ เรื่อง ขณะที่เมื่อมีเรื่องเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย หรือเรื่องร้องเรียนที่คู่กรณีประสงค์เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เพียงจำนวน ๒๒ เรื่อง ผลการดำเนินการไกล่เกลี่ยสำเร็จและยุติแล้ว จำนวน ๒๐ เรื่อง

๒) ปัญหาข้อร้องเรียนที่มีลักษณะคล้ายกันจำนวนมาก แต่การพิจารณาปัญหาเป็นรายกรณีจึงทำให้เกิดความล่าช้า ทั้งที่ปัญหาดังกล่าวเคยมีแนวทางการพิจารณาไว้แล้ว ที่ประชุม กทค. ครั้งที่ ๑๙/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ซึ่งได้มีมติเห็นชอบในหลักการให้สำนักงาน กสทช. แก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนตามมาตรา ๕๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยมี ๓ แนวทางบรรทัดฐาน ดังนี้

๑. กรณีเรื่องร้องเรียนที่ กทค. เคยวินิจฉัยเป็นแนวทางไว้แล้ว

๒. กรณีเรื่องร้องเรียนที่ได้มีการฟ้องร้องต่อศาลแล้ว

๓. กรณีเรื่องร้องเรียนที่ไม่ซับซ้อนต่อการดำเนินการแก้ไข

ผลการดำเนินงานต่อกรณีดังกล่าว จำนวนเรื่องร้องเรียนที่เข้าเกณฑ์บรรทัดฐาน นับแต่วันที่มีมติ (๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๗) จนถึง ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ ซึ่งได้เสนอต่อที่ประชุม กทค. เพื่อทราบผลการดำเนินการตามมติดังกล่าวแล้ว จำนวนทั้งสิ้น ๕๕ เรื่อง

๓) ปรับปรุงประกาศ กทช. เรื่อง กระบวนการรับเรื่องร้องเรียนและพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ใช้บริการ พ.ศ. ๒๕๕๙ ในขณะนั้นยังไม่มีมีการประกาศใช้

๔) มีการออกประกาศ กสทช. เรื่อง การกระทำที่น่าจะเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม โดยอาศัยการใช้เครือข่ายหรือการโฆษณาอันมีลักษณะเป็นการค้ากำไรเกินควรหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ พ.ศ. ๒๕๕๘

กรณีปัญหาเรื่องร้องเรียนที่พบว่ามีจำนวนสถิติการร้องเรียนมาก คือ ประเภทบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ในปี ๒๕๕๘ มีการร้องเรียนจำนวน ๑,๖๖๒ เรื่อง หรือร้อยละ ๕๗.๐๕ ส่วนเรื่องร้องเรียนที่ รท.๓ ลำดับแรก คือการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบเติมเงิน (Pre-Paid) การคิดค่าบริการผิดพลาด มาตรฐานการให้บริการ ซึ่งจากการสุ่มตรวจสอบกรณีปัญหาในประเด็น ๓ ลำดับแรกข้างต้น พบว่ากระบวนการแก้ไขเรื่องร้องเรียนมีปัญหาเรื่องระยะเวลาดำเนินการเป็นประเด็นสำคัญ เนื่องจากต้องมีการจัดส่งข้อมูลหลักฐานเพื่อชี้แจงปัญหา ทั้งด้านผู้ร้องเรียน และผู้ประกอบการ ซึ่ง

สำนักงาน กสทช. ไม่ได้รับความร่วมมือในการจัดส่งข้อมูลตามเวลาที่กำหนดเท่าที่ควร และกระทบถึงการพิจารณาหาข้อยุติเรื่องร้องเรียนล่าช้าด้วย นอกจากนี้ยังพบว่ากระบวนการนำเสนอเรื่องร้องเรียนเข้าสู่การประชุม กทค. เพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดนั้น ใช้ระยะเวลาพิจารณาบรรจุเข้าวาระในแต่ละครั้งค่อนข้างนาน ทำให้มีเรื่องร้องเรียนที่ค้างการพิจารณาอยู่เป็นจำนวนมากและยังคงมีจำนวนเรื่องร้องเรียนที่ค้างค้างข้ามปี ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๔ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๘ ดังตารางที่ ๔-๗

ตารางที่ ๔-๗ สถานะของเรื่องร้องเรียนด้านกิจการโทรคมนาคม ณ.สิ้นปี ๒๕๕๘

สถานะเรื่องร้องเรียน	พ.ศ. ๒๕๕๔	พ.ศ. ๒๕๕๕	พ.ศ. ๒๕๕๖	พ.ศ. ๒๕๕๗	พ.ศ. ๒๕๕๘	รวม
เรื่องที่ได้รับการแก้ไขและยุติแล้ว	๒,๑๘๔	๒,๒๖๓	๒,๔๐๙	๒,๑๕๘	๒,๓๙๘	๙,๒๒๘
เรื่องอยู่ระหว่างการดำเนินการ	๐	๒	๒๘	๕๒	๕๑๕	๕๙๗
จำนวนเรื่องร้องเรียนทั้งหมด	๒,๑๘๔	๒,๒๖๕	๒,๔๓๗	๒,๒๑๐	๒,๙๑๓	๙,๘๒๕

ที่มา: สำนักงาน กสทช.

ข้อสังเกต

๑) การคุ้มครองผู้บริโภคจากการถูกเอาเปรียบ และถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน

จากตัวเลขสถิติเรื่องร้องเรียน พบว่ามีหลายเรื่องที่เป็นประเด็นที่ผู้บริโภคถูกเอาเปรียบ ถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน และมีการร้องเรียนซ้ำ ๆ ปัญหาดังกล่าว กสทช. มีการแก้ไขปัญหาให้กับผู้ที่เข้ามาร้องเรียนเป็นรายกรณีเท่านั้น ควรพิจารณาเพื่อป้องกันและแก้ไขให้กับผู้ใช้บริการทั้งหมด เช่น กรณีการเสียค่าบริการเสริมโดยไม่สมัครใจหรือถูกล่อลวงให้สมัคร ซึ่งกรณีนี้เกิดกับผู้ใช้บริการเกือบทุกรายจำนวนกว่าร้อยล้านเลขหมาย แต่ปัญหานี้ถูกแก้ไขโดยกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนในตัวเลขหลักร้อยรายเท่านั้น หรือกรณีการโฆษณาโปรโมชัน โดยให้ข้อมูลไม่ครบถ้วน หรือไม่ชัดเจน ทำให้ผู้บริโภคเข้าใจผิดในสาระสำคัญ และรับรู้ในวงกว้าง เมื่อผู้บริโภคได้รับความเสียหาย ผู้บริโภคที่ได้รับการเยียวยาหรือแก้ไขปัญหาเกิดกับผู้เข้ามาร้องเรียนเท่านั้น

๒) ความล่าช้าในการแก้ปัญหาเรื่องร้องเรียน

ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๔๖ กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่รับหนังสือร้องเรียน จากการตรวจสอบพบข้อมูลตามตารางที่ ๔-๘

ตารางที่ ๔-๘ เรื่องร้องเรียนที่สามารถแก้ไขปัญหาเป็นที่ยุติได้ภายใน ๓๐ วัน

ปี	เรื่องร้องเรียนทั้งหมด	เรื่องที่ยุติภายใน ๓๐ วัน	
		จำนวนเรื่อง	ร้อยละ
พ.ศ. ๒๕๕๖	๒,๔๓๗	๓๙๘	๑๖.๓๓
พ.ศ. ๒๕๕๗	๒,๒๑๐	๘๔๖	๓๘.๒๘
พ.ศ. ๒๕๕๘	๒,๙๑๓	๑,๑๐๓	๓๗.๘๖

แม้จะมีการกำหนดแนวทางการพิจารณาเรื่องร้องเรียน และกำหนดระเบียบ ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ เพื่อลดปัญหาการดำเนินการล่าช้าและลดภาระการแก้ไขเรื่องร้องเรียนของ รท. ไว้แล้ว ก็ยังคงประสบปัญหาข้อขัดข้องที่ทำให้การดำเนินการล่าช้าอยู่ โดยจำนวนสถิติระยะเวลาการดำเนินการ

แก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ พบว่ามีเรื่องที่ใช้ระยะเวลาการดำเนินการแก้ไขปัญหาเป็นไปตามกฎหมายเพียงร้อยละ ๓๗.๘๖ ดัง ตารางที่ ๔-๙

ตารางที่ ๔-๙ ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน แยกตามระยะเวลาการแก้ไขปัญหาของปี ๒๕๕๘

ปี	เรื่องทั้งหมด	ระยะเวลาการดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน (เรื่องที่ยุติแล้ว)										เรื่องอยู่ระหว่างดำเนินการ	
		ภายใน ๓๐ วัน		๓๑ - ๖๐ วัน		๖๑-๙๐ วัน		มากกว่า ๙๐ วัน		รวมเรื่องที่ยุติแล้ว			
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
พ.ศ. ๒๕๕๘	๒,๙๑๓	๑,๑๐๓	๓๗.๘๖	๖๘๘	๒๓.๖๒	๒๔๘	๑๐.๒๓	๓๐๙	๑๐.๖๑	๒,๓๕๘	๘๒.๓๒	๕๑๕	๑๗.๖๘

ที่มา: สำนักงาน กสทช.

แม้ รท. จะชี้แจงเหตุผลอันเป็นเหตุแห่งความล่าช้า แต่ กตป. เห็นว่าปัญหาดังกล่าวเกิดจากปัญหาการจัดการ อาทิ การพิจารณาเรื่องร้องเรียนเป็นรายกรณีแยกกัน และต้องใช้มติของที่ประชุม กทค. ทำให้เรื่องร้องเรียนคงค้างที่มีอยู่จำนวนมากเป็นเรื่องที่รอการบรรจุเข้าวาระการประชุม

๓) การดำเนินการตามมติที่ประชุม กทค. ครั้งที่ ๑๙/๒๕๕๗

การกำหนดแนวทางการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ที่เข้าหลักเกณฑ์แนวทางบรรทัดฐาน ตามมติที่ประชุม กทค. ครั้งที่ ๑๙/๒๕๕๗ เห็นว่าเป็นแนวทางที่สามารถลดระยะเวลาการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการมอบอำนาจการพิจารณาเรื่องร้องเรียนขั้นต้นให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งถือเป็นแนวทางที่ถูกต้อง อย่างไรก็ตาม จากการติดตามผลการดำเนินงานเรื่องร้องเรียนที่เข้าหลักเกณฑ์แนวทางบรรทัดฐาน (ข้อมูลถึงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๙) มีจำนวนทั้งสิ้นเพียง ๕๕ เรื่อง ซึ่งถือว่าน้อยหากเปรียบเทียบกับจำนวนเรื่องร้องเรียนทั้งหมด

๔) ผลการประเมินตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (KPI) ของสำนัก รท. ไม่สะท้อนให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การนำตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (KPI) มาใช้ในการประเมินผลการดำเนินการ ถือได้ว่าเป็นแนวทางปฏิบัติที่ดี แต่การกำหนดรายละเอียดของตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน ยังไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคที่กำหนดตัวชี้วัดให้มีการปรับปรุงกลไกการรับข้อพิพาทที่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม ส่งผลทำให้ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน ไม่สะท้อนผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนอย่างเป็นรูปธรรม และมีนัยสำคัญ เช่น ในปี ๒๕๕๗ ซึ่ง รท. ได้รับผลการประเมินคะแนนเต็ม ๕.๐ แต่ปัญหาเรื่องร้องเรียนที่ได้รับการพิจารณาภายในกรอบระยะเวลา สามารถทำได้น้อยมาก มีผลทำให้เกิดกรณี

เรื่องร้องเรียนคงค้างเป็นจำนวนมาก

จากการตรวจสอบพบว่า กสทช. โดย รท. มีโครงการกิจกรรมระหว่างปี ๒๕๕๗ ถึง ๒๕๕๙ โดยกิจกรรมส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการรับข้อร้องเรียน เช่น กิจกรรมการจัดประชุมร่วมระหว่างสำนักงาน กสทช. ผู้บริโภค และผู้ประกอบการ กิจกรรมการจ้างเหมาบริการพนักงาน กิจกรรมการพัฒนากระบวนการวิธีข้อมูลเพื่อเพิ่มศักยภาพในการรับและแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนในกิจการโทรคมนาคม เป็นต้น แต่ไม่พบว่ามีกรอบแนวทางวิธีการและแนวปฏิบัติเพื่อปรับปรุงให้การจัดการข้อร้องเรียนมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามเป้าหมายที่ต้องพิจารณาข้อร้องเรียนให้แล้วเสร็จภายในกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

ข้อเสนอแนะ

๑) การคุ้มครองผู้บริโภคจากการถูกเอาเปรียบ และถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน

ควรมีการดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องเรียนในแนวทางเชิงรุกก่อนที่จะเกิดเหตุ ควรพิจารณาเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาให้กับผู้ใช้บริการทั้งหมด มิใช่เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะผู้ที่เข้ามาร้องเรียน นอกจากนั้น กสทช. สามารถประชาสัมพันธ์ให้ผู้บริโภครู้สิทธิขั้นพื้นฐาน อาทิ สิทธิที่จะได้รับรู้ข้อมูลที่ต้อง สิทธิที่จะเลือกบริการได้อย่างอิสระในราคาที่ยุติธรรม สิทธิที่จะร้องเรียนเพื่อความยุติธรรม และ สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองหากเกิดความเสียหาย

๒) การพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

เสนอให้พิจารณาปรับปรุงกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ทั้งช่องทางการร้องเรียน กระบวนการรับเรื่องร้องเรียน กระบวนการแสวงหาข้อมูลหลักฐานจากผู้ร้องเรียนและผู้ให้บริการ กระบวนการพิจารณาของอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคม และขั้นตอนการนำเรื่องร้องเรียนเข้าพิจารณาโดยกทค.ควรมีการโอนอำนาจการพิจารณาที่มีลักษณะเกิดซ้ำๆ ให้เจ้าหน้าที่ รท. หรืออนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคมช่วยพิจารณาดังนั้น รท. อาจต้องมีการกำหนดวิธีการอย่างใดขึ้นเพื่อแก้ไขให้กระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนเป็นไปตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด

๓) การดำเนินการตามมติที่ประชุม กทค. ครั้งที่ ๑๙/๒๕๕๗

ควรมีการทำความเข้าใจ หรืออบรม เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานรับเรื่องร้องเรียนให้สามารถพิจารณา และวิเคราะห์เรื่องร้องเรียนที่เข้าหลักเกณฑ์บรรทัดฐาน ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ดังกล่าวเพื่อลดระยะเวลาในการรับข้อพิพาทเรื่องร้องเรียน

๔) ผลการประเมินตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (KPI) ของสำนัก รท.

ควรปรับปรุงตัวชี้วัดผลการดำเนินงานให้เหมาะสม สะท้อนถึงยุทธศาสตร์ และพันธกิจด้านการดำเนินการเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ควรมีการกำหนดกิจกรรมการ ทบทวนแนวทาง วิธีการ และแนวปฏิบัติเพื่อปรับปรุงให้การจัดการข้อร้องเรียนมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพตามเป้าหมาย อย่างสม่ำเสมออย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง

๔.๔.๒ ประเมินการสื่อสารประชาสัมพันธ์และประสานงานเพื่อสร้างความเข้าใจกับประชาชน ในเรื่องการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่

ข้อเท็จจริง

ตัวชี้วัดในยุทธศาสตร์ของแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙) ภายใต้ยุทธศาสตร์การเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงและวิทยุ โทรทัศน์ในระบบดิจิทัล กำหนดให้มีแผนสื่อสารประชาสัมพันธ์และประสานงานเพื่อให้ข้อมูลข่าวสาร ประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง

การดำเนินงานของ กสทช.

๑) กสทช.ดำเนินการสื่อสารประชาสัมพันธ์ในหลายรูปแบบในปี ๒๕๕๘ ได้แก่ จัดทำเว็บไซต์ digital.nbtc.go.th สื่อทางโทรทัศน์ วิทยุกระจายเสียง สื่อสิ่งพิมพ์ กิจกรรมกลุ่มในต่างจังหวัด ตลอดจน

การจัดประชาสัมพันธ์ผ่านเพลง การจัดทำ Mascots “หนูดี” และการเปิดช่องทางการสื่อสารผ่าน Face book Digital TV (NBTC) เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์การเปลี่ยนการเปลี่ยนผ่านสู่โทรทัศน์ดิจิทัล ซึ่งในรายปี ๒๕๕๘ สรุปได้ดังนี้

- ๑.๑) ด้านการประชาสัมพันธ์เรื่องการรับสัญญาณโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล และการให้ความรู้ ตลอดจนการสร้าง ความเข้าใจต่อการเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล สำนักงาน กสทช. โดยสำนักสื่อสารองค์กร (สบ.) และสำนักกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล (จส.) ได้จัดทำ “คู่มือ ดิจิตอลทีวี” ทำการพิมพ์ครั้งที่ ๑ เมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๘ จำนวนพิมพ์ ๑๐,๐๐๐ เล่ม แจกจ่ายแก่ประชาชน
- ๑.๒) ในช่วงต้นของการรณรงค์ให้ความรู้เรื่องการเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล กสทช. เน้นการประชาสัมพันธ์ไปที่การแจกและรับคู่มือ ต่อมาในช่วงกลางปี ๒๕๕๘ การประชาสัมพันธ์เริ่มเน้นการให้ความรู้ในการติดตั้งและต่ออุปกรณ์เครื่องรับโทรทัศน์ระบบดิจิทัลมากขึ้น รวมถึงการให้ข้อมูลเรื่องสถานที่ตั้งของ สถานีส่งสัญญาณในภูมิภาคต่าง ๆ อีกทั้งมีการเดินสายประชาสัมพันธ์และจัดทำ แอปพลิเคชันบนโทรศัพท์เคลื่อนที่ ให้ข้อมูลแก่ประชาชน และในช่วงปลายปี ๒๕๕๘ มีการเผยแพร่ข้อมูลในลักษณะเชิญชวนให้มารับชมโทรทัศน์ดิจิทัลผ่านสื่อต่าง ๆ โดยใช้ ดาราเป็นตัวแทนในการชักชวน

๒) กสทช.มีการประชาสัมพันธ์แผนการกระจายสัญญาณของผู้ให้บริการในโครงข่าย MUX

๓) กสทช.ได้จัดสรรงบประมาณสำหรับสื่อประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล โดยจากข้อมูลผลการจัดซื้อจัดจ้างของ สำนักงาน กสทช.ที่ประกาศในเว็บไซต์ พบว่าข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างในปี ๒๕๕๘ จำนวน ๑๑ เดือน (ม.ค.-ธ.ค.๕๘ ไม่พบข้อมูลเดือน พฤษภาคม ๒๕๕๘) พบว่า ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวข้องกับการประชาสัมพันธ์ จำนวน ๒๒๔,๖๔๕,๕๖๖.๕๘ บาท จำแนกเป็นกิจกรรมเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์เพื่อ ส่งเสริมดิจิทัลทีวีและคู่มือดิจิทัลทีวีโดยเฉพาะ ๓ กิจกรรม เป็นเงิน ๗,๐๔๗,๖๕๖.๖๐ บาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๓.๑๔ ของงบประมาณที่ใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อประชาสัมพันธ์

ผลของการสำรวจจากแบบสอบถามประชาชนทั่วประเทศ ๕๐๐ คน พบว่า มากกว่าร้อยละ ๕๐ ของ ประชาชนไม่ทราบว่าในปี ๒๕๖๑ จะมีการยกเลิกการถ่ายทอดสัญญาณแอนะล็อก (Analogue Switch-off) แผนการเปลี่ยนผ่านโดยรวม (Road Map) และแผนการกระจายสัญญาณของผู้ให้บริการโครงข่าย (MUX) ซึ่งจะมีขึ้นไม่พร้อมกันทั่วประเทศ ดังแสดงในตารางที่ ๔-๑๐

ตารางที่ ๔-๑๐ ผลสำรวจการรับรู้เกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์การเปลี่ยนผ่านสู่ทีวีดิจิทัล

การรับรู้เกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์การเปลี่ยนผ่านสู่ทีวีดิจิทัล	ร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง (n=๕๐๐)	
	ทราบ	ไม่ทราบ
๑. ท่านทราบถึงแผนการเปลี่ยนผ่านโดยรวม (Road Map) หรือไม่	๔๒.๖	๕๗.๔
๒. ท่านทราบถึงแผนการกระจายสัญญาณของผู้ให้บริการโครงข่าย (MUX) ซึ่งจะมีขึ้นไม่พร้อมกันทั่วประเทศ	๔๘.๒	๕๑.๖
๓. ท่านทราบหรือไม่ว่า ในปี ๒๕๖๑ จะยกเลิกการถ่ายทอดสัญญาณ แอนะล็อก (analogue switch-off)	๔๒.๔	๕๗.๖

ที่มา: จากการสำรวจ ช่วงวันที่ ๑-๓๑ มกราคม ๒๕๕๙

นอกจากนี้ ในการจัดเวทีสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร ๒ ครั้ง แต่ละครั้งมีผู้เข้าร่วมประชุม ๑๐๐ คน การสัมมนากลุ่มย่อยที่จังหวัดอุดรธานีที่มีผู้เข้าร่วมประชุม ๓๐ คน และการจัดสัมมนากลุ่มย่อยที่จังหวัดเชียงรายที่มีผู้เข้าร่วม ๓๐ คน ผู้เข้าร่วมประชุมได้นำเสนอปัญหาอุปสรรคเพิ่มเติมที่ผู้บริโภคได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนผ่านสู่โทรทัศน์ดิจิทัล ซึ่งผู้บริโภคไม่ทราบถึงค่าใช้จ่ายที่ต้องมีเพิ่มขึ้นในการซื้อกล่องสัญญาณดิจิทัลในรุ่นที่แตกต่างไป รวมถึงอุปกรณ์เพิ่มเติม เช่น สายอากาศและอุปกรณ์อื่น ๆ รวมถึง เมื่อรับชมโทรทัศน์ในระบบสัญญาณดิจิทัลแล้ว ประชาชนมีความสับสนในการเรียงช่องสัญญาณ นอกจากนี้ยังมีผู้เข้าร่วมประชุมบางคนไม่เข้าใจความจำเป็นในการเปลี่ยนผ่านสู่โทรทัศน์ดิจิทัล

ข้อสังเกต

แม้ว่าการจัดกิจกรรมของกลุ่มงานขับเคลื่อนกิจการโทรทัศน์และวิทยุในระบบดิจิทัล (จส.) จะมีอยู่จำนวนหนึ่งก็ตาม แต่จากการไปจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น และผลการประเมินจากแบบสอบถามในการประชาสัมพันธ์ดังกล่าวพบว่า

๑) แม้ว่า กสทช. จะได้จัดทำแผนการเปลี่ยนผ่านสู่โทรทัศน์ดิจิทัลโดยรวมและแผนการกระจายสัญญาณของผู้ให้บริการโครงข่าย (MUX) เป็นที่เรียบร้อยแล้ว รวมถึงได้ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงแผนฯ ดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ผลการศึกษาชี้พบว่าประชาชนบางส่วนยังไม่ทราบถึงแผนฯ ดังกล่าว

๒) การจัดทำ “คู่มือ ดิจิตอลทีวี” ที่ทำการพิมพ์และแจกโดย กสทช. แม้จะมีการปรับปรุงเนื้อหาที่ให้ความรู้ครบถ้วนรอบด้านมากขึ้น ถึงที่มาและความจำเป็นไปสู่การเปลี่ยนผ่านโทรทัศน์เป็นระบบดิจิทัล และข้อมูลด้านการรับสัญญาณที่ถูกต้องให้ได้คุณภาพ แต่หากดูจากจำนวนพิมพ์ ๑๐,๐๐๐ ฉบับ (พิมพ์ครั้งที่ ๑ เมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๘) อาจไม่เพียงพอต่อการแจกจ่ายเป็นข้อมูลในวงกว้าง และการใช้แจกจ่ายแก่ประชาชนเฉพาะการไปจัดกิจกรรมเดินสายเพียงบางจังหวัดอาจไม่ทั่วถึง

๓) สื่อประชาสัมพันธ์หลายชนิด/รูปแบบ ที่พัฒนาหรือผลิตขึ้นเพื่อรณรงค์ให้ความรู้เรื่องการเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล อาทิ วิดีโออนิเมชัน, การจัดทำ Mascots “หนูดี”, แผ่นพับโปสเตอร์ สื่อนิทรรศการหรือแม้แต่สื่อโฆษณาทางโทรทัศน์ไม่ได้ถูกใช้ให้เกิดประโยชน์ในการรณรงค์ให้ต่อเนื่องยาวนาน หรือเข้าถึงเพียงพอ แต่กลับถูกใช้สื่อสารในวงแคบ ๆ และเป็นช่วงเวลาสั้น ๆ ไม่คุ้มค่า

๔) จากผลการศึกษา พบว่าในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ยังมีข้อซักถามเกี่ยวกับโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลอยู่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคู่มือ วิธีการรับชมและเชื่อมต่ออุปกรณ์ แสดงให้เห็นว่า การดำเนินการที่ผ่านมาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแจกคู่มือยังคงทำให้เกิดข้อสงสัยกับประชาชน รวมทั้งประชาชนที่นำคู่มือไปแลกกล่องรับสัญญาณ (SET TOP BOX) ยังคงมีข้อสงสัยเรื่องการเชื่อมต่ออุปกรณ์และวิธีการรับชม

๕) งบประมาณในการประชาสัมพันธ์เพื่อส่งเสริมดิจิทัลทีวีและคู่มือดิจิทัลทีวีที่เป็นกิจกรรมเฉพาะมีจำนวนน้อยคิดเป็นร้อยละ ๓.๑๔

ข้อเสนอแนะ

๑) กสทช. ควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงแผนฯ การกระจายสัญญาณของผู้ให้บริการโครงข่าย อย่างทั่วถึงและครอบคลุมโดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีการยกเลิกการถ่ายทอดสัญญาณแอนะล็อกเป็นลำดับแรก ๆ ก่อน เพื่อให้สอดคล้องกับแผนฯ ที่วางไว้

๒) กสทช. ควรประชาสัมพันธ์ในเรื่องคู่มือและปัญหาที่เกิดจากการขอรับคู่มือ รวมทั้งการนำคู่มือไปแลกรับสัญญาณ (SET TOP BOX) นอกจากนั้น กสทช. ควรประชาสัมพันธ์ด้วยสื่อที่ประชาชนสามารถเข้าใจได้ง่ายในส่วนที่เกี่ยวกับการเชื่อมต่ออุปกรณ์ ขั้นตอนวิธีการรับชมโทรทัศน์ดิจิทัล ตั้งแต่กระบวนการแจก จนประชาชนสามารถรับชมทีวีได้ ทั้งนี้ ควรเพิ่มข้อความที่แสดงให้ประชาชนเห็นว่า การรับชมโทรทัศน์ดิจิทัลนั้น ประชาชนจะได้ประโยชน์อย่างไร เพื่อให้ประชาชนเกิดทัศนคติที่ดี ในการรับชมทีวีดิจิทัลแทนโทรทัศน์ในระบบเดิม ซึ่งการดำเนินการดังที่กล่าวมา กสทช. ควรดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายสัญญาณของผู้ให้บริการโครงข่ายเพื่อให้สอดคล้องกันในเรื่องลำดับความสำคัญก่อน-หลังและก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ กสทช.

๓) เร่งทำแผนประชาสัมพันธ์อย่างเป็นรูปธรรม สอดคล้องกับสถานการณ์ เข้าใจง่าย เพิ่มปริมาณและความถี่ และวางแผนการใช้งบประมาณประชาสัมพันธ์ในสื่อต่าง ๆ และสำรวจสถานะความรู้ความเข้าใจของประชาชนอย่างสม่ำเสมอ และต้องไปถึงประชาชนในพื้นที่ที่มีการออกอากาศโทรทัศน์ระบบดิจิทัลแล้วให้ทราบ ให้ตื่นตัว

๔.๔.๓ ประเมินการรับรู้ข้อมูลสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

ข้อเท็จจริง

สำนักงานรับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (รท.) มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ มาตรการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ของคลื่นความถี่และบริการในกิจการโทรคมนาคม รวมทั้งการสร้างความรู้ความตระหนักรู้เพิ่มขึ้นเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภค ประโยชน์ของการใช้งานโทรคมนาคมประเภทต่าง ๆ การรู้เท่าทันความก้าวหน้าของเทคโนโลยีกิจการโทรคมนาคมตลอดจนสร้างมาตรการเพื่อเพิ่มบทบาทของผู้ประกอบการให้บริการอย่างมีจริยธรรมและความรับผิดชอบต่อผู้บริโภคและสังคม กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค กระบวนการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียน ยุติข้อขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการและผู้บริโภค รวมทั้งอำนวยความสะดวกด้านเลขานุการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคม

สำหรับสิทธิของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมแบ่งได้ดังนี้ สิทธิด้านสัญญา สิทธิด้านค่าบริการและค่าธรรมเนียม สิทธิด้านคุณภาพบริการ สิทธิการระงับบริการชั่วคราว สิทธิการยกเลิกสัญญา สิทธิความเป็นส่วนตัว สิทธิในการร้องเรียน สำหรับการร้องเรียนนั้นผู้บริโภคสามารถทำได้ ๒ กระบวนการด้วยกัน กระบวนการแรกผู้บริโภคสามารถร้องเรียนกับผู้ประกอบกิจการได้โดยตรง เมื่อผู้บริโภคเกิดปัญหาสามารถติดต่อบริษัทผู้ให้บริการ หรือกระบวนการที่ ๒ ผู้บริโภคสามารถร้องเรียนผ่านสำนักงาน กสทช. ได้

การดำเนินงานของ กสทช.

๑) การประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการสร้างความตระหนักรู้เพิ่มขึ้นเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภค

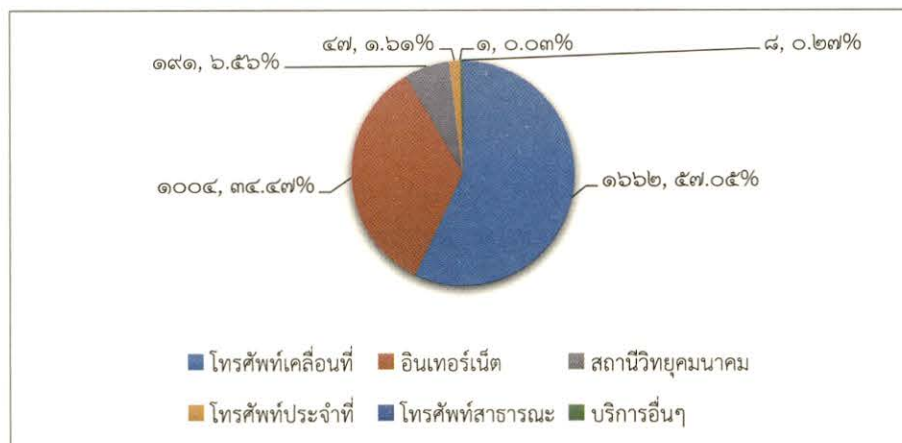
สำหรับการสร้างความตระหนักรู้เพิ่มขึ้นเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภค มีการจัดทำสื่อสิ่งพิมพ์ และ คลิปเสียง คลิปวิดีโอ การจัดกิจกรรมประชุม/อบรมเชิงปฏิบัติการ/กิจกรรมสื่อสารความรู้

เรื่องสิทธิผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้จัดกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งในกรุงเทพและต่างจังหวัด

๒) ข้อมูลการรับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

เมื่อพิจารณาเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมในปี ๒๕๕๘ พบว่า จำนวนเรื่องร้องเรียนจำแนกตามประเภทบริการ จากจำนวนเรื่องร้องเรียน ๒,๙๑๓ เรื่อง พบว่า ผู้บริโภค ร้องเรียนเกี่ยวกับโทรศัพท์เคลื่อนที่มากที่สุด คิดเป็นจำนวน ๑,๖๖๒ ข้อร้องเรียน หรือ คิดเป็นร้อยละ ๕๗.๐๕ ถัดมาคือข้อร้องเรียนเกี่ยวกับบริการอินเทอร์เน็ต คิดเป็นจำนวน ๑,๐๐๔ ข้อร้องเรียน หรือ ร้อยละ ๓๔.๔๗ และข้อร้องเรียนเกี่ยวกับสถานีวิทยุคมนาคม คิดเป็นจำนวน ๔๗ ข้อร้องเรียน หรือ ร้อยละ ๑.๖๑ (รายละเอียดดังที่มา: สำนักรับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (๒๕๕๘)

รูปที่ ๔-๒)

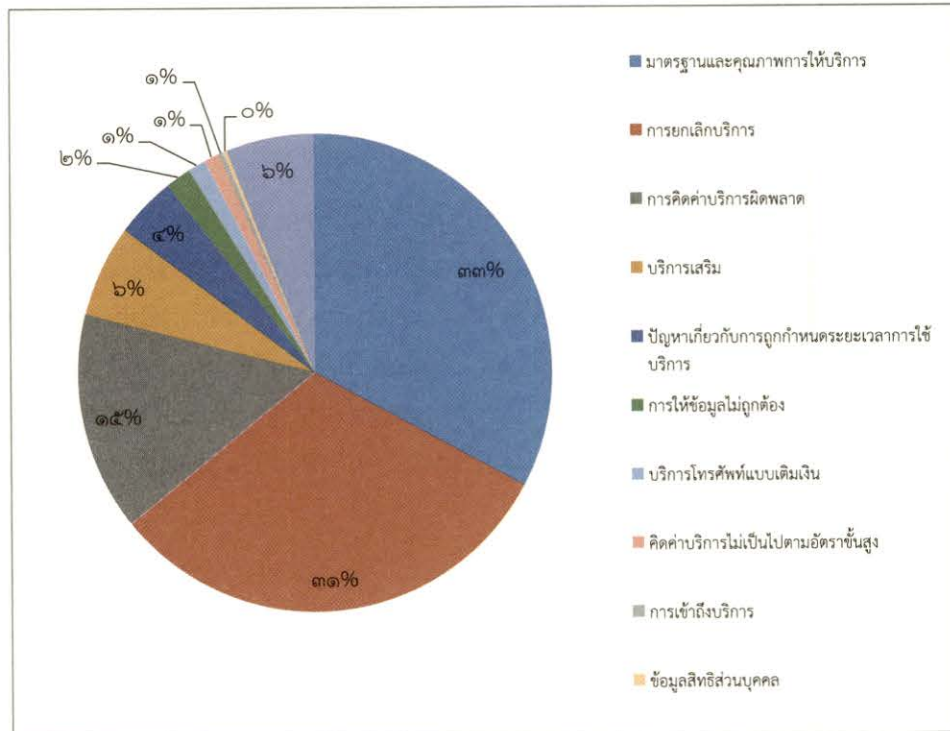


ที่มา: สำนักรับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (๒๕๕๘)

รูปที่ ๔-๒ จำนวนเรื่องร้องเรียนจำแนกตามประเภทบริการ

เมื่อจำแนกตามข้อร้องเรียนตามกลุ่มของปัญหาพบว่า เป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับข้อสัญญาการให้บริการ คิดเป็นร้อยละ ๓๖.๓๙ ถัดมาเป็นเรื่องร้องเรียนด้านค่าบริการ คิดเป็นร้อยละ ๒๔.๒๔ และเรื่องอื่น ๆ คิดเป็นร้อยละ ๒๓.๖๕ และสุดท้ายเป็นการร้องเรียนการให้บริการ คิดเป็นร้อยละ ๑๕.๗๒ (กสทช, ๒๕๕๘) และเมื่อจำแนกตามประเด็นของปัญหาพบว่า โดยส่วนใหญ่จะเป็นการร้องเรียนเกี่ยวมาตรฐานและคุณภาพการให้บริการ การยกเลิกบริการ และการคิดค่าบริการผิดพลาด (ดังที่มา :สำนักรับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (๒๕๕๘)

รูปที่ ๔-๓)



ที่มา :สำนักรับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (๒๕๕๘)
รูปที่ ๔-๓ สัดส่วนเรื่องร้องเรียนแบ่งตามกลุ่มปัญหาเรื่องร้องเรียนปี ๒๕๕๘

๓) งบประมาณสำหรับสื่อประชาสัมพันธ์

กสทช. จัดงบประมาณสำหรับสื่อประชาสัมพันธ์/การรับรู้ข้อมูลสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม โดยจากข้อมูลผลการจัดซื้อจัดจ้างของสำนักงาน กสทช. ที่ประกาศในเว็บไซต์ พบว่า ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างในปี ๒๕๕๘ จำนวน ๑๑ เดือน (ม.ค.-ธ.ค.๕๘ ขาดข้อมูลเดือน พ.ค. ๕๘) พบว่า จากข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวข้องกับการประชาสัมพันธ์ จำนวน ๒๒๔,๖๔๕,๕๖๖.๕๘ บาท พบว่าเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารและภาพลักษณ์องค์กร เป็นเงินทั้งสิ้น ๙๒,๙๙๗,๐๑๒.๘๓ บาท นอกจากนี้ กสทช. ยังมีกิจกรรมเฉพาะที่เกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์สิทธิของผู้บริโภคเกี่ยวกับโทรศัพท์ ได้แก่ โครงการประชาสัมพันธ์สิทธิการคงเลขหมาย เป็นเงิน ๔,๖๑๗,๐๕๐ บาท และโครงการประชาสัมพันธ์สิทธิในการปิดบริการการใช้อินเทอร์เน็ตระหว่างประเทศ (International Data Roaming) โดยกด *๑๐๖# โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เป็นเงิน ๑,๔๙๕,๓๒๕ บาท และโครงการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนไปลงทะเบียนโทรศัพท์เคลื่อนที่ในระบบเติมเงิน เป็นเงิน ๒๘,๗๘๔,๙๒๘.๘๒ บาท รวมงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการประชาสัมพันธ์/การรับรู้ข้อมูลสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ทั้งสิ้น ๑๒๗,๘๙๗,๓๑๖.๖๕ ล้านบาท คิดเป็น ๕๖.๙๓ ของงบประมาณในการประชาสัมพันธ์

จากการสำรวจความรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานของ กสทช. จากจำนวนกลุ่มตัวอย่าง ๕๐๐ คน ทั่วประเทศ พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่กว่าร้อยละ ๘๐ รับรู้รับทราบถึงอำนาจหน้าที่ ของ กสทช. ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้ ไม่ให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบกิจการและคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพของบุคคลในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคม และส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม รวมถึงรับทราบว่า กสทช. ได้มีช่องทางให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูล

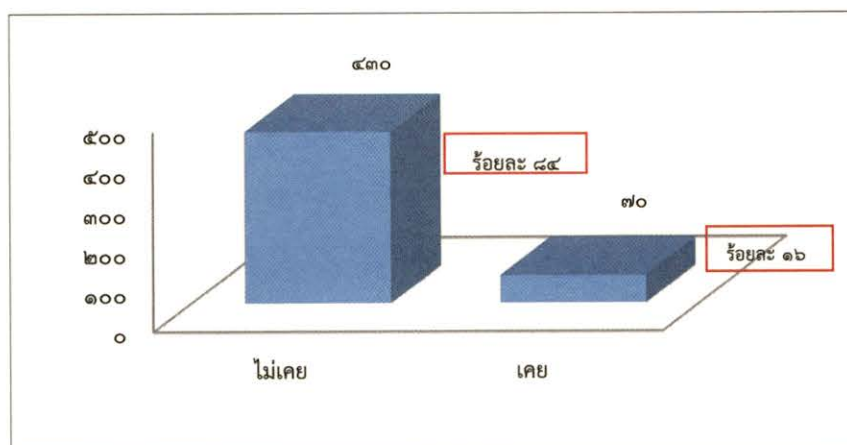
ข่าวสาร ร้องเรียน สอบถามข้อมูลต่าง ๆ จากทาง กสทช. ได้ (ร้อยละ ๖๘.๔) แต่ส่วนใหญ่ไม่ทราบถึงช่องทางการรับเรื่องร้องเรียน หรือสอบถามข้อมูลต่าง ๆ ของ สำนักงาน กสทช. จาก เบอร์ ๑๒๐๐ (ร้อยละ ๖๖) ซึ่งสอดคล้องกับการประชุมเวทีสาธารณะ จำนวน ๒ ครั้ง ในกรุงเทพมหานครและการประชุมกลุ่มย่อย จำนวน ๒ ครั้ง ในจังหวัดอุดรธานี และเชียงราย ผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่ไม่ทราบช่องทางการร้องเรียน ทั้งจากเบอร์ ๑๒๐๐ การประชาสัมพันธ์ผ่านช่องทางสื่อต่าง ๆ โดยเฉพาะผู้บริโภคในส่วนภูมิภาค พื้นที่นอกเขตเทศบาล ที่สื่อสารผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ซึ่งท่านเหล่านี้ยังขาดการรับรู้ข้อมูลช่องทางการร้องเรียน จึงทำให้เกิดปัญหาการสื่อสารได้

นอกจากนี้ จากการสำรวจยังพบว่า ผู้บริโภคที่ตอบแบบสอบถามจำนวน ๗๐ คน จาก ๕๐๐ คน หรือ ร้อยละ ๑๖ เท่านั้นที่ได้ใช้บริการสอบถามข้อมูลและร้องเรียนจากเบอร์ ๑๒๐๐ โดยส่วนใหญ่เป็นการร้องเรียนในเรื่องของการคิดค่าบริการที่สูงเกินกว่าแพ็คเกจที่ได้ตกลงไว้กับผู้ให้บริการเครือข่าย และข้อความ SMS ที่สร้างความรำคาญใจแก่ผู้ใช้บริการดังตารางที่ ๔-๑๑ และ รูปที่ ๔-๔

ตารางที่ ๔-๑๑ การรับรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)

การรับรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)	ร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง (n=๕๐๐)	
	ทราบ	ไม่ทราบ
๑. ท่านทราบหรือไม่ว่า สำนักงาน กสทช. มีอำนาจหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบกิจการและคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพของบุคคลในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคม และส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม	๘๐.๔	๑๙.๖
๒. ท่านทราบหรือไม่ว่า สำนักงาน กสทช. ได้เปิดช่องทางให้ท่านได้รับรู้ข้อมูล ข่าวสาร ร้องเรียน สอบถาม ข้อมูลต่าง ๆ ของทาง กสทช. ได้	๖๘.๔	๓๑.๖
๓. ช่องทางการรับเรื่องร้องเรียน หรือสอบถามข้อมูลต่าง ๆ ของ สำนักงาน กสทช. คือ เบอร์ ๑๒๐๐	๓๔.๐	๖๖.๐

การร้องเรียนโดยผ่านบริการ คอลล์เซนเตอร์ ๑๒๐๐



รูปที่ ๔-๔ จำนวนผู้เคยใช้บริการสอบถามข้อมูลจากบริการ คอลล์เซนเตอร์ ๑๒๐๐

ในการสำรวจความรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานของ กสทช. เรื่องการรับรู้สิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภค ในกิจการโทรคมนาคม จากจำนวนกลุ่มตัวอย่าง ๕๐๐ คน พบว่า ผู้บริโภคส่วนใหญ่ กว่าร้อยละ ๗๐ ทราบถึงสิทธิในการคงสิทธิเลขหมาย และสิทธิของการใช้บริการที่มีคุณภาพ อย่างไรก็ตาม ผู้บริโภคส่วนใหญ่ไม่ได้รับทราบถึงสิทธิของการยกเลิกการรับ SMS ที่ก่อให้เกิดความรำคาญหรือกวนใจ (ร้อยละ ๕๐) สิทธิที่จะได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายเป็นการชั่วคราวหรือโดยเร่งด่วนในระหว่างพิจารณาคำร้องเรียนของคณะกรรมการ (ร้อยละ ๕๒) สิทธิในการจ่ายค่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ประเภทเสี่ยงภายในประเทศ ในอัตราขั้นสูง ๙๙ สตางค์ต่อนาที (ร้อยละ ๕๗) และร้อยละ ๖๑ ไม่ทราบถึงสิทธิในการปิดบริการการใช้อินเทอร์เน็ตระหว่างประเทศ (International Data Roaming) โดยกด *๑๐๖# โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ดัง *ตารางที่ ๔-๑๒* นอกจากนี้จากการประชุมเวทีสาธารณะ จำนวน ๒ ครั้ง ในกรุงเทพมหานครและการประชุมกลุ่มย่อย จำนวน ๒ ครั้ง ในจังหวัดอุดรธานี และเชียงราย ผู้เข้าร่วมประชุมไม่ค่อยทราบสิทธิขั้นพื้นฐาน อาทิ สิทธิการเยียวยาความเสียหาย การยกเลิก SMS ที่ก่อให้เกิดความรำคาญ ก่อกวน และการจ่ายค่าบริการโทรศัพท์ที่เกินแพ็คเกจ เป็นต้น ทั้งยังได้ความเสียหาย ความไม่เป็นธรรมจากการใช้งานจริง การบริการ วิธีดำเนินการ เอกสารสัญญาที่เกี่ยวข้องมีขนาดเล็ก ไม่มีคู่มือสัญญาที่มอบให้ผู้บริโภคการขอรับสิทธิต่างๆ ที่ผู้บริโภคควรจะได้รับยังไม่สอดคล้องต่อความเป็นจริงที่เกิดขึ้นได้

ตารางที่ ๔-๑๒ การรับรู้เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

การรับรู้เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม	ร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง (n=๕๐๐)	
	ทราบ	ไม่ทราบ
๑. สิทธิในการคงสิทธิเลขหมาย (ใช้เบอร์เดิมในการโอนย้ายเครือข่าย)	๗๖.๘	๒๓.๒
๒. สิทธิที่จะได้ใช้บริการโทรคมนาคมที่มีคุณภาพ	๗๐.๘	๒๙.๒
๓. สิทธิในการได้รับวันทำงานในการใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบเติมเงิน (เติมเงินทุกมูลค่าได้สิทธิวันทำงาน ๓๐ วันต่อครั้ง)	๖๕.๔	๓๔.๖
๔. สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาและค่าบริการ	๕๙.๖	๔๐.๔
๕. สิทธิที่จะร้องเรียนต่อผู้ให้บริการ หรือ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เมื่อได้รับความเสียหาย โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและได้รับการแจ้งผลการพิจารณาอย่างรวดเร็ว	๕๖.๒	๔๓.๘
๖. สิทธิในการขอรับบริการใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ชั่วคราว	๕๑.๘	๔๘.๒
๗. สิทธิในการยกเลิกการรับ SMS ที่ก่อให้เกิดความรำคาญหรือกวนใจ (โดยกด*๑๓๗)	๔๙.๘	๕๐.๒
๘. สิทธิที่จะได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย เป็นการชั่วคราว หรือ โดยเร่งด่วนในระหว่างพิจารณาคำร้องเรียนของคณะกรรมการ	๔๘.๐	๕๒.๐
๙. สิทธิในการจ่ายค่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทเสี่ยง ภายในประเทศ (อัตราขั้นสูง ๙๙ สตางค์ต่อ นาที)	๔๒.๖	๕๗.๔
๑๐. สิทธิในการปิดบริการการใช้อินเทอร์เน็ตระหว่างประเทศ (International Data Roaming) โดยกด *๑๐๖# โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย	๓๘.๘	๖๑.๒

ข้อสังเกต

๑) จากผลการศึกษาในภาพรวมแสดงให้เห็นว่า ผู้บริโภคทราบถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของตนในกิจการโทรคมนาคม การดำเนินงานประชาสัมพันธ์เรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภคของ กสทช. ประสบ

ความสำเร็จเป็นที่น่าสนใจในระดับสูงโดยเฉพาะสิทธิในการคงหมายเลขสิทธิในการที่จะได้ใช้บริการ โทรคมนาคมอย่างมีคุณภาพสิทธิในเรื่องระยะเวลาในการใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบเติมเงิน (๓๐ วัน) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาและค่าบริการ สิทธิในการร้องเรียนต่อให้บริการ หรือ การร้องเรียนต่อ กสทช. รวมทั้งสิทธิในการขอระงับการใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เป็นการชั่วคราว

อย่างไรก็ตามผลการศึกษายังพบว่าการรับรู้ในสิทธิขั้นพื้นฐานในเรื่องการยกเลิกการรับ SMS ที่ก่อให้เกิดความรำคาญหรือกวนใจสิทธิที่จะได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย สิทธิในการจ่ายค่าบริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทเสียงภายในประเทศ ไม่เกินอัตราสูงสุด ๙๙ สตางค์ต่อนาที และสิทธิในการปิด บริการการใช้อินเทอร์เน็ตระหว่างประเทศทั้ง ๔ สิทธิขั้นพื้นฐานที่กล่าวมาผู้บริโภคยังคงมีการรับรู้ค่อนข้างน้อย

๒) จากผลการศึกษาที่พบว่า ประชาชนเกือบร้อยละ ๗๐ ทราบว่า กสทช. โดยสำนักงาน กสทช. ได้เปิดช่องทางให้ผู้บริโภค/ประชาชน สามารถรับทราบเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สอบถามข้อมูลต่าง ๆ ได้รวมทั้งการส่งข้อร้องเรียน แสดงให้เห็นว่า การจัดแผนประชาสัมพันธ์ของ กสทช. ไม่ใช่เฉพาะในส่วนของ สิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภคแต่รวมถึงประเด็นอื่น ๆ ด้วย ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง แสดงถึง ประสิทธิภาพที่ดีของแผนประชาสัมพันธ์ของ กสทช. อย่างไรก็ตาม ผลการสำรวจประมาณ ๑ ใน ๓ ของ ผู้ตอบแบบสอบถามยังคงไม่ทราบว่า กสทช. ได้เปิดช่องทางให้พวกเขาได้รับทราบถึงข้อมูลข่าวสาร สอบถามข้อมูลต่าง ๆ ของทาง กสทช.ได้ รวมทั้งการร้องเรียนไปยัง กสทช.ได้ ดังนั้น กสทช. ควรขยายผล แผนงานประชาสัมพันธ์ของ กสทช. ให้ครอบคลุมผู้ที่ยังเข้าไม่ถึงข้อมูล ข่าวสารของ กสทช. ให้มากขึ้น

๓) จากผลการศึกษาที่พบว่า ช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนหรือสอบถามข้อมูลต่าง ๆ ของทางสำนักงาน กสทช. ผ่านเลขหมาย ๑๒๐๐ นั้น เป็นที่รู้จักหรือรับรู้เพียง ๑ ใน ๓ ของผู้ตอบแบบสอบถามเท่านั้น ในขณะที่ ผู้ตอบแบบสอบถามประมาณ ๒ ใน ๓ ไม่รู้จักช่องทางผ่านเลขหมาย ๑๒๐๐ ดังกล่าวเลย

ข้อเสนอแนะ

๑) จากข้อสังเกตข้อที่ ๑ กสทช.ประสบความสำเร็จในการประชาสัมพันธ์เรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานของ ผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม โดยเฉพาะสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีการให้ความสำคัญในลำดับแรก เช่น สิทธิใน การคงหมายเลข เป็นต้น ในขณะที่การรับรู้เรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภคในประเด็นที่มีลำดับ ความสำคัญในลำดับรอง ๆ ลงไปนั้น การรับรู้สิทธิของผู้บริโภคค่อย ๆ ลดลงตาม ดังนั้น กสทช. ควร ดำเนินการประชาสัมพันธ์ในเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมให้ ๑) สอดคล้องกับ ลำดับความสำคัญก่อน-หลังของสิทธิขั้นพื้นฐานในแต่ละประเด็น (ถ้ามีการจัดลำดับความสำคัญก่อน-หลัง ของสิทธิ) และ๒) จัดสรรงบประมาณประชาสัมพันธ์เรื่องสิทธิพื้นฐาน

๒) จากข้อสังเกตข้อที่ ๒ แสดงให้เห็นว่า ความครอบคลุมสำหรับผู้บริโภคที่เหลือ เป็นประเด็นสำคัญ ที่ กสทช. ควรคำนึงถึง เนื่องจากแผนประชาสัมพันธ์ของ กสทช. เข้าถึงคนส่วนใหญ่แล้วแต่ยังเข้าไม่ถึงคนที่ เหลือ ดังนั้น การจัดแผนประชาสัมพันธ์ในลำดับต่อไปของ กสทช. นอกจากจะต้องจัดลำดับความสำคัญ ก่อน-หลังแล้วควรคำนึงผู้บริโภคที่เหลือ หรือประชาชนส่วนน้อยให้มากขึ้น เพื่อให้แผนประชาสัมพันธ์ สามารถครอบคลุมประชาชนให้มากขึ้น ซึ่งทาง กสทช. อาจต้องมาค้นหาคำว่าใครคือคนที่เหลือ หรือ ประชาชนส่วนน้อยที่เข้าไม่ถึงข่าวสาร ข้อมูลของทาง กสทช.

๓) จากข้อสังเกตข้อที่ ๓ กสทช. ควรประชาสัมพันธ์ให้ผู้บริโภคหรือประชาชนทั่วไป ทราบถึงช่องทาง ในการติดต่อกับ กสทช. ผ่านเลขหมาย ๑๒๐๐ ให้มากขึ้น โดย กสทช. อาจจะ ต้อง ๑) ให้ความสำคัญกับ

การประชาสัมพันธ์ช่องทางเลขหมาย ๑๒๐๐ ให้มากขึ้นโดยงบประมาณของ กสทช. เองหรือผ่านผู้รับสัมปทานผู้รับใบอนุญาตในกิจการต่างๆ ที่ กสทช. เป็นผู้อนุญาตในฐานะ Regulator นอกจากนั้น ๒) กสทช. ควรพัฒนาช่องทางเบอร์ ๑๒๐๐ ให้สามารถติดต่อได้สะดวกง่ายดายมากขึ้นทั้งในแง่ความสะดวกของเทคนิคการใช้งานและการเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน รวมทั้งการเพิ่มวันและเวลาในการ ให้บริการที่นอกเหนือวันและเวลาราชการจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

๔) กสทช. ควรสร้างเครือข่ายด้านโทรคมนาคมเพิ่มขึ้นจากปัจจุบัน เช่น ขอความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับจังหวัด หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรม สถาบันการศึกษา เป็นต้น เพื่อดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้เข้าถึงผู้บริโภคอย่างแท้จริง

๕) กสทช. ควรสนับสนุนให้ผู้ประกอบการพัฒนากฎเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคมีข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอในการตัดสินใจเลือกทางเลือกที่มีประสิทธิภาพ (เปลี่ยนผู้ให้บริการ) และสามารถรักษาสหสิทธิของตนเอง โดยผู้บริโภคจะต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้โดยเสียค่าใช้จ่ายน้อย นอกจากนี้ กสทช. ควรพัฒนาและเผยแพร่ตัวชี้วัดคุณภาพการให้บริการที่ผู้บริโภคเข้าใจได้ง่ายโดยเปรียบเทียบระหว่างผู้ประกอบการ รวมทั้งสนับสนุนให้องค์กรเพื่อผู้บริโภคสามารถเข้าถึงข้อมูลเพื่อการเปรียบเทียบราคาและคุณภาพบริการระหว่างผู้ประกอบการแต่ละราย

๔.๔.๔. ประเมินการคุ้มครองผู้บริโภคจากการถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ ตาม พ.ร.บ. องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๓๑ วรรค ๒

ข้อเท็จจริง

ตัวชี้วัดในยุทธศาสตร์ของแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙) ภายใต้ยุทธศาสตร์ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ : มุ่งเน้นการสร้างหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองสิทธิมีกลไกในการรับเรื่องร้องเรียนที่สะดวกมีประสิทธิภาพ มีการแก้ไขเยียวยาปัญหาอย่างรวดเร็วและไม่เลือกปฏิบัติ

การดำเนินงานของ กสทช.

๑) การออกประกาศที่เกี่ยวข้องกับ การปฏิบัติงานคุ้มครองผู้บริโภคจากการถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ตาม พ.ร.บ. องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๓๑ วรรค ๒

ในปี ๒๕๕๘ มีการออกประกาศเพิ่มเติม จำนวน ๓ ฉบับ ได้แก่การจัดทำประกาศสำนักงาน กสทช. เรื่อง การกระทำที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ตามข้อ ๕ (๑๐) ลงประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้การออกอากาศรายการหรือการโฆษณาโดยใช้วิธีการเพิ่มเสียงดัง เพื่อดึงดูดความสนใจของผู้บริโภค ซึ่งมีผลกระทบต่อผู้บริโภคในลักษณะเป็นการบังคับให้รับข้อมูลข่าวสาร รายการหรือการโฆษณานั้น หรือเป็นมลพิษทางเสียง โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ถือเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ โดยอาศัยการใช้เครือข่ายหรือการโฆษณาอันมีลักษณะที่เป็นการค้ากำไรเกินควร หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ

ประกาศ เรื่อง การกำกับดูแลการโฆษณาบริการหรือสินค้าของผู้ให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก และผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่

๒๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยให้ผู้ให้บริการโครงข่ายโทรศัพท์แบบบอกรับสมาชิกหรือผู้ให้บริการโทรศัพท์ภาคพื้นดิน ระบบดิจิทัล สามารถโฆษณาบริการหรือสินค้า ได้ไม่เกินชั่วโมงละ ๖ นาที และรวมเวลาโฆษณาบริการหรือสินค้าตลอดทั้งวันเฉลี่ยต้องไม่เกินชั่วโมงละ ๕ นาที หากตรวจสอบพบผู้ให้บริการรายใดฝ่าฝืน จะถือเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคโดยอาศัยการใช้เครือข่ายหรือการโฆษณาอันมีลักษณะเป็นการค้ากำไรเกินควร หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ

ประกาศเรื่อง การกระทำที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ตามข้อ ๕ (๑๒) ฉบับที่ ๒ และฉบับที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้ลักษณะการกระทำที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคโดยการโฆษณาอันมีลักษณะเป็นการค้ากำไรเกินควรโดยโฆษณาที่ผู้ให้บริการให้สิทธิการใช้บริการต่าง ๆ เป็นพิเศษแก่ผู้สมัคร เพื่อเป็นการส่งเสริมการขายในห้วงเวลาใด ผู้ให้บริการคงสิทธิการใช้บริการเป็นพิเศษ ตามที่โฆษณานั้น น้อยกว่า ๓๐ วัน นับแต่วันโฆษณา ด้วยข้อมูลที่เป็นเท็จหรือปกปิดข้อมูลที่สำคัญหรือข้อมูลที่ไม่ชัดเจน ไม่อาจเข้าใจได้ชัดเจน และการใช้เครือข่ายหรือการโฆษณาอันมีลักษณะที่เป็นการก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ โดยมีลักษณะการออกอากาศรายการหรือโฆษณาที่มีเนื้อหาสาระ ในลักษณะการเชิญชวนหรือจูงใจให้ผู้บริโภคเลือกใช้บริการหรือสินค้าที่ผิดกฎหมายหรือที่เป็นการหลอกลวง

๒) มีการจัดกิจกรรมการส่งเสริมศักยภาพผู้บริโภคของสำนักคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (บส.) ในปี ๒๕๕๘ ประกอบด้วย กิจกรรมรู้เท่าทันสื่อในการสร้างเครือข่ายฯ จัดเวทีสะท้อนเรื่องผู้บริโภค การเปิดมิติกลุ่มใหม่ การสื่อสารให้ทราบความคืบหน้าผ่านทางเว็บไซต์ แฟนเพจ และจดหมายข่าว ในเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นประเด็น

๓) รูปแบบการดำเนินงานแก้ไขปัญหาของ กสทช.

กรณีกิจกรรมกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์

สำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับการร้องเรียน สามารถผ่านกลุ่มงานกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กส.) สำนักงาน กสทช. โดยผ่านช่องทางแบบฟอร์มการร้องเรียน ผ่านเว็บไซต์ ผ่านทางโทรศัพท์และผ่าน E-mail รายละเอียดคำร้องที่สามารถร้องเรียนได้แสดงได้ใน รูปที่ ๔-๕



รูปที่ ๔-๕ ลักษณะเรื่องร้องเรียนผ่านกลุ่มงานกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กส.) สำนักงาน กสทช. ที่มา: <https://broadcast.nbtc.go.th/home/>

กรณีกิจกรรมโทรคมนาคม

สำหรับการดำเนินเกี่ยวกับการร้องเรียน ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายสามารถร้องเรียนได้กับผู้ให้บริการโดยตรง และร้องเรียนต่อสำนักรับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (รท.) สำนักงาน กสทช.

สำหรับกรณี "ร้องเรียนต่อสำนักรับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (รท.) สำนักงาน กสทช." มีรูปแบบการดำเนินงานดังนี้

(๓.๑) กรณีผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายยื่นเรื่องร้องเรียนต่อ รท. หลังจาก รท. ตรวจสอบ และรับเรื่องร้องเรียนแล้ว รท. ต้องออกหนังสือแจ้งการรับเรื่องร้องเรียน ให้แก่ผู้ร้องเรียนทราบ ภายใน ๗ วัน

(๓.๒) ให้ รท. ดำเนินการแก้ไขข้อร้องเรียน ระหว่างผู้ร้องเรียน และผู้ให้บริการ ให้แล้วเสร็จ ภายใน ๓๐ วัน

(๓.๓) กรณีที่ได้ข้อยุติ ให้ รท. ให้ความช่วยเหลือแก่คู่กรณีทั้ง ๒ ฝ่ายในการทำสัญญา ประนีประนอมยอมความ

(๓.๔) กรณีไม่ได้ข้อยุติ ให้ รท. สรุปข้อเท็จจริง พยานหลักฐาน และข้อพิจารณาเสนอต่อ กรรมการสถาบันวินิจฉัย และนำเสนอต่อ กสทช. เพื่อพิจารณาต่อไป

(๓.๕) เรื่องร้องเรียนดังต่อไปนี้ รท. จะไม่รับไว้พิจารณา และจะทำการแจ้งผู้ร้องเรียนต่อไป

- เรื่องที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของผู้ให้บริการ
- เรื่องที่ผู้ให้บริการได้แก้ไขปัญหามาจนผู้ร้องเรียนพอใจแล้ว
- เรื่องที่ กสทช. ได้วินิจฉัยหรือระงับข้อพิพาทแล้วหรืออยู่ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์
- เรื่องที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคดีในศาล

๔) จำนวนข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการเอาเปรียบจําแนกตามกิจการ

(๔.๑) กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

จากข้อร้องเรียนของผู้บริโภคด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พบว่าข้อร้องเรียนที่มากที่สุด ได้แก่ อันดับแรกคือ เนื้อหารายการ อันดับที่สองคือ มาตรฐานอุปกรณ์และข้อกำหนดทางเทคนิค และอันดับที่สามคือ เรื่องจอดำ แสดงผลดัง ตารางที่ ๔-๑๓

ตารางที่ ๔-๑๓ ข้อร้องเรียนผู้บริโภคด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

ประเภทกิจการ	หมวดหมู่เรื่องร้องเรียน	กำลังดำเนินการ	ยุติเรื่อง	รวม
กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์	โทรศัพท์ตู้สาธารณะ	-	๒	๒
	อื่นๆ-ด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์	-	๑๐	๑๐
	การอนุญาตประกอบกิจการ	๑๐	๗	๑๗
	สัดส่วนของผังรายการ	๑๘	๙	๒๗
	โฆษณา	๑๕	๑๔	๒๙
	จอดำ	๑๕	๑๗	๓๒
	โทรศัพท์ประจำที่(โทรศัพท์บ้าน)	๑	๖	๗
	มาตรฐานอุปกรณ์และข้อกำหนดทางเทคนิค	๓๑	๒๕	๕๖
	เนื้อหารายการ	๔๓	๒๐	๖๓
	รวม	๑๓๓	๑๑๐	๒๔๓

ที่มา : ข้อมูลสถิติเรื่องร้องเรียนจากสำนักงานบริหารข้อมูลกลาง (บ.ก.) หรือ คอลล์เซนเตอร์ ๑๒๐๐

(๔.๒) กิจกรรม โทรคมนาคม

สำหรับข้อร้องเรียนในกิจกรรมโทรคมนาคมที่มากที่สุดคือ โทรศัพท์เคลื่อนที่ อันดับที่สองคือ อินเทอร์เน็ต และ อันดับที่สาม คือ สถานีวิทยุคมนาคมข้อมูล ดังตารางที่ ๔-๑๔

ตารางที่ ๔-๑๔ ข้อร้องเรียนจำแนกตามประเภทบริการ

ประเภทบริการ	จำนวนเรื่อง	ร้อยละ
โทรศัพท์เคลื่อนที่	๑,๖๖๒	๕๗.๐๕
อินเทอร์เน็ต	๑,๐๐๔	๓๔.๔๗
สถานีวิทยุคมนาคม	๑๙๑	๖.๕๖
โทรศัพท์ประจำที่	๔๗	๑.๖๑
โทรศัพท์สาธารณะ	๑	๐.๐๓
บริการอื่น ๆ	๘	๐.๒๗
รวม	๒,๙๑๓	๑๐๐.๐๐

ที่มา: สำนักับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจกรรมโทรคมนาคม (๒๕๕๘)

สำหรับข้อร้องเรียนจำแนกตามช่องทางการร้องเรียน พบว่าผู้บริโภคร้องเรียนผ่าน จดหมายอิเล็กทรอนิกส์เป็นอันดับที่หนึ่ง อันดับที่สองคือโทรสาร และอันดับสามคือ จดหมาย ข้อมูล ดังตารางที่ ๔-๑๕

ตารางที่ ๔-๑๕ ข้อร้องเรียนจำแนกตามช่องทางการร้องเรียน

ช่องทางการร้องเรียน	จำนวนเรื่อง	ร้อยละ
จดหมายอิเล็กทรอนิกส์	๑,๔๔๒	๔๙.๕๐
โทรสาร	๓๘๒	๑๓.๑๑
จดหมาย	๓๖๐	๑๒.๓๖
๑๒๐๐ (เอกสาร)	๒๘๔	๙.๗๕
มาด้วยตนเอง	๑๗๔	๕.๙๗
สคบ.	๑๐๓	๓.๕๔
โทรศัพท์	๘๓	๒.๘๕
เว็บไซต์	๒๔	๐.๘๒
แอปพลิเคชันโทรศัพท์เคลื่อนที่	๒	๐.๐๗
ช่องทางอื่นๆ	๕๙	๒.๐๓
รวม	๒,๙๑๓	๑๐๐.๐๐

ที่มา: สำนักับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจกรรมโทรคมนาคม (๒๕๕๘)

ผลจากการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของภาคส่วนต่าง ๆ พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทราบถึงประกาศการคุ้มครองผู้บริโภคจากการถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ตาม พรบ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๓๑ วรรค ๒ เลย มักจะถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการโทรศัพท์มือถือเป็นจำนวนมากที่สุด และนอกจากนี้ยังมีความเห็นให้ กสทช. ประชาสัมพันธ์ประกาศการคุ้มครองต่าง ๆ ให้ประชาชนได้รับรู้ ไม่เพียงแต่ทำกิจกรรมเฉพาะกลุ่ม หรือการประกาศทางเว็บไซต์แต่เพียงอย่างเดียว พร้อมทั้งการลงโทษการปราบปรามผู้ประกอบการที่ละเมิดสิทธิต่าง ๆ ด้วย

ข้อสังเกต

๑) จากการที่ กสทช. ได้ออกประกาศที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค ทั้งในกิจการวิทยุกระจายเสียงโทรทัศน์และโทรคมนาคม ทั้ง ๓ ฉบับในช่วงปี ๒๕๕๘ รวมทั้งประกาศลักษณะเดียวกันที่ได้ประกาศมาก่อนหน้านี้ แสดงให้เห็นว่า กสทช. ได้ตระหนักถึงการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นสำคัญ และรู้เท่าทันพฤติกรรมในลักษณะที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคของผู้ประกอบการในกิจการต่าง ๆ อย่างทันทั่วถึง และทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในภาวะปัจจุบัน อันเป็นสิ่งที่ควรยกย่องและสมควรเป็นแบบอย่างให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๒) แม้ว่าการดำเนินการดังกล่าวในข้อสังเกตข้อแรกจะเป็นที่น่ายกย่องและสมควรเป็นแบบอย่าง แต่ผลการศึกษาพบว่า ยังมีข้อร้องเรียนของผู้บริโภคทั้งในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ โดยเฉพาะกิจการโทรคมนาคมอยู่เป็นจำนวนมากแสดงให้เห็นว่า แม้จะมีประกาศที่เป็นการป้องกัน ป้องปราบพฤติกรรมอันเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคของผู้ประกอบการแต่ก็ยังปรากฏปัญหาในการใช้บริการของผู้บริโภค ซึ่งบางส่วนของปัญหาก็เกิดจากพฤติกรรมที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคของผู้ประกอบการสะท้อนให้เห็นว่า กระบวนการป้องปรามรวมถึงการลงโทษผู้ประกอบการนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

๓) กสทช. ได้กำหนดกระบวนการรับข้อร้องเรียนจำแนกตามประเภทกิจการ คือ ๑) กิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ดำเนินการโดย สำนักคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (บส.) และ ๒) กิจการโทรคมนาคม ดำเนินการโดย สำนักรับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (รท.) และ ๓) สำนักบริหารข้อมูลกลาง (บก.) หรือเบอร์ ๑๒๐๐ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจัดตามประเภทของภารกิจหน้าที่ของกิจการและรูปแบบการบริหารงานของสำนักงาน กสทช. แต่ยังคงขาดการบูรณาการระหว่างกันในส่วนของการสอบถามและร้องเรียนที่เน้นผู้บริโภคเป็นสำคัญ

๔) ข้อเอาผิดเอาเปรียบบางประเภทในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์นั้น เนื่องจากเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าทำให้การสื่อสารเพื่อการพาณิชย์สามารถส่งผ่านช่องทาง/แพลตฟอร์มที่หลอมรวมกัน เช่น การโฆษณาทางสื่อสังคมออนไลน์ ผ่านสมาร์ตทีวี เป็นต้น ปัญหาที่พบบางประการเมื่อเกิดการเอาเปรียบผู้บริโภคในบริการแบบหลอมรวมดังกล่าว แต่ยังไม่สามารถจัดการปัญหาได้เนื่องจากไม่มีความชัดเจนว่าความผิดดังกล่าวจัดอยู่ในประเภทของกิจการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรือไม่ รวมถึง หากมีเรื่องร้องเรียนแล้ว จะพิจารณาโดยคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งปัจจุบัน พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๓๑ วรรค ๒ กำหนดให้มีคณะอนุกรรมการ ดังกล่าวแยกกัน ๒ ด้าน

๕) ข้อสังเกตเรื่องข้อเอาผิดเอาเปรียบบางประเภทในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ในกิจการโทรคมนาคมนั้น ข้อร้องเรียนบางประการที่พบเป็นลักษณะของการใช้เทคโนโลยีหรือช่องโหว่จากประกาศกำกับและควบคุมเรื่องลักษณะข้อเอาผิดเอาเปรียบผู้ใช้บริการที่ยังไม่ถูกระบุไว้ อาทิ การส่งข้อความโฆษณาที่มาจากระบบเครือข่ายผ่าน แอปพลิเคชันในโทรศัพท์เคลื่อนที่ หรือลักษณะของการคิดค่าบริการบางประเภท อาทิ บริการยืมเงินในระบบโทรศัพท์แบบเติมเงิน ที่มีการหักเงินโดยบวกอัตราค่าบริการการยืมเงินในอัตราที่สูง ซึ่งไม่เข้าเกณฑ์ของข้อจำกัดเรื่องค่าบริการเสียง หรือข้อกำหนดค่าบริการดาต้า การโทรเข้าคอลล์เซนเตอร์ ที่คิดค่าบริการนอกโปรฯ (เพราะเป็นเลขหมาย ๔ หลัก) และบางครั้งผู้ใช้บริการมีข้อสังเกตว่าต้องรอเวลานานเนื่องจากโดนคิดค่าบริการเป็นรายนาทีแถมด้วยการต้อง

พึงโฆษณาในระหว่างการรอสาย ซึ่งเหล่านี้เป็นผลประโยชน์ของผู้ให้บริการแต่ผู้ใช้บริการโดนแฝงคิดค่าบริการโดยไม่จำเป็น

๖) ปัญหาการเอาเปรียบผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในปัจจุบันมีลักษณะที่หลากหลาย และยังไม่ได้รับการกำหนดไว้เป็นลักษณะการเอาเปรียบผู้บริโภคตามประกาศของ กสทช.

ข้อเสนอแนะ

๑) กสทช. ควรรักษาหรือเพิ่มเติมมาตรฐานของความสามารถในการออกประกาศที่เป็นการป้องกันพฤติกรรมอันเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคของผู้ประกอบการซึ่งในปัจจุบันความสามารถดังกล่าวของ กสทช. ทำได้เป็นที่น่าพอใจและควรนำมาเป็นแบบอย่างให้กับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคและการป้องกันป้องปรามผู้ประกอบการที่มีพฤติกรรมเอาเปรียบผู้บริโภคในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน และขยายเครือข่ายการพัฒนาการคุ้มครองผู้บริโภคให้ขยายวงกว้างออกไป

๒) กสทช. ควรเพิ่มศักยภาพทั้งในส่วนการป้องกัน ป้องปราม และกระบวนการลงโทษผู้ประกอบการที่มีพฤติกรรมเอาเปรียบผู้บริโภค โดย กสทช. อาจจะดำเนินการ ๑) เพิ่มทรัพยากรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการป้องปรามและการลงโทษผู้ประกอบการที่มีพฤติกรรมเอาเปรียบผู้บริโภคให้มากขึ้น หรือ ๒) มีการให้หน่วยงานที่ ๓ (Third Party) เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการกระทำผิดของผู้ประกอบการ โดยอาจกำหนดเงินรางวัลนำจับหรือสิ่งจูงใจในรูปแบบต่าง ๆ ที่เหมาะสม หรือ ๓) เพิ่มศักยภาพหน่วยงานของกสทช. ในระดับภูมิภาคให้มีทรัพยากรและอำนาจในการติดตามตรวจสอบลงโทษผู้ประกอบการให้มากขึ้น

๓) กสทช. ควรบูรณาการข้อมูลในการสอบถามและรับข้อร้องเรียนระหว่างหน่วยงานรับข้อร้องเรียนทั้ง ๓ หน่วยงาน มาไว้รวมกันโดยเน้นหลักการให้ “ผู้บริโภคเป็นสำคัญ” มากกว่าการใช้ภาระกิจหน้าที่ของแต่ละกิจการเป็นหลัก เพื่อที่จะได้เป็นศูนย์รวม “ข้อมูลผู้บริโภค” ไว้ที่แห่งเดียว ซึ่งจะประโยชน์ในการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ “ผู้บริโภค” ได้อย่างมีเอกภาพและสะท้อนให้เห็นถึงความเดือดร้อนของผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องทั้งกิจการวิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคม เนื่องจากในปัจจุบันเทคโนโลยีได้ทำให้เกิดการหลอมรวมของกิจการประเภทต่าง ๆ เข้าด้วยกัน หากการดำเนินการยังคงเป็นแบบแยกส่วน โดยไม่เน้นที่ผู้บริโภคเป็นสำคัญ อาจทำให้เกิดความล่าช้า ข้ำซ้อนและไม่ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในการดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภค

๔.๕ ด้านส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

รายงานข้อเท็จจริงหรือข้อสังเกตจากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ของด้านส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยทำการศึกษาประเด็นสำคัญของด้านส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จำนวน ๒ เรื่อง ได้แก่

- หัวข้อที่ ๔.๕.๑ การติดตามผลการดำเนินการด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตามแผนแม่บท ๓ ฉบับ
- หัวข้อที่ ๔.๕.๒ การส่งเสริมและสนับสนุนผู้ประกอบการกิจการบริการชุมชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกองทุนวิจัยและพัฒนาฯ (กทปส.)

๔.๕.๑ การติดตามผลการดำเนินการด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตามแผนแม่บท ๓ ฉบับ

ข้อเท็จจริง

การดำเนินการกิจการของ กสทช. อยู่ภายใต้แผนแม่บท ๓ ฉบับ คือแผนการบริหารคลื่นความถี่ (พ.ศ. ๒๕๕๕) แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙) และแผนแม่บทกิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙) ในการจัดทำแผนแม่บททั้ง ๓ ฉบับ ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ไว้ดังนี้

๑) แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ (พ.ศ. ๒๕๕๕)

ยุทธศาสตร์ที่ ๖ การจัดให้ภาคประชาชนได้ใช้คลื่นความถี่ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ส่งเสริมให้ภาคประชาชนได้ใช้คลื่นความถี่ที่กำหนดให้ใช้ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ โดยเป้าหมายของแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ (พ.ศ. ๒๕๕๕) ข้อ ๓.๖ กำหนดให้มีการจัดให้ภาคประชาชนได้ใช้คลื่นความถี่เพื่อประโยชน์สาธารณะ และไม่แสวงหาผลกำไรในทางธุรกิจในการประกอบกิจการบริการชุมชนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของคลื่นความถี่ในแต่ละพื้นที่ของการอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

๒) แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙)

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ ด้านการบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง มุ่งเน้นการสร้างมาตรการส่งเสริมผู้ประกอบการในการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานในพื้นที่ การให้บริการโทรคมนาคมโดยทั่วถึง ส่งเสริมการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานแก่กลุ่มเป้าหมายซึ่งเป็นผู้ด้อยโอกาสทางสังคมตามที่กำหนดในแผนการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคมให้ได้รับบริการโทรคมนาคมพื้นฐานที่มีคุณภาพและอัตราค่าบริการที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมการให้บริการโทรคมนาคมเพื่อพัฒนาสังคม และเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชนตลอดจนสนับสนุนให้มีการเพิ่มศักยภาพของอุตสาหกรรมการผลิตอุปกรณ์และบริการโทรคมนาคมเพื่อคนพิการและผู้ด้อยโอกาสในสังคม

๓) แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙)

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การส่งเสริมสิทธิเสรีภาพในการสื่อสาร มุ่งเน้นให้เกิดการเข้าถึงหรือรับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึงและเสมอภาค เพื่อไม่ให้ผู้ประกอบการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดขวาง หรือแทรกแซงการเสนอข่าวหรือการแสดงความคิดเห็น หรือเป็นการขัดขวางสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร หรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน

ข้อสังเกต

๑) การดำเนินงานตามแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ (พ.ศ. ๒๕๕๕) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน

๑.๑) กสทช. ได้ออกประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๕ ประกาศดังกล่าวครอบคลุมถึงการให้บริการกระจายเสียง ๓ ประเภท คือ (๑) กิจกรรมบริการสาธารณะ (๒) กิจกรรมบริการชุมชน และ (๓) กิจกรรมทางธุรกิจ

ในปี ๒๕๕๘ กสทช. ได้ใช้ประกาศดังกล่าว ในการออกใบอนุญาตให้ภาคประชาชนให้บริการกระจายเสียงประเภทกิจกรรมบริการชุมชน โดยให้มีระยะเวลา ๑ ปี ในการทดลองประกอบกิจการ และต่ออายุการทดลองประกอบกิจการได้ครั้งละ ๑ ปี ซึ่งการต่อใบอนุญาตเกิดความล่าช้า จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องพบว่า ในการยื่นเอกสารของผู้ประกอบกิจการต้องเผชิญกับปัญหาในการขอต่อใบอนุญาต เกิดจากระบบการตรวจสอบเอกสารของเจ้าหน้าที่ของ กสทช. อาทิ ไม่มีการแจ้งความคืบหน้า ทำให้ผู้ขอต่อใบอนุญาตต้องมาติดตามผลด้วยตนเอง เอกสารหายทำให้ผู้ขอต่อใบอนุญาตบางรายต้องส่งเอกสารมาใหม่ นอกจากนี้ผู้ประกอบกิจการไม่ได้รับความสะดวกในการยื่นเอกสารต้องยื่นที่สำนักงานใหญ่ กสทช. ที่กรุงเทพฯ ทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทาง

ในขณะที่เป้าหมายของแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ ด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชนคือการจัดให้ภาคประชาชนได้ใช้คลื่นความถี่ในการประกอบกิจการบริการชุมชนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของคลื่นความถี่ในแต่ละพื้นที่ของการอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียง ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นคือยังไม่มี การจัดสรรคลื่นความถี่ในแต่ละพื้นที่ให้กับภาคประชาชนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของคลื่นความถี่ในแต่ละพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม

๑.๒) ในส่วนของการจัดสรรคลื่นความถี่ให้ภาคประชาชนได้ใช้ในกิจการโทรทัศน์เป็นการชั่วคราว ในช่วงเวลาที่ยังไม่ได้ประกาศให้ใช้ระบบการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลนั้น ในเบื้องต้น กสทช. ได้กำหนดช่องรายการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลประเภทบริการชุมชน ๑๒ ช่อง (แต่ละเขตบริการ) และได้ร่วมกับสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Union หรือ ITU) ทำการศึกษากรอบและแนวทางการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลประเภทบริการชุมชน หรือ ทีวีชุมชน เพื่อเตรียมความพร้อมหากมีการให้ใบอนุญาตประเภทบริการทีวีชุมชนในอนาคต โดยกรอบการศึกษารวมถึง (๑) กรณีศึกษาบริการทีวีชุมชนในต่างประเทศ (๒) กรอบการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลประเภทบริการชุมชนในประเทศไทย (๓) แนวปฏิบัติและข้อเสนอแนะสำหรับโครงการนำร่องทดลองการให้บริการทีวีชุมชนในประเทศไทย และ (๔) การพัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากร การประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งนี้ถือเป็นความก้าวหน้าอย่างเป็นทางการเพื่อนำไปสู่การเกิดกิจการโทรทัศน์บริการชุมชนในประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม ยังมีความท้าทายที่สำคัญอีกสองประการคือ (๑) เรื่องเทคโนโลยี และคลื่นความถี่ เพราะทีวีชุมชนต้องรอความพร้อมของสัญญาณออกอากาศที่ต้องไปให้ทั่วถึงก่อน ไมเช่นนั้นก็ยังรับชมไม่ได้ ซึ่งขณะนี้ กสทช. กำลังอยู่ในช่วงครึ่งทางของการวางโครงข่ายเหลืออีกครั้งทางในพื้นที่ห่างไกล (๒) เรื่องความพร้อมของตัวชุมชนเอง ทั้งในแง่ของงบประมาณ และอื่นๆ ที่จะทำให้เกิดขึ้นได้จริงและยั่งยืน เป็นไปตามปรัชญา ไม่ถูกครอบงำจากการเมืองจากธุรกิจเหมือนที่เคยมีการวิพากษ์วิจารณ์วิทยุชุมชน

ท้องถิ่น ซึ่งต้องสรุปบทเรียนการพัฒนาเรื่องวิทยุชุมชนมาต่อยอดเรื่องที่วิทยุชุมชน เพื่อให้เดินไปได้ถูกทางมากที่สุด^{๓๔}

๒) การดำเนินงานตามแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน คือการส่งเสริมการพัฒนาผลิตภัณฑ์โทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคมโดยสนับสนุนให้มีการพัฒนานวัตกรรมโทรคมนาคมเพื่อเพิ่มโอกาส ลดช่องว่าง และสนับสนุนคนพิการ และผู้ด้อยโอกาสทางสังคมให้เข้าถึงบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคมและการศึกษา ปี ๒๕๕๘ กสทช. สามารถดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมคือการร่วมกับ ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ หรือเนคเทค และมูลนิธิสากลเพื่อคนพิการจัดตั้ง "ศูนย์ถ่ายทอดการสื่อสารแห่งประเทศไทย" (Thai Telecommunication Relay Service) หรือเรียกสั้น ๆ ว่า ศูนย์ TTRS โดยการติดตั้งตู้ที่เป็นจอคอมพิวเตอร์คล้าย ๆ กับตู้ ATM อยู่ตามสถานที่ราชการที่มีคนไปใช้บริการบ่อย ๆ เช่น โรงพยาบาล สถานีตำรวจ โรงพัก ศาล สำนักงานเขต สถานีขนส่ง เป็นต้น สำหรับผู้ใช้โทรศัพท์ประเภทสมาร์ทโฟน หรือประเภท Tablet ก็สามารถโทรติดต่อใช้บริการได้โดยตรง ในการให้บริการล่ามภาษามือออนไลน์คอยให้บริการแปลภาษามือเป็นภาษาพูด และแปลภาษาพูดเป็นภาษามือ ซึ่งเป็นบริการฟรีให้กับคนพิการทางการพูดและการได้ยิน นับเป็นการพัฒนานวัตกรรมโทรคมนาคมเพื่อเพิ่มโอกาส ลดช่องว่าง และสนับสนุนคนพิการให้เข้าถึงบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นคือ คนพิการทางการพูดและการได้ยินมีโอกาสในการสื่อสารกับผู้อื่นได้มากขึ้นผ่านศูนย์ TTRS

๓) การดำเนินงานตามแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน คือ การทำให้ประชาชนเข้าถึงหรือรับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึงและหลากหลาย ส่งเสริมให้คนพิการ ผู้สูงอายุ และผู้ด้อยโอกาสสามารถเข้าถึง รับรู้และใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารได้อย่างเท่าเทียมกับประชาชนทั่วไป รวมทั้งการกำหนดลักษณะการควบคุม การครองสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเอง หรือโดยบุคคลอื่นซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร หรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน

๓.๑) ประเด็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนพิการให้เข้าถึง หรือรับรู้และใช้ประโยชน์จากรายการของกิจการโทรทัศน์ กสทช. ได้ออกประกาศเรื่อง การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนพิการให้เข้าถึง หรือรับรู้และใช้ประโยชน์จากรายการของกิจการโทรทัศน์ เมื่อวันที่ ๔ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๙ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ กำหนดมาตรการพื้นฐาน มาตรการส่งเสริม การกำกับดูแล และประเมินผล เพื่อให้ผู้ประกอบการกิจการโทรทัศน์ดำเนินการให้คนพิการสามารถเข้าถึง หรือรับรู้และใช้ประโยชน์จากรายการของกิจการโทรทัศน์ได้อย่างเสมอภาคกับบุคคลทั่วไป โดยให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ต้องจัดให้มีบริการล่ามภาษามือไม่น้อยกว่าหกสิบนาทีต่อวัน บริการคำบรรยายแทนเสียงไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบนาทีต่อวัน และบริการเสียงบรรยายภาพไม่น้อยกว่าหกสิบนาทีต่อวัน ผลลัพธ์ของการออกประกาศนี้ทำให้คนพิการทางการได้ยินมีโอกาสได้รับข้อมูลข่าวสารมากขึ้น

๓.๒) ประเด็นการครองสิทธิข้ามสื่อ กสทช. ได้ออกประกาศเรื่อง การกำหนดลักษณะและมาตรการกำกับดูแลการควบคุมกิจการ การถือหุ้นไขว้ และการครอบงำกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม

^{๓๔} มอจนาคตและข้อหาท้ายที่วีบริการชุมชนกับ “สุภิญญา กลางณรงค์”. <http://www.citizenthaipbs.net/node/๗๑๘๔> , สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๙

๒๕๕๘ กำหนดลักษณะและมาตรการกำกับดูแลการควบรวมกิจการ การถือหุ้นไขว้ และการครอบงำกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาด ลด หรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ หรือขัดขวางเสรีภาพในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร หรือป้องกันการได้รับข้อมูลที่หลากหลายของประชาชน ผลลัพธ์ที่เกิดจากประกาศดังกล่าวเป็นผลดีต่อเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน

ข้อเสนอแนะ

๑) กสทช. ควรมีแผนดำเนินการนำไปสู่การปฏิบัติ โดยจัดให้ภาคประชาชนได้ใช้คลื่นความถี่ประเภทบริการชุมชนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของคลื่นความถี่ในแต่ละพื้นที่ของการอนุญาตประกอบกิจการอย่างเป็นรูปธรรม

๑.๑) กสทช. ต้องจัดทำแผนดำเนินการ (Road Map) เพื่อการวางแผนในการจัดสรรคลื่นความถี่ในการให้บริการชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีรายละเอียด อาทิ การแบ่งเขต (Region) เพื่อการออกอากาศของทีวีชุมชนที่ครอบคลุมตามพื้นที่ในประเทศที่มีลักษณะทางด้านภูมิประชากรศาสตร์ที่มีความคล้ายคลึงกัน และการจัดสรรคลื่นความถี่ควรคำนึงถึงการประหยัดค่าใช้จ่ายและการจัดสรรการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๒) กสทช. ควรจัดทำโครงการนำร่อง (Pilot Project) เกี่ยวกับการทดสอบการออกอากาศเพื่อให้บริการทีวีชุมชน โดยการกำหนดพื้นที่ที่จะออกอากาศ แล้วทดสอบผลที่ได้รับเพื่อนำมาเป็นรูปแบบ (Model) ในการวางแผนกำหนดสถานีทีวีชุมชนในเขตพื้นที่อื่น ๆ ต่อไป

๒) กสทช. ควรจัดทำแผนดำเนินการเกี่ยวกับวิทยุชุมชน และทีวีชุมชนระยะสั้นและระยะยาวในช่วงระยะเวลา ๓ - ๕ ปี พร้อมทั้งกำหนดแหล่งที่มาของเงินทุนและวงเงินสนับสนุนในการดำเนินการให้ชัดเจน เช่น การส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย การจัดสรรพัฒนาเทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวกที่แยกตามประเภทของผู้ด้อยโอกาส คือ คนพิการ ผู้สูงอายุ และผู้ด้อยโอกาส เพื่อเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามวัตถุประสงค์ของกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ

๓) ในการพัฒนาทีวีชุมชน กสทช. ต้องมีแผนการเตรียมความพร้อมของทีวีชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม โดยกำหนดหลักเกณฑ์ คุณสมบัติและวิธีการคัดเลือกผู้ประกอบการในการออกอากาศ (TV Operator) ผู้ประกอบการทางด้านเนื้อหาของรายการ (Content Provider) พร้อมทั้งเงินทุนสนับสนุนเพื่อให้ทีวีชุมชนนำเสนอปัญหาชุมชนที่เหมาะสมกับวิถีชุมชน สร้างนักสื่อสารชุมชน เปิดพื้นที่ให้ผู้ด้อยโอกาส ป้องกันมิให้ทีวีชุมชนกลายเป็นเครื่องมือทางการเมือง

๔) กสทช. ควรเพิ่มจุดให้บริการหรือกระจายอำนาจการยื่นใบอนุญาตสู่ภูมิภาค เพื่ออำนวยความสะดวกและประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงในต่างจังหวัด

๔.๕.๒ การส่งเสริมและสนับสนุนผู้ประกอบการบริการชุมชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกองทุนวิจัยและพัฒนาฯ (กทปส.)

ข้อเท็จจริง

กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และนโยบาย ที่เกี่ยวข้องกักองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ (กทปส.) ได้แก่

๑) พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.๒๕๕๓

๒) ประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการใช้จ่ายเงิน การติดตามและการประเมินผลเงินกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ณ วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๗)

๓) นโยบายและยุทธศาสตร์กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ (พ.ศ.๒๕๕๗ - ๒๕๕๙)

๔) แผนยุทธศาสตร์การจัดสรรเงินกองทุน สำหรับโครงการประเภทที่ ๒ กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ ประจำปี ๒๕๕๘

ข้อสังเกต

๑) โครงการที่ได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนฯ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมชุมชนและสนับสนุนผู้ประกอบการบริการชุมชนอยู่ในสัดส่วนที่ค่อนข้างน้อย: ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ มีการจัดสรรเงินของกองทุนฯ เพื่อประโยชน์สาธารณะ ประเภทที่ ๑^๕ เป็นครั้งแรก จำนวน ๑๐ โครงการ ในจำนวนนี้มีโครงการที่เกี่ยวกับเด็ก คนพิการ และผู้สูงอายุ ที่เสนอโดยมหาวิทยาลัยและมูลนิธิ จำนวน ๒ โครงการ คิดเป็นร้อยละ ๒๐ ของจำนวนโครงการที่ได้รับการจัดสรรเงินจากกองทุนฯ แต่ในจำนวนนี้ไม่มีชุมชนหรือผู้ประกอบการบริการชุมชน ได้รับการจัดสรรเงินจากกองทุนฯ

ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ มีการจัดสรรเงินของกองทุนฯ เพื่อประโยชน์สาธารณะ ประเภทที่ ๑ จำนวน ๓๓ โครงการ ในจำนวนนี้มีโครงการที่เกี่ยวกับคนพิการ และผู้สูงอายุ ที่เสนอโดยมหาวิทยาลัย จำนวน ๒ โครงการ คิดเป็นร้อยละ ๖ ของจำนวนโครงการที่ได้รับการจัดสรรเงินจากกองทุนฯ แต่ในจำนวนนี้ไม่มีชุมชน หรือผู้ประกอบการบริการชุมชน ได้รับการจัดสรรเงินจากกองทุนฯ

ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ คณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ประกาศกำหนดโครงการประเภทที่ ๒^๖ ครั้งที่ ๑ จำนวน ๓๙ โครงการ ซึ่งมีการจัดสรรเงินอย่างชัดเจนสำหรับโครงการต่างๆ ที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕๒ (๑) (๒) (๓) และ (๔) จำนวน ๑๐ ๒๑ ๕ และ ๓ โครงการ ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ในจำนวนโครงการทั้งหมด มีการประกาศกำหนดโครงการสำหรับผู้ประกอบการโทรทัศน์ประเภทบริการชุมชน ๑ โครงการ เท่านั้น คือ โครงการส่งเสริมการพัฒนาด้านแบบสถานีโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล (Digital)

^๕ โครงการที่เกิดจากผู้สิทธิขอรับการส่งเสริมและสนับสนุนเงินจากกองทุนฯ ที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕๒ (๑) (๒) (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติ

^๖ โครงการที่คณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ประกาศกำหนดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ ตามมาตรา ๕๒ (๑) (๒) (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติ

ประเภทบริการชุมชน และไม่มีการประกาศโครงการสำหรับผู้ประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงประเภทบริการชุมชน

๒) ระเบียบการยื่นขอรับการส่งเสริมและสนับสนุนเงินจากกองทุนมีความซับซ้อน: อีกทั้งไม่มีบุคลากรในท้องถิ่นที่สามารถให้คำแนะนำเรื่องนี้ เนื่องจากต้องใช้เอกสารจำนวนมาก (ตามประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์ฯ ข้อ ๙.๓) ซึ่งเอกสารบางอย่างต้องดาวน์โหลดจากเว็บไซต์ของ กสทช. ส่งผลให้ผู้ได้รับการจัดสรรเงินจากกองทุนฯ ส่วนใหญ่เป็นสถาบันการศึกษา ที่มีความคุ้นชินกับวิธีการเขียนข้อเสนองานวิจัย การกรอกแบบฟอร์มเอกสารทางวิชาการ และมีอุปกรณ์อำนวยความสะดวกในการกรอกเอกสารออนไลน์ เช่น คอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต เป็นต้น

นโยบายของกองทุนฯ ไม่ชัดเจนว่าต้องการจะให้เงินสนับสนุนด้านใดเป็นพิเศษ ทำให้หน่วยงานที่มีความพร้อมมากกว่ามักได้รับการอุดหนุน ส่วนภาคประชาสังคม ซึ่งถนัดในการทำงานเชิงปฏิบัติ จึงไม่สามารถเขียนข้อเสนองานวิจัยที่เข้ามาตรฐานของ กสทช. จนนำไปสู่การได้รับการพิจารณา

๓) ข้อจำกัดด้านคุณสมบัติของผู้มีสิทธิขอรับการส่งเสริมและสนับสนุนเงินจากกองทุน ด้านการส่งเสริมชุมชนและสนับสนุนผู้ประกอบการบริการชุมชน: ผู้มีสิทธิขอรับการส่งเสริมและสนับสนุนเงินจากกองทุน ด้านการส่งเสริมชุมชนและสนับสนุนผู้ประกอบการบริการชุมชน ต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียง หรือกิจการโทรทัศน์ประเภทบริการชุมชน (ตามประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์ฯ ข้อ ๘.๒) ส่งผลให้ผู้ประกอบการกระจายเสียงประเภทบริการชุมชนในปัจจุบันขาดคุณสมบัติที่จะขอรับการส่งเสริมและสนับสนุนเงินจากกองทุนฯ เพราะได้รับเพียงใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการประเภทบริการชุมชนเท่านั้น เนื่องจาก กสทช. ยังไม่มีแผนการคืนคลื่นความถี่และการจัดสรรคลื่นความถี่สำหรับกิจการกระจายเสียงประเภทบริการชุมชน ตามแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ (พ.ศ. ๒๕๕๕)

๔) คณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ใช้เวลาในการพิจารณาตัดสินมอบเงินทุนแก่โครงการต่าง ๆ ค่อนข้างนาน: ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ใช้ระยะเวลาในกระบวนการพิจารณา จนถึงประกาศผลนานเกือบ ๖ เดือนหรือ ๑๘๐ วัน และในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ มีการขยายเวลาจากกำหนดการเดิม ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ ไปถึง ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ และในที่สุด สำนักงาน กสทช. ได้จัดพิธีมอบทุนแก่ผู้ที่ได้รับการจัดสรรเงินจากกองทุนฯ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๘ ส่งผลให้บางโครงการไม่สามารถรอได้ต้องไปหาแหล่งเงินอื่นทดแทน

สำหรับกระบวนการขอรับการจัดสรรเงินจากกองทุนฯ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้เริ่มขึ้นเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ เมื่อคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ได้ประกาศกำหนดเวลาลงทะเบียนขอรับการส่งเสริมและสนับสนุนเงินจากกองทุนฯ สำหรับโครงการประเภทที่ ๒ ประจำปี ๒๕๕๘ (ครั้งที่ ๑) ระหว่างวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ - ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๘ และยื่นเอกสารภายในวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๘

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะซึ่งครอบคลุมการปรับปรุงกฎหมาย การบริหารกองทุน และการจัดสรรกองทุน มีดังนี้

๑) ควรมีนโยบายที่ชัดเจนเพื่อสนับสนุนการจัดสรรกองทุนให้กลุ่มต่าง ๆ เช่น ผู้อาวุโส ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ เป็นต้น แต่ละกลุ่มคิดเป็นสัดส่วนร้อยละเท่าไร และควรกำหนดวัตถุประสงค์และขอบเขตในการพิจารณาให้ทุนในแต่ละรอบให้ชัดเจนว่าจะจัดสรรเงินของกองทุนฯ ในเรื่องอะไรที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของประเทศ โดยเชิญผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมาให้ความคิดเห็น เพื่อสร้างโอกาสให้ทุกกลุ่มเป้าหมาย

เข้าถึงกองทุนฯ อย่างเท่าเทียมกันตามเจตนารมณ์ที่ตั้งใจไว้ หากมีการประกาศก่อนทำการคัดสรรโครงการ ๑ ปี จะช่วยให้การยื่นขอทุนเป็นไปอย่างมีระบบมากขึ้น

๒) ในแง่ของกระบวนการบริหารโครงการกสทช. ควรมุ่งเน้นให้มีการมีส่วนร่วมกับตัวแทนจากองค์กร หรือผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ เช่น ด้านวิชาชีพสื่อกระจายเสียงด้านวิชาชีพสื่อโทรทัศน์ ด้านโทรคมนาคม ด้านการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นต้น เพื่อประเมินผลและสรุปการดำเนินงานที่ผ่านมาเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการออกแบบกระบวนการและวิธีการพิจารณาจัดสรรและการยื่นขอรับการส่งเสริมและสนับสนุนเงินจากกองทุนประจำปี ให้สอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริง และตอบสนองความต้องการของทั้งองค์กรกำกับดูแลและผู้จัดทำโครงการ

๓) ควรฝึกอบรมให้บุคลากรของ กสทช. ในแต่ละสำนักงานภูมิภาคให้มีความรู้ความสามารถในการให้คำแนะนำแก่ชุมชนเพื่อจะให้คำแนะนำหรือช่วยเหลือได้ตรงจุด โดยเฉพาะข้อมูลและระเบียบต่าง ๆ ในการยื่นขอทุน เช่น คุณสมบัติของผู้มีสิทธิขอรับทุน เอกสาร หลักฐาน วิธีการเขียนโครงการ การกรอกแบบฟอร์มต่าง ๆ และวิธีการนำส่งเอกสาร เป็นต้น เพื่อให้ชุมชนมีศักยภาพมากพอที่จะมีสิทธิขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนฯ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

๔) ควรมีการเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะ โดยจัดทำระบบติดตามออนไลน์ เพื่อตรวจสอบสถานะและความก้าวหน้าของโครงการ รวมถึงสามารถเก็บเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ไว้ในระบบ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเข้ามาเรียกใช้ข้อมูลได้

บทที่ ๕

**ความเห็นของคณะกรรมการการติดตามและ
ประเมินผลการปฏิบัติงาน (กตป.)**

บทที่ ๕

ความเห็นของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน (กตป.)

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ มาตรา ๗๓ (๓) กำหนดให้ กตป. ให้ความเห็นเกี่ยวกับรายงานประจำปี ที่ กสทช. ได้จัดทำขึ้นตามมาตรา ๗๖ ซึ่งกำหนดให้ กสทช. จัดทำรายงานในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่สิ้นบัญชี ขณะที่รายงานติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน ตามมาตรา ๗๓ กำหนดให้จัดทำรายงานภายในเก้าสิบวันนับแต่สิ้นปีบัญชี

ดังนั้นการแสดงความเห็นต่อรายงานผลการปฏิบัติงาน กสทช. ประจำปี ๒๕๕๘ ของ กตป. นี้ เป็นความเห็นตามที่ปรากฏใน (ร่าง) รายงานผลการปฏิบัติงาน กสทช. ประจำปี ๒๕๕๘ ฉบับวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๙ (ผ่านการพิจารณาจากที่ประชุม กสทช. ครั้งที่ ๒/๒๕๕๙) ทั้งนี้คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานได้รับ (ร่าง) รายงานผลการปฏิบัติงาน กสทช. ประจำปี ๒๕๕๘ ดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๙

โดยดำเนินการพิจารณาความครบถ้วนของเนื้อหาที่ระบุไว้จำนวน ๘ ข้อตามมาตรา ๗๖ พร้อมทั้งให้ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ ตามเนื้อหาของรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีดังต่อไปนี้

- (๑) ผลงานของ กสทช. ในปีที่ผ่านมาแล้วเมื่อเปรียบเทียบกับแผนงานหรือโครงการที่กำหนดไว้
- (๒) แผนงาน โครงการ และแผนงบประมาณสำหรับปีถัดไป
- (๓) งบการเงินและรายงานของผู้สอบบัญชี รายงานการตรวจสอบภายใน
- (๔) ปัญหาและอุปสรรคในการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมประเภทต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อประชาชน
- (๕) คุณภาพและอัตราค่าบริการโทรคมนาคมประเภทต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อประชาชน
- (๖) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภค
- (๗) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกองทุนตามมาตรา ๕๒
- (๘) รายงานเกี่ยวกับสภาพการแข่งขันของตลาดในการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมประเภทต่าง ๆ รวมทั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการกระทำอันมีลักษณะเป็นการครอบงำกิจการทั้งทางตรงและทางอ้อมที่มีผลกระทบกับประโยชน์ของรัฐและประชาชน

จากการศึกษา (ร่าง) รายงานผลการปฏิบัติงาน กสทช. ประจำปี ๒๕๕๘ ดังกล่าว กตป. มีความเห็นดังต่อไปนี้

๕.๑ ความครบถ้วนของเนื้อหาในร่างรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของ กสทช. ปี ๒๕๕๘ ตาม
มาตรา ๗๖

มาตรา ๗๖	ความครบถ้วนของเนื้อหา
(๑) ผลงานของ กสทช. ในปีที่ผ่านมาแล้วเมื่อเปรียบเทียบกับแผนงานหรือโครงการที่กำหนดไว้	มีการรายงาน แต่ไม่ครบถ้วนตามข้อกำหนด - กสทช. ได้รายงานกิจกรรมและโครงการที่ได้ปฏิบัติจริงในปี ๒๕๕๘ โดยไม่ได้เปรียบเทียบกับแผนงานหรือโครงการที่กำหนดไว้ ในเชิงเปรียบเทียบกับระยะเวลาและผลสัมฤทธิ์ที่กำหนด จึงไม่สามารถทราบว่าผลการปฏิบัติงานที่ได้รายงานนั้น เป็นไปตามเป้าหมายที่ได้วางไว้หรือไม่อย่างไร - ในรายงานประจำปีก่อน (๒๕๕๗) กสทช. ได้กำหนดหัวข้อโครงการและวงเงินงบประมาณ ตามแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงาน กสทช. ๒๕๕๗ - ๒๕๕๙ ประจำปี ๒๕๕๘ ไว้ทั้งที่เป็นโครงการที่ต้องผูกพันงบประมาณข้ามปีและโครงการใหม่ แต่ กสทช. ไม่ได้นำสิ่งที่กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าว มาเป็นข้อกำหนดในการประเมินผลการปฏิบัติงานในปี
(๒) แผนงาน โครงการ และแผนงบประมาณสำหรับปีถัดไป	มีการรายงาน แต่ไม่ครบถ้วนตามข้อกำหนด - สำหรับการรายงานแผนงานและโครงการนั้น กสทช. รายงานเฉพาะหัวข้อโครงการและวงเงินงบประมาณ ที่จะใช้สำหรับโครงการที่ผูกพันงบประมาณข้ามปี และโครงการใหม่ ภายใต้อายุทธศาสตร์ ที่กำหนดในแผนยุทธศาสตร์ สำนักงาน กสทช. พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๕๙ โดยไม่พบแผนการดำเนินโครงการภายใต้อายุทธศาสตร์ทั้ง ๔ นี้ รวมทั้งไม่พบแนวทางในการดำเนินยุทธศาสตร์ของแผนแม่บทแต่ละแผน และแผนงาน โครงการ ที่ กสทช. ได้รายงานไว้ในรายงานประจำปี ๒๕๕๗ ไม่ได้นำไปใช้เป็นข้อกำหนดหรือใช้ในการรายงานเชิงเปรียบเทียบใด ๆ ในรายงานประจำปีฉบับนี้ - กสทช. ไม่ได้รายงานแผนงานและโครงการที่เกี่ยวกับการบริหาร สำนักงาน กสทช. และการประชาสัมพันธ์ สำหรับปี ๒๕๕๙ ซึ่งในปี ๒๕๕๘ นั้นได้เบิกจ่ายงบประมาณในส่วนนี้ในสัดส่วนมากที่สุดถึงร้อยละ ๖๘ - สำหรับแผนงบประมาณนั้น กสทช. รายงานเฉพาะงบประมาณรายจ่าย โดยไม่ได้แสดงงบประมาณรายได้ ซึ่งไม่ครบถ้วนตามกรอบของการจัดทำงบประมาณ

[ดูข้อเสนอแนะใน ๕.๑(๒)]

- (๓) งบการเงินและรายงานของผู้สอบบัญชี รายงานการตรวจสอบภายใน
- มีการรายงาน แต่ไม่ครบถ้วนตามข้อกำหนด**
- รายงานงบการเงิน ประจำปี ๒๕๕๘ ประกอบด้วยงบแสดงฐานะทางการเงิน งบกำไรขาดทุนเบ็ดเสร็จ งบแสดงการเปลี่ยนแปลงในส่วนทุน และงบกระแสเงินสด เปรียบเทียบกับปี ๒๕๕๗ รวมทั้งมีหมายเหตุประกอบงบการเงินที่แสดงนโยบายการบัญชี และรายละเอียดเพิ่มเติมของรายการต่าง ๆ ในงบการเงิน แต่ไม่มีรายงานของผู้สอบบัญชี ซึ่งไม่ครบถ้วนตามข้อกำหนด
 - สำหรับตัวเลขของปี ๒๕๕๗ ที่ กสทช. ได้นำมาเปรียบเทียบกับรายงานประจำปี ๒๕๕๘ นี้ ไม่ตรงกับตัวเลขของงบการเงินที่แสดงในรายงานประจำปี ๒๕๕๗ โดยไม่ได้แสดงหมายเหตุใดๆ
 - มีรายงานการตรวจสอบภายใน ประจำปี ๒๕๕๘ ที่คณะกรรมการตรวจสอบภายใน ได้ให้ความเห็น
- (๔) ปัญหาและอุปสรรคในการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมประเภทต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อประชาชน
- มีการรายงานตามข้อกำหนด แต่มีข้อสังเกต**
- กสทช. ได้รายงานปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับ ๑) การสร้างท่อร้อยสายใต้ดินในเขตกรุงเทพมหานคร และ ๒) การสร้างท่อร้อยสายกับโครงสร้างพื้นฐานของหน่วยงานของรัฐ
- * ข้อสังเกต** ไม่พบคำอธิบายของ กสทช. อย่างชัดเจนเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม นอกจากการรายงานว่าเนื่องจากกรุงเทพมหานครไม่อนุญาตให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนสร้างท่อร้อยสายลงดินตามที่สำนักงาน กสทช. ได้ประสานไป ซึ่งตามปกติกรุงเทพมหานครจะพิจารณาอนุญาตให้เฉพาะหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่ดูแลด้านสาธารณูปโภคเท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดของกรุงเทพมหานครที่ต้องยึดถือปฏิบัติ และหลังจาก กสทช. ได้รับการปฏิเสธจากกรุงเทพมหานคร สำนักงาน กสทช. ได้จัดทำหนังสือแจ้งบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท. จำกัด (มหาชน) เมื่อต้นปี ๒๕๕๘ โดยมอบหมายให้รัฐวิสาหกิจสร้างท่อร้อยสายเพื่อให้บริการแก่ผู้ประกอบการเอกชนแล้ว
- (๕) คุณภาพและอัตราค่าบริการโทรคมนาคมประเภทต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อประชาชน
- มีการรายงาน แต่ไม่ครบถ้วนตามข้อกำหนด**
- กสทช. ได้รายงานการตรวจสอบคุณภาพการให้บริการประเภทเสียงของผู้ให้บริการ ยกเว้นผู้ให้บริการที่แสดงใน

ตารางบริการประเภทเสียงของผู้ให้บริการที่ กสทช. ไม่ได้
รายงานการตรวจสอบคุณภาพ

บริการ	ผู้ให้บริการที่ สำนักงาน กสทช. ไม่ได้รายงาน การตรวจสอบคุณภาพ
บริการโทรศัพท์ประจำที่	บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) บริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) บริษัท ซุปเปอร์ บรอดแบนด์ เน็ตเวอร์ค จำกัด บริษัท วิน วิน เน็ต คอร์ปอเรชั่น
โทรศัพท์ระหว่าง ประเทศ	บริษัท เอไอเอ็น โกลบอลคอม จำกัด บริษัท ทู อินเตอร์เนชั่นแนล คอมมิวนิเคชั่น จำกัด บริษัท ดีแทค ไตรเน็ต จำกัด บริษัท ทริปเปิลที โกลบอล เน็ต จำกัด (มหาชน)
โทรศัพท์เคลื่อนที่	บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท ลีอิกซ์เลย์ จำกัด (มหาชน) บริษัท สามารถ ไอ-โมบาย จำกัด บริษัท ไอซีซี เทคโนโลยี จำกัด บริษัท เอ็ม คอนซัลท์ เอเชีย จำกัด บริษัท ๑๖๘ คอมมิวนิเคชั่น จำกัด บริษัท ทูม ทอล์ค (ประเทศไทย) จำกัด บริษัท เรย์ล มูฟ จำกัด

- กสทช. ได้รายงานการตรวจสอบคุณภาพ บริการโทรศัพท์
ทางไกลผ่านดาวเทียมของ บริษัท เอเชียส รีเยนแนล เซอร์วิส
จำกัด ซึ่งรับใบอนุญาตโทรคมนาคมแบบที่ ๑ สำหรับบริการ
โทรศัพท์ระหว่างประเทศ (ICC) ซึ่งมีผู้รับใบอนุญาตแบบ
เดียวกันจำนวน ๓๕ ราย โดย กสทช. ได้รายการการ
ตรวจสอบบริการของบริษัทดังกล่าวเพียงรายเดียว
- กสทช. ได้รายงานอัตราค่าบริการโทรศัพท์ประจำที่รวมทั้ง
รายการส่งเสริมการขายของผู้ให้บริการหลักเพียง ๒ ราย คือ
บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) กับ บริษัท ทรูคอร์ปอเรชั่น
จำกัด (มหาชน)
- สำหรับบริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศ กสทช. ได้รายงาน
ผู้ให้บริการทั้ง ๖ รายได้แก่ ๑) บริษัท กสท โทรคมนาคม
จำกัด (มหาชน) ๒) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ๓) บริษัท
ดีแทค ไตรเน็ต จำกัด ๔) บริษัท เอไอเอ็น โกลบอลคอม
จำกัด ๕) บริษัท ทู อินเตอร์เนชั่นแนล คอมมิวนิเคชั่น
จำกัด และ ๖) บริษัท ทริปเปิลที โกลบอลเน็ต จำกัด ได้คิด
ค่าบริการด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งใน ๔ วิธี แต่ไม่ได้ให้
รายละเอียดของอัตราค่าบริการ
- สำหรับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ กสทช. ได้จัดกลุ่ม

ผู้ให้บริการที่มีทั้งสิ้น ๑๗ ราย ออกเป็น ๗ กลุ่ม ประกอบด้วย ๑) กลุ่มบริษัท AIS ๒) กลุ่มบริษัท DTAC ๓) กลุ่มบริษัท TRUE ๔) TOT ๕) ผู้ให้บริการ MVNO บนโครงข่าย TOT ๖) CAT และ ๗) ผู้ให้บริการ MVNO บนเครือข่ายของ CAT และได้รายงานอัตราค่าบริการเฉลี่ยของทั้งบริการเสียงและบริการที่ไม่ใช่เสียงของ ๓ กลุ่ม ได้แก่ AIS, DTAC และ TRUE แต่สำหรับอีก ๔ กลุ่มนั้น ไม่มีการรายงานอัตราค่าบริการ

- สำหรับ โทรศัพท์เคลื่อนที่บนย่านความถี่ ๒,๑๐๐ เมกะเฮิร์ตซ์ ซึ่งมีผู้รับใบอนุญาตจำนวน ๓ ราย ได้แก่ ๑) บริษัทแอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ตเวิร์ค จำกัด ๒) บริษัท ทรู มูฟ เอช ยูนิเวอร์แซล คอมมิวนิเคชั่น จำกัด และ ๓) บริษัท ดีแทค ไตรเน็ต จำกัด นั้น กสทช. ได้รายงานอัตราค่าบริการเสียงและข้อมูลว่าอยู่ในเป็นช่วงเท่าใดถึงเท่าใด แต่ไม่มีอัตราค่าบริการของแต่ละราย
- สำหรับบริการโรมมิ่งนั้น กสทช. ได้รายงานอัตราค่าโทรภายในประเทศ ค่าโทรกลับประเทศไทย ค่าโทรไปประเทศที่สาม ค่ารับสาย ค่าส่งข้อความ ค่าบริการข้อมูล โดยรวบรวมจากอัตราค่าบริการโรมมิ่งของผู้ประกอบการหลักจำนวน ๓ ราย ได้แก่ กลุ่ม AIS กลุ่ม DTAC และกลุ่ม TRUE และแสดงค่าเฉลี่ย โดยไม่แสดงอัตราค่าบริการของผู้ให้บริการแต่ละราย

(๖) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภค

มีการรายงาน แต่ไม่ครบถ้วนตามข้อกำหนด

- สำหรับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กสทช. ได้รายงานในเชิงสถิติเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ของผู้บริโภคที่รับเข้ามาผ่านศูนย์ Call Center ๑๒๐๐ โดยจัดกลุ่มเรื่องที่เข้ามาใน ๒ มิติ คือมิติประเด็นเนื้อหาต่าง ๆ กับมิติประเภทบริการ โดยได้แสดงสัดส่วนเรื่องที่ดำเนินการแล้วเสร็จและสัดส่วนเรื่องที่อยู่ระหว่างดำเนินการในมิติประเภทบริการเพียงมิติเดียว ส่วนสัดส่วนของเรื่องที่เข้ามาในมิติประเด็นเนื้อหานั้น ไม่มีการรายงาน อย่างไรก็ตาม กสทช. ไม่ได้ให้คำบรรยายเกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภค
- สำหรับกิจการโทรคมนาคมนั้น กสทช. ได้รายงานในเชิงสถิติเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ของผู้บริโภคที่รับเข้ามาผ่านศูนย์ Call Center ๑๒๐๐ โดยจัดกลุ่มเรื่องที่เข้ามาในมิติประเภท

บริการ และแสดงสัดส่วนเรื่องที่ทำเนิการแล้วเสร็จและ สัดส่วนของเรื่องที่อยู่ระหว่างดำเนินการในมิติประเภทบริการ นี้ อย่างไรก็ตาม กสทช. ไม่ได้ให้คำบรรยายเกี่ยวกับ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ของผู้บริโภค

(๗) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล
ของกองทุนตามมาตรา ๕๒

มีการรายงาน ตามข้อกำหนด

* กสทช. ได้รายงานประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกองทุน
ตามมาตรา ๕๒ ตามข้อกำหนด ดังนี้

- ฐานะการเงินในปี ๒๕๕๘ และการประเมินความมั่นคง
ทางการเงิน
- ภาพรวมการเบิกจ่ายเงินกองทุนในปี ๒๕๕๘
- สำหรับโครงการประเภทที่ ๑ แสดงจำนวนเงินรวมและ
จำนวนโครงการรวม ที่ได้จัดสรรสำหรับกิจการกระจาย
เสียงและกิจการโทรทัศน์ และจำนวนเงินรวมและ
จำนวนโครงการรวม ที่ได้จัดสรรสำหรับกิจการ
โทรคมนาคม รวมทั้งจำนวนเงินและสัดส่วนของเงินที่ได้
เบิกจ่าย และจำนวนโครงการที่แล้วเสร็จในปี ๒๕๕๖
และ ๒๕๕๗
- สำหรับโครงการประเภทที่ ๒ แสดงจำนวนเงินรวมและ
จำนวนโครงการรวมที่ได้จัดสรรให้กับโครงการที่มีความ
พร้อม รวมทั้งจำนวนเงินและสัดส่วนของเงินที่ได้
เบิกจ่าย และจำนวนโครงการที่แล้วเสร็จในปี ๒๕๕๖
และ ๒๕๕๗
- แสดงจำนวนคูปองที่แจกให้ประชาชนไปและสัดส่วนต่อ
จำนวนเป้าหมายจนถึงสิ้นปี ๒๕๕๘ จำนวนคูปองที่
ประชาชนนำมาแลกและสัดส่วนต่อคูปองที่แจกไปแล้ว
ทั้งหมด
- แสดงจำนวนเงินที่ให้กระทรวงการคลังยืม
- แสดงจำนวนผู้สนใจเข้าร่วมโครงการสัมมนากลุ่มย่อย
เพื่อระดมความคิดเห็นในการจัดทำยุทธศาสตร์ การ
จัดสรรเงินกองทุนสำหรับโครงการประเภทที่ ๒
- รายงานว่าได้มีการประชุมชี้แจงแนวทางการติดตามและ
ประเมินผลโครงการประเภทที่ ๑
- รายงานว่าได้มีการจัดพิมพ์หนังสือเผยเกี่ยวกับโครงการ
ประเภทที่ ๑ ประจำปี ๒๕๕๖ -๒๕๕๗
- รายงานผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล

- ด้วยความก้าวหน้าของกองทุนตามตัวชี้วัดที่กำหนดตาม แผนยุทธศาสตร์สำหรับวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕๒ (๑) (๒) (๓) (๔) และ (๕) รวมทั้งตามตัวชี้วัดที่กำหนด สำหรับการบริหารจัดการกองทุน
- รายงานปัญหาและอุปสรรคในการจัดสรรเงินกองทุน ด้านนโยบายและการจัดสรร ด้านการบริหารจัดการเงิน ด้านการติดตามและประเมินผลโครงการ
 - รายงานผลกระทบต่อประเทศชาติในมิติ การพัฒนา เศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม การพัฒนาบุคลากร การ สนับสนุนการดำเนินงานของรัฐ
- (๘) แสดงรายงานเกี่ยวกับสภาพ **มีการรายงาน ตามข้อกำหนด**
การแข่งขันของตลาดในการ
ประกอบกิจการกระจายเสียง
กิจการโทรทัศน์ และกิจการ
โทรคมนาคมประเภทต่าง ๆ
รวมทั้งการกระทำอันมีลักษณะ
เป็นการครอบงำกิจการทั้ง
ทางตรงและทางอ้อมที่มี
ผลกระทบต่อประโยชน์ของรัฐและ
ประชาชน
- * กสทช. ได้รายงาน ภายใต้หัวข้อในสารบัญดังนี้
- สภาพตลาดและการแข่งขันในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม
 - ข้อสังเกตเกี่ยวกับการกระทำอันมีลักษณะเป็นการ ครอบงำกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคม
 - คุณภาพการให้บริการและอัตราค่าบริการโทรคมนาคม ประเภทต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อประชาชน
 - แนวโน้มอุตสาหกรรมกระจายเสียง อุตสาหกรรม โทรทัศน์ และอุตสาหกรรมโทรคมนาคม ปี ๒๕๕๙

๕.๒ ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะต่อความครบถ้วนของเนื้อหาในร่างรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของ กสทช. ปี ๒๕๕๘

(๑) มาตรา ๗๖ (๑) ผลงานของ กสทช. ในปีที่ผ่านมาแล้วเมื่อเปรียบเทียบกับแผนงานหรือโครงการที่กำหนดไว้

๒๕๕๖ - ๒๕๕๗

ปี ๒๕๕๖ กตป. ได้เสนอแนะให้เปรียบเทียบผลงานกับโครงการที่กำหนดไว้ แต่ในปี ๒๕๕๗ ยังไม่มีการดำเนินการตามข้อเสนอแนะ ซึ่ง กตป. ได้ยืนยันในข้อเสนอแนะเดิม

๒๕๕๘

ยังไม่มีการดำเนินการตามข้อเสนอของ กตป. ตามที่ได้อธิบายไว้ใน ๕.๑ (๑) **ข้อเสนอแนะ**

- * แสดงแผนงานหรือโครงการ ที่ประกอบด้วยเป้าหมายของความสำเร็จและตัวชี้วัด ที่กำหนดไว้สำหรับการดำเนินงานในปีที่ประเมิน
 - * แสดงผลงานหรือความสำเร็จของโครงการที่ได้ดำเนินการจริง เปรียบเทียบกับเป้าหมายของความสำเร็จที่กำหนดตามข้อ ๑)
 - * ชี้แจงเกี่ยวกับการดำเนินโครงการที่ไม่ได้กำหนดไว้ในข้อ ๑) พร้อมด้วยการเชื่อมโยงผลสัมฤทธิ์กับองค์ประกอบต่าง ๆ ในแผนแม่บท และ/หรือ แผนยุทธศาสตร์ สำนักงาน กสทช.
- ๒๕๕๗-๒๕๕๘

(๒) มาตรา ๗๖ (๒) แผนงาน โครงการ และแผนงบประมาณสำหรับปีถัดไป

๒๕๕๖ - ๒๕๕๗

ปี ๒๕๕๖ กตป. ได้เสนอแนะให้จัดทำรายละเอียดโครงการเพิ่มเติมในแผนงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติจาก กสทช. ซึ่งโครงการควรประกอบข้อกำหนดระยะเวลาและสิ่งส่งมอบ และ กสทช. ควรรายงานความสำเร็จของโครงการในเชิงเปรียบเทียบกับข้อกำหนด

ปี ๒๕๕๗ กตป. ได้เสนอแนะว่า แผนงาน โครงการควรอ้างอิงในแผนแม่บททั้งสามแผน และสร้างความเชื่อมโยงกับแผนยุทธศาสตร์ สำนักงาน กสทช. และควรตรวจสอบรายละเอียดแผนงาน โครงการ เพื่อไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน และในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนด ควรรายงานถึงปัจจัยของความล่าช้า

๒๕๕๘

ยังไม่มีการดำเนินการตามข้อเสนอแนะ

ข้อสังเกต / ข้อเสนอแนะ

- * กสทช. ควรประมาณการรายได้จากค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่จะต้องรับรู้ทันทีเมื่อถึงกำหนดระยะเวลาชำระค่าธรรมเนียมตามสัญญาที่มีอยู่ใน ปี จจุบัน ต้องประมาณ การรายได้จากผู้ประกอบการรายใหม่ รายได้จากการประมูลคลื่นความถี่ และรายได้จากรัฐวิสาหกิจที่ต้องนำส่ง กสทช. ตามมาตรา ๘๔ ซึ่งเมื่อนำผลการปฏิบัติจริงมาเปรียบเทียบจะสามารถประเมิน

ประสิทธิภาพทั้งด้านการกำหนดงบประมาณและด้านการปฏิบัติงานตามข้อกำหนดต่างๆ เนื่องจากงบประมาณรายได้มีผลต่อการกำหนดค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่ กสทช. จัดเก็บจากผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการในแต่ละปี ตาม ข้อ (๑๐) ของระเบียบ กทช. ว่าด้วยหลักการบริหารจัดการงบประมาณ (Budget Management) ที่กำหนดให้การจัดเก็บรายได้สะท้อนต้นทุนในการบริหารจัดการและการกำกับดูแลตามภาระหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยหากปรากฏว่ามีเงินสดคงเหลือจากการจัดเก็บรายได้ค่าธรรมเนียม ให้พิจารณาปรับลดค่าธรรมเนียมให้สะท้อนต้นทุนให้มีความเหมาะสมขึ้นในปีถัดไปนอกจากนี้ มาตรา ๔๕ ของ พรบ. องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ ฯ ๒๕๕๓ ได้กำหนดให้ กสทช. มีอำนาจจัดเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม โดยคำนึงถึงรายจ่ายในการกำกับดูแล และกำหนดให้รายได้ที่ กสทช. ได้รับว่าอยู่ในอัตราไม่เกินร้อยละสองของรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายของผู้รับใบอนุญาต

- (๓) มาตรา ๗๖ (๓) งบการเงินและรายงานของผู้สอบบัญชี รายงานการตรวจสอบภายใน
- ๒๕๕๖ – ๒๕๕๗ ปี ๒๕๕๖ กตป. ได้เสนอแนะให้มีรายงานของ สดง. ในรายงานประจำปีด้วย ปี ๒๕๕๗ ไม่มีการดำเนินการข้อเสนอแนะ และ กตป. มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมให้มีการเปรียบเทียบตัวเลขต่าง ๆ ในงบการเงินกับตัวเลขในปีก่อน และมีการวิเคราะห์ถึงรายการค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ
- ๒๕๕๘ ยังไม่มีรายงานของผู้สอบบัญชี แต่มีการนำข้อเท็จจริงของปี ๒๕๕๗ มาเปรียบเทียบซึ่งปรากฏว่าไม่ตรงกับที่แสดงในรายงานประจำปี ๒๕๕๗
- ข้อสังเกต / เสนอแนะ**
- * เพิ่มเติมหมายเหตุหากมีความคลาดเคลื่อนของตัวเลขของปีก่อนที่นำมาเปรียบเทียบ จากตัวเลขในรายงานประจำปีของปีก่อน
 - * หาก ยังไม่สามารถนำเสนอรายงานของผู้สอบบัญชี เกี่ยวกับ งบการเงินของปีนี้ได้ ควรแนบรายงานผู้สอบบัญชีของปีก่อน
 - * เพิ่มเติมหมายเหตุ กรณีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ เช่น ในตารางที่ ๕.๑
 - * ตามหมายเหตุ ประกอบ งบการเงิน ข้อ ๓๓ ที่ รายงานว่า “รัฐวิสาหกิจจำนวน ๒ แห่งต้องนำส่งรายได้ตามมาตรา ๘๔ ตั้งแต่วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๖ ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการเสนอกระทรวงการคลังพิจารณาทบทวนหลักเกณฑ์ในการหักค่าใช้จ่ายและวิธีปฏิบัติในการนำส่งเงินจำนวนดังกล่าวเป็นรายได้แผ่นดินต่อไป” นั้น เนื่องจากรัฐวิสาหกิจทั้ง ๒ แห่ง ได้รับรู้รายจ่ายในงบการเงินที่ปรากฏในรายงานประจำปี ๒๕๕๗ ของตนไว้แล้ว แสดง

ว่ารัฐวิสาหกิจได้รับรู้จำนวนเงินที่ต้องนำส่ง กสทช. และมีความเป็นไปได้อ่อนแอที่จะต้องชำระเงินดังกล่าว ดังนั้น กสทช. ควรพิจารณารับรู้จำนวนดังกล่าวเป็นสินทรัพย์หมุนเวียนในรายการลูกหนี้หรือรายได้ค้างรับ เพื่อแสดงฐานะทางการเงินที่แม่นยำยิ่งขึ้น หรือหากพิจารณาแล้วไม่สามารถรับรู้ได้ ควรอธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับประเด็นนี้

ตารางที่ ๕- ๑ รายละเอียดที่ กสทช. ควรเพิ่มเติมในงบการเงิน

ค่าใช้จ่ายที่ควรเพิ่มเติม รายละเอียด		จำนวนเงิน (ล้านบาท)	หมายเหตุ
ค่าใช้จ่ายบุคลากรอื่น ๆ		๑๕.๘๙	รายการนี้ไม่ปรากฏในปี ๒๕๕๗
หนี้สงสัยจะสูญ		๔๐๔.๕๒	เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๕๗ ร้อยละ ๕๓
เงินบริจาคและการกุศล		๑๘๙.๑๓	เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๕๗ ร้อยละ ๔๐ และต้องปฏิบัติตาม ข้อ ๗ ของระเบียบ กทช. ว่าด้วยการสนับสนุนการจัดกิจกรรมที่ส่งเสริมการดำเนินงานของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
เงินกันไว้เบิกเหลือปี ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๗ และ ๒๕๕๖ ขอขยายเวลา		๓๖๘.๘๑	เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๕๗ ร้อยละ ๑๓๘

(๔) มาตรา ๗๖ (๔) ปัญหาและอุปสรรคในการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมประเภทต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อประชาชน

๒๕๕๖ – ๒๕๕๗ ปี ๒๕๕๖ กตป. เสนอแนะให้ปรับแนวทางเขียนเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคให้ชัดเจนพร้อมแนวทางปฏิบัติ

ปี ๒๕๕๗ ได้มีการปรับเปลี่ยนเขียนแนวเขียน ซึ่ง กตป. ได้เสนอแนะเพิ่มเติมจากปีก่อนให้อธิบายอย่างเป็นรูปธรรมถึงปัญหาและอุปสรรคที่มีความสำคัญต่อประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลจากกรณีประมูลคลื่นความถี่ ๒๕๕๘ ไม่มีการเชื่อมโยงอย่างเป็นรูปธรรมว่าปัญหาและอุปสรรคที่บ่งชี้ขึ้นนั้นมีผลต่อการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

ข้อสังเกต / เสนอแนะ

* เพิ่มเติมการเชื่อมโยงผลกระทบของปัญหาและอุปสรรคปัญหาที่มีต่อการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

(๕) มาตรา ๗๖ (๕) คุณภาพและอัตราค่าบริการโทรคมนาคมประเภทต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อประชาชน

๒๕๕๖ – ๒๕๕๗ ปี ๒๕๕๖ กตป. ได้เสนอแนะให้มีรายงานคุณภาพบริการโทรคมนาคมใน ๔ ประเภทได้แก่ บริการโทรศัพท์ประจำที่ บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ โทรศัพท์ระหว่างประเทศประเทศ และอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง

- ปี ๒๕๕๗ ไม่มีการจำแนกบริการตามที่ กตป. เสนอแนะ
มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมให้วัดคุณภาพบริการโทรคมนาคมในมุมมอง
ผู้บริโภค และจำแนกคุณภาพตามประเภทบริการ
- ๒๕๕๘ มีการจำแนกการตรวจสอบคุณภาพในมิติที่ กตป. แนะนำมากขึ้น แต่ยังไม่
ครบถ้วนในทุกผู้ให้บริการดังได้อธิบายไว้ใน ๕.๑ (๕) แสดงบริการ
ประเภทเสียงของผู้ให้บริการที่ กสทช. ไม่ได้รายงานการตรวจสอบ
คุณภาพ
- ข้อสังเกต / เสนอแนะ
- เพิ่มเติมรายงานการตรวจสอบคุณภาพในทุกประเภทของผู้ให้บริการ
 - เพิ่มเติมการรายงานอัตราค่าบริการให้ครบตามการจำแนกกลุ่มผู้
บริการ และประเภทบริการ
- (๖) มาตรา ๗๖ (๖) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภค
- ๒๕๕๖ – ๒๕๕๗ ปี ๒๕๕๖ กตป. ได้เสนอแนะให้มีข้อมูลเพิ่มเติม เช่น ระยะเวลาในการ
แก้ไขปัญหาข้อร้องเรียน ปริมาณข้อร้องเรียนที่ยังอยู่ระหว่างการ
ดำเนินการ และความพึงพอใจของผู้บริโภคต่อการแก้ไขปัญหาข้อ
ร้องเรียน
- ปี ๒๕๕๗ ไม่มีการรายงานเพิ่มเติมตามที่ กตป. เสนอแนะ โดย กตป.
เสนอแนะว่าควรมีรายงานในเชิงประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งใน
กรณีที่อัตราส่วนของเรื่องที่ยุติได้ ไม่ถึงร้อยละ ๘๐ ให้รายงานการ
พิจารณาถึงปัญหาและอุปสรรค และควรมีการวัดความพึงพอใจของ
ผู้ร้องเรียนด้วย
- ๒๕๕๘ มีการรายงานสัดส่วนของเรื่องที่ดำเนินการแล้วเสร็จ และสัดส่วนของเรื่อง
ที่อยู่ระหว่างดำเนินการในมิติของประเภทบริการ ดังแสดงไว้ใน ๕.๑ (๖)
แต่ไม่มีการรายงานเกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างชัดเจน
- ข้อสังเกต / เสนอแนะ
- เพิ่มเติมการรายงานประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการยุติข้อ
ร้องเรียนของผู้บริโภค ทั้งในมิติของประเด็นเนื้อหา และมิติของ
ประเภทบริการ
- (๗) มาตรา ๗๖ (๗) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกองทุนตามมาตรา ๕๒
- ๒๕๕๖ – ๒๕๕๗ ปี ๒๕๕๖ กตป. ได้เสนอแนะให้ กำหนดตัวชี้วัดประสิทธิภาพและ
ประสิทธิผลและรายงานปัญหา รวมทั้งความเสี่ยงของกองทุน รวมทั้ง
ปัญหาและอุปสรรค และแนวทางแก้ไข
- ปี ๒๕๕๗ ยังไม่มีตัวชี้วัดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตามที่ กตป. ได้
เสนอแนะ ซึ่ง กตป. ได้เสนอแนะเพิ่มเติมให้เพิ่มแผนงาน โครงการ สรุป
โครงการที่ได้รับ การจัดสรร และตัวชี้วัดระยะเวลาดำเนินการเพื่อลด
ความล่าช้า

- ๒๕๕๘ มีการรายงานผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามตัวชี้วัด ปัญหาและอุปสรรค และผลกระทบต่อประเทศชาติในมิติ การพัฒนา เศรษฐกิจการพัฒนาสังคม การพัฒนาบุคลากร การสนับสนุนการ ดำเนินงานของรัฐ
- ข้อสังเกต / เสนอแนะ
- เพิ่มเติมการรายงานการติดตามการนำโครงการที่ได้รับทุนไปใช้จริง
 - เพิ่มเติมตัวชี้วัดระยะเวลาการดำเนินการเพื่อลดความล่าช้า และ วัดผลการปฏิบัติตามตัวชี้วัด
- (๘) มาตรา ๗๖ (๘) แสดงรายงานเกี่ยวกับสภาพการแข่งขันของตลาดในการประกอบกิจการ กระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมประเภทต่าง ๆ รวมทั้งการกระทำอันมี ลักษณะเป็นการครอบงำกิจการทั้งทางตรงและทางอ้อมที่มีผลกระทบต่อประโยชน์ของรัฐและ ประชาชน
- ๒๕๕๖ – ๒๕๕๗ ปี ๒๕๕๖ กตป. ได้เสนอแนะให้เพิ่มบทการวิเคราะห์สภาพตลาดก่อนและ หลังการเปลี่ยนผ่านจากระบบแอนะล็อกเป็นดิจิตอล รวมทั้งรายงาน เกี่ยวกับการทบทวนนิยามตลาดในกิจการโทรคมนาคม เพื่อปรับปรุง ตัวชี้วัดเกี่ยวกับสภาพตลาด
- ปี ๒๕๕๗ ไม่พบการวิเคราะห์สภาพตลาดก่อนและหลังการเปลี่ยนผ่าน จากระบบแอนะล็อกเป็นดิจิตอล มีการรายงานเกี่ยวกับการนิยามตลาด และขอบเขตตลาดโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้องกัน แต่พบการรายงานถึงสาเหตุ ของการเปลี่ยนแปลงในตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่ และยังไม่พบรายงาน เกี่ยวกับการกระทำอันมีลักษณะเป็นการครอบงำกิจการ
- ๒๕๕๘ เห็นการปรับปรุงการทำรายงานที่สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ กตป. มากขึ้นดังแสดงไว้ใน ๕.๑ (๘)
- ข้อสังเกต / เสนอแนะ
- ควรรายงานเกี่ยวกับเป้าหมายหรือจุดยืนของประเทศในการ พัฒนาสู่การแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม รวมทั้งระดับปัจจุบันที่ เราเป็นอยู่เปรียบเทียบกับเป้าหมาย และข้อจำกัดในการเพิ่ม ระดับการแข่งขันของประเทศให้อยู่ในลำดับที่สูงขึ้นในเวทีการค้า โลก

๕.๓ สรุปความเห็นเกี่ยวกับรายงานประจำปีของ กสทช. ปี ๒๕๕๘

กตป. ให้ความเห็นเกี่ยวกับ (ร่าง) รายงานประจำปี ๒๕๕๘ ที่ กสทช. ได้จัดทำขึ้นตามมาตรา ๗๖ ที่ได้รับเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๘ โดยสรุปได้ดังนี้

(๑) มาตรา ๗๖ (๑)

- เพิ่มเติมแผนงานหรือโครงการ ที่ประกอบด้วยเป้าหมายของความคืบหน้าและตัวชี้วัดที่กำหนดไว้สำหรับการดำเนินงานในปีที่ประเมิน
- เพิ่มเติมผลงานหรือความคืบหน้าของโครงการที่ได้ดำเนินการจริง เปรียบเทียบกับเป้าหมายของความคืบหน้าที่กำหนด
- เพิ่มเติมการชี้แจงเกี่ยวกับการดำเนินโครงการที่ไม่ได้กำหนดไว้ในข้อ ๑) พร้อมด้วยการเชื่อมโยงผลสัมฤทธิ์กับองค์ประกอบต่าง ๆ ในแผนแม่บท และ/หรือ แผนยุทธศาสตร์ สำนักงาน กสทช. ๒๕๕๗-๒๕๕๘

(๒) มาตรา ๗๖ (๒)

- เพิ่มเติมประมาณการรายได้จากค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่จะต้องรับรู้ทันทีเมื่อถึงกำหนดระยะเวลาชำระค่าธรรมเนียมตามสัญญาที่มีอยู่ในปัจจุบัน ต้องประมาณการรายได้จากผู้ประกอบการรายใหม่ รายได้จากการประมูลคลื่นความถี่ และรายได้จากรัฐวิสาหกิจที่ต้องนำส่ง กสทช. ตามมาตรา ๘๔

(๓) มาตรา ๗๖ (๓)

- เพิ่มเติมหมายเหตุหากมีความคลาดเคลื่อนของตัวเลขของปีก่อนที่นำมาเปรียบเทียบกับตัวเลขในรายงานประจำปีของปีก่อน
- หากยังไม่สามารถรายงานของผู้สอบบัญชี เกี่ยวกับการเงินของปีนี้ได้ ควรแนบรายงานผู้สอบบัญชีของปีก่อน
- เพิ่มเติมหมายเหตุสำหรับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ เช่นในตารางที่ ๕.๑
- ควรพิจารณารับรู้รายได้จากรัฐวิสาหกิจทั้ง ๒ แห่งตามมาตรา ๘๔ ในงบการเงิน

(๔) มาตรา ๗๖ (๔)

- เพิ่มเติมเชื่อมโยงผลกระทบของปัญหาและอุปสรรคปัญหา ที่มีต่อการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

(๕) มาตรา ๗๖ (๕)

- เพิ่มเติมรายงานการตรวจสอบคุณภาพในทุกประเภทของทุกรายผู้ให้บริการ
- เพิ่มเติมมีการรายงานอัตราค่าบริการให้ครบตามการจำแนกกลุ่มผู้บริการ และประเภทบริการ

(๖) มาตรา ๗๖ (๖)

- เพิ่มเติมมีการรายงานประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการยุติข้อร้องเรียนของผู้บริโภคทั้ง ในมิติของประเด็นเนื้อหา และมิติของประเภทบริการ

(๗) มาตรา ๗๖ (๗)

- เพิ่มเติมการรายงานการติดตามการนำโครงการที่ได้รับทุนไปใช้จริง
- กำหนดตัวชี้วัดระยะเวลาการดำเนินการเพื่อลดความล่าช้า และวัดผลการปฏิบัติตามตัวชี้วัด

(๘) มาตรา ๗๖ (๘)

- ควรรายงานเกี่ยวกับเป้าหมายหรือจุดยืนของประเทศในการพัฒนาสู่การแข่งขันโดยเสรี
อย่างเป็นธรรม รวมทั้งระดับปัจจุบันที่เราเป็นอยู่เปรียบเทียบกับเป้าหมาย และข้อจำกัดใน
การเพิ่มระดับการแข่งขันของประเทศให้อยู่ในลำดับที่สูงขึ้นในเวทีการค้าโลก

บทที่ ๖

**เรื่องอื่น ๆ ที่สมควรรายงานให้ กสทช. รัฐสภา
หรือประชาชนทราบ**

บทที่ ๖

เรื่องอื่น ๆ ที่สมควรรายงานให้ กสทช. รัฐสภา หรือ ประชาชนทราบ

คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานฯ ได้ดำเนินการตรวจสอบประเด็นการปฏิบัติของสำนักงาน กสทช. เลขาธิการ กสทช. และหน่วยงานหรือคณะกรรมการอื่นๆที่เกี่ยวข้องภายใต้พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานเห็นสมควรรายงาน ประเด็นข้อเท็จจริงหรือข้อสังเกตต่าง ๆ ให้ กสทช. รัฐสภา หรือประชาชนทราบตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๓ (๔) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ โดยจัดทำรายงานข้อเท็จจริงหรือข้อสังเกตแยกเป็น ๒ ด้าน คือ ด้านการบริหารคลื่นความถี่และกำกับดูแลกิจการ ด้านการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน กสทช. และด้านการดำเนินโครงการของสำนักงาน กสทช. รวมทั้งสิ้น ๗ ประเด็นดังนี้

๖.๑ ด้านการบริหารคลื่นความถี่และกำกับดูแลกิจการ

๖.๑.๑ การใช้คลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียงเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ข้อเท็จจริง

มาตรา ๔๐ แห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติให้คลื่นความถี่เป็นทรัพยากรสาธารณะ และตามมาตรา ๒๖ ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้ให้หลักประกันสิทธิการเข้าถึงและใช้ประโยชน์คลื่นความถี่วิทยุเพื่อประโยชน์สาธารณะในลักษณะไม่แสวงหากำไรทางธุรกิจไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ แก่ภาคประชาชน ซึ่งการดำเนินการวิทยุกระจายเสียงที่ผ่านมาครอบคลุมทั้งกิจการที่ดำเนินการโดยรัฐ และกิจการวิทยุกระจายเสียงทดลองประกอบกิจการ และครอบคลุมประเภทกิจการทั้งการให้บริการสาธารณะ และการให้บริการชุมชน ปัจจุบัน ความก้าวหน้าในการจัดสรรคลื่นเพื่อประโยชน์สาธารณะในสัดส่วนร้อยละ ๒๐ ยังมีความล่าช้าเนื่องจากปัญหาการเรียกคืนคลื่นความถี่ของรัฐที่ยังดำเนินการไม่เสร็จสิ้น อย่างไรก็ตาม มีวิทยุกระจายเสียงทดลองประกอบกิจการที่มีใบอนุญาตประเภทสาธารณะจำนวน ๗๖๔ คลื่น คิดเป็นร้อยละ ๑๗.๕๕ และใบอนุญาตประเภทชุมชนจำนวน ๒๔๕ คลื่น คิดเป็นร้อยละ ๕.๕๙ ซึ่งรวมกันเกินร้อยละ ๒๐ ทั้งนี้ ภายใต้ประกาศหลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการ สำหรับการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตทุกประเภทต้องจัดทำผังรายการให้มีรายการที่เป็นข่าวสารหรือสาระที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ โดยผู้รับใบอนุญาตประเภทกิจการบริการสาธารณะต้องมีรายการที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะในสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ เท่ากับประเภทกิจการบริการชุมชน และต้องมีรายการที่เกี่ยวกับชุมชนและรายการที่ผลิตโดยคนในชุมชนในสัดส่วนไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมด รวมทั้งประเภทกิจการบริการทางธุรกิจที่ต้องมีรายการที่เป็นประโยชน์สาธารณะในสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๕ โดยผู้ประกอบการสามารถนำมาคำนวณสัดส่วนการลดหย่อนหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงได้

การดำเนินงานของ กสทช.

๑) อยู่ระหว่างการจัดทำแผนและประกาศหลายฉบับสนับสนุนการดำเนินการวิทยุกระจายเสียงเพื่อประโยชน์สาธารณะ อาทิ ร่างแผนสนับสนุนให้ประชาชนได้รับบริการด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์อย่างทั่วถึง จัดทำหลักเกณฑ์การส่งเสริมชุมชนที่มีความพร้อมให้ได้รับอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชน จัดทำแผนสนับสนุนด้าน กทปส. เพื่อประโยชน์สาธารณะสำหรับผู้ประกอบกิจการบริการชุมชน จัดทำหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์คลื่นความถี่และการส่งเสริมการใช้คลื่นความถี่ในกิจการบริการชุมชนด้านกิจการกระจายเสียงที่ยังเรียกคืนไม่ได้ และมีการดำเนินการล่าช้า

๒) ประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส (Thai PBS) ในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานร่วมกันเพื่อใช้ประโยชน์จากกิจการวิทยุกระจายเสียงบริการสาธารณะและบริการชุมชนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น แผ่นดินไหว น้ำท่วมฉับพลัน เป็นต้น

๓) จัดทำโครงการสร้างความรู้ ความเข้าใจในการดำเนินงานด้านวิทยุกระจายเสียงเพื่อประโยชน์สาธารณะให้แก่ผู้ประกอบการ สื่อมวลชน และผู้ที่เกี่ยวข้อง ในรูปของการสัมมนาเชิงปฏิบัติการทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค รวมทั้งในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้

ข้อสังเกต

๑) การจัดทำแผนและประกาศหลายฉบับสนับสนุนการดำเนินการวิทยุกระจายเสียงเพื่อประโยชน์สาธารณะที่อยู่ระหว่างการดำเนินงานมีลักษณะของการแยกส่วน ขาดแผนบูรณาการที่มีทิศทางและเป้าหมายตลอดจนแนวทางการดำเนินงานที่ระบุเวลาและหน่วยงานรับผิดชอบชัดเจน

๒) การดำเนินงานเพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจด้านการดำเนินการวิทยุกระจายเสียงเพื่อประโยชน์สาธารณะมีจำกัดเพียงการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ ซึ่งนับว่ายังไม่ครอบคลุมเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์รูปแบบอื่นๆ รวมทั้งกลุ่มเป้าหมาย และพื้นที่ที่หลากหลายและทั่วถึง

๓) การสร้างความร่วมมือยังไม่ครอบคลุมทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง (Stakeholders) และในประเด็นที่ยังจำกัดเฉพาะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเท่านั้น ซึ่งจากผลการระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับการส่งเสริมการใช้คลื่นความถี่เพื่อประโยชน์สาธารณะของประชาชนใน ๖ ภูมิภาค พบว่า ประชาชนให้ความสนใจกับเนื้อหาที่ให้ความรู้ ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ การสร้างให้เกิดความตระหนักต่อสิทธิและเสรีภาพในการรับรู้ข่าวสาร โอกาสในการแสดงความคิดเห็น รวมทั้งการได้รับความเสมอภาคในบริการและความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันในฐานะผู้บริโภคกับทุกกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มเด็กและเยาวชน คนพิการ ผู้สูงอายุ และกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและได้สรุปผลดังตารางที่ ๖- ๑

ตารางที่ ๖- ๑ ผลสรุปความคิดเห็นเกี่ยวกับการส่งเสริมการใช้คลื่นความถี่เพื่อประโยชน์สาธารณะของประชาชนใน ๖ ภูมิภาค เรียงตามลำดับค่าคะแนนที่ได้รับ

ลำดับ	ประเด็น
๑	ความรู้และข้อมูลข่าวสารที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตในพื้นที่อาศัย
๒	เนื้อหารายการวิทยุชุมชนมีประโยชน์ต่อประชาชน
๓	การพัฒนาปรับปรุงเนื้อหารายการของวิทยุชุมชนอย่างต่อเนื่อง
๔	สามารถตอบสนองต่อความหลากหลายของประชาชนทุกกลุ่ม เช่น เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ เป็นต้น
๕	เนื้อหาสร้างความสร้างสรรค์และช่วยพัฒนาเด็กและเยาวชน
๖	วิทยุชุมชนสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
๗	เนื้อหารายการที่มุ่งส่งเสริมสิทธิในชุมชนและความเป็นพลเมืองที่ดี
๘	ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นในวิทยุชุมชนขณะออกอากาศสด
๙	มีมาตรการลงโทษวิทยุชุมชนที่มีเนื้อหารายการไม่เหมาะสมอย่างจริงจัง
๑๐	เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมินประสิทธิภาพของวิทยุชุมชน
๑๑	เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการผลิตรายการที่เป็นความต้องการของชุมชน
๑๒	ประชาชน/ชุมชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดวิทยุชุมชน
๑๓	ประชาชนสามารถร่วมในการรายงานวิทยุชุมชนที่ขัดต่อกฎหมายและศีลธรรมอันดี
๑๔	วิทยุชุมชนยังมีการโฆษณาที่ขัดต่อศีลธรรมและเอาเปรียบผู้บริโภค
๑๕	การรบกวนคลื่นของวิทยุชุมชนต่อคลื่นอื่น ๆ

ข้อเสนอแนะ

๑) ควรกำหนดขอบเขตนิยามความหมายและเป้าหมายที่ชัดเจนของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ไว้ในแผนและแนวทางการดำเนินงานในแต่ละมิติที่เชื่อมโยงกันทั้งระยะยาวและระยะสั้น ซึ่งจะต้องครอบคลุมทั้งในมิติของประเด็น (Issue-based) กลุ่มเป้าหมาย (Stakeholder-based) พื้นที่ (Area-based) และหน่วยงานหรือองค์กรรับผิดชอบ (Function-based) เพื่อให้เกิดความครบถ้วนและมีลักษณะบูรณาการ รวมทั้งสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาความไม่ครอบคลุมของประโยชน์สาธารณะที่ยังให้ความสำคัญในวงแคบเฉพาะเรื่องของการบรรเทาสาธารณภัยเท่านั้น ในเบื้องต้น กสทช. อาจนำเอาความคิดเห็นที่ได้จากการสอบถามประชาชนเกี่ยวกับประเด็นการส่งเสริมการใช้คลื่นความถี่ที่ต้องการ มาประกอบการกำหนดขอบเขตนิยาม อาทิ การสร้างให้เกิดความตระหนักต่อสิทธิและเสรีภาพในการรับรู้ข่าวสาร โอกาสในการแสดงความคิดเห็น การได้รับความเสมอภาคในบริการและความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันในฐานะผู้บริโภคกับทุกกลุ่มโดยเฉพาะกลุ่มเด็กและเยาวชน คนพิการ ผู้สูงอายุ และกลุ่มผู้ด้อยโอกาส เป็นต้น

๒) ควรเร่งให้ความสำคัญกับการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของ กสทช. เกี่ยวกับการให้บริการวิทยุกระจายเสียงเพื่อประโยชน์สาธารณะทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค ทั้งที่เป็นมาตรการสนับสนุนและส่งเสริม กฎระเบียบที่ต้องปฏิบัติ พร้อมบทลงโทษในการฝ่าฝืน ผ่านทางสำนักงาน กสทช. ภาค และสำนักงานเขตต่าง ๆ ด้วยความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในแต่ละพื้นที่อย่างสม่ำเสมอและทั่วถึง ซึ่งควรดำเนินการทั้งในช่วงก่อนการจัดทำแผนฯ เพื่อให้ได้ข้อมูลและข้อเท็จจริงของสภาพปัญหาและความต้องการจริง หลังเสร็จสิ้นการจัดทำแผนฯ เพื่อประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจถึงทิศทางและแนวทางการทำงานในส่วนของกิจการวิทยุกระจายเสียงเพื่อประโยชน์สาธารณะ และสร้างการมีส่วนร่วม

๓) ใช้รูปแบบการควบคุมและตรวจสอบร่วมกัน (Co-regulator) เป็นเครื่องมือหลักในการตรวจสอบการดำเนินงานของการประกอบการวิทยุกระจายเสียงประเภทกิจการบริการสาธารณะและบริการชุมชนให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ และประกาศอย่างเคร่งครัด

๖.๑.๒ ระบบการวัดความนิยมทางโทรทัศน์ (Rating)

ข้อเท็จจริง

สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาสื่อ เอ็ม อาร์ บี (MRB-Media Research Bureau) ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น “MRDA สมาคมวิจัยเพื่อพัฒนาสื่อ (ประเทศไทย) (Media Research Development Association (Thailand))” เป็นสถาบันที่ก่อตั้งขึ้นในช่วงกลางปี ๒๕๕๗ โดยร่วมกันระหว่างสมาพันธ์สมาคมวิชาชีพวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ ชมรมผู้ประกอบการสถานีโทรทัศน์ดิจิทัล สมาคมโทรทัศน์ดาวเทียม สมาคมเคเบิลทีวีแห่งประเทศไทย และสมาชิกจากสมาคมมีเดียเอเจนซีและธุรกิจสื่อสารแห่งประเทศไทย (Media Agency Association of Thailand : MAAT) มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อวัดเรตติ้งการรับฟังและรับชมวิทยุและโทรทัศน์ระบบดิจิทัลในรูปแบบใหม่แทนวิธีการเดิม (วิธีการวัดเรตติ้งของบริษัท นีลสันคอมปะนี (ประเทศไทย) จำกัด) ที่มองว่าล่าช้าและไม่ครอบคลุมการรับชมผ่านสื่อออนไลน์ผ่านหน้าจอรองอย่างคอมพิวเตอร์และแท็บเล็ต รวมทั้งสมาร์ทโฟน ไม่มีผู้ตรวจสอบความถูกต้องทำให้เกิดข้อร้องเรียนในประเด็นของความโปร่งใสของข้อมูลและค่าบริการวัดเรตติ้งที่ไม่สามารถควบคุมได้ จำนวนกลุ่มตัวอย่างที่ใช้วัดมีสัดส่วนที่ต่ำเพียงร้อยละ ๐.๐๐๗ ของครัวเรือนทั่วประเทศ ซึ่งในต่างประเทศมีสัดส่วนระหว่างร้อยละ ๐.๐๕-๐.๐๗ ของครัวเรือนทั้งหมด โดยสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาสื่อ เอ็ม อาร์ บี ได้ยื่นขอรับการสนับสนุนงบประมาณในการจัดทำระบบวัดเรตติ้งจากกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ (กทปส.) มาแล้วถึง ๒ ครั้ง แต่ไม่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการกองทุนฯ

ระบบการวัดเรตติ้งของบริษัท นีลสันคอมปะนี (ประเทศไทย) จำกัด ที่ใช้สำหรับทีวีดิจิทัลเป็นการนำกล่องที่เรียกว่า People Meter Current System ติดตั้งที่บ้านของกลุ่มตัวอย่าง และวัดด้วยการตรวจจับแบนเนอร์ที่ปรากฏขึ้นบนจอ เมื่อผู้ชมกดรีโมทหรือกดเปลี่ยนช่องโทรทัศน์ เครื่องมือจะบันทึกไว้ ซึ่งเป็นวิธีที่บริษัทดำเนินการมากว่า ๒๐ ปี ซึ่งเริ่มใช้สำหรับทีวีดิจิทัลในเดือนเมษายนปี ๒๕๕๘ ด้วยจำนวนตัวอย่าง ๑,๘๐๐ ครัวเรือน หรือ ๖,๓๐๐ คน และจะเพิ่มขึ้นในระยะที่ ๒ เป็น ๒,๒๐๐ ครัวเรือน หรือ ๗,๗๐๐ คน โดยส่วนที่เพิ่มขึ้นใหม่ ๔๐๐ ครัวเรือนแบ่งเป็นจากช่องทางกล่องทีวีดิจิทัล ๒๐๐ ครัวเรือน และทีวีดาวเทียมหรือเคเบิลทีวีอีก ๒๐๐ ครัวเรือน โดยในปี ๒๕๕๙ จะเพิ่มจำนวนกลุ่มตัวอย่างอีก ๒๐๐ ครัวเรือน ซึ่งจำนวน ๒,๒๐๐ ครัวเรือน เป็นสัดส่วนที่เหมาะสมกับประเทศไทยตามการวิเคราะห์ของนักสถิติ และมีความคลาดเคลื่อนที่ยอมรับได้ (ค่าเบี่ยงเบนร้อยละ ๗) แต่ถ้ายังเพิ่มจำนวนกลุ่มตัวอย่างค่าเบี่ยงเบนจะลดลงอีก ซึ่งตามกำหนดบริษัทจะทำการติดตั้งเครื่องวัดเรตติ้งให้ครบตามเป้าหมายภายในปี ๒๕๕๘ ก่อนที่การออกอากาศจะครอบคลุมทั่วประเทศภายในแผนการขยายโครงข่ายทีวีดิจิทัล ๔ ปี และเริ่มวัดตั้งแต่วันแรกที่ออกอากาศ

การดำเนินงานของ กสทช.

- ๑) กสทช. ได้นำเรื่องของการยื่นขอรับการสนับสนุนงบประมาณในการจัดทำระบบวัดเรตติ้งของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาสื่อ เอ็ม อาร์ บี เข้าที่ประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๒๘/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๘ และมีมติให้ความเห็นชอบโดยมอบหมายให้สำนักงาน กสทช. นำเสนอโครงการงานวิจัยเรตติ้งที่เป็นระบบ Multi-screen ของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาสื่อ เอ็ม อาร์ บี ต่อ กทปส. เพื่อสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินโครงการดังกล่าว แล้วเสนอให้ที่ประชุม กสทช. พิจารณาให้ความเห็นชอบ ด้วยมองว่าจะเป็น การช่วยพัฒนาระบบการวัดระดับความนิยมของสื่อเพื่อส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมโทรทัศน์ในภาพรวม ทำให้ผู้ประกอบการมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการประกอบกิจการ และส่งผลให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม บนฐานข้อมูลและโอกาสที่เท่าเทียมกัน
- ๒) ต่อมา คณะกรรมการ กทปส. ได้มีมติตามความเห็นของคณะอนุกรรมการที่ศึกษาด้านกฎหมายของ กสทช. ที่เห็นว่าโครงการยื่นขอรับการสนับสนุนของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาสื่อ เอ็ม อาร์ บี จำนวนเงิน ๓๙๔.๒ ล้านบาท ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะหรือผู้บริโภคโดยตรงตามวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ แต่อย่างใด

ข้อสังเกต

- ๑) การวัดเรตติ้งควรมีหน่วยงานหรือองค์กรเดียวเท่านั้นที่ดำเนินการ เพื่อเป็นฐานข้อมูลเดียวกันที่ใช้อ้างอิงสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในการตัดสินใจซื้อขายเวลาและพื้นที่โฆษณา รวมถึงการปรับปรุงแก้ไขรายการของแต่ละสถานีเพื่อสร้างเรตติ้งให้สูงขึ้น รวมทั้งการวางนโยบายและแนวทางการทำงานของ กสทช. ในเรื่องของการพัฒนาเนื้อหาที่มองว่าเป็นประโยชน์ อย่างไรก็ตาม กระบวนการให้ได้มาซึ่งหน่วยงานหรือองค์กรสำหรับดำเนินการวัดเรตติ้งที่ผ่านมาอยู่ในลักษณะผูกขาด (Monopoly) ที่มีการคัดเลือกหน่วยงานมาทำหน้าที่วัดเรตติ้งโดยตรง ขาดการแข่งขันในเชิงธุรกิจที่จะเป็นทางเลือกสำหรับการให้ได้มาซึ่งหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพสูงสุด
- ๒) ปัจจัยสำคัญในการวัดเรตติ้งให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องใกล้เคียงความเป็นจริงมากที่สุดคือ จำนวนของผู้ชมที่ต้องครอบคลุมในปริมาณที่เพียงพอ เนื่องจากกรสนิยมและความชอบของประชาชนมีความหลากหลายและแตกต่างกันตามเพศ วัย การศึกษา อาชีพ สถานที่ และพื้นที่ ดังนั้น การกระจายตัวของประเภทกลุ่มตัวอย่างจึงมีความสำคัญมากต่อผลการวัด ซึ่งปัจจุบันมีสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับมาตรฐานต่างประเทศ (ประมาณสิบเท่า)
- ๓) ปัจจุบันไม่มีหน่วยงานใดมาทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของบริษัทฯ ในการวัดเรตติ้งที่มีความเป็นกลางและมีความรู้จริง

ข้อเสนอแนะ

- ๑) กสทช. ควรมีบทบาทเฉพาะในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลหรือร่วมกำกับดูแลเรื่องความถูกต้องและมีประสิทธิภาพของระเบียบวิธีและข้อมูลการวัดเรตติ้ง กับการส่งเสริมสนับสนุนการวิจัยเพื่อให้ได้ข้อมูลที่แท้จริงและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมโทรทัศน์ดิจิทัลของประเทศ ภายใต้สภาวะการแข่งขันในเชิงธุรกิจอย่างเสรี (Perfect Competition) ระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรที่จะเสนอเข้ามาทำหน้าที่วัดเรตติ้งให้ กสทช. คัดเลือกภายใต้ที่เหมาะสมที่สุดตามกระบวนการขั้นตอนที่โปร่งใสและเป็นธรรม

๒) กสทช. ต้องให้ความสำคัญต่อเงื่อนไขหรือกรอบการวัดเรตติ้ง (TOR) ในส่วนที่เป็นจำนวนตัวอย่างที่เหมาะสม ควบคู่กับประเภทของตัวอย่าง การกระจายตัวของพื้นที่ การกระจายตัวของเพศ อายุ และ การศึกษานับเป็นส่วนสำคัญที่มีผลต่อบทสรุปในภาพรวม

๓) กสทช. ควรจัดตั้งกลไกหรือหน่วยงานภายนอกที่เป็นกลางและมีความรู้ความสามารถในเรื่องของการดำเนินกิจการโทรทัศน์เข้ามาทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินการทำงานของบริษัทฯ ที่ทำการวัดเรตติ้ง เพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุด

๖.๑.๓ ปัญหาคลื่นวิทยุกระจายเสียงรบกวนการสื่อสารการบิน

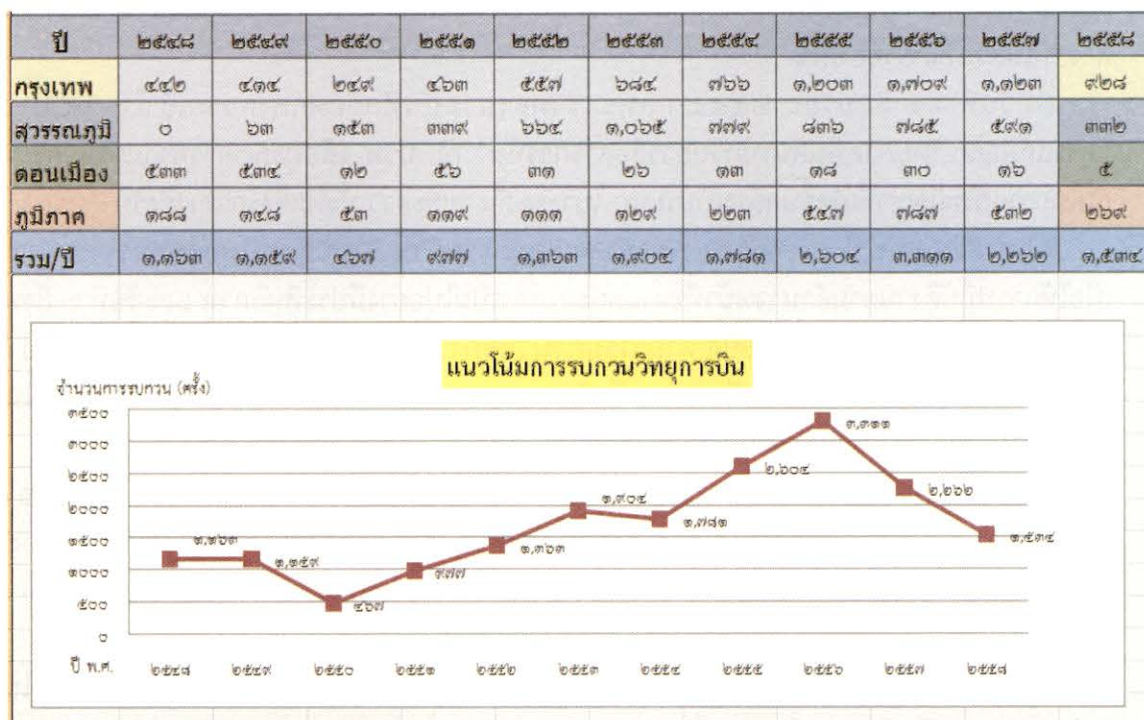
ข้อเท็จจริง

การสื่อสารของบริการควบคุมจราจรทางอากาศและระบบเครื่องช่วยการเดินอากาศ (การสื่อสารการบิน) พบการรบกวนส่วนใหญ่แล้วเกิดจากสถานีวิทยุกระจายเสียงที่มีเครื่องส่งด้วยคุณภาพ หรือมีคุณลักษณะทางเทคนิคไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และข้อกำหนดของ กสทช. การติดตั้งหรือการเชื่อมต่อระหว่างเครื่องส่งกับ สายส่งกำลังไปยังสายอากาศไม่ได้มาตรฐานรวมถึงปัญหาที่เกิดจากความรุ้ ความเข้าใจด้านเทคนิค และการเลือกใช้อุปกรณ์สายอากาศผิดประเภท ทำให้มีการแพร่สัญญาณแปลกปลอมหรือคลื่นแทรกข้ามมารบกวนต่อคลื่นความถี่ใกล้เคียงได้ ถึงแม้ว่าจะมีคลื่นความถี่ใช้งานที่แตกต่างกัน

สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (ITU) ได้กำหนดย่านความถี่สากลเพื่อกิจการควบคุมจราจรทางอากาศเหมือนกันทุกประเทศทั่วโลกภายใต้การเสนอแนะขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization - ICAO) ในระบบสื่อสารการบิน ย่าน วีเอชเอฟ ที่ความถี่ ๑๑๗.๙๗๕ MHz – ๑๓๗ MHz ในขณะที่กิจการวิทยุกระจายเสียง เอฟ.เอ็ม. ใช้คลื่นความถี่ ๘๗.๕ MHz – ๑๐๘ MHz นอกจากนี้ยังมีการใช้คลื่นความถี่กับระบบเครื่องช่วยการเดินอากาศอีกหลายระบบ เช่น VHF OMNI-Directional Range (VOR) และ Instrument Landing System (ILS) ใช้คลื่นความถี่ ๑๐๘ MHz – ๑๑๗.๙๗๕ MHz เป็นต้น

การรบกวนการสื่อสารการบิน ทำให้เกิดคลื่นแทรกในการติดต่อสื่อสารระหว่างนักบินกับเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศไม่ชัดเจน ต้องทวนซ้ำข้อความบ่อยครั้งในการติดต่อสื่อสาร เกิดความเข้าใจผิดในการสื่อสาร และยังทำให้อากาศยานประสบปัญหาขาดความต่อเนื่องในการรับสัญญาณระหว่างเครื่องบินและสถานีภาคพื้นดินของระบบเครื่องช่วยเดินอากาศ ส่งผลกระทบในการบอกทิศทางและแนว กิ่งกลางทางวิ่ง ทำให้เกิดความผิดพลาดในการนำร่องและนำร่องอากาศยานลงสู่สนามบิน กระทบต่อความปลอดภัยในการเดินทางทางอากาศและอาจนำไปสู่การเกิดอุบัติเหตุ สร้างความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของผู้โดยสารได้

ตาราง ๖-๑ ตารางสถิติการรบกวนวิทยุการบินในรอบ ๑๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๘)



ที่มา: บจก.วิทยุการบิน ข้อมูล ณ วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๙

จากข้อมูลสถิติการรบกวนจากสถานีวิทยุกระจายเสียงที่ได้รับแจ้งจากนักบิน ช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๘ ของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด (บวท.) รายละเอียดตามตารางด้านล่างพบว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ จนถึง พ.ศ. ๒๕๕๖ มีการรบกวนการสื่อสารการบินเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้จะมีการลดลงในช่วงปี แต่พบว่ามี การรบกวนถึง ๑,๓๖๓ ครั้งในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ และเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๖ มีจำนวนสูงถึง ๓,๓๑๑ ครั้ง

วันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ออกประกาศ คสช. ฉบับที่ ๓๒/๒๕๕๗ ให้ระงับการออกอากาศของสถานีวิทยุชุมชนที่ไม่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย และ สถานีวิทยุกระจายเสียงที่ได้รับอนุญาตทดลองประกอบกิจการ ต่อมาวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๗ มีประกาศ คสช. ฉบับที่ ๖๖/๒๕๕๗ ให้สถานีวิทยุกระจายเสียงที่ได้รับอนุญาตทดลองประกอบกิจการ ออกอากาศได้ตามปกติ และมีประกาศ คสช. ฉบับที่ ๗๙/๒๕๕๗ กำหนดให้ผู้ได้รับอนุญาตให้ทดลองประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงที่ใช้เครื่องส่งที่ผ่านการตรวจสอบและเป็นไปตามมาตรฐานทางเทคนิค ตามประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การอนุญาตทดลองประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง พ.ศ. ๒๕๕๕ แล้ว สามารถออกอากาศต่อไปได้ตามปกติ

ข้อมูลจาก กสทช. ณ วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๘ มีผู้ทดลองประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงที่ผ่านการตรวจสอบมาตรฐานของเครื่องส่งจำนวน ๔,๘๒๗ ราย จากผู้มีสิทธิยื่นคำขอทดลองประกอบกิจการ วิทยุกระจายเสียงจำนวน ๗,๐๑๒ ราย

เป็นที่น่าสังเกตว่า ได้ส่งผลให้การรบกวนการสื่อสารการบินมีปริมาณลดลง และมีแนวโน้มลดลงต่อเนื่องอย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตามสถิติการรบกวนในปีล่าสุด (พ.ศ. ๒๕๕๘) เกิดขึ้นถึงจำนวน ๑,๕๓๔ ครั้ง ซึ่งมีจำนวนที่สูงต้องได้รับการแก้ไขให้หมดไปอย่างเร่งด่วน

มาตรา ๒๗ (๑๕) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้บัญญัติหน้าที่ของ กสทช. ให้ทำหน้าที่วินิจฉัยและแก้ไขปัญหาการใช้คลื่นความถี่ที่มีการรบกวนซึ่งกันและกัน ได้ดำเนินการต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องดังนี้

๑) วันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ กสทช. ร่วมลงนามบันทึกข้อตกลงความเข้าใจ (MOU) เรื่อง “การแก้ปัญหาวิทยุภาคพื้นดินรบกวนการสื่อสารการบิน” กับ บพท. เพื่อบูรณาการความร่วมมือระหว่างกันในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ ในระยะสั้น ระยะยาว ทั้งในเชิงรุกและเชิงรับ

๒) คำสั่ง กสทช.ที่ ๓๓/๒๕๕๖ แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาวิทยุชุมชนรบกวนการบิน เพื่อให้การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๘ แต่งตั้งคณะทำงานแก้ไขปัญหาการรบกวนวิทยุการบิน เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะ/หรือแนวทางปฏิบัติสำหรับสถานีวิทยุกระจายเสียงเพื่อแก้ไขปัญหาการรบกวนวิทยุการบิน รายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการแก้ไขปัญหาวิทยุชุมชนรบกวนการบิน

๓) วันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๘ กระทรวงคมนาคมและ กสทช. ร่วมลงนามในบันทึกความร่วมมือ เรื่อง “การบริหารคลื่นความถี่และการแก้ไขปัญหาวิทยุภาคพื้นดินรบกวนการสื่อสารการบินและวิทยุเครื่องช่วยเดินอากาศ” เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาวิทยุชุมชนรบกวนการสื่อสารการบินและวิทยุเครื่องช่วยเดินอากาศอย่างบูรณาการ ให้เกิดความปลอดภัยสูงสุดต่อการเดินอากาศ

๔) กสทช. ออกประกาศเพิ่มเติม ๓ ฉบับ (วันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๙) เพื่อลดข้อจำกัดในการกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาคลื่นความถี่วิทยุรบกวนการบิน ดังนี้

๔.๑) ประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับดูแลการทดลองประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ เพื่อให้การต่ออายุการทดลองประกอบกิจการเกิดความสะดวกรวดเร็ว และลดขั้นตอนในการดำเนินการของผู้ทดลองประกอบกิจการ อีกทั้งเพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรของชาติอย่างเป็นธรรมและเกิดประโยชน์เชิงเศรษฐกิจและสังคมมากยิ่งขึ้น

๔.๒) ประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การวัดการแพร่แปลกปลอมของสถานีทดลองประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การวัดการแพร่แปลกปลอมของสถานีทดลองประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง เพื่อให้การใช้คลื่นความถี่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ปราศจากการรบกวนการใช้คลื่นความถี่กับกิจการวิทยุนำทางทางการบินและกิจการเคลื่อนที่ทางการบินในเส้นทางบินพาณิชย์ตามตารางกำหนดความถี่แห่งชาติ

๔.๓) ประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์ป้องกันการรบกวนการใช้คลื่นความถี่ในกิจการวิทยุการบินของสถานีวิทยุกระจายเสียงที่ได้รับจัดสรรคลื่นความถี่ เพื่อให้มีหลักเกณฑ์ป้องกันการรบกวนการใช้คลื่นความถี่ในกิจการวิทยุการบิน โดยให้สถานีวิทยุกระจายเสียงที่ได้รับจัดสรรคลื่นความถี่ในระบบ เอฟ.เอ็ม. ติอปฏิบัติการ เพื่อให้การใช้คลื่นความถี่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึง

ข้อสังเกต

๑) ปัญหาการรบกวนการสื่อสารการบินมีความสำคัญต้องแก้ไขให้หมดไปอย่างเร่งด่วน เนื่องจากอาจมีผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน ตลอดจนความมั่นคงของรัฐและความปลอดภัยสาธารณะ ที่ผ่านมามีการแก้ปัญหาความร่วมมือที่ีระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ใน

การกำหนดแนวทางและมาตรการต่าง ๆ แต่ยังคงพบว่าการรบกวนยังมีตัวเลขค่อนข้างสูง สมควรที่จะต้องเร่งแก้ไขต่อไป

๒) ปัญหาการแพร่สัญญาณแปลกปลอมเกิดจากสถานีส่งที่ด้อยคุณภาพโดยไม่จำกัดอยู่เฉพาะตัวอุปกรณ์เครื่องส่งเท่านั้น ความเป็นจริงแล้วอุปกรณ์อื่น ๆ เช่น สายส่งสัญญาณ สายอากาศ และอุปกรณ์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ล้วนมีผลต่อการแพร่สัญญาณแปลกปลอม

๓) การตรวจสอบแหล่งที่มาของการแพร่สัญญาณแปลกปลอมไม่สามารถดำเนินการและแก้ปัญหาได้ทันทีที่มีได้จำกัดเฉพาะในช่วงเวลาการเท่านั้นเนื่องจากปัญหาการรบกวนการสื่อสารการบินเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา

ข้อเสนอแนะ

๑) กสทช. ควรมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะกรณีการแก้ไขปัญหาค้นวิทยุภาคพื้นรบกวนการสื่อสารการบิน เพื่อป้องกันการเกิดอุบัติเหตุร้ายแรงทางการบิน จะทำให้เกิดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งชื่อเสียงของประเทศ

๒) สำนักงาน กสทช. ควรปรับปรุงมาตรการและเทคนิคการค้นหาสถานีวิทยุกระจายเสียงที่ส่งสัญญาณด้อยคุณภาพภายหลังการได้รับแจ้งเหตุการณ์รบกวนการสื่อสารการบินจาก บวท. นอกจากนี้ควรมีมาตรการที่แก้ปัญหาจากต้นเหตุ โดยติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามประกาศทั้ง ๓ ฉบับ เพื่อเพิ่มมาตรการในการตรวจสอบเครื่องส่ง และอุปกรณ์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องของสถานีวิทยุกระจายเสียงและเพื่อให้การใช้คลื่นความถี่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๓) กสทช. ควรให้ความสำคัญในกระบวนการออกใบอนุญาตและการตรวจสอบ โดยเพิ่มความเข้มงวดในการตรวจสอบอุปกรณ์ต่าง ๆ ในกระบวนการออกใบอนุญาตและตรวจสอบคุณภาพของสถานีวิทยุกระจายเสียงขณะออกอากาศเป็นระยะ ๆ

๔) สำนักงาน กสทช. ควรจัดเตรียมเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบและเฝ้าฟังเพื่อสนับสนุนกรณีเกิดการรบกวนการสื่อสารการบินขึ้น ตลอด ๒๔ ชั่วโมงทุกวัน โดยประสานงานร่วมกับ บวท. และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด

๕) กสทช. ควรให้ความร่วมมือ และสนับสนุนการวิจัยเพื่อให้เกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ ในการแก้ไขปัญหาการรบกวนการบิน

๖.๒ ด้านการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน กสทช.

๖.๒.๑ การบริหารสถานีวิทยุ ๑ ปณ. และการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงของสำนักงาน กสทช.

ข้อเท็จจริง

สำนักงาน กสทช. รับโอนกิจการวิทยุกระจายเสียง ๑ ปณ. มาจากสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ (มาตรา ๙) จำนวน ๕ พื้นที่ ๙ สถานี ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ๔ สถานี (เอฟ.เอ็ม ๙๘.๕ MHz เอฟ.เอ็ม ๑๐๖.๕

MHz เอ.เอ็ม ๑๐๓๕ KHz และ เอ.เอ็ม ๑๐๘๙ MHz) อุบลราชธานี ๑ สถานี (เอฟ.เอ็ม ๑๐๒ MHz) อุดรธานี ๒ สถานี (เอฟ.เอ็ม ๙๙ MHz และ เอ.เอ็ม ๑๐๘๙ KHz) ภูเก็ต ๑ สถานี (เอฟ.เอ็ม ๘๙ MHz) และลำปาง ๑ สถานี (เอ.เอ็ม ๗๖๕ KHz) ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ กสทช. มีมติให้ระงับการดำเนินการใด ๆ ในการจัดทำหรือขยายสัญญาเกี่ยวกับเอกชนผู้ร่วมจัดรายการสถานีวิทยุกระจายเสียง ๑ ปณ. ทั้ง ๙ สถานีตั้งแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๔ เนื่องจากถูกจัดอยู่ในประเภทคลื่นความถี่ของรัฐที่ให้เอกชนมาดำเนินการแทนไม่ได้ อย่างไรก็ตาม เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อผู้ประกอบการหลายสถานีที่ดำเนินการอยู่ กสทช. จึงผ่อนผันโดยการทำสัญญาแบบเปิดไม่กำหนดวันสิ้นสุดสัญญา แต่มีเงื่อนไขว่าสัญญาจะสิ้นสุดลงทันทีเมื่อ กสทช. ต้องการนำคลื่นความถี่ไปบริหารจัดการใหม่ โดยเอกชนจะต้องจ่ายค่าตอบแทนให้ กสทช. เป็นจำนวนเงิน ๒.๗ ล้านบาทต่อเดือน

การดำเนินงานของ กสทช.

๑) จัดการประกวดราคาหรือประมูลสถานีวิทยุกระจายเสียง ๑ ปณ. เหมือนสถานีวิทยุของหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ซึ่งเป็นไปตามกรอบของกฎหมายมาตรา ๘๙ ในพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่สามารถประกอบกิจการสถานีวิทยุกระจายเสียง ๑ ปณ. ได้จนถึงวันที่กำหนดในแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ใช้บังคับคือ วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๕

๒) อนุญาตให้สิทธิในการแบ่งเวลาเพื่อดำเนินรายการส่วนหนึ่งและรับจ้างผลิตรายการเพื่อออกอากาศอีกส่วนหนึ่ง (ตัวอย่างกรณีของคลื่นความถี่ เอฟ.เอ็ม ๙๘.๕ MHz ที่อนุญาตให้ผู้ยื่นความประสงค์แบ่งเวลาเพื่อดำเนินรายการในสัดส่วนร้อยละ ๔๐ และสิทธิในการรับจ้างผลิตรายการเพื่อออกอากาศในสัดส่วนร้อยละ ๖๐ เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘) ตามข้อกำหนดของประกาศ กสทช. เรื่องหลักเกณฑ์การแบ่งเวลาให้ผู้ยื่นดำเนินรายการ พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยมีค่าตอบแทนให้กับ กสทช.

๓) ยื่นเอกสารเพื่อแสดงเหตุแห่งความจำเป็นในการถือครองคลื่นความถี่ต่อทาง กสทช. ตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่ กสทช. กำหนดเหมือนกับคลื่นความถี่ของหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน

ข้อสังเกต

๑) ถึงแม้การดำเนินงานประกวดราคาหรือเปิดประมูลสถานีวิทยุกระจายเสียง ๑ ปณ. เป็นไปตามประกาศของ กสทช. และมีขั้นตอนการดำเนินงานเหมือนกับสถานีวิทยุของส่วนราชการอื่น ๆ แต่เนื่องจาก กสทช. เป็นองค์กรกำกับดูแลและออกใบอนุญาตประกอบกิจการ (Regulator) แต่กลับมามีหน้าที่เป็นผู้ประกอบกิจการ (Operator) เสียเอง ซึ่งอาจมีข้อกังขาในเรื่องของผลประโยชน์ทับซ้อน ทำให้ขัดต่อหลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีของหน่วยงานภาครัฐ ในขณะเดียวกัน กสทช. ในฐานะหน่วยงานของรัฐ ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลการประกวดราคาหรือเปิดประมูลดังกล่าวกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างรวมทั้งข้อมูลสัญญาที่ทำไว้กับภาคเอกชนที่รับช่วงการจัดรายการ ซึ่งต้องให้สาธารณชนได้รับทราบตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ และภายใต้พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕๙

๒) เนื่องจาก กสทช. เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรของรัฐต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนระดับชาติและระดับท้องถิ่นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งมีการจัดประเภทไว้ชัดเจนทั้งการให้บริการสาธารณะและบริการชุมชนที่ไม่แสวงหากำไรทาง

ธุรกิจ แต่การบริหารจัดการคลื่นสถานีวิทยุกระจายเสียง ๑ ปณ. มุ่งเน้นการบริหารจัดการเพื่อหารายได้มากกว่าการบริหารจัดการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

๓) การแบ่งเวลาเพื่อดำเนินรายการเองร้อยละ ๔๐ และจ้างผลิตรายการร้อยละ ๖๐ ของสถานีวิทยุกระจายเสียง ๑ ปณ. ขัดต่อหลักเกณฑ์การแบ่งเวลาให้ผู้อื่นดำเนินรายการ พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่ระบุว่าให้ผู้รับใบอนุญาตจะต้องแบ่งเวลาให้ผู้อื่นดำเนินรายการไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ แต่ไม่เกินร้อยละ ๔๐

๔) ขณะนี้อยู่ระหว่างขั้นตอนการตรวจสอบความสอดคล้องของกฎหมายและความจำเป็นของการใช้คลื่นความถี่วิทยุของสถานีวิทยุกระจายเสียงที่หน่วยงานรัฐเป็นเจ้าของ ซึ่งสถานีวิทยุกระจายเสียง ๑ ปณ. ของ กสทช. เข้าข่ายที่จะต้องเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบดังกล่าว ทำให้เกิดข้อสงสัยถึงกลไกที่ใช้ในการตรวจสอบ เนื่องจาก กสทช. มีสถานะเป็นทั้งผู้ประกอบการกิจการ (Operator) และผู้กำกับดูแล (Regulator)

ข้อเสนอแนะ

๑) ควรจัดให้มีกลไกการตรวจสอบความสอดคล้องของกฎหมายและความจำเป็นของการบริหารจัดการสถานีวิทยุกระจายเสียง ๑ ปณ. ของ กสทช. จากหน่วยงานภายนอก เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและความชอบธรรม

๒) กสทช. ต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข้อเท็จจริงในการประกวดราคาหรือเปิดประมูลดังกล่าว รวมทั้งกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและข้อมูลสัญญาที่ทำไว้กับภาคเอกชนที่รับช่วงการจัดรายการให้สาธารณชนได้รับทราบ เพื่อความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

๓) กสทช. ควรดำเนินการเป็นตัวอย่างให้แก่หน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่ไม่มีหน้าที่โดยตรงในการ ดำเนินงานสถานีวิทยุกระจายเสียงในลักษณะที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ เพื่อทำการคืนคลื่นความถี่ให้ กสทช. ดำเนินการจัดสรรใหม่ ซึ่งในระหว่างรอความพร้อมของการจัดสรรคลื่นใหม่ สำนักงาน กสทช. ควรปรับการดำเนินงานสถานีวิทยุกระจายเสียง ๑ ปณ. ให้อยู่ในรูปแบบการให้บริการสาธารณะหรือบริการชุมชน เพื่อประโยชน์ทั้งในระดับพื้นที่และระดับประเทศทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น ๆ

๖.๒.๒ การจัดเก็บข้อมูลและรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในลักษณะที่เรียกเก็บเงินล่วงหน้า (การลงทะเบียนซิมการ์ด ๒ ขั้ว)

ความเป็นมา

โดยลักษณะของการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในลักษณะที่เรียกเก็บเงินล่วงหน้า (บริการฟรีเพด) หรือบริการเติมเงิน ไม่มีการจัดเก็บข้อมูลรายละเอียดของผู้ใช้บริการ (ลงทะเบียนซิมฟรีเพด) เนื่องจาก ผู้ให้บริการได้รับการชำระค่าบริการล่วงหน้าก่อนจะให้บริการจึงไม่มีความจำเป็นต้องร้องขอข้อมูลที่อยู่ของผู้ใช้บริการในการเรียกชำระค่าบริการ ผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่จำนวนมากเลือกใช้บริการฟรีเพด เพราะไม่ต้องลงทะเบียน สามารถควบคุมค่าใช้จ่าย หรือไม่ต้องการเปิดเผยตัวตน นอกจากนี้เป็นการให้บริการที่เหมาะสมกับกลุ่มนักท่องเที่ยวที่ต้องการใช้บริการชั่วคราวเพียงระยะเวลานั้น ๆ

จากการได้รับความนิยมของบริการฟรีเพด ปัจจุบันประเทศไทยมีจำนวนผู้ใช้บริการฟรีเพดมากกว่า ๘๓.๓ ล้านเลขหมายแต่การที่ไม่ลงทะเบียนซิมฟรีเพดเพื่อระบุตัวตนผู้ใช้ทำให้มีผู้ไม่ประสงค์ดีนำโทรศัพท์เคลื่อนที่ไปใช้ในทางที่มิชอบและเป็นอันตรายต่อสังคม เช่น การใช้ในการก่อวินาศกรรม หลอกหลวง

ติดต่อเพื่อก่ออาชญากรรม หรือแม้กระทั่งการนำโทรศัพท์เคลื่อนที่ไปดัดแปลงใช้เป็นอุปกรณ์ในการจุดชนวนระเบิด ซึ่งนำไปสู่การสูญเสียทั้งชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน กระทั่งความมั่นคงของประเทศชาติ อีกทั้งในปัจจุบันการทำธุรกรรมทางการเงินผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่มีความนิยมนำขึ้น การดำเนินการผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่บริการฟรีเพดอาจเกิดความยุ่งยากในการติดตามตัวผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงิน ดังนั้นประเทศไทยโดยรัฐบาลและ กสทช. จึงมีนโยบายให้โทรศัพท์เคลื่อนที่ทุกเลขหมายต้องลงทะเบียนซิมฟรีเพด เพื่อให้มีการระบุตัวตนผู้ใช้งานโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่แท้จริงได้

ข้อเท็จจริง

การจัดเก็บรายละเอียดข้อมูลผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในลักษณะที่เรียกเก็บเงินล่วงหน้า (การลงทะเบียนซิมฟรีเพด) ในประเทศไทยมีการดำเนินการตามลำดับ ดังนี้

๑) เมื่อปี ๒๕๔๘ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ได้ออกประกาศ เรื่อง “การลงทะเบียนบัตรประจำตัวของผู้ใช้บริการ (ซิมฟรีเพด)” เพื่อจัดเก็บข้อมูลผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทระบบเติมเงิน โดยแยกการควบคุมเป็น ๒ พื้นที่ คือพื้นที่ทั่วไปของประเทศ และพื้นที่พิเศษ คือ จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส โดยได้ออกเป็นประกาศเฉพาะ เรื่อง “การใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทเติมเงินในท้องที่จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส”

๒) ปี ๒๕๕๑ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ได้ออกประกาศ เรื่อง “หลักเกณฑ์การจัดสรรและบริหารเลขหมายโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๑” ข้อที่ ๓๘ กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในลักษณะที่เรียกเก็บเงินล่วงหน้า (บริการฟรีเพด) มีหน้าที่จัดเก็บข้อมูลและรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ใช้บริการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กทช. กำหนด แต่ไม่พบการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน

๓) ปี ๒๕๕๗ กสทช. ได้ออกประกาศ เรื่อง “หลักเกณฑ์การจัดสรรและบริหารเลขหมายโทรคมนาคม” ข้อที่ ๒๕ กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในลักษณะที่เรียกเก็บเงินล่วงหน้ามีหน้าที่จัดเก็บข้อมูลและรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ใช้บริการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

๔) ตั้งแต่ปี ๒๕๕๗ สำนักงาน กสทช. ให้ความสำคัญกับการดำเนินการตามประกาศ กสทช. เรื่อง “หลักเกณฑ์การจัดสรรและบริหารเลขหมายโทรคมนาคม” จึงมีการดำเนินการตามลำดับ ดังต่อไปนี้

๔.๑) มีการกำหนดแนวปฏิบัติหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดเก็บข้อมูลและรายละเอียดผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในลักษณะที่เรียกเก็บเงินล่วงหน้า (บริการฟรีเพด) กำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินงานตั้งแต่ มิถุนายน ๒๕๕๗ ถึงกรกฎาคม ๒๕๕๘

๔.๒) เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๗ เปิดตัวแอปพลิเคชัน “๒ แซะ” โดยทำงานบนระบบโทรศัพท์สมาร์ทโฟนและโปรแกรมคอมพิวเตอร์ ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกและเป็นช่องทางในการลงทะเบียนซิมฟรีเพด

๔.๓) เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๘ ออกประกาศสำนักงาน กสทช. เรื่อง “การจัดเก็บข้อมูลและรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในลักษณะที่เรียกเก็บเงินล่วงหน้า” กำหนดให้ดำเนินการแล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘

๔.๔) ช่องทางการลงทะเบียนซิมฟรีเพดประกอบด้วย ศูนย์บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ทุกเครือข่ายที่ให้บริการ ร้านค้าที่มีสัญลักษณ์ ๒ แซะ ทั่วประเทศ เช่น ร้านค้าสะดวกซื้อ 7-Eleven หรือโมเดิร์นเทรด

เช่น Big C และ Lotus หรือหน่วยงานภายใต้กรมการปกครอง เช่น ที่ว่าการอำเภอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการให้บริการงานทะเบียนทั่วประเทศ

รายงานผลการดำเนินงานเมื่อครบกำหนดระยะเวลาการลงทะเบียนซิมฟรีแพค โดยอ้างอิงข้อมูล ณ วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ มีผู้ใช้บริการที่ลงทะเบียนซิมฟรีแพคจำนวน ๗๒.๓ ล้านเลขหมาย จากจำนวนเลขหมายโทรศัพท์ระบบเติมเงินทั้งหมด ๘๓.๓ ล้านเลขหมาย คิดเป็นร้อยละ ๘๗ คงเหลือเลขหมายที่ยังไม่ลงทะเบียนจำนวน ๑๑ ล้านเลขหมาย

ผลลัพธ์ของผู้ใช้บริการที่ไม่ลงทะเบียนซิมฟรีแพคภายในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ตามประกาศของสำนักงาน กสทช. จะได้รับผลกระทบแบ่งออกเป็น ๒ ช่วงระยะเวลา คือ

- ช่วงแรก ตั้งแต่วันที่ ๑ ถึง ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๘ จะสามารถใช้งานได้เพียง รับสาย รับข้อความสั้น (SMS) ได้ แต่จะไม่สามารถใช้งานอินเทอร์เน็ต และโทรออกได้ เว้นแต่เป็นกรณีการโทรออกเลขหมายฉุกเฉิน เช่น ๑๙๑ แจ้งเหตุด่วนเหตุร้าย ๑๙๙ แจ้งเหตุไฟไหม้ ๑๖๖๙ สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ ๑๒๐๐ ศูนย์รับเรื่องร้องเรียนของสำนักงาน กสทช. และเลขหมาย Call Center ของเครือข่ายที่ใช้บริการอยู่เท่านั้น หากผู้ใช้บริการมีการลงทะเบียนซิมฟรีแพคภายในวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๘ เลขหมายดังกล่าวจะสามารถกลับมาใช้งานได้ตามปกติ

- ช่วงที่สอง ตั้งแต่วันที่ ๑ ถึง ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘ ผู้ให้บริการจะดำเนินการแจ้งยกเลิกการให้บริการเลขหมายที่ไม่ได้ลงทะเบียนซิมฟรีแพค โดยเป็นไปตามประกาศ กทช. เรื่องมาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งกำหนดให้การแจ้งการยกเลิกให้บริการต้องดำเนินการแจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน ผู้ใช้บริการที่ไม่ลงทะเบียนซิมฟรีแพคภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘ จะถูกยกเลิกบริการโดยจะไม่สามารถโทรออกหรือใช้งานใด ๆ ได้เลย

อย่างไรก็ตามผู้ใช้บริการที่ถูกยกเลิกบริการตามขั้นตอนข้างต้นสามารถขอรับเงินที่ค้างในระบบคืนได้จนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ ซึ่งสำนักงาน กสทช. คาดว่าจะมีเงินคงค้างในระบบประมาณ ๑๐๙ ถึง ๑๑๐ ล้านบาท แต่สำนักงาน กสทช. ก็ยังไม่มีแนวทางการจัดการกับจำนวนเงินดังกล่าว

ข้อสังเกต

๑) การบังคับใช้ให้เป็นไปตามประกาศ

รัฐบาล มีนโยบายที่ชัดเจนให้ผู้ให้บริการฟรีแพคต้องลงทะเบียนซิมทุกรายตั้งแต่ปี ๒๕๕๘ ตามประกาศกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เรื่อง “การลงทะเบียนบัตรประจำตัวของผู้ใช้บริการ (ซิมการ์ด)” พ.ศ. ๒๕๕๘ และ กทช. มีนโยบายการลงทะเบียนซิมที่ระบุไว้ในประกาศ กทช. เรื่อง “หลักเกณฑ์การจัดสรรและบริหารเลขหมายโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๑” จะเห็นได้ว่านับตั้งแต่ออกประกาศ กทช. ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ การลงทะเบียนซิมฟรีแพคไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้ให้บริการและการบังคับใช้ให้เป็นไปตามประกาศของ กสทช. อย่างไรก็ตามได้มีการดำเนินการอย่างจริงจังมากขึ้นตั้งแต่ปี ๒๕๕๗

๒) หน้าที่ของผู้ให้บริการในการจัดเก็บข้อมูลผู้ใช้บริการ

ตามนโยบายเพื่อช่วยสนับสนุนภาครัฐในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยทั้งชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน เมื่อเดือนมกราคม ๒๕๕๘ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการลงทะเบียนซิมฟรีแพคให้เสร็จสิ้นภายใน ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘ สำนักงาน กสทช. จึงมีโครงการลงทะเบียนผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบเติมเงินด้วยแอปพลิเคชัน “๒ แซะ” จากผลการดำเนินงานได้รับความร่วมมือจาก

ทุกฝ่าย มีการลงทะเบียนซิมฟรีเพดถึงร้อยละ ๘๗ ขณะที่เลขหมายที่ไม่ได้ลงทะเบียนจะถูกระงับการใช้ งานจากมาตรการดังกล่าว

เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ประสพผลด้านความมั่นคงจาก การติดตามการดำเนินงานยังไม่พบแผนดำเนินงานให้มั่นใจได้ว่าผู้ให้บริการมีการดำเนินการลงทะเบียนซิม สำหรับผู้ใช้บริการรายใหม่ หรือแนวทางการตรวจสอบความถูกต้องข้อมูล (Data Cleansing) ของตัวตน ผู้ใช้โทรศัพท์ ที่ชัดเจนว่าจะให้ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ทุกรายดำเนินการตามระเบียบขั้นตอนที่ ถูกต้องอย่างไร และใช้ระยะเวลาไม่นานเท่าใดจึงจะเสร็จสิ้น แม้ว่าการลงทะเบียนซิมฟรีเพดจะเป็นเรื่อง ที่สำคัญต่อความมั่นคงของประเทศ แต่หากสำนักงาน กสทช. ไม่มีกระบวนการที่สร้างความมั่นใจได้ว่า เจ้าของหมายเลขโทรศัพท์เป็นบุคคลเดียวกับบัตรประชาชนที่นำมาแสดงเพื่อลงทะเบียนซิมฟรีเพด การลงทะเบียนซิมฟรีเพดอาจไม่มีประโยชน์ต่อความมั่นคง

๓) หน้าที่ของสำนักงาน กสทช. ในการจัดเก็บข้อมูลผู้ใช้บริการ

โครงการลงทะเบียนผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบเติมเงินด้วยแอปพลิเคชัน “๒ แซะ” กำหนดให้ผู้ให้บริการรับลงทะเบียนซิมฟรีเพด รวบรวมข้อมูลแล้วส่งให้สำนักงาน กสทช. เป็นระยะเพื่อใช้ เป็นฐานข้อมูลรวมของผู้ใช้บริการทั้งประเทศ ถือเป็นพัฒนาการที่สำคัญของหน่วยงานกำกับดูแลที่มี ฐานข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน ซึ่งสำนักงาน กสทช. สามารถใช้ประกอบการดำเนินการเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค อาทิ สิทธิของผู้ใช้บริการในกรณีที่มีการเรียกเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมที่ไม่ถูกต้อง สิทธิในการขอ ระงับการใช้บริการชั่วคราว สิทธิในการบอกเลิกสัญญา และสิทธิในการได้รับเงินค่าบริการที่ค้างอยู่ใน ระบบคืน รวมถึงใช้เป็นฐานข้อมูลประกอบการพิจารณาออกประกาศหรือหลักเกณฑ์สำคัญ ๆ และข้อมูลที่ใช้ จำเป็นต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม แต่จากการติดตามไม่พบนโยบายที่ชัดเจนของผู้บริหารระดับสูงและ กสทช. ต่อการจัดทำฐานข้อมูลนี้

๔) ผลกระทบของผู้ใช้บริการต่อมาตรการการลงทะเบียนซิมฟรีเพด

จากการตรวจสอบ กสทช. ได้ออกประกาศตั้งแต่ปี ๒๕๕๑ แต่พบว่ามิซิมฟรีเพดที่ไม่ได้ ลงทะเบียนเปิดให้บริการภายหลังมีประกาศ จึงเป็นความบกพร่องต่อหน้าที่ของผู้ให้บริการและปัญหาการ บังคับใช้ให้เป็นไปตามประกาศ กสทช. ในฐานะผู้กำกับดูแล จนนำมาสู่การออกประกาศกำหนดให้มีการ ลงทะเบียนซิมฟรีเพดภายในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘ มิเช่นนั้นแล้วจะถูกระงับการใช้บริการ ถือเป็น บทเรียนที่สำคัญในการไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามประกาศมาแต่ต้น ทำให้เป็นทั้งต้นทุนของ ผู้ประกอบการและต้นทุนของผู้กำกับดูแลในการแก้ไขปัญหาที่ไม่น่าจะเกิดขึ้นหากผู้ประกอบการมีการ คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ตนเองและ กสทช. ปฏิบัติหน้าที่ตามประกาศอย่าง เคร่งครัด ผลกระทบจะไม่เกิดต่อผู้ใช้บริการเป็นวงกว้าง ดังต่อไปนี้

- กรณีผู้ใช้บริการจะถูกระงับการให้บริการจากผู้ประกอบการ เนื่องจากไม่ลงทะเบียนซิมฟรีเพด ภายในกำหนด ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ตามประกาศสำนักงาน กสทช. ถือเป็นการจำกัดสิทธิผู้บริโภคใน การใช้บริการ และด้วยประกาศสำนักงาน กสทช. ดังกล่าว ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อคำสั่งทาง ปกครอง มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิประชาชน ผู้ที่ได้รับผลกระทบอาจมีการคัดค้าน หรืออุทธรณ์คำสั่ง ดังกล่าวได้

- การอำนวยความสะดวกในการลงทะเบียนซิมฟรีเพดของสำนักงาน กสทช. ไม่ทั่วถึงทุกพื้นที่ ทำให้ เกิดอุปสรรคในการดำเนินการ กรณีต่างจังหวัดหรือพื้นที่ห่างไกล อาจทำให้เกิดอุปสรรคในการเดินทาง มาตัวเมืองเพื่อลงทะเบียนซิมฟรีเพด และในพื้นที่อาจไม่มีร้านสะดวกซื้อ เซเว่น อีเลฟเว่น ให้บริการ ทำให้

การอำนวยความสะดวกในการลงทะเบียนซิมฟรีเน็ตของสำนักงาน กสทช. อาจไม่ทั่วถึงทุกพื้นที่จริง นอกจากนี้ยังมีเด็กและผู้สูงอายุจำนวนมากใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบเติมเงิน ดังนั้นการลงทะเบียนซิมฟรีเน็ตของบุคคลเหล่านี้จึงมีอุปสรรคความยากลำบากในการดำเนินการประกอบกับรอบเวลาที่จำกัดประมาณ ๖ เดือน (นับจากวันที่ประกาศสำนักงาน กสทช. เรื่อง การจัดเก็บข้อมูลและรายละเอียดฯ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘) และการประชาสัมพันธ์ที่ไม่เพียงพออาจทำให้ประชาชนหรือผู้เกี่ยวข้องไม่สามารถดำเนินการได้ทันเวลาที่กำหนด

ข้อเสนอแนะ

๑) หน้าที่ของผู้ให้บริการในการจัดเก็บข้อมูลผู้ใช้บริการ

ควรกำหนดมาตรการเพื่อให้มั่นใจว่าผู้ประกอบการโทรศัพท์เคลื่อนที่ทุกรายมีการลงทะเบียนซิมฟรีเน็ตสำหรับผู้ให้บริการรายใหม่ และควรมีมาตรการตรวจสอบความถูกต้องข้อมูล (Data Cleansing) ของผู้ใช้ที่ดำเนินการลงทะเบียนตามโครงการลงทะเบียนซิม ๒ แซ่ จากข้อมูลทะเบียนราษฎรให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เพื่อใช้ในการตรวจสอบผู้ใช้งานโทรศัพท์เคลื่อนที่สำหรับด้านความมั่นคงของประเทศ

๒) หน้าที่ของสำนักงาน กสทช. ในการจัดเก็บข้อมูลผู้ใช้บริการ

ควรกำหนดนโยบายที่ชัดเจนกรณีกำหนดให้สำนักงาน กสทช. เป็นผู้รวบรวมข้อมูลผู้ใช้งานโทรศัพท์เคลื่อนที่หรือไม่ เพื่อสร้างความชัดเจนต่อผู้ปฏิบัติงานและ

๓) ผลกระทบของผู้ใช้บริการต่อมาตรการการลงทะเบียนซิมฟรีเน็ต

ควรติดตามการปฏิบัติตามประกาศของผู้ประกอบการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง และทบทวนมาตรการทางปกครองให้เหมาะสมกับสถานการณ์เมื่อมีการฝ่าฝืนเกิดขึ้นเพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดต่อผู้บริโภคในวงกว้าง

๖.๒.๓ การติดตามการดำเนินงานนำส่งเงินรายได้จากรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๘๔ วรรค ๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ

ข้อเท็จจริง

คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน (กตป.) ได้รายงานการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช.ประจำปี ๒๕๕๗ ในประเด็นการนำส่งเงินรายได้จากรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๘๔ วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้รัฐวิสาหกิจนำรายได้จากผลประกอบการในส่วนที่ได้รับจากการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาที่รัฐวิสาหกิจได้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะได้ดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้หักค่าใช้จ่ายดังต่อไปนี้แล้วเหลือเท่าใดให้ส่ง กสทช. และให้ กสทช. นำส่งเงินจำนวนดังกล่าวเป็นรายได้แผ่นดินต่อไป

๑) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการ เฉพาะในส่วนที่คิดจากฐานรายได้ที่เกิดจากการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา

๒) ค่าใช้จ่ายเพื่อสนับสนุนการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง และบริการเพื่อสังคม ตามนโยบายของรัฐบาล และตามมาตรา ๕๐ เฉพาะในส่วนที่เกิดจากฐานรายได้ที่เกิดจากการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา

๓) ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา ตามที่ กระทรวงการคลังกำหนด”

ทั้งนี้พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ มีผลบังคับใช้วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ และเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาสามปีตั้งแต่วันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๖ รัฐวิสาหกิจ ได้แก่ บมจ.กสท และ บมจ.ทีโอที จึงต้องมีหน้าที่ตามกฎหมายนำส่งเงินรายได้แล้ว แต่ยังไม่พบการนำส่งรายได้ดังกล่าว มายังสำนักงาน กสทช.

การดำเนินการของ กทค. และ กสทช. ที่สำคัญ

สำนักงาน กสทช. ได้หารือเกี่ยวกับการนำส่งรายได้ของรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๘๔ วรรคสาม ไปยัง กระทรวงการคลัง ตามหนังสือด่วนที่สุด ที่ ๕๐๑๑/๓๙๘๐๘ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๖ ต่อมา กระทรวงการคลังได้ตอบข้อหารือ ตามหนังสือด่วนที่สุดที่ กค ๐๘๐๘.๑/๒๖๙๘ ลงวันวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๗ มีสาระสำคัญว่า

๑) กระทรวงการคลังมีหน้าที่กำหนดค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการดำเนินงานตามการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาตาม (๓) เท่านั้น กสทช. มีหน้าที่ในการตรวจสอบการนำส่งรายได้หลังหักค่าใช้จ่ายตาม (๑) (๒) รวมถึงหลักเกณฑ์การหักค่าใช้จ่ายที่กระทรวงการคลังกำหนดตาม (๓) มาใช้ประกอบการพิจารณา ตรวจสอบ ก่อนนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินต่อไป

๒) การดำเนินการตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๘๔ วรรคสาม (๓) นั้น กระทรวงการคลังได้เห็นชอบให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) เป็นหน่วยงานหลักในการพิจารณาดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา

ต่อมากระทรวงการคลังได้แจ้งหลักเกณฑ์ในการหักค่าใช้จ่ายและวิธีปฏิบัติในการนำส่งส่วนแบ่งรายได้ที่เกิดจากการดำเนินการอนุญาต สัมปทานหรือสัญญาของรัฐวิสาหกิจ (อ้างถึงหนังสือ กระทรวงการคลังที่ กค ๐๘๑๘.๑/๑๘๙๐๐ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๗) โดยวิธีปฏิบัติในการนำส่งส่วนแบ่งรายได้ที่เกิดจากการดำเนินการอนุญาต สัมปทานหรือสัญญาของรัฐวิสาหกิจ กำหนดให้ บมจ.ทีโอที และ บมจ.กสท นำส่งเงินรายได้สัญญาสัมปทานหลังหักค่าใช้จ่ายให้กับ กสทช. ภายใน ๖๐ วัน นับแต่สิ้นสุดไตรมาส และสำหรับ ไตรมาสที่ ๔ให้นำส่งเงินรายได้กับ กสทช. ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ตรวจสอบงบการเงินประจำปีของ บมจ.ทีโอที และบมจ.กสท แล้ว ทั้งนี้สำหรับปี ๒๕๕๗ ให้รัฐวิสาหกิจทั้งสองนำส่งส่วนแบ่งรายได้จากการดำเนินการตามการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา ที่เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗ ให้กับ กสทช. ภายในวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๗ และสำหรับไตรมาส ๔ (๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ - ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๗) ให้ บมจ.ทีโอที และ บมจ.กสท. นำส่งส่วนรายได้ให้กับ กสทช. ภายใน ๓๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ สตง. ได้ตรวจสอบงบการเงินประจำปีแล้ว

สำนักงาน กสทช. ได้มีหนังสือหลายครั้งแจ้งถึง บมจ.ทีโอที และ บมจ.กสท เพื่อติดตามและทวงถามให้ดำเนินการนำส่งรายได้ของรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๘๔ วรรคสาม แก่สำนักงาน กสทช. ภายในระยะเวลาที่กำหนด จากการตรวจสอบ ณ สิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ยังไม่พบการนำส่งเงินรายได้ตามมาตรา ๘๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ แต่อย่างใด

ข้อสังเกต

๑) การดำเนินการนำส่งรายได้จากรัฐวิสาหกิจในส่วนที่ได้รับจากการอนุญาตสัมปทานหรือสัญญาตามมาตรา ๘๔ วรรคสาม กสทช. มีระยะเวลาเตรียมการมากกว่า ๒ ปี นับจากได้รับการแต่งตั้งจนถึงกรอบเวลาที่รัฐวิสาหกิจต้องเริ่มนำส่งเงินรายได้ในวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๖ แต่จากข้อเท็จจริงพบว่าการดำเนินการของ กสทช. ขาดการวางแผนและการเตรียมการเพื่อให้ทันตามกำหนดเวลา

๒) กฎหมายกำหนดให้รัฐวิสาหกิจมีหน้าที่นำส่งรายได้ตามมาตรา ๘๔ วรรคสาม ให้แก่สำนักงาน กสทช. ตามหลักเกณฑ์ในการหักค่าใช้จ่ายและวิธีปฏิบัติที่กระทรวงการคลังและ กสทช. กำหนด จากการติดตามการดำเนินงานพบว่า ยังไม่มีการนำส่งเงินรายได้ดังกล่าวตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๗ กระทั่งต่อเงินรายได้เข้าแผ่นดิน ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญ

ข้อเสนอแนะ

๑) กสทช. ควรเร่งดำเนินการเกี่ยวกับการนำส่งรายได้ของรัฐวิสาหกิจ ในส่วนที่ได้รับจากการอนุญาตสัมปทานหรือสัญญา ที่รัฐวิสาหกิจได้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐโดยเร็วเพื่อนำมาเป็นรายได้แผ่นดิน

๒) กรณีที่สำนักงาน กสทช. และกระทรวงการคลังร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการนำส่งส่วนแบ่งรายได้ที่เกิดจากการดำเนินการอนุญาต สัมปทานหรือสัญญาของรัฐวิสาหกิจ แล้วนั้นแต่รัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งยังไม่ได้นำส่งเงินรายได้ดังกล่าวเนื่องจากมีข้อโต้แย้งในหลักเกณฑ์ที่กำหนด สำนักงาน กสทช. ควรเร่งรัดให้มีการนำส่งเงินรายได้ดังกล่าว ทั้งนี้หากไม่สามารถหาข้อสรุปได้ควรส่งเรื่องข้อพิพาทร้องเรียนไปยังสำนักอัยการสูงสุด โดยยึดถือมติ ครม. วันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๙ เรื่อง แนวทางการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครองส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ ข้อ ๖ การยุติข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ โดยมีให้ฟ้องคดีต่อศาล แต่ให้ส่งเรื่องข้อพิพาทเรียกร้องไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดภายในอายุความเพื่อพิจารณาเสนอคณะกรรมการชี้ขาดเพื่อหลีกเลี่ยงการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะช่วยให้การดำเนินการนำส่งเงินรายได้เข้าแผ่นดินมีความชัดเจนสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น

๖.๒.๔ การติดตามการดำเนินงานโครงการศึกษาแนวทางกำจัดขยะอิเล็กทรอนิกส์และขยะโทรคมนาคม ในประเทศไทย

ข้อเท็จจริง

คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานเห็นความสำคัญของการใช้เงินงบประมาณในส่วนค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงาน โดยเฉพาะค่าจ้างที่ปรึกษา ซึ่งมีสัดส่วนในค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานสูง โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ๒๕๕๗ และ ๒๕๕๘ มีการใช้จ่ายเป็นค่าจ้างที่ปรึกษา จำนวน ๓๒๙.๕๔ ล้าน

บาท ๓๖๓.๐๓ ล้านบาท และ ๒๙๓.๓๕ ล้านบาท ตามลำดับ เพื่อติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการใช้เงินงบประมาณในส่วนของค่าจ้างที่ปรึกษา กตป. ได้คัดเลือกโครงการศึกษาแนวทางกำจัดขยะอิเล็กทรอนิกส์และขยะโทรคมนาคมในประเทศไทยเป็นกรณีศึกษา

สำนักงาน กสทช. ได้จัดทำโครงการศึกษาแนวทางกำจัดขยะอิเล็กทรอนิกส์และขยะโทรคมนาคมตามสัญญาเลขที่ พย.(ป) (พท.) ๒/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๗ จำนวนวงเงินตามสัญญา ๑๙,๙๗๕,๐๐๐ บาท ตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ ระยะเวลาการดำเนินงานโครงการ จำนวน ๓๖๐ วัน โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

๑) เพื่อศึกษาแนวทางและวิธีการรวบรวมขยะโทรคมนาคม และขยะอิเล็กทรอนิกส์ ที่ตกค้างเนื่องจากไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้ว จากกรณีศึกษาในประเทศต่าง ๆ

๒) เพื่อศึกษาและหาแนวทางในการบริหารจัดการให้ขยะโทรคมนาคมและขยะอิเล็กทรอนิกส์ในต่างประเทศ ที่เกิดจากทุกภาคส่วนได้รับการบริหารจัดการที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ และเป็นระบบครบวงจร

๓) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการรวบรวมขยะโทรคมนาคม และขยะอิเล็กทรอนิกส์ที่ตกค้างเนื่องจากไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้ว และไม่ได้ถูกจัดการอย่างถูกวิธี ในทุกภาคส่วนของประเทศไทย

๔) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการบริหารจัดการให้ขยะโทรคมนาคมและขยะอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศไทยได้รับการบริหารจัดการที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ และเป็นระบบครบวงจรที่สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของ กสทช. และนโยบายรัฐบาล

อนึ่งในส่วนนโยบายการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศ ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ให้ความเห็นชอบยุทธศาสตร์การจัดการซากผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์เชิงบูรณาการ ซึ่งเปรียบเสมือนแผนแม่บทของนโยบายการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์ ฉบับแรกของประเทศไทย ในด้านกฎหมายกรมควบคุมมลพิษอยู่ระหว่างการจัดทำร่าง พ.ร.บ. การจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ และซากผลิตภัณฑ์อื่น พ.ศ.

ข้อสังเกต

๑) ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้ กสทช. และสำนักงาน กสทช. เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ส่วนองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการกำจัดขยะอิเล็กทรอนิกส์ และเป็นบทบาทหลักของกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กสทช. มีบทบาทเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการกำจัดขยะอิเล็กทรอนิกส์ และขยะโทรคมนาคม การดำเนินโครงการจ้างที่ปรึกษาศึกษาหาแนวทางและข้อเสนอแนะเป็นการศึกษาเชิงนโยบาย ซึ่งควรเป็นหน้าที่ของหน่วยงานหลัก

๒) คุณภาพของรายงาน

- คุณภาพของผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการจ้าง ซึ่งจากการตรวจสอบวัตถุประสงค์ของโครงการที่กำหนดให้ผู้รับจ้างศึกษา แนวทางและเสนอแนะในการรวบรวมและบริหารจัดการขยะโทรคมนาคมและขยะอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นเจตนาหลักในการจ้างที่ปรึกษา พบว่าเนื้อหาในส่วนของบทที่ ๔ ยุทธศาสตร์การจัดการซากขยะอิเล็กทรอนิกส์และขยะโทรคมนาคมที่เป็นสาระสำคัญตามวัตถุประสงค์ของโครงการฯ หลายส่วนนำมาจากรายงานยุทธศาสตร์การจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้า และ

อิเล็กทรอนิกส์เชิงบูรณาการ ISBN ๙๗๘-๙๗๔-๒๘๖-๓๗๗-๗ (ฉบับที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๐) ของกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น หัวข้อ ๔.๑ ปัญหาที่นำไปสู่การจัดการซากขยะไฟฟ้าและขยะโทรคมนาคม หน้า ๑๐๘ (นำมาจากเอกสารของ กรมควบคุมมลพิษที่อ้างถึง หัวข้อที่ ๓.๑ วัตถุประสงค์ หน้า ๓๐ - ๓๑) และหัวข้อ ๔.๒ แนวทางการจัดการ หน้า ๑๑๑ - ๑๑๓ (นำมาจากบทสรุปสำหรับผู้บริหาร หัวข้อที่ ๔ แนวทางการจัดการ ตั้งแต่ หัวข้อ ๔.๑ - ๔.๖ หน้า ๔ - ๕ ในเอกสารของกรมควบคุมมลพิษที่อ้างถึง) เป็นต้น

เนื่องจากเนื้อหาในบทที่ ๔ ของรายงานเป็นวัตถุประสงค์หลักของการจ้างเพื่อศึกษาแนวทางและ เสนอแนะในการรวบรวมและบริหารจัดการขยะโทรคมนาคมและขยะอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งผู้ว่าจ้างคาดหวัง ให้ผู้รับจ้างศึกษา ค้นคว้าข้อมูลและวิเคราะห์หาแนวทางและข้อเสนอแนะต่อปัญหาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แนวทางการจัดการของรายงานที่นำเสนอ เป็นแนวทางที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เผยแพร่ต่อสาธารณะ และได้จัดทำเป็นเอกสารเผยแพร่ของกรมควบคุมมลพิษแล้ว

- การดำเนินงานต่างประเทศมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาและหาแนวทางในการรวบรวมและบริหารจัดการ ขยะโทรคมนาคมและขยะอิเล็กทรอนิกส์ จากการตรวจสอบรายงานผลการดำเนินงาน ซึ่งได้นำเสนอประกอบ ในรายงานโครงการศึกษา ไม่พบขั้นตอนและกระบวนการที่เป็นระบบในการกำจัดขยะอิเล็กทรอนิกส์ และขยะโทรคมนาคมตามวัตถุประสงค์ของโครงการ

- จากกรณีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความด้อยคุณภาพของรายงานการศึกษา และกระบวนการใน การตรวจรับงานของสำนักงาน กสทช.

๓) การนำผลการศึกษาไปใช้ประโยชน์

สืบเนื่องจากบทบาทในการกำจัดขยะอิเล็กทรอนิกส์และขยะโทรคมนาคม ไม่ใช่ภารกิจหลักของ กสทช. ที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม จากการตรวจสอบ จึงไม่พบว่ามีผลการศึกษานำเสนอความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกอื่นที่ เกี่ยวข้อง หรือนำไปสู่การกำหนดหลักเกณฑ์ในการดูแลปัญหาขยะอิเล็กทรอนิกส์ และขยะโทรคมนาคม

ข้อเสนอแนะ

- ๑) ควรคำนึงถึงคุณค่าของการใช้งบประมาณการจัดจ้างที่ปรึกษาโครงการ รวมทั้งตระหนักถึง ความสำคัญของการตรวจรับงานที่ตรงตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของการจ้าง
- ๒) กรณีที่เกี่ยวข้องกับการกำจัดขยะอิเล็กทรอนิกส์ และขยะโทรคมนาคม สำนักงาน กสทช. ควรมี บทบาทเป็นเพียงผู้สนับสนุนให้ความช่วยเหลือหน่วยงานหลักอื่น ๆ ตามสมควร โดยพิจารณา ความสอดคล้องของความช่วยเหลือกับภารกิจหลักของ กสทช.

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

มหาวิทยาลัยมหิดล. รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการจ้างผู้รวบรวมจัดทำต้นฉบับรายงานตาม มาตรา ๗๓ ของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานฯ ประจำปี ๒๕๕๘ ด้านกิจการ วิทยุกระจายเสียง ในเรื่องข้อสังเกตและเรื่องอื่นๆ ที่เห็นสมควรรายงานให้ กสทช. รัฐสภา หรือ ประชาชน ทราบ., ๒๕๕๙

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการจ้างผู้รวบรวมจัดทำต้นฉบับรายงาน ตามมาตรา ๗๓ ของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานฯ ประจำปี ๒๕๕๘ ด้านกิจการ โทรทัศน์ ในเรื่องข้อสังเกตและเรื่องอื่นๆ ที่เห็นสมควรรายงานให้ กสทช. รัฐสภา หรือ ประชาชนทราบ. ปี ๒๕๕๘., ๒๕๕๙

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการจ้างผู้รวบรวมจัดทำต้นฉบับรายงาน ตามมาตรา ๗๓ ของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานฯ ประจำปี ๒๕๕๘ ด้านกิจการ โทรคมนาคมในเรื่องข้อสังเกตและเรื่องอื่นๆ ที่เห็นสมควรรายงานให้ กสทช. รัฐสภา หรือ ประชาชนทราบ., ๒๕๕๙

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการจ้างผู้รวบรวมจัดทำต้นฉบับ รายงานตามมาตรา ๗๓ ของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานฯ ประจำปี ๒๕๕๘ ด้านการ ค้ำครองผู้บริโภค ในเรื่องข้อสังเกตและเรื่องอื่นๆ ที่เห็นสมควรรายงานให้ กสทช. รัฐสภา หรือ ประชาชน ทราบ., ๒๕๕๙

สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน. รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการจ้างผู้รวบรวมจัดทำ ต้นฉบับรายงานตามมาตรา ๗๓ ของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานฯ ประจำปี ๒๕๕๘ ด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในเรื่องข้อสังเกตและเรื่องอื่นๆ ที่เห็นสมควรรายงานให้ กสทช. รัฐสภา หรือ ประชาชนทราบ., ๒๕๕๙

บริษัทรัสเซีย ดีพีพี จำกัด. รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการจ้างผู้รวบรวมจัดทำต้นฉบับ รายงานตามมาตรา ๗๓ของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานฯ ประจำปี ๒๕๕๘., ๒๕๕๙

คณะอนุกรรมการ ด้านโทรคมนาคม . รายงาน เรื่อง การติดตามการดำเนินการใช้โครงสร้างพื้นฐาน โทรคมนาคมร่วมกันสำหรับโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Infrastructure Sharing). เลขรายงาน : กตป ร-๕๘- ๐๐๖, พฤศจิกายน ๒๕๕๘

คณะอนุกรรมการ ด้านโทรคมนาคม . รายงานติดตามการจัดเก็บรายละเอียดข้อมูลผู้ใช้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่ในลักษณะที่เรียกเก็บเงินล่วงหน้า (การลงทะเบียนซิมการ์ด). เลขรายงาน : กตป ร-๕๘- ๐๐๗, ธันวาคม ๒๕๕๘

คณะอนุกรรมการ ด้านโทรคมนาคม . รายงาน เรื่องการติดตามการดำเนินงานเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการ ค้ำครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม. เลขรายงาน : กตป ร-๕๘-๐๐๘, พฤศจิกายน ๒๕๕๘

คณะอนุกรรมการ ด้านโทรคมนาคม . รายงาน เรื่อง การติดตามการดำเนินงานนำส่งรายได้จากรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๘๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓. เลขรายงาน : กตป ร-๕๙-๐๐๒,มกราคม ๒๕๕๙

คณะอนุกรรมการ ด้านโทรคมนาคม . รายงาน เรื่อง การติดตามการดำเนินงานของกสทช.ตามความเห็นในรายงาน กตป. ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๕๗. เลขรายงาน : กตป ร-๕๙-๐๐๓,กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

คณะอนุกรรมการ ด้านโทรคมนาคม . รายงาน เรื่อง การติดตามการดำเนินการเรียกคืนคลื่นความถี่ ตามมาตรา ๘๒ มาตรา ๘๓และมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓. เลขรายงาน : กตป ร-๕๙-๐๐๑, มีนาคม ๒๕๕๙

คณะอนุกรรมการ ด้านโทรคมนาคม . รายงาน เรื่อง การติดตามการดำเนินการเรียกคืนคลื่นความถี่ย่าน ๒๓๐๐ MHz และ ๒๖๐๐ MHzตามมาตรา ๘๔ วรรคสี่ และมาตรา ๘๓ วรรคสาม,มีนาคม ๒๕๕๙

คณะอนุกรรมการ ด้านโทรคมนาคม . รายงาน เรื่อง การเตรียมการออกแบบใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ ๑๘๐๐ MHz และความถี่ ๙๐๐ MHz,มีนาคม ๒๕๕๙



ด่วนมาก

ที่ สทช ๑๐๐๗/๒๗๕๕๕



สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฎิวัติ
สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

6159
20 มิ.ย. 2559
เวลา 11/19 น.
สำนักงาน กสทช.
๘๗ พหลโยธิน สามเสนใน
พญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๙

เรื่อง ขอส่งรายงานการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช. ประจำปี ๒๕๕๘
ของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน (กตป.) จำนวน ๕๐๐ เล่ม

เรียน เลขาธิการวุฒิสภา

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช. ประจำปี ๒๕๕๘ จำนวน ๕๐๐ เล่ม

ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๗๒ ให้คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน มีอำนาจหน้าที่ติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการและการบริหารงานของ กสทช. กสท. กทค. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. แล้วแจ้งผลให้ กสทช. ทราบ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี และให้ กสทช. นำรายงานดังกล่าวเสนอต่อรัฐสภาพร้อมรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของ กสทช. ตามมาตรา ๗๖ และเปิดเผยรายงานดังกล่าวให้ประชาชนทราบทางเครือข่ายสารสนเทศของสำนักงาน กสทช. หรือวิธีการอื่น ที่เห็นสมควร นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.) ขอเรียนว่า การจัดทำรายงานการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช. ประจำปี ๒๕๕๘ ของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน (กตป.) ได้ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอส่งรายงานการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช. ประจำปี ๒๕๕๘ จำนวน ๕๐๐ เล่ม เพื่อนำรายงานดังกล่าวเสนอต่อรัฐสภาตามมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(นายฐากร ตัณฑสิทธิ์)

เลขาธิการ กสทช.

ส่วนงานสนับสนุนคณะกรรมการติดตาม

และประเมินผลการปฏิบัติงาน

โทรศัพท์ ๐ ๒๕๕๔ ๘๒๑๐ - ๑๑

โทรสาร ๐ ๒๕๕๔ ๘๒๒๐

กลุ่มงานติดตามผลกล่าวคำนิพนธ์
วันที่ 49 / 59
วันที่ 20 / 59
เวลา 14 04 น.
สำนักกำกับและตรวจสอบ

กลุ่มงานบริหารทั่วไป
129 / 59
20 / 59
11 36 น.
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา