

NBTC Policy Watch

โครงการติดตามนโยบายสื่อและโทรคมนาคม



พรเทพ เภณฉัตรวิบูล
วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง

สารบัญ

<u>บทความ</u>	หน้า
<ul style="list-style-type: none">• เปรียบเทียบการใช้ทรัพยากรในการกำกับดูแลของ กสทช. กับหน่วยงานกำกับดูแลในต่างประเทศ พร้อมเสนอแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใส โดย พรเทพ เบญญาอภิกุล	1
<ul style="list-style-type: none">• เหตุผลที่ฟังไม่ขึ้นของ กสทช. ในการไม่ออกเกณฑ์ประกวดคุณสมบัติที่วัดจิตตอสถาฐานะ โดย วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง	6
<ul style="list-style-type: none">• ปัญหา “Must carry” ของ กสทช. โดย พรเทพ เบญญาอภิกุล	10
<ul style="list-style-type: none">• ขยายเวลาดิ้นคลิ้น 1800 MHz ตอนที่ 1: เยียวยาผู้บริโภคหรือใคร? โดย วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง	19
<ul style="list-style-type: none">• ขยายระยะเวลาดิ้นคลิ้น 1800 MHz ตอนที่ 2: ชัดเจตนาหรือไม่ ? โดย วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง	24

- ขยายระยะเวลาคลื่นเคลื่อนที่ 1800 MHz ตอนที่ 3: สัมภาษณ์จำแลง? 30
โดย วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง

- มองในมุมที่ควรจะเป็น...! เหตุผลของ กสทช. สุทธิพล ในการขยายเวลาคลื่นเคลื่อนที่ 1800 MHz ฟังขึ้นจริงหรือ? 37
โดย วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง

รายงาน

- ข้อเสนอในการกำกับดูแล “เนื้อหาต้องห้าม” โดยรัฐ: การสร้างสมดุลระหว่าง “เสรีภาพสื่อ” และ “การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ” 44
โดย วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง

- ประเด็นทางด้านเศรษฐศาสตร์ต่อแนวทางการจัดสรรช่องรายการโทรทัศน์ ในระบบดิจิทัลประเภทกิจการธุรกิจ โดย พรเทพ เบญญาอภิกุล 65

- ทวีติศาสตร์หรือทีวีรัฐ?: ข้อเสนอในการพิจารณาให้ใบอนุญาตทีวีดิจิทัลสาธารณะ โดย วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง 85

- ขยายระยะเวลาคลื่น 1800 MHz: เพื่อผู้บริโภคหรือเพื่อใคร 113
โดย วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง

- จับพิกถูร่องรอย “ความผิดปกติ” ในการประมูล 3G ส่อเอื้อ
ประโยชน์ “ผู้ประกอบการ” อย่างเป็นระบบ 138
โดย วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง

โครงการติดตามการทำงาน กสทช. (NBTC Policy Watch)

- ลดค่าบริการ 3G ลง 15% ใครได้ประโยชน์?: ข้อเสนอวิธีการ
เพื่อใช้วัดการเปลี่ยนแปลงค่าบริการ 156
โดย พรเทพ บุญญาอภิกุล

เปรียบเทียบการใช้ทรัพยากรในการกำกับดูแลของ กสทช. กับหน่วยงานกำกับดูแลในต่างประเทศ พร้อมเสนอแนวทาง เพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใส

เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2556 โครงการติดตามนโยบายสื่อและโทรคมนาคม หรือ NBTC Policy Watch นำเสนอรายงานในหัวข้อ “การใช้ทรัพยากรของหน่วยงานกำกับดูแล: กรณีศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศ” โดย ดร.พรเทพ เบญญาอภิกุล อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ดร.พรเทพ ให้ข้อมูลว่า ในปี 2555 กิจการโทรคมนาคม โทรทัศน์ และการกระจายเสียงของไทย มีมูลค่าประมาณ 3.5 แสนล้านบาท ในขณะที่ประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกามีขนาดของกิจการดังกล่าวใหญ่กว่าไทยประมาณ 8 และ 40 เท่า ตามลำดับ โดยงบประมาณที่ กสทช. ใช้กำกับดูแลมีประมาณ 4,000 ล้านบาท เทียบกับงบประมาณที่หน่วยงานกำกับดูแลของอังกฤษและอเมริกาใช้ประมาณ 6,000 และ 11,000 ล้านบาทตามลำดับ และหากพิจารณาจำนวนพนักงานพบว่า กสทช. ใช้พนักงาน 1,097 ราย ซึ่งสูงกว่า Ofcom ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลของอังกฤษที่ใช้พนักงาน 735 ราย ในขณะที่ในสหรัฐอเมริกา Federal Communications Commission (FCC) ใช้พนักงานจำนวน 1,685 ราย

ดร.พรเทพ กล่าวว่า จากการตรวจสอบโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายของ กสทช. ในปี 2555 พบว่า การจัดสรรค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ซึ่งมีมูลค่าประมาณ 1,400 ล้านบาทนั้น ไม่สะท้อนวัตถุประสงค์ขององค์กรในการกำกับดูแลเท่าที่ควร โดยค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานที่สูงที่สุด เช่น เงินบริจาคและการกุศล จำนวน 245 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปต่างประเทศ จำนวน 206 ล้านบาท และค่าใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์ จำนวน 114 ล้านบาท ซึ่งรวมค่าใช้จ่ายทั้ง 3 รายการ มีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 40 ของค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานในปี 2555 ของ กสทช.

ดร.พรเทพ อธิบายว่า กสทช. ไม่มีหน้าที่ใช้ทรัพยากรสาธารณะในการบริจาคเพื่อการกุศล แต่กลับใช้งบค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานกับส่วนนี้ในสัดส่วนที่สูงที่สุด ในขณะที่ในต่างประเทศ ทั้ง FCC และ Ofcom ไม่มีงบประมาณในเรื่องนี้ “การบริจาคและกิจการการกุศลเป็นเรื่องดีที่ กสทช. ไม่ควรทำ เพราะบทบาทดังกล่าวไม่ใช่หน้าที่ของ กสทช. ซึ่ง กสทช. พึงระลึกไว้เสมอว่างบประมาณดังกล่าวเป็นรายได้จากค่าธรรมเนียมที่ควรจะนำไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนากิจการโทรคมนาคมและกระจายเสียงให้มีประสิทธิภาพ หากทรัพยากรที่ กสทช. มีเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ก็ควรส่งงบประมาณที่เหลือกลับสู่รัฐที่มีหน้าที่ในการจัดสรรใช้ประโยชน์ในทางอื่นต่อไป” ดร.พรเทพ กล่าว

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางของ กสทช. สูงจนน่าตกใจ โดยค่าใช้จ่ายรวมในการเดินทางทั้งในและต่างประเทศของ

กสทช. คือ 231 ล้านบาท ในปี 2555 ดร.พรเทพ อธิบายว่า ค่าใช้จ่ายเดินทาง คิดเป็นร้อยละ 16 ของค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ซึ่งสูงกว่า ค่าใช้จ่ายในการเดินทางที่หน่วยงานกำกับดูแลของอเมริกาและอังกฤษใช้ที่ 57 ล้านบาท และ 79 ล้านบาท เป็นจำนวนมาก ซึ่งค่าใช้จ่ายดังกล่าวของทั้งสองประเทศ คิดเป็นร้อยละ 1.9 และ 1.6 ของค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานที่แต่ละประเทศ ใช้ตามลำดับ สาเหตุสำคัญคือ กสทช. ตั้งงบประมาณในการเดินทางของ คณะกรรมการ กสทช. รวมถึงรับรอง ไว้ค่อนข้างสูง เช่น ในปี 2556 คณะกรรมการแต่ละรายจะได้รับงบประมาณ 400,000 บาท สำหรับค่าเดินทางภายในประเทศ และ 3,000,000 บาทสำหรับค่าเดินทางไปต่างประเทศ รวมทั้งรับรองอีกจำนวนหนึ่งแยกต่างหาก และงบประมาณในส่วนนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในปี 2557 ซึ่งแตกต่างจากหน่วยงานกำกับดูแลในต่างประเทศที่พนักงานทุกรายรวมถึงผู้บริหารระดับสูง ต้องเบิกค่าใช้จ่ายตามจริง และมีข้อกำหนดค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เข้มงวด เช่น ห้ามโดยสารเครื่องบินชั้นหนึ่ง ไม่ว่ากรณีใด ๆ เป็นต้น และมีการเปิดเผยค่าใช้จ่ายส่วนนี้ โดยละเอียดต่อสาธารณะ

งบประมาณสำหรับประชาสัมพันธ์เป็นค่าใช้จ่ายอีกรายการที่ กสทช. ใช้จ่ายจำนวนมาก โดยในปี 2555 งบประมาณประชาสัมพันธ์ของ กสทช. เท่ากับ 114 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8 ของงบดำเนินการ ดร.พรเทพ กล่าว ว่า หากเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาจะพบว่า มีค่าใช้จ่ายส่วนนี้ที่น้อยกว่ามาก โดยหน่วยงานกำกับดูแลของสหรัฐใช้งบประชาสัมพันธ์เพียง 9.9 ล้าน

บาท คิดเป็น 0.33% ของงบดำเนินการ “การประชาสัมพันธ์ไม่ใช่ภารกิจหลักของ กสทช. แต่ กสทช. กลับใช้งบประมาณไปกับเรื่องดังกล่าวมากกว่าค่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อผลิตงานวิชาการ และค่าใช้จ่ายในการอบรมสัมมนาสำหรับพนักงานเสียอีก” ดร.พรเทพ ให้ความเห็น

นอกจากนี้บางประเภทก็ไม่มีการระบุถึงการใช้จ่ายเงิน เช่น งบกลางฉุกเฉินที่ถูกใช้ไป 80 ล้านบาท และงบประมาณสำหรับ “ภาระต่างๆ ที่จำเป็น” ซึ่งมีจำนวนมากถึง 970 ล้านบาท

ดร.พรเทพ เสนอว่า กสทช. ควรปรับการใช้งบประมาณให้สอดคล้องกับเป้าหมายภารกิจและยุทธศาสตร์ขององค์กร โดยในการจัดท่างบประมาณ การรายงานการใช้จ่ายงบประมาณ และการรายงานผลการปฏิบัติงาน ทั้งหมดควรจะจำแนกตามภารกิจและยุทธศาสตร์ที่ กสทช. ตั้งไว้ เพื่อช่วยในการติดตามประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กร และสร้างความโปร่งใส

นอกจากนี้ รายงานการใช้จ่ายควรจำแนกตามกลุ่มงาน ซึ่งจะช่วยให้สะท้อนให้เห็นว่า กสทช. กระจายทรัพยากรเพื่อเป้าหมายต่างๆ มากน้อยเพียงใด โดยในปัจจุบันการกระจายของงบประมาณระหว่างกลุ่มงานมีความแตกต่างกันมาก ยกตัวอย่างเช่น ในปีงบประมาณ 2556 งบประมาณสำหรับภารกิจโทรคมนาคมมีทั้งสิ้น 795 ล้านบาท ในจำนวนนี้กลุ่มงานกรรมการกิจการโทรคมนาคม และ กลุ่มงานขับเคลื่อนภารกิจพิเศษ ได้รับ

การจัดสรรงบประมาณสูงที่สุดถึง 28% และ 24% ของงบประมาณภารกิจ โทรคมนาคมข้างต้น ในขณะที่กลุ่มงานที่น่าจะมีภาระตรงกับยุทธศาสตร์ ขององค์กร เช่น กลุ่มงานกำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคม กลุ่มงานวิชาการ และการจัดสรรทรัพยากร โทรคมนาคม และกลุ่มงานรับเรื่องร้องเรียนและ คຸ້ມครองຜູ້ບຣິໂກດ ໄດ້ຮັບການจัดสรรงบประมาณคิดเป็นเพียง 9%, 8% และ 6% ตามลำดับ

ในส่วนของผลการดำเนินงานของ กสทช. ดร.พรเทพ พบว่า ผลงานส่วนใหญ่เป็นการร่างประกาศ แผนงาน ที่บังคับใช้ รวมถึงการประชุมระดมความเห็นเป็นจำนวนมาก ซึ่งในหลายส่วนงานของ กสทช. มี เกณฑ์เป้าหมายเป็นจำนวนการบังคับใช้ร่างประกาศต่าง ๆ ซึ่งถือว่าเป็น เกณฑ์ประเมินคุณภาพ (Key Performance Indicator) ที่มีความเหมาะสม สำหรับการดำเนินงานในปีแรก ๆ อย่างไรก็ตาม ดร.พรเทพ เสนอว่า ใน อนาคต กสทช. ควรพิจารณาเพิ่มเกณฑ์ประเมินคุณภาพที่สะท้อนผลลัพธ์ หรือประสิทธิภาพในการกำกับดูแล (Outcome oriented performance goal) ตามยุทธศาสตร์ขององค์กร เช่น เป้าหมายการคุ้มครองผู้บริโภค ควร พิจารณา จำนวนเรื่องร้องเรียนที่แก้ไขสำเร็จ หรือการบังคับใช้ประกาศ อัตราค่าโทรขึ้นสูง หรือการแก้ปัญหาที่ผู้บริโภคพบบ่อย อาทิ SMS ชะ ระยะเวลาการขอย้ายโครงข่ายโดยใช้เบอร์เดิม เป็นเกณฑ์ประเมินคุณภาพ เป็นต้น

เหตุผลที่ฟังไม่ขึ้นของ กสท. ในการไม่ออกเกณฑ์ประกวด คุณสมบัติที่วิดิจิตอาสาธารณะ

วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง

แม้หลายภาคส่วนในสังคมจะออกมาเรียกร้องจนเป็นเหมือน
แผ่นเสียงตกร่องให้คณะกรรมการกิจการเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กสท.)
ออกหลักเกณฑ์การประกวดคุณสมบัติที่วิสาธารณะที่ชัดเจน เพื่อพิสูจน์
ความมุ่งมั่นในการตอบสนอง “เป้าหมายสาธารณะ” อย่างแท้จริงของผู้ขอ
ใบอนุญาต (ไม่ใช่รับใช้อำนาจทุนและอำนาจรัฐเหมือนโครงสร้างเดิมที่
เป็นมา) แต่ก็เกินไปตามที่หลายฝ่ายคาดการณ์ไว้ เมื่อในวันจันทร์ที่ 24
มิถุนายน 2556 ที่ประชุม กสท. มีมติไม่ออกประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการ
คัดเลือกให้ใช้คลื่นความถี่ในกิจการโทรทัศน์สำหรับการประกอบกิจการ
สาธารณะ หรือหลักเกณฑ์การประกวดคุณสมบัติที่วิสาธารณะ ซึ่งนำเสนอ
โดย กสท. เสียงข้างน้อย คือ นางสาวสุภิญญา กลางณรงค์ และ ดร.วรัชชัย
จิตรภานันท์ โดย ดร.นที ศุกลรัตน์ ประธาน กสท. ให้เหตุผลว่า
หลักเกณฑ์ที่ กสท. ออกไปก่อนหน้านี้ เพียงพออยู่แล้วในการใช้พิจารณา จึง
ไม่จำเป็นต้องออกหลักเกณฑ์การประกวดคุณสมบัติเพิ่มเติมอีก เพราะอาจ
ทำให้ผู้ต้องการขอใบอนุญาตเกิดความสับสนกับหลักเกณฑ์ที่ซ้ำซ้อนได้
อีกทั้งได้เสนอว่าจะนำหลักเกณฑ์การประกวดคุณสมบัติที่ กสท. เสียงข้าง
น้อยเสนอไปใส่ไว้ในหนังสือเชิญชวนแทน

ในบทความนี้ ผู้เขียนขอเป็นอีกหนึ่งแผ่นเสียงตกร่องที่ต้องการชี้ให้เห็นว่า ข้ออ้างของ ดร.นที ที่ว่าไม่มีความจำเป็นต้องออกหลักเกณฑ์ประกวดคุณสมบัติทีวีสาธารณะเพิ่มเติมนั้น ฟังไม่ขึ้นอย่างไร และเหตุใดการออกหลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงมีความสำคัญ

1. ประกาศหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ออกมาก่อนหน้านี้ไม่มีฉบับไหนที่กล่าวถึงกิจการโทรทัศน์สาธารณะเป็นการเฉพาะ และไม่มีเนื้อหาส่วนไหนที่ทำให้รายละเอียดเพิ่มเติมถึงหลักเกณฑ์ในการใช้พิจารณาการประกวดคุณสมบัตินอกเหนือไปจากข้อกำหนดพื้นฐานในกฎหมาย กระทั่งภาคผนวก ก. ในประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. 2555 ซึ่ง ดร.นที เคยอ้างถึงเป็นการเฉพาะ ก็ไม่ได้กำหนดอะไรที่มากไปกว่าข้อบังคับในกฎหมาย ดังนั้นข้ออ้างที่ว่าหลักเกณฑ์ที่มีอยู่เพียงพอแล้วต่อการกำหนด “ความเป็นสาธารณะ” จึงฟังไม่ขึ้น และเมื่อหลักเกณฑ์ประกวดคุณสมบัติเป็นแนวทางพิจารณาเพิ่มเติมจากข้อกำหนดพื้นฐานในกฎหมาย การออกหลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงไม่ใช่ความซ้ำซ้อนอย่างที่ ดร.นที กล่าวอ้างอย่างแน่นอน ในทางกลับกันจะช่วยให้ผู้ยื่นขอใบอนุญาตเห็นแนวทางการประกอบกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะที่ชัดเจนยิ่งขึ้นด้วย
2. ในขณะที่การจัดสรรคลื่นทีวีดิจิตอลประเภทธุรกิจ กสท. ยังมีการจัดทำ (ร่าง) ประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการประมูลคลื่นความถี่เพื่อให้บริการโทรทัศน์ในระบบดิจิตอลประเภทบริการทางธุรกิจระดับชาติ พ.ศ. ขึ้นมาเป็นการเฉพาะ

เพื่อกำหนดถึงหลักเกณฑ์การประมูล ราคาขั้นต่ำของการประมูล
เงื่อนไขใบอนุญาต ฯลฯ เหตุใดในการจัดสรรคลื่นที่วีดิจิตอล
สาธารณะซึ่งเป็นเรื่องของดุลยพินิจในการตัดสินใจมากกว่าการ
ประมูลที่ตัดสินด้วยตัวเงินเป็นหลัก กสท. จึงไม่ออกหลักเกณฑ์ที่
ชัดเจนเพื่อลดปัญหาจากการใช้ดุลยพินิจส่วนตัวของ กสท. เอง
โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาว่าการตัดสินใจให้ใบอนุญาตที่วีดิสาธารณะ
จะส่งผลกระทบต่อสาธารณะและการแข่งขันในกิจการโทรทัศน์
กสท. ยิ่งต้องออกหลักเกณฑ์การประกวดคุณสมบัติเพื่อนำไปปรับ
ฟังความคิดเห็นสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดด้วย การทำ
หนังสือเชิญชวนอย่างเดียวไม่เพียงพอสำหรับเกณฑ์ที่จะมี
ผลกระทบต่อสาธารณะอย่างมากเช่นนี้

3. กสท. มีอำนาจตามกฎหมาย (และควรใช้อำนาจนั้น) ในการออก
หลักเกณฑ์เพิ่มเติมเพื่อกำหนดว่าผู้ขอใบอนุญาตจะประกอบ
กิจการเพื่อ “ประโยชน์สาธารณะ” อย่างแท้จริงตามหลักสากล ไม่
ว่าในแง่ของเนื้อหา โครงสร้างการบริหาร กลไกความรับผิดชอบ
ชอบ และระบบการเงิน การจัดสรรใบอนุญาตที่วีดิจิตอล
สาธารณะบนเกณฑ์การพิจารณาคุณสมบัติที่ดีและการกำกับดูแล
อย่างจริงจังจะช่วยรับประกันว่า คลื่นความถี่อันเป็นทรัพยากร
สาธารณะจะถูกจัดสรรให้กับผู้ที่มุ่งผลิตรายการเพื่อตอบสนอง
ประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง ไม่ใช่ชนาคลื่นที่ตนได้มาฟรีๆ ไป
รับใช้อำนาจการเมืองหรือแสวงหากำไร

การตัดสินใจไม่ออกหลักเกณฑ์การประกวดคุณสมบัติความเป็น
สาธารณะ ประกอบกับนโยบายที่มีปัญหาก่อนหน้า เช่น การกำหนดเนื้อหา

ช่องรายการแบบตายตัว (ซึ่งถูกวิจารณ์ว่าสื่อคสปกให้กับหน่วยงานของรัฐ) การตีกรอบนิยามบริการเพื่อความมั่นคงแบบแคบโดยให้ผู้อยู่ใบอนุญาตต้องเป็นหน่วยงานรัฐเท่านั้น (สถาบันอุดมศึกษาและองค์กรไม่แสวงหากำไรอื่นๆ ไม่มีสิทธิ) หรือการให้สิทธิช่อง 5 11 และ TPBS (โดยเฉพาะช่อง 5 ซึ่งหาโฆษณาได้เต็มที่และมีรายการข่าวสารสาระไม่ตรงตามเกณฑ์สาธารณะ) ในการออกอากาศคู่ขนานในระบบดิจิทัล โดยไม่ต้องปรับผังรายการและวิธีการหารายได้ อาจทำให้เกิด “ตลกร้ายปฏิรูปสื่อ” อาทิเช่น การเปิดทางให้หน่วยงานรัฐพาเหรดเข้ามายึดครองหน้าจอโดยอาจไม่ได้ทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานรัฐเองหรือผู้ที่อยู่ในอำนาจทางการเมือง การเปิดช่องให้หน่วยงานรัฐเอากำไรของประชาชนมาใช้โฆษณาประชาสัมพันธ์ตัวเอง การปล่อยให้หน่วยงานรัฐเอาคลื่นไปให้บริการเชิงพาณิชย์ (โดยเฉพาะประเภทความมั่นคงที่สามารถหาโฆษณาได้) ซึ่งจะกระทบต่อการแข่งขันเสรีและเป็นธรรมในอุตสาหกรรมสื่อโทรทัศน์

การออกหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดว่าผู้รับใบอนุญาตจะประกอบกิจการเพื่อสาธารณะ โดยไม่เป็นเครื่องมือของรัฐหรือทุน ถือเป็นกระบวนการสำคัญในการปฏิรูปสื่อตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย การให้ใบอนุญาตโดยขาดหลักเกณฑ์ที่พิสูจน์ “เป้าหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ” ย่อมสะท้อนถึงความไม่โปร่งใสและความไม่จริงจังของ กสท. ในการทำหน้าที่ของตนเพื่อปฏิรูปสื่อ ซึ่งซ้ำร้ายอาจซ้ำเติมสภาพการณ์ที่รัฐถือครองอำนาจสื่อดังที่เป็นอยู่

ปัญหา “Must carry” ของ กสทช.

พรเทพ เบญญาอภิกุล

ประกาศ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคม (กสทช.) เรื่องหลักเกณฑ์การเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป (ประกาศ must carry) มีเจตนารมณ์เพื่อสร้าง หลักประกันว่าผู้ชมจะต้องเข้าถึงและได้รับชมฟรีทีวีได้อย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะการรับชมจะผ่านช่องทาง (platform) โดยสาระสำคัญของประกาศอยู่ที่การกำหนด ภาระหน้าที่ (obligations) ของ ผู้ให้บริการโทรทัศน์เป็นการ ทั่วไป (ช่องฟรีทีวี) ในข้อที่ 4 ผู้ให้บริการ กระจาย (ทั้งภาคพื้นและ ดาวเทียม) ในข้อที่ 5 และ ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก (เคเบิล ทีวี หรือ ดาวเทียม) ในข้อที่ 6

ข้อที่ 4 ของประกาศ¹ กำหนดภาระหน้าที่ของช่องฟรีทีวีว่าต้องไม่มี การปิดกั้นเนื้อหา และให้บริการทั้งในระบบภาคพื้นและดาวเทียม และเก็บ ค่าใช้จ่ายไม่ได้ ซึ่งข้อกำหนดนี้คือการการบังคับภาระหน้าที่ “**must offer**” กับฟรีทีวีนั่นเอง

¹ ข้อ 4 ผู้ให้บริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไปจะต้องให้บริการโทรทัศน์ตามผังรายการ โดยมี เนื้อหาเดียวกันทุกช่องทางทั้งในระบบภาคพื้นดินและระบบผ่านดาวเทียมอย่างต่อเนื่อง ซึ่ง จะต้องไม่มี ลักษณะการปิดกั้นช่องทางการ ได้รับบริการทั้งหมดหรือแต่บางส่วน

ข้อที่ 5 ของประกาศ² กำหนดให้ผู้ให้บริการ โครงข่ายสำหรับฟรีทีวี (เช่น Multiplexers ในกรณีระบบภาคพื้น และ ผู้ให้บริการ โครงข่าย ดาวเทียม) มีหน้าที่ต้องให้บริการอย่างต่อเนื่อง และสามารถเรียกเก็บ ค่าตอบแทนได้ตามหลักเกณฑ์ของ กสทช. ซึ่งเป็นการกำหนดภาระหน้าที่ ซึ่งโครงข่ายไม่สามารถปฏิเสธการให้บริการฟรีทีวีได้

ข้อที่ 6 ของประกาศ³ กำหนดภาระหน้าที่ของผู้ให้บริการ โทรทัศน์ แบบบอกรับสมาชิก (pay TV) ทั้งระบบเคเบิล และดาวเทียม มีหน้าที่ต้อง

² ข้อ 5 ผู้ให้บริการ โครงข่ายโทรทัศน์ที่ให้บริการแก่ผู้ให้บริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไปมีหน้าที่ ต้องให้ประชาชนได้รับบริการ โทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไปได้โดยตรงอย่างต่อเนื่อง และไม่มีการ เปลี่ยนแปลง ทำซ้ำ คัดแปลง ผังรายการหรือเนื้อหารายการ ทั้งในระบบภาคพื้นดิน และระบบ ผ่านดาวเทียม

ผู้ให้บริการ โครงข่ายตามวรรคหนึ่งอาจเรียกเก็บค่าตอบแทนการใช้หรือเชื่อมต่อ โครงข่าย อย่างสมเหตุสมผล เป็นธรรม และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ หรือตามหลักเกณฑ์ที่ คณะกรรมการกำหนด

³ ข้อ 6 ผู้ให้บริการ โครงข่ายโทรทัศน์ที่ให้บริการแก่ผู้ให้บริการ โทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก หรือผู้ให้บริการ โทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกที่มีโครงข่ายเป็นของตนเองมีหน้าที่ต้องให้สมาชิก ได้รับบริการ โทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไปได้โดยตรงอย่างต่อเนื่อง และไม่มีการเปลี่ยนแปลง ทำ ซ้ำ คัดแปลง ผังรายการ หรือเนื้อหารายการ

กรณีการให้บริการ โทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป ประเภทกิจการทางธุรกิจ ผู้ให้บริการตาม วรรคหนึ่ง อาจเลือกการให้บริการ โทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป ประเภทกิจการทางธุรกิจเพื่อให้ ผู้ใช้บริการที่เป็นสมาชิก สามารถรับชมในประเภทหรือหมวดหมู่รายการใด หรือหลายประเภท หรือหลายหมวดหมู่รวมกันก็ได้ แต่ต้องเป็นการเลือกตามลำดับและวิธีการที่คณะกรรมการ กำหนด โดยจะต้องไม่มีการเปลี่ยนแปลง ผังรายการ เนื้อหารายการ และการจัดลำดับช่อง รายการ

การดำเนินการตามวรรคสอง จะต้องเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อขอความเห็นชอบก่อน และเมื่อได้รับความเห็นชอบ ให้ผู้ให้บริการดังกล่าวให้บริการตามที่ได้ได้รับความเห็นชอบอย่าง

ให้บริการช่องฟรีทีวีอย่างต่อเนื่อง แต่ไม่จำเป็นต้องเผยแพร่ทุกช่อง โดยผู้ให้บริการสามารถ “เลือก” ช่องรายการที่จะเผยแพร่ตามวิธีการที่ กสทช. กำหนด ซึ่งข้อกำหนดนี้คือภาระหน้าที่ ที่ กสทช. เรียกว่า “**must carry**” และกำหนดให้กับผู้ให้บริการแบบบอกรับสมาชิก (ทั้ง ๆ ที่โดยเนื้อหาแล้วควรเรียกว่า may carry)

ประกาศฉบับดังกล่าว ยังมีปัญหาในบางประเด็น อาจจะเป็นอุปสรรคในการบรรลุเป้าหมายการรับชมอย่างทั่วถึง

1. ฟรีทีวีบางช่องอาจจะไม่ถูกเผยแพร่อย่างทั่วถึงจริงตามเจตนารมณ์ ของ กสทช.

ในขณะที่กฎ **must carry** ที่ใช้กันตามหลักสากล กำหนดให้ผู้ให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ (platform) ไม่ว่าจะ เป็นระบบเคเบิล หรือระบบดาวเทียม ที่มีหน้าที่ดังกล่าว “ต้อง” เผยแพร่ช่องทีวีที่ได้รับสถานะ **must carry** (เช่น ช่องฟรีทีวี)

โดยหลักการแล้ว ช่องทีวีที่ได้รับสถานะ **must carry** จะเป็นช่องที่ทำหน้าที่บริการเพื่อประโยชน์สาธารณะบางประการ (Public Service Broadcasting) เช่น การสร้างความหลากหลาย การเผยแพร่รายการสาระความรู้ วัฒนธรรม และจำเป็นต้องให้มีการรับชมอย่างทั่วถึง แต่เนื้อหาในข้อ 6 ของประกาศฉบับระบุให้ ผู้ให้บริการแบบบอกรับสมาชิก

น้อยหนึ่งปี การเปลี่ยนแปลงประเภทหรือหมวดหมู่รายการจะกระทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ก่อนทำ การเปลี่ยนแปลงไม่น้อยกว่า หกสิบวัน

(platform) สามารถ “เลือก” ช่องรายการที่จะเผยแพร่ตามวิธีการที่ กสทช. กำหนด ซึ่งจะมีผลให้ช่องฟรีทีวีที่มีสถานะ must carry บางช่องอาจจะไม่ถูกเลือกเผยแพร่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่องที่มีประโยชน์เชิงธุรกิจต่อ platform ที่ต่ำ

ในทางกลับกัน ช่องฟรีทีวีมีหน้าที่ต้องให้บริการทั้งระบบภาคพื้น และผ่านดาวเทียมโดยไม่ปิดกัน หรือ must offer (ตามเนื้อหาข้อที่ 4 ของประกาศ) ซึ่งการบังคับให้ช่องทีวีให้บริการในระบบดาวเทียมด้วย ทำให้ภาระของช่องทีวีสูงขึ้นในการส่งสัญญาณขึ้นสู่ดาวเทียมเพิ่มขึ้นมาจากระบบภาคพื้น แต่ต้นทุนที่เกิดขึ้นดังกล่าวอาจจะสูญเปล่าเนื่องจากช่องฟรีทีวีบางช่องอาจจะไม่ถูก “เลือก” เผยแพร่ ข้อกำหนดในลักษณะนี้สร้างภาระให้กับช่องทีวีแต่สังคมอาจจะไม่ได้ประโยชน์กลับคืนมา และ กสทช. ไม่บรรลุป้าหมายการรับชมอย่างทั่วถึง

2. ช่องรายการต้อง “จ่าย” ค่าเชื่อมต่อเพื่อให้ถูก “carry” ในระบบของ cable หรือดาวเทียม หรือไม่?

สาระสำคัญที่สุดของ กฎ must carry คือการวางกรอบกติกาให้ฟรีทีวีที่ได้รับสถานะ must carry ถูกเผยแพร่ในหลาย ๆ ช่องทางที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระบบปิดเช่นเคเบิลและดาวเทียมซึ่งผู้ชมส่วนใหญ่ใช้เป็นช่องทางหลักในการรับชม แต่เนื้อหาข้อ 6 ของประกาศซึ่งเป็นข้อเดียวที่กล่าวถึงระบบโทรทัศน์แบบตอบรับสมาชิกกลับไม่ได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรต้นทุนที่จะเกิดขึ้นระหว่างช่องรายการและผู้ประกอบการบน platform เคเบิล หรือ ดาวเทียมแต่อย่างใด

โดยหลักปฏิบัติสากล ผู้ให้บริการโทรทัศน์ในรูปแบบ หรือ platform ต่าง ๆ ที่มีภาระ must carry จะต้องเผยแพร่โดยช่องรายการที่ถูกกำหนดอย่างต่อเนื่อง โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย นั่นคือ must carry เป็นภาระ และหน้าที่ของผู้ให้บริการโทรทัศน์ที่ต้องปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยเป็นหลักประกันว่าช่องรายการจะเข้าถึงผู้ชมได้อย่างกว้างขวางที่สุด เนื้อหาข้อ 5 ของประกาศ must carry ของ กสทช. กำหนดเพียงว่าให้ โครงข่ายโทรทัศน์ หรือ Multiplexers (MUX) สามารถเรียกเก็บ ค่าตอบแทนการเชื่อมต่อกับผู้ให้บริการโทรทัศน์ หรือช่องรายการได้

แต่ประเด็นที่ยังไม่ชัดเจนคือ ผู้ให้บริการโทรทัศน์ที่เป็นระบบปิด เช่น ระบบเคเบิล หรือดาวเทียม ที่มีการบอกรับสมาชิกและผู้ชมต้องใช้ กล่อง Set top box ในการรับชม สามารถเรียกเก็บค่าตอบแทนในการ เชื่อมต่อกับช่องฟรีทีวีที่ได้รับสถานะ must carry ได้หรือไม่

ตามหลักการ must carry แล้วผู้ให้บริการโทรทัศน์เหล่านี้ต้อง เผยแพร่ช่องรายการที่ได้รับสถานะ must carry โดยไม่สามารถเรียกเก็บ ค่าตอบแทนได้ มิฉะนั้นแล้วตามประกาศฉบับนี้ของ กสทช. ช่องฟรีทีวีต้อง รับภาระต้นทุนการเผยแพร่รายการจากประกาศ must carry ตั้งแต่ต้นทาง จนถึงปลายทาง (ผลิต, ส่งสัญญาณภาคพื้น, ส่งสัญญาณผ่านดาวเทียม, จ่าย ค่าเชื่อมต่อกับ platform บอกรับสมาชิก) ทั้งที่ must carry เป็นภาระหน้าที่ ของผู้ให้บริการโทรทัศน์ในระบบปิด ผ่านช่องทางอื่นที่ไม่ใช่ระบบภาคพื้น ข้อกำหนดของ กสทช. อาจจะมีผลให้เกิดภาระที่ไม่สมดุลระหว่างช่อง รายการ และผู้ให้บริการ โทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อ ประสิทธิภาพในการลงทุนผลิตรายการ และคุณภาพรายการของช่องทีวี must carry ในที่สุด

3. เกณฑ์การพิจารณาให้สถานะ must carry status กับช่องทีวี และ ภาระ must carry obligation กับผู้ให้บริการโทรทัศน์ ไม่ชัดเจน

เกณฑ์ must carry มีผลในด้านลบเช่นเดียวกัน กล่าวคือเกณฑ์ดังกล่าวจะสร้างภาระให้กับทั้งช่องทีวีและ platform อีกทั้งเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการของผู้ประกอบการ ดังนั้นการกำหนดว่าช่องทีวีใดจะได้รับสถานะ must carry และผู้ให้บริการโทรทัศน์รายใดจะต้องมีภาระหน้าที่ในการเผยแพร่ จะต้องมียัตถุประสงค์และเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจน ซึ่งยังไม่พบในประกาศ must carry ของ กสทช. ช่องทีวีแต่ละช่องทำหน้าที่บริการสาธารณะไม่เท่ากัน ในขณะที่ระบบโทรทัศน์บางระบบอาจจะไม่ได้เข้าถึงผู้ชมอย่างแพร่หลาย การบังคับ must carry แบบเหมารวมผู้ประกอบการทุกรายจะเกิดผลเสียมากกว่าผลดี และเป็นการกำกับดูแลอย่างไม่เป็นสัดส่วนที่เหมาะสมและไม่สมเหตุสมผล

ข้อเสนอการปรับปรุงหลักเกณฑ์ must carry ของ กสทช.

1. must offer ต้องมาคู่กันกับ must carry

ในขณะที่ กสทช. กำหนดให้ ภาระ must offer กับช่องทีวีที่มีสถานะ must carry โดยต้องไม่ปิดกั้นการนำเนื้อหาไปเผยแพร่ไม่ว่าช่องทางใด กสทช. จำเป็นต้องกำหนดภาระ must carry ที่แท้จริงกับผู้ให้บริการโทรทัศน์ในระบบบอกรับสมาชิกด้วย กล่าวคือ ผู้ประกอบการจำเป็นต้องเผยแพร่ช่องทีวีตามที่ กสทช. กำหนด โดยไม่มีสิทธิเลือก

ในกรณีที่ช่องรายการที่มีสถานะ must carry มีจำนวนมากจนเกิดความกังวลว่า must carry จะสร้างภาระให้กับผู้ให้บริการโทรทัศน์ผ่านเคเบิลหรือดาวเทียมมากเกินไป กสทช. อาจกำหนดเพดานขั้นสูงของ capacity ของระบบที่ผู้ให้บริการโทรทัศน์ต้องกันไว้เพื่อให้บริการ (เช่น 1 ใน 3 ของ capacity หรือจำนวนช่องในระบบทั้งหมด) และ กสทช. เลือกรายการที่ต้องการให้เผยแพร่โดยจัดลำดับความสำคัญ

2. เรียงลำดับความสำคัญ (priority) หรือความจำเป็นของการถูกเผยแพร่ ของช่องที่ได้สถานะ must carry

โดยความจำเป็นต้องวัดตามการทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะ (public service obligation) ที่แต่ละช่องมีแตกต่างกัน ดังนั้นช่องประเภทรายการเด็กและครอบครัว และช่องประเภทรายการข่าว อาจจะได้ลำดับความสำคัญของสถานะ must carry ก่อนช่องประเภททั่วไป นอกจากนี้ กสทช. อาจกำหนดประเภทของช่องรายการที่มีความจำเป็นในการเผยแพร่รองลงมาเป็นช่องที่ให้ผู้ประกอบการเลือกเผยแพร่ (สถานะ may carry) เพิ่มเติมได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด

3. ความชัดเจนของภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากเกณฑ์ must carry

ประกาศกำหนดให้ช่องที่มีสถานะ must carry ต้องเผยแพร่ทั้งทางภาคพื้นและดาวเทียม ซึ่งตีความ โดยนัยได้ว่า กสทช. กำหนดให้ช่องที่ได้สถานะ must carry ต้องรับภาระต้นทุนการยิงสัญญาณขึ้นสู่ดาวเทียม ซึ่งใน

ประเด็นนี้ในต่างประเทศมีการปฏิบัติที่ต่างกันไป โดยสำหรับประเทศอังกฤษช่องที่ได้สถานะ must carry เป็นผู้รับภาระ ในขณะที่ประเทศส่วนใหญ่รวมทั้งอเมริกาและฝรั่งเศส เคเบิลทีวีหรือทีวีดาวเทียมเป็นผู้รับภาระ

ค่าใช้จ่ายอีกประเภทที่ต้องมีความชัดเจนคือค่าใช้จ่ายของผู้ให้บริการเคเบิลทีวีและทีวีดาวเทียมในการเผยแพร่ช่องทีวีที่มีสถานะ must carry โดยตามหลักการแล้ว กสทช. ควรกำหนดให้ช่องทีวีที่มีภาระ must offer แล้วไม่ต้องรับภาระดังกล่าว ซึ่ง must carry ถือเป็นภาระหน้าที่ของผู้ให้บริการทีวี

4. สร้างเกณฑ์ที่ชัดเจนเพื่อกำหนดสถานะ must carry ให้กับช่องทีวี และภาระ must carry ให้กับผู้ให้บริการ platform

เกณฑ์สำหรับกำหนดสถานะ must carry ให้กับช่องทีวีได้กล่าวไปแล้วในข้างต้น สำหรับการกำหนดภาระ must carry กสทช. ต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการเลือก platform ที่ต้องเผยแพร่ช่องทีวี must carry เช่น ต้องเป็นช่องทางที่ผู้ชมจำนวนมากใช้เป็นช่องทางหลักในการรับชม เนื่องจาก must carry มีวัตถุประสงค์ตั้งต้นเพื่อให้ช่องรายการเข้าถึงผู้ชมกลุ่มใหญ่อย่างทั่วถึง ผู้ให้บริการหรือ platform ที่ทำหน้าที่ดังกล่าวต้องมีขนาดใหญ่พอสมควร โดยสามารถยกเว้นผู้ให้บริการรายเล็กได้เนื่องจากการบังคับรายการจะเป็นการบังคับที่ไม่สมเหตุสมผล และไม่เป็นสัดส่วนที่เหมาะสม ยกตัวอย่างเช่น กรณี ประเทศเยอรมันกำหนดว่า ให้ภาระ must carry ให้กับ (1) platform ที่เป็น open network เช่น อินเทอร์เน็ต (2) platform ผ่านสาย เช่น เคเบิลทีวี ที่มีครัวเรือนเป็นสมาชิกน้อยกว่า 10,000 ครัวเรือน (3) platform ไร้อย่างไรก็ตาม ทีวีดาวเทียมที่มีสมาชิก

น้อยกว่า 20,000 ในขณะที่เบลเยี่ยม ยกเว้นให้กับ platform ที่ให้บริการน้อยกว่า 25% ของครัวเรือน ในพื้นที่ให้บริการนั้น ๆ เป็นต้น

5. กำหนดระยะเวลาทบทวนสถานะ must carry อย่างสม่ำเสมอ

สถานะและภาระ must carry ไม่ได้คงอยู่กับช่องทีวีและผู้ให้บริการตลอดไป ความจำเป็นของการเผยแพร่เปลี่ยนแปลงได้ตามสภาพตลาด การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี และหน้าที่การให้บริการสาธารณะของช่องทีวี กสทช. จำเป็นต้องกำหนดระยะเวลาในการทบทวนสถานะ must carry อย่างชัดเจนและสม่ำเสมอ เช่น ยกน้อยทุก 3 ปี เป็นต้น

ขยายระยะเวลาคลื่นคลื่น 1800 MHz ตอนที่ 1 : เยียวยาผู้บริโภค หรือใคร?

วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง

เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2556 ที่ประชุมคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ลงมติเห็นชอบ 7 ต่อ 2 (นายแพทย์ประวิทย์ ลี้สถาพรวงศา และนางสาวสุภิญญา กลางณรงค์ เป็นสองเสียงที่ไม่เห็นด้วย) ใน (ร่าง) ประกาศ กสทช. เรื่องการคุ้มครองผู้ใช้บริการในกรณีสิ้นสุดการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ พ.ศ. (ประกาศคุ้มครองผู้ใช้บริการฯ) ซึ่งมีใจความสำคัญอยู่ที่ การอนุญาตให้ผู้ให้บริการสามารถให้บริการบนคลื่นความถี่ที่หมดอายุสัมปทานได้ต่อไปชั่วคราว เพื่อเป็นการเยียวยาผู้ใช้บริการที่ยังคงค้างอยู่หลังคลื่นหมดอายุสัมปทานให้สามารถใช้บริการอย่างต่อเนื่อง หรือเรียกว่าไม่เจอกับเหตุการณ์ “ซิมดับ”

ประกาศฉบับดังกล่าวเป็นมาตรการที่ตอบสนองต่อกรณีการหมดอายุสัมปทานของคลื่นความถี่ 1800 MHz ในวันที่ 15 กันยายน 2556 ซึ่งบริษัท ทรูมูฟ จำกัด (ทรูมูฟ) และบริษัท ดิจิตอล โฟน จำกัด (ดีพีซี) ใช้ให้บริการกับลูกค้าผ่านสัญญาสัมปทานที่ทำขึ้นกับบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (กสท) โดย กสทช. อ้างว่า เนื่องจากมีผู้ใช้บริการอยู่บนคลื่นดังกล่าวรวมกันเกือบ 18 ล้านราย และสัญญาสัมปทานจะสิ้นสุดลงในอีกไม่กี่เดือนข้างหน้า กสทช. จึงต้องใช้มาตรการขยายระยะเวลาชั่วคราวเพื่อลดผลกระทบจากกรณีซิมดับ นอกจากนั้น กสทช. เสียงข้างมาก ยังได้อ้างเหตุผลของนายแก้วสรร อดิโพธิ ประธานคณะกรรมการมีส่วนร่วม และสร้างความเข้าใจแนวทางการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ 1800 MHz ซึ่ง

ยืนยันว่ามาตรการดังกล่าวไม่ละเมิดกฎหมายใดๆ เพราะไม่ใช่เป็นการต่ออายุสัมปทาน และหาก กสทช. ปล่อยให้เกิดเหตุการณ์ฉิมดับ ย่อมถือว่า กสทช. “ละเลยต่อหน้าที่” และอาจถูกดำเนินการทางอาญาได้

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว กสทช. มีภารกิจในการนำคลื่นที่หมดอายุสัมปทานแล้วมาจัดสรรใหม่ด้วยวิธีการประมูล เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านจากระบบสัมปทานซึ่งขาดความโปร่งใสและสร้างสนามแข่งขันที่ไม่เท่าเทียม ไปสู่ระบบใบอนุญาตซึ่งมีความโปร่งใสและสร้างกฎกติกาการแข่งขันที่เท่าเทียมกว่า ดังนั้น การนำคลื่นความถี่กลับมาจัดสรรใหม่ในระบบใบอนุญาตตามเจตนารมณ์ของกฎหมายไปพร้อมๆ กับการคุ้มครองผู้บริโภคในกระบวนการเปลี่ยนผ่านจึงเป็นภารกิจที่ กสทช. ต้องทำให้สำเร็จลุล่วงทั้งคู่ ไม่ใช่เลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง

อันที่จริงแล้ว กสทช. โดยคณะกรรมการโทรคมนาคม (กทค.) สามารถนำคลื่นกลับมาจัดสรรใหม่ไปพร้อมๆ กับป้องกันผู้บริโภคจากเหตุการณ์ฉิมดับได้โดยไม่ต้องประวิงเวลาคลื่นออกไป (ซึ่งไม่มีฐานอำนาจทางกฎหมายใดๆ ที่อนุญาตให้ทำได้ – ดูเพิ่มเติมในบทความ “ขยายระยะเวลาคลื่น 1800 MHz ตอนที่ 2 : จัดเจตนารมณ์กฎหมายหรือไม่?”) หาก กทค. เริ่มดำเนินการตั้งแต่แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ถูกประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาในเดือนเมษายน 2555 (คือมีเวลาเตรียมการเกือบ 18 เดือนก่อนวันสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน) เพราะหาก กทค. ทำการประชาสัมพันธ์ล่วงหน้าและขยายขีดความสามารถในการให้บริการคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ (ย้ายค่ายเบอร์เดิม) ลูกค้าส่วนใหญ่บนคลื่น 1800 MHz จะสามารถย้ายบริการได้ทันก่อนวันหมดอายุสัมปทาน ไม่

ว่าจะย้ายไปคลื่นความถี่อื่นของผู้ให้บริการเดิมหรือย้ายไปค่ายอื่นก็ตาม และหาก กทค. สามารถจัดประมูลล่วงหน้า 6 เดือนก่อนสัญญาสัมปทานสิ้นสุด ผู้ได้รับใบอนุญาตไม่ว่ารายเก่าหรือรายใหม่ก็สามารถเตรียมการเพื่อรองรับลูกค้าคงค้างในระบบให้ใช้บริการได้อย่างต่อเนื่องทันทีโดยไม่เกิดเหตุการณ์ “ซิมดับ”

ทว่าแทนที่ กทค. จะเร่งดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าว และจัดให้มีการประมูลล่วงหน้าตามที่ควรจะเป็น กทค. กลับปล่อยเวลาให้ล่วงเลยผ่านไปโดยไม่มีการจัดตั้งคณะทำงานมารับผิดชอบงานที่เกี่ยวข้องจนถึงไตรมาสที่ 2 ของปี 2556 (ยกเว้นคณะกรรมการเตรียมความพร้อมฯ ซึ่งแต่งตั้งเมื่อ 14 สิงหาคม 2555 แต่ก็มีเพียงข้อเสนอในเชิงหลักการเบื้องต้น) ซึ่งทำให้ กทค. เหลือเวลาน้อยกว่า 6 เดือนในการเตรียมตัวก่อนสิ้นสุดอายุสัมปทาน จนนำไปสู่การใช้แนวทางขยายระยะเวลาการให้บริการชั่วคราว คำถามคือ การไม่ดำเนินการให้บรรลุภารกิจที่ควรทำตามกรอบเวลาถือเป็น “การละเลยต่อหน้าที่” ได้หรือไม่?

กทค. โดย ดร.เศรษฐพงศ์ มะลิสุวรรณ อ้างว่า เหตุที่ทำให้ กทค. ไม่สามารถจัดประมูลได้ทันก่อนวันสิ้นสุดอายุสัมปทานเป็นเพราะบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด แสดงความจำนงว่าจะไม่ส่งคลื่นคืนหลังหมดสัญญาสัมปทาน และขอให้มีการขยายระยะเวลาการใช้งานคลื่นออกไป โดย กสท อ้างว่ารัฐจะเสียประโยชน์หาก กสท ได้โครงข่ายและอุปกรณ์กลับมาจากบริษัทเอกชนหลังสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน แต่ไม่สามารถให้บริการได้เพราะไม่มีคลื่น ต่อประเด็นดังกล่าว กทค. ได้ยืนยันมาตลอดว่าสิทธิในคลื่นดังกล่าวของ กสท ต้องหมดลงหลังสิ้นสุดอายุสัมปทานตามที่กำหนดไว้ใน

แผนแม่บทฯ รวมถึงคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านกฎหมาย กสทช. ก็มีมติในกรณีที่คล้ายกันของคลื่น 800 MHz ว่า ผู้ให้สัมปทานอย่าง กสท ไม่มีสิทธิใช้คลื่นอีกต่อไป ดังนั้น เมื่อ กทค. มั่นใจว่าตนมีฐานอำนาจทางกฎหมายในการเรียกคืนคลื่นมาจัดสรรใหม่ กทค. ก็ควรดำเนินการให้เกิดการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบใบอนุญาตตามเงื่อนไข โดยไม่จำเป็นต้องฟังเพียง “ความต้องการ” ของ กสท

สิ่งที่ถือเป็นดลกร้ายคือ กทค. ได้ออกมาให้ข่าวว่า กสท ไม่ควร “จับผู้บริโภคนเป็นตัวประกัน” เพื่อขอขยายระยะเวลาการใช้คลื่นออกไปหลังสิ้นอายุสัมปทาน แต่การ “ละเลยต่อหน้าที่” ของ กทค. ในการจัดประมูลให้ทันช่วงที่ จนสุดท้ายต้องใช้มาตรการขยายเวลาการให้บริการคลื่น 1800 MHz ออกไปเพื่อลดผลกระทบกับผู้บริโภคให้สามารถใช้บริการได้ต่อเนื่อง ก็มีความหมายไม่ต่างจากการ “จับผู้บริโภคนเป็นตัวประกัน” โดยราคาที่สังคมต้องจ่ายคือ โอกาสในการสร้างมาตรฐานที่ดีสำหรับการเปลี่ยนผ่านจากระบบสัมปทานไปสู่ระบบใบอนุญาต โอกาสในการสร้างการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมในกิจการโทรคมนาคม โอกาสที่ประเทศชาติเสียไปจากการพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสาร และโอกาสที่ผู้บริโภคเสียไปจากการได้ใช้เทคโนโลยีการสื่อสารใหม่ๆ อย่าง 4G ซึ่งจะช่วยกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจและพัฒนาศักยภาพในการแข่งขัน

อันที่จริง กทค. ก็ยังสามารถใช้มาตรการอื่นในการเยียวยาผู้บริโภคโดยไม่จำเป็นต้องละเมิดเจตนารมณ์กฎหมายด้วยการขยายระยะเวลาคลื่นออกไป เช่น การให้ กสท ตกลงกับดีแทคเพื่อขอใช้คลื่น 1800 MHz ในช่วงคลื่นที่ยังไม่ได้มีการใช้งาน มารองรับผู้ใช้บริการที่ยัง

ตกค้างอยู่เป็นการชั่วคราว ทว่า กทท. ก็ไม่เคยสำรวจความเป็นไปได้ของ มาตรการดังกล่าว การที่ กทท. ไม่สามารถดำเนินการต่างๆ ทั้งที่นั่นจะมีเวลา เพียงพอ และการไม่พิจารณาทางเลือกอื่นที่อาจช่วยเยียวยาผู้บริโภคไป พร้อมๆ กับรักษาเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทำให้ข้อดั่งข้อกังขาไม่ได้ ว่า มาตรการขยายระยะเวลาคืนคลื่นดังกล่าวอาจไม่ได้พุ่งเป้าไปที่การ เยียวยาผู้บริโภค (เพราะผู้บริโภคไม่เสียหายอะไรทราบเท่าที่แนวทางที่ใช้ สามารถทำให้ใช้บริการได้อย่างต่อเนื่อง) แต่เป็นการเยียวยาผู้ประกอบการ รายเดิมจากการสูญเสียฐานลูกค้ามากกว่า โดยเฉพาะทรูมูฟซึ่งมีเวลาในการ รักษาฐานลูกค้ารายใหญ่บนคลื่น 1800 MHz กว่า 17 ล้านรายออกไป รวมทั้งอาจได้ประโยชน์จากการไม่ต้องจ่ายค่าสัมปทานและค่าธรรมเนียม รายปีอีกด้วย

กสทช. มีหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคจากกระบวนการเปลี่ยนผ่านไป พร้อมๆ กับการนำคลื่นกลับมาจัดสรรใหม่ด้วยวิธีการประมูลตามที่ กฎหมายกำหนด หน้าที่ทั้งสองคือสิ่งที่ต้องทำควบคู่กันเพื่อให้การเปลี่ยน ผ่านเกิดขึ้นโดยราบรื่น การจับผู้บริโภคเป็นตัวประกันทั้งที่เป็นผลพวงจาก “การละเลยต่อหน้าที่” ของตน สะท้อนให้เห็น “ความด้อยประสิทธิภาพ” และ “ความไม่จริงใจ” ในการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบใบอนุญาตของ กทท. ซึ่งเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของ “ผู้บริโภค” หรือของ “ผู้ประกอบการ” กัน แน่?

ขยายระยะเวลาคลื่นความถี่ 1800 MHz : ตอนที่ 2 ขัดเจตนาารมณั กฎหมายหรือไม่?

วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง

เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2556 ที่ประชุมคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ลงมติเห็นชอบ 7 ต่อ 2 ใน (ร่าง) ประกาศ กสทช. เรื่องการคุ้มครองผู้ใช้บริการในกรณีสิ้นสุดการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ พ.ศ. (ประกาศคุ้มครองผู้ใช้บริการฯ) ซึ่งมีใจความสำคัญอยู่ที่ การอนุญาตให้ผู้ให้บริการสามารถให้บริการบนคลื่นความถี่ทั้งหมดอายุสัมปทานได้ต่อไปชั่วคราว เพื่อเป็นการเยียวยาผู้ใช้บริการที่ยังคงค้างอยู่หลังคลื่นหมดอายุสัมปทานให้สามารถใช้บริการอย่างต่อเนื่องหรือไม่เจอกับเหตุการณ์ “ชิมดับ”

ประกาศฉบับดังกล่าวเป็นนโยบายที่ตอบสนองต่อกรณีการหมดอายุสัมปทานของคลื่นความถี่ 1800 MHz ในวันที่ 15 กันยายน 2556 ซึ่งบริษัท โทรูฟ จำกัด (ทรูมูฟ) และบริษัท ดิจิตอล โฟน จำกัด (ดีพีซี) ใช้ให้บริการกับลูกค้าผ่านสัญญาสัมปทานที่ทำขึ้นกับบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (กสท.) โดย กสทช. อ้างว่า เนื่องจากมีผู้ใช้บริการอยู่บนคลื่นดังกล่าวรวมกันเกือบ 18 ล้านราย และสัญญาสัมปทานจะสิ้นสุดลงในอีกไม่กี่เดือนข้างหน้า กสทช. จึงต้องใช้มาตรการขยายระยะเวลาชั่วคราวเพื่อลดผลกระทบจากกรณีชิมดับ

อย่างไรก็ดี การตัดสินใจขยายระยะเวลาคลื่นคลื่น 1800 MHz มีข้อถกเถียงมากมายทางกฎหมาย ขณะที่ทาง กสทช. เสียค่าใช้จ่ายมาก ได้อ้างเหตุผลของนายแก้วสรร อติโพธิ ประธานคณะกรรมการมีส่วนร่วมและสร้างความเข้าใจแนวทางการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ 1800 MHz ซึ่งยืนยันว่ามาตรการดังกล่าว “ไม่ละเมิดกฎหมายใดๆ” เพราะไม่ใช่การต่ออายุสัมปทาน และหาก กสทช. ปล่อยให้เกิดเหตุการณ์ซิมดับ ข่มขู่ถือว่า กสทช. ละเลยต่อหน้าที่และอาจถูกดำเนินการทางอาญาได้ ทว่าทาง กสทช. เสียใจข้างน้อยอย่างนายแพทย์ประวิทย์ ลีสถาพรวงศา และนางสาวสุภิญญา กลางณรงค์ เห็นว่ามาตรการขยายระยะเวลาคลื่นคลื่นอาจมีปัญหาเรื่องฐานอำนาจทางกฎหมาย และควรเสนอกณะอนุกรรมการที่ปรึกษากฎหมาย กสทช. ให้แนวทางความเห็นก่อน

ด้วยเหตุนี้ นอกจากคำถามสำคัญที่ว่าเหตุใด กสทช. โดยคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม (กทค.) จึงไม่สามารถดำเนินการให้การเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างรวดเร็วทั้งที่มีเวลาเตรียมการล่วงหน้า จนเป็นเหตุให้ต้องขยายระยะเวลาคลื่นออกไปโดยอ้างผู้บริโภคร (อ่านเพิ่มเติมได้ที่บทความ “ขยายระยะเวลาคลื่นคลื่น 1800 MHz: ช่วยผู้บริโภคหรือใคร?”) อีกคำถามสำคัญต่อกรณีการจัดการกับคลื่น 1800 MHz คือ กสทช. มีฐานอำนาจทางกฎหมายในการขยายระยะเวลาคลื่นคลื่นหลังสัญญาสัมปทานสิ้นสุดหรือไม่? และการกระทำดังกล่าวขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนผ่านจากระบบสัมปทานไปสู่ระบบใบอนุญาตหรือไม่?

ในร่างประกาศคุ้มครองผู้ใช้บริการฯ กทค. อ้างอำนาจตามกฎหมายดังนี้

- มาตรา 47 ในรัฐธรรมนูญ 2550 กำหนดให้ กสทช. ดำเนินการโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นสูงสุด
- มาตรา 20 แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม ระบุว่าผู้ได้รับใบอนุญาตจะพักหรือหยุดการให้บริการทั้งหมดหรือบางส่วนไม่ได้ ดังนั้นจึงไม่อาจปล่อยให้เกิดเหตุการณ์ซึมดัดได้
- มาตรา 27 (4) (6) (13) แห่ง พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ให้อำนาจ กสทช. ในการพิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่ตามหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาต เพื่อให้ ผู้ ไซ บริการ ใด รับบริการที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ รวดเร็วถูกต้อง องค์กรและเป็นธรรม
- มาตรา 84 แห่ง พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ ประกอบกับ มาตรา 83 ให้อำนาจ กสทช. ในการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการให้ผู้ได้รับจัดสรรคลื่นความถี่หรือใช้คลื่นความถี่เพื่อนำไปจัดสรรใหม่

นอกจากนี้ กทล. ยังตีความมาตรา 45 (ผู้ใดประสงค์ใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการโทรคมนาคมต้องได้รับอนุญาตโดยวิธีการประมูลคลื่นเท่านั้น) ว่ามาตรการขยายระยะเวลาเป็นมาตรการคุ้มครองผู้บริโภค มิใช่ “ความประสงค์” ของผู้ให้บริการ กล่าวคือเอกชนไม่ได้ต้องการประกอบกิจการ แต่ กทล. นำคลื่นไปให้เอกชนใช้เพื่อขยายผู้บริโภค จึงไม่เข้าข่าย มาตรา 45

การตีความกฎหมาย “ในแบบ กทค.” สามารถโต้เถียงได้ดังนี้

- ในกรณีมาตรา 47 ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากคลื่นความถี่เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติ กสทช. ทำหน้าที่เพียงดูแลจัดสรรให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้น กสทช. จึงต้องดำเนินการตามข้อบัญญัติในกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย การตีความว่าการยืดระยะเวลาการใช้งานคลื่นความถี่เป็นการทำเพื่อ “ประโยชน์สูงสุดของประชาชน” ตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่คำนึงถึงกฎหมายเฉพาะอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องย่อมทำไม่ได้ อีกทั้งการอ้าง “ประโยชน์สูงสุดของประชาชน” แบบตามใจชอบเช่นนี้ ย่อมทำให้การเปลี่ยนผ่านจากระบบสัมปทานไปสู่ระบบใบอนุญาตต้องล่าช้าออกไปตลอด ซึ่งขัดกับหลักการส่งเสริมการแข่งขันเสรีเป็นธรรม ซึ่งเป็น “ประโยชน์สูงสุดของประชาชน” ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน
- มาตรา 20 แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม ไม่ได้ครอบคลุมถึงกรณีการหมดอายุสัมปทาน แต่หมายถึงการดำเนินการของผู้ให้บริการในระหว่างช่วงอายุของใบอนุญาตที่จะพักหรือหยุดให้บริการตามอำเภอใจมิได้ ไม่เช่นนั้นคงไม่สามารถนำคลื่นกลับมาจัดสรรใหม่ได้ในทุกกรณี อีกทั้ง กทค. ก็เคยมีคำสั่งเห็นชอบให้มีการยกเลิกการให้บริการโทรคมนาคมมาก่อน
- การอ้างมาตรา 83 และ 84 แห่ง พ.ร.บ. องค์กรฯ ถือเป็นความย้อนแย้งอย่างชัดเจน เนื่องจาก กสทช. ได้ใช้อำนาจในมาตรานี้กำหนดไว้ในแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ข้อ 8.2.1 แล้วว่า คลื่นความถี่ที่

หมดอายุสัมปทานต้องคืนมาให้ กสทช. จัดสรรใหม่ ดังนั้น กทค. จึงไม่มีสิทธิอ้างมาตราดังกล่าวเพื่อขยายระยะเวลาการใช้ให้กับ กสท เพราะจะขัดกับแผนแม่บทฯ (ยกเว้นแต่จะมีการแก้แผนแม่บทฯ เป็นกรณีเฉพาะ ซึ่ง กทค. ย่อมต้องตอบคำถามกับสังคมว่าทำไปเพื่อประโยชน์ของใคร) นอกจากนั้น กทค. ก็ไม่มีสิทธิให้ผู้รับสัมปทานอย่างทรูมูฟและดีทีซีใช้คลื่นต่อไป เพราะมาตรา 80 ของ พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม คู่สมัครผู้ได้รับสัมปทานให้ใช้คลื่นต่อไปได้จนกว่าสัมปทานจะสิ้นสุดลงเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ กทค. จึงไม่มีฐานอำนาจทางกฎหมายในการให้ผู้ให้บริการรายเดิมใช้คลื่นต่อไป

- แม้จะอ้างว่าการยึดระยะเวลาใช้คลื่นความถี่มิใช่ “ความประสงค์” ของผู้ให้บริการตามมาตรา 45 แห่ง พ.ร.บ. องค์กรฯ (แม้จะไม่ใช่ความประสงค์ แต่คงต้องดูว่าใครได้ประโยชน์จากการขยายระยะเวลาคลื่นคลื่นออกไป) ทว่า กทค. ก็ไม่มีฐานอำนาจใดๆ จะทำเช่นนั้นได้โดยไม่ขัดกับกฎหมายบางข้อ การฝ่าฝืนอนุญาตให้ผู้ให้บริการรายเดิมอย่างทรูมูฟหรือดีทีซี หรือผู้ให้สัมปทานอย่าง กสท. ใช้คลื่นประกอบกิจการต่อไป ถือเป็นความผิดตามมาตรา 79 แห่ง พ.ร.บ. องค์กรฯ ซึ่งวางโทษอาญาแก่ กสทช. ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ฉบับดังกล่าว

นอกจากข้อถกเถียงในตัว “เนื้อหา” ของกฎหมายดังกล่าวไป ด้าน “กระบวนการ” ในการตีความกฎหมายก็มีปัญหาเช่นเดียวกัน เพราะในกรณีที่มีข้อถกเถียงหรือความไม่แน่ใจในการตีความกฎหมายเกิดขึ้น (คณะอนุกรรมการเตรียมความพร้อมสำหรับการบริหารคลื่นความถี่วิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ 1800 ซึ่งเป็นผู้เสนอแนวทางการขยายระยะเวลาเพื่อ

ป้องกันซึมซับเอง ก็เห็นว่าอาจติดปัญหาทางข้อกฎหมาย) กทค. ก็ควรส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการที่ปรึกษาด้านกฎหมาย กสทช. ให้แนวทางการความเห็น ทว่า กทค. กลับปฏิเสธที่จะทำเช่นนั้น และเลือกผูกขาดการตีความกฎหมายไว้เอง ซึ่งอาจเป็นเพราะคณะอนุกรรมการด้านกฎหมายฯ ชุดดังกล่าวเคยมีตีความในกรณีที่เกี่ยวข้องกันของคลื่น 800 MHz ว่า พ.ร.บ. องค์การฯ กำหนดว่าการจัดสรรคลื่นความถี่ต้องทำโดยวิธีการประมูลเท่านั้น ประกอบกับแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ก็มีให้อำนาจ กสทช. พิจารณาขยายระยะเวลาคลื่นหมดอายุสัมปทานได้ “จึงไม่อาจที่จะพิจารณาขยายระยะเวลาในการใช้งานคลื่นความถี่ได้”

เมื่อพิจารณาด้วยบทกฎหมายข้างต้นแล้ว กทค. ไม่มีฐานอำนาจทางกฎหมายในการขยายระยะเวลาการคืนคลื่นออกไป เจตนารมณ์ในกฎหมายต้องการให้คลื่นที่หมดอายุสัมปทานคืนกลับมาสู่มือสาธารณะในฐานะทรัพยากรสื่อสารของชาติ และให้อำนาจ กสทช. เป็นตัวแทนในการจัดสรรเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านจากระบบสัมปทานซึ่งขาดความโปร่งใสและสร้างสนามแข่งขันที่ไม่เท่าเทียม ไปสู่ระบบใบอนุญาตด้วยวิธีการประมูลซึ่งมีความโปร่งใสและสร้างกฎกติกาการแข่งขันที่เท่าเทียมกว่า การขยายระยะเวลาโดย “จับผู้บริ โภคเป็นตัวประกัน” ทั้งที่ กทค. มีเวลาเตรียมการเพียงพอให้การเปลี่ยนผ่านเป็นไปอย่างราบรื่นโดยไม่ขัดกับข้อกฎหมาย ย่อมเป็นการสร้างมาตรฐานที่ไม่ดีให้กับการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบใบอนุญาต ซึ่งถือเป็นการกีดกันของ กทค. ตามที่กฎหมายกำหนด

ประกาศขยายระยะเวลาคลื่นความถี่ 1800 MHz ตอนที่ 3 : สัมภาษณ์ จำแลง?

วราพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง

ในวันที่ 25 กรกฎาคม 2556 คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ภายใต้อาณัติของคณะกรรมาธิการกิจการโทรคมนาคม (กทค.) ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะต่อร่างประกาศฯ มาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการเป็นการชั่วคราวในกรณีสิ้นสุดการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ พ.ศ. ซึ่งมีเนื้อหาสำคัญอยู่ที่การขยายระยะเวลาการคลื่นความถี่ 1800 MHz หลังสิ้นสุดสัญญาสัมปทานออกไป โดยอ้างความจำเป็นในการคุ้มครองผู้บริโภคให้สามารถใช้บริการอย่างต่อเนื่อง

ก่อนหน้านี้ ประกาศดังกล่าวถูกนักวิชาการและภาคประชาสังคมตั้งคำถามและวิพากษ์วิจารณ์ในหลายประเด็น เช่น ประเด็นฐานอำนาจทางกฎหมายของ กสทช. ในการออกประกาศที่ชัดเจนารมณั้ในกฎหมาย ประเด็นความรู้ประสิทธิภาพของ กสทช. ที่มีเวลาเตรียมการล่วงหน้าแต่กลับไม่สามารถดำเนินการให้การเปลี่ยนผ่านจากระบบสัมปทานไปสู่ระบบใบอนุญาตเป็นไปอย่างราบรื่น และประเด็นว่าใครได้ประโยชน์จากการออกประกาศมากกว่ากันระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบการ รวมถึงประเทศชาติเสียประโยชน์อะไรบ้างจากการชี้ระยะเวลาคลื่นความถี่ออกไป

ภายหลังจากการรับฟังความเห็นสาธารณะ ประกาศดังกล่าวได้ถูก
ปรับแก้ไขและผ่านการพิจารณาของบอร์ดใหญ่ กสทช. ในวันที่ 14
สิงหาคม 2556 โดยมีประเด็นสำคัญที่ปรับแก้ดังนี้

- การนิยาม “ผู้ให้บริการ” (ในข้อ 2 ของประกาศ) ซึ่งจะเป็นผู้ที่
ดูแลลูกค้าต่อในช่วงระยะเวลาคุ้มครอง ได้เปลี่ยนจาก “ผู้ให้
สัมปทานและหรือผู้รับสัมปทาน” เป็น “ผู้ให้สัมปทานและ
ผู้รับสัมปทาน” นั้นหมายความว่า กสทช. ไม่ได้กำหนดว่าผู้ให้
สัมปทาน (กสท) หรือผู้รับสัมปทาน (ทรูมูฟและดีพีซี) ใคร
ควรเป็นผู้ให้บริการต่อ แต่ให้ทั้งสองฝ่ายตกลงกันเองเพื่อให้
บริการในช่วงเวลาคุ้มครอง (ขณะที่คณะกรรมการรับฟังความ
เห็นสาธารณะต่อร่างประกาศดังกล่าวเสนอว่า ผู้ให้บริการ
น่าจะเป็นผู้ที่มีใบอนุญาต หรือ กสท ไม่ใช่เป็นการให้บริการ
ร่วมกันระหว่าง กสท กับเอกชนผู้รับสัมปทาน)
- ข้อ 7 ของประกาศ ได้เปลี่ยนจากที่เคยกำหนดให้ผู้ให้บริการใน
ช่วงเวลาคุ้มครองต้องจ่ายค่าธรรมเนียมใบอนุญาต
ค่าธรรมเนียมเลขหมาย และต้องจัดสรรรายได้เข้ากองทุนวิจัย
กสทช. ไปเป็นให้ผู้ให้บริการเป็นผู้ชำระเงินรายได้จากการ
ให้บริการแทนรัฐ โดยหลังจากหักต้นทุนค่าใช้จ่าย เช่น ค่าใช้
โครงข่าย ค่าบริหารจัดการ ฯลฯ ให้นำส่งเงินรายได้ที่เหลือให้
สำนักงาน กสทช. ตรวจสอบ ก่อนส่งเป็นรายได้แผ่นดินต่อไป
- ข้อ 10 ของประกาศ จากที่กำหนดว่า เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการ
คุ้มครองและได้จัดสรรคืนความถี่ให้ผู้รับใบอนุญาตรายใหม่
แล้ว กรณีที่มีผู้ให้บริการเลือกที่ไม่แจ้งความประสงค์จะขอย้าย

ไปยังผู้ให้บริการรายอื่น ผู้รับใบอนุญาตรายใหม่ต้องรับโอน ผู้ใช้บริการคงค้างไปให้บริการต่อ ได้เปลี่ยนไปเพื่อให้สิ้นสุด ระยะเวลาคุ้มครองตามประกาศเลขโดยไม่บังคับให้ผู้รับ ใบอนุญาตต้องรับโอนลูกค้ามาให้บริการ 2G ต่อ นั้น หมายความว่า ผู้ใช้บริการคงค้างในระบบจะไม่สามารถใช้ บริการต่อ ได้หลังสิ้นสุดระยะเวลาคุ้มครอง หรือเจอกับ เหตุการณ์ฉิมดับ

อย่างไรก็ดี การแก้ไขเนื้อหาในส่วนดังกล่าวมีประเด็นที่น่า วิเคราะห์และตั้งข้อสงสัย ดังนี้

- แม้จะมีความพยายามในการแก้ไขเนื้อหาให้ผู้ให้สัมปทาน (กสท) และเอกชนที่ได้รับสัมปทาน (ทรูมูฟและดีทีซี) เป็น ผู้ดูแลลูกค้าในช่วงระยะเวลาคุ้มครองร่วมกัน ซึ่งอาจเป็นการ ลดแรงเสียดทานของสังคมที่วิจารณ์ว่าประกาศฉบับนี้เอื้อ เอกชนที่ต้องการรักษาฐานลูกค้าของตนไว้ ทว่าหากพิจารณา เนื้อหาที่ระบุถึงการจ่ายค่าใช้โครงข่ายของ กสท รวมถึงบท สัมภาษณ์ของ ดร.เศรษฐพงศ์ มะลิสุวรรณ ประธาน กทท. ที่ว่า “... ผู้ให้บริการต้องหักค่าใช้จ่ายทั้งหมด แบ่งเป็นรายจ่ายค่าเช่า เสาอุปกรณ์ให้แก่ กสท และค่าใช้จ่ายด้านบริหารจัดการให้ พนักงาน สำหรับ บมจ.ทรูคอร์ปอเรชั่น และนารายได้ที่หัก ค่าใช้จ่ายส่งเข้ากระทรวงการคลัง” (อ้างจากกรุงเทพธุรกิจ, 8 สิงหาคม 2556) ก็สื่อให้เห็นว่า ผู้รับสัมปทานรายเดิม คือ

ทฤษฎีและคิพีซี น่าจะเป็นผู้ใช้คลื่นเพื่อให้บริการลูกค้าต่อ
ในทางปฏิบัติ โดย กสท เป็นเพียงผู้ให้เช่าโครงข่าย

- แม้การแก้ไขข้อกำหนดให้ผู้ให้บริการต้องส่งรายได้หลังหัก
ต้นทุนเข้ารัฐ โดยตรงจะช่วยลดข้อวิจารณ์ว่า ประกาศฉบับนี้
เอื้อประโยชน์ต่อภาคเอกชนที่สามารถให้บริการต่อได้โดยไม่
ต้องเสียค่าสัมปทานและค่าใบอนุญาต ทว่าข้อกำหนดนี้ก็อาจ
นำไปสู่ปัญหา 2 ประการ คือ 1) กสทช. จะใช้ฐานอำนาจทาง
กฎหมายอะไรในการบังคับให้ผู้ให้บริการส่งเงินรายได้เข้า
รัฐ และ 2) กสทช. จะใช้กลไกอะไรในการตรวจสอบรายได้
และต้นทุนรายจ่ายของผู้ให้บริการ โดยเฉพาะต้นทุนที่
ตรวจสอบได้ยากในทางบัญชี เช่น บริษัทอาจคิดค่าพนักงาน
มากเกินไปจนความเป็นจริง (แม้จะมีข้อกำหนดให้แต่งตั้งคณะทำงาน
เพื่อตรวจสอบ แต่ก็อาจทำได้ยากในทางปฏิบัติ)
- การแก้ไขประกาศให้ผู้รับใบอนุญาตรายใหม่ไม่ต้องมีพันธะใน
การรับผู้ให้บริการที่ค้างค้างอยู่ในระบบ แม้จะมีข้อดีที่ผู้ชนะ
ประมูลจะสามารถนำคลื่น 1800 MHz ไปให้บริการอะไรก็ได้
โดยไม่ติดข้อบังคับว่าต้องให้บริการ 2G เพื่อรองรับฐานลูกค้า
เดิม (อันที่จริง แนวโน้มที่ผู้ได้รับใบอนุญาตรายใหม่ต้องการ
ให้บริการต่อเนื่องเพื่อโอนรับฐานลูกค้าเดิมมากมีค่อนข้างมาก)
แต่ก็ถือเป็นตกลงร้ายที่หักล้างเหตุผลและข้ออ้างทางกฎหมาย
ของ กทล. ที่ใช้ในการออกประกาศฉบับนี้ทั้งหมด นั่นคือการ
คุ้มครองผู้บริโภคให้สามารถใช้บริการได้อย่างต่อเนื่อง เช่น
ข้ออ้างในมาตรา 20 พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม

ว่าผู้รับใบอนุญาตไม่สามารถหยุดพักการให้บริการได้ (ทั้งที่
มาตรฐานนี้ไม่ได้ครอบคลุมถึงกรณีการหมดอายุสัมปทาน) เพราะ
ถึงที่สุดแล้ว ผู้ให้บริการที่คงค้างก็ต้องเผชิญกับเหตุการณ์ “ซิม
ดับ” อยู่ดี

นอกจากนั้น การแก้ไขเนื้อหาดังกล่าวก็ไม่สามารถตอบคำถามที่
สังคมวิพากษ์วิจารณ์ก่อนหน้า อาทิเช่น

- ประกาศดังกล่าวละเมิดข้อกำหนดใน 1) มาตรา 80 พ.ร.บ.การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ที่บัญญัติว่าผู้รับสัมปทานมีสิทธิประกอบกิจการจนกว่าสัมปทานจะสิ้นสุดลงเท่านั้น และ 2) แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ข้อ 8.2.1 ที่ระบุว่า คลื่นความถี่ที่หมดอายุสัมปทานต้องคืนมาให้ กสทช. จัดสรรใหม่ ดังนั้น ประกาศดังกล่าวจึงยังไม่สามารถตอบคำถามเรื่องฐานอำนาจทางกฎหมายได้ ไม่ว่าจะให้ผู้ให้สัมปทานหรือเอกชนผู้รับสัมปทานดำเนินการก็ตาม
- การแก้ไขประกาศสุดท้ายก็ไม่สามารถลดล้างคำวิพากษ์วิจารณ์ของสังคมถึงความไร้ประสิทธิภาพในการทำงานของ กสทช. ซึ่งมีเวลาเตรียมการนานกว่า 420 วัน แต่กลับไม่สามารถดำเนินการให้การเปลี่ยนผ่านจากระบบสัมปทานไปสู่ระบบใบอนุญาตเป็นไปอย่างราบรื่น ทั้งที่หากมีการเริ่มดำเนินการตั้งแต่กลางปี 2555 การประกาศขยายระยะเวลาซึ่งสัมพันธ์ต่อการละเมิดกฎหมายก็ไม่มีผลจำเป็น และ

ประเทศชาติก็ไม่ต้องเสียโอกาสในการนำคลื่นกลับมาจัดสรรใหม่เพื่อการพัฒนาทางเทคโนโลยีการสื่อสารออกไปอีก 1 ปี

- **สุดท้ายแล้วผู้ที่ได้ประโยชน์จากประกาศฉบับดังกล่าวก็น่าจะเป็นผู้ให้บริการรายเดิมอยู่ดี** (ผู้บริโภครู้ไม่ได้ไม่เสียอะไรตรงเท่าที่ กสทช. ประชาสัมพันธ์และเปิดโอกาสให้ย้ายค่ายเบอร์เดิมได้ล่วงหน้า – เพราะถึงที่สุดหากผู้บริโภครู้ไม่ได้ไม่เสียอะไรก็ต้องเจอกับเหตุการณ์ซิมดับอยู่ดี) แม้จะมีการแก้ไขให้ผู้ให้บริการในช่วงขยายเวลาต้องส่งเงินรายได้หลังหักต้นทุนค่าใช้จ่ายให้กับรัฐก็ตาม เพราะเอกชนผู้รับสัมปทาน โดยเฉพาะทรูมูฟ อาจต้องเสียฐานลูกค้าส่วนใหญ่ที่โอนย้ายไปใช้บริการกับผู้ประกอบการรายอื่น หากไม่มีประกาศขยายระยะเวลาออกไป

แม้จะมีความพยายามในการแก้ไข **แต่ร่างประกาศฉบับนี้ ซึ่งอนุญาตให้เอกชนสามารถใช้คลื่นต่อไปได้หลังสิ้นสัมปทาน และส่งรายได้จากการให้บริการเข้ารัฐ ก็คือ “สัมปทานจำแลง” ในรูปแบบหนึ่งนั่นเอง** ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ในกฎหมายที่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบใบอนุญาตที่มีความโปร่งใสและสร้างการแข่งขันที่เท่าเทียมกว่า

สุดท้ายเราคงต้องกลับไปตั้งคำถามเดิมๆ กับ กสทช. ว่า ประกาศฉบับนี้ก็ทำขึ้นโดยใช้ฐานอำนาจทางกฎหมายอะไร? ละเมิดเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนผ่านจากระบบสัมปทานไปสู่ใบอนุญาตหรือไม่? เอื้อประโยชน์ให้กับเอกชนบางรายมากกว่าคุ้มครองผู้บริโภครู้หรือไม่? และจะรับผิดชอบอย่างไรกับความไร้ประสิทธิภาพใน

การดำเนินการของตน จนนำไปสู่ความเสียหายจากการลงทุนและพัฒนา
เทคโนโลยีการสื่อสารใหม่ๆ?

มองในมุมที่ควรจะเป็น...! เหตุผลของ กสทช. สูทธิพลในการ ขยายเวลาดิ้นคลิ้น 1800 MHz ฟังขึ้นจริงหรือ?

วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง

หลังจากคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และ
กิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ภายใต้อาณัติของ
คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม (กทค.) ได้ออก (ร่าง) ประกาศ เรื่อง
มาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการในกรณีสิ้นสุดการอนุญาต สัมปทาน หรือ
สัญญาการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ พ.ศ. ซึ่งมีใจความสำคัญที่การยืด
ระยะเวลาคืนคลื่นความถี่ 1800 MHz ที่บริษัท ทรูมูฟ จำกัด (ทรูมูฟ) และ
บริษัท ดิจิตอล โฟน จำกัด (ดีพีซี) ใช้ให้บริการอยู่ และกำลังจะหมดอายุ
สัมปทานในวันที่ 15 กันยายน 2556 ออกไปอีก 1 ปี หลายภาคส่วนใน
สังคมได้ออกมาวิจารณ์ถึงเนื้อหาในประกาศว่าน่าจะผิดเจตนารมณ์ใน
กฎหมายที่ระบุไว้ชัดเจนว่า คลื่นความถี่เป็นทรัพยากรสาธารณะของชาติ
และต้องการให้เกิดการเปลี่ยนผ่านจากระบบสัมปทานไปสู่ระบบ
ใบอนุญาต นอกจากนี้ เสียงวิพากษ์ยังตั้งคำถามถึงการดำเนินงานอันล่าช้า
ของ กทค. จนนำไปสู่มาตรการขยายระยะเวลาคืนคลื่นโดยจับผู้บริโภคนั้น
ตัวประกัน

ล่าสุด ดร.สุทธิพล ทวีชัยการ กสทช. ด้านกฎหมายในกิจการ
โทรคมนาคม ได้เขียนบทความ “มองต่างมุม...! ข้อเรียกร้องให้เร่งประมูล
คลื่น 1800 MHz เป็นประโยชน์ต่อ “ประชาชน-ประเทศชาติ” จริงหรือ

..?”¹ แม้จะน่าแปลกใจที่ในฐานะ กทท. ด้านกฎหมาย ดร.สุทธิพลกลับไม่ชี้แจงถึงประเด็นฐานอำนาจทางกฎหมายของ กสทช. ในการขยายระยะเวลาคลื่นคลื่น ซึ่งนักวิชาการด้านกฎหมายหลายคนตั้งคำถามไว้ ทว่าการออกมาชี้แจงถึงเหตุผลที่ กสทช. ไม่สามารถจัดประมูลได้ทันที และอธิบายว่าการเร่งให้เกิดการประมูลคลื่น 1800 MHz ไม่ได้ส่งผลดีต่อประเทศชาติอย่างที่สังคมพยายามเรียกร้อง ก็มีประเด็นน่าวิเคราะห์หลายข้อ ดังนี้

1. ดร.สุทธิพลอ้างว่า การที่ กสทช. ตัดสินใจไม่นำคลื่น 1800 MHz มาประมูลพร้อมกับคลื่น 2.1 GHz ตั้งแต่ช่วงปลายปี 2555 เนื่องจากการนำคลื่นในช่วง 1800 MHz อีก 25 MHz มาประมูล อาจทำให้การแข่งขันในการเสนอราคาประมูลลดต่ำลงไปอีก ซึ่งการประมูลคลื่น 2.1 GHz ที่ผ่านมา กสทช. ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ในประเด็นดังกล่าวมากพออยู่แล้ว

ประเด็นที่สังคมตั้งคำถามในการประมูลคลื่น 2.1 GHz คือการตัดสินใจลดเพดานการถือครองคลื่นความถี่มาอยู่ที่ 15 MHz โดยไม่ขยับราคาตั้งต้นให้ใกล้เคียงกับตัวเลขที่ว่าจ้างคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ ประเมินทั้งที่มีการประมูลคลื่นทั้งหมด 45 MHz และคาดได้ว่าจะมีผู้เข้าประมูลเป็นผู้ประกอบการรายเดิมเพียง 3 ราย ส่งผลให้ไม่มีการแข่งขันเคาะราคา ด้วยเหตุนี้ การอ้างว่าหากมีการนำคลื่น 1800 MHz อีก 25 MHz มาประมูล

¹ ตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์มติชนรายวัน ฉบับวันที่ 23 กรกฎาคม 2556 หรือ

http://www.maticchon.co.th/news_detail.php?newsid=1374577944&gripid&catid=02&subcatid=0207

พร้อมกัน จะทำให้การแข่งขันยิ่งลดลง จึงเป็นคนละเรื่องกับสิ่งที่สังคม
วิจารณ์ นอกจากนี้ ทางเอกชนที่เข้าประมูลอย่างเอไอเอส ก็ได้ออกมาให้
สัมภาษณ์ว่าคลื่น 2.1 GHz ที่ประมูลไปนั้นไม่เพียงพอต่อความต้องการของ
ผู้บริโภคที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นจึงอยากให้มีการประมูลคลื่น
ความถี่ที่กำลังหมดสัมปทานโดยเร็ว ซึ่งสะท้อนให้เห็นความต้องการ
ประมูลคลื่นของภาคเอกชน

2. ดร.สุทธิพลอ้างว่า กสทช. ถูกร้องเรียนและถูกฟ้องร้องจาก
หลายภาคส่วนในกรณีประมูล 3G ทำให้ต้องเสียเวลาไปกับ
การประชาสัมพันธ์และเดินสายชี้แจงต่อคณะกรรมการชุด
ต่างๆ ทว่า กสทช. ก็ไม่ได้นิ่งเฉย โดยได้ตั้ง
คณะกรรมการเตรียมความพร้อมสำหรับการบริหารคลื่น
ความถี่วิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ Digital PCN 1800 ตั้งแต่วันที่
15 สิงหาคม 2555 และคณะกรรมการชุดดังกล่าวเองก็
ได้กำหนดมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคจากเหตุการณ์ซึมดပ်
เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2556

การดำเนินการเพื่อให้การเปลี่ยนผ่านจากระบบสัมปทานไปสู่
ระบบใบอนุญาตเป็นไปอย่างราบรื่นนั้น ถือเป็นงานท้าทายที่ กทค. ต้อง
เตรียมการหลายด้านไปพร้อมๆ กัน ทั้งการประชาสัมพันธ์ให้ผู้บริโภค
ทราบถึงสัมปทานที่กำลังหมดอายุลง การขยายขีดความสามารถในการย้าย
ค่ายเบอร์เดิม (บริการคงสิทธิหมายเลขโทรศัพท์เคลื่อนที่ หรือ Mobile
Number Portability) และเพิ่มช่องทางในการให้บริการดังกล่าวมากขึ้น

(เช่น ผ่าน SMS เว็บไซต์ ฯลฯ) และการตั้งคณะกรรมการรับผิดชอบการประเมินมูลค่าคลื่นและจัดประมูลคลื่นเพื่อหาผู้รับใบอนุญาตรายใหม่ให้ได้ก่อนวันสิ้นสุดสัมปทานประมาณ 6 เดือน เพื่อให้ผู้ชนะการประมูลมีเวลาเตรียมพร้อมสำหรับการให้บริการ

การจัดตั้งคณะกรรมการเตรียมความพร้อมๆ เพื่อจัดทำข้อเสนอเบื้องต้น จึงไม่เพียงพอต่อการเตรียมพร้อมให้การเปลี่ยนผ่านเป็นไปอย่างราบรื่นตามกรอบเวลา ซึ่งถือเป็นความไร้ประสิทธิภาพและไร้วิสัยทัศน์ในการทำงานของ กทค. อย่างไม่อาจปฏิเสธได้ นอกจากนั้น อันที่จริงคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้เสนอให้ กทค. เร่งประชาสัมพันธ์และจัดประมูลให้ทันก่อนหมดอายุสัมปทาน รวมถึงนำเสนอแนวทางในการเยียวยาผู้บริโภคโดยไม่จำเป็นต้องยึดระยะเวลาคลื่นคลื่นออกไป เช่น การนำคลื่น 1800 MHz ที่ยังว่างอยู่มาใช้รองรับผู้บริโภคหลังสิ้นสุดสัมปทาน เพราะเห็นว่า กสทช. ไม่มีฐานอำนาจทางกฎหมายในการขยายระยะเวลาคลื่นคลื่นออกไป ดังนั้น ข้อเสนอคณะกรรมการฯ ที่ถูกอ้างถึงจึงไม่ได้ถูกนำไปใช้จริงแต่อย่างใด

3. ดร.สุทธิพลอ้างว่าการเร่งจัดประมูลคลื่น 1800 MHz ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาซิมดับได้จริง เนื่องจากการสร้างโครงข่ายให้ครอบคลุมทั้งประเทศเหมือนบริการ 2G เดิม ต้องใช้เวลาอย่างน้อย 2 ปี (เพราะผู้รับสัมปทานอย่างทรูมูฟและดีพีซีต้องโอนโครงข่ายและอุปกรณ์ให้กับผู้ให้สัมปทาน คือบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด) และไม่มีอะไรรับประกันว่าผู้ชนะประมูลจะสามารถขอเช่าโครงข่าย

กับ กสท ใต้ เพราะ กสท ยังไม่เห็นด้วยกับการคืนคลื่น
ความถี่ 1800 MHz

ทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องและแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ได้
ระบุชัดเจนว่า คลื่นความถี่เป็นทรัพยากรสาธารณะและคลื่นที่หมดอายุ
สัมปทานต้องนำกลับมาจัดสรรใหม่ด้วยวิธีการประมูลเท่านั้น โดยมี
กสท. เป็นตัวแทนในการจัดการ ดังนั้น กสท. จึงมีอำนาจอย่างชัดเจนที่
จะชี้ว่า กสท ไม่มีสิทธิในการใช้คลื่นความถี่ 1800 MHz ต่อหลังสิ้นสัญญา
สัมปทาน เมื่อเป็นเช่นนี้ ทางเลือกของ กสท ที่ได้รับการโอนย้ายโครงข่าย
และอุปกรณ์จึงมีอยู่ 2 ทาง คือ 1) เข้าประมูลคลื่นความถี่ 1800 MHz เพื่อนำ
คลื่นมาให้บริการบนโครงข่ายของตน และ 2) ให้ผู้ชนะประมูลรายอื่นเช่า
โครงข่ายเพื่อหารายได้ ด้วยเหตุนี้ หาก กสท. ดำเนินแนวทางที่ชัดเจน
ตั้งแต่ต้น และจัดให้มีการประมูลล่วงหน้าอย่างน้อย 6 เดือน ผู้ชนะการ
ประมูลย่อมมีเวลาที่จะเจรจากับ กสท เพื่อขอเช่าโครงข่าย และ กสท ก็มี
แนวโน้มที่จะให้เช่า เพราะย่อมดีกว่าปล่อยโครงข่ายเอาไว้โดยไม่ได้ใช้
ประโยชน์อะไร

นอกจากนั้น หาก ดร.สุทธิพล เชื่อว่า กสท “อาจจะ” ไม่ให้ผู้ชนะประมูลเช่า
โครงข่าย เหตุใด กทค. จึงยังลังเลที่จะระบุว่าใครควรได้รับสิทธิดูแลลูกค้า
ต่อออกไปในช่วง 1 ปีของการขยายระยะเวลาคลื่นคลื่น เพราะจากข่าวที่
ออกมาทั้งในและนอกห้องประชุมบอร์ด กทค. มีแนวโน้มที่จะให้
ผู้ประกอบการรายเดิมอย่างทรูมูฟและดีทีซีได้รับสิทธินี้ไป ทั้งที่หากใช้
ตรรกะของ ดร.สุทธิพล แล้ว การให้ทรูมูฟและดีทีซีได้สิทธิจะไม่ได้ลด
ความเสี่ยงในการที่ผู้บริโภคจะประสบกับเหตุการณ์ซิมดับแต่อย่าง

โต (เพราะถ้า กสทช. ไม่ให้เช่าโครงข่าย ทงูมูฟและดีพีซีก็ต้องใช้เวลาอย่างน้อย 2 ปีในการสร้างโครงข่าย)

นอกจากนั้น หาก ดร.สุทธิพล เชื่อว่าผู้ชนะประมูลจะต้องใช้เวลาอย่างน้อย 2 ปีในการสร้างโครงข่ายใหม่ มาตรการขยายระยะเวลาคลื่นเคลื่อนออกไป 1 ปี ก็ไม่ได้ช่วยแก้ไขสถานการณ์ให้ดีขึ้นเช่นกัน เพราะต่อให้ได้ผู้ชนะประมูลในปี 2557 (หลังจากนี้ 1 ปี) ผู้บริโภคที่ใช้บริการอยู่บนคลื่น 1800 MHz ก็จะประสบกับปัญหาจิมดับอยู่ดี เนื่องจากผู้ชนะประมูลไม่สามารถสร้างโครงข่ายขึ้นมารองรับบริการได้ต่อเนื่อง ดังนั้น วิธีการเดียวในการเยียวยาผู้บริโภคในกรณีนี้คือ การให้ผู้บริโภคโอนย้ายไปยังผู้ให้บริการรายอื่นล่วงหน้า โดย กสทช. จำเป็นต้องทำการประชาสัมพันธ์ และเพิ่มขีดความสามารถในการย้ายค่ายเบอร์เดิม ซึ่งหากเป็นกรณีนี้ กสทช. ก็ไม่มีความจำเป็นใดๆ ที่ต้องรอให้คลื่นหมดสัมปทานและขยายระยะเวลาออกไป 1 ปี เพราะเป็นสิ่งที่ กสทช. ทำได้มาตั้งแต่ปี 2555 แล้ว การอ้างของ ดร.สุทธิพลในแง่ที่จริงจังแต่จะตอกย้ำถึงความไร้ประสิทธิภาพในการทำงานของ กสทช.

4. ดร.สุทธิพลอ้างว่าต่อให้มีการประมูลล่วงหน้า แต่ผู้ชนะการประมูลจะนำคลื่นไปให้บริการ 4G เพราะการนำคลื่น 1800 MHz ที่ประมูลได้ไปให้บริการ 2G จะไม่คุ้มค่าทางธุรกิจ

หาก ดร.สุทธิพลเชื่อว่าคลื่น 1800 MHz จะถูกนำไปใช้ให้บริการ 4G อย่างแน่นอน ทางออกเดียวในการเยียวยาผู้บริโภคที่ต้องการใช้บริการ 2G ต่อไป คือการย้ายค่ายไปยังผู้ให้บริการรายอื่น เพราะนั่นหมายถึงการตัด

ความเป็นไปได้ที่ผู้ชนะการประมูลจะให้บริการ 2G ต่อจากรายเดิมเพื่อรักษาฐานลูกค้ากลุ่มนี้เอาไว้ ซึ่งในกรณีนี้ กสทช. ก็ควรเร่งให้เกิดการโอนย้ายลูกค้าก่อนหน้านี้ 1 ปี โดยไม่จำเป็นต้องขยายระยะเวลาคลื่นออกไป

อันที่จริง กสทช. สามารถกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ชนะการประมูลต้องดูแลฐานลูกค้าเดิมต่อไปอย่างน้อย 1 ปี โดยอาจนำคลื่นความถี่บางส่วนมาให้บริการ 2G ในช่วงเปลี่ยนผ่าน 1 ปี และจากนั้นจึงสามารถนำมาให้บริการ 4G ได้ทั้งหมด เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในช่วงเปลี่ยนผ่าน ขณะเดียวกันก็ไม่กีดกันศักยภาพในการพัฒนาเทคโนโลยีสื่อสารของไทย

กล่าวโดยสรุป แม้ ดร.สุทธิพลจะพยายามอธิบายถึงสาเหตุที่ทำให้การดำเนินการทุกอย่างล่าช้าและสร้างความชอบธรรมให้กับมาตรการขยายระยะเวลาคลื่นคลื่น 1800 MHz แต่เหตุผลส่วนมากก็ไม่ได้นำไปสู่ทางออกของปัญหาอย่างแท้จริง รวมถึงขัดกันเองกับท่าทีก่อนหน้านี้ของ กสทช. ดังนั้น แทนที่ กสทช. จะคอยมา “มองในมุมที่ต่างออกไป” เพื่อหาคำอธิบายย้อนหลังให้กับการตัดสินใจของตน กสทช. ควรหันกลับมา “มองในมุมที่ควรจะเป็น” นั่นคือ การหาวิธีนำคลื่นในระบบสัมปทานกลับมาจัดสรรใหม่ในระบบใบอนุญาตให้ได้ตามเจตนารมณ์ในกฎหมายและกรอบเวลาที่ควรจะเป็น

ข้อเสนอในการกำกับดูแล “เนื้อหาต้องห้าม” โดยรัฐ: การสร้างสมดุล
ระหว่าง “เสรีภาพสื่อ” และ “การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ”

วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (กสทช.) ภายใต้อำนาจรับผิดชอบของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กสท.) ได้ให้ความเห็นชอบ (ร่าง) ประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับดูแลเนื้อหารายการในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. เมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2556 ประกาศฉบับนี้เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ที่บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาสาระที่ก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีการกระทำซึ่งเข้าลักษณะลามกอนาจาร หรือมีผลกระทบต่อทำให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง” โดย กสทช. อ้างว่าประกาศฉบับดังกล่าวจะช่วยอธิบายเพิ่มเติมว่าเนื้อหารายการในลักษณะใดที่เป็นการต้องห้ามมิให้มีการออกอากาศในวิทยุและโทรทัศน์

ร่างประกาศดังกล่าวถูกวิพากษ์จากองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนและภาคประชาชนสังคมว่า กสทช. กำลังทำตัวเป็น กบว. (คณะกรรมการบริการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์) ซึ่งทำหน้าที่เซ็นเซอร์เนื้อหาใน

สื่อ และถูกยกเลิกไปแล้วกว่า 20 ปี¹ เนื่องจากการเซ็นเซอร์สื่อถือเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักประชาธิปไตยสากล รวมถึงข้อวิจารณ์ว่าประกาศดังกล่าวสร้างความคลุมเครือในการตีความมาตรา 37 มากยิ่งขึ้น เปิดโอกาสให้ กสทช. ใช้ดุลยพินิจมากเกินไป และเป็นการใช้อำนาจมากเกินไปที่กำหนดไว้ในมาตรา 37² ซึ่งทั้งหมดนี้ถือเป็นการคุกคามเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน

นอกจากนั้น กรณีที่ กสทช. โดย พล.ท.พีระพงษ์ มานะกิจ เชิญผู้ผลิตละคร *Hormones วิญญาณ* เข้าพบ ด้วยเหตุผลว่าเนื้อหาของละครอาจละเมิดมาตรา 37 (กระทบกับศีลธรรมอันดี เข้าข่ายลามกอนาจาร หรือส่งผลก่อให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน) ก็ทำให้สังคมทวงถามถึงการใช้ “ดุลยพินิจ” ของ กสทช. และการใช้อำนาจที่มากเกินไป ควร โดยไม่สนใจกระบวนการกำกับดูแลตนเองของภาควิชาชีพ

อย่างไรก็ดี แม้ว่าข้อโต้แย้งของฝ่ายไม่เห็นด้วยต่อร่างประกาศฯ จะสมเหตุผลก็ตาม ทว่าก็มีความเห็นที่สื่อให้เข้าใจผิดว่า กสทช. ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับดูแลเนื้อหา เพราะอันที่จริงไม่ว่าจะดูในข้อกฎหมายของไทยหรือหลักการสากล (เกือบทุกประเทศในโลกมีการกำกับดูแลเนื้อหาโดยภาครัฐ แม้จะมีความแตกต่างกันในเรื่องเนื้อหาและวิธีการกำกับดูแล)³ องค์กรกำกับดูแลอย่าง กสทช. มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลเนื้อหาบางประเภทเพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะและคุ้มครองสังคม เช่น

¹ <http://www.isranews.org/เรื่องเด่น/item/20749-censor-1-1.html>

² <http://ilaw.or.th/node/2860>

³ ดูเพิ่มเติมได้ที่

http://www.acma.gov.au/webwr/_assets/main/lib310665/international_approaches_to_av_content_reg.pdf

การคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากภาพลามกอนาจาร หรือการคุ้มครองผู้บริโภคจากโฆษณาหลอกลวง ฯลฯ ด้วยเหตุนี้ คำถามสำคัญจึงน่าจะอยู่ที่อะไรคือเนื้อหาที่ควรกำกับดูแลและวิธีการกำกับดูแลควรเป็นอย่างไร ที่ด้านหนึ่งช่วยปกป้องประโยชน์สาธารณะ ในขณะที่เดียวกันก็ไม่เป็นการคุกคามสิทธิเสรีภาพของสื่อและผู้ชมผู้ฟังในการเข้าถึงเนื้อหาบางประเภท

รายงานฉบับนี้มุ่งวิเคราะห์ร่างประกาศฉบับดังกล่าว พร้อมจัดทำข้อเสนอสำหรับการกำกับดูแลเนื้อหาใน 3 ประเด็นหลัก คือ หนึ่ง การกำกับดูแลเนื้อหาโดยรักษาสสมดุลระหว่างเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ สอง การออกแบบวิธีการแทรกแซงและลงโทษที่เหมาะสม และสาม การนำกลไกการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) และกำกับดูแลร่วม (co-regulation) มาใช้ควบคู่กับการกำกับดูแลโดยรัฐ (state regulation)

1. การออกแบบเนื้อหาต้องห้ามโดยรัฐ

แม้ กสทช. จะมีอำนาจตามมาตรา 37 ในการกำกับดูแลเนื้อหา แต่ กสทช. ต้องไม่ลืมว่า มาตรา 45 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกในรูปแบบต่างๆ เอาไว้ ด้วยเหตุนี้ การออกประกาศเนื้อหาต้องห้ามตามมาตรา 37 ซึ่งถือเป็นข้อยกเว้น ไม่ใช่หลักการใหญ่ในเรื่องสิทธิเสรีภาพ จึงต้องมีความชัดเจนและคำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง เพื่อป้องกันการใช้อำนาจที่ลิดรอนเสรีภาพมากเกินไป

ตามหลักการสากลแล้ว การกำกับดูแลเนื้อหาโดยรัฐนั้นจะเป็นการบังคับเนื้อหาในเชิงบวก (positive content obligations) เป็นหลัก เช่น การกำหนดให้มีรายการเด็ก รายการข่าวสาร หรือละครที่ผลิตเองใน

ประเทศ ฯลฯ ส่วนในกรณีการกำกับดูแลเนื้อหาต้องห้ามนั้น รัฐมีสิ่งต้อง
คำนึงถึงดังนี้

- ต้องเป็นการรักษาสมดุลระหว่างเสรีภาพในการแสดงความเห็นและ
การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะที่
ต้องการคุ้มครองนั้นจึงต้องเป็นสิ่งที่สังคมส่วนมากเห็นพ้องกัน
อย่างชัดเจน เช่น ภาพลามกอนาจารเด็ก (child pornography) การยุ
ยงให้เกิดความเกลียดชังบนฐานของความแตกต่าง เช่น ศาสนา สีผิว
ชาติพันธุ์ ความเชื่อ จนถึงขั้นใช้ความรุนแรง (hate speech) หรือการ
ละเมิดความเป็นส่วนตัว (privacy) หรือทำลายชื่อเสียงของผู้อื่น โดย
ไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ฯลฯ และต้องพิสูจน์ได้ว่าการ
เผยแพร่เนื้อหานั้นๆ ส่งผลในแง่ลบต่อประโยชน์สาธารณะจริง
- ต้องมีความชัดเจน (clear) ให้รายละเอียดคำอธิบาย (detailed)
กำหนดไว้ล่วงหน้า (pre-established) เพื่อป้องกันการใช้อำนาจ
ในทางที่ผิด และเพื่อให้องค์กรสื่อตัดสินใจได้ชัดเจนว่าเนื้อหาแบบ
ไหนที่ถือว่าต้องห้าม โดยองค์กรกำกับดูแลควรต้องทำเอกสารชี้แจง
เพิ่มเติมเพื่อช่วยในการตีความเนื้อหาต้องห้าม
- ต้องเลือกคุ้มครองเฉพาะกลุ่มคนที่สุ่มเสี่ยงจะได้รับผลกระทบกับ
เนื้อหานั้นๆ โดยอาจใช้เครื่องมืออื่นๆ ในการคัดกรองผู้ชมผู้ฟังที่
ต้องการคุ้มครอง เช่น การกำหนดเวลาในการออกอากาศ
(watershed หมายถึงช่วงเวลาออกอากาศรายการสำหรับผู้ใหญ่เพื่อ
หลีกเลี่ยงการรับชมของผู้เยาว์ ส่วนมากจะกำหนดที่ 22.00-5.00 น.)
การจัดทำเรตติ้งรายการ หรือการตั้งโปรแกรมการเข้าถึงโดยผู้ใหญ่
เพื่อป้องกันการรับชมโดยไม่ตั้งใจของผู้เยาว์ ฯลฯ

- การแสดงออกทางการเมืองถือเป็นหัวใจของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น จึงควรได้รับการคุ้มครองจากการแทรกแซงของภาครัฐเป็นพิเศษ
- การห้ามเผยแพร่เนื้อหาบนฐานของความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยนั้น ภาครัฐจะต้องแสดงให้เห็นได้ว่าเนื้อหานั้นเป็นภัยต่อความมั่นคงและนำไปสู่ความไม่สงบเรียบร้อยจริงๆ ไม่ใช่อ้างเพียงข้อกล่าวหาที่กว้างๆ นอกจากนี้ หากข้อมูลที่อาจกระทบกับความมั่นคงหรือความสงบเรียบร้อยถูกเผยแพร่ไปสู่สาธารณะชนแล้ว การเผยแพร่เพิ่มเติมจะไม่ใช่เหตุให้รัฐใช้อำนาจในการแบนเนื้อหาหรือลงโทษผู้เผยแพร่เนื้อหานั้นๆ ได้
- การห้ามเผยแพร่เนื้อหารายการที่อาจสร้างความเสื่อมทรามทางจิตใจนั้น จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อเนื้อหานั้นมุ่งส่งเสริม ยกย่อง และให้รายละเอียดการก่ออาชญากรรม การอัตวินิบาตกรรม หรือการกระทำใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายกับเด็กและเยาวชนเป็นการเฉพาะ
- การนิยามว่าอะไรคือศีลธรรมอันดี ความเสื่อมทรามทางจิตใจ รวมถึงความลามกอนาจาร เป็นเรื่องของวัฒนธรรม ปทัสถาน และรสนิยม ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ความพยายามในการตีความแบบหยุดนิ่งโดยไม่สำรวจรสนิยมและวัฒนธรรมของผู้ชมผู้ฟังในสังคมย่อมทำให้เกิดการต่อต้าน
- การห้ามออกอากาศเนื้อหาที่คิดพลาดจากข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง หรือการลงโทษการนำเสนอข่าวที่คิดพลาดโดยอาจไม่ตั้งใจ (เช่น เกิดขึ้นเป็นครั้งแรก) โดยไม่พิจารณาถึงความจำเป็นหรือเหตุผลของผู้ผลิต

และกองบรรณาธิการ ถือเป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรม และส่งผลกระทบต่อเสรีภาพในการทำงานของกองบรรณาธิการ

- การห้ามออกอากาศหรือการลงโทษด้วยเหตุผลว่าเป็นการนำเสนอที่ลำเอียงหรือขาดความเป็นกลางโดยไม่พิจารณาถึงความจำเป็นหรือเหตุผลของผู้ผลิตและกองบรรณาธิการ เช่น ไม่สามารถเชิญแขกผู้ตรงข้ามได้ ฯลฯ ถือเป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรม ในกรณีเช่นนี้ กระบวนการอื่นๆ ที่ให้ความเป็นธรรม (fairness) กับฝ่ายตรงข้าม หรือผู้เสียหาย เช่น การเปิดโอกาสให้มีการตอบโต้ได้ (rights of reply) น่าจะเหมาะสมกว่า

ในกรณีของร่างประกาศ “เนื้อหาต้องห้าม” ของ กสทช. ในหมวดที่ 1 ซึ่งเป็นการขยายความจากมาตรา 37 การวิเคราะห์พบว่า:

- เนื้อหายังมีความไม่ชัดเจนและไม่มีการอธิบายเพิ่มเติมประกอบการศึกษา ซึ่งเปิดให้มีการใช้ดุลยพินิจมากเกินไป และส่งผลต่อการถูกนำไปใช้ทางการเมืองหรือการกีดกันเนื้อหาด้วยแนวคิดอนุรักษนิยมมากเกินไป
- เนื้อหาต้องห้ามหลายข้ออาจไม่ได้เป็นประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง เช่น การห้ามเนื้อหาที่ดูหมิ่นเหยียดหยามประเทศชาติ ซึ่งหากปล่อยให้มีการใช้ดุลยพินิจมากเกินไป การวิจารณ์ประเทศชาติอย่างสร้างสรรค์ก็อาจถูกแบนได้
- ประกาศยังไม่ได้ให้น้ำหนักกับสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเท่าที่ควร ซึ่งสะท้อนจากการออกแบบประกาศแบบครอบคลุม

เกินไป เช่น ห้ามนำเสนอเนื้อหาที่ขัดต่อประเพณีและวัฒนธรรมอัน
ดีงาม

- การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองซึ่งเป็นหัวใจของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นยังไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควร เช่น การห้ามรายการที่อาจทำให้เกิดความแตกแยกในสังคม หรือรายการที่อาจกระทบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ฯลฯ ซึ่งหากปล่อยให้ตีความโดยผู้ดุลยพินิจมากเกินไป ข้อห้ามเหล่านี้ก็อาจถูกนำมาใช้ปิดกั้นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้
- ประกาศยังไม่ได้มุ่งคุ้มครองผู้ที่ควรได้รับการคุ้มครองตามหลักการสากล นั่นคือ เด็กและเยาวชน ซึ่งมักยังไม่รู้เท่าทันเนื้อหาในสื่อ และอาจมีพฤติกรรมเลียนแบบจนนำไปสู่เหตุการณ์อันตรายได้
- ประกาศยังไม่ได้คำนึงถึงเครื่องมืออื่นๆ ที่ช่วยคุ้มครองกลุ่มคนที่อาจได้รับผลกระทบจากการเข้าถึงเนื้อหา โดยไม่จำเป็นต้องกีดกันการเข้าถึงเนื้อหาสำหรับคนกลุ่มอื่นๆ เช่น watershed และการจัดเรตติ้งรายการ ตัวอย่างเช่นกรณีรายการเนื้อหาทางเพศ การจัดเรตติ้งรายการและการกำหนดให้รายการสามารถออกอากาศได้หลัง 22.00 น. น่าจะเป็นวิธีการที่ป้องกันไม่ให้เด็กเข้าถึงเนื้อหาโดยไม่ต้องปิดกั้นเนื้อหาสำหรับผู้ใหญ่

(ดูการวิเคราะห์เนื้อหาประกาศฯ เพิ่มเติมได้ที่ภาคผนวก 1 หรือโครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน <http://ilaw.or.th/node/2860>)

นอกจากปัญหาในเรื่องการเขียนเนื้อหาที่ไม่ชัดเจน ไม่คำนึงถึงประเด็นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และอาจไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์

สาธารณะอย่างแท้จริง ในหมวดที่ 2 ของประกาศฯ ซึ่งว่าด้วยมาตรการในการออกอากาศรายการ โดยหลักใจความของหมวดนี้เป็นการก้าวล้ำเข้าไปสู่ “วิธีการทำงาน” ของผู้ผลิตเนื้อหาและกองบรรณาธิการที่จะต้องนำเสนอข้อมูลที่ “ถูกต้อง” “รอบด้านและสมดุล” “มีความเป็นกลาง” “ไม่แสดงความเห็นส่วนตัว” “ไม่ฝักใฝ่การเมือง” โดยเฉพาะการนำเสนอเนื้อหาทางการเมืองหรือประเด็นที่มีความเห็นต่างหรือความขัดแย้งสูง

แม้ในเชิงหลักการแล้ว ข้อกำหนดดังกล่าวจะถือเป็นหลักการสากลที่กำหนดไว้ในจริยธรรมวิชาชีพ แต่ในการปฏิบัติงานจริง กฎบางข้ออาจไม่สามารถนำไปใช้ได้จริง หรืออาจถูกนำไปบังคับใช้ในทางที่ผิดจนส่งผลกระทบต่อเสรีภาพในการทำงานของสื่อได้ การตัดสินใจจึงต้องพิจารณาเหตุผลและความจำเป็นของผู้ผลิตหรือกองบรรณาธิการด้วย ตัวอย่างเช่น กฎการแบนหรือลงโทษการเผยแพร่ข่าวที่มีเนื้อหาไม่ถูกต้องอาจถูกนำไปใช้เพื่อปิดกั้นการนำเสนอข้อมูลหรือความคิดเห็นที่มีความสำคัญต่อสาธารณะ แต่อาจจะยังไม่สามารถพิสูจน์ได้ 100 เปอร์เซ็นต์ (ซึ่งความจริงแท้คืออะไรก็เป็นแนวคิดที่ได้เถียงกันได้) นอกจากนี้ เนื้อหาที่อาจคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงอาจไม่ได้นำไปสู่ความเสียหายกับสังคมมากเท่ากับประโยชน์ที่สังคมได้รับจากการรายงานข่าว โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นจริงขึ้นมา รวมถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นก็สามารถจัดการได้ด้วยการลงชี้แจงขอโทษหรือให้พื้นที่กับผู้เสียหายในการแก้ต่าง หรือผู้เสียหายสามารถใช้กฎหมายที่ออกแบบมาเพื่อจัดการกับ “ผลกระทบ” ที่เกิดขึ้นเฉพาะ เช่น กฎหมายหมิ่นประมาท

อีกตัวอย่างหนึ่งคือ การห้ามสถานีแสดงความคิดเห็น มีความเป็นกลาง และต้องเปิดให้มีการแสดงความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในการปฏิบัติงานจริง สถานีอาจไม่สามารถเชิญทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่มีความเห็นต่างมาได้ ซึ่งอาจส่งผลให้ไม่สามารถนำเสนอประเด็นดังกล่าวได้หากมีการบังคับใช้กฎอย่างตายตัว ดังนั้น สิ่งที่สถานีทำได้คือการให้สิทธิกับฝ่ายที่เห็นต่างชี้แจงได้หากมีการร้องขอมา หรือผู้ดำเนินรายการอาจต้องเล่นบทบาท “ฝ่ายตรงข้าม” เพื่อถกถามความเห็นแย้งกับอีกฝ่าย ซึ่งช่วยเพิ่มสมดุลให้กับรายการมากขึ้น (แม้ว่าอาจทำให้พิธีกรดูขาดความเห็นกลาง และอาจถูกตีความว่าเป็นการแสดงความคิดเห็นของผู้ดำเนินรายการ)⁴

ตัวอย่างข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ความพยายามในการกำกับ “กระบวนการผลิตเนื้อหา” ถือเป็นการใช้อำนาจที่กว้างและคลุมเครือเกินไป รวมถึงไม่อาจทำได้แบบแข็งตัวโดยมิได้พิจารณาเหตุผลหรือความจำเป็นของกองบรรณาธิการประกอบ ด้วยเหตุนี้ แนวทางสากลมักจะปล่อยให้เป็นเรื่องของการกำกับดูแลกันเองซึ่งมีความยืดหยุ่นมากกว่าในการกำกับกระบวนการผลิตเนื้อหา ส่วนการกำกับดูแลโดยรัฐควรมุ่งไปที่ตัวเนื้อหาหรือ “ผลลัพธ์สุดท้าย” มากกว่า

⁴ ประกาศหลักเกณฑ์เรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นระหว่างอเมริกัน (Inter-American Declaration of Principles on Freedom of Expression) บัญญัติว่า “การกำหนดเงื่อนไขในการแสดงความคิดเห็นล่วงหน้า เช่น ความถูกต้อง การทันต่อเวลา หรือความเป็นกลาง ถือว่าไม่สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งได้รับการยอมรับในหลักการสากล”

2. การออกแบบวิธีการแทรกแซงและลงโทษโดยรัฐ

โดยหลักการสากลแล้ว การใช้อำนาจกำกับดูแลเนื้อหาสื่อ โดยรัฐ จะต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับสิทธิเสรีภาพสื่อ ดังนี้

- การแทรกแซงโดยรัฐจะต้องยึดหลัก “ค่อยเป็นค่อยไป” (graduated response) และ “เหมาะสม” (proportionate) กับความเสียหายที่เกิดขึ้น เพื่อไม่ให้เป็นการใช้อำนาจมากเกินไปจนอาจคุกคามเสรีภาพในการทำงานของสื่อได้ กล่าวคือ หน่วยงานกำกับดูแลต้องมีเครื่องมือในการแทรกแซงและลงโทษหลายระดับ เช่น การเตือน การปรับ การระงับการออกอากาศ และการยกเลิกใบอนุญาต โดยเลือกใช้มาตรการที่เหมาะสมกับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสังคม เช่น หากเป็นความผิดครั้งแรกและเกิดจากความไม่ตั้งใจของสถานี ก็ใช้แค่การเตือน ทว่าหากเกิดความผิดซ้ำหลายครั้ง พิสูจน์ได้ว่าตั้งใจ และเป็นความผิดที่ส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างมาก ก็อาจค่อยใช้การปรับจนไปถึงการยกเลิกใบอนุญาต ซึ่งอย่างหลังจะใช้ก็ต่อเมื่อมาตรการอื่นๆ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้แล้วจริงๆ
- หน่วยงานกำกับดูแลต้องมีกระบวนการในการรับและตัดสินเรื่องร้องเรียนที่โปร่งใส รวมถึงกำหนดขั้นตอนในการลงโทษที่ชัดเจน เช่น มีการจัดตั้งกรรมการสอบสวนและมีการตีพิมพ์ผลการสอบสวนพร้อมเหตุผลให้สาธารณะชนรับรู้ หรือมีกระบวนการในการอุทธรณ์ในกรณีที่ผู้ผลิตรายการหรือสถานีเห็นว่าคำตัดสินไม่ยุติธรรมและอาจเป็นการคุกคามเสรีภาพของสื่อมากเกินไป

- การใช้อำนาจในการแทรกแซงเนื้อหาซึ่งถือเป็นการละเมิดหลักการเรื่องสิทธิเสรีภาพควรผ่านบททดสอบ 3 ประการ (three-part test) ตามหลักสากล นั่นคือ หนึ่ง การแทรกแซงต้องทำบนฐานอำนาจที่บัญญัติในกฎหมาย ซึ่งต้องมีความชัดเจนมากพอที่จะให้สื่อหรือประชาชนนำไปปฏิบัติ สอง การแทรกแซงต้องทำโดยมีวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรมเพียงพอ [ซึ่งแล้วแต่การกำหนดของแต่ละประเทศ แต่ในหลักสากลเช่นในสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant of Civil and Political Rights) เหตุผลที่ชอบธรรมมีเพียงการปกป้องชื่อเสียงเกียรติยศของผู้อื่น และเพื่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยเท่านั้น] และสาม การแทรกแซงนั้นต้องทำในกรณีที่ “จำเป็น” เท่านั้น กล่าวคือ การแสดงสิทธิเสรีภาพนั้นก่อให้เกิดผลกระทบกับสังคมจริงๆ และสังคมส่วนมากเห็นว่าควรระงับการใช้เสรีภาพนั้นๆ
- การใช้อำนาจของภาครัฐในการกำกับดูแลเนื้อหาโดยมากจะเป็นการกำกับดูแลหลังการออกอากาศ การใช้อำนาจในการห้ามเผยแพร่เนื้อหาทันทีก่อนที่จะผ่านกระบวนการสอบสวนที่โปร่งใสถือว่าการละเมิดกฎหมายพื้นฐานในการสันนิษฐานว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริสุทธิ์ (presumption of innocence) ดังนั้นจึงกระทำได้ก็ต่อเมื่อเนื้อหาดังกล่าวส่งผลร้ายแรงต่อสังคมอย่างมาก เช่น ภาพโป๊เด็ก หรือโฆษณาหลอกลวง ซึ่งควรมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนล่วงหน้า และควรเป็นเพียงการระงับออกอากาศในเบื้องต้นก่อนผลการสอบสวนจะออกมา

เมื่อนำหลักการข้างต้นมาวิเคราะห์ประกาศฯ โดยเฉพาะในหมวด
ที่ 3 ว่าด้วยการกำกับดูแล จะพบว่า

- ประกาศดังกล่าวอนุญาตให้ กสทช. มีคำสั่งด้วยวาจาหรือหนังสือให้
ระงับการออกอากาศเนื้อหาต้องห้าม (ซึ่งนิยามไว้อย่างคลุมเครือ)
ในส่วนที่เหลือได้ทันที จากนั้นจึงให้สำนักงาน กสทช. ดำเนินการ
สอบสวนข้อเท็จจริงในภายหลังได้ ซึ่งกระบวนการเช่นนี้ขัดกับ
หลักการสันนิษฐานว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริสุทธิ์ และคุกคามสิทธิ
เสรีภาพในการทำงานของสื่อ
- ประกาศดังกล่าวไม่ได้กำหนดขั้นตอนในการรับเรื่องร้องเรียนและ
กระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริงที่ชัดเจน ซึ่งอาจเอื้อให้ กสทช. ใช้
อำนาจตรวจสอบโดยขาดขั้นตอนที่ชัดเจนและโปร่งใส ดังกรณีที่
กสทช. เรียกผู้ผลิตละครโทรทัศน์ *Hormones วิว้าวุ่น* เข้ามาชี้แจง
โดยไม่คำนึงถึงกระบวนการที่เหมาะสม (เช่น ควรมีการร้องเรียน
ผ่านองค์กรวิชาชีพก่อน หรือมีการจัดตั้งกรรมการสอบสวนก่อน
เรียกมาชี้แจง ฯลฯ) อาจถือเป็นการใช้อำนาจโดยขาดกระบวนการที่
โปร่งใส และอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของสื่อ
- ประกาศดังกล่าวไม่ได้กำหนดบทลงโทษและวิธีการลงโทษโดย
คำนึงถึงหลักการ “ค่อยเป็นค่อยไป” และ “เหมาะสม” จากกรณีที่
ผ่านมาจะเห็นว่า กสทช. มักใช้วิธีการปรับ เช่น การปรับช่อง 3 เป็น
เงิน 500,000 บาท จากการเผยแพร่ภาพไม่เหมาะสมผ่าน
รายการ *Thailand's Got Talent* ทั้งที่อาจเลือกมาตรการตักเตือนก่อน
ได้ นอกจากนั้น ทาง กสทช. ก็ไม่ได้เปิดเผยผลการสอบสวนพร้อม
เหตุผลในการใช้อำนาจแทรกแซงตามแนวทางสากลที่ควรจะเป็น

3. การใช้กลไกการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วมใน สื่อ

โจทย์สำคัญในการออกแบบวิธีการกำกับดูแลเนื้อหาเพื่อรักษาสมดุลระหว่างสิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะจากเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม คือ การสร้างกลไกที่ทำให้สื่อรักษามาตรฐานทางวิชาชีพในระดับสูง โดยที่รัฐไม่ต้องเข้าแทรกแซงมากเกินไปจนอาจเป็นการคุกคามเสรีภาพของสื่อ (เพราะ โดยธรรมชาติแล้ว สื่อต้องทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล จึงต้องระวังการใช้อำนาจที่มากเกินไปของภาครัฐ) ด้วยเหตุนี้ แนวโน้มการกำกับดูแลเนื้อหาในประเทศพัฒนาแล้วจึงล้วนออกไปในแนวทางลดการกำกับดูแลโดยรัฐ และเพิ่มการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วม⁵

การกำกับดูแลตนเองเป็นการรวมตัวกันเองของภาควิชาชีพเพื่อหาแนวทางการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยปราศจากการแทรกแซงขององค์กรกำกับดูแลโดยรัฐ และไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับจรรยาบรรณที่ถูกร่างขึ้นกันเองในภาควิชาชีพ ส่วนการกำกับดูแลร่วมคือการผสมผสานองค์ประกอบของการกำกับดูแลโดยรัฐและการกำกับดูแลกันเองในภาควิชาชีพเข้าด้วยกัน โดยภาครัฐจะทำหน้าที่สนับสนุนหรือสร้างแรงจูงใจ ไม่ว่าจะผ่านอำนาจทางกฎหมายหรือการสนับสนุนเงินทุน

⁵ ดูเพิ่มเติมได้ที่

http://www.acma.gov.au/webwr/_assets/main/lib310665/international_approaches_to_av_content_reg.pdf

เพื่อให้การกำกับดูแลกันเองทำงานเพื่อปกป้องผลประโยชน์สาธารณะได้ดีขึ้น⁶

หากต้องการสนับสนุนกลไกการกำกับดูแลกันเองและการกำกับดูแลร่วมควบคู่กับการกำกับดูแลโดยรัฐ องค์กรกำกับดูแลของรัฐควรออกแบบวิธีการกำกับดูแลเนื้อหาโดยคำนึงถึงถึงหลักปฏิบัติดังนี้

- กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหาควรพัฒนาขึ้น โดยดึงการมีส่วนร่วมจากผู้ประกอบการ ผู้ผลิตเนื้อหา และองค์กรวิชาชีพ รวมถึงภาคประชาสังคมที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น สมาคมผู้ปกครอง มูลนิธิเด็ก สมาคมคุ้มครองผู้บริโภค ฯลฯ เพื่อให้กฎเกณฑ์ที่ออกมาคำนึงถึงความเป็นจริงในการปฏิบัติงานของสื่อและความต้องการของสังคม
- การใช้อำนาจแทรกแซงเนื้อหาของภาครัฐจะทำให้ได้ก็ต่อเมื่อกลไกการกำกับดูแลกันเองของภาควิชาชีพไม่ทำงานและอาจส่งผลร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ องค์กรกำกับของรัฐควรมีอำนาจในการเข้าแทรกแซงสุดท้าย (backstop power) เท่านั้น
- กระบวนการในการรับและจัดการเรื่องร้องเรียนควรออกแบบให้เป็นกลไกการกำกับดูแลสองชั้น กล่าวคือ ชั้นแรกคือการกำกับดูแลกันเอง โดยผู้ร้องเรียนควรส่งคำร้องไปยังสมาคมวิชาชีพและให้

⁶ หากคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า กลไกการกำกับดูแลกันเองของภาควิชาชีพในประเทศไทยยังไม่เข้มแข็งเท่าที่ควรและขาดอำนาจในการลงโทษองค์กรสื่อที่ละเมิดจริยธรรมวิชาชีพ รวมถึงสังคมโดยรวมก็อาจยังไม่เข้าใจความสำคัญของการที่องค์กรสื่อสังกัดองค์กรวิชาชีพดีพอ กลไกการกำกับดูแลร่วมน่าจะเป็นกลไกที่เหมาะสมในการรักษาเสรีภาพในการทำงานของสื่อ ขณะเดียวกันก็กระตุ้นให้สื่อเพิ่มมาตรฐานวิชาชีพให้สูงขึ้น

สมาคมเป็นผู้ตัดสินและจัดการเยียวยาหรือลงโทษองค์กรสื่อที่กระทำผิด และหากผู้ร้องเรียนไม่พอใจคำตัดสิน จึงค่อยส่งเรื่องไปยังชั้นที่สอง คือองค์กรกำกับดูแลของรัฐ เพื่อสอบสวนและจัดการในขั้นต่อไป⁷

- ภาครัฐอาจทำหน้าที่เฝ้าระวัง (monitor) เนื้อหาด้วยตนเองเฉพาะในกรณี que เห็นว่าเนื้อหาที่อาจส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างมาก เช่น คอยเฝ้าระวังรายการเด็กที่อาจมีเนื้อหากระทบกับเด็กและเยาวชน หรือเฝ้าระวังโฆษณาอาหารและยา ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายกับผู้บริโภค
- องค์กรกำกับของรัฐควรสร้างแรงจูงใจให้กลไกการกำกับดูแลกันเองทำงานได้ดียิ่งขึ้น เช่น การสนับสนุนเงินทุนให้การทำงานของสมาคมวิชาชีพมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การให้อำนาจลงโทษบางส่วนกับสมาคมวิชาชีพ หรือการสร้างเงื่อนไขให้องค์กรสื่อสังกัดสมาคมวิชาชีพ (เช่น ในกรณีออสเตรเลีย หากองค์กรสื่อไหนไม่สังกัดสมาคมวิชาชีพ จะต้องถูกกำกับภายใต้มาตรฐานที่เข้มงวดกว่าโดยองค์กรกำกับของรัฐ)

เมื่อวิเคราะห์ประกาศเนื้อหาต้องห้ามจะเห็นว่า ประกาศฯ ดังกล่าวไม่ได้กล่าวถึงกลไกการกำกับดูแลกันเองหรือกำกับดูแลร่วม มีเพียงแต่การใช้อำนาจรัฐในการกำกับดูแลทางเดียว กล่าวคือ *ไม่ได้ผูก*

⁷ หลักการการกำกับดูแลสองชั้นตามแนวทางการกำกับดูแลร่วมอาจประสบปัญหาทางข้อกฎหมายในกรณีของไทย เนื่องจาก พ.ร.บ. การประกอบกิจการวิทยุและโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 40 กำหนดให้ผู้เสียหายจากการเผยแพร่เนื้อหาบางอย่างอาจร้องเรียนไปยังคณะกรรมการ กสทช. จากนั้นคณะกรรมการจะส่งเรื่องไปให้องค์กรวิชาชีพเพื่อให้ดำเนินการเยียวยากับผู้เสียหาย

ออกแบบมาบนพื้นฐานของแนวคิดที่จะให้กลไกของรัฐทำงานควบคู่กับการกำกับดูแลกันเองของภาควิชาชีพ ซึ่งเป็นแนวทางที่ประเทศพัฒนาแล้วส่วนมากไม่ใช้กันแล้ว นอกจากนั้น ประภาศฯ ดังกล่าวยังถูกพัฒนาขึ้นโดยคณะอนุกรรมการกำกับเนื้อหาและผังรายการของ กสทช. โดยไม่ได้มีการปรึกษาหารือกับสมาคมวิชาชีพ องค์กรสื่อ และภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง (แม้จะมีการเรียกองค์กรวิชาชีพสื่อเข้าไปให้ความเห็น แต่ก็มิได้นำความเห็นเหล่านั้นไปปรับแก้ประกาศเนื้อหาต้องห้าม)⁸ ซึ่งตอกย้ำให้เห็นว่า กสทช. ออกประกาศดังกล่าวบนฐานคิดการกำกับดูแลโดยรัฐเท่านั้น

อันที่จริง มาตรา 39 และ 40 แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการวิทยุและโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้ กสทช. ส่งเสริมการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมและการกำกับดูแลกันเองในภาควิชาชีพ ซึ่งที่ผ่านมา กสทช. ก็ได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการส่งเสริมการกำกับดูแลกันเอง โดยมี กสทช. สุกัญญา กลางณรงค์ เป็นประธาน ทว่าประกาศเนื้อหาต้องห้ามที่มอบอำนาจให้กับ กสทช. มากเกินไป กลับเดินสวนทางกับทิศทางดังกล่าว ซึ่งชวนให้ตั้งคำถามถึงวิสัยทัศน์ในการกำกับดูแลเนื้อหาในภาพรวมของ กสทช. เอง

บทสรุป

กล่าวโดยสรุป ปัญหาหลักของประกาศเนื้อหาต้องห้ามสะท้อนให้เห็นผ่าน 1) การพัฒนาประกาศเนื้อหาต้องห้ามโดยปราศจากการมีส่วนร่วมของสมาคมวิชาชีพ องค์กรสื่อ และภาคประชาสังคม 2) การนิยามเนื้อหาต้องห้ามอย่างคลุมเครือเกินไป และข้อห้ามบางประการก็อาจไม่ได้

⁸ <http://www.thairath.co.th/content/tech/358024>

เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง 3) การก้าวล่วงเข้าไปกำกับดูแลกระบวนการทำงานของสื่อ ซึ่งเกินเลขกว่าข้อกำหนดตามกฎหมาย 4) การขาดกลไกการรับและตัดสินใจเรื่องร้องเรียนที่ชัดเจนและโปร่งใส 5) การขาดกระบวนการแทรกแซงและลงโทษที่เหมาะสมและค่อยเป็นค่อยไป และ 6) การไม่ให้ความสำคัญกับกลไกการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วมควบคู่ไปกับการกำกับดูแลโดยรัฐ

ปัญหาดังกล่าวอาจเกิดจากวิธีคิดของหน่วยงานรัฐที่พยายามใช้อำนาจกำกับเนื้อหาโดยไม่คำนึงหลักการรักษาสสมดุลระหว่างสิทธิเสรีภาพของสื่อและการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ รวมถึงไม่ตระหนักถึงความสำคัญของกลไกการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วมในการจัดการประเด็นที่มีความละเอียดอ่อนอย่างการกำกับเนื้อหา ซึ่งเป็นแนวทางที่นานาอารยประเทศพยายามส่งเสริมให้ไปในทิศทางนั้น

หากไม่ต้องการให้สังคมตีตรา กสทช. ว่าทำตัวเป็น กบว. อวดดารเสียดแล้ว กสทช. คงต้องปรับวิธีคิด รวมถึงศึกษาหลักการสากลและกลไกการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อที่เข้ากับยุคสมัยให้มากขึ้น

ภาคผนวก 1: ตัวอย่างบทวิเคราะห์ปัญหาของประกาศเนื้อหาต้องห้ามบนหลักการสากล

หัวข้อ	มีความชัดเจนและอธิบายในรายละเอียด (ไม่ปล่อยให้สูญหายพินิจมาเกินไป)	เป็นประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง	ข้อคิดเห็นเพิ่มเติม
รายการที่มีเนื้อหาอันเป็นการจงใจก่อให้เกิดการดูหมิ่นเหยียดหยามประเทศชาติ	ไม่ชัดเจนว่าการกระทำอะไรคือการดูหมิ่นเหยียดหยามประเทศชาติ	การวิพากษ์วิจารณ์ประเทศชาติอย่างสร้างสรรค์ (ซึ่งอาจถูกตีความว่าดูหมิ่น) อาจถือเป็นประโยชน์กับประเทศชาติก็ได้	เนื้อหาข้อห้ามมีความกำกวม เพราะการดูหมิ่นประเทศชาติอาจไม่ได้มีผลกระทบต่อความมั่นคงก็ได้ เช่น การวิจารณ์ระบบการปกครองของประเทศอาจเป็นไปได้เพื่อการแก้ไขปรับปรุง ฯลฯ นอกจากนี้ยังส่งเสริมต่อการถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง
รายการที่กระทบกระเทือน...ต่อประมุขของประเทศอื่นๆ อันจะกระทบกระเทือนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	คำว่า “กระทบกระเทือน” นั้นมีความหมายกำกวม ไม่รู้ว่าการกระทำเช่นใดถือเป็นการกระทบกระเทือน	การวิพากษ์วิจารณ์ (ซึ่งอาจถูกตีความว่ากระทบกระเทือน) ประมุขประเทศอื่น อาจเป็นไปได้เพื่อประโยชน์ในทางสร้างสรรค์ เช่น	การวิพากษ์วิจารณ์ประมุขประเทศอื่นไม่ได้ส่งผลต่อความมั่นคงเสมอไป เป็นการปฏิเสธแนวโน้มที่โลกมีความใกล้ชิดกันมากขึ้นในยุคโลกาภิวัตน์ และอาจถูกใช้ปิดกั้นความคิดเห็นทางการเมืองได้

หัวข้อ	มีความชัดเจนและอธิบายในรายละเอียด (ไม่ปล่อยให้ใช้ดุลยพินิจมากเกินไป)	เป็นประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง	ข้อคิดเห็นเพิ่มเติม
		<p>วิจารณ์เพื่อเปรียบเทียบวิธีการปกครองประเทศ ฯลฯ</p>	
<p>รายการที่...ยุงส่งเสริมให้เกิดความแตกแยกในสังคม...</p>	<p>ส่งเสริมให้เกิด “ความแตกแยก” เป็นคำที่กำกวม รายการที่ส่งเสริม “แนวคิด” ที่แตกต่างและทำทายนแนวคิดกระแสหลักทางสังคมจะถือเป็นการสร้างความแตกแยกหรือไม่</p>	<p>ในกรณีที่เป็นการสนับสนุนความคิดต่างทางสังคม หรือส่งเสริมให้เกิดการถกเถียงหรือทำความเข้าใจความแตกต่างทางความคิดในสังคม น่าจะถือเป็นประโยชน์สาธารณะ</p>	<p>ความไม่ชัดเจนของคำว่า “ความแตกแยก” อาจถูกใช้ปิดกั้นความคิดต่างทางการเมืองได้ ในกรณีนี้ควรระบุว่าการเห็นต่างทางความคิดนั้นเป็นเรื่องที่ทำได้ในสังคมประชาธิปไตย แต่หากเป็นการสร้างความแตกแยกด้วยการยุยงให้เกิดความรุนแรง หรือการสร้างความแตกแยกบนฐานความแตกต่างบางอย่าง (hate speech) ไม่สามารถทำได้</p>
<p>การยุยง ส่งเสริม หรือก่อให้เกิดพฤติกรรมเลียนแบบการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย ขนบธรรมเนียม</p>	<p>ไม่ชัดเจนว่า กฎหมาย ขนบธรรมเนียม และวัฒนธรรม “อันดีงาม” ของชาวไทยมีนิยาม</p>	<p>การปกป้องขนบธรรมเนียมและวัฒนธรรม “อันดีงาม” ไม่จำเป็นต้องนำไปสู่ประโยชน์สาธารณะเสมอไป</p>	<p>การทำทายนขนบธรรมเนียม วัฒนธรรม หรือกระทังกฎหมาย ถือเป็นวิถีปกติของสังคมประชาธิปไตย การห้ามเผยแพร่เนื้อหาที่ส่งเสริมพฤติกรรมที่ขัดกับวัฒนธรรม</p>

หัวข้อ	มีความชัดเจนและอธิบายในรายละเอียด (ไม่ปล่อยให้ใช้ดุลยพินิจมากเกินไป)	เป็นประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง	ข้อคิดเห็นเพิ่มเติม
วัฒนธรรมอันดีงามของประชาชนชาวไทยในลักษณะที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งแตกแยกในสังคม	อย่างไรในความหมายของใคร? โดยเฉพาะชนบธรรมเนียมและวัฒนธรรมซึ่งมีการนิยามที่ไหลลื่นและมีความหลากหลาย	ในทางกลับกัน การทำทนายชนบธรรมเนียมและวัฒนธรรมบางอย่าง หรือกระทั่งกฎหมายบางข้อ อาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ถือเป็นประโยชน์สาธารณะ	ชนบธรรมเนียม หรือข้อกำหนด ต้องมีการระบุลงไปให้ชัดเจนกว่านี้
เนื้อหารายการที่แสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมร่วมเพศ การแสดงให้เห็นถึงอวัยวะเพศ หรืออวัยวะส่วนที่พึงสงวน ไม่ว่าจะด้วยภาพ วาจา หรือด้วยวิธีการใดๆ	คำว่า “พฤติกรรมร่วมเพศ” และ “อวัยวะส่วนที่พึงสงวน” นั้นกำกวม นอกจากนั้น การสื่อด้วย “วิธีการใดๆ” กำกวมและอาจจำกัดจินตนาการในการนำเสนอเรื่องเพศมากเกินไป	แม้ว่าข้อกำหนดนี้อาจช่วยคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาทางเพศ แต่สำหรับผู้ใหญ่ที่มีวิจารณญาณในการรับชมเพียงพอ การกีดกันการเข้าถึงเนื้อหาทางเพศแบบเหมารวมอาจขัดกับ	ไม่ควรห้ามเผยแพร่เนื้อหาทางเพศในลักษณะเหมารวม โดยเฉพาะสำหรับผู้ใหญ่ที่มีวิจารณญาณในการรับชมแล้ว ควรใช้เครื่องมือ เช่น watershed หรือการตั้งรหัสโปรแกรมการรับชม ฯลฯ ในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนแทน

หัวข้อ	มีความชัดเจนและอธิบายในรายละเอียด (ไม่ปล่อยให้ใช้ดุลยพินิจมากเกินไป)	เป็นประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง	ข้อคิดเห็นเพิ่มเติม
		ผลประโยชน์ในการรับชม นอกจากนั้น ประเด็นทางเพศถือว่าเป็นความรู้ที่สำคัญต่อการดำรงชีวิตอยู่ในสังคม	
การแสดงให้เห็นถึงการกระทำที่มีลักษณะทารุณโหดร้ายไม่ว่าต่อคนหรือสัตว์	เนื้อหาที่มีความหมายกว้างจนเกินไป ไม่ชัดเจนว่าการทารุณระดับไหนถึงทำให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจ “อย่างร้ายแรง” ได้	การทารุณคนหรือสัตว์ หากไม่ได้ทำโดยส่งเสริมหรือยกย่องพฤติกรรมดังกล่าว ก็ไม่น่าจะถือเป็นการทำให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจ “อย่างร้ายแรง” ได้	กรณีนี้ไม่น่าจะถือเป็นเหตุผลในการห้ามเผยแพร่เนื้อหาได้ โดยอาจใช้เครื่องมืออย่างการจัดเรตติ้งรายการแทน

ประเด็นทางเศรษฐศาสตร์ต่อแนวทางการจัดสรรช่องรายการ โทรทัศน์ ในระบบดิจิทัลประเภทกิจการธุรกิจ

พรเทพ เบญญาอภิกุล

การเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์หลักของแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ซึ่งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ถือเป็นภารกิจเร่งด่วน โดยขั้นตอนที่สำคัญสองประการได้แก่การจัดสรรประเภทช่องรายการและกระบวนการการออกใบอนุญาตการประกอบกิจการให้แก่ผู้ประกอบการ

การกำหนดสัดส่วนจำนวนช่องรายการแต่ละประเภท การจำกัดการครอบครองช่องรายการข้ามประเภท รวมถึงรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการประมูลสำหรับช่องประเภทธุรกิจที่จะมีขึ้นในอนาคต เป็นประเด็นที่มีนัยยะทางเศรษฐศาสตร์และมีผลต่อสวัสดิการของสังคม ข้อกำหนดและเงื่อนไขต่าง ๆ เป็นเครื่องมือทางนโยบายที่ กสทช. ในฐานะผู้กำกับดูแลกิจการโทรทัศน์สามารถใช้ในการออกแบบโครงสร้างตลาดเพื่อบรรลुวัตถุประสงค์แห่งการกำกับดูแล บทความนี้นำเสนอหลักการด้านเศรษฐศาสตร์เพื่อประเมินนโยบายดังกล่าวว่าสอดคล้องกับเป้าหมายการกำกับดูแลเพียงใด

โครงสร้างจำนวนช่องรายการ

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กสท.) ได้กำหนดให้มีช่องรายการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลทั้งสิ้น 48 ช่องรายการ แบ่งเป็นช่องรายการสาธารณะ (ที่วิดิจอสาธารณะ) 12 ช่อง ช่องรายการเพื่อบริการชุมชน 12 ช่อง และช่องรายการประเภทกิจการธุรกิจ 24 ช่อง โดยในส่วนของช่องรายการธุรกิจ เดิม กสท. มีมติกำหนดสัดส่วนจำนวนช่องรายการ¹ โดยกำหนดให้มีช่องรายการประเภททั่วไป มาตรฐานความคมชัดสูง (High definition: ช่อง HD) จำนวน 4 ช่อง รายการประเภททั่วไป มาตรฐานความคมชัดปกติ (Standard definition: ช่อง SD) จำนวน 10 ช่อง ช่องรายการข่าวสารหรือสาระที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ (ช่องรายการข่าว) มาตรฐานความคมชัดปกติ จำนวน 5 ช่อง และช่องรายการสำหรับเด็ก เยาวชน และครอบครัว (ช่องรายการเด็ก) มาตรฐานความคมชัดปกติ จำนวน 5 ช่อง ต่อมาเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2556 กสท. มีมติปรับสัดส่วนช่องรายการประเภทกิจการธุรกิจใหม่² โดยจำนวนช่องรายการยังคงเป็น 24 ช่องเช่นเดิม แต่มีการเปลี่ยนแปลงจำนวนช่องรายการในแต่ละกลุ่มย่อย กล่าวคือ กำหนดให้มีช่องรายการความคมชัดสูง จำนวน 7 ช่อง ซึ่งทั้งหมดเป็นช่องรายการทั่วไป ในขณะที่อีก 17 ช่องรายการความคมชัดปกติ

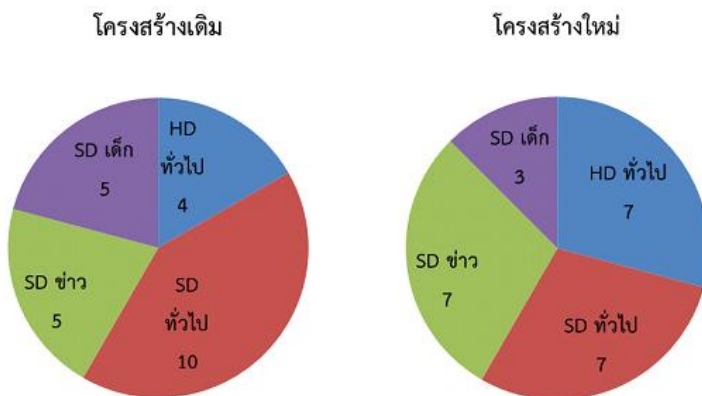
¹ มติ กสท. ครั้งที่ 40/2555

http://www.nbt.go.th/wps/portal/cabinet/lut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gfTf3MX0wB3U88gt2BTA88AL2_jQGdvizMjY6B8pFm8j7IPsJl5kJGBgYGj4GRjO-omYuFr5GBuzEB3eEg-3CqMHE2g8jijMx8kb4ADOBro-3nk56bgF-RGGGQpCsCADP8fxMl/dl3/d3/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnZ3LzZfNE83RDVQRzVJUkZTN TBJUePLM1FD5zi0UzI!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/cabinet/cabinet/broadcasting/agenda2555/7175c8804d753699b083f7919531e45b&housecatagory=CAT1

² มติ กสท. ครั้งที่ 10/2556

แบ่งเป็นช่องรายการทั่วไปจำนวน 7 ช่อง ช่องรายการข่าวจำนวน 7 ช่อง และช่องรายการเด็กจำนวน 3 ช่อง โดยมีเงื่อนไขเพิ่มเติมคือ ห้ามผู้ประมวล รายใดชนะการประมวลทั้งช่องรายการทั่วไปความคมชัด HD และช่อง รายการข่าวพร้อมกัน ดังสรุปใน รูปที่ 1

รูปที่ 1 สัดส่วนโครงสร้างจำนวนช่องรายการประเภทกิจการธุรกิจ



หมายเหตุ: ภายใต้โครงสร้างใหม่ ห้ามผู้ประมวลรายใดชนะการประมวลทั้งในรายการ ทั่วไป HD และ รายการข่าว SD พร้อมกัน

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างจำนวนช่องรายการข้างต้นเป็นผลมา จากการทดลองออกอากาศทีวีดิจิตอลของช่อง 5, 9, 11 และ TPBS และ พบว่าระบบการออกอากาศทางเทคนิคสามารถเพิ่มช่องรายการได้ อย่างไร

ก็ตาม กสทช. มิได้ระบุเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงซึ่งมีจำนวนช่อง HD รายการทั่วไปและรายการข่าวมากขึ้น ในขณะที่จำนวนช่อง SD รายการทั่วไปและช่องรายการเด็กลดลง ซึ่งน่าสนใจว่า กสทช. มีเกณฑ์อย่างไรในการเลือกแบ่งและเปลี่ยนแปลงประเภทช่องรายการตามโครงสร้างที่กล่าวมาข้างต้น และมุ่งตอบสนององวัตถุประสงค์การกำกับดูแลอะไรและอย่างไร

ทำไมต้องแบ่งประเภทช่องรายการ?

การแบ่งประเภทช่องรายการทางธุรกิจออกเป็น 3 กลุ่ม สะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจของ กสทช. ที่ต้องการสร้างความหลากหลายในเนื้อหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายการประเภทข่าว และรายการสำหรับเด็ก แทนการใช้กลไกตลาดในการกำหนดเนื้อหารายการโดยไม่บังคับล่วงหน้า แม้ว่ากลไกตลาดและช่องรายการประเภททั่วไปจะเป็นทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดจากมุมมองด้านประสิทธิภาพ กล่าวคือช่องรายการประเภททั่วไปมีข้อจำกัดในการ

ปรับเปลี่ยนเนื้อหารายการน้อยที่สุด ทำให้มีความยืดหยุ่นสูง ซึ่งผู้ประกอบการสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามพลวัตการเปลี่ยนแปลงของความต้องการรับชมของผู้ชมได้ดี และแรงจูงใจทางธุรกิจตามกลไกตลาดจะกระตุ้นให้ผู้ประกอบการแข่งขันกันผลิตรายการคุณภาพสูงที่ตรงกับความต้องการรับชมของผู้ชมได้มากที่สุดโดยไม่มีข้อจำกัดในทางเนื้อหา

กระนั้นการตัดสินใจกำหนดจำนวนช่องรายการบางประเภทล่วงหน้าของ กสทช. แสดงถึงความกังวลต่อความล้มเหลวของระบบตลาด (market failure) ในการผลิตและออกอากาศรายการบางประเภท หรือเนื้อหา (content) บางลักษณะอย่างเหมาะสมทั้งในด้านจำนวนและคุณภาพ เนื่องจากสาเหตุบางประการ

ประการแรก รายการบางประเภทหรือเนื้อหาบางลักษณะ มีประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมแต่อาจจะไม่ถูกให้คุณค่าหรือไม่ได้รับความนิยามที่มากเพียงพอจากผู้ชมในระดับปัจเจก (positive externality) เช่น รายการที่เปิดพื้นที่สาธารณะให้แลกเปลี่ยนและแสดงความคิดเห็น ส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตย รายการให้ความรู้และคุ้มครองผู้บริโภค หรือรายการการศึกษาและสาระเรียนรู้สำหรับเด็ก เป็นต้น ซึ่งผู้ชมจะไม่นำประโยชน์ของรายการเหล่านี้ที่มีต่อส่วนรวมมาใช้ในการตัดสินใจรับชม ในขณะที่ผู้ประกอบการไม่มีแรงจูงใจทางธุรกิจในการผลิตทำให้รายการเหล่านี้จะไม่ถูกผลิตหรือถูกผลิตและออกอากาศในจำนวนที่น้อยกว่าที่ควรจะเป็น

ประการต่อมาเกิดจากลักษณะเฉพาะตัวของกิจการโทรทัศน์แบบฟรีทีวีคือ การที่ผู้ประกอบการจะต้องทำธุรกิจในตลาด 2 ด้าน (two-sided market) กล่าวคือในด้านหนึ่งผู้ประกอบการจะต้องตอบสนองต่อผู้ชมโดย

การนำเสนอรายการที่มีความน่าสนใจ แต่ในอีกด้านผู้ประกอบการจะต้องตอบสนองต่อผู้ว่าจ้างโฆษณาซึ่งมีทั้งจากภาคเอกชน และองค์กรภาครัฐ โดยทั่วไปผลประโยชน์ของผู้ชมและผู้สนับสนุนรายการจะสอดคล้องกัน คือต้องการให้ผู้ประกอบการโทรทัศน์ออกอากาศรายการที่มีคุณภาพสูง ดึงดูด และตอบสนองความต้องการรับชม อย่างไรก็ตามในหลายกรณี ผู้สนับสนุนรายการอาจจะไม่ “วาระ” หรือวัตถุประสงค์อื่น ที่ส่งผลให้ เนื้อหาและคุณภาพของรายการเบี่ยงเบนออกไปจากระดับที่สร้างผลประโยชน์สูงสุดต่อผู้บริโภค เช่น ผู้โฆษณาอาจจะไม่ต้องการให้มี รายการข่าว หรือรายการสำหรับเด็กที่มีเนื้อหาในทางลบต่อตนเอง เป็นต้น ในกรณีนี้กลไกตลาดจะมีประสิทธิภาพในการสร้างรายการที่มีเนื้อหา ตอบสนองความต้องการของผู้ชมลดลง

ประการสุดท้าย ถึงแม้ตลาดจะตอบสนองความต้องการการรับชม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ต้องไม่ลืมว่าความต้องการรับชมของผู้ชมนั้น มิได้เป็นสิ่งคงที่ ที่มีมาตามธรรมชาติ หากแต่ก่อรูปและเปลี่ยนแปลงได้ตาม ประสบการณ์และสภาพแวดล้อมทางสังคม ฉะนั้นแล้วความต้องการรับชม ย่อมก่อรูปและเปลี่ยนแปลงไปตามคุณภาพและเนื้อหาของรายการที่บุคคล ได้รับชมเช่นเดียวกัน รายการสำหรับเด็กเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนในกรณีนี้ รายการที่ถูกผลิตออกอากาศจึงไม่ควรจะมีแต่รายการเพื่อมุ่งตอบสนอง ความต้องการของผู้ชมเท่านั้น แต่ควรให้ผู้ชมเข้าถึงรายการที่มีเนื้อหา หลากหลายเป็นการให้ข้อมูลที่ครบถ้วนในการก่อรูปของความต้องการ รับชมโดยตัวของผู้ชมเอง

การแบ่งประเภทช่องรายการ แก้ปัญหาอะไร? เพียงพอหรือไม่?

ภายใต้ข้อจำกัดของกลไกตลาดดังที่กล่าว ในด้านหนึ่ง กสทช. สามารถแก้ไขปัญหามาได้ผ่านการกำหนดให้มีช่องทีวีดิจิทัลสาธารณะ ขณะที่ในด้านของทีวีดิจิทัลกลุ่มธุรกิจ กสทช. เลือกกำหนดช่องรายการจำนวนหนึ่งให้เป็นช่องสำหรับรายการข่าวและรายการเด็กโดยเฉพาะ และจัดสรรช่องรายการธุรกิจทั้งหมดด้วยกลไกตลาดโดยวิธีการประมูล โดยกำหนดราคาเริ่มต้นการประมูลสำหรับรายการข่าว และรายการเด็กในอัตราที่ต่ำกว่าช่องรายการประเภททั่วไป ดังนั้นคำถามสำคัญที่พึงพิจารณาคือ รูปแบบของการจัดสรรช่องรายการดังกล่าวนั้นเพียงพอสำหรับการแก้ปัญหาที่กล่าวไว้ข้างต้นได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

หากพิจารณาจะพบว่า การกำหนดประเภทช่องรายการสำหรับรายการข่าวและรายการสำหรับเด็กโดยเฉพาะ ส่วนหนึ่งเป็นความพยายามแก้ไขปัญหการผลิตและออกอากาศรายการประเภทดังกล่าวน้อยกว่าที่ควรจะเป็นหากปล่อยให้ผู้ประกอบการตอบสนองเฉพาะต่อแรงจูงใจของตลาด การบังคับให้ช่องรายการบางช่องออกอากาศเฉพาะแต่รายการบางประเภทย่อมเพิ่มปริมาณการออกอากาศของรายการประเภทนั้นๆ ซึ่งช่วยบรรเทาปัญหาเชิงปริมาณลงในระดับหนึ่ง แต่ประเด็นปัญหาแท้จริงแล้วมีใ้ได้อยู่ที่ปริมาณหากแต่อยู่ที่ความล้มเหลวของกลไกตลาดในการผลิตรายการที่มีคุณลักษณะหรือคุณภาพที่พึงปรารถนาซึ่งเป็นปัญหาในเชิงคุณภาพ หากผู้ประกอบการกิจการช่องรายการข่าวและรายการเด็กซึ่งได้รับการจัดสรรใบอนุญาต ยังคงอยู่ภายใต้โครงสร้างแรงจูงใจในระบบตลาดเช่นเดิม ข้อจำกัดจากกลไกตลาดต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นย่อมยังคงอยู่ แม้ว่าปริมาณรายการเด็กและรายการข่าวในภาพรวมจะเพิ่มขึ้นและสามารถ

ตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้ดี รายการในบางประเภทที่มี คุณสมบัติหรือคุณภาพที่พึงประสงค์และเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะแต่ ไม่ได้รับความนิยมในระดับปัจเจกก็อาจจะไม่ได้รับการผลิตและ ออกอากาศเช่นเดิม

อย่างไรก็ดี การเพิ่มปริมาณช่องรายการประเภทข่าวสารสาระจะ เพิ่มความหลากหลายของทางเลือกในการรับข่าวสาร และอาจจะเพิ่มพื้นที่ สำหรับการแสดงความเห็นสาธารณะที่หลากหลาย ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาในเชิงปริมาณได้ แม้ว่าผู้ประกอบการจะยังต้องพึ่งพิงรายรับจากการโฆษณา การเพิ่มขึ้นของผู้ประกอบกิจการในขณะทีงบประมาณการโฆษณาของทั้งอุตสาหกรรมค่อนข้างคงที่ส่งผลให้การครอบงำในเชิงเนื้อหาโดยเบ็ดเสร็จ เป็นไปได้ยากขึ้น³

ข้อเสนอเพิ่มเติมเพื่อประกอบการแบ่งประเภทช่องรายการ

ต้องไม่ลืมว่า การแบ่งประเภทช่องรายการนั้นมีต้นทุนที่สังคม ต้องจ่ายเช่นกัน การเพิ่มช่องรายการกำหนดประเภทข้อมต้องแลกมาด้วย “ต้นทุน” สองประการ ได้แก่การลดลงของช่องรายการประเภททั่วไปที่มี ประสิทธิภาพสูงกว่าในการตอบสนองผู้ชมส่วนใหญ่ และรายรับจากการ ประมูลที่ลดลงเนื่องจากมูลค่าทางการค้าของช่องรายการกำหนดประเภทที่

³ งานศึกษาทางเศรษฐศาสตร์หลายชิ้นพบว่าการแข่งขันที่มากขึ้นของผู้ประกอบกิจการข่าวสาร จะช่วยให้การครอบงำสื่อ และการบิดเบือนเนื้อหาลดลง ตัวอย่างได้แก่ Besley, Timothy and Andrea Prat (2006), “Handcuffs for the Grabbing Hand? Media Capture and Government Accountability.” *American Economic Review*, **96(3)**, pp. 720-736. และ Gentzkow, Matthew and Jess M. Shapiro (2006), “Media Bias and Reputation.” *Journal of Political Economy*, **114(2)**, pp. 280-316.

น้อยกว่า ดังนั้น ในการกำหนดโครงสร้างจำนวนช่องที่เหมาะสม กสทช. จำเป็นที่จะต้องชั่งน้ำหนักระหว่าง “ต้นทุน” และผลประโยชน์ของการมีช่องรายการกำหนดประเภท ซึ่งจะนำไปไม่ได้เลยถ้าปราศจาก การสำรวจรวบรวมข้อมูลอุปสงค์ความต้องการรับชม การประมาณการสวัสดิการสังคมโดยเปรียบเทียบจากการมีรายการข่าว รายการเด็ก และรายการทั่วไป รวมถึงการศึกษาโครงสร้างตลาดกิจการโทรทัศน์อย่างเป็นทางการ ซึ่ง กสทช. มีได้อธิบายต่อสาธารณะว่าการแบ่งประเภทช่องดังกล่าวได้มีการศึกษาที่เป็นวิชาการรองรับหรือไม่

การกำหนดประเภทรายการที่ช่องรายการต้องออกอากาศ ทำให้ กสทช. จำเป็นต้องกำหนดราคาเริ่มต้นการประมูลของช่องรายการข่าว และช่องรายการเด็กให้ต่ำลง ซึ่งเปรียบได้กับการอุดหนุน (subsidization) หรือ “ราคา” ที่สังคมต้องจ่ายให้เกิดบริการหรือช่องรายการเหล่านี้⁴ การอุดหนุนผ่านราคาเริ่มต้นการประมูลถือเป็นการให้ “แต้มต่อ” กับผู้ประกอบการในการเข้าสู่ตลาดและผลิตประเภทรายการที่ถูกกำหนด อย่างไรก็ตามก็ตีการอุดหนุนในลักษณะนี้มิได้ขัดโยกับลักษณะหรือคุณภาพของเนื้อหาข่าวยการและผู้ประกอบการยังคงอยู่ภายใต้แรงจูงใจเพื่อแสวงหากำไร แม้ว่ากลไกตลาดจะมีประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของผู้ชม แต่ก็มีข้อบกพร่องดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ความเสี่ยงที่ตามมาคือ ช่องรายการ

⁴ ประเด็นข้อถกเถียงเศรษฐศาสตร์ที่เกิดขึ้นคือ การอุดหนุนดังกล่าวเป็นการอุดหนุนทางอ้อมผ่านผู้ประกอบการ (broadcaster) มิใช่การอุดหนุนโดยตรงให้กับผู้ผลิตเนื้อหาข่าวยการ (content producer) อย่างไรก็ตาม ประเด็นดังกล่าวอาจจะไม่มีความสำคัญนักในบริบทของกิจการ โทรทัศน์ เนื่องจากลักษณะของอุตสาหกรรมที่มีการควมรวมในแนวตั้งที่ค่อนข้างมาก ซึ่งผู้ประกอบการช่องรายการมีการผลิตเนื้อหาข่าวยการด้วยตนเอง ดังนั้นความแตกต่างระหว่างการอุดหนุนโดยตรงและการอุดหนุนโดยอ้อมนั้นจะมีไม่มากนัก

เนื้อหาเฉพาะเหล่านี้อาจออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาคลาดเคลื่อนไปจากเจตนารมณ์แรกเริ่มของการแบ่งประเภทช่อง หากนิยามหรือเกณฑ์ของ “รายการเด็ก เยาวชน และครอบครัว” และ “รายการข่าวสารหรือสาระที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ” มีความคลุมเครือและกระบวนการตรวจสอบและการรับผิดชอบไม่แข็งแรง ซึ่งสังคมจะได้รับ “สินค้า” ที่มีคุณภาพไม่สอดคล้องกับ “ราคา” ที่จ่ายไป⁵

⁵ กระนั้น แนวโน้มการเคลื่อนบรรจบ (convergence) ของเทคโนโลยีการสื่อสารในปัจจุบันได้ตั้งคำถามที่สำคัญในระดับพื้นฐานว่าการแบ่งประเภทช่องรายการจะยังมีความสำคัญจำเป็นเพียงไรในอนาคต การขาดแคลนช่องทางการออกอากาศนั้นลดลงอย่างมากจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีดิจิทัลและอินเทอร์เน็ต การรับชมรายการจะมีได้ถูกจำกัดอยู่แต่ทางโทรทัศน์เพียงช่องทางเดียว รายการยังสามารถรับชมได้ผ่านช่องทางอื่น เช่น อินเทอร์เน็ตผ่านคอมพิวเตอร์ หรืออุปกรณ์สื่อสารเคลื่อนที่ ในแง่นี้ความสำคัญของโทรทัศน์จะมีแนวโน้มลดลงและผู้ชมสามารถ “จัดผังรายการ” การรับชมส่วนตัวได้ แต่สิ่งที่จะยังคงขาดแคลนและพึงได้รับการส่งเสริมคือรายการที่มีเนื้อหาที่พึงปรารถนาของสังคม

เหตุผลข้างต้นชี้ให้เห็นว่า ในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนรายการโทรทัศน์ที่มีคุณค่าต่อสังคมอันเนื่องมาจากความล้มเหลวของระบบตลาด กสทช. จำเป็นต้องให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นกับการส่งเสริม กระทั่งอุดหนุน คุณภาพของ content หรือเนื้อหารายการข่าว และรายการเด็ก ควบคู่ไปกับการอุดหนุนช่องทางการออกอากาศรายการเหล่านี้ ซึ่งการอุดหนุนเนื้อหารายการมีข้อดีคือ เป็นวิธีการแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของระบบตลาดที่ตรงจุด และไม่บิดเบือนประสิทธิภาพเหมือนในกรณีของการกำหนดประเภทช่อง เงื่อนไขการอุดหนุนสามารถขีดโยงกับคุณภาพได้ นอกจากนี้การอุดหนุนเชิงเนื้อหาอันมีความยืดหยุ่นสูงกว่าการกำหนดประเภทช่องรายการเนื่องจากความเข้มข้นของการอุดหนุนสามารถปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมได้ตลอดเวลา ซึ่งมีประโยชน์อย่างยิ่งเมื่อ กสทช. มีข้อมูลที่ชัดเจนขึ้นเกี่ยวกับขนาดของผลประโยชน์สาธารณะจากการมีรายการเหล่านี้

ในทางปฏิบัติการสนับสนุนหรืออุดหนุนการผลิตรายการสามารถทำได้ภายใต้โครงสร้างที่มีอยู่แล้ว เช่นการสนับสนุนผ่านกองทุนสื่อสร้างสรรค์ อย่างไรก็ดี แม้ว่าการยกเลิกการแบ่งประเภทช่องรายการและเปลี่ยนมาอุดหนุนเนื้อหารายการ ดูเหมือนจะเป็นข้อเสนอใน

ในประเด็นนี้ เพื่อรักษาเจตนารมณ์ตั้งต้นของการแบ่งประเภท
ช่องรายการ กสทช. จำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับเนื้อหาทั้งด้านนิยาม
และกระบวนการตรวจสอบ โดยข้อกำหนดการกำกับดูแลทางด้านเนื้อหา
ควรมุ่งเน้นไปที่กรอบคุณสมบัติของรายการ เวลาออกอากาศ ความ
หลากหลาย และหลักกำหนดการโฆษณา ตัวอย่างของประเด็นที่ควรจะต้อง
พิจารณา เช่น

1. การวางกรอบคุณสมบัติของรายการที่ช่องรายการ
ต้องมีการผลิต เช่น รายการสำหรับเด็กเล็กและเด็ก
ก่อนวัยเรียน ซึ่งเป็นกลุ่มผู้ชมที่มีศักยภาพในการ
สร้างรายได้โฆษณาต่ำ รายการสารคดีและสาระ
ความรู้ที่ส่งเสริมความเข้าใจและประสบการณ์
2. ข้อกำหนดเกี่ยวกับความหลากหลายของรายการ เช่น
กำหนดเวลาขึ้นต่ำ (broadcasting quota) ที่ช่อง
รายการจะต้องออกอากาศรายการที่มีคุณสมบัติตามที่
กำหนด และในช่วงเวลาที่เหมาะสมกับกลุ่มผู้ชม
เป้าหมายของรายการนั้นๆ ทั้งในแง่ของช่วงเวลา
ระหว่างวัน และช่วงเวลาปิดภาคการศึกษาสำหรับ
รายการเด็ก
3. ข้อกำหนดเกี่ยวกับเนื้อหาของโฆษณาสำหรับรายการ

เด็ก

อุดมคติที่น่าสนใจที่สุดจากมุมมองทางเศรษฐศาสตร์ แต่ต้องไม่ลืมว่ากระบวนการอุดหนุนหรือ
กำกับดูแลเนื้อหานั้นก็มีความเสี่ยงต่อความล้มเหลว (Regulatory failure) ได้เช่นกัน ยกตัวอย่าง
เช่น ปัญหาในการบังคับใช้ข้อกำหนด เกณฑ์คุณภาพ การจัดสรรเงินอุดหนุนที่ไม่โปร่งใส

o การกำหนดเวลาขั้นต่ำ และประเภทสินค้าที่
เหมาะสมกับการโฆษณาสำหรับรายการ
เด็กประเภทต่าง ๆ

o ข้อกำหนดเกี่ยวโฆษณาแฝง เช่น ต้องมีการ
ประกาศผู้สนับสนุนรายการที่ชัดเจน แทน
การแฝงโฆษณาในเนื้อหารายการ รวมถึง
การมอบรางวัลในรายการ เช่น ในการมอบ
รางวัลในรายการเด็ก ผู้ประกาศจะ
ไม่สามารถสนับสนุน แนะนำ หรือชักจูงให้
เด็กซื้อรางวัลนั้นๆ

o ข้อกำหนดเกี่ยวกับการโฆษณาซ้ำ และการ
ชักจูงโดยไม่เป็นธรรม เช่น การกำหนด
สัดส่วนเวลาในการโฆษณาสินค้าสำหรับ
เด็กต้องไม่น้อยกว่าเวลาที่ให้กับของแถมที่
แจกพร้อมกับสินค้า รวมถึงการกำหนด
เงื่อนไขของการ โปรโมชันที่ชัดเจน

o ข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ดาราและผู้มี
ชื่อเสียงในการโฆษณาสินค้าสำหรับเด็ก

4. ข้อกำหนดเกี่ยวกับเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมในการ
ออกอากาศที่ชัดเจน เช่น การดูถูก ทำให้อับอาย ตลก
ขบขัน และเหยียดหยามกลุ่มคนจากพื้นฐานทางด้าน
เชื้อชาติ สัญชาติ เพศ รสนิยมทางเพศ ศาสนา รวมถึง
ความพิการทั้งทางด้านกายภาพและด้านจิตใจ

หากปราศจากข้อกำหนดและการกำกับดูแลเนื้อหาและการโฆษณาดังตัวอย่างที่ยกมาข้างต้น การแบ่งประเภทของรายการอาจจะมิได้ให้ประโยชน์อย่างที่ กสทช. และสังคมคาดหวัง และไม่คุ้มค่ากับต้นทุนที่สังคมต้องสูญเสียไป อย่างไรก็ตาม ในการกำกับดูแลเชิงคุณภาพ กสทช. จะต้องระมัดระวังว่าจะต้องไม่เป็นผู้กำหนดเนื้อหาตามรสนิยมของตนเอง หรือเป็นผู้ยึดยึดทัศนคติต่างๆ เสียเอง ซึ่งผลเสียอาจจะร้ายแรงไม่น้อยไปกว่าความล้มเหลวของกลไกตลาด

การกำหนดเพดานการถือครองช่องรายการจำเป็นหรือไม่?

เงื่อนไขอีกสองประการที่ถูกกำหนดมาพร้อมกับโครงสร้างจำนวนช่องรายการได้แก่ ข้อจำกัดการถือครองช่องรายการของผู้ชนะการประมูล โดยห้ามผู้ประกอบกิจการถือครองช่องรายการประเภทเดียวกันเกิน 1 ช่อง และห้ามถือครองช่องรายการประเภททั่วไปในระบบ HD และช่องรายการข่าวพร้อมกัน แม้ว่า กสทช. มิได้ระบุเหตุผลประกอบข้อจำกัดดังกล่าว แต่คาดเดาได้ว่า กสทช. ต้องการกำหนดโครงสร้างตลาดภายหลังการประมูลและส่งเสริมให้มีผู้ประกอบกิจการรายใหม่เข้าสู่ตลาด เนื่องจากภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าว จะส่งผลให้มีผู้ประกอบกิจการที่ได้รับการจัดสรรช่องรายการอย่างน้อย 14 ราย

อย่างไรก็ดี ข้อจำกัดดังกล่าวจะมีส่วนลดการแข่งขันในการประมูลช่องรายการประเภทข่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแข่งขันจากผู้ประกอบการที่ครอบครองช่องรายการทั่วไปในระบบ HD ซึ่งน่าจะเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่และมีศักยภาพในการผลิตรายการคุณภาพสูง ช่อง

รายการข่าวมีแนวโน้มที่จะถูกจัดสรรไปให้ผู้ประกอบการกิจการขนาดเล็ก (เป็นเจ้าของเพียงช่องรายการเดียว) หรือผู้ประกอบการขนาดกลาง (ถือครองช่องข่าวร่วมกับช่องทั่วไปในระบบ SD และ/หรือช่องรายการเด็ก) ในราคาการประมูลที่อาจจะไม่สูงกว่าราคาเริ่มต้นเท่าใดนัก นอกจากนี้ข้อกำหนดเพดานจำนวนช่องรายการที่ประกาศนี้บังคับใช้ในการจัดสรรช่องรายการในการประมูลเท่านั้น มิได้เป็นข้อบังคับผูกพันต่อเนื่องภายหลังจากการประมูลผ่านพ้นไปแล้ว กล่าวคือความเป็นเจ้าของกิจการหรือจำนวนผู้ประกอบการอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงลดลง หรือช่องรายการข่าวและรายการ HD อาจจะมีเจ้าของรายเดียวกันได้อยู่ดีในอนาคต ข้อจำกัดดังกล่าวจึงอาจจะมีผลกระทบต่อระดับการแข่งขันของตลาดภายหลังจากการประมูลแต่อย่างใด

ข้อจำกัดดังกล่าวยังช่วยการันตีจำนวนชิ้นต่ำของผู้เล่นในตลาดให้สูงขึ้น อย่างไรก็ตามการเพิ่มผู้เล่นแม้ว่าจะช่วยสร้างความหลากหลายของเนื้อหา⁶ แต่อาจจะไม่ได้ลดการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมหรือเพิ่มการแข่งขันได้มากเท่าที่ กสทช. คาดหวัง เนื่องจากสาเหตุของการกระจุกตัวในกิจการโทรทัศน์นั้น โดยปกติไม่ได้อยู่ที่จำนวนช่องรายการ แต่อยู่ที่การกระจุกตัวของอุตสาหกรรมต้นน้ำ การผูกขาดตลาดการผลิตรายการ และการเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตสำคัญ เช่น นักแสดง ลิขสิทธิ์ถ่ายทอด ทั้งนี้เพราะผู้ประกอบการในกิจการโทรทัศน์มีการควบรวมในแนวตั้งที่ค่อนข้าง

⁶ ความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนผู้ประกอบการและความหลากหลายของเนื้อหา ยังเป็นประเด็นถกเถียงทางวิชาการที่ยังไม่ได้ข้อสรุป ในแง่หนึ่งการแข่งขันการนำเสนอรายการเพื่อดึงดูดผู้ชมจะกระตุ้นให้ผู้ประกอบการสร้างความแตกต่าง แต่ในอีกด้านหากมีรูปแบบของรายการที่ได้รับความนิยม ผู้ประกอบการก็จะมีการเลียนแบบและผลิตซ้ำทำให้ความหลากหลายลดลงได้เช่นกัน

สูง โดยเป็นทั้งผู้ออกอากาศและผู้ผลิตเนื้อหารายการ ในขณะที่คุณภาพหรือมูลค่าทางธุรกิจของเนื้อหารายการ โดยปกติจะแปรผันโดยตรงกับต้นทุนการผลิต เช่นรายการละครที่ได้รับความนิยมสูงมักจะมีต้นทุนสูงทั้งจากค่าจ้างนักแสดงที่โด่งดังหรือการถ่ายทำในสถานที่พิเศษ หรือลิขสิทธิ์ถ่ายทอดกีฬาหรือเนื้อหารายการจากต่างประเทศ ซึ่งมีเพียงผู้ประกอบการบางรายเท่านั้นที่มีศักยภาพทางการเงินมากพอในการผลิตรายการคุณภาพสูง หรือเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตเชิงยุทธศาสตร์ เช่น สัญญากับผู้ประกาศหรือนักแสดงมีชื่อเสียงได้ ผู้ประกอบการเหล่านี้จะสามารถดึงดูดรายรับจากโฆษณาได้มากกว่า ดังนั้นการเพิ่มผู้เล่นในตลาดปลายทางจะไม่ทำให้การกระจุกตัวของอุตสาหกรรมลดลง

ราคาเริ่มต้นการประมูล

กสทช. มอบหมายให้คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทำการศึกษามูลค่าคลื่นความถี่เพื่อกำหนดมูลค่าขั้นต่ำและราคาเริ่มต้นประมูล โดยใช้แนวทางการประเมินทั้งสิ้น 3 แนวทาง ซึ่งแนวทางการประเมินมูลค่าโดยใช้แผนธุรกิจให้มูลค่าผลการประเมินมูลค่าที่มีค่าต่ำที่สุด และแนวทางดังกล่าวถูกแนะนำให้ใช้เป็นฐานในการกำหนดราคาเริ่มต้นโดยมูลค่าคลื่นที่ใช้กำหนดราคาเริ่มต้นตั้งอยู่บนข้อสมมติของสถานการณ์ที่เลวร้ายที่สุด (worst case scenario) กล่าวคืองานศึกษาแบ่งข้อสมมติเป็น 2 กรณี ขึ้นอยู่กับว่า กสทช. จะมีการบังคับใช้หลักเกณฑ์การเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป (must carry) หรือไม่ ซึ่งงานศึกษาดังกล่าวให้ เหตุผลว่า กฎ must carry จะทำให้ต้นทุนอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น ส่งผลให้มูลค่าคลื่นต่ำลง โดยหากมีนโยบาย must carry มูลค่าต่ำสุดสำหรับ

ช่องรายการประเภททั่วไป HD เท่ากับ 1,507 ล้านบาท, ช่องรายการทั่วไป SD เท่ากับ 374 ล้านบาท, ช่องรายการข่าวเท่ากับ 211 ล้านบาท และช่องรายการเด็กเท่ากับ 134 ล้านบาท⁷

สาเหตุของการตัดสินใจใช้มูลค่าที่ต่ำที่สุด หรือกรณีที่เลวร้ายที่สุดในการกำหนดราคาเริ่มต้น น่าจะมีสาเหตุมาจากความยากในการประเมินมูลค่าอย่างแม่นยำ ผลการประเมินมูลค่านั้นมีความอ่อนไหวต่อทั้งวิธีการประเมิน และข้อสมมติที่ใช้ในการประเมิน ซึ่งมีความเสี่ยงที่จะมีความผิดพลาดสูง ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนระหว่างมูลค่าประเมินสูงสุดและมูลค่าประเมินต่ำสุดของช่องรายการแต่ละประเภทมีความแตกต่างกันอย่างมาก⁸ โดยความแตกต่างสูงสุดได้แก่ช่องรายการเด็กที่มูลค่าประเมินสูงสุดมีค่ามากกว่ามูลค่าต่ำสุดถึง 8.8 เท่า ในขณะที่สัดส่วนดังกล่าวสำหรับช่องรายการทั่วไป HD อยู่ที่ 8.2 เท่า ช่องรายการข่าว 6.6 เท่า และช่องรายการทั่วไป SD ซึ่งที่มวิจักษณ์จะมีข้อมูลที่สมบูรณ์ที่สุด ทำให้ได้ช่วงของมูลค่าประเมินแคบที่สุดที่ 3.8 เท่า ช่วงความแปรปรวนของการประเมินที่ค่อนข้างกว้างนี้ทำให้การเลือกมูลค่าที่ต่ำที่สุดน่าจะเป็นทางเลือกที่ปลอดภัย (conservative) ที่สุดเพื่อลดความเสี่ยงของการกำหนดราคาเริ่มต้นที่สูง

⁷ ในกรณีที่ไม่มีนโยบาย must carry มูลค่าต่ำสุด สำหรับช่องทั่วไป HD เท่ากับ 1,724 ล้านบาท, ช่องทั่วไป SD เท่ากับ 438 ล้านบาท, ช่องรายการข่าวเท่ากับ 276 ล้านบาท และช่องรายการเด็กเท่ากับ 223 ล้านบาท

⁸ ในกรณีที่ไม่มีนโยบาย must carry มูลค่าคลื่นสูงสุดสำหรับรายการทั่วไป HD เท่ากับ 12,358 ล้านบาท, ช่องทั่วไป SD เท่ากับ 1,429 ล้านบาท, ช่องรายการข่าว เท่ากับ 1,394 ล้านบาท และช่องรายการเด็กเท่ากับ 1,181 ล้านบาท

เกิน ไปและคลื่นความถี่ไม่ได้รับการจัดสรร ซึ่งจะทำให้ทรัพยากรไม่ถูกใช้
อย่างมีประสิทธิภาพ⁹

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยเสนอให้ กสทช. ปรับราคาเริ่มต้นการ
ประมูลตามจำนวนของผู้เข้าประมูลและจำนวนใบอนุญาต โดยราคาเริ่มต้น
จะลดลงอย่างเป็นสัดส่วนเมื่อผู้เข้าประมูลมีจำนวนมากขึ้น โดยอาจจะ
ลดลงได้ถึง 20 เปอร์เซ็นต์ของมูลค่าประเมินต่ำสุดจาก worst case scenario
(หากจำนวนผู้เข้าร่วมประมูลเท่ากับ 20 ราย สำหรับช่องรายการทั่วไปและ
ช่องรายการข่าว และ 15 รายขึ้นไปสำหรับช่องรายการเด็ก) ซึ่งการตั้งราคา
เริ่มต้นการประมูลให้ต่ำกว่ามูลค่าประเมินขั้นต่ำที่ กสทช. คาดว่าจะได้รับ
เล็กน้อย แม้ว่าจะมีความเสี่ยงที่ราคาสุดท้ายจะต่ำกว่ามูลค่าประเมินขั้นต่ำ
ของช่องรายการ แต่ราคาเริ่มต้นที่ต่ำลงเล็กน้อยนี้จะเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วม
ประมูลเรียนรู้มูลค่าทางธุรกิจของช่องรายการที่ตนเองกำลังประมูลจาก
พฤติกรรมกรรมการประมูลของกลุ่ม ซึ่งจะเป็นประโยชน์โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน
กรณีที่มีมูลค่าคลื่นจากการคำนวณมีความไม่แน่นอนสูงดังเช่นในกรณีนี้
เพราะจะช่วยป้องกันไม่ให้ผู้เข้าร่วมประมูลที่มีข้อมูลไม่สมบูรณ์ชนะการ
ประมูลในราคาที่สูงเกินกว่าศักยภาพทางธุรกิจของช่องรายการ (winner's
curse)¹⁰

⁹ ในระหว่างที่เขียนบทความชิ้นนี้ กสทช. ยังมีได้เผยแพร่ผลการศึกษาฉบับสมบูรณ์ ทำให้
ผู้เขียนไม่สามารถแสดงความเห็นต่อวิธีการประเมินมูลค่าได้

¹⁰ หากเปรียบเทียบกับกรณีการประมูลคลื่น 3G เมื่อเดือนตุลาคม 2555 ข้อกังวลนี้จะมีผลสำคัญ
น้อยกว่าสำหรับกรณีของการประมูลคลื่น 3G เนื่องจากในกรณีของคลื่น 3G ข้อมูลผล
ประกอบการของผู้ให้บริการ และจำนวนผู้ประกอบการภายหลังการประมูลมีความชัดเจนกว่า
มาก ส่งผลให้ กสทช. สามารถประมาณการมูลค่าทางธุรกิจของคลื่นความถี่ได้แม่นยำกว่า การ
ตั้งราคาเริ่มต้นในกรณี 3G จึงไม่ควรต่ำกว่ามูลค่าคาดการณ์มากเกินไปนัก

ข้อเสนอดังกล่าวสะท้อนแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่ว่า เมื่อจำนวนผู้เข้าร่วมประมูลมากขึ้น ราคาเริ่มต้นการประมูลที่เหมาะสม (ใน ความหมายของการสร้างรายรับประมาณการสูงสุดให้กับรัฐ) จะลดลง และการประมูลจะมีประสิทธิภาพสูงขึ้น (ในความหมายที่ว่าสินค้าหรือ ใบอนุญาตจะถูกจัดสรรให้ผู้ประกอบการที่สร้างประโยชน์ได้สูงสุด) ซึ่ง แนวคิดดังกล่าวมีหลักฐานทางวิชาการรองรับที่แน่นอนหาพอสมควร¹¹

แม้ว่าราคาเริ่มต้นควรจะเป็นมูลค่าขั้นต่ำที่สะท้อนต้นทุนค่าเสีย โอกาสของการใช้คลื่นที่ กสทช. ยินดีที่จะได้รับ กลยุทธ์การปรับราคาเริ่มต้นตามจำนวนผู้เข้าร่วมการประมูลตามที่ กสทช. ประกาศน่าจะมีส่วนให้การจัดสรรช่องรายการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากราคาเริ่มต้นที่จะใช้ตามแผนดังกล่าวได้คำนึงถึงความเข้มข้นของ การแข่งขันในการประมูลที่จะเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม กสทช. ต้องคำนึงด้วยว่า การเลือกประกาศ (หรือไม่ประกาศ) “เมนุราคาเริ่มต้น” ข้างต้นนั้นก็เป็นส่วนหนึ่งของ “กลยุทธ์” การจัดการประมูลเช่นกัน การตัดสินใจประกาศจึง ควรเป็นการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ การประกาศแผนการกำหนดราคาเริ่มต้น ล่วงหน้าให้ผู้ประกอบการทราบ ย่อมเป็นการให้ข้อมูลเพิ่มเติมแก่ ผู้ประกอบการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และข้อมูลเหล่านี้จะกระทบต่อกลยุทธ์ และพฤติกรรมของผู้สนใจเข้าประมูล เนื่องจากผู้ประกอบการทราบว่า พฤติกรรมการตัดสินใจเข้าร่วมการประมูลของตนเองและคู่แข่งจะมีผล

¹¹ ดูงานศึกษาอาทิ Levin, Dan and James L. Smith (1996), “Optimal Reservation Price in Auction.” *Economic Journal*, **106**, pp. 1271-83. และ Hu, Audrey (2011), “How bidder’s number affects optimal reserve price in first-price auctions under risk aversion.” *Economics Letters*, **113**(1), pp. 29-31.

เปลี่ยนแปลงราคาเริ่มต้นได้ ผู้ประกอบการย่อมมีแรงจูงใจที่จะเข้าร่วมประมูลมากขึ้นซึ่งเป็นผลดีต่อการแข่งขัน แต่ในอีกด้านหนึ่ง ผู้ประกอบการจะมีแรงจูงใจในการส่งเสริม ชักจูง กระทั่งร่วมมือกัน “เพิ่ม” จำนวนผู้เข้าร่วมประมูลที่อาจจะไม่ได้ต้องการแข่งขันอย่างจริงจังเพื่อดีงราคาเริ่มต้นการประมูลให้ลดลงด้วย ฉะนั้นแล้ว ถึงแม้ว่า กสทช. จะยังมิได้กำหนดราคาเริ่มต้น แต่จากพฤติกรรมดังกล่าวราคาเริ่มต้นที่แท้จริงในทางปฏิบัติก็คือราคาต่ำสุดใน “เมนูราคา” ที่ กสทช.ประกาศนั่นเอง

อย่างไรก็ดี แผนราคาเริ่มต้นดังกล่าวจะไม่ส่งผลต่อราคาสุดท้ายและประสิทธิภาพการจัดสรรทรัพยากรมากนักหากมีผู้ประกอบการที่ “จริงจัง” ในการแข่งขันเสนอราคามากกว่าจำนวนใบอนุญาต แต่ถ้าผู้ประกอบการที่จริงจังไม่ได้มีจำนวนมากกว่าใบอนุญาต พฤติกรรมร่วมมือลดราคาเริ่มต้นของผู้ประกอบการที่อาจจะเกิดขึ้น จะส่งผลให้รัฐได้รับรายได้ได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น (สูงสุดถึง 20 เปอร์เซ็นต์ ของมูลค่าประเมินขั้นต่ำในสถานการณ์ที่เลวร้ายที่สุด) และอาจจะได้ผู้ประกอบการที่สร้างผลประโยชน์ให้สังคมได้ต่ำกว่าต้นทุนค่าเสียโอกาสของทรัพยากร ซึ่งอาจจะกระทบต่อประสิทธิภาพได้

จากเหตุผลข้างต้น การป้องกันและคัดกรองผู้เข้าร่วมประมูลที่ไม่จริงจังกับการประมูลจึงมีความสำคัญอย่างมาก มาตรการเช่น ข้อกำหนดให้ผู้เข้าร่วมประมูลต้องวางหลักประกันการประมูลนั้นช่วยได้ส่วนหนึ่ง กสทช. อาจจะพิจารณาเพิ่มหลักประกันการประมูลให้สูงขึ้นจากระดับปัจจุบันที่ร้อยละ 10 ของราคาขั้นต่ำ นอกจากนี้การไม่เปิดเผยตัวตนของผู้เข้าร่วมประมูล รวมถึงข้อมูลว่าผู้เข้าร่วมประมูลแต่ละรายร่วมประมูลใน

ใบอนุญาตช่องรายการประเภทใดบ้างจะช่วยให้การร่วมมือระหว่างผู้เช่า
ประมุลเป็นไปได้ยากมากยิ่งขึ้น

ทีวีสาธารณะหรือทีวีรัฐ?: ข้อเสนอในการพิจารณาให้ใบอนุญาต ทีวีดิจิตอลสาธารณะ

วราพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง

ภายหลังการคัดเลือกคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ในปี พ.ศ. 2554 หลายภาคส่วนของสังคมต่างเฝ้าหวังว่า กสทช. จะสามารถใช้อำนาจในการจัดสรรคลื่นความถี่ ทั้งคลื่นความถี่เดิมที่ถือครองโดยหน่วยงานรัฐ และคลื่นความถี่ใหม่ชุดใหม่ที่ยังว่างอยู่ เพื่อให้เกิดการปฏิรูปสื่ออย่างแท้จริง โดยเฉพาะการปฏิรูปโครงสร้างความเป็นเจ้าของให้หลุดพ้นจากอำนาจผูกขาดของหน่วยงานรัฐ (และบริษัทเอกชนภายใต้ระบบสัมปทานแบบอุปถัมภ์) เพียงไม่กี่รายดังที่เป็นมาตลอดช่วงหลายทศวรรษ

ความหวังดังกล่าวมาพร้อมกับพัฒนาการของเทคโนโลยีในการส่งสัญญาณโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิตอล โดยเฉพาะเทคโนโลยีการรหัสสัญญาณแบบใหม่ที่ทำให้ “ความขาดแคลน” คลื่น ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญข้อหนึ่งที่ทำให้มีผู้ผูกขาดการให้บริการโทรทัศน์เพียงไม่กี่รายในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา กลายเป็นอดีต (โทรทัศน์ภาคพื้นดินในปัจจุบันใช้เทคโนโลยีอนาล็อกในการเข้ารหัสสัญญาณซึ่งล่าสมัยและไร้ประสิทธิภาพ ส่งผลให้มีคลื่นความถี่เพียงพอสำหรับให้บริการฟรีทีวีเพียง 6 ช่องเท่านั้น) และเปิดโอกาสให้มี “ผู้เล่น” รายใหม่เข้ามาให้บริการได้อีกหลายสิบช่อง ซึ่งน่าจะกระตุ้นให้เกิดรูปแบบรายการและความคิดเห็นที่หลากหลายมาก

ขึ้นในสังคมประชาธิปไตย นอกจากนั้น พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 (พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ) ได้แบ่งใบอนุญาตออกเป็น 3 ประเภท คือ ใบอนุญาตประกอบกิจการสาธารณะ ใบอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชน และใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจ เพื่อให้การจัดสรรคลื่นความถี่เป็นไปเพื่อความหลากหลาย ทั้งในแง่ของผู้ให้บริการ เป้าหมาย รวมถึงเนื้อหาและประเภทรายการ

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กสท.) ประกาศว่าจะเริ่มเปิดรับใบสมัครและพิจารณาออกใบอนุญาตทีวีดิจิตอลสาธารณะในช่วงไตรมาสที่สองของปี 2556 และได้มีการแบ่งคลื่นความถี่สำหรับกิจการสาธารณะไว้ทั้งหมด 12 ช่อง โดย พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ ได้กำหนดเงื่อนไขพื้นฐานไว้ 3 มิติ ดังตารางที่ 1

นอกเหนือจากข้อกำหนดเบื้องต้นในกฎหมายแล้ว กสทช. มีอำนาจในการออกหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเพื่อกำหนดว่าผู้ขอใบอนุญาตจะประกอบกิจการเพื่อ “เป้าหมายสาธารณะ” อย่างแท้จริงตามหลักสากล ไม่ว่าจะเป็นแง่ของเนื้อหา โครงสร้างการบริหาร กลไกความรับผิดชอบ และระบบการเงิน ซึ่งส่วนหนึ่งอาจใช้เป็นข้อบังคับพื้นฐานสำหรับผู้ขอใบอนุญาตประกอบกิจการสาธารณะทั้งหมด (เนื่องจากผู้ได้รับใบอนุญาตประเภทนี้ไม่ต้องเสียค่าคลื่นความถี่และได้รับส่วนลดค่าธรรมเนียมอื่นๆ จึงควรอยู่ภายใต้พันธะหน้าที่สาธารณะมากกว่าสื่อเชิงพาณิชย์) และอีกส่วนใช้เป็นเกณฑ์พิจารณา “คุณสมบัติ” ตามข้อเสนอของผู้ขอใบอนุญาตแต่ละราย (ดูภาพที่ 1) การจัดสรรใบอนุญาตทีวีดิจิตอลสาธารณะบนเกณฑ์การพิจารณาคุณสมบัติที่ดีและการกำกับดูแลอย่างจริงจังจะช่วยรับประกันว่า

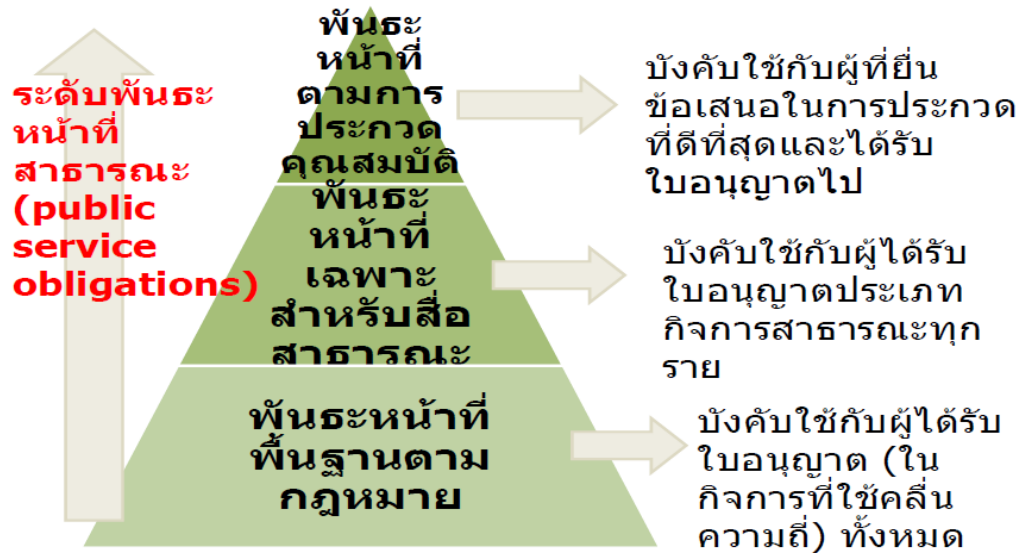
คลื่นความถี่อันเป็นสมบัติสาธารณะจะถูกจัดสรรให้กับผู้ที่มุ่งผลิตรายการ เพื่อตอบสนองประโยชน์สาธารณะ ไม่ใช่拿來คลื่นที่ตนได้มาฟรีๆ ไปใช้ในการแสวงหากำไรหรือรับใช้อำนาจการเมือง

ตารางที่ 1: ข้อกำหนดในการประกอบกิจการสาธารณะตามกฎหมาย

ข้อกำหนดตามกฎหมาย	รายละเอียด	
มิติด้านเนื้อหา	กำหนดให้มีรายที่เป็นข่าวสารหรือสาระที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 70	
	ประเภทที่ 1	ส่งเสริมความรู้ การศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม การเกษตร และการส่งเสริมอาชีพอื่นๆ สุขภาพ อนามัย กีฬา หรือการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน
	ประเภทที่ 2	เพื่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยสาธารณะ
	ประเภทที่ 3	เพื่อการกระจายข้อมูลข่าวสารเพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาลหรือประชาชนและรัฐสภากับประชาชน การกระจายข้อมูลข่าวสารเพื่อการส่งเสริมสนับสนุนในการเผยแพร่และให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข บริการข้อมูลข่าวสารอันเป็นประโยชน์สาธารณะแก่คนพิการ คนด้อยโอกาส หรือกลุ่มความสนใจที่มีกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือบริการข้อมูลข่าวสารอันเป็นประโยชน์สาธารณะอื่น

ข้อกำหนดตามกฎหมาย	รายละเอียด
มิติด้านความเป็นเจ้าของ	ผู้ขอใบอนุญาตประกอบกิจการสาธารณะจะต้องเป็น (ก) กระทรวง ทบวง กรม องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรมหาชน (ข) สมาคม มูลนิธิ หรือนิติบุคคลที่ไม่แสวงหากำไร และ (ค) สถาบันอุดมศึกษา
มิติด้านการหารายได้	ผู้ได้รับใบอนุญาตประเภทที่หนึ่งและสามไม่สามารถหารายได้จากโฆษณาได้ เว้นแต่เป็นการหารายได้โดยการโฆษณาหรือเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับงานหรือกิจการของหน่วยงานรัฐหรือรัฐวิสาหกิจและองค์กรไม่แสวงหากำไร หรือการเสนอภาพลักษณ์องค์กร บริษัท และกิจการ โดยมีได้เป็นการโฆษณาสรรพคุณ คุณประโยชน์ หรือคุณภาพของผลิตภัณฑ์ ส่วนผู้ได้รับใบอนุญาตประเภทที่สองให้หารายได้จากการโฆษณาได้เท่าที่เพียงพอต่อการประกอบกิจการโดยไม่เน้นแสวงหากำไร

ภาพที่ 1: การเปรียบเทียบพันธหน้าที่สาธารณะที่บังคับใช้ในระดับต่างๆ



อย่างไรก็ดี ก้าวแรกของการปฏิรูปสื่อผ่านกระบวนการแปลงโทรทัศน์ไปสู่ระบบดิจิทัลดูจะไม่เป็นไปตามที่ สังคมคาดหวัง เมื่อคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (กสทช.) ประกาศ จะให้คลื่นความถี่เพื่อประกอบกิจการสาธารณะกับสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 5 และกรมประชาสัมพันธ์ ช่อง 11¹ โดยไม่จำเป็นต้องปรับผังและเนื้อหารายการให้สอดคล้องตามข้อบังคับในกฎหมายและหลักสากลของสื่อ สาธารณะที่ควรจะเป็น² โดย พ.อ.นที สุกสรณ์ ประธาน กสท. อ้างว่าการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ดังกล่าวไม่ใช่ การให้ใบอนุญาต แต่เป็นการให้สิทธิออกอากาศสัญญาณอนาล็อกและดิจิทัลแบบคู่ขนาน (simulcast) ในช่วง เปลี่ยนผ่าน จนกว่าจะมีการยกเลิกการส่งสัญญาณอนาล็อก (analog switch off) ซึ่งยัง ไม่มีกำหนดช่วงเวลาที่เหมาะสมและอาจใช้ระยะเวลาไปถึง 10 ปี นับตั้งแต่มีแผนแม่บทฯ

¹ นอกจากช่อง 5 และช่อง 11 แล้ว กสทช. ยังประกาศว่าจะให้สิทธิการใช้คลื่นความถี่กับ Thai PBS เช่นกัน แต่ในกรณีของ Thai PBS มีข้อถกเถียงเกิดขึ้นน้อยกว่า เพราะ Thai PBS ถูกกำกับภายใต้ พ.ร.บ. องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 ทำให้มีการจัดองค์การและนำเสนอเนื้อหารายการที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์สากลของสื่อสาธารณะ

² งานศึกษาซึ่งตรวจสอบผังรายการระหว่างวันที่ 15-21 มกราคม พ.ศ. 2556 ของ media monitor พบว่า ช่อง 5 มีรายการประเภทบันเทิงมากที่สุด คือ 3,401 นาที/สัปดาห์ หรือร้อยละ 34 ตามด้วยรายการข่าวสาร คือ 3,030 นาที/สัปดาห์ หรือร้อยละ 30 สารบันเทิง 1,459 นาที/สัปดาห์ หรือร้อยละ 14 สารประโยชน์ 1,410 นาที/สัปดาห์ หรือร้อยละ 14 รายการประเภทแนะนำขายสินค้า 720 นาที/สัปดาห์ หรือร้อยละ 7 รายการอื่นๆ รวม 60 นาที/สัปดาห์ หรือร้อยละ 1 ซึ่งไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดในกฎหมายที่ระบุให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประเภทสาธารณะต้องจัดให้มีรายการข่าวสารสาระไม่น้อยกว่าร้อยละ 70

นอกจากนั้น สิ่งที่น่าเป็นกังวลยิ่งกว่าคือ กสทช. ประกาศว่าจะให้ใบอนุญาต 8 ช่องทีวีสาธารณะสำหรับ รายใหม่³ ด้วยวิธีการประกวดคุณสมบัติ (beauty contest) โดยไม่มีการออกหลักเกณฑ์การพิจารณาความเป็น สาธารณะและประโยชน์สาธารณะที่ชัดเจน⁴ และไม่นำหลักเกณฑ์ไปรับฟังความเห็นสาธารณะ (ตามเจตนารมณ์ กฎหมาย) ซึ่งอาจนำไปสู่การใช้

³ ที่เหลือ 8 ช่องสำหรับผู้ประกอบการรายใหม่ เนื่องจากช่อง 1-3 นั้น ได้ถูกกำหนดให้จัดสรรสำหรับผู้ประกอบการรายเดิม 3 ราย คือ ช่อง 5 ช่อง 11 และ TPBS เพื่อออกอากาศคู่ขนาน ส่วนช่องที่ 4 นั้นจะจัดสรรให้กับ TPBS ทำช่องเด็กและครอบครัวช่องใหม่ตามบันทึกความเข้าใจ (MOU) จึงเหลืออีก 8 ช่องที่จะเปิดให้ยื่นข้อเสนอสำหรับรายใหม่ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากมติการประชุมของ กสทช. ที่กำหนดให้ผู้ขอใบอนุญาตประเภทที่สอง (ความมั่นคง) ต้อง 1) เป็นกระทรวง ทบวง กรม องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานอื่นใดที่มีใช้รัฐวิสาหกิจ และ 2) ต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการหนึ่ง พิทักษ์รักษาปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ สอง พิทักษ์รักษาเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดน และ สาม รักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ผู้ที่มีสิทธิขอใบอนุญาตประเภทนี้ (ซึ่งปัจจุบันจัดไว้ 2 ช่อง) ก็จะมีเพียงไม่กี่หน่วยงานเท่านั้น รวมถึงช่องที่กำหนดให้ทำหน้าที่กระจายข้อมูลข่าวสาร เพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาลกับประชาชนและรัฐสภากับประชาชน ก็น่าจะมีแต่รัฐสภาเท่านั้นที่ทำหน้าที่นี้ จำนวนช่องที่เหลือสำหรับการประกวดคุณสมบัติจริงๆ ก็น่าจะมีไม่เกิน 5 ช่อง

⁴ แม้ว่ามาตรา 27 (6) ใน พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ และมาตรา 16 ใน พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ฯ จะกำหนดให้ กสทช. มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาต ทว่าทาง กสทช. ได้ลงคะแนนมีมติ 3 ต่อ 2 ในการประชุมบอร์ดเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2556ว่าจะไม่มีการออกหลักเกณฑ์การประกวดคุณสมบัติสำหรับผู้ยื่นขอใบอนุญาตทีวีดิจิตอลสาธารณะ โดยให้ยึดตามแนวทางของหลักเกณฑ์ที่ออกมาก่อนหน้านี้หรืออาจมีการออกเกณฑ์ภายใน โดยไม่ต้องรับฟังความเห็นสาธารณะ ทั้งที่ก่อนหน้านี้ไม่นาน พ.อ.นที ประชาน กสทช. ได้ออกมาให้สัมภาษณ์ว่าได้มีการสั่งให้ฝ่ายกฎหมายของสำนักงาน กทช. ไปร่างหลักเกณฑ์และจะนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวไปรับฟังประชาพิจารณ์

วิจารณ์โดยปราศจากความโปร่งใส อีกทั้ง กสทช. ยังไปกำหนด วัตถุประสงค์ เฉพาะในแต่ละช่อง โดยไม่มีการทำสำรวจหรือศึกษาตลาดว่า เนื้อหาแบบไหนที่ประชาชนต้องการหรือตลาดไม่ตอบสนอง ซึ่งถูกวิจารณ์ ว่าเป็นการลือคสเปื้อนให้กับหน่วยงานของรัฐ เช่น เนื้อหาด้านความปลอดภัย สาธารณะถูก ลือคให้กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือเนื้อหาด้านสุขภาพ กีฬา คุณภาพชีวิต ถูกลือคให้กับกระทรวงท่องเที่ยวฯ หรือกระทรวง สาธารณสุข (ดูภาพที่ 2)⁵

⁵ ราชเลขาธิการเพิ่มเติมที่กรุงเทพรุกิจ (1 เมษายน 2556)

ภาพที่ 2: การจับคู่ช่องที่กำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะกับหน่วยงานรัฐที่น่าจะยื่นขอ

หน่วยงานชิงใบอนุญาต 12 ช่อง ที่วิดิจิทัลสาธารณะ

1-3  ช่อง 5 ช่อง 11 ไทยพีบีเอส	4  ไทยพีบีเอส (เด็ก-ครอบครัว)	5  การศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ	6  ศาสนา ศิลปะ-เกษตร กระทรวงเกษตรฯ
7  สุขภาพ กีฬา คุณภาพชีวิต กระทรวงท่องเที่ยวฯ กระทรวงสาธารณสุข	8  ความมั่นคงของรัฐ กองทัพบก	9  ความปลอดภัย สาธารณะ สำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ	10  ส่งเสริม ความเข้าใจรัฐบาล รัฐสภา กับประชาชน
11  การปกครอง ระบอบประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า	12  คนด้อยโอกาส-เด็ก กระทรวง พัฒนาสังคมฯ	หมายเหตุ <ul style="list-style-type: none"> ● ช่อง 1-3 จัดสรรให้ฟรีทีวีรายเดิม ● ช่อง 4 จัดสรรช่องใหม่ให้ไทยพีบีเอส ● 5-12 จัดสรรให้รายใหม่ 	

ที่มา: หนังสือพิมพ์ กรุงเทพธุรกิจ วันที่ 1 เมษายน 2556

แนวโน้มการตัดสินใจดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการให้สิทธิในการใช้คลื่นความถี่กับหน่วยงานรัฐรายเดิมอย่างช่อง 5 และช่อง 11 โดยไม่มีการปฏิรูปให้เป็นช่องสำหรับบริการสาธารณะอย่างแท้จริง หรือการสร้างเงื่อนไขที่อาจเปิดให้หน่วยงานรัฐพาเหรดกันเข้ามาเป็นผู้ให้บริการโทรทัศน์โดยไม่มีหลักเกณฑ์รองรับว่าจะเป็นการให้บริการสาธารณะอย่างแท้จริง ย่อมเป็นตลกร้ายสำหรับการปฏิรูปสื่อ ที่นอกจากจะไม่สามารถจัดการกับหน่วยงานรัฐที่ถือครองคลื่นอยู่เดิมได้ แต่ยังเป็นการซ้ำเติมสถานการณ์ด้วยการส่งเสริมให้หน่วยงานรัฐมีอำนาจครอบงำสื่อมากขึ้น ซึ่งเป็นสภาพการณ์ที่สังคมเรียกว่า “มีช่อง 11 เพิ่มอีก 8 ช่อง”

งานศึกษาชิ้นนี้นำเสนอกกรอบในการจัดทำหลักเกณฑ์การพิจารณาคุณสมบัติสื่อสาธารณะตามแนวคิดสากลและกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงแนวคิดที่เชื่อว่าสื่อสาธารณะจำเป็นต้องอยู่ใต้พันธะหน้าที่สาธารณะ (public service obligations) มากกว่าสื่อเชิงพาณิชย์ที่ต้องเสียงบประมาณในการประมูลคลื่นความถี่ โดยหวังให้ กสทช. ใช้แนวทางนี้ในการพิจารณาผู้ขอใบอนุญาตที่ต้องการทำประโยชน์เพื่อ “สาธารณะ” อย่างแท้จริง

ข้อเสนอในการจัดทำหลักเกณฑ์การประกวดคุณสมบัติ (beauty contest)

ในการพัฒนาหลักเกณฑ์การประกวดคุณสมบัติเพื่อพิจารณา “ความเป็นสาธารณะและประโยชน์สาธารณะ” ของผู้ขอใบอนุญาต ผู้ศึกษาได้อ้างอิงหลักคิดสากลของสื่อสาธารณะที่ดีและบริบททางกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 4 ส่วน คือ โครงสร้างองค์กร กลไกความรับผิดชอบ ผังและเนื้อหารายการ และ

ระบบการเงิน นอกจากนั้น รายงานฉบับนี้ยังจัดทำชุดข้อเสนอที่ กสทช. ควรพิจารณาเพิ่มเติมในการกำกับดูแล นอกเหนือจากการเกณฑ์การจัดสรรใบอนุญาต เพื่อสร้างความมั่นใจว่าเงื่อนไขต่างๆ ที่ได้เสนอไว้ในการประกวดคุณสมบัติจะถูกแปลงเป็นการปฏิบัติอย่างแท้จริง

- โครงสร้างองค์กร

เป้าหมายหลักของการออกแบบโครงสร้างองค์กรสื่อสารสาธารณะ คือ การรักษาความเป็นอิสระขององค์กรให้ปลอดจากแรงกดดันทางการเมืองและธุรกิจให้มากที่สุด ในขณะที่เดียวกันก็ต้องแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมภายนอกด้วย ปัญหาสำคัญในการใช้หลักสากลภายใต้บริบทกฎหมายของไทยคือ พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ ระบุไว้ชัดเจนในมาตรา 11 (1) ว่า หน่วยงานของรัฐที่มีใช้รัฐวิสาหกิจสามารถยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะได้ ดังนั้น เราจึงไม่สามารถนำหลักสากลในเรื่องของความเป็นเจ้าของโดยสาธารณะ (กล่าวคือ ห้ามหน่วยงานรัฐเป็นเจ้าของ) มาใช้เป็นหลักเกณฑ์การพิจารณาคุณสมบัติโดยไม่มี การปรับเปลี่ยนไม่ได้ นอกจากนั้น มาตรา 29 และ 30 ยังกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาต (เช่น หน่วยงานรัฐ) แต่งตั้งผู้อำนวยการสถานีโดยตรง และต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของผู้อำนวยการด้วย ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะปฏิเสธการมีส่วนร่วมและการแทรกแซงการทำงานของสถานีโดยหน่วยงานรัฐที่ได้รับใบอนุญาต

อย่างไรก็ดี แม้จะมีข้อกำหนดของกฎหมาย ทาง กสทช. สามารถออกหลักเกณฑ์คุณสมบัติที่ส่งเสริมการสร้างควมมีอิสระในการทำงานของสื่อสารสาธารณะ โดยให้คะแนนคุณสมบัติเพิ่มเติมสำหรับผู้รับใบอนุญาต

ที่จัดตั้งกรรมการนโยบายจากการเสนอโดยองค์กรภาคประชาสังคม (เช่น สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สหพันธ์องค์การผู้บริโภคนานาชาติ) และประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของคณะกรรมการทั้งหมด โดยกรรมการนโยบายจะต้องไม่เป็นผู้ทำงานอยู่ในภาครัฐ ไม่เป็นตัวแทนของภาคการเมือง และไม่มีผลประโยชน์อยู่ในภาครัฐกิจสื่อ คณะกรรมการนโยบายดังกล่าวจะต้องมีพันธะหน้าที่ในการส่งต่อเป้าหมายสาธารณะและแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม เช่น ค้ำประกันความเป็นอิสระขององค์กร กำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามจริยธรรมขององค์กรและกฎระเบียบของรัฐ ฯลฯ ซึ่งหน้าที่ความรับผิดชอบเหล่านี้จะถูกบังคับอยู่ในเงื่อนไขใบอนุญาตประกอบกิจการ นอกจากนี้ การแต่งตั้งผู้อำนวยการก็ควรทำผ่านมติของกรรมการนโยบาย โดยผู้อำนวยการจะต้องไม่ใช่คนภายในองค์กรของรัฐ มีประสบการณ์ในการทำสื่อ และมีวาระในการทำงานชัดเจน

ทั้งนี้ กสทช. อาจให้คะแนนคุณสมบัติเพิ่มสำหรับผู้ขอรับใบอนุญาตที่สามารถแสดงให้เห็นถึงการออกแบบโครงสร้างองค์กรที่เป็นอิสระจากการแทรกแซงของรัฐได้มากขึ้น เช่น เสนอให้มีตัวแทนกรรมการเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกมากกว่าร้อยละ 60 และกรรมการนโยบายประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญหลากหลาย หรือเสนอพันธะหน้าที่ของกรรมการนโยบายที่แสดงถึงความรับผิดชอบต่อสังคมภายนอกในระดับสูง เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการด้านรายการหรือคณะกรรมการด้านจริยธรรมและรับเรื่องร้องเรียนที่มาจากภายนอกองค์กรที่ได้รับใบอนุญาต ฯลฯ

นอกจากประเด็นการออกแบบโครงสร้างการทำงานที่เป็นอิสระแล้ว กสทช. อาจพิจารณาให้คะแนนเพิ่มเติมสำหรับผู้ขอใบอนุญาตที่สามารถรวมกลุ่มกันหลายองค์กรเพื่อให้บริการสาธารณะ (โดยเฉพาะกรณีที่สามารถรวมกลุ่มข้ามประเภทผู้มีสิทธิ) เพราะนอกจากจะเป็นการลดแนวโน้มการผูกขาดอำนาจเอาไว้กับองค์กรใดเพียงองค์กรเดียว ยังอาจช่วยเพิ่มความหลากหลายและเป็นการรับประกันความคุ้มค่าในการใช้คลื่นความถี่อันเป็นทรัพยากรสาธารณะ

- กลไกแสดงความรับผิดชอบ

ในหลักการสากล สื่อสาธารณะต้องมีกลไกการรับผิดชอบต่อหลายระดับและเข้มงวดกว่าสื่อเชิงพาณิชย์ทั่วไป โดยสามารถแบ่งระดับการรับผิดชอบต่อออกเป็น 3 ระดับ คือ

1. การกำกับดูแลจากภายนอกผ่านกฎหมายหรือกฎกติกาขององค์กรกำกับดูแล
2. การแสดงความรับผิดชอบต่อมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพทั้งขององค์กรและของสมาคมวิชาชีพ
3. การแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมภายนอก เช่น การแสดงถึงประโยชน์สาธารณะที่ได้บรรลุในช่วงที่ผ่านมา (public disclosure)

ในส่วนของกฎหมายของไทยนั้น พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ ได้กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องจัดทำรายงานสถานะการเงิน โดยละเอียด

ต่อ กสทช. อีกทั้ง กสทช. ยังมีหน้าที่ติดตามและประเมินการทำหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะของผู้ที่ได้รับใบอนุญาต เช่น การให้บริการคนพิการ ฯลฯ อย่างไรก็ดี ข้อบังคับเกี่ยวกับความรับผิดชอบในกฎหมายนั้นยังไม่ครอบคลุมเมื่อเทียบกับหลักสากล อีกทั้งยังใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ใช่ข้อบังคับเฉพาะสำหรับสื่อสาธารณะที่ควรต้องแสดงความรับผิดชอบต่อระดับที่สูงกว่าสื่อพาณิชย์ (เนื่องจากได้รับอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่อันเป็นสมบัติสาธารณะโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย – ไม่เช่นนั้น จะถือเป็นการสร้างเงื่อนไขการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม เพราะสื่อพาณิชย์ต้องเสียเงินประมูลคลื่น) ดังนั้น กสทช. จึงควรใช้อำนาจหน้าที่ของตนในการกำหนดกฎระเบียบเกี่ยวกับการรับผิดชอบต่อหลักสากลดังนี้

- มีการจัดทำจรรยาบรรณวิชาชีพขององค์กรและ/หรือใช้จรรยาบรรณวิชาชีพของสมาคมวิชาชีพที่ตนสังกัด โดยควรมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อต่อไปนี้

- 1) ความถูกต้อง ความสมดุล และความเป็นธรรม
- 2) การไม่เลือกปฏิบัติ
- 3) ความเป็นส่วนตัว การคุกคาม และการหลอกลวง
- 4) การปกป้องเด็กและผู้เยาว์
- 5) การนำเสนอภาพความรุนแรงและเพศ และการใช้ภาษา
- 6) การถ่ายทอดภาพอาชญากรรมและพฤติกรรมต่อต้านสังคม

สังคม

7) การโฆษณาและการรับเงินสนับสนุน

8) การรับเงินและของกำนัลจากแหล่งข้อมูล

- มีการจัดทากลไกในการรับเรื่องร้องเรียนภายในองค์กร และให้ความร่วมมือเมื่อมีการร้องเรียนผ่านสมาคมวิชาชีพที่ตนสังกัด หรือผ่านองค์กรกำกับดูแลของรัฐ โดยควรมีรายละเอียดดังนี้

1) เปิดช่องทางในการร้องเรียนหลายช่องทางและไม่ยุ่งยากสำหรับผู้ร้องเรียนจนเกินไป

2) กำหนดกระบวนการและเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่ยุติธรรมและโปร่งใส และมีขั้นตอนในการอุทธรณ์หรือให้หน่วยงานอื่นพิจารณาเรื่องร้องเรียนเพิ่มเติม เช่น องค์กรกำกับดูแล (ตามแนวทางการกำกับดูแลร่วม) หากผู้ร้องเรียนไม่พึงพอใจกับผลการตัดสินใจ

3) กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจนและรวดเร็วในแต่ละขั้นตอน

4) กำหนดวิธีการเยียวยาความเสียหายที่เหมาะสมและทันเวลาที่ เช่น การลงข้อความแก้ไขและขอโทษ หรือการให้สิทธิในการตอบโต้

5) กำหนดวิธีและช่องทางการประกาศผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้สาธารณชนรับรู้ เพื่อสร้างแนวปฏิบัติที่ดีต่อไปในอนาคต

- มีการจัดการรายงานประจำปีเพื่อเสนอให้กับหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง และเผยแพร่ให้สาธารณชนได้รับรู้ โดยควรมีหัวข้อครอบคลุมประเด็นต่อไปนี้

1) รายงานงบประมาณประจำปี (รวมรายรับและรายจ่ายทั้งหมด) และข้อเสนองบประมาณในปีถัดไป

2) ข้อมูลด้านการเงินและการบริหารจัดการทั้งหมดที่ตรวจสอบได้

3) เป้าหมายสาธารณะในปีที่ผ่านมา และผลงานที่สะท้อนถึงความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายเหล่านั้น

4) เป้าหมายสาธารณะในปีถัดไป และแผนการในการบรรลุเป้าหมายเหล่านั้น

5) นโยบายด้านบรรณาธิการขององค์กร

6) ผังรายการและแผนการวางผังในปีถัดไป

7) รายการและจำนวนชั่วโมงของรายการแต่ละประเภท และช่วงเวลาออกอากาศ

8) ข้อมูลการเรียนการสอนและการจัดการเรื่องร้องเรียน

9) การประเมินผลการดำเนินงาน โดยผู้ตรวจภายในและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

- มีการจัดทำมาตรฐานรายการที่ระบุถึงเป้าหมายสาธารณะของรายการแต่ละรายการอย่างชัดเจน และสังคมสามารถตรวจสอบ

ได้หากเนื้อหารายการไม่ได้ตอบสนองต่อเป้าหมายสาธารณะที่ตั้งไว้

- มีกลไกในการประเมินคุณค่าสาธารณะขององค์กรอย่างรอบด้าน และสม่ำเสมอ เช่น ประเมินการเข้าถึง คุณภาพรายการ ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้ชม และความคุ้มค่าในการใช้เงิน (โดยเฉพาะกรณีของหน่วยงานรัฐที่นางบประมาณของหน่วยงานมาใช้ในการบริหารสถานี)
- เปิดให้ภาคต่างๆ ในสังคม ทั้งภาควิชาชีพ ภาควิชาการ และภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายและมาตรฐานจริยธรรมต่างๆ ขององค์กร รวมถึงเข้ามาตรวจสอบ เรื่องร้องเรียนและประเมินผลการดำเนินงานของสื่อสาธารณะ

- ระบบการเงิน

มาตรา 20 ของ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ได้ระบุไว้ว่า ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการสาธารณะประเภทหนึ่งและประเภทสามจะหารายได้จากกิจกรรมโฆษณาหรือกิจการของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร หรือการเสนอภาพลักษณ์องค์กรเท่านั้น โดยห้ามมิให้เป็นการโฆษณาสรรพคุณหรือคุณประโยชน์ของผลิตภัณฑ์ ส่วนผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการสาธารณะประเภทสอง (เพื่อความมั่นคง) จะหารายได้จากโฆษณาทั่วไปได้เท่าที่เพียงพอต่อการประกอบกิจการ ดังนั้น แหล่งที่มาของเงินทุนตามที่ระบุไว้ในกฎหมายจึงแตกต่างจากหลักสากลที่ต้องการให้รายได้หลักมาจากสาธารณะผ่านการเก็บค่าธรรมเนียม หรือมี

การจัดสรรเงินทุนประจำปีผ่านรัฐสภาหรือผ่านแหล่งทุนใดเป็นประจำทุกปี เพื่อคงความเป็นอิสระจากอิทธิพลของรัฐและทุนเอาไว้

ภายใต้เงื่อนไขกฎหมายดังกล่าว ประกอบกับการพิจารณา หลักเกณฑ์การออกแบบระบบการเงินที่ยืดแนวทาง “ความเป็นอิสระ” และ “ความยั่งยืน” ผู้วิจัยเสนอให้ กสทช. พิจารณาให้คะแนนคุณสมบัติเพิ่มเติม สำหรับผู้ขอรับใบอนุญาตที่

- 1) สามารถแสดงให้เห็นแผนงานในการหารายได้ที่มา จากหลายแหล่ง โดยไม่ถูกรอบงาจากแหล่งทุนใด แหล่งทุนเดียว โดยเฉพาะหากมีแผนงานในการระดม ทุนจากสาธารณะ
- 2) มีระบบการเงินที่แสดงให้เห็นว่าน่าจะปลอดจากการ แทรกแซงทางการเมืองและทางธุรกิจได้ เช่น หน่วยงานรัฐที่ขึ้นขอใบอนุญาตกำหนดให้มีการ จัดสรรงบประมาณประจำปีผ่านกรรมการนโยบาย โดยไม่มีการแทรกแซงการทำงานของกอง บรรณาธิการ
- 3) แสดงให้เห็นถึงแหล่งรายได้ที่มากเพียงพอต่อการ ผลิตรายการที่มีคุณภาพ และมีความมั่นคงต่อการ บริกรสถานีได้อย่างต่อเนื่อง

ในกรณีของการประกอบกิจการสาธารณะเพื่อความมั่นคง ซึ่ง กฎหมายระบุให้สามารถหาโฆษณาได้เท่าที่ “เพียงพอ” ต่อการประกอบ

กิจการ กสทช. ควรระบุให้ชัดเจนว่า ผู้ขอใบอนุญาตประเภทสองจะไม่สามารถหากำไรได้สูงกว่ารายจ่ายเกินกว่า 20 เปอร์เซ็นต์ โดยอาจใช้ฐานตัวเลขที่อิงจากรายจ่ายเมื่อปีก่อนหน้า หรือให้ผู้ขอใบอนุญาตนำเสนองบประมาณล่วงหน้าที่มีหลักฐานรองรับ เช่น ใช้การคำนวณจากชั่วโมงรายการที่ผลิตหรือเช่าซื้อตามราคามาตรฐาน โดย กสทช. อาจกำหนดเพิ่มเติมให้มีการอนุญาตขยายงบประมาณได้หากมีการพิสูจน์ว่าเป็นการลงทุนเพื่อเพิ่มคุณภาพและนวัตกรรมให้กับรายการ ในกรณีที่มีการหารายได้จากโฆษณาเกินกว่า 20 เปอร์เซ็นต์ของงบประมาณที่กำหนดไว้ล่วงหน้า กสทช. อาจระบุให้ต้องมีการกันเงินส่วนเกินส่วนหนึ่งมาใช้ในการสนับสนุนการผลิตรายการเพื่อสาธารณะอื่นๆ ผ่านการจัดสรรของกองทุน กสทช. วิธีการดังกล่าวนอกจากจะสนองตอบต่อข้อกฎหมาย ยังเป็นการลดทอนอิทธิพลของโฆษณาที่มีต่อความเป็นอิสระขององค์กร

ในส่วนของเนื้อหาโฆษณา แม้มาตรา 20 ของ พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ ได้กำหนดให้ กสทช. มีหน้าที่ออกหลักเกณฑ์ในการหารายได้จากโฆษณาของกิจการสื่อสาธารณะ ทว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวยังไม่ได้ถูกจัดทำ ผู้เขียนเสนอให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นเกี่ยวกับการโฆษณาและการรับเงินอุดหนุนในสื่อสาธารณะดังนี้

- 1) ไม่อนุญาตให้ลงโฆษณาในลักษณะโฆษณาแฝงในรายการ (advertorial) โดยอนุญาตให้ลงขอบคุณผู้สนับสนุนรายการได้เฉพาะในช่วงต้นหรือท้ายรายการ

- 2) การลงโฆษณาการเลือกตั้งและโฆษณาทางการเมืองของพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองใดๆ ต้องทำอย่างเป็นกลาง และไม่กีดกันหรือเข้าข้างพรรคใดพรรคหนึ่ง
- 3) ห้ามรับเงินอุดหนุนจากพรรคการเมืองหรือนักการเมืองโดยตรง โดยเฉพาะรายการข่าวและสถานการณ์ปัจจุบัน
- 4) โฆษณาต้องไม่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคตามประกาศที่ กสทช. กำหนด
- 5) ผู้ขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการสาธารณะที่เน้นกลุ่มเป้าหมายไปที่เด็กและเยาวชนต้องปฏิบัติตามประกาศเกี่ยวกับลักษณะและระยะเวลาในการโฆษณารายการเด็กและเยาวชนที่กำหนดโดย กสทช.

นอกจากกฏกติกาข้างต้นในการกำกับดูแลการโฆษณาและการให้เงินอุดหนุนสำหรับผู้ยื่นขอใบอนุญาตประกอบกิจการสาธารณะแล้ว กสทช. ยังจำเป็นต้องกำหนดให้มีการเปิดเผยรายได้จากโฆษณาที่ถูกซื้อตามความเป็นจริงเสนอต่อ กสทช. พร้อมรายละเอียด เช่น หน่วยงานที่ซื้อเวลาโฆษณา รายได้จากโฆษณา จำนวนเวลาที่ซื้อโฆษณา ฯลฯ เพื่อประโยชน์ต่อการตรวจสอบของ กสทช.

- *ผังและเนื้อหารายการ*

เหตุผลหลักที่ใช้อธิบายความสำคัญของการสนับสนุนสื่อ
สาธารณะในภาวะที่สื่อพาณิชย์ขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็วจากการพัฒนาของ
เทคโนโลยีคือ ตลาดล้มเหลวในการผลิตเนื้อหาที่ตอบสนองต่อเป้าหมาย
สาธารณะบางอย่าง⁶ ซึ่งหากไม่มีการสนับสนุนด้านการเงินหรือออก
ข้อบังคับให้องค์กรสื่อผลิตเนื้อหาที่สร้างผลกระทบเชิงบวกต่อสังคม สิ่งที่
อาจเกิดขึ้นคือ

- 1) ไม่มีรายการด้านการศึกษาระดับเด็กมากเพียงพอ
- 2) ไม่มีรายการที่ถูกผลิตขึ้นมาเพื่อรองรับคนที่มีปัญหา
ด้านการได้ยินหรือรับชม

⁶ Cass Sunstein อธิบายถึงสาเหตุที่ตลาดล้มเหลวในการส่งผ่านเป้าหมายสาธารณะคือ (1)
รายการโทรทัศน์ไม่เหมือนสินค้าทั่วไปตรงที่สถานีไม่ได้ขายรายการให้กับผู้ชมโดยตรง แต่
ผู้ชมคือ “สินค้า” ที่ถูกขายให้กับเจ้าของโฆษณา ซึ่งชอบที่จะสื่อสารกับผู้ชมบางกลุ่มมากกว่า
ผู้ชมอีกกลุ่มหนึ่ง (ถึงแม้จะมีจำนวนผู้ชมเท่ากันก็ตาม) และยินยอมที่จะจ่ายให้กับรายการที่
สามารถดึงดูดผู้ชมกลุ่มที่ตนเองชอบมากกว่าแน่นอนว่า เจ้าของโฆษณาไม่ชอบรายการที่เน้น
ให้ข้อมูลหรือพยายามส่งเสริมสิทธิของผู้บริโภค หรือตั้งคำถามกับความปลอดภัยของสินค้า ไม่
ชอบรายการที่สร้างอารมณ์ “สิ้นหวัง” ไม่ต้องการรายการที่เป็นที่ถกเถียงกันมากหรืออ่อนไหว
ในสังคม (2) สถานีไม่ได้เลือกผลิตรายการจากข้อมูลว่าผู้บริโภคต้องการอะไรอย่างแท้จริง แต่
เลือกตามกระแสรายการที่ได้รับความนิยมในช่วงหนึ่งๆ มากกว่า ดังนั้นรายการอาจไม่
ตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคอย่างแท้จริง และส่งผลให้รายการมีความเหมือนหรือ
คล้ายคลึงกันไปหมด และ (3) สื่อเป็นสินค้าที่สร้างผลกระทบทั้งด้านบวกและลบ (externalities)
ให้กับสาธารณะได้มากกว่าที่ปัจเจกบุคคลจะสามารถดูดซับประโยชน์และโทษเหล่านั้นไว้ได้
หมด เช่น รายการถกเถียงสาธารณะที่ดึงนำไปสู่การตัดสินใจทางการเมืองของสังคมโดยรวม
ได้ดีขึ้น ดังนั้น สื่อที่สร้างผลกระทบทางบวกให้กับสังคมจึงมีแนวโน้มที่จะถูกผลิตน้อยกว่าที่
ควร ขณะที่สื่อที่สร้างผลกระทบทางลบจะถูกผลิตสิ้นเกิน

- 3) ประเภทรายการขาดความหลากหลายและไม่ตอบสนองต่อคนทุกกลุ่ม
- 4) บางรายการมีเนื้อหาไม่เหมาะสมสำหรับเด็กอย่างมาก เช่น มีภาพความรุนแรงมากเกินไป หรือกระตุ้นพฤติกรรมการใช้ความรุนแรง
- 5) รายการข่าวสารสาระอาจมุ่งเน้นไปที่ความบันเทิง (infotainment) หรือตอบสนองความต้องการของผู้ใช้เวลาโหมชมมากเกินไป โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับเหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นเพียงพอ
- 6) รายการข่าวสาระขาดความเป็นมืออาชีพและไม่ถูกกำกับโดยจริยธรรมวิชาชีพ
- 7) การรายงานข่าวในช่วงเลือกตั้งไม่เปิดพื้นที่ให้กับผู้สมัครรายเล็กซึ่งไม่มีงบประมาณในการซื้อสื่อโฆษณา
- 8) รายการข่าวและสาระไม่นำเสนอมุมมองที่หลากหลาย ไม่กล้าเล่นประเด็นที่สำคัญแต่อาจสุ่มเสี่ยงต่อความนิยมของสถานี และไม่เปิดโอกาสให้คนที่มีความเห็นต่างกันมาถกเถียงกันในพื้นที่สาธารณะ

พันธหน้าที่สาธารณะในการผลิตเนื้อหาที่สร้างผลกระทบเชิงบวกให้กับสังคมถือเป็นหัวใจสำคัญที่อธิบายการมีอยู่ของสื่อสาธารณะ ดังนั้น นอกเหนือจากข้อบังคับด้านเนื้อหาที่ปรากฏใน พ.ร.บ. การประกอบกิจการ

๑ และประกาศเรื่องหลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการฯ (เช่น ต้องมีรายการข่าวสารสาระไม่ต่ำกว่า 70 เปอร์เซ็นต์) กสทช. ควรคำนึงถึงหลักเกณฑ์เพิ่มเติมในการพิจารณาให้คะแนนคุณสมบัติของผังและเนื้อหารายการ ดังนี้

- 1) ผลิตและถ่ายทอดรายการที่เปี่ยมด้วยคุณภาพสร้างสรรค์ และโดดเด่น เพื่อแจ้งข่าวสาร ให้การศึกษา และให้ความบันเทิงแก่สาธารณชน
- 2) นำเสนอรายการข่าวสารและเหตุการณ์ปัจจุบันที่ครอบคลุม สมดุล และเป็นกลางทางการเมือง โดยเปิดพื้นที่ให้ทุกฝ่ายเข้ามาแสดงความคิดเห็น รวมถึงให้ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการเป็นพลเมือง
- 3) นำเสนอรายการที่หลากหลายทั้งในแง่ของรูปแบบ กลุ่มเป้าหมาย และประเด็น
- 4) สะท้อนมุมมองอันหลากหลายของสังคม โดยคำนึงถึงความหลากหลายทางชาติพันธุ์ วัฒนธรรม และศาสนา เช่น รายการศาสนาต้องเปิดพื้นที่ให้กับทุกศาสนาเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตรายการ
- 5) เปิดให้ผู้สมัครทางการเมืองทุกฝ่ายมีโอกาสได้ใช้พื้นที่ในการนำเสนอชูนโยบายหรือแนวคิดทางการเมืองอย่างเท่าเทียม โดยเฉพาะในช่วงเลือกตั้ง
- 6) เปิดประเด็นที่ทำทนายในสังคม ซึ่งมักไม่ถูกกล่าวถึงในสื่อพาณิชย์

- 7) ถ่ายทอดรายการที่ไม่ค่อยปรากฏในสื่อพาณิชย์ โดยเฉพาะรายการการศึกษา สารคดี และรายการเด็ก
- 8) สร้างอัตลักษณ์ของชาติ ในขณะที่เดียวกันก็สะท้อนความหลากหลายทางวัฒนธรรม⁷
- 9) ติดตามและรายงานการทำงานของหน่วยงานหรือภาคส่วนที่มีความสำคัญต่อการตัดสินใจทางนโยบาย
- 10) สนับสนุนการผลิตและสร้างสรรค์รายการภายในประเทศ โดยเฉพาะผู้ผลิตอิสระรายเล็ก
- 11) นำเสนอเนื้อหาโดยเอื้อต่อการเข้าถึงของผู้มีปัญหาในการได้ยื่นหรือการรับชม

แน่นอนว่า การพิจารณาคุณสมบัติจากผังและข้อเสนอด้านเนื้อหา รายการมีข้อจกค้อย่างมาก เพราะข้อเสนอเหล่านั้นอาจไม่ถูกแปลงให้กลายเป็นตัวผลผลิตอย่างแท้จริง กสทช. จึงต้องใส่ข้อเสนอเกี่ยวกับผังและเนื้อหา รายการเข้าไปในเงื่อนไขใบอนุญาต สร้างกลไกตรวจสอบและรับเรื่องร้องเรียนที่มีประสิทธิภาพ และใช้มาตรการลงโทษหลากหลายระดับในกรณีที่ว่าผลผลิตด้านเนื้อหาผิดแผกไปจากข้อเสนอที่ได้ให้ไว้ตอนยื่นประกวดคุณสมบัติ

⁷ รายการที่สร้างอัตลักษณ์ของชาติหมายถึงรายการที่สร้างความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชาติหรือสร้างตัวตนร่วม แต่ไม่ใช่การขีดเขี่ยคณาวิคิดหรืออัตลักษณ์ทางการเมืองเฉพาะกลุ่มจนเกินไป โดยละเลยความหลากหลายในชาติ

- ข้อเสนอในการกำกับดูแล

นอกเหนือจากการออกหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็น
สาธารณะที่ชัดเจนและโปร่งใสแล้ว รวมถึงออกแบบกระบวนการพิจารณา
ที่ช่วยเพิ่มความโปร่งใส อาทิเช่น การแต่งตั้งอนุกรรมการที่ประกอบด้วย
ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกมาช่วยในการพิจารณาคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่
กำหนด หรือการกำหนดให้มีการเปิดเผยผลคะแนนการพิจารณาคุณสมบัติ
และเหตุผลอย่างละเอียดของ กสทช. ทุกคนต่อสาธารณชน ฯลฯ กสทช. ยัง
จำเป็นต้องหาหน้ที่อีกหาหนึ่งที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการ
จัดสรรคลื่นความถี่ นั่นคือการกำกับดูแล ไม่เช่นนั้นข้อเสนอของผู้รับ
ใบอนุญาตที่ถูกบรรจุอยู่ในเงื่อนไขใบอนุญาตก็ยากที่จะถูกนำไปใช้ในการ
ปฏิบัติจริง หน้าที่กำกับดูแลของ กสทช. ควรครอบคลุมหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ภายหลังการพิจารณาข้อเสนอการประกวดคุณสมบัติของผู้ขอ
ใบอนุญาตแล้ว กสทช. ต้องใส่ข้อเสนอเหล่านั้นลงไปใน
เงื่อนไขใบอนุญาตด้วย เพื่อใช้บังคับหรือมีมาตรการที่
เหมาะสมในกรณีที่ไม่มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ได้เสนอมา
2. กสทช. ควรพิจารณาให้ใบอนุญาตการประกอบกิจการ
สาธารณะครั้งแรกไม่นานเกินไป เช่น ไม่เกิน 4 ปี หรือ
กำหนดให้มีช่วงทดลองในช่วง 1 ปีแรก เพื่อ กสทช. จะได้มี
โอกาสในการตรวจสอบการทำงานของผู้รับใบอนุญาตว่าได้
ปฏิบัติตามข้อเสนอที่ได้ทำไว้ในตอนยื่นประกวดคุณสมบัติ
หรือไม่ หากผู้รับใบอนุญาตได้ส่งต่อเป้าหมายสาธารณะที่ได้

- เสนอไว้ กสทช. ก็สามารถทำการต่ออายุใบอนุญาตออกไปได้ หากไม่ ทาง กสทช. ก็อาจพิจารณาไม่ต่ออายุใบอนุญาต
3. กสทช. ควรมีมาตรการในการลงโทษหลากหลายระดับและเหมาะสมกับการละเมิดกฎระเบียบของ กสทช. และการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขใบอนุญาต โดยมาตรการลงโทษควรมีตั้งแต่
- 1) การเตือนและขอให้มีการแก้ไข
 - 2) การปรับ
 - 3) การระงับการถ่ายทอดรายการชั่วคราว
 - 4) การระงับการออกอากาศของสถานีชั่วคราว และ
 - 5) การเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งการใช้บทลงโทษดังกล่าวควรมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป
4. กสทช. ควรสร้างกลไกการรับเรื่องร้องเรียนที่มีประสิทธิภาพในการกำกับดูแล โดยใช้ทั้งกลไกการกำกับดูแลตนเอง กลไกการกำกับดูแลร่วม และกลไกการกำกับดูแลของ กสทช. อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ
5. กสทช. ควรจัดทำรายงานการประเมินผลการดำเนินงานและการส่งต่อเป้าหมายสาธารณะของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการสาธารณะในทุกปี เพื่อตรวจสอบว่าได้ปฏิบัติตามข้อเสนอในการประกวดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ต่างๆ ของ กสทช. มากน้อยเพียงใด ซึ่งถือเป็นการสร้างระบบตรวจสอบการดำเนินงานของสื่อสาธารณะเชิงรุก ดังเช่นที่องค์กรกำกับดูแลในสหราชอาณาจักร Ofcom จัดทำ Public Service Broadcasting Annual Report ทุกปี⁸

⁸ Ofcom ได้ตรวจสอบเป้าหมายสาธารณะไว้ 4 ข้อ คือ 1) ให้ข้อมูลข่าวสารเพื่อให้เกิดความเข้าใจสิ่งที่เกิดขึ้นในโลกผ่านรายการข่าวและรายการวิเคราะห์เหตุการณ์ปัจจุบัน 2) สร้างองค์

บทสรุป

กระบวนการให้ใบอนุญาตที่วีดิจิตอลมีความสำคัญต่อการปฏิรูปสื่อโทรทัศน์ ไม่เพียงแต่เป็นการเปลี่ยนผ่านทางเทคโนโลยี แต่รวมถึงโอกาสปรับโครงสร้างความเป็นเจ้าของให้หลุดพ้นจากอำนาจผูกขาดของทุนและรัฐเพียงไม่กี่ราย เพื่อสร้างความหลากหลาย ความเป็นอิสระ และประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง

การออกหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดว่าผู้รับใบอนุญาตจะประกอบกิจการเพื่อสาธารณะโดยไม่เป็นเครื่องมือของรัฐ และการแสดงให้เห็นความมุ่งมั่นของ กสทช. ในการทำหน้าที่กำกับดูแลให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง ถือเป็นกระบวนการสำคัญในการปฏิรูปสื่อตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย การให้ใบอนุญาตโดยขาดหลักเกณฑ์ที่พิสูจน์ “เป้าหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ” ย่อมสะท้อนถึงความไม่โปร่งใสและความไม่จริงจังของ กสทช. ในการทำหน้าที่ของตนเพื่อปฏิรูปสื่อ ซึ่งซ้ำร้ายอาจซ้ำเติมสภาพการณ์ที่รัฐถือครองอำนาจสื่อดังที่เป็นอยู่

ถ้าหากเป็นเช่นนั้นจริง กสทช. คงต้องตอบคำถามกับสังคมให้ได้ว่า เหตุใดจึงไม่ทำหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายและสังคมคาดหวัง รวมถึงการเปลี่ยนแปลงหน้าที่นั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของใครกัน

ความรู้และกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ในหัวข้อต่างๆ ทั้งในระบบและนอกระบบ 3) สะท้อนอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของสหราชอาณาจักร รวมถึงสร้างประสบการณ์ร่วมกับคนในชาติผ่านการรายงานเหตุการณ์สำคัญระดับชาติ และ 4) นำเสนอมุมมองที่หลากหลายและเป็นทางเลือก รวมถึงตรวจสอบลักษณะสำคัญ 6 ประการของรายการในสื่อสาธารณะ คือ 1) มีคุณภาพสูง 2) มีความดั้งเดิม (original) 3) มีนวัตกรรม 4) มีความท้าทาย ช่วยกระตุ้นให้ผู้ชมได้คิดตาม 5) ดึงการมีส่วนร่วม และ 6) หาผู้ได้ทั่วไป

ขยายระยะเวลาคลื่นเคลื่อนที่ 1800 MHz: เพื่อผู้บริโภคหรือเพื่อใคร?

วราพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง

คลื่นความถี่ในย่าน 1800 MHz ซึ่งบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (กสท) ให้สัมปทานกับบริษัท โทรูมพ์ จำกัด (โทรูมพ์) และบริษัท ดิจิตอล โฟน จำกัด (ดีพีซี) กำลังจะสิ้นสุดอายุสัมปทานลงในวันที่ 15 กันยายน 2556 นี้ถือเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่คลื่นความถี่สำหรับการประกอบกิจการโทรคมนาคมซึ่งเคยให้ผ่านระบบสัมปทานโดยหน่วยงานของรัฐ จะถูกนำกลับมาสู่มือสาธารณะเพื่อจัดสรรใหม่โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) โดยมีคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม (กทค.) เป็นผู้รับผิดชอบ ดังนั้น ภารกิจในการนำคลื่นกลับมาจัดสรรใหม่เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านจากระบบสัมปทานไปสู่ระบบใบอนุญาตผ่านวิธีการประมูลจึงถือเป็นบทพิสูจน์ถึงความสามารถและ “ความตั้งใจ” ครั้งสำคัญและครั้งแรก⁹ ของ กทค. ซึ่งมีความท้าทายหลายประการ อาทิเช่น การจัดประมูลให้สอดคล้องกับช่วงเวลาในการเปลี่ยนผ่าน การประชาสัมพันธ์ให้ผู้ให้บริการทราบถึงการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น การคุ้มครองผู้บริโภคให้สามารถใช้บริการได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่เกิดเหตุการณ์ “ซิมดับ” และที่สำคัญที่สุดคือ การนำคลื่นคืนจากผู้ที่เคยได้รับผลประโยชน์จากการใช้คลื่นเก่า ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของคลื่นเดิมอย่าง กสท และผู้รับสัมปทานปัจจุบันที่มีฐานลูกค้าจำนวนมากอย่างโทรูมพ์ ซึ่งย่อมไม่ต้องการสูญเสียฐานลูกค้านี้ไป

⁹ กรณีประมูลคลื่น 2.1 GHz เพื่อให้บริการ 3G เป็นการจัดสรรคลื่นใหม่ที่ไม่มีการเรียกคืนคลื่นความถี่

อย่างไรก็ดี กทค. จะล้มเหลวในการดำเนินการให้การเปลี่ยนผ่านจากคลื่นคลื่น 1800 MHz เป็นไปอย่างรวดเร็วและถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งที่หน้าที่ดังกล่าวถือเป็นภารกิจสำคัญที่ควรตระหนักผู้ตั้งแต่เข้ามาทำหน้าที่ในปลายปี 2554 หรืออย่างน้อยก็ตั้งแต่แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2555 ซึ่งทำให้ กทค. มีเวลาเตรียมตัวเกือบ 18 เดือนก่อนสิ้นอายุสัมปทานคลื่น 1800 MHz และน่าจะเพียงพอสำหรับการประชาสัมพันธ์ การโอนย้ายผู้ใช้บริการ และการจัดประมูลล่วงหน้า ทว่า กทค. กลับไม่เร่งดำเนินการใดๆ จนกระทั่งเข้าสู่ไตรมาสที่ 2 ของปี 2556 ซึ่งทำให้ กทค. อ้างว่าไม่สามารถจัดประมูลคลื่นความถี่ได้ทันเวลา และในที่สุดก็ประกาศขยายระยะเวลาคลื่นความถี่ให้กับผู้ให้บริการ โดยอ้างว่าเป็นมาตรการเยียวยาผู้ใช้บริการให้สามารถใช้บริการได้อย่างต่อเนื่อง มาตรการดังกล่าวถูกตั้งคำถามถึงฐานอำนาจทางกฎหมายในการขยายระยะเวลาคลื่นคลื่นของ กทค. และถูกวิจารณ์ว่าเป็นมาตรการ “เยียวยาผู้บริโภค” หรือ “เยียวยาผู้ประกอบการ” กันแน่¹⁰

รายงานฉบับนี้มุ่งตอบคำถามสำคัญเกี่ยวกับการตัดสินใจขยายระยะเวลาการคลื่นคลื่นของ กทค. นั่นคือ กทค. ใช้ฐานอำนาจทางกฎหมายใดในการขยายระยะเวลาการคลื่นคลื่นออกไป? กทค. มีเหตุจำเป็นอะไรที่ไม่สามารถดำเนินการให้เกิดการประมูลได้ทันจนเป็นเหตุให้ต้องขยายระยะเวลา? การขยายเวลาเป็นการเยียวยาผู้บริโภคหรือผู้ประกอบการมากกว่ากัน? ใครได้ประโยชน์จากการขยายเวลาคลื่นคลื่นออกไป และใครเสียประโยชน์หาก กทค. สามารถดำเนินการได้ทันอย่างที่ควรเป็น? กทค.

¹⁰ ดูเพิ่มเติมได้ที่ http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1371183537

ยังมีทางเลือกอื่นในการเยียวยาผู้บริโภคนอกเหนือจากการขยายระยะเวลาคืนคลื่น ซึ่งทำลายเจตนารมณ์ในการเปลี่ยนผ่านไปสู่อะบบใบอนุญาตในกฎหมายหรือไม่?

ความเป็นมา

บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ได้รับการจัดสรรคลื่นความถี่ 1800 MHz จากคณะกรรมการประสานงานการจัดและบริหารความถี่วิทยุแห่งชาติ (กบถ.) กรมไปรษณีย์โทรเลข ได้ทำสัญญาสัมปทานกับบริษัทเอกชนสามราย คือ บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (ดีแทค) ทรูมูฟ และดีพีซี โดยมีรายละเอียดและระยะเวลาสิ้นสุดตามตารางที่ 1 ทั้งนี้ สัญญาสัมปทานดังกล่าวมีลักษณะที่เรียกว่า สร้าง-โอน-ให้บริการ (Build-Transfer-Operate) กล่าวคือ บริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทานมีหน้าที่จัดหาโครงข่ายและอุปกรณ์ทั้งหมด และต้องโอนกรรมสิทธิ์ทั้งหมดให้กับ กสท ภายหลังจากสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน ดังนั้น ในกรณีของทรูมูฟและดีพีซี เมื่อสิ้นสุดสัญญาสัมปทานในวันที่ 15 กันยายน 2556 บริษัททั้งสองต้องคืนโครงข่ายและอุปกรณ์กลับไปให้ กสท บริหารจัดการ

ตารางที่ 1 : ตารางแสดงความถี่ที่มีการทำสัญญาสัมปทานเพื่อให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในระบบ 1800

คลื่นความถี่จัดสรร				ปริมาณคลื่น ที่ถือ (MHz)	ระบบ มาตรฐาน	ผู้รับอนุญาต ให้ใช้คลื่น	ผู้ให้บริการ (สัมปทาน)	ระยะเวลา	สิ้นอายุ สัมปทาน
ความถี่ส่ง (MHz)	ความถี่รับ (MHz)								
1710	1722.6	1805	1817.6	12.6	PCN 1800	กสท	ทรูมูฟ	17 ปี	15 ก.ย. 56
1722.6	1747.9	1817.6	1842.9	25.3	PCN 1800	กสท	ดีแทค	27 ปี	15 ก.ย. 61
1747.9	1760.5	1842.9	1855.5	12.6	PCN 1800	กสท	ดีพีซี	16 ปี	15 ก.ย. 56
1760.5	1785	1855.5	1880	24.5	PCN 1800	กสท	ดีแทค	27 ปี	15 ก.ย. 61

ที่มา: สำนักงาน กสทช.

ในส่วนของคลื่นความถี่ที่เคยจัดสรรผ่านหน่วยงานรัฐในอดีตนั้น มาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งส่งต่อเจตนารมณ์มายังมาตรา 47 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดว่าคลื่นความถี่เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ และให้มีองค์กรอิสระของรัฐ คือ กสทช. ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน และเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านจากระบบสัมปทานไปสู่ระบบใบอนุญาต ซึ่งเป็นระบบที่โปร่งใสและช่วยส่งเสริมการแข่งขันที่เสรีเป็นธรรมมากกว่า ด้วยเจตนารมณ์ดังกล่าว ภายหลังจากมีการออกพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 (พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ) รัฐจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนสถานะของการสื่อสารแห่งประเทศไทย (บริษัท กสท จำกัด) จากผู้ให้สิทธิและกำกับดูแลการใช้คลื่นมาเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมรายหนึ่ง (เหมือนบริษัทเอกชน)

นอกจากนั้น มาตรา 80 ใน พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ ได้คุ้มครองให้ผู้ได้รับใบอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา มีสิทธิประกอบกิจการโทรคมนาคมตามขอบเขตและสิทธิที่มีอยู่เดิม จนกว่าการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาดังกล่าวจะสิ้นสุดลง ส่วนมาตรา 84 พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 (พ.ร.บ. องค์กรฯ) ได้ให้อำนาจ กสทช. ในการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการให้ผู้ได้รับจัดสรรคลื่นความถี่หรือใช้คลื่นความถี่คืนคลื่นเพื่อนำไปจัดสรรใหม่ ซึ่ง กสทช. ได้ใช้อำนาจนั้นในแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ข้อ 8.2.1 ซึ่งกำหนด

ว่า “ในกรณีส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐที่นำคลื่นความถี่ไปให้ผู้อื่นประกอบกิจการโดยการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผ่านการตรวจสอบโดย กสทช. แล้ว ให้คลื่นความถี่เมื่อสิ้นสุดอายุการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้น”

เมื่อพิจารณาข้อกฎหมายต่างๆ ร่วมกับมาตรา 45 ซึ่งกำหนดว่า ผู้ใดประสงค์จะใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการ โทรคมนาคมต้องได้รับใบอนุญาตโดยวิธีการประมูลคลื่นความถี่เท่านั้น เราจะเห็นว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นมุ่งหมายให้เกิดการเปลี่ยนผ่านจากระบบสัมปทานที่หน่วยงานรัฐเป็นเจ้าของและจัดสรรให้ออกชน ไปสู่ระบบใบอนุญาตที่คลื่นความถี่เป็นสมบัติสาธารณะและจัดสรรโดย กสทช. ด้วยวิธีการประมูล ดังนั้นในกรณีคลื่น 1800 MHz ที่กำลังหมดสัมปทาน กสทช. จึงต้องนำคลื่นกลับมาจาก กสท และเตรียมตัวเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทั้งการจัดประมูล การประชาสัมพันธ์ และการหาแนวทางลดผลกระทบของผู้บริโภค

การขยายระยะเวลาคลื่นหลังสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน: ปัญหาข้อกฎหมายและการละเลยหน้าที่ของ กทล.

หลังจากพิจารณาว่าไม่สามารถดำเนินการให้เกิดการประมูลก่อนวันสิ้นสุดสัมปทานคลื่น 1800 MHz และมีการอ้างถึงความจำเป็นในการดำเนินการให้ผู้ให้บริการบนคลื่นดังกล่าวสามารถใช้งานได้ต่อเนื่องหลังสิ้นสุดอายุสัมปทาน (ดูจำนวนผู้ให้บริการบนคลื่น 1800 MHz ที่หมดอายุสัมปทานวันที่ 15 กันยายน 2556 ใต้ที่ตารางที่ 2) หรือที่เรียกกันว่า หลีกเลียขงกรณี “ซิมดับ” กทล. ตัดสินใจใช้มาตรการขยายระยะเวลาการคลื่น

คลื่นออกไป ด้วยการออก (ร่าง) ประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการคุ้มครอง
 ผู้ใช้บริการในกรณีสิ้นสุดการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาการให้บริการ
 โทรศัพท์เคลื่อนที่ พ.ศ. (ประกาศคุ้มครองผู้ใช้บริการฯ) ซึ่งมีข้อหนึ่ง
 กำหนดว่า “เมื่อสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเสียหาย
 ของผู้ใช้บริการที่ยังไม่อาจโอนย้ายไปยังผู้ให้บริการรายอื่นได้และเป็นการ
 คุ้มครองผู้ใช้บริการให้สามารถใช้บริการอย่างต่อเนื่อง ให้ผู้ให้บริการมี
 หน้าที่ให้บริการต่อไปเป็นการชั่วคราว”

ตารางที่ 2 : จำนวนผู้ใช้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่

คลื่น 1800 MHz	ทรูมูฟ	ดีพีซี	ดีแทค
จ ำ น ว น ผู้ ใ ช้ บ ริ ก าร ท ั้ง ห ม ด	17,748,727	94,300	23,857,685
ระ บ บ เติ ม เ จี น (pre-paid)	17,021,123	-	21,271,447
ระ บ บ ร าย เ คี อ น (post-paid)	727,604	94,300	2,586,238

ที่มา: สำนักงาน กสทช.

(ร่าง) ประกาศดังกล่าวถูกตั้งคำถามหลัก 3 ประการ¹ คือ หนึ่ง กทค. ใช้ฐานอำนาจทางกฎหมายข้อใดในการออกประกาศ และการกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่? สอง เหตุใด กทค. จึงไม่สามารถดำเนินการให้เกิดการประมูลล่วงหน้าก่อนหมดอายุสัมปทานได้ จนเป็นเหตุให้ต้องขยายระยะเวลาการคืนคลื่นออกไป? และสาม กทค. ไม่มีทางเลือกอื่นในการเยียวยาผู้บริโภครายจากรณี “ซิมดับ” จริงหรือไม่ หรือประกาศดังกล่าวมุ่งเยียวยาผู้ประกอบการบางรายมากกว่าผู้บริโภค?

- **ข้อโต้แย้งทางกฎหมายกรณีการขยายระยะเวลาคืนคลื่น**

กทค. ตัดสินใจขยายระยะเวลาการใช้คลื่นความถี่ 1800 MHz โดยอ้างอำนาจทางกฎหมายดังนี้

- มาตรา 47 วรรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่กำหนดให้การดำเนินการของ กสทช. ต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
- มาตรา 20 แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ ที่บัญญัติให้ผู้รับใบอนุญาตจะพักหรือหยุดการให้บริการไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่

¹ ปัญหาอีกประการของ (ร่าง) ประกาศ กสทช. เรื่องมาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการในกรณีสิ้นสุดการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาให้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่ พ.ศ. คือการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวในทุกกรณี ซึ่งจะครอบคลุมไปถึงกรณีการหมดอายุสัมปทานของเอไอเอสในปี 2558 และดีแทคในปี 2661 ด้วย ดังนั้น ประการนี้อาจถูกใช้เพื่อขยายระยะเวลาคืนคลื่นออกไปอีกในกรณีที่ กสทช. ไม่สามารถดำเนินการให้มีการประมูลได้ทันเวลาและยังผู้ใช้บริการคงค้างอยู่ในระบบ ส่งผลให้กระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบใบอนุญาตล่าช้าออกไปเรื่อยๆ

บางส่วนไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจาก กสทช. ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ กสทช. กำหนด

- มาตรา 27 (4) (6) (13) แห่ง พ.ร.บ. องค์กรฯ ให้อำนาจ กสทช. ในการพิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการอนุญาต เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับบริการที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ รวดเร็วถูกต้องและเป็นธรรม
- มาตรา 84 แห่ง พ.ร.บ. องค์กรฯ ประกอบกับมาตรา 83 ที่ให้ กสทช. กำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการให้ผู้ใช้ได้รับจัดสรรคลื่น ความถี่หรือใช้คลื่นความถี่คืนเพื่อนำไปจัดสรรใหม่

นอกจากนั้น กทค. อ้างว่าการอนุญาตให้ผู้ใช้ให้บริการให้บริการ หลังสิ้นสัญญาสัมปทานไม่ถือเป็นการขยายระยะเวลาสัมปทาน และไม่ได้ เป็นการให้ใบอนุญาตโดยวิธีการประมุขตามมาตรา 45 แห่ง พ.ร.บ. องค์กรฯ ด้วยเหตุผลว่าเป็นการใช้อำนาจของ กทค. ในการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครอง ผู้บริโภคให้สามารถใช้บริการได้ต่อเนื่อง หาใช่ “ความประสงค์” ของผู้ ให้บริการเอง (กล่าวคือบริษัทเอกชนมิได้ประสงค์จะประกอบกิจการ แต่ กทค. นำคลื่นไปให้บริษัทเอกชนใช้เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค) จึงไม่เข้าข่าย มาตรา 45

ข้ออ้างทางกฎหมายของ กทค. ดังกล่าว สามารถโต้เถียงได้ ดังต่อไปนี้

- มาตรา 47 กำหนดว่าคลื่นความถี่ถือเป็นทรัพยากรสื่อสารของ ชาติ ดังนั้น กสทช. จึงเป็นเพียงองค์กรตัวแทนประชาชนที่ทำ

หน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ ภาษีเจ้าของ การดำเนินการของ กสทช. จึงต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและ กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่าง พ.ร.บ. องค์กรฯ และ พ.ร.บ. การ ประกอบกิจการฯ การตีความว่าการยึดระยะเวลาการใช้งาน คลื่นความถี่เป็นการทำเพื่อ “ประโยชน์สูงสุดของประชาชน” ตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่คำนึงถึงกฎหมายเฉพาะอื่นๆ ที่ เกี่ยวข้องย่อมทำไม่ได้ นอกจากนั้น หากมีการใช้ข้ออ้าง “ประโยชน์สูงสุดของประชาชน” แบบตามใจชอบเช่นนี้ ย่อม ทำให้การเปลี่ยนผ่านจากระบบสัมปทานไปสู่ระบบใบอนุญาต ต้องล่าช้าออกไปตลอด ซึ่งขัดกับหลักการส่งเสริมการแข่งขัน เสรีเป็นธรรม ซึ่งเป็น “ประโยชน์สูงสุดของประชาชน” ที่ระบุ ไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน

- มาตรา 20 แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ ไม่ได้ครอบคลุม ถึงกรณีการหมดอายุสัมปทาน แต่หมายถึงการดำเนินการของผู้ ให้บริการในระหว่างช่วงอายุของใบอนุญาตที่จะพักหรือหยุด ให้บริการตามอำเภอใจมิได้ ไม่เช่นนั้นคงไม่สามารถนำคลื่น กลับมาจัดสรรใหม่ได้ในทุกกรณี (ไม่ว่าในระบบสัมปทาน หรือใบอนุญาต) นอกจากนั้นก็ยังมีกรณีที่ กทค. มีคำสั่ง เห็นชอบให้มีการยกเลิกการให้บริการ โทรคมนาคม² ซึ่ง สะท้อนให้เห็น “ความไม่คงเส้นคงวา” ในการตัดสินใจเชิง นโยบายของ กทค.

² รายงานการประชุมคณะกรรมการกิจการ โทรคมนาคม ครั้งที่ 8/2555 และครั้งที่ 10/2555

- มาตรา 27 แห่ง พ.ร.บ. องค์กรฯ ให้อำนาจ กสทช. ในการพิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลคลื่นที่ขอด้วยกฎหมายเท่านั้น และไม่ขัดกับกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ กทค. ต้องพิสูจน์ให้ได้ก่อนว่าการขยายระยะเวลาคลื่นคลื่นสามารถทำได้ ตามกฎหมายก่อนที่จะใช้อำนาจในมาตรา 27 ในการพิจารณาอนุญาตและกำกับดูแล
- การอ้างมาตรา 83 และ 84 แห่ง พ.ร.บ. องค์กรฯ ถือเป็นความย้อนแย้งอย่างชัดเจน เนื่องจาก กสทช. ได้ใช้อำนาจในมาตรานี้ กำหนดไว้ในแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ข้อ 8.2.1 แล้วว่า คลื่นความถี่ทั้งหมดอายุสัมปทานต้องคืนมาให้ กสทช. จัดสรรใหม่ ดังนั้น กทค. จึงไม่มีสิทธิอ้างมาตราดังกล่าวเพื่อขยายระยะเวลาการใช้ให้กับ กสทช. เพราะจะขัดกับแผนแม่บทฯ (ยกเว้นแต่จะมีการแก้แผนแม่บทฯ เป็นกรณีเฉพาะ ซึ่ง กทค. ย่อมต้องตอบคำถามกับสังคมว่าทำไปเพื่อประโยชน์ของใคร) นอกจากนั้น กทค. ก็ไม่มีสิทธิให้ผู้รับสัมปทานอย่างทรูมูฟและดีพีซีใช้คลื่นต่อไป เพราะมาตรา 80 ของ พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ คู่ครองผู้ได้รับสัมปทานให้ใช้คลื่นต่อไปได้จนกว่าสัมปทานจะสิ้นสุดลงเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ กทค. จึงไม่มีฐานอำนาจทางกฎหมายในการให้ผู้ให้บริการรายเดิมใช้คลื่นต่อไป
- แม้จะอ้างว่าการยืดระยะเวลาใช้คลื่นความถี่ไม่ใช่ “ความประสงค์” ในการประกอบกิจการของผู้ให้บริการตามมาตรา 45 แห่ง พ.ร.บ. องค์กรฯ แต่ กทค. ก็ไม่มีฐานอำนาจใดๆ จะทำ

เช่นนั้นได้โดยไม่ขัดกับกฎหมายบางข้อ การฝ่าฝืนอนุญาตให้ผู้ใช้ให้บริการรายเดิมอย่างทรูมูฟหรือดีทีซี หรือผู้ให้สัมทานอย่าง กสท ใช้อื่นประกอบกิจการต่อไป ถือเป็นความผิดตามมาตรา 79 แห่ง พ.ร.บ. องค์กรฯ ซึ่งวางโทษอาญา กับ กสทท. ที่ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ฉบับดังกล่าว

นอกจากนั้น ในกรณีที่ กทค. คิดปัญหาข้อกฎหมายใดๆ [ซึ่ง กระทั่งคณะอนุกรรมการเตรียมความพร้อมสำหรับการบริหารคลื่นความถี่ วิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ 1800 (คณะอนุกรรมการเตรียมความพร้อมฯ) ซึ่งเป็นผู้เสนอแนวทางการขยายระยะเวลาเพื่อป้องกันซิมดับ ก็เห็นว่าอาจ คิดปัญหาทางข้อกฎหมาย] กทค. ก็ควรส่งเรื่องให้กับคณะอนุกรรมการที่ ปรึกษาด้านกฎหมาย กสทท. ให้ความเห็น ทว่า กทค. กลับหลีกเลี่ยงที่จะทำเช่นนั้นและยืนยันว่าไม่มีปัญหาข้อกฎหมายใดๆ ซึ่งอาจเป็นเพราะ คณะอนุกรรมการด้านกฎหมายฯ ชุดดังกล่าวเคยมีมติในกรณีที่คล้ายกันของ คลื่น 800 MHz ว่า:

"สำหรับกรณีการพิจารณาขยายระยะเวลาในการใช้งาน คลื่นความถี่ย่าน 800 MHz นั้น เห็นว่า แม้ข้อกำหนดในเรื่องใจ การอนุญาตให้ประกอบกิจการโทรคมนาคมจะกำหนดให้ กทท. หรือ กสทท. สามารถพิจารณาขยายระยะเวลาในการใช้งานคลื่น ความถี่ได้ต่อไปก็ตาม หากแต่โดยที่พระราชบัญญัติองค์กร จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.

2553บัญญัติให้การจัดสรรคลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการโทรคมนาคม จะต้องกระทำโดยวิธีการประมูลเท่านั้น ประกอบกับแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่มีได้กำหนดให้ กสทช. สามารถพิจารณาขยายระยะเวลาในการใช้งานคลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการโทรคมนาคมได้ อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงนโยบายที่จะไม่พิจารณาขยายระยะเวลาในการใช้งานคลื่นความถี่ ดังนั้น เมื่อระยะเวลาในการใช้งานคลื่นความถี่ย่าน 800 MHz ของบริษัทฯ สิ้นสุดลง ประกอบกับได้มีการตราและใช้บังคับพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 แล้ว ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้งานคลื่นความถี่เพื่อการประกอบกิจการโทรคมนาคมไว้ให้กระทำได้ด้วยวิธีการประมูลเท่านั้น กรณีนี้จึงไม่อาจที่จะพิจารณาขยายระยะเวลาในการใช้งานคลื่นความถี่ได้"

- **ความล่าช้าในการจัดประมูล: ความบกพร่องโดยสุจริต?**

การนำคลื่นความถี่ที่เคขอยู่ในมือของหน่วยงานรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการใช้เองหรือให้สัมปทานกับบริษัทเอกชน กลับมาจัดสรรใหม่โดยวิธีการประมูล ถือเป็นภารกิจหลักของ กสทช. ที่คณะกรรมการ กสทช. ที่ได้รับเลือกเข้ามาดำรงตำแหน่งควรต้องตระหนักรู้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ หลังจากที่แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2555 กทค. ยอมรับแน่ชัดว่าต้องจัดประมูลคลื่นความถี่ 1800 MHz ให้แล้วเสร็จก่อนสิ้นสัญญาสัมปทาน ทั้งนี้

ประธาน กทค. ดร.เศรษฐพงศ์ มะลิสุวรรณ เองก็ได้ออกมาให้สัมภาษณ์ ตั้งแต่เดือนเมษายน 2555 ว่า

“ส่วน 4G คลื่นความถี่ 1800 MHz ซึ่งขณะนี้คลื่นความถี่ 1800 ดังกล่าวยังใช้ในช่วง 2.5G อยู่ ผู้ให้บริการก็จะต้องคืนคลื่นความถี่นั้น เพื่อไปประมูลใหม่ หลังเดือนกันยายนปี 2556 จะมีรายใหม่มารับช่วงในคลื่นความถี่นั้น รวมทั้งปรับเทคโนโลยีคลื่นความถี่ 1800MHz จาก 2G ขึ้นมาเป็น 4G ตามลำดับขั้นตอน ซึ่งรายละเอียดนั้นจะมีคณะทำงาน 4G ด้วย ซึ่งคาดว่าภายใน พฤษภาคมนี้ (ปี 2555) จะเห็นความชัดเจนและให้รายละเอียดแก่ผู้ให้บริการและประชาชนทั่วไปที่สนใจได้”³

หาก กทค. ดำเนินการได้จริงอย่างที่ประกาศไว้ ภายในกรอบระยะเวลากว่า 18 เดือนก่อนถึงกำหนดสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน ภารกิจการเปลี่ยนผ่านจากระบบสัมปทานไปสู่ระบบใบอนุญาตครั้งแรกก็น่าจะทำได้ โดยไร้ปัญหา โดย กทค. สามารถ 1) จัดตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเตรียมความพร้อมสำหรับการประมูล การประชาสัมพันธ์ และการหามาตรการคุ้มครองผู้บริโภคจากกระบวนการเปลี่ยนผ่าน ได้ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2555 2) เริ่มประชาสัมพันธ์ให้กับสาธารณะและขอความร่วมมือกับผู้ให้บริการอย่างทรวูฟและดีพีซีให้แจ้งกับลูกค้าถึงถึงวันสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน 3) ขยายขีดความสามารถในการให้บริการคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Mobile Number Portability หรือการย้ายค่ายเบอร์

³ ดูเพิ่มเติมได้ที่ <http://it-new-o-o.blogspot.com/2012/10/3g-4g.html>

เดิม) เพื่อรองรับผู้ใช้บริการบนคลื่น 1800 MHz ที่ประสงค์จะโอนย้ายค่าใช้ได้มากขึ้น รวมถึงสร้างช่องทางการแจ้งความประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกมากขึ้น (เช่น ผ่าน SMS เว็บไซต์ ฯลฯ) 4) จัดการประมูลเพื่อหาผู้รับใบอนุญาตรายใหม่ให้ได้ก่อนวันสิ้นสุดสัมปทานประมาณ 6 เดือน เพื่อให้ผู้ชนะการประมูลมีเวลาเตรียมพร้อมสำหรับการให้บริการ (เช่น ติดต่อเช่าโครงข่ายและอุปกรณ์จากบริษัท กสท. ที่จะเป็นผู้รับโอนต่อจากผู้ให้บริการหมุดอายุสัมปทาน) และสามารถรองรับผู้ใช้บริการที่ยังคงค้างอยู่ในระบบให้สามารถใช้บริการได้อย่างต่อเนื่องทันทีหลังสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน

ตารางที่ 3 ด้านล่างคือตารางสรุปกรอบเวลาซึ่งเทียบเคียงกับกรอบเวลาที่ กทค. ประกาศว่าจะจัดให้เกิดการประมูลแล้วเสร็จภายใน 13 เดือน ซึ่งหาก กทค. เริ่มกระบวนการเตรียมความพร้อมตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2555 หลังจากแผนแม่บทฯ ถูกประกาศในราชกิจจานุเบกษาในต้นเดือนเมษายน 2555 กทค. ก็น่าจะสามารถจัดประมูลได้ทันเดือนพฤษภาคม 2556 หรือก่อนสิ้นสุดอายุสัมปทานอย่างน้อยเกือบ 5 เดือน

ทว่าการณ์กลับไม่เป็นเช่นนั้น แทนที่ กทค. จะเร่งดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าว และจัดให้มีการประมูลล่วงหน้าตามที่ควรจะเป็น กทค. กลับปล่อยเวลาให้ล่วงเลยผ่านไปโดยไม่มีการจัดตั้งคณะทำงานมารับผิดชอบงานที่เกี่ยวข้องจนถึงไตรมาสที่ 2 ของปี 2556⁴

⁴ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการเกี่ยวกับการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ 1800 วันที่ 19 เม.ย. 56 คณะทำงานกำหนดมาตรการการเตรียมผลกระทบอันเกิดจากการสิ้นสุด สัญญาสัมปทานการใช้คลื่น 1800 วันที่ 19 เม.ย. 56 คณะทำงานมีส่วนร่วมและสร้างความเข้าใจแนวทางการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ 1800 วันที่ 19 เม.ย. 56 และคณะทำงานศึกษาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ 1800 วันที่ 15 พ.ค. 56

(ยกเว้นคณะกรรมการเตรียมความพร้อมฯ ซึ่งแต่งตั้งเมื่อ 14 สิงหาคม 2555 และมีข้อเสนอออกมาเป็นรายงานในช่วงปลายเดือนมกราคม 2556 แต่ก็เป็นเพียงข้อเสนอแนะในเชิงหลักการเบื้องต้นว่า กทค. ควรต้องเร่งทำอะไร) ซึ่งทำให้ กทค. เหลือเวลาน้อยกว่า 6 เดือนในการเตรียมตัวก่อนสิ้นอายุสัมปทาน จนนำไปสู่การใช้แนวทางขยายระยะเวลาการให้บริการชั่วคราว คำถามคือ การไม่ดำเนินการให้บรรลugarกิจที่ควรทำดังกล่าวสามารถบอกว่าเป็น “ความบกพร่องโดยสุจริต” ได้หรือไม่?

ตารางที่ 3 : กรอบเวลาที่ กทล. สามารถจัดการประมูลคลื่น 1800 MHz ให้แล้วเสร็จ หากดำเนินการตั้งแต่หลังมีการประกาศแผนแม่บทในราชกิจจานุเบกษา

	เมษายน-ธันวาคม 2555							มกราคม-เมษายน 2556						
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	
1. จ้างที่ปรึกษาเพื่อจัดทำหลักเกณฑ์การประมูลและประเมินมูลค่าคลื่น	■													
2. กทล. พิจารณาหลักเกณฑ์การประมูลและผลการประเมินมูลค่าคลื่น จัดรับฟังความเห็นสาธารณะและประกาศใช้หลักเกณฑ์ในราชกิจจานุเบกษา						■		■						
3. ประกาศเชิญชวนการประมูล และเผยแพร่สรุปข้อเสนอเทศ											■			
4. เปิดให้ยื่นใบสมัคร ตรวจสอบผู้มีคุณสมบัติ และประกาศรายชื่อผู้มีคุณสมบัติในการเข้าประมูล													■	
5. จัดประชุมร่วมกับผู้มีสิทธิประมูลเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับกฎการประมูล และทดลองประมูล														
6. ประมูลและประกาศผู้ชนะการประมูล														

ที่มา: ปรับจากหนังสือพิมพ์ *The Nation* ฉบับวันที่ 10 มิถุนายน 2513

กทท. โดย ดร.เศรษฐพงศ์ อ่างว่า เหตุที่ทำให้ กทท. ไม่สามารถจัดประมูลคลื่นความถี่¹ได้ทันก่อนวันสิ้นอายุสัมปทานเป็นเพราะบริษัท กสท¹ แสดงความจำนงว่าอาจไม่ส่งคืนคลื่นความถี่ 1800 MHz หลังหมดสัญญาสัมปทาน และขอให้ กทท. พิจารณาขยายระยะเวลาการใช้งานคลื่นความถี่ออกไป โดยอ้างว่ารัฐจะเสียประโยชน์หากหลังสิ้นสุดสัมปทาน กสท ได้โครงการขายและอุปกรณ์กลับมา แต่ไม่สามารถให้ดำเนินการได้ เนื่องจากไม่มีคลื่นความถี่ ต่อประเด็นดังกล่าว กทท. ได้ยืนยันมาตลอดว่า สิทธิในคลื่นดังกล่าวของ กสท ต้องหมดลงหลังสิ้นอายุสัมปทานตามที่ กำหนดไว้ในแผนแม่บทฯ รวมถึงคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านกฎหมาย กสทช. ก็มีมติในกรณีที่คล้ายกันของคลื่น 800 MHz ว่า ผู้ให้สัมปทานอย่าง กสท ไม่มีสิทธิใช้คลื่นอีกต่อไป ดังนั้น เมื่อ กทท. มั่นใจว่าตนมีฐานอำนาจทางกฎหมายในการเรียกคืนคลื่นความถี่ 1800 MHz มาจัดสรรใหม่ เหตุใด จึงไม่ใช่อำนาจของตนดำเนินการให้เกิดการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบใบอนุญาตตามเงื่อนไข เพราะไม่มีเหตุผลที่ กทท. จะหยุดดำเนินการเพียง เพราะ กสท “ต้องการ” ขยายระยะเวลาการใช้คลื่นโดยไม่มีฐานอำนาจทางกฎหมายใดๆ

สิ่งที่ถือเป็นตลกร้ายคือ กทท. ได้ออกมาให้ข่าวว่า กสท ไม่ควร “จับคู่บริโภคนเป็นตัวประกัน” เพื่อขอขยายระยะเวลาการใช้คลื่นออกไปหลัง สิ้นอายุสัมปทาน² แต่การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของ กทท. ในการจัดประมูลให้ทันท่วงที จนสุดท้ายต้องใช้มาตรการขยายเวลาการให้บริการ

¹ ดูเพิ่มเติมได้

ที่ <http://www.manager.co.th/Cyberbiz/ViewNews.aspx?NewsID=9560000033342>

² ดูเพิ่มเติมได้ที่ <http://www.thairath.co.th/content/tech/333226>

คลื่น 1800 MHz ออกไปเพื่อลดผลกระทบกับผู้บริโภค ก็มีความหมายไม่ต่างจากการ “จับผู้บริโภคเป็นตัวประกัน” โดยประเทศชาติเสียโอกาสในการนำคลื่นที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจมหาศาลไปประมูลเพื่อให้เกิดบริการใหม่ๆ อีกทั้งยังเป็นการสร้างมาตรฐานที่ไม่ดีในการเปลี่ยนผ่านจากระบบสัมปทานไปสู่ระบบใบอนุญาต

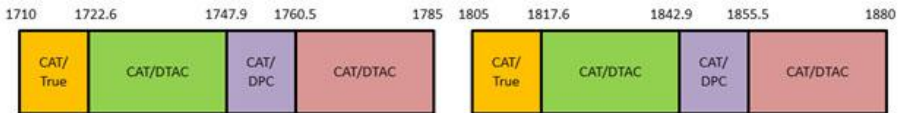
- **ทางเลือกอื่นในการเยียวยาผู้บริโภค**

หลังจากไม่อาจดำเนินการให้เกิดการประมูลได้ก่อนเวลาสิ้นสุดสัมปทาน กทค. ประกาศเลือกแนวทางการขยายระยะเวลาให้บริการออกไป โดยไม่ได้พิจารณาทางเลือกอื่นที่เสนออยู่ในรายงานผลการศึกษาและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการเตรียมความพร้อมฯ (อันที่จริง ในรายงานเห็นว่าการขยายระยะเวลาให้บริการออกไปหลังสิ้นสุดสัมปทานน่าจะติดปัญหาทางข้อกฎหมายด้วยซ้ำ) โดยทางเลือกอื่นนั้นเป็นแนวทางเยียวยาผู้บริโภคจากกรณี “ชิมดับ” ได้โดยไม่จำเป็นต้องขยายระยะเวลาการใช้คลื่นออกไป ซึ่งสัมพันธ์ต่อการละเมิดกฎหมาย

แนวทางที่เสนอโดยคณะกรรมการเตรียมความพร้อมมี 2 แนวทาง คือ แนวทางการโอนย้ายลูกค้าไปยังบริษัท กสท โทรคมนาคม เพื่อให้บริการบนคลื่น 1800 MHz ที่ยังไม่มีผู้ใช้งานบนช่วงคลื่น 1760.5-1785 กับ 1855.5-1880 (เป็นช่วงคลื่นคนละช่วงกับที่จะหมดสัมปทาน – ดูภาพที่ 1) และแนวทางการโอนย้ายลูกค้าไปยังคลื่นอื่นๆ เช่น คลื่น 900 MHz ของเอไอเอส คลื่น 1800 MHz ของดีแทค และคลื่น 2100 MHz ของทีโอที เนื่องจากแนวทางที่สองมีความยุ่งยากกว่าในแง่ของเครื่องลูกค้าของลูกค้าที่อาจรับสัญญาณบนคลื่นอื่น ไม่ได้้นนอกจากคลื่น

1800 MHz และลูกค้าต้องแจ้งความประสงค์ว่าจะโอนย้ายไปคลื่นใด ใน รายงานฉบับนี้จะพิจารณาเฉพาะแนวทางแรก

ภาพที่ 1 : การใช้ช่วงคลื่นความถี่บนย่าน 1800 MHz ของบริษัทต่างๆ ใน ปัจจุบัน



ที่มา: สำนักงาน กสทช.

ในแนวทางดังกล่าว กสทช. จะเป็นผู้ได้รับโครงข่ายและอุปกรณ์ จากทรูมูฟและดีพีซีหลังสิ้นสุดสัมปทาน แต่ไม่สามารถให้บริการบนคลื่น ความถี่เดิมที่หมดอายุสัมปทาน (คือคลื่น 1710-1722.6 กับ 1805-1817.6 ที่ ทรูมูฟให้บริการอยู่ และคลื่น 1747.9-1760.5 กับ 1842.9-1855.5 ที่ดีพีซีใช้ อยู่) เพราะคลื่นดังกล่าวต้องคืนกลับไปเพื่อจัดสรรใหม่โดย กสทช. อย่างไร ก็ดี เนื่องจากคลื่นในช่วง 1760.5-1785 กับ 1855.5-1880 ที่ กสทช. ทำสัญญา กับดีแทคให้ใช้เป็นคลื่นสำรองในกรณีที่คลื่นความถี่หลักในช่วง 1722.6-1747.9 กับ 1817.6-1842.9 ไม่เพียงพอ ยังไม่มีการใช้งาน หากมีการเจรจา ระหว่าง กสทช. และดีแทค ให้สามารถนำคลื่นดังกล่าวมาใช้ได้ กสทช. ซึ่งมี

โครงข่ายและอุปกรณ์พร้อมก็จะสามารถให้บริการได้ทันทีหลังสิ้นสัมปทานและสามารถรองรับผู้ใช้บริการคงค้างจากทรูมูฟและดีพีซีได้อย่างต่อเนื่อง (แม้จะต้องพิจารณาเรื่องศักยภาพของบริษัท กสท ในการให้บริการลูกค้าคงค้างจำนวนมาก แต่เนื่องจากมาตรการดังกล่าวควรเป็นมาตรการชั่วคราวในการป้องกันซึมดืบ โดยลูกค้ามีเวลาในการย้ายค่ายกรณีให้บริการไม่ดีพอ ข้อกังวลนี้จึงไม่น่ามีน้ำหนักมากพอในการปฏิเสธทางเลือดังกล่าว) กระนั้น กทค. ก็ไม่เคยพิจารณาถึงทางเลือกนี้ และไม่เคยประสานให้เกิดการพูดคุยระหว่าง กสท และดีแทค แม้แนวทางดังกล่าวสามารถช่วยเยียวยาผู้บริโภคให้บริการได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่ทำลายเจตนารมณ์ของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบใบอนุญาต เพียงแต่อาจส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการรายเดิมที่ต้องสูญเสียฐานลูกค้ากลุ่มใหญ่ไป

ในกรณีที่เกิด “มายากลทางกฎหมาย” ขึ้น กล่าวคือ กทค. สามารถใช้มาตรการขยายระยะเวลาการให้บริการหลังสิ้นสุดสัมปทานได้โดยไม่ละเมิดกฎหมายใดๆ คำถามคือใครควรได้สิทธิในการใช้คลื่นความถี่เพื่อดูแลผู้บริโภคบนคลื่น 1800 MHz ต่อไป ระหว่างให้ผู้ให้สัมปทาน คือ กสท หรือผู้ให้บริการรายเดิมคือ ทรูมูฟและดีพีซี? หากดูจากท่าทีของ กทค. ที่ปรากฏในข่าว³ และจากคำพูดใน (ร่าง) ประกาศคุ้มครองผู้ใช้บริการฯ (“ให้ผู้ให้บริการมีหน้าที่บริการต่อไปเป็นการชั่วคราว”) ทรูมูฟและดีพีซีมีแนวโน้มจะได้รับสิทธิใช้คลื่นต่อไปหลังสิ้นสุดสัมปทาน แต่หากพิจารณาความพร้อมในการให้บริการและประเด็นทางกฎหมายแล้ว กสท. น่าจะเหมาะสมกว่าที่จะเป็นผู้ให้บริการต่อ ด้วยเหตุผลดังนี้

³ ดูเพิ่มเติมได้ที่ *ฐานเศรษฐกิจ* ฉบับวันที่ 13-15 มิถุนายน 2556

- ด้านความพร้อมในการให้บริการ คณะอนุกรรมการเตรียมความพร้อมฯ เห็นว่า บริษัท กสท มีความเหมาะสมมากกว่า ทรูมูฟและดีพีซี เพราะบริษัททั้งสองต้องโอนย้ายโครงข่ายและอุปกรณ์ให้กับ กสท หลังหมดสัมปทาน (แม้ว่า ทรูมูฟและดีพีซี จะมีความพร้อมมากกว่าในแง่ศูนย์บริการลูกค้าก็ตาม) อีกทั้งยังไม่มียะไรการันตีว่า กสท จะให้ ทรูมูฟและดีพีซีเข้าโครงข่าย หาก กทล. เลือกให้สิทธิการให้บริการต่อกับทางผู้รับสัมปทานรายเดิม ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น ผู้บริโภคก็จะต้องเผชิญกับเหตุการณ์ “ซิมดับ” อยู่ดี
- ด้านกฎหมาย มาตรา 80 พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ ระบุให้ผู้รับสัมปทานมีสิทธิประกอบกิจการจนกว่าสัมปทานจะสิ้นสุดลงเท่านั้น ดังนั้น ทรูมูฟและดีพีซีจึงไม่มีสิทธิให้บริการต่อบนคลื่นเดิมตามข้อกำหนดอย่างชัดเจน ในขณะที่กรณีของ กสท นั้นมีความเป็นไปได้ทางกฎหมายมากกว่า หาก กสทข. แก้แผนแม่บทข้อ 8.2.1 โดยกำหนดเป็นกรณีเฉพาะให้ กสท คืนคลื่นที่คืนมาจาก ทรูมูฟและดีพีซีหลังจากสิ้นสุดอายุสัมปทานภายใน 1 ปี (แต่ กทล. ก็ต้องตอบคำถามกับสังคมให้ได้ว่ามีความจำเป็นอย่างไรถึงต้องแก้ไขแผนแม่บทฯ เป็นการเฉพาะ)

การไม่สามารถดำเนินการให้การเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบใบอนุญาตนั้นราบรื่นทั้งที่น่าจะมีเวลาเพียงพอ และการไม่พิจารณาทางเลือกอื่นที่อาจช่วยเยียวยาผู้บริโภคไปพร้อมๆ กับรักษาเจตนารมณ์การ

เปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบใบอนุญาตในกฎหมาย ทำให้สังคมอดตั้งข้อกังขาไม่ได้ว่า มาตรการขยายระยะเวลาคืนค้ำคืนดังกล่าวอาจไม่ได้พุ่งเป้าไปที่การเยียวยาผู้บริโภค (เพราะผู้บริโภคไม่เสียหายอะไรทราบเท่าที่แนวทางที่ใช้สามารถทำให้ใช้บริการได้อย่างต่อเนื่อง) แต่เป็นการเยียวยาผู้ประกอบการรายเดิมจากการสูญเสียฐานลูกค้ามากกว่า⁴ โดยเฉพาะหาก กทท. ตัดสินใจให้สิทธิการไต่คืนในช่วงขยายกับทรูมูฟและดีทีซี นอกจากนั้น กทท. ยังต้องหาวิธีเก็บค่าชดเชยจากการขยายเวลาการไต่คืนความถี่กับบริษัทเอกชนให้สมกับที่ประเทศเสียโอกาสในการนำคืนความถี่มาประมูล ไม่เช่นนั้นจะเป็นการให้เอกชนให้บริการต่อโดยไม่ต้องเสียค่าสัมปทานร้อยละ 30 ของรายได้ ซึ่งมีมูลค่าหลายพันล้านบาท (เพราะสิ้นสุดสัญญาสัมปทานไปแล้ว) รวมถึงอาจไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมรายปีและค่าธรรมเนียมการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานทั่วถึง (Universal Service Obligation หรือ USO) รวมกันเกือบร้อยละ 6 ของรายได้ (เพราะถือว่าไม่ใช่การประกอบกิจการในระบบใบอนุญาต แต่เป็นมาตรการให้สิทธิไต่คืนชั่วคราว แม้ในร่างประกาศคุ้มครองผู้บริโภคฯ จะกำหนดว่า ผู้ให้บริการต้องจ่ายค่าธรรมเนียมและค่า USO ก็ตาม) ซึ่งย่อมส่งผลต่อการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมในกิจการโทรคมนาคมอย่างแน่นอน

⁴ แม้ทรูมูฟและดีทีซีจะได้รับผลกระทบจากการสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน แต่ดีทีซีมีฐานผู้ให้บริการเพียง 90,000 ราย และให้บริการโรมมิ่งเป็นหลัก จึงไม่น่าได้รับผลกระทบมาก เหมือนกับกรณีของทรูมูฟ ซึ่งมีลูกค้าอยู่บนคลื่นมากกว่า 17 ล้านราย

⁵ ในปี 2554 ทรูมูฟจ่ายให้ กสท 4,175 ล้านบาท และดีทีซีจ่ายให้ กสท 2,654 ล้านบาท

บทสรุป

การตัดสินใจขยายระยะเวลาการคืนคลื่น 1800 MHz นอกจากคำกล่าวอ้างว่าเป็นมาตรการเยียวยาผู้บริโภคไม่ให้ได้รับผล กระทบจากกรณี “ชิมดับ” แล้ว กทค. ต้องคำถามกับสังคมให้ได้ว่า

- กทค. ใช้ฐานอำนาจทางกฎหมายใดในการขยายเวลาคืนคลื่นหลังสัญญาสัมปทานสิ้นสุด และการกระทำดังกล่าวขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนผ่านจากระบบสัมปทานไปสู่ระบบใบอนุญาต ซึ่งมีความโปร่งใสและเอื้อต่อการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมมากกว่าหรือไม่?
- เหตุใด กทค. จึงไม่สามารถดำเนินการจัดประมูลให้แล้วเสร็จล่วงหน้าก่อนหมดอายุสัมปทาน ทั้งที่เป็นหนึ่งในภารกิจสำคัญที่มีเวลาเตรียมการล่วงหน้าเกือบ 18 เดือน และเป็นภารกิจที่จะพิสูจน์ฝีมือและความตั้งใจของ กทค. ในการปฏิรูปกิจการโทรคมนาคม?
- ใครได้ประโยชน์จากมาตรการขยายระยะเวลาการคืนคลื่นอันเกิดจากความล่าช้าในการดำเนินการของ กทค.? ผู้บริโภคที่ไม่น่าจะได้รับผลกระทบใดๆ จากกรณีชิมดับ หาก กทค. สามารถจัดประมูลเพื่อหาผู้ให้บริการรายใหม่มารองรับผู้ใช้บริการคงค้างในระบบก่อนล่วงหน้า รวมถึงประชาสัมพันธ์และเพิ่มประสิทธิภาพในบริการ “ย้ายค่ายเบอร์เดิม” เพื่อให้ลูกค้าโอนย้ายบริการได้ก่อนหมดอายุสัมปทาน? หรือผู้ให้บริการรายเดิม ซึ่งสามารถรักษาลูกค้าของตนเอาไว้ได้ชั่วคราวก่อนหามาตรการอื่นมารองรับ และ

อาจได้ประโยชน์จากการไม่ต้องจ่ายค่าสัมปทานและ
ค่าธรรมเนียมรายปี?

ราคาที่สูงคมต้องจ่ายจากการดำเนินงานอันล่าช้าของ กทค. จนนำไปสู่มาตรการขยายระยะเวลาคืนคลื่น คือ โอกาสในการสร้างมาตรฐานที่ดีสำหรับการเปลี่ยนผ่านจากระบบสัมปทานไปสู่ระบบใบอนุญาต โอกาสในการสร้างการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมในกิจการโทรคมนาคม โอกาสที่ประเทศชาติเสียไปจากการพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสาร และโอกาสที่ผู้บริโภคเสียไปจากการได้ใช้เทคโนโลยีการสื่อสารใหม่ๆ อย่าง 4G ซึ่งจะช่วยกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจและพัฒนาศักยภาพในการแข่งขัน

กทค. มีภารกิจการนำคลื่นความถี่กลับมาจัดสรรใหม่ในระบบใบอนุญาตตามเจตนารมณ์ของกฎหมายไปพร้อมๆ กับการคุ้มครองผู้บริโภคในกระบวนการเปลี่ยนผ่าน ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ กทค. ควรทำให้สำเร็จ ล่วงทั้งคู่ ไม่ใช่เลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง การ “ละเลยการปฏิบัติหน้าที่” ของ กทค. จนนำไปสู่การ “จับผู้บริโภคเป็นตัวประกัน” สุดท้ายแล้วเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของใครกันแน่

นี่คือสิ่งที่ กทค. ต้องตอบสังคมให้ได้...

จับพริฐร่รอรอย “ความผิดปกติ” ในการประมูล 3G ส่อเอื้อ ประโยชน์ “ผู้ประกอบการ” อย่างเป็นระบบ

คณะติดตามการทำงาน กสทช. (NBTC Watch)¹

การประมูลคลื่นความถี่ 2.1 GHz เพื่อให้บริการ 3G ได้สิ้นสุดลงแล้วในวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2555 พร้อมเสียดวงวิทยุวิจารณ์ถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประเทศชาติอย่างมหาศาลจากการออกแบบการประมูลที่ล้มเหลว เนื่องจากราคาชนะประมูลสุดท้ายสูงกว่าราคาตั้งต้นการประมูลเพียง 2.78 เปอร์เซ็นต์ หรือขยับขึ้นไปจากราคาตั้งต้นรวมทุกชุดคลื่น 40,500 ล้านบาท เพียง 1,125 ล้านบาท สร้างรายได้ต่ำกว่าตัวเลขประเมินรายรับจากการให้อนุญาตใช้คลื่น 2.1 GHz ที่ทาง กสทช. ว่าจ้างให้ทีมนักวิจัยจากคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ จำนวน ถึง 16,335 ล้านบาท

การไม่แข่งขันด้านราคาประมูลนี้ทำให้สังคมตั้งข้อสงสัยว่ามีการ “ฮั้ว” ประมูลเกิดขึ้นหรือไม่ หรือกระทั่งมีข้อวิจารณ์ว่า กสทช. เป็นผู้จัดฮั้วประมูลผ่านการออกแบบกติกาที่ไม่เอื้อต่อการแข่งขันประมูลเสียเอง รายงานชิ้นนี้มุ่งตรวจสอบ “ร่องรอย” ความผิดปกติที่เกิดขึ้นในการประมูลครั้งประวัติศาสตร์นี้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการประมูลครั้งนี้จะถูก

1

ออกแบบมาเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อภาคเอกชนมากกว่าผลประโยชน์ของ
ภาครัฐและสังคม “อย่างเป็นระบบ” หาใช่สิ่งที กสทช. คาดเดาไม่ได้

1. ความผิดปกติในการกำหนดราคาตั้งต้น

สำหรับผู้ติดตามกระบวนการกำหนดนโยบายของการประมูล
คลื่น 2.1 GHz ครั้งนี้มาตลอด การกำหนดราคาตั้งต้นประมูลที่ 4,500 ล้าน
บาทนั้นน่าจะไม่ใช่เรื่องน่าแปลกใจอะไร เพราะเป็นสิ่งที่ ดร.เศรษฐพงศ์
มะลิสุวรรณ ประธานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม (กทค.) ให้
สัมภาษณ์กับสื่อมาตลอดว่าราคาตั้งต้นประมูลไม่ควรสูงเกินไปและไม่ควร
เกิน 5,000 ล้านบาท ตั้งแต่ก่อนที่ทีมวิจัยจากคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ จะ
นำเสนอผลการศึกษาให้กับคณะกรรมการฯ และก่อนที่จะมีการถกเถียง
เพื่อหาร่วมกันในที่ประชุมอนุกรรมการฯ ในช่วงปลายเดือนมิถุนายน 2555
ด้วยซ้ำ

ในเดือนมีนาคม 2555 ซึ่งยังไม่ได้มีการแต่งตั้งอนุกรรมการฯ เพื่อ
สนับสนุนการเตรียมความพร้อมประมูล ดร.เศรษฐพงศ์ก็ออกมาให้สัมภาษณ์
ว่า ราคาตั้งต้นการประมูลนั้นไม่ควรสูงเท่ากับการประมูลครั้งก่อนหน้าที
กทช. เป็นผู้ออกแบบไว้ในปี 2553 คือ 12,800 ล้านบาท (ต่อ 15 MHz) โดย
อ้างว่าเทคโนโลยี 3G มีราคาถูกลง และเสนอราคาตั้งต้นที่ 7,000–10,000
ล้านบาทต่อ 15 MHz หรือประมาณ 2,300–3,300 ล้านบาทต่อ 5 MHz

เท่านั้น² ตัวเลขดังกล่าวไม่ได้ตั้งอยู่บนผลการศึกษาหรือหลักฐานใดๆ เลย ซึ่งในภายหลังก็ปรากฏว่าผู้ประกอบการอย่างน้อย 2 ราย ได้ออกมาให้สัมภาษณ์ว่ามีความเต็มใจที่จะจ่ายในราคาที่สูงกว่าราคาตั้งต้นการประมูล ครั้งก่อนหน้า การนำเสนอตัวเลขที่ต่ำกว่าความเป็นจริงมากในครั้งนี้อาจสะท้อนให้เห็นทัศนคติพื้นฐานหรือ “ความเชื่อ” โดยไม่อยู่บนฐานข้อมูลหลักฐานใดๆ ของประธาน กทค. ที่ส่งผลให้เกิดการเอื้อประโยชน์ต่อภาคเอกชน

ต่อมาในช่วงต้นเดือนมิถุนายน 2555 ดร.เศรษฐพงศ์ได้ออกมาให้ข่าวว่า ราคาตั้งต้นควรใกล้เคียงกับการประมูลครั้งก่อนหน้า หรือประมาณ 4,000-5,000 ล้านบาทต่อชุดคลื่น 5 MHz³ โดยอ้างว่าเป็นข้อเสนอของคณะอนุกรรมการฯ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจากรายงานการประชุมของคณะอนุกรรมการฯ กลับชี้ให้เห็นว่า ในช่วงเวลาที่ ดร.เศรษฐพงศ์ให้สัมภาษณ์ ทางทีมวิจัยซึ่งรับหน้าที่ในการหาราคาตั้งต้นยังไม่ได้เข้ามานำเสนอผลการศึกษาให้กับคณะอนุกรรมการฯ (นำเสนอวันที่ 19 มิถุนายน

² ผู้จัดการออนไลน์ (13 มีนาคม 2555)

<http://www.manager.co.th/Cyberbiz/ViewNews.aspx?NewsID=955000032379>

³ ผู้จัดการออนไลน์ (6 มิถุนายน 2555)

<http://www.manager.co.th/Cyberbiz/ViewNews.aspx?NewsID=955000069101>,

ไทยรัฐออนไลน์ (12 มิถุนายน 2555)

<http://www.thairath.co.th/content/tech/267586>, โพสต์ทูเดย์ (12 มิถุนายน 2555),

และข่าวหุ้น (12 มิถุนายน 2555), ผู้จัดการออนไลน์ (13 มิถุนายน 2555)

2555) และยังไม่ได้มีการหารือเพื่อหามติร่วม (มีการกำหนดราคาตั้งต้นวันที่ 25 มิถุนายน 2555) นอกจากนั้น ในช่วงเช้าของวันที่ 25 มิถุนายน 2555 ก่อนที่จะมีการประชุมคณะอนุกรรมการฯ เพื่อสรุปราคาตั้งต้น ดร.เศรษฐพงศ์ได้อ้างว่าทางทีมวิจัยเสนอให้กำหนดราคาตั้งต้นจาก 67% ของราคาประเมิน ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ “มีแนวโน้ม” ที่จะเลือกตัวเลขประเมินมูลค่าคลื่นที่ 6,440 ล้านบาท (ในร่างรายงานการศึกษาของทีมวิจัยเสนอไว้ที่ 6,770 ล้านบาท ก่อนจะมีการเปลี่ยนกลับมาที่ 6,440 ล้านบาทในรายงานฉบับสมบูรณ์) ดังนั้นราคาตั้งต้นควรจะอยู่ที่ 4,200-4,300 ล้านบาท⁴ ซึ่งเป็นการคาดการณ์ทุกอย่างก่อนการประชุมได้อย่างค่อนข้างแม่นยำ ด้วยเหตุนี้การอ้างราคาตั้งต้นดังกล่าวจึงน่าจะแสดงให้เห็นว่าอาจมีการตั้ง “ธง” ตัวเลขของ ดร.เศรษฐพงศ์ โดยไม่ได้ผ่านการรับฟังผลการศึกษาและการถกเถียงในที่ประชุมของคณะอนุกรรมการฯ ที่แต่งตั้งขึ้นมาเพื่อให้ความเห็น

นอกจากการให้สัมภาษณ์ดังกล่าว รายงานการประชุมของคณะอนุกรรมการฯ ครั้งที่ 10 ซึ่งถกเถียงกันถึงการกำหนดราคาตั้งต้นการประมูล มีประเด็นที่ชวนให้เกิดข้อสงสัย คือแม้คณะวิจัยจากเศรษฐศาสตร์จุฬาฯ ได้ยกตัวเลข 0.67 ซึ่งมาจากค่าเฉลี่ยสัดส่วนระหว่างราคาตั้งต้นและ

⁴ บางกอกโพสต์ (25 มิถุนายน 2555)

<http://www.bangkokpost.com/business/telecom/299536/3g-auction-test-run-scheduled-for-today>

ราคาชนะการประมูลของ 17 ประเทศ (ในรายงานฉบับสมบูรณ์คำนวณจาก 13 ประเทศ) ทว่าทางคณะวิจัยไม่ได้เสนอให้ใช้ตัวเลขดังกล่าวในการคำนวณราคาตั้งต้นแต่อย่างไร การเสนอให้ใช้ตัวเลขดังกล่าวเป็นของ คณะอนุกรรมการฯ ท่านอื่น อาทิ นายจิตรนรา นวรัตน์ ดร.เชิดชัย จันทร์ระภา พลเอกสุกิจ ขมะสุนทร และ ดร.สุทธิพล ทวีชัยการ ซึ่งก็ชวนให้ตั้งคำถามต่อไปว่าเหตุใดคณะอนุกรรมการเหล่านั้นจึงรวบรัดเสนอตัวเลข 0.67 ที่ไม่ได้เป็นข้อเสนอของทางคณะวิจัยในที่ประชุม และเหตุใด คณะอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านจึงยอมรับตัวเลข 0.67 ซึ่งเป็นการคำนวณจากกรณีการประมูลของต่างประเทศที่มีเงื่อนไขการประมูล พื้นฐานทางเศรษฐกิจ และตลาดโทรคมนาคม ที่แตกต่างจากของไทย

ร่องรอยความคิดปกติดังกล่าวทำให้อุดตั้งข้อสงสัยไม่ได้ว่า การกำหนดราคาตั้งต้นที่ 4,500 ล้านบาท มีการตั้ง “ธง” ล่วงหน้าไว้ก่อนหรือไม่

2. ความผิดปกติในการตัดสินใจลดเพดานถือครองคลื่นจาก 20 MHz เหลือ 15 MHz

ในการออกแบบการประมูลก่อนรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ทางคณะอนุกรรมการฯ กำหนดเพดานถือครองคลื่นความถี่ไว้ที่ 20 MHz ด้วยเหตุผลว่า ในการประมูลที่คาดการณ์ไว้ว่าจะมีผู้เข้าประมูล 3 ราย และมี

คลื่นทั้งหมด 45 MHz การกำหนดเพดานไว้ที่ 20 MHz อาจทำให้ผู้ประกอบการบางรายแข่งประมูลเพื่อให้ได้จำนวนคลื่นความถี่มากกว่ารายอื่น ขณะที่การปรับลดเพดานถือครองคลื่นเหลือเพียง 15 MHz จะทำให้เกิดการแบ่งชุดคลื่นลงตัว 3 ราย และไม่มีการแข่งขันประมูลเพราะอุปสงค์เท่ากับอุปทาน เป็นเสมือนการแจกใบอนุญาตในราคาตั้งต้นมากกว่าการประมูล ดังที่ ดร.เศรษฐพงศ์เคยกล่าวกับสื่อว่า หากกำหนดไว้ที่ 15 MHz จะทำให้ไม่เกิดการแข่งขันหากมีผู้เข้าประมูล 3 ราย⁶

ภายหลังการรับฟังความคิดเห็น โดยเฉพาะจากผู้ประกอบการรายเดิมทั้งสามรายที่ต่างเห็นพ้องว่าคลื่น 15 MHz เพียงพอต่อความต้องการ กทค. จึงได้ตัดสินใจปรับลดเพดานถือครองคลื่นความถี่เหลือ 15 MHz ด้วยเหตุผลว่าไม่ต้องการให้เกิดกรณีที่มีเจ้าใหญ่สองราย (AIS และ DTAC) ได้คลื่นไปเข้าละ 20 MHz เพื่อกักตุน และเหลือคลื่นเพียง 5 MHz ให้กับรายเล็ก (True) ซึ่งไม่เพียงพอต่อการแข่งขัน

⁵ จากร่างรายการการประชุมคณะอนุกรรมการเตรียมความพร้อมสำหรับการบริหารคลื่นความถี่ย่าน 2.1 GHz ครั้งที่ 7 ระบุว่า “ที่ประชุมมีความเห็นว่าการกำหนดขนาดคลื่นความถี่สูงสุดที่จะให้อนุญาต (maximum cap) จำนวน 2x15 MHz นั้น จะทำให้การประมูลไม่แตกต่าง จากการประมูลครั้งที่ผ่านมา เนื่องจากเป็นการกำหนดให้มีใบอนุญาต 3 ใบ สำหรับผู้ประกอบการ 3 รายโดยปริยาย มีความเห็นว่าการกำหนดขนาดคลื่นความถี่สูงสุดที่จะให้อนุญาต (maximum cap) จำนวน 2x20 MHz นั้นมีความเหมาะสมมากกว่า เนื่องจากกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันเพื่อที่จะมีคลื่นความถี่มากที่สุด...”

⁶ ข่าวสด (20 พฤษภาคม 2555)

การตัดสินใจทางนโยบายดังกล่าว ซึ่งสร้างเงื่อนไขที่ปราศจากการแข่งขันประมูล ส่อพิรุณไปในทางเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการบางราย ดังนี้

1. ในการปรับเปลี่ยนสำคัญที่มีผลต่อการกำหนดผลการประมูล เหตุใดทาง กทค. จึงไม่นำเรื่องดังกล่าวไปหารือกับทาง คณะอนุกรรมการฯ อีกครั้งหนึ่ง แต่กลับเลือกรับฟังผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ประโยชน์จากข้อเสนอดังกล่าว โดยตรง ทั้งที่ ดร.เศรษฐพงศ์อ้างกับสื่อมาตลอดว่า การตัดสินใจทุกอย่งนั้นได้ผ่านการพิจารณาของอนุกรรมการฯ ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิมากมาย หรือเห็นว่าคณะอนุกรรมการฯ ได้มีมติในที่ประชุมแล้วว่าการกำหนดเพดานถี่ครองคลื่นไว้ที่ 15 MHz จะสร้างเงื่อนไขที่ทำให้ไม่เกิดการแข่งขันประมูล เพราะอันที่จริง ข้อเสนอและเหตุผลให้กำหนดเพดานประมูลคลื่นไว้ที่ 15 MHz ทางคณะอนุกรรมการฯ ก็ได้รับฟังจากผู้ประกอบการ โดยเฉพาะจาก True ในการประชุมก่อนหน้าที่จะมีการลงมติแล้ว แต่ก็ยังยืนยันเป็นมติร่วมว่าควรกำหนดเพดานไว้ที่ 20 MHz
2. ในการให้สัมภาษณ์ในงาน Thailand 3G Gear Up 2012: Declaring Auction Procedure for 3G on 2.1 GHz วันที่ 5 มิถุนายน 2555 ดร.เศรษฐพงศ์แสดงให้เห็นว่าอาจมีการตั้งซึ่งที่ต้องการให้ปรับลดเพดานลงมาเหลือ 15 MHz ตั้งแต่ก่อน

กระบวนการรับฟังความคิดเห็น โดยกล่าวในทำนองว่า ส่วนตัวแล้วต้องการให้ปรับลดแบนด์วิดท์ 15 MHz ทว่าตนทำงานในรูปแบบคณะกรรมการจึงไม่สามารถใช้ความคิดเห็นส่วนตัวได้ แต่ถ้าอุตสาหกรรมโทรคมนาคมยื่นยันและให้เหตุผล ทางคณะกรรมการก็คงต้องรับฟัง⁷

3. เหตุผลที่อ้างว่าคลื่นเพียง 5 MHz ไม่เพียงพอต่อการแข่งขันนั้นขัดแย้งกับเหตุผลที่ กทค. ใช้เพื่อสนับสนุนการออกแบบริชประมูลโดยแบ่งคลื่น 45 MHz ออกเป็น 9 ชุด ชุดละ 5 MHz นั่นคือ คลื่น 5 MHz เป็นขนาดคลื่นที่เพียงพอต่อการให้บริการ 3G⁸

⁷ ดร.เศรษฐพงศ์กล่าวว่า "...ขณะที่อนุกรรมการได้พิจารณาแล้ว ก็มีการกำหนดตัวเลขไว้ในเบื้องต้น เป็น 20 ก็เนื่องจากต้องการรับฟังความคิดเห็น ไม่ใช่เราไปกำหนด 15 แล้วกำหนดว่า 15 -15-15 ก็จบที่ราคาตั้งต้น เราต้องกลับมาดูกันว่าตกลงถ้าเรากำหนดเป็นสล็อตแล้ว ก็เกิดการแข่งขันอยู่แล้ว อาจจะไม่ต้องไปกำหนดแคบ 20 ให้เกิดการแข่งขันซ้ำซ้อนเข้าไปอีกก็ได้ อันนี้ก็มีเหตุผล ต้องให้โอกาสเรา เพราะว่าเราทำงานเป็นคณะกรรมการ ใจผมอาจจะคิด แต่ท่านคงเดาออก ... เราทำแบบรูปแบบคณะกรรมการ ผมไม่สามารถใช้ความคิดเห็นแบบส่วนตัวทั้งหมดได้ แต่ว่าอุตสาหกรรมโทรคมนาคมเรามีเสียงที่หนักแน่น ที่บอกว่าสิ่งนี้ไม่เห็นด้วย เพราะอะไร คณะกรรมการก็คิดว่าจะต้องฟัง แต่ต้องให้โอกาสคณะกรรมการฟังหน่อย" หรือดูบทสัมภาษณ์เต็มได้ที่ Telecommunication and Innovation Journal ปีที่ 21 ฉบับ 939 <http://www.tjinnovation.com/Section.php?cat=14&id=2086>

⁸ ดร.เศรษฐพงศ์ให้ข่าวในประชาชาติธุรกิจ (19 เมษายน 2555) ว่าจะกำหนดแบนด์วิดท์ต่ำการประมูลไว้ที่ 5 MHz เพราะบริการ 3.9G ใช้แค่ 5 MHz ก็สามารถเปิดให้บริการได้แล้ว รวมถึงคำสัมภาษณ์ของ ดร.สุทธิพล ในกรุงเทพธุรกิจ วันที่ 29 ตุลาคม 2555 "ถามว่า 5 เมกะเฮิรตซ์ เราเอามาจากไหน ในเชิงเทคนิค นี่เป็น

และเปิดโอกาสให้ทุนขนาดเล็กมีโอกาสเข้ามาประมูลคลื่นเพียง 1 ชุดได้ โดยอาจเน้นให้บริการในเขตเมืองเป็นหลักหรือให้บริการบนเครือข่ายเสมือน (Mobile Virtual Network Operator หรือ MVNO) เพื่อให้เกิดการแข่งขันในตลาด (แม้ว่าทาง นพ. ประวิทย์ ลีสถาพรวงศา จะค้านว่า 5 MHz ไม่เพียงพอต่อการให้บริการก็ตาม) ด้วยเหตุนี้ การปรับลดเพดานด้วยเหตุผลเพื่อปกป้องผู้ประกอบการรายที่สามไม่เพียงแต่ขัดแย้งกับข้อมูลและเหตุผลที่ให้กับสังคมก่อนหน้านี้ แต่ยังอาจสะท้อนได้ว่า กทค. สนใจผลประโยชน์ของผู้ประกอบการเจ้าเดิมบางรายมากกว่าเปิดโอกาสให้มีรายใหม่เข้ามาในตลาดอย่างแท้จริง

3. ความผิดปกติเกี่ยวกับจำนวนผู้เข้าประมูล

ข้ออ้างหนึ่งที่ กทค. ใช้อยู่เสมอในการกำหนดราคาตั้งต้นต่ำกว่าราคาประเมินที่เสนอโดยคณะวิจัยคือ กทค. ไม่อาจคาดการณ์ว่าจะมีผู้เข้าประมูลเพียงสามราย และไม่ควรรออกแบบการประมูลเพื่อให้เข้ากับกรณีนั้นเป็นการเฉพาะ แต่จากการตรวจสอบของคณะทำงานติดตาม กสทช. กลับพบว่า ดร.เศรษฐพงศ์เคยให้สัมภาษณ์กับสื่อหลังการกำหนดเพดานคลื่น 20

ปริมาณขั้นต่ำที่จะเพียงพอต่อการให้บริการทำ 3จี การทำให้ใบอนุญาต เล็กกลง และมีประโยชน์ นอกจาก 5 เมกะเฮิร์ตซ์จะให้บริการ 3จีได้ ราคาใบอนุญาตก็ลดลง เราขายใบอนุญาต 9 ใบ แต่ละใบหากมีรายเล็กมาเขาก็ประมูลไปได้”

MHz และราคาขั้นต่ำ 4,500 ล้านบาทว่า “สำหรับราคาเริ่มต้นการประมูลนี้ และวิธีการประมูลนี้ คาดว่าจะมีผู้เข้าร่วมประมูล 3 ราย คือ บริษัท แอดวานซ์ อินโฟ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) หรือ ADVANCE บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ DTAC และบริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ TRUE..”⁹ นอกจากนั้น การตัดสินใจ ออกแบบประมูลของ กทค. ที่ผ่านมามีส่วนสะท้อนให้เห็นว่ามีฐานคิดจากการคาดการณ์ว่าจะมีผู้เข้าร่วมประมูลเพียง 3 ราย ดังนี้

1. กทค. ตัดสินใจยกเลิกสูตรประมูล N-1 และการให้ใบอนุญาตตายตัว 3 ใบ ใบละ 15 MHz ซึ่งเป็นสูตรที่ออกแบบเพื่อใช้การประมูลก่อนหน้านี้โดย กทช. ด้วยเหตุผลว่า ในกรณีที่มีผู้เข้าประมูล 3 ราย จะมีผู้ประมูลได้ใบอนุญาตไปเพียง 2 ราย (3-1) ซึ่งส่งผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาด และเป็นการบริหารคลื่นความถี่อย่างไม่มีประสิทธิภาพในภาวะที่ความต้องการใช้บริการข้อมูลเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้น หากมีการประมูลใบอนุญาตที่เหลืออีกหนึ่งใบในภายหลัง ผู้ประมูลจะเหลืออยู่เพียงรายเดียวและได้คลื่นไปในราคาที่ถูก เหตุผลดังกล่าว ซึ่งทั้ง ดร.เศรษฐพงศ์ และ ดร.สุทธิพล รวมถึง ดร.พัชรสุทธิ สุจริตตานนท์ ผู้เชี่ยวชาญด้านการออกแบบประมูล ได้เคยออกมาให้สัมภาษณ์ทำนองเดียวกัน¹⁰

⁹ ข่าวหุ้น (26 มิถุนายน 2555)

¹⁰ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ ผู้จัดการออนไลน์ (13 มีนาคม 2555)

น่าจะเป็นหลักฐานยืนยันได้ว่า กทค. ออกแบบนโยบายบนฐานคิดว่ามีผู้เข้าร่วมประมูล 3 รายมาตลอด

2. การลดเพดานถือครองคลื่นเพื่อหลีกเลี่ยงผลการประมูล 20-20-5 และป้องกันรายเล็กที่สุดในสามเจ้าหลักได้คลื่นไปไม่เพียงพอต่อการให้บริการ ก็แสดงให้เห็นว่า กทค. คาดการณ์ว่าจะมีผู้เข้าร่วมการประมูลเพียง 3 รายเช่นกัน

4. ข้อพิรุธจากรายงานฯ ของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ จุฬาฯ

กทค. อ้างรายงานการประเมินมูลค่าคลื่นความถี่และมูลค่าขั้นต่ำของการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ IMT ย่าน 2.1 GHz ที่จัดทำโดยทีมวิจัยจากคณะกรรมการยุทธศาสตร์ จุฬาฯ ในการกำหนดราคาตั้งต้นการประมูลที่ 4,500 ล้านบาทต่อ 5 MHz โดยไม่สนใจข้อโต้แย้งของสังคมที่มีต่อตัวเลขดังกล่าว คณะทำงานฯ พบว่ามีข้อสงสัยที่เกี่ยวข้องกับรายงานที่ถูกกล่าวอ้างเพื่อใช้ปกป้อง กทค. มาตลอด ดังนี้

1. รายงานฉบับนี้ยังไม่เคยได้รับการตีพิมพ์หรือเผยแพร่ให้ผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนได้อ่านและวิพากษ์วิจารณ์ทั้งก่อนและหลังขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งอาจเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 59 ของ พรบ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553

2. รายงานดังกล่าวจัดทำขึ้นภายใต้เงื่อนไขการประมูลที่กำหนด เพดานถือครองคลื่นความถี่ไว้ที่ 20 MHz (มีการจัดทำรายงานฯ ในช่วงปลายเดือนเมษายน 2555 และนำเสนอผลการศึกษาเดือน มิถุนายน 2555) ซึ่งนับเป็นการออกแบบที่สนับสนุนการแข่งขัน ประมูล แต่ในภายหลังเมื่อมีการปรับลดเพดานลงมาเหลือ 15 MHz (กลางเดือนสิงหาคม 2555) ซึ่งทำให้ไม่เกิดการแข่งขัน ประมูล เงื่อนไขดังกล่าวไม่ได้ถูกนำมาใช้เพื่อจัดทำข้อเสนอด้วย
3. การเลือกหยิบบางส่วนของรายงานมาใช้เพื่อสนับสนุนจุดยืนทาง นโยบายของ กทค. เอง ในขณะที่ข้อเสนอบางส่วนที่เกี่ยวข้อง อาทิ ข้อยืนยันว่าราคาค่าประมูลไม่มีผลกระทบต่อค่าบริการของ ผู้บริโภค กลับไม่ได้รับการกล่าวถึง เพราะขัดกับข้อโต้แย้งของ กทค.
4. วิธีการคำนวณมูลค่าคลื่นความถี่ได้รวมประสบการณ์การประมูล จากต่างประเทศ ซึ่งมีทั้งที่ประสบความสำเร็จและล้มเหลว ตัวเลข 6,440 ล้านบาท จึงเป็นตัวเลขประเมินการรายรับมากกว่าตัวเลข สูงสุดหากมีการแข่งขันประมูลเต็มที่ เพราะได้รวมประสบการณ์ ที่ล้มเหลวไว้แล้ว ด้วยเหตุนี้จึงเหมาะสมที่จะนำมาใช้กำหนดราคา ตั้งต้นมากกว่าตัวเลข 4,500 ล้านบาท
5. มีการนำเสนอ โมเดลทางคณิตศาสตร์ที่สะท้อนให้เห็นว่า หากมี การประมูลของ 1 ชั้น ปัจจัยของจำนวนผู้เข้าร่วมประมูลจะมีส่วน

ในการกำหนดสัดส่วนระหว่างราคาตั้งต้นและราคาชนะการประมูลเท่าไร ซึ่งในกรณีของไทยนั้น การประมูลมีผู้เข้าร่วมเพียงสามราย และมีของในการประมูลสามชิ้น (เพราะแต่ละรายประมูลได้สูงสุด 3 ชุดคลื่น จาก 9 ชุดคลื่น) จึงถือว่ามีสัดส่วนเท่ากับ 1.0 หรือราคาตั้งต้นในกรณีนี้ควรจะอยู่ที่ 100 เปอร์เซ็นต์ของราคาคคลื่นที่คาดว่าจะควรได้รับ เพราะจะไม่มีการแข่งขันเพื่อขยับราคาไปตามราคาตลาด และต่อให้มีผู้เข้าประมูลมากกว่า 3 ราย (เช่น มีผู้ประมูล 5 รายดังที่ ดร.สุทธิพลคาดหวังไว้) สัดส่วนการตั้งราคาก็ควรอยู่ที่ 0.9^{11} โมเดลดังกล่าวถูกเฉลยจากทาง กทค. และกลับไปเลือกตัวเลข 0.67 ซึ่งขาดที่มาจากไปทางวิชาการที่เข้มแข็งพอ

6. ทั้งที่ถูกต้องคำถามมากมายว่าเหตุใดทางที่มีวิจัยจากคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ จึงไม่เคยออกมาชี้แจงข้อกังขาของสังคมทั้งก่อนและหลังการประมูล

5. ความผิดปกติจากคำกล่าวอ้างเรื่องสิทธิในการเลือกย่าน ความถี่จะกระตุ้นให้เกิดการแข่งขัน

¹¹ ดูคำอธิบายเพิ่มเติมได้ที่

http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=XHI3Gh-uqDw#at=774

ข้อกล่าวอ้างของ กทค. โดยเฉพาะ ดร.เศรษฐพงศ์ ที่ออกมายืนยันอย่างหนักแน่นหลังการปรับลดเพดานการถือครองคลื่นความถี่เหลือ 15 MHz คือแม้จะมีผู้เข้าประมูลสามราย แต่ทั้งสามรายก็จะแข่งกันเพื่อให้ได้สิทธิในการเลือกย่านความถี่ก่อน โดยย่านความถี่ริมสุดที่ติดกับผู้ประกอบการรายอื่นเพียงด้านเดียวเป็นย่านที่ดีที่สุด ดังที่ ดร.เศรษฐพงศ์ กล่าวไว้ว่า “ถ้าไม่ได้สิทธิเลือกสล็อตนี้ก่อน คนอื่นอาจจะต้องใช้เงินลงทุนเพิ่มอีก 1,000 ล้านบาท”¹² (คำกล่าวนี้ นอกจากจะได้รับการพิสูจน์ว่าไม่จริงในการเลือกย่านคลื่นที่เกิดขึ้นจริง ทว่าหากย่านดังกล่าวมีมูลค่าเพียง 1,000 ล้านบาทจริง ก็ไม่ควรคาดหวังว่าสิทธิดังกล่าวจะทำให้เกิดการแข่งขันประมูลมากดังที่กล่าวอ้าง)

อย่างไรก็ตาม ผลที่ออกมากลับตรงกันข้ามกับสิ่งที่ ดร.เศรษฐพงศ์ ยืนยันตลอดมา กล่าวคือ AIS เลือกช่วงคลื่นที่ติดกับ TOT (1950 MHz - 1965 MHz และ 2140 MHz - 2155 MHz) (โดยผู้บริหารของ AIS ให้สัมภาษณ์ภายหลังว่าเป็นช่วงคลื่นที่มีการรบกวนน้อยที่สุด และติดกับ TOT ซึ่งเป็นพันธมิตรทางธุรกิจกันมายาวนาน)¹³ ส่วน True ที่มีสิทธิเลือกอันดับสองกลับเลือกคลื่นตรงกลางที่ติดกับรายอื่นทั้งสองด้าน (1935 MHz – 1950

¹² ประชาชาติธุรกิจ (31 ส.ค.2555)

http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1346397594&grpid=03&catid=06&subcatid=0600

¹³ เจาะข่าวเด่นสรายุทธ: ประมูล 3G... "มุมมองผู้ประกอบการมือถือ" (22 ตุลาคม 2555)

MHz และ 2125 MHz – 2140 MHz) เหลือย่านคลื่นที่อ้างว่าดีที่สุดให้กับ DTAC (1920 MHz – 1935 MHz และ 2110 MHz – 2125 MHz) ได้ไปโดยไม่ต้องแข่งขันอะไร

ผลการเลือกย่านความถี่ที่ออกมาพิสูจน์ว่า ผู้ประกอบการ ไม่ได้เห็นความแตกต่างระหว่างย่านความถี่ดังที่ ดร.เศรษฐพงศ์ กล่าวอ้างมาตลอด รวมถึงยังยื่นยันถึงข้อพิรุณที่เกี่ยวของดังนี้

1. การศึกษาของทางสำนักงาน กสทช. ไม่ปรากฏข้อมูลที่ยืนยันว่า สิทธิในการเลือกย่านความถี่จะช่วยให้เกิดการแข่งประมูลดังที่กล่าวอ้าง อีกทั้งรายงานการประชุมของอนุกรรมการฯ ก็ไม่ได้มีการถกเถียงหรือยื่นยันความสำคัญของสิทธิเลือกย่านความถี่ต่อการประมูลมากนัก หากเชื่อว่าประเด็นดังกล่าวมีความสำคัญถึงขั้นส่งผลต่อการแข่งขันประมูล ทฤษฎีความแตกต่างของย่านคลื่นความถี่จึงเป็นข้อกล่าวอ้างของ ดร.เศรษฐพงศ์เป็นหลัก ไม่ได้มีการรับรองใดๆ จากทางสำนักงานของ กสทช. คำถามคือเหตุใดทาง ดร.เศรษฐพงศ์จึงต้องวิงวาทงานวิจัยจากภายนอกเพื่อมาสนับสนุนการตัดสินใจอย่างรวดเร็ว โดยไม่ได้ใช้ช่องทางของ กสทช. ไม่ว่าจะผ่านอนุกรรมการฯ หรือการศึกษาของสำนักงาน หากเห็นว่าย่านคลื่นเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญ

2. ทาง ดร.เศรษฐพงศ์ก็ได้ตอบคำถามสื่อมวลชนหลังการเลือกย่าน
คลื่นเสรีจัสตินว่า ตนมีคำอธิบายอยู่ในใจแล้วว่าทำไม
ผู้ประกอบการถึงไม่เลือกย่านที่ดีที่สุด แต่ยังพูดไม่ได้ในช่วง
silent period¹⁴ คำถามก็คือ หากมีคำตอบที่คาดเดาได้อยู่แล้ว ดร.
เศรษฐพงศ์ใช้เหตุผลอะไรมายืนยันตลอดว่าสิทธิในการเลือกย่าน
คลื่นก่อนจะส่งผลให้เกิดการประมูล จนนำไปสู่การประมูลที่
ล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง

ความคิดปกติกที่กล่าวมายังไม่รวมถึงข้อพิรุชจากการเร่งรัดการ
อนุมัติผลการประมูลโดยบอร์ดของ กทค. เอง โดยหลีกเลี่ยงไม่เข้าบอร์ด
ใหญ่ของ กสทช. และไม่สนใจบันทึกข้อความของนายณกฤษ เสวตนันท์
ที่ปรึกษาประจำด้านกฎหมายของ ดร.เศรษฐพงศ์ ที่เสนอให้ กทค. พิจารณา
ไม่รับรองผลการประมูล เนื่องจากเสี่ยงต่อการทำผิดอาญาตาม พรบ.ว่าด้วย
ความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2542 การลดกระแส
วิพากษ์วิจารณ์ของสังคมด้วยการเร่งรีบออกมาประกาศว่าจะให้มีการปรับ
ลดอัตราค่าบริการลง 15-20 เปอร์เซ็นต์ (ซึ่ง นพ.ประวิทย์เคยเสนอไว้ก่อน
หน้านั้นที่จะมีการประมูลแล้ว แต่ก็ได้มีการทำอะไรอย่างจริงจังจนกระทั่ง
เกิดกระแสวิพากษ์การประมูล)¹⁵ โดยไม่ได้ผ่านการประชุมบอร์ด กทค.

¹⁴ รายการคมชัดลึก (16 ตุลาคม 2555)

<http://www.youtube.com/watch?v=tAy4GAKzCVk>

¹⁵ ประชาชนชาติธุรกิจ (31 สิงหาคม 2555)

ก่อน หรือการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบพฤติกรรมประมุข 3G โดย 4 ใน 7 คนเป็นคนในสำนักงาน กสทช. หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการออกแบบ ประมุข¹⁶

คณะทำงานติดตาม กสทช. เห็นถึงผลประโยชน์มากมายจาก เทคโนโลยี 3G และคนไทยสมควรมีโอกาสได้ใช้ 3G โดยเร็วที่สุด คณะทำงานฯ ไม่ต้องการเห็นการล้มประมุข 3G ซึ่งส่งผลให้การให้บริการ 3G ล่าช้าออกไป เพียงแต่ต้องการให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานขององค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ตรวจสอบความผิดปกติที่เกิดขึ้นในการประมุข และได้รับข้อมูลที่ชัดเจนในประเด็นที่อาจชี้ให้เห็นความผิดปกติในการ ออกแบบการประมุขซึ่งสร้างความเสียหายให้กับประเทศและผู้เสียภาษีมหาศาล

ครั้งหนึ่ง ดร.เศรษฐพงศ์เคยกล่าวว่า “การประมุข 3G ถือเป็นภารกิจเพื่อชาติ ใครมาขัดขวาง ผมถือเป็นศัตรูของชาติ”¹⁷ คำถามที่

¹⁶ มติชนรายวัน (28 ตุลาคม 2555)

http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1351392549&gripid=&catid=05&subcatid=0504

¹⁷ ประชาชาติธุรกิจ (19 เม.ย.2555)

http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1334805953&gripid=03&catid=06

ขณะทำงานๆ มีคือ การออกแบบการประมูลจนก่อให้เกิดข้อสังเกตในเรื่อง
ความผิดปกติมากมาย และอาจสร้างความเสียหายต่อรัฐและผู้เสียภาษี
มากกว่า 16,000 ล้านบาท จนนำไปสู่การตรวจสอบและฟ้องร้องมากมายที่
อาจทำให้การให้บริการ 3G ล่าช้าลงนั้น จะถือเป็นการกระทำที่เป็น “ศัตรู
ของชาติ” หรือไม่

ลดค่าบริการ 3G ลง 15% ใครได้ประโยชน์?: ข้อเสนอวิธีการเพื่อ ใช้วัดการเปลี่ยนแปลงค่าบริการ

พรเทพ เบญญาอภิกุล¹

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการ
โทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ประกาศอัตราค่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ IMT
ย่านความถี่ 2.1 GHz (คลื่น 3G) ใหม่ โดยกำหนดให้ผู้ให้บริการทุกรายลด
ราคาค่าบริการแพคเกจลงร้อยละ 15 จากราคาค่าบริการ 2G สำหรับแพคเกจ
การให้บริการเดิม และสำหรับแพคเกจการให้บริการใหม่ให้มีราคาไม่น้อย
กว่าเกณฑ์กลางที่กำหนด ประกอบด้วย²

- ค่าโทรศัพท์ จากนาทีละ 0.97 บาท เหลือ 0.82 บาท
- เอสเอ็มเอส จากข้อความละ 1.56 บาท เหลือ 1.33 บาท
- เอ็มเอ็มเอส จากครั้งละ 3.90 บาท เหลือ 3.32 บาท
- อินเทอร์เน็ตต่อ 1 เมกะไบต์ จาก 0.33 บาท เหลือ 0.28 บาท

อัตราอ้างอิงเป็นรายประเภทบริการไม่สอดคล้องกับความจริงที่ผู้บริโภคซื้อ
เป็นแพคเกจ

¹ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

² รายละเอียดและบทวิเคราะห์เพิ่มเติมเกี่ยวกับการลดค่าบริการ 3G ดูที่

การกำหนดราคาอ้างอิงสำหรับแพคเกจใหม่ข้างต้นของ กสทช. เป็นราคาต่อหน่วยการใช้บริการประเภทต่าง ๆ ในขณะที่ในความเป็นจริง ผู้บริโภคต้องเลือกใช้บริการเป็นแพคเกจที่บริการต่าง ๆ ทั้งทางด้านเสียง และด้านข้อมูลถูกผูกรวมกันไว้ (bundle) ซึ่ง ไม่สามารถแยกราคาออกมา เป็นรายบริการได้ และเป็นการยากต่อผู้บริโภคและผู้กำกับดูแลในการ ตรวจสอบว่าราคาแพคเกจที่นำเสนอ นั้นมีราคาลดลงจริงถึงร้อยละ 15 และ เป็นไปตามราคาอ้างอิงที่กำหนดข้างต้นหรือไม่

นอกจากนี้แพคเกจต่าง ๆ ที่ผู้ประกอบการนำเสนอ นั้นมีอัตราการใช้ค่าบริการที่แตกต่างกันตามปริมาณการใช้บริการ โดยแพคเกจที่เสนอ ปริมาณการใช้ที่สูงและมีค่าบริการต่อเดือนแพงจะมีอัตราค่า บริการต่อหน่วย (บาทต่อนาที หรือ บาทต่อเมกะไบต์) ที่ต่ำกว่าแพคเกจที่เสนอ ปริมาณการใช้น้อยกว่าและราคาถูกกว่าหากนำอัตราค่า บริการต่อหน่วย เหล่านี้มาหาค่าเฉลี่ยจะพบว่าแพคเกจที่เสนอปริมาณการใช้มากจะมีอัตราที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยอยู่แล้ว ดังนั้นการที่ กสทช. กำหนดอัตราค่าบริการต่อหน่วย ของ 3G โดยเฉลี่ยให้ต่ำลงตามอัตราอ้างอิงข้างต้นจะส่งผลให้ผู้บริโภคกลุ่ม ต่าง ๆ ได้รับผลประโยชน์ไม่เท่าเทียมกัน โดยผู้บริโภคบางกลุ่ม เช่น ผู้บริโภคที่มีปริมาณการใช้ที่สูงซึ่งใช้แพคเกจที่มีอัตราค่าบริการต่อหน่วย ต่ำกว่าอัตราอ้างอิงอยู่แล้ว อาจจะได้รับราคาลดลงไม่ถึงร้อยละ 15 (ในขณะที่ ผู้ใช้บริการในแพคเกจที่ให้ปริมาณการใช้น้อยและราคาถูกอาจจะได้รับ ราคาต่ำลงมากกว่าร้อยละ 15 หรือไม่ก็ได้ เนื่องจากผู้ประกอบการอาจจะ เลือกเพิ่มปริมาณการใช้งานในแพคเกจเพื่อลดให้อัตราค่าบริการต่อหน่วย ลดลงมากกว่าการลดราคาแพคเกจโดยตรง)

ข้อเสนอการใช้ตะกร้าราคา (price baskets) เพื่อติดตามการเปลี่ยนแปลงราคา

การที่บริการเสียงและข้อมูลถูกขายฟุ้งรวมกันเป็นแพคเกจทำให้ผู้บริโภคที่ใช้บริการน้อยถูกคิดราคาในอัตราที่แพงกว่าผู้บริโภคที่ใช้บริการมาก การกำหนดราคาอ้างอิงเพียงอัตราเดียวแยกตามประเภทบริการอาจจะไม่เป็นประโยชน์ ต่อผู้บริโภคบางกลุ่ม กสทช. จำเป็นที่จะต้องกำหนดวิธีการวัดราคาที่เหมาะสมลักษณะการใช้งานของผู้บริโภค ที่หลากหลาย เพื่อให้สามารถแน่ใจได้ว่าผู้บริโภคส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง และ เพื่อติดตามการเปลี่ยนแปลงของราคาการให้บริการในอนาคต

วิธีหนึ่งที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย คือการสร้าง “ตะกร้าสินค้า” (หรือ “ตะกร้าราคา”) ที่แสดงปริมาณการใช้บริการประเภทต่างๆ ที่จะเป็นตัวแทนของผู้บริโภคหลายกลุ่ม เช่น กลุ่มคนโทรมากใช้อินเตอร์เน็ตน้อย กลุ่มคนโทรปานกลางและใช้อินเตอร์เน็ตมาก หรือกลุ่มคนโทรมากใช้อินเตอร์เน็ตมาก และคำนวณ “ดัชนีราคา” ว่าคน แต่ละกลุ่มจ่าย หรือตะกร้าแต่ละตะกร้ามีราคาเปลี่ยนแปลง ไปมากน้อยเพียงใดจากแพคเกจที่ เปลี่ยนแปลงไป โดยการติดตามการเปลี่ยนแปลงของราคาผ่านตะกร้าสินค้าเป็นวิธีที่ทุกประเทศใช้ คำนวณการเปลี่ยนแปลงราคาของสินค้าและบริการหรืออัตราเงินเฟ้อ วิธีการดังกล่าวยังถูกประยุกต์ใช้เพื่อติดตามและเปรียบเทียบราคาของบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในกลุ่มประเทศ OECD

เกณฑ์โดยทั่วไปของการสร้างตะกร้าราคาคือการกำหนดตะกร้าหรือรูปแบบการใช้งานที่แทนพฤติกรรมแบบต่าง ๆ ของผู้บริโภคหลายกลุ่ม โดยพฤติกรรมที่จะต้องพิจารณาได้แก่ ปริมาณการใช้งานทั้งเสียงและข้อมูล (จำนวนครั้งการโทร จำนวนนาทีต่อครั้ง และปริมาณอินเทอร์เน็ต), ประเภทการชำระค่าบริการ (รายเดือนหรือเดิมนเงิน) และ รูปแบบของการทำงาน เช่น ช่วงระยะเวลาการโทร (โทรในชั่วโมงเร่งด่วนหรือไม่?), หมายเลขปลายทาง (ในเครือข่าย, นอกเครือข่าย หรือโทรศัพท์บ้าน?) ซึ่งตะกร้าจะจำแนกตามลักษณะการใช้งานที่หลากหลายแทนกลุ่มที่ใช้น้อยปานกลาง และมาก หลังจากนั้นจะนำปริมาณการใช้จากแต่ละตะกร้าไปคำนวณค่าบริการที่ผู้บริโภคซึ่งตะกร้านั้น ๆ เป็นตัวแทนจะต้องจ่าย โดยแพคเกจที่เหมาะสมที่สุด (ค่าใช้จ่ายต่ำที่สุด) ของผู้ให้บริการทุกรายสำหรับแต่ละตะกร้าจะถูกเลือกเพื่อเป็น “ดัชนีราคา” ที่ผู้ให้บริการคิดราคาให้กับตะกร้านั้น ๆ และเมื่อแพคเกจมีการเปลี่ยนแปลงผลกระทบที่มีต่อผู้บริโภคคือการเปลี่ยนแปลงของ “ดัชนีราคา” ดังกล่าวดังนั้นการใช้ตะกร้าราคาเพื่อเปรียบเทียบ “ดัชนีราคา” ระหว่างแพคเกจ 2G และ 3G จะช่วยบ่งชี้ว่าผู้บริโภคที่มีลักษณะการใช้งานแบบต่าง ๆ ได้ประโยชน์จากการลดราคา 3G อย่างน้อยร้อยละ 15 หรือไม่ เพียงไร

ตัวอย่างการใช้ตะกร้าราคาเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงค่าบริการ 3G สำหรับแพคเกจรายเดือน

ในส่วนนี้จะนำเสนอการทดลองใช้ตะกร้าราคาเพื่อเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงค่าบริการ 3G สำหรับแพคเกจแบบรายเดือน โดยข้อมูล

แพคเกจจะครอบคลุมบริษัทผู้ให้บริการทั้ง 3 ราย ได้แก่ AIS, TRUE และ DTAC ทั้งแพคเกจในระบบ 2G และ ระบบ 3G

- **แพคเกจรายเดือนในระบบ 3G ที่ใช้ในการศึกษา**

“แพคเกจ 3G” รายเดือนที่ใช้ในการศึกษาคือแพคเกจที่ปรากฏอยู่บนเว็บไซต์ของบริษัทผู้ให้บริการทั้ง 3 ในวันที่ 10 มิถุนายน 2556 ซึ่งเป็นวันที่ใช้เก็บข้อมูล³ โดยแพคเกจ 3G รายเดือนของ AIS มีทั้งสิ้น 5 แพคเกจ, TRUE 6 แพคเกจและ DTAC 9 แพคเกจ⁴ รวมทั้งหมด 20 แพคเกจ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

³ ผู้เขียนใช้ข้อมูลแพคเกจที่ปรากฏในเว็บไซต์ของผู้ให้บริการ ณ วันที่ 17 มิถุนายน 2556 เป็นตัวแทนของค่าบริการ 3G ซึ่งเป็นระยะเวลาประมาณ 3 สัปดาห์หลังจาก กสทช. กำหนดให้ราคาของผู้ให้บริการต้องลดลง

⁴ แพคเกจ 3G ที่ใช้ในการศึกษาได้แก่ แพคเกจ iSmart ของ AIS: <http://www.ais.co.th/3g-postpaid/th/package-detail/1//แพ็คเกจiSmart>

แพคเกจ iSmart phone ของ

TRUE: <http://truemoveh.truecorp.co.th/3g/packages/ismart/entry/594>

แพคเกจ smart phone ของ DTAC: <http://www.dtac.co.th/postpaid/trinetpackage>

ตารางที่ 1 : แพคเกจรายเดือนในระบบ 3 G ที่ใช้คำนวณ

ผู้ให้บริการ	แพคเกจ	ราคา (บาท)	นาที	ปริมาณข้อมูล (เมกะไบท์) ⁵	ค่าโทรเกินแพคเกจ (บาท / นาที)	ราคาการใช้อินเทอร์เน็ตเกินแพคเกจ (บาท / เมกะไบท์) ⁶
AIS	AIS3G_1	299	100	500	1.5	1.5
	AIS3G_2	399	150	750	1.5	-
	AIS3G_3	599	300	1500	1.5	-
	AIS3G_4	799	400	2000	1.5	-
	AIS3G_5	999	500	3000	1.5	-
TRUE	TRUE3G_1	299	100	500	1.25	-
	TRUE3G_2	399	250	1000	1.25	2
	TRUE3G_3	499	250	1000	1.25	-

⁵ ปริมาณข้อมูลอินเทอร์เน็ต ใช้ข้อมูลตามข้อกำหนดการใช้งานอย่างเหมาะสม (Fair-use policy) แม้ว่าบางแพคเกจจะระบุว่าใช้ได้ไม่จำกัด เนื่องจากผู้ให้บริการจะลดความเร็วการให้บริการลงหากมีการใช้ข้อมูลเกินกำหนดดังกล่าว

⁶ แพคเกจที่ไม่ระบุราคาค่าใช้บริการข้อมูลเกินแพคเกจคือแพคเกจที่ระบุว่าผู้ใช้สามารถใช้งานบริการด้านข้อมูลได้ไม่จำกัด แต่จะปรับความเร็วลงหลังจากใช้งานถึงระดับการใช้งานอย่างเหมาะสม (Fair-use policy) ตามที่กำหนด

ผู้ให้บริการ	แพคเกจ	ราคา (บาท)	นาที	ปริมาณข้อมูล (เมกะไบท์) ⁵	ค่าโทรเกินแพคเกจ (บาท / นาที)	ราคาการใช้อินเทอร์เน็ตเกินแพคเกจ (บาท / เมกะไบท์) ⁶
	TRUE3G_4	599	400	2000	1.25	2
	TRUE3G_5	699	400	2000	1.25	-
	TRUE3G_6	899	500	3000	1.25	-
DTAC	DTAC3G_1	299	100	500	1.5	1.5
	DTAC3G_2	399	250	1000	1.5	1.5
	DTAC3G_3	429	250	750	1.5	-
	DTAC3G_4	529	250	1500	1.5	-
	DTAC3G_5	549	400	750	1.5	-
	DTAC3G_6	649	400	1500	1.5	-
	DTAC3G_7	749	400	3000	1.5	-
	DTAC3G_8	849	800	1500	1.5	-
	DTAC3G_9	949	800	3000	1.5	-

แพ็คเกจส่วนใหญ่ในตารางที่ 1 จะระบุปริมาณข้อมูลอินเทอร์เน็ตผ่านเครือข่าย 3G ว่าสามารถใช้ได้ไม่จำกัดแต่ผู้ให้บริการมักจะกำหนดปริมาณข้อมูลขั้นสูงที่จะได้รับความเร็วในระดับ 3G ซึ่งเป็นข้อกำหนดการใช้งานอย่างเหมาะสม (Fair-use policy) การพิจารณาในบทความนี้จะใช้ปริมาณข้อมูลที่สามารถใช้อินเทอร์เน็ตด้วยความเร็วปกติมาคำนวณเท่านั้น ซึ่งวิธีดังกล่าวสอดคล้องกับหลักปฏิบัติจากงานศึกษา ของ OECD⁷ แต่แพ็คเกจจะมีรายละเอียดปลีกย่อยเช่น ปริมาณการใช้ Wi-Fi สิทธิการดาวน์โหลด content ต่าง ๆ เช่นเพลง นิตยสารอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งรายละเอียดเหล่านี้จะไม่ถูกนำมาพิจารณาในตัวอย่างการศึกษานี้

- **แพ็คเกจรายเดือนในระบบ 2G ที่ใช้ในการศึกษา**

ในส่วนของแพ็คเกจ 2G ในระบบรายเดือน ข้อมูลแพ็คเกจที่นำมาใช้ศึกษามาจากข้อมูลที่รวบรวมโดยบริษัทหลักทรัพย์ CIMB⁸ โดยแพ็คเกจ 2G ของผู้ให้บริการทั้ง 3 รายทั้งสิ้น 12แพ็คเกจ โดยเป็นของบริษัท

⁷ OECD (2012), Methodology for Constructing Wireless Broadband Price

Basket(DSTI/ICCP/CISP(2011)5/FINAL). หน้าที่ 5

([http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DSTI/ICCP/CISP\(2011\)5/FINAL&docLanguage=En](http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DSTI/ICCP/CISP(2011)5/FINAL&docLanguage=En))

⁸

http://www.cimbsecurities.co.th/backoffice/data/files/130530_Sector%20Flash%20Note_Telco.pdf

AIS 4 แพคเกจ, TRUE 4 แพคเกจ และ DTAC 4 แพคเกจ ซึ่งมีรายละเอียดดัง
 ตารางที่ 2⁹

ตารางที่ 2 : แพคเกจรายเดือนในระบบ 2G ที่ใช้คำนวณ

ผู้ให้บริการ	แพคเกจ	ราคา (บาท)	นาที	ปริมาณข้อมูล (เมกะไบท์)	ค่าโทรเกินแพคเกจ (บาท / นาที)	ราคาการใช้อินเทอร์เน็ตเกินแพคเกจ (บาท / เมกะไบท์)
AIS	AIS2G_1	399	150	500	1.5	2
	AIS2G_2	599	150	1000	1.5	-
	AIS2G_3	799	350	1000	1.5	-
	AIS2G_4	999	500	2000	1.5	-
TRUE	TRUE2G_1	150	60	100	1.25	2
	TRUE2G_2	399	150	200	1.25	2
	TRUE2G_3	649	250	1500	1.25	2

⁹ ราคาแพคเกจ 2G หมายถึงราคาค่าบริการแพคเกจรายเดือนที่ผู้ให้บริการคิดกับผู้บริโภคก่อนวันที่ 27 พฤษภาคม 2556 ซึ่งเป็นวันที่ กสทช. ประกาศให้ผู้ให้บริการลดราคาและอัตราค่าบริการอ้างอิงมีผลบังคับใช้

ผู้ให้บริการ	แพคเกจ	ราคา (บาท)	นาที	ปริมาณข้อมูล (เมกะไบต์)	ค่าโทรเกินแพคเกจ (บาท / นาที)	ราคาการใช้อินเทอร์เน็ตเกินแพคเกจ (บาท / เมกะไบต์)
	TRUE2G_4	899	500	2000	1.25	-
DTAC	DTAC2G_1	399	200	200	1.5	1.5
	DTAC2G_2	699	350	1000	1.5	-
	DTAC2G_3	899	550	2000	1.5	-
	DTAC2G_4	1199	900	3000	1.5	-

ที่มา: CIMB Securities

- ตะกร้าราคา

ตะกร้าราคาคือกลุ่มของปริมาณการใช้บริการแต่ละประเภทที่เป็นตัวแทนพฤติกรรมการใช้งานของคนกลุ่มต่างๆ ซึ่งการสร้างตะกร้าที่เป็นตัวแทนของผู้บริโภคในประเทศไทยจำเป็นต้องทำการสำรวจและศึกษาอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตามบทความนี้จะใช้ตะกร้าราคาจากงานของ OECD ที่ทำการศึกษาไว้เป็นตัวอย่างและจะเพิ่มจำนวนตะกร้าเพื่อความ

สมบูรณ์ในการวิเคราะห์ในภายหลัง โดยตะกร้าราคาของ OECD¹⁰ มีทั้งสิ้น 5 ตะกร้าดังตารางที่ 3¹¹

ตารางที่ 3 : ตะกร้าราคาอ้างอิงของOECD

ตะกร้า	ปริมาณการใช้งาน	
	โทร (นาที /เดือน)	ข้อมูล (MB/เดือน)
OECD1	60	100
OECD2	200	500
OECD3	600	1000
OECD4	2295	2000
OECD5	200	2000

¹⁰ ฐานศึกษาที่อ้างอิงใน footnote6 และ <http://www.oecd.org/sti/broadband/48242089.pdf>

¹¹ OECD กำหนดตะกร้าสินค้านี้สำหรับบริการทางด้านเสียง โดยแบ่งปริมาณการใช้ในลักษณะของจำนวนครั้งในการ โทร (calls) ต่อเดือน ซึ่งสามารถแปลงจำนวนครั้งในการ โทรเป็นจำนวน นาทีได้ โดยการแปลงดังกล่าวจะมีตารางแสดงการแจกแจงของสัดส่วนของการ โทรไปสู่ โทรศัพท์บ้าน โทรศัพท์เคลื่อนที่นอกเครือข่าย โทรศัพท์เคลื่อนที่ในเครือข่าย รวมถึงจำนวน นาทีโดยเฉลี่ยที่ผู้ใช้ โทร ไปยังปลายทางเหล่านั้น ซึ่งจะมีควมสำคัญอย่างมากต่อการคำนวณ ค่าใช้จ่ายในแพคเกจแบบเติมเงินที่ราคาโทรต่อนาทีแปรผันตามเวลา เลขหมายปลายทาง และระยะยาวนานของการ โทรแต่ละครั้ง แต่เนื่องจากแพคเกจรายเดือนหลักที่ใช้ในการศึกษาในกรณีของประเทศไทยไม่ได้มีแบ่งโปรโมชันจำแนกตามลักษณะการ โทรดังกล่าว การนำเสนอ ตะกร้าสินค้านี้ในรูปของจำนวนนาทีรวมจึงเพียงพอสำหรับการวิเคราะห์

ตะกร้าทั้ง 5 แสดงสัดส่วนของจำนวนการใช้บริการเสียงและข้อมูลที่เป็นตัวแทนของผู้บริโภคเรียงลำดับปริมาณการใช้งานจากน้อยไปมาก¹² ยกเว้นตะกร้า OECD5 ซึ่งเป็นสะท้อนการใช้บริการเสียงระดับปานกลางและบริการข้อมูลในระดับสูง ตะกร้าราคาเหล่านี้จะทำหน้าที่เป็น “มาตรวัด” การเปลี่ยนแปลงราคาของการให้บริการ ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นว่าถึงผลประโยชน์ของการเปลี่ยนแปลงแพคเกจและราคาจากระบบ 2G มาเป็น 3G นั้นส่งต่อไปถึงผู้บริโภค (ตะกร้า) แต่ละกลุ่มอย่างไร โดยในการเปรียบเทียบจะพิจารณาตามเกณฑ์ต่อไปนี้

1. หาแพคเกจที่เหมาะสมที่สุด (ให้ค่าใช้จ่ายต่ำที่สุด) ตามปริมาณการใช้งานของแต่ละตะกร้า ทั้งในระบบ 2G และ 3G โดยแพคเกจต้องมาจากผู้ให้บริการรายเดียวกัน
2. มิได้จำกัดให้แต่ละตะกร้าต้องใช้แพคเกจราคาเท่าเดิม แต่สามารถเปลี่ยนแพคเกจภายใต้ผู้ให้บริการรายเดิมได้จนได้ค่าใช้จ่ายที่ต่ำที่สุด¹³
3. การคำนวณราคาจะนำปริมาณการใช้ของตะกร้าที่พิจารณา (ทั้งบริการเสียงและข้อมูล) หักออกจากปริมาณที่ใช้งานได้ตามแพคเกจเสียก่อน หากจำนวนการใช้งานของตะกร้าเกินปริมาณที่

¹² ตะกร้า OECD ยังมีการรวมการใช้บริการ SMS ไว้ด้วย แต่เนื่องจากว่าแพคเกจที่นำมาพิจารณาส่วนใหญ่ไม่ได้รวม SMS ไว้ในแพคเกจ และผู้ให้บริการแต่ละรายคิดราคา SMS ใกล้เคียงกันและไม่มีความแตกต่างกันระหว่างระบบ 2G และ 3G ดังนั้นเพื่อความง่ายต่อการนำเสนอ บทความนี้จึงไม่รวมการใช้ SMS ไว้ในตะกร้าราคาที่ใช้คำนวณ

¹³ นั้นหมายความว่า การวิเคราะห์สมมติให้ผู้บริโภคจากตะกร้าต่าง ๆ มีเหตุผลผลสามารถเลือกแพคเกจที่ดีที่สุดได้

แพคเกจกำหนด ส่วนที่เกินนั้นจะคิดราคาตามค่าใช้จ่ายบริการเกิน แพคเกจและนำค่าใช้จ่ายส่วนเกินดังกล่าวไปบวกเพิ่มกับราคา แพคเกจ

4. ในกรณีของแพคเกจที่ให้บริการอินเทอร์เน็ตแบบไม่จำกัดแต่ผู้ให้บริการกำหนด “ปริมาณการใช้งานขั้นสูง” (Fair-use policy) ที่ผู้บริโภคจะได้รับความเร็วปกติ การคำนวณราคาจะไม่พิจารณาแพคเกจที่กำหนด “ปริมาณการใช้ขั้นสูง” น้อยกว่าปริมาณการใช้งานตามตะกร้าที่พิจารณา

ผลการคำนวณราคาค่าบริการ 2G และ 3G โดยใช้ตะกร้าราคาของ OECD สำหรับแพคเกจของ AIS, TRUE และ DTAC แสดงตามตารางที่ 4, 5 และ 6 ตามลำดับ

จากตารางที่ 4 การใช้ตะกร้าราคา OECD เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงราคาแพคเกจของบริษัท AIS พบว่า ทุกตะกร้ามีราคาลดลง โดยมีตะกร้าเพียง 2 ใน 5 ที่มีค่าใช้จ่ายบริการลดลงมากกว่าร้อยละ 15 ตะกร้าที่มีราคาลดลงมากที่สุดได้แก่ OECD1 ซึ่งเป็นตะกร้าที่มีทั้งปริมาณการโทรและการใช้อินเทอร์เน็ตน้อย โดยพบว่าลดลงร้อยละ 25.1 ราคาโดยเฉลี่ยทั้ง 5 ตะกร้าลดลงร้อยละ 12.1

ตารางที่ 5 ซึ่งวัดการเปลี่ยนแปลงราคาแพคเกจของ TRUE พบว่า มี 2 ใน 5 ตะกร้าที่มีราคาลดลงมากกว่าร้อยละ 15 นอกจากนี้เป็นที่น่าตกใจว่าตะกร้า OECD1 ของ TRUE มีราคาเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 99.3 โดยสาเหตุเนื่องมาจากการที่ TRUE มีแพคเกจราคา 150 บาท (TRUE2G_1) สำหรับผู้ใช้งานน้อยในระบบ 2G แต่แพคเกจในลักษณะดังกล่าวกลับไม่พบใน

ระบบ 3G ซึ่งแพคเกจราคาต่ำสุดของ TRUE ในระบบ 3G มีราคา 299 บาท (TRUE3G_1) ซึ่งมีราคาสูงกว่ามาก ส่งผลให้ลูกค้า TRUE ในกลุ่มนี้ต้องจ่ายในราคาที่สูงขึ้น แม้ว่าตะกร้า OECD2 ของ TRUE ราคาจะลดลงมาก แต่โดยเฉลี่ยทั้ง 5 ตะกร้าพบว่าราคาไม่ได้ลดลง

สำหรับ DTAC พบว่ามี 3 ใน 5 ตะกร้าที่มีราคาลดลงมากกว่าร้อยละ 15 และค่าเฉลี่ยการเปลี่ยนแปลงราคาของตะกร้าทั้ง 5 ตะกร้ามีค่าลดลงร้อยละ 20.1 ซึ่งถือว่าเป็นผู้ประกอบการรายเดียวที่มีค่าเฉลี่ยการเปลี่ยนแปลงราคาทั้ง 5 ตะกร้าลดลงมากกว่าร้อยละ 15 ค่าเฉลี่ยของราคาค่าบริการ DTAC ที่ลดลงได้มากนั้นมีสาเหตุมาจาก การที่ DTAC มีแพคเกจการให้บริการ 3G ที่มีจำนวนมากถึง 9 แพคเกจย่อย ซึ่งสามารถตอบสนองความแตกต่างของพฤติกรรมการใช้งานของผู้บริโภคได้ดีกว่า

ตารางที่ 4 : การเปลี่ยนแปลงราคาค่าบริการรายเดือนของ AIS
โดยใช้ตะกร้าราคา OECD

ตะกร้า	ค่าใช้บริการ 2G (แพคเกจที่ เหมาะสมที่สุด)	ค่าใช้บริการ 3G (แพคเกจที่ เหมาะสม ที่สุด)	ค่าใช้จ่าย เปลี่ยนแปลง (บาท)	ค่าใช้จ่าย เปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)
OECD1	399 บาท (AIS2G_1)	299 บาท (AIS3G_1)	-100	-25.1
OECD2	474 บาท (AIS2G_1)	449 บาท (AIS3G_1)	-30	-5.3
OECD3	1149 บาท (AIS2G_4)	1049 บาท (AIS3G_3)	-100	-8.7
OECD4	3691.5 บาท (AIS2G_4)	3641.5 บาท (AIS3G_4)	-50	-1.4
OECD5	999 บาท (AIS2G_4)	799 บาท (AIS3G_3)	-200	-20.0
ราคาเปลี่ยนแปลงเฉลี่ยทั้ง 5 ตะกร้า (ร้อยละ)				-12.1

ตารางที่ 5 : การเปลี่ยนแปลงราคาค่าบริการรายเดือนของ TRUE โดยใช้ตะกร้าราคา OECD

ตะกร้า	ค่าใช้บริการ 2G (แพคเกจที่เหมาะสมที่สุด)	ค่าใช้บริการ 3G (แพคเกจที่เหมาะสมที่สุด)	ค่าใช้จ่ายเปลี่ยนแปลง (บาท)	ค่าใช้จ่าย เปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)
OECD1	150 บาท (TRUE2G_1)	299 บาท (TRUE3G_1)	+149	+99.3
OECD2	649 บาท (TRUE2G_3)	299 บาท (TRUE3G_1)	-350	-53.9
OECD3	1024 บาท (TRUE2G_4)	899 บาท (TRUE3G_2)	-125	-12.2
OECD4	3142.75 บาท (TRUE2G_4)	3142.75 บาท (TRUE3G_6)	0	0
OECD5	899 บาท (TRUE2G_4)	599 บาท (TRUE3G_4)	-300	-33.4
ราคาเปลี่ยนแปลงเฉลี่ยทั้ง 5 ตะกร้า (ร้อยละ)				0.0

ตารางที่ 6 : การเปลี่ยนแปลงราคาค่าบริการรายเดือนของ DTAC โดยใช้ตะกร้าราคา OECD

ตะกร้า	ค่าบริการ 2G (แพคเกจที่เหมาะสมที่สุด)	ค่าบริการ 3G (แพคเกจที่เหมาะสมที่สุด)	ค่าใช้จ่ายเปลี่ยนแปลง (บาท)	ค่าใช้จ่าย เปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)
OECD1	399 บาท (DTAC2G_1)	299 บาท (DTAC3G_1)	-100	-25.1
OECD2	699 บาท (DTAC2G_2)	399 บาท (DTAC3G_2)	-300	-42.9
OECD3	974 บาท (DTAC2G_3)	849 บาท (DTAC3G_8)	-125	-12.8
OECD4	3291.5 บาท (DTAC2G_4)	3191.5 บาท (DTAC3G_9)	-100	-3.0
OECD5	899 บาท (DTAC2G_3)	749 บาท (DTAC3G_7)	-150	-16.7
ราคาเปลี่ยนแปลงเฉลี่ยทั้ง 5 ตะกร้า (ร้อยละ)				-20.1

อย่างไรก็ดีเป็นที่น่าสังเกตว่า ตะกร้า OECD4 ของผู้ให้บริการทุกรายจะมีราคาที่ลดลงน้อยที่สุด ซึ่งตะกร้าดังกล่าวเป็นตะกร้าที่มีการใช้บริการเสียงและข้อมูลในระดับที่สูงมาก (โทร 2,295 นาทีและ ข้อมูล 2 GB ต่อเดือน) สาเหตุที่ราคาของตะกร้าดังกล่าวไม่ได้ลดลงมากนักเนื่องจากในทุกแพคเกจ จำนวนนาทีที่รวมอยู่ในแพคเกจนั้นมีจำนวนต่ำกว่าระดับการใช้งานของตะกร้าเป็นอย่างมาก และราคาค่าบริการโทรเกินแพคเกจนั้นมีมูลค่าสูง (1.25 – 1.50 บาทต่อนาที) และมีได้ลดลงตามราคาแพคเกจ 3G ทำให้ค่าใช้จ่ายที่ผู้บริโภคที่มีการใช้บริการเสียงในระดับที่สูงลดลงเพียงเล็กน้อย (กระทั่งไม่ลดลงเลยในกรณีของ TRUE) ทำให้ผู้บริโภคกลุ่มนี้เป็กลุ่มที่ได้รับประโยชน์น้อยที่สุด

ในทางตรงกันข้าม ตะกร้า OECD5 ซึ่งเป็นตะกร้าสะท้อนพฤติกรรมกรโทรปานกลางแต่ใช้งานข้อมูลในระดับสูงมาก (โทร 200 นาที และ ข้อมูล 2GB ต่อเดือน) มีราคาที่ลดลงมากกว่าร้อยละ 15 สำหรับผู้ให้บริการทุกราย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มของการปรับแพคเกจของผู้ให้บริการที่มีการลดราคา เฉลี่ยโดยการเพิ่มปริมาณการใช้อินเตอร์เน็ตในแพคเกจให้สูงขึ้น โดยกลุ่มผู้ให้บริการด้านข้อมูลในระดับสูงมากน่าจะเป็นกลุ่มที่ได้รับประโยชน์สูงสุดจากการลดราคาค่าบริการ 3G ในขณะที่กลุ่มอื่น ๆ ยังไม่เห็นแนวโน้มชัดเจนเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงราคาตะกร้ายังมีความแตกต่างระหว่างผู้ให้บริการ

อย่างไรก็ตาม การใช้งานบริการด้านเสียงและข้อความของผู้บริโภคอาจจำเป็นต้องแปรผันไปในทิศทางเดียวกัน ตามข้อสมมติของตะกร้าราคาจากงานศึกษาของ OECD ดังนั้นเพื่อให้การวิเคราะห์มีความ

ครบถ้วนและครอบคลุมพฤติกรรมการใช้งานที่หลากหลายของผู้บริโภคมากยิ่งขึ้น ในส่วนต่อไปจะขยายจำนวนตะกร้าเพิ่มขึ้น โดยจะมีตะกร้าที่เป็นการผสมของระดับการใช้งานเสียงและข้อมูลที่แตกต่างกันไป ซึ่งในบทความนี้จะแบ่งปริมาณการใช้งานเสียงเป็น 6 ระดับ และปริมาณการใช้งานข้อมูล 4 ระดับ เพื่อสร้างตะกร้าราคาแสดงปริมาณการใช้งานทั้งสิ้น 24 ตะกร้าดังต่อไปนี้

ตารางที่ 7 : ส่วนประกอบของตะกร้าราคา 24 ตะกร้าที่ใช้ศึกษา

ตะกร้า OECD		ปริมาณการใช้ข้อมูลต่อเดือน			
ตะกร้าเพิ่มเติม		100MB	500MB	1000MB	2000MB
ปริมาณการโทรต่อเดือน	60 นาที	OECD1			
	200 นาที		OECD2		OECD5
	400 นาที				
	600 นาที			OECD3	
	1000 นาที				
	2295 นาที				OECD4

โดยผลของการเปลี่ยนแปลงราคาแพคเกจจากระบบ 2G มาเป็น 3G ของบริษัท AIS, TRUE และ DTAC ส่งผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายบริการของแต่ละตะกร้าดังแสดงในตารางที่ 8 – 10 ตามลำดับ (ตารางแสดงค่าใช้จ่ายรายตะกร้าของผู้ประกอบการทุกรายในระบบ 2G และ 3G แสดงในภาคผนวก)

ตารางที่ 8 การเปลี่ยนแปลงราคาค่าบริการรายเดือนของ AIS ต่อตะกร้าราคา (ร้อยละ)

ตะกร้า OECD		ปริมาณการใช้ข้อมูลต่อเดือน			
ตะกร้าเพิ่มเติม		100MB	500MB	1000MB	2000MB
ปริมาณการโทรต่อเดือน	60 นาที	-25.1	-25.1	0.0	-20.0
	200 นาที	-5.3	-5.3	-11.1	-20.0
	400 นาที	-3.2	-3.2	-14.3	-20.0
	600 นาที	-2.3	-2.3	-8.7	-4.4
	1000 นาที	-1.5	-1.5	-5.7	-2.9
	2295 นาที	-0.7	-0.7	-2.7	-1.4
ราคาเปลี่ยนแปลงเฉลี่ยทั้ง 24 ตะกร้า: -7.8%					
จำนวนตะกร้าที่ราคาตกลงมากกว่า 15%: 5 ตะกร้า					
จำนวนตะกร้าที่ราคาตกลงน้อยกว่า 5%: 13 ตะกร้า					

ตารางที่ 9 : การเปลี่ยนแปลงราคาค่าบริการรายเดือนของ TRUE ต่อตะกร้าราคา (ร้อยละ)

ตะกร้า OECD		ปริมาณการใช้ข้อมูลต่อเดือน			
ตะกร้าเพิ่มเติม		100MB	500MB	1000MB	2000MB
ปริมาณการโทรต่อเดือน	60 นาที	99.3	-53.9	-38.5	-33.4
	200 นาที	40.7	-53.9	-38.5	-33.4
	400 นาที	18.7	-34.4	-22.4	-8.3
	600 นาที	12.1	-22.0	-12.2	0.0
	1000 นาที	7.1	-14.8	-8.2	0.0
	2295 นาที	3.1	-7.2	-4.0	0.0
ราคาเปลี่ยนแปลงเฉลี่ยทั้ง 24 ตะกร้า: -8.5%					
จำนวนตะกร้าที่ราคาตกลง <i>มากกว่า</i> 15%: 9 ตะกร้า จำนวนตะกร้าที่ราคาตกลง <i>น้อยกว่า</i> 5%: 11 ตะกร้า					

ตารางที่ 10 : การเปลี่ยนแปลงราคาค่าบริการรายเดือนของ DTAC ต่อตะกร้าราคา (ร้อยละ)

ตะกร้า OECD		ปริมาณการใช้ข้อมูลต่อเดือน			
ตะกร้าเพิ่มเติม		100MB	500MB	1000MB	2000MB
ปริมาณการโทรต่อเดือน	60 นาที	-25.1	-57.2	-42.9	-16.7
	200 นาที	0.0	-42.9	-42.9	-16.7
	400 นาที	-10.7	-19.4	-19.4	-16.7
	600 นาที	-12.8	-12.8	-12.8	-2.6
	1000 นาที	-14.8	-14.8	-14.8	-7.4
	2295 นาที	-6.1	-6.1	-6.1	-3.0
ราคาเปลี่ยนแปลงเฉลี่ยทั้ง 24 ตะกร้า: -17.7%					
จำนวนตะกร้าที่ราคาลดลง <i>มากกว่า</i> 15%: 10 ตะกร้า จำนวนตะกร้าที่ราคาลดลง <i>น้อยกว่า</i> 5%: 2 ตะกร้า					

จากตารางจะพบว่า มีเพียง DTAC เท่านั้นที่แพ็คเกจรายเดือนในระบบ 3G ส่งผลให้ราคาโดยเฉลี่ยทั้ง 24 ตะกร้ามีการเปลี่ยนแปลงลดลงมากกว่าร้อยละ 15 (ลดลง 17.7%) ในขณะที่ค่าเฉลี่ยตะกร้าราคาทั้ง 24 ตะกร้าของแพ็คเกจจากบริษัท AIS และ TRUE มีการเปลี่ยนแปลงลดลงเท่ากับ 7.8% และ 8.5% ตามลำดับ นอกจากนี้หากวัดจำนวนตะกร้าที่มีราคาลดลงมากกว่า 15% ซึ่งจะสะท้อนความหลากหลายของกลุ่มผู้บริโภคที่จะได้รับประโยชน์จากการลดราคาค่าบริการ พบว่า DTAC มีจำนวนสูงสุดที่ 10 ตะกร้า ตามด้วย TRUE (9 ตะกร้า) และ AIS (5 ตะกร้า) หากพิจารณาจำนวนตะกร้าที่มีราคาลดลงน้อยกว่า 5% พบว่า AIS มีจำนวนมากที่สุดถึง 13 ตะกร้า ในขณะที่ TRUE มีจำนวน 11 ตะกร้า และ DTAC มีจำนวนน้อยที่สุดคือ 2 ตะกร้า ความสำเร็จในการลดราคาค่าบริการของ DTAC น่าจะมีสาเหตุมาจากการแบ่งการคิดราคาเป็นรายบริการ (unbundled) และเปิดโอกาสให้ผู้บริโภคเลือกส่วนผสมของบริการเสียงและข้อมูลที่ต้องการอย่างยืดหยุ่นซึ่งแพ็คเกจ 3G ของ DTAC สามารถแบ่งย่อยลงได้ถึง 9 แพ็คเกจ (ดูตารางที่ 1)

หากพิจารณาในภาพรวมจะพบว่ากลุ่มผู้ใช้บริการที่มีปริมาณการใช้งานบริการเสียงในระดับสูงจะเป็นกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากการลดราคาแพ็คเกจน้อยที่สุด ซึ่งผลสอดคล้องกันในทุกผู้ให้บริการ เหตุผลเนื่องจากว่าผู้บริโภคในกลุ่มนี้มีแนวโน้มการใช้บริการเสียงเกินจํานวนนาที่ที่แพ็คเกจกำหนด แต่ราคาค่าโทรเกินแพ็คเกจสำหรับผู้ให้บริการทุกรายยังมีค่าสูงกว่าอัตราขั้น สูงที่ กสทช. กำหนดและราคาค่าโทรเกิน

แพคเกจในระบบ 3G ดังกล่าวไม่ได้ลดลงจากราคาในระบบ 2G ดังนั้น ต้นทุนในส่วนนี้ของผู้บริโภคกลุ่มโทรคมนั้นไม่ได้ลดลง¹

ในทางตรงกันข้ามผู้บริโภคในกลุ่มที่มีการโทรน้อยแต่ใช้งาน อินเทอร์เน็ตมากมีแนวโน้มที่จะได้รับประโยชน์เต็มที่จากการลดราคา แพคเกจ 3G ของผู้ประกอบการ ซึ่งข้อมูลจากราคาจากแพคเกจผู้ ให้บริการทุกรายให้ผลที่ค่อนข้างสอดคล้อง กัน ผลดังกล่าวบ่งชี้ว่า ผู้ประกอบการมีแนวโน้มการลดราคาแพคเกจผ่านการปรับ เปลี่ยนลักษณะ แพคเกจโดยการเพิ่มปริมาณข้อมูลซึ่งจะเป็นประโยชน์กับผู้บริโภค กลุ่มที่ เน้นการใช้อินเทอร์เน็ตผ่านโทรศัพท์มือถือ

ผู้บริโภคในกลุ่มใช้บริการด้านข้อมูลน้อย (ตะกร้าที่มีการใช้งาน ข้อมูล 100 MB) จะเป็นกลุ่มที่อาจจะไม่ได้ประโยชน์มากนัก โดยราคา ค่าบริการจะลดลงไม่มากนัก แม้กระทั่งเพิ่มขึ้นในกรณีของ TRUE โดยการ เพิ่มขึ้นของตะกร้าราคาของ TRUE เนื่องมาจากแพคเกจราคาต่ำที่สุดของ บริการ 2G (ราคา 150 บาท โทร 60 นาที ข้อมูล 100 MB) นั้นไม่ถูกนำมาใช้ ในบริการ 3G โดยแพคเกจราคาต่ำที่สุดของ TRUE ในระบบ 3G มีราคาสูง กว่าเดิมถึงเท่าตัว (ราคา 299 บาท โทร 100 นาที ข้อมูล 500 MB)

อย่างไรก็ดีการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงลดลงหรือเพิ่มขึ้นของ ราคาโดยเปรียบเทียบระหว่างระบบ 2G และ 3G แต่เพียงอย่างเดียวอาจมี ข้อจำกัดอยู่บ้างเนื่องจากการวิเคราะห์ระดับการเปลี่ยนแปลงของราคา

¹ มีความเป็นไปได้ว่าผู้บริโภคในกลุ่มที่มีการโทรมากอาจจะมีการซื้อแพคเกจบริการเสริมเพื่อ ใช้โทรเพิ่มเติม ซึ่งบทความนี้ไม่ได้วิเคราะห์ครอบคลุมไปถึง กระนั้น หากแพคเกจบริการเสริม เหล่านั้นไม่ได้มีราคาลดลงจากระบบ 2G ราคาที่ผู้บริโภคจ่ายก็จะไม่ลดลงเช่นกัน

มีใช้ระดับราคา ดังนั้นผู้ประกอบการที่ลดราคาค่าบริการลงในสัดส่วนที่สูงที่สุดอาจจะมีได้ผู้ประกอบการที่คิดค่าบริการการใช้งานตามตะกร้าที่ต่ำที่สุด สัดส่วนร้อยละของราคาที่ลดลงมากอาจเนื่องมาจากราคาแพคเกจเดิมในระบบ 2G ของผู้ประกอบการมีราคาสูงกว่าคู่แข่งรายอื่น เพื่อให้ภาพที่ครบถ้วน ตารางที่ 11 แสดงราคาค่าบริการรายเดือน 3G ที่ต่ำที่สุดในตลาดสำหรับแต่ละตะกร้า และผู้ให้บริการรายเดือนที่คิดค่าบริการต่ำที่สุดนั้น

ตารางที่ 11 : ผู้ให้บริการและค่าบริการ 3G รายเดือนที่ต่ำที่สุดในตลาดสำหรับแต่ละตะกร้า (บาท/เดือน)

ตะกร้า OECD		ปริมาณการใช้ข้อมูลต่อเดือน			
ตะกร้าเพิ่มเติม		100MB	500MB	1000MB	2000MB
ปริมาณการใช้โทร ต่อเดือน	60 นาที	299 AIS/TRUE/DTAC	299 AIS/TRUE/DTAC	399 TRUE/DTAC	599 TRUE
	200 นาที	299 TRUE	299 TRUE	399 TRUE/DTAC	599 TRUE
	400 นาที	549 TRUE	549 TRUE	624 DTAC	749 DTAC
	600 นาที	799 TRUE	799 TRUE	849 DTAC	949 DTAC
	1000 นาที	1149 DTAC	1149 DTAC	1149 DTAC	1249 DTAC
	2295 นาที	2917.75 TRUE	2917.75 TRUE	3017.75 TRUE	3142.75 TRUE
จำนวนตะกร้าที่ผู้ให้บริการคิดค่าบริการรายเดือนต่ำที่สุดในตลาด: AIS = 2, TRUE = 16, DTAC = 12					

จากตารางพบว่าจาก 24 ตะกร้าราคาที่ใช้ในการพิจารณา TRUE เป็นผู้ให้บริการที่มีค่าบริการเสียงและข้อมูลต่ำที่สุด โดยจำนวนตะกร้าที่ TRUE คิดค่าบริการต่ำที่สุดมีทั้งสิ้น 16 ตะกร้า ตามด้วย DTAC และ AIS ซึ่งมีจำนวนตะกร้าที่ตนเองคิดค่าบริการต่ำสุดเท่ากับ 12 ตะกร้าและ 2 ตะกร้าตามลำดับ โดยทั้ง 24 ตะกร้า ไม่มีตะกร้าใดที่ AIS คิดราคาค่าบริการต่ำสุดแต่เพียงรายเดียว

บริษัท DTAC คิดราคาค่าต่ำที่สุดสำหรับกลุ่มที่โทร 1000 นาที ในขณะที่ TRUE คิดราคาค่าต่ำที่สุดสำหรับกลุ่มผู้บริโภคที่โทรน้อย (60 นาที และ 200 นาที) นอกจากนี้เป็นที่น่าสังเกตว่า 4 ใน 5 ตะกร้าของกลุ่มผู้ใช้ข้อมูลน้อย (100 MB) TRUE เป็นผู้ประกอบการที่คิดค่าบริการสำหรับตะกร้าเหล่านี้ต่ำที่สุด แม้ว่าข้อมูลจากตารางที่ 9 บ่งชี้ว่าราคาค่าบริการ 3G ของ TRUE ที่คิดกับผู้บริโภคกลุ่มนี้มีค่าสูงขึ้นจากราคาในระบบ 2G

บทสรุป

ความพยายามในการลดราคาค่าบริการในระบบ 3G ลงร้อยละ 15 ของ กสทช. โดยการกำหนดราคาอ้างอิงของบริการต่าง ๆ เพียงอัตราเดียวนั้นไม่สอดคล้องกับสภาพความจริงที่ผู้ประกอบการให้บริการโดย ผู้ประกอบการต่าง ๆ เข้าด้วยกันในรูปแบบของแพ็คเกจ ทำให้เกิดความยากลำบากในการตรวจสอบและการแยกคำนวณราคาแพ็คเกจออกเป็นราย บริการ ส่งผลให้นโยบายการลดราคาไร้ประสิทธิภาพ บทความนี้นำเสนอวิธีการใช้ตะกร้าราคาเพื่อติดตามและวัดผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงแพ็คเกจการ

ให้บริการและการลดราคาต่อค่าใช้จ่ายของผู้บริโภคกลุ่มต่างๆ ที่มีความแตกต่างทางด้านพฤติกรรมการใช้บริการด้านเสียงและข้อมูล วิธีการดังกล่าวมีข้อดีที่สามารถแสดงผลกระทบต่อผู้บริโภคได้หลายกลุ่ม และการคำนวณคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงที่บริการหลายประเภทถูกขายพ่วงเป็นแพคเกจ ซึ่งมีราคาต่อหน่วยที่แตกต่างกัน บทความนี้แสดงตัวอย่างการใช้วิธีดังกล่าวในการวัดการเปลี่ยนแปลงค่าบริการ 3G แบบรายเดือนของผู้ให้บริการ ผลการวิเคราะห์พบว่าในขณะที่ผู้บริโภคกลุ่มที่โทรน้อยแต่ใช้อินเตอร์เน็ตมากมีแนวโน้มได้รับประโยชน์ ค่าใช้จ่ายรายเดือนของผู้บริโภคส่วนใหญ่อาจจะลดลงไม่ถึงร้อยละ 15 สาเหตุหลักมาจากค่าโทรในส่วนที่เกิดแพคเกจที่ราคายังสูงกว่าอัตราขั้นสูงที่ กสทช. กำหนดและไม่ลดลง รวมถึงการปรับแพคเกจเพื่อลดราคาค่าบริการเฉลี่ยโดยเน้นไปที่การเพิ่มปริมาณ ข้อมูลซึ่งเหมาะสมกับผู้บริโภคเพียงบางกลุ่ม

ภาคผนวก : ราคาค่าบริการ 2G และ 3G รายตะกร้า ของผู้ประกอบการแต่ละราย

AIS

ตาราง AIS 2G :ค่าบริการ 2G รายเดือนของ AIS รายตะกร้า (บาท/เดือน)

ตะกร้า OECD		ปริมาณการใช้ข้อมูลต่อเดือน			
ตะกร้าเพิ่มเติม		100MB	500MB	1000MB	2000MB
ปริมาณการโทรต่อเดือน	60 นาที	399	399	599	999
	200 นาที	474	474	674	999
	400 นาที	774	774	874	999
	600 นาที	1074	1074	1149	1149
	1000 นาที	1674	1674	1749	1749
	2295 นาที	3616.5	3616.5	3691.5	3691.5

ตาราง AIS 3G : ค่าบริการ 3G รายเดือนของ AIS รายตะกร้า (บาท/เดือน)

ตะกร้า OECD		ปริมาณการใช้ข้อมูลต่อเดือน			
ตะกร้าเพิ่มเติม		100MB	500MB	1000MB	2000MB
ปริมาณการโทรต่อเดือน	60 นาที	299	299	599	799
	200 นาที	449	449	599	799
	400 นาที	749	749	749	799
	600 นาที	1049	1049	1049	1099
	1000 นาที	1649	1649	1649	1699
	2295 นาที	3591.5	3591.5	3591.5	3641.5

TRUE

ตาราง TRUE 2G : ค่าบริการ2G รายเดือนของ TRUE รายตะกร้า (บาท/เดือน)

ตะกร้า OECD		ปริมาณการใช้ข้อมูลต่อเดือน			
ตะกร้าเพิ่มเติม		100MB	500MB	1000MB	2000MB
ปริมาณการโทรต่อเดือน	60 นาที	150	649	649	899
	200 นาที	212.5	649	649	899
	400 นาที	463	837	837	899
	600 นาที	712.5	1024	1024	1024
	1000 นาที	1212.5	1524	1524	1524
	2295 นาที	2831.25	3142.75	3142.75	3142.75

ตาราง TRUE 3G : ค่าบริการ 3G รายเดือนของ TRUE รายตะกร้า (บาท/
เดือน)

ตะกร้า OECD		ปริมาณการใช้ข้อมูลต่อเดือน			
ตะกร้าเพิ่มเติม		100MB	500MB	1000MB	2000MB
ปริมาณการโทรต่อ เดือน	60 นาที	299	299	399	599
	200 นาที	299	299	399	599
	400 นาที	549	549	649	824
	600 นาที	799	799	899	1024
	1000 นาที	1299	1299	1399	1524
	2295 นาที	2917.75	2917.75	3017.75	3142.75

DTAC

ตาราง DTAC 2G : ค่าบริการ 2G รายเดือนของ DTAC รายตะกร้า (บาท/เดือน)

ตะกร้า OECD		ปริมาณการใช้ข้อมูลต่อเดือน			
ตะกร้าเพิ่มเติม		100MB	500MB	1000MB	2000MB
ปริมาณการโทรต่อเดือน	60 นาที	399	699	699	899
	200 นาที	399	699	699	899
	400 นาที	699	774	774	899
	600 นาที	974	974	974	974
	1000 นาที	1349	1349	1349	1349
	2295 นาที	3291.5	3291.5	3291.5	3291.5

ตาราง DTAC 3G : ค่าบริการ 3G รายเดือนของ DTAC รายตะกร้า (บาท/เดือน)

ตะกร้า OECD		ปริมาณการใช้ข้อมูลต่อเดือน			
ตะกร้าเพิ่มเติม		100MB	500MB	1000MB	2000MB
ปริมาณการโทรต่อเดือน	60 นาที	299	299	399	749
	200 นาที	399	399	399	749
	400 นาที	624	624	624	749
	600 นาที	849	849	849	949
	1000 นาที	1149	1149	1149	1249
	2295 นาที	3091.5	3091.5	3091.5	3191.5



NBTC Policy Watch

โครงการติดตามนโยบายสื่อและโทรคมนาคม

