



การศึกษาการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วีดิจิตอลไปปฏิบัติ
โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์
และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)

โดย

นาย รัชชา ภิรมย์ชาติ

การค้นคว้าอิสระเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารจัดการสาธารณะ)
สาขาวิชาการบริหารจัดการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2558
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การศึกษาการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วีดิจิตอลไปปฏิบัติ
โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์
และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)

โดย

นาย รัชชา ภิรมย์ชาติ

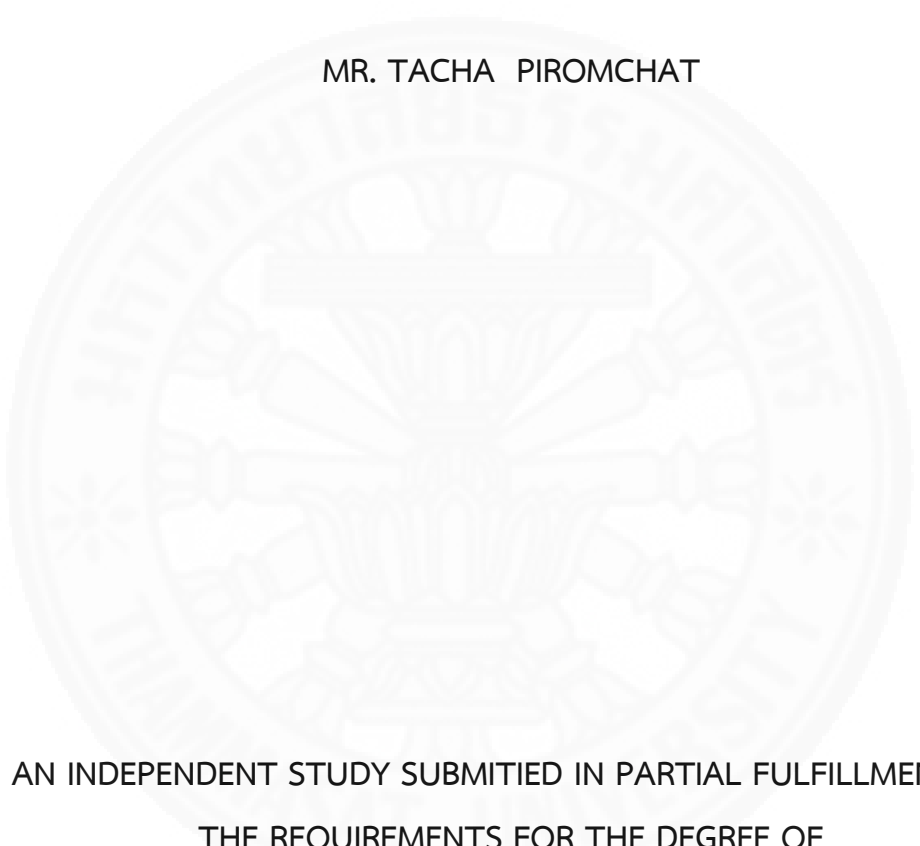
การค้นคว้าอิสระเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารจัดการสาธารณะ)
สาขาวิชาการบริหารจัดการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2558
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



EDUCATION ADOPTED A POLICY TO ALLOCATE DIGITAL TV
SPECTRUM COMPLIANCE BY THE NATIONAL BROADCASTING AND
TELECOMMUNICATIONS COMMISSION NBTC

BY

MR. TACHA PIROMCHAT



AN INDEPENDENT STUDY SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF
THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF
MASTER OF POLITICAL SCIENCE (PUBLIC AFFAIRS)
EXECUTIVE PROGRAM IN PUBLIC AFFAIRS
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2016
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSIT

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

การค้นคว้าอิสระ

ของ

นายรัชชา ภิรมย์ชาติ

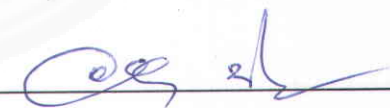
เรื่อง

การศึกษาการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วัดจิตตอลไปปฏิบัติ
โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์
และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารจัดการสาธารณะ)

เมื่อ วันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2559

ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ



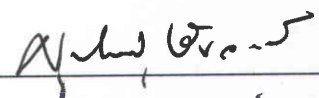
(รองศาสตราจารย์ ดร.อรรถกฤต ปัจฉินันท์)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาคภูมิ เอกชะเมธ)

คณบดี



(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัยวาลย์)

หัวข้อการค้นคว้าอิสระ	การศึกษาการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุดิจิทัลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)
ชื่อผู้เขียน	นายธัชชา ภิรมย์ชาติ
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารจัดการสาธารณะ)
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	การบริหารจัดการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ
ปีการศึกษา	2558

บทคัดย่อ

ประเทศไทยกำลังก้าวสู่ช่วงการดำเนินนโยบายการเปลี่ยนผ่านระบบการส่งสัญญาณโทรทัศน์ในระบบอนาล็อกไปสู่การรับส่งสัญญาณโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ โดยทรัพยากรสื่อสารของชาติจะได้รับการจัดสรรอย่างโปร่งใส เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และให้มีการกระจายใช้ประโยชน์โดยทั่วถึงในกิจการด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะอื่น อันจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อทั้งผู้ประกอบการ ประชาชน และภาคส่วนต่าง ๆ มีการวางแผนนโยบายและกรอบระยะเวลาการดำเนินงานอย่างรอบคอบ โดยส่งกระทบต่อประชาชนในช่วงการเปลี่ยนผ่านให้น้อยที่สุด เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในกิจการโทรทัศน์ของประเทศเป็นไปด้วยความเรียบร้อย สำเร็จลุล่วงตามแผนการดำเนินการที่ได้วางเอาไว้ และจะนำไปสู่การพัฒนาในกิจการโทรทัศน์ของประเทศ งานวิจัยเรื่อง “การศึกษาการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุดิจิทัลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลว ในการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุดิจิทัลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) และเพื่อหาข้อเสนอแนะ นโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุดิจิทัลสำหรับประเทศไทย

Independent Study	EDUCATION ADOPTED A POLICY TO ALLOCATE DIGITAL TV SPECTRUM COMPLIANCE BY THE NATIONAL BROADCASTING AND TELECOMMUNICATIONS COMMISSION NBTC
Author	Mr. Tacha Piromchart
Degree	Master of Political Science (Public Affairs)
Major Field/Faculty/University	Executive Program in Public Affairs Political Science Thammasat University
Advisor	Asst. Prof. Dr. PHARKPHOOM RUKHAMATE
Academic Years	2015

ABSTRACT

Thailand is moving towards a policy change through the transmission of television signals in analog to digital television transmission. Policy leaders, practitioners need to take into account the interest of the nation. The national communication resources will be allocated in a transparent manner. Fair and effective It also takes into account the free competition fairly. And to spread the benefits across the business in various fields such as education, culture, the security of the state. Other public benefits This will bring maximum benefits to both operators and public sectors of policy planning and implementation time frame carefully. The impact of the transition to a minimum. To make big changes in the country's television business is going smoothly. Successful implementation of the plan laid out. And to contribute to the development of television broadcasting in the country. Research "Education policy to allocate spectrum to digital TV operations. The Broadcasting Commission Broadcasting and the National Telecommunications Commission (NBTC.) "Aims to study the factors that affect success or failure. In the digital TV spectrum allocation policy to practice. The Broadcasting Commission Broadcasting and the National Telecommunications Commission (NBTC.) And to seek feedback. Digital TV spectrum allocation policy for the country

กิตติกรรมประกาศ

การค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ ด้วยความกรุณาของ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาคภูมิ อุทชะเมธ อาจารย์ที่ปรึกษาซึ่งได้ช่วยให้คำปรึกษา แนะนำ และปรับปรุง ตรวจสอบแก้ไข ข้อบกพร่องของรายงานการศึกษานี้ ให้ความถูกต้องสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น รวมถึงคณาจารย์ประจำ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ทุกท่าน ที่กรุณาถ่ายทอดวิชาความรู้ให้ผู้เขียนได้มีความรู้ในเรื่องของการบริหารจัดการ ด้านรัฐศาสตร์เพิ่มมากยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานการศึกษานี้ จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจสามารถนำไปเป็นแนวทางการศึกษาการนำนโยบายการจัดสรรสาธารณะสมบัติของประเทศไปปฏิบัติ และผู้เขียนขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ทุกท่าน ที่ให้การสนับสนุนข้อมูลในการศึกษา รวมทั้งสละเวลาให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์ ซึ่งในส่วนที่ดีของรายงานการศึกษานี้ ขอมอบให้คุณพ่อ คุณแม่ และครอบครัวที่สนับสนุน ที่คอยเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนในการจัดทำรายงานการศึกษานี้ มาโดยตลอด

นายรัชชา ภิรมย์ชาติ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(2)
กิตติกรรมประกาศ	(3)
สารบัญตาราง	(7)
สารบัญภาพ	(8)
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ที่มาและความสำคัญ	1
1.2 วัตถุประสงค์	4
1.3 คำถามวิจัย	4
1.4 ขอบเขตการวิจัย	5
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ	5
บทที่ 2 บรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	
2.1 แนวคิดทฤษฎีกระบวนการนโยบายสาธารณะ	7
2.1.1 แนวคิดกระบวนการนโยบายสาธารณะ	7
2.1.2 ขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะ	9
2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ	11
2.2.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	11
2.2.2 ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	13
2.2.3 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ	14
2.2.4 ตัวแบบทางการเมือง	15
2.2.4.1 ปัจจัยด้านจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	17
2.2.4.2 ปัจจัยด้านความสามารถในการต่อรองการ	17
2.2.4.3 ปัจจัยด้านการได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	20

2.3 นโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วีดิจิตอล	21
2.3.1 แบบแม่บทการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วีดิจิตอล	21
2.3.2 นโยบายการประมูลใบอนุญาตที่วีดิจิตอล	24
2.4 คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)	27
2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	28
 บทที่ 3 กรอบแนวคิดการศึกษาและระเบียบวิธีวิจัย	
3.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย	30
3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	32
3.3 การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ	32
3.4 วิธีเก็บรวบรวมข้อมูล	32
3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล	33
3.6 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	33
 บทที่ 4 ผลการวิจัยและการอภิปรายผล	
4.1 ผลการวิจัย	34
4.1.1 ปัจจัยด้านจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	35
4.1.2 ปัจจัยด้านความสามารถในการต่อรอง	45
4.1.2.1 ด้านบุคลิกภาพ	45
4.1.2.2 ด้านความรู้ความสามารถ	46
4.1.2.3 ด้านสถานะ อำนาจ และการเตรียมการของหน่วยงาน	47
4.1.3 ปัจจัยด้านการได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	53
4.1.3.1 การได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติจากสื่อมวลชน	54
4.1.3.2 การได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติจากนักการเมือง	54
4.1.3.3 การได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากหน่วยงานของรัฐ	54
4.1.3.4 การได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากกลุ่มผลประโยชน์	54

4.1.3.5 การได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากนักวิชาการ	55
4.2 อภิปรายผล	62
บทที่ 5 บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ	67
รายการอ้างอิง	74
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก	78
ประวัติผู้เขียน	81



สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1. แผนแม่บทการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วัดจิตตอล	22
2. ตารางที่ 4.1 รายชื่อผู้ตอบการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview)	34
3. ตารางที่ 4.2 สรุปผลการวิจัยปัจจัยด้านจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	44
4. ตารางที่ 4.3 สรุปผลวิจัยปัจจัยด้านความสามารถในการต่อรอง	51
5. ตารางที่ 4.4 สรุปผลการวิจัยปัจจัยด้านการได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	60
6. ตารางที่ 4.5 สามารถสรุปผลการวิจัยตามกรอบแนวคิดการวิจัย	62

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1. แผนภูมิที่ 2.1 ตัวแบบทางการเมือง (Political model)	16
2. Digital Roadmap 2555 - 2559	24
3. กรอบการวิจัย	31



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของคำถามวิจัย

กิจการโทรทัศน์เริ่มครั้งแรกในประเทศไทยโดยมีจุดเริ่มต้นจากจอมพล ป.พิบูลสงคราม เมื่อครั้งยังดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยในปี 2493 ด้วยความเห็นควรให้จัดตั้ง สถานีโทรทัศน์ขึ้นในประเทศไทย เพื่อใช้เป็นสื่อในการศึกษา การแพทย์รวมถึงการสาธารณสุข นอกจากนี้ยังคาดหวังว่าจะใช้สื่อโทรทัศน์ในการเข้าถึงประชาชน โดยใช้เป็นเครื่องมือในตอบโต้ ฝ่ายตรงข้ามและเสริมอิทธิพลทางการเมืองให้แก่ระบอบพิบูลสงคราม โดยสถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยทีวีช่อง 4 ที่ตั้งขึ้นในเขตบางขุนพรหม จึงถือกำเนิดขึ้นด้วยทุนจดทะเบียน 20 ล้านบาท ออกอากาศ ในระบบขาวดำ ภายใต้ บริษัท ไทยโทรทัศน์ จำกัด ซึ่งเป็นเวลากว่า 50 ปี ของสื่อโทรทัศน์ 6 ช่อง ซึ่งได้แก่ช่อง 3, ช่อง 5, ช่อง 7 สี, ช่อง 9 อสมท, ช่องเอ็นบีทีหรือช่อง 11 และช่องไทยพีบีเอส กลายเป็นสื่อที่มีศักยภาพสามารถเข้าถึงทุกครัวเรือนในประเทศไทยได้มากที่สุดกว่า 22 ล้านครัวเรือน แม้จะมีทางเลือกอื่นเข้ามา ทั้งช่องเคเบิลทีวีและช่องทีวีจากดาวเทียม แต่ประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังให้ความนิยมสื่อโทรทัศน์จาก 6 ช่องดังกล่าวมากเช่นเดิม

และการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของอุตสาหกรรมธุรกิจโทรทัศน์ในประเทศไทย เมื่อประเทศไทยจะเปลี่ยนแปลงระบบรับสัญญาณจากเดิมที่เคยใช้ระบบรับส่งสัญญาณด้วยระบบ อนาล็อก เปลี่ยนมาเป็นการรับส่งสัญญาณด้วยระบบดิจิทัล ด้วยประเทศไทยนั้น มีพันธกรณีระหว่าง ประเทศในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนจากการเข้าร่วมการประชุมรัฐมนตรีสารนิเทศอาเซียน (AMRI) โดยเป็นการหารือเกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านไปสู่ทีวีระบบดิจิทัลร่วมกัน ซึ่งในการประชุมดังกล่าว ที่ประชุมก็ได้มีมติเห็นชอบการปรับเปลี่ยนระบบโทรทัศน์ภาคพื้นดินสู่ระบบดิจิทัล โดยใช้ระบบ DVB-T2 เป็นมาตรฐานที่ “ต้อง” ใช้ร่วมกันของอาเซียน และให้กำหนดกรอบเวลายุติการออกอากาศ โทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบอนาล็อกภายในช่วงระหว่างปี 2558-2563 รวมทั้งได้พัฒนาข้อกำหนดทาง เทคนิคร่วมกันสำหรับกล่องรับสัญญาณโทรทัศน์ระบบดิจิทัลที่จะใช้ในภูมิภาค ถือเป็นการ เปลี่ยนแปลงที่สำคัญของประเทศไทย ด้วยระบบการรับส่งสัญญาณในระบบดิจิทัลนั้น ทำให้ 1 คลื่น ความถี่ที่เคยให้บริการช่องอนาล็อกได้เพียง 1 ช่อง แต่การส่งสัญญาณแบบดิจิทัลนั้น ทำให้ใน 1 คลื่นความถี่เดิม สามารถส่งสัญญาณได้ถึง 40-50 ช่อง แต่การแพร่ภาพด้วยระบบดิจิทัล จำเป็นต้อง เปลี่ยนอุปกรณ์ทั้งฝั่งขาส่งหรือตัวสถานีโทรทัศน์ และขารับหรือโทรทัศน์ตามแต่ละบ้าน ดังนั้น โทรทัศน์จึงต้องมีตัวกล่องถอดสัญญาณดิจิทัลในการรับชม ทีวีดิจิทัลเปิดโอกาสให้ประเทศไทย

มีช่องรายการใหม่ๆ ได้มากขึ้น นอกจากนี้การส่งสัญญาณแบบดิจิตอลยังมีปัญหาเรื่องคลื่นรบกวนน้อยลง ภาพจึงคมชัดมากขึ้นตามไปด้วย การปรับเปลี่ยนเข้าสู่ระบบดิจิตอลในครั้งนี้จะทำให้ประชาชนได้รับโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการที่มีความหลากหลายเนื่องจากจำนวนช่องรายการที่เพิ่มขึ้น คุณภาพสัญญาณที่ดีขึ้นทำให้ได้ภาพในระดับมาตรฐานความคมชัดสูงที่เรียกว่า High Definition และปราศจากสัญญาณรบกวน ข้อดีต่างๆ เหล่านี้ล้วนนำมาซึ่งการพัฒนาคุณภาพชีวิต อีกทั้งกิจการโทรทัศน์ได้เกิดการพัฒนาศักยภาพเพื่อที่จะได้ผลิตรายการที่ตรงใจประชาชนซึ่งเป็นผลดีทั้งต่อเศรษฐกิจของประเทศและสังคม ซึ่งผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงก็คือประชาชน

และด้วยมาตรา 47 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ได้ระบุไว้ว่า คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติ เพื่อประโยชน์สาธารณะให้เมืองครุฑของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติการดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะอื่น และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม รวมทั้งต้องจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อสารมวลชนสาธารณะ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 จึงถือกำเนิดขึ้น โดยกำหนดให้ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. จัดให้มีแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ภายใน 1 ปี ซึ่งแผนดังกล่าวต้องมีการกำหนดเวลาในการเปลี่ยนไปสู่ระบบการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์แบบดิจิตอล และกำหนดว่าในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ กสทช. จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554 มีเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนผ่านไปสู่โทรทัศน์ระบบดิจิตอล โดยกำหนดว่า

ข้อ 3.6.3 “ส่งเสริมการใช้คลื่นความถี่อันเป็นทรัพยากรของชาติให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ”

ข้อ 3.6.4 “ส่งเสริมการใช้สื่อวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ ทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน รวมทั้งการปรับเปลี่ยนระบบการใช้เทคโนโลยีจากระบบอนาลอกเป็นระบบดิจิตอล ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งต่อประชาชนและประเทศชาติ โดยผลักดันให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ดำเนินการร่วมกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง”

ข้อ 7.2 “สร้างสามัคคีและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศอาเซียน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการจัดตั้งประชาคมอาเซียนและส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศอื่นๆในเอเชียภายใต้กรอบความร่วมมือด้านต่างๆและเตรียมความพร้อมของทุกภาคส่วนในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมและความมั่นคง”

ซึ่งทาง กสทช. ก็ได้จัดทำแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ พ.ศ. 2555 ได้กำหนดให้มีการเริ่มต้นการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิตอลภายใน 4 ปี นับแต่วันที่แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ใช้บังคับเมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2555 และตามแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ 1 ซึ่งมีกรอบการดำเนินงานอยู่ในช่วงระหว่างปี 2555-2559 ยุทธศาสตร์การเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิตอล ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงาน หลากหลายด้าน ทั้งให้มีการเริ่มรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิตอล ภายใน 4 ปี / มีมาตรการส่งเสริมสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาการผลิตอุปกรณ์รับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ภายใน 3 ปี / มีมาตรการส่งเสริมสนับสนุนอุปกรณ์รับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิตอลสำหรับผู้มีรายได้น้อยภายใน 3 ปี และมีจำนวนครัวเรือนในเมืองใหญ่ที่สามารถรับสัญญาณวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิตอลได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ภายใน 5 ปี ดังนั้น การเปลี่ยนผ่านจากยุคโทรทัศน์จากระบบอนาล็อกไปสู่โทรทัศน์ในระบบดิจิตอลในครั้งนี้ กสทช. ได้จัดสรรและประมูลให้ใบอนุญาตทั้ง 48 ช่อง จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการ "ปรับดุลอิทธิพล" สื่อโทรทัศน์ของไทย นำไปสู่การลดการผูกขาดเกิดการแข่งขันอย่างเสรี ที่สำคัญคือ ประชาชนมีทางเลือกเพิ่มขึ้นกว่าเดิมมากมาในการรับชมรายการโทรทัศน์จากช่องต่างๆ โดยที่มีคุณภาพในการออกอากาศที่ดีกว่าเดิม อีกทั้งการปรับเปลี่ยนโทรทัศน์สู่ระบบดิจิตอลในครั้งนี้ ได้นำประเทศไปเข้าสู่การพัฒนาการลงทุนในเรื่องของโครงข่ายระบบดิจิตอล การพัฒนาในด้านอุตสาหกรรม การผลิตอุปกรณ์เครื่องรับ ธุรกิจเกี่ยวกับเรื่องของรายการโทรทัศน์ การแข่งขันทางด้านเนื้อหารายการใหม่ๆ (Content)และการบริการแบบใหม่ๆ (Interactive Services) ซึ่งรวมๆมูลค่าแล้วนับ 100,000 ล้านบาททีเดียว โดยรวมจากมูลค่าการลงทุนโครงข่ายโทรทัศน์ระบบดิจิตอลที่อยู่ประมาณ 5,000 ล้านบาท มูลค่าการประมูลคลื่นความถี่ของช่องรายการประเภทธุรกิจอีกกว่า 50,000 ล้านบาท กับระยะเวลาของใบอนุญาต 15 ปี กล่องรับสัญญาณโทรทัศน์ดิจิตอลสำหรับ 20ล้านครัวเรือนรวมประมาณ 20,000 ล้านบาท นอกจากนี้ กลุ่มผู้ผลิตรายการ (Content Providers) ยังจำเป็นต้องลงทุนปรับเปลี่ยนอุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิตรายการให้สอดคล้องกับระบบดิจิตอล ซึ่งแต่ละเจ้าก็ต้องลงทุนไม่ต่ำกว่า 100 ล้านบาท

จากความสำคัญของปัญหาและข้อมูลดังที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ทีวีดิจิตอลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) เพื่อศึกษาและให้ทราบถึงปัจจัยที่

ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลว ในการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วีดิจิตอลไปปฏิบัติ ของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) และได้ข้อเสนอแนะนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วีดิจิตอลสำหรับประเทศไทยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลว ในการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วีดิจิตอลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)

1.2.2 เพื่อหาข้อเสนอแนะ นโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วีดิจิตอลสำหรับประเทศไทย

1.3 คำถามการวิจัย

1.3.1 จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วีดิจิตอลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) มีมากน้อยเพียงใดและเกี่ยวเนื่องอย่างไรกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.3.2 ความสามารถในการต่อรองการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วีดิจิตอลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) เป็นอย่างไร

1.3.3 การได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วีดิจิตอลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) เป็นอย่างไร

1.3.4 การนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วีดิจิตอลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมหรือไม่ อย่างไร

1.4 ขอบเขตการวิจัย

งานวิจัยนี้ ผู้วิจัยศึกษาในห้วงเวลาตามแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ พ.ศ.2555 , แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่1 พ.ศ. 2555 – 2559 และแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม ฉบับที่1 พ.ศ.2555 – 2559 ของคณะกรรมการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 เพื่อทราบถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลว ในการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วิดิจิตอลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)

1.5.2 เพื่อได้ข้อเสนอแนะ นโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วิดิจิตอลสำหรับประเทศไทย

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

ฟรีทีวีหรือทีวีระบบอนาล็อก คือช่องทีวีโทรทัศน์ที่ออกอากาศด้วยคลื่นที่ส่งผ่านอากาศจากเสาโทรทัศน์ต้นใหญ่ๆ ที่อยู่ตามภูเขาสูง ไปยังเสาก้างปลาหรือว่าเสาหนวดกุ้งตามบ้านเรือน วิธีการส่งคลื่นแบบนี้มีชื่อเรียกทางเทคนิคว่า “ทีวีภาคพื้น” โดยในภาษาอังกฤษจะเรียกเทคนิคนี้ว่า Terrestrial Broadcasting ซึ่งก็มีความหมายตรงตัวว่าคลื่นส่งไปมาบนผิวโลก ไม่ได้ส่งขึ้นอวกาศแล้วยิงลงมาแบบดาวเทียม ใช้วิธีการเข้ารหัสสัญญาณแบบอนาล็อกซึ่งถูกคิดค้นมานานหลายสิบปีแล้ว แต่ในการเข้ารหัสสัญญาณแบบอนาล็อกนั้น จะมีข้อเสียก็คือ การส่งสัญญาณทีวีหนึ่งช่องต้องใช้ช่วงคลื่นกว้างมาก ดังนั้นจึงทำให้มีจำนวนช่องน้อย เพราะพื้นที่คลื่นที่ต้องใช้ในการส่งสัญญาณสำหรับทีวีนั้นมีจำกัด อีกข้อเสียของปัญหาการเข้ารหัสสัญญาณแบบอนาล็อกก็คือเรื่องของคลื่นรบกวนสัญญาณ จนทำให้เกิดปัญหาภาพไม่ชัดในบางพื้นที่

ทีวีดิจิตอล คือการใช้การส่งสัญญาณภาคพื้นแบบเดิม แต่เปลี่ยนมาเข้ารหัสสัญญาณจากแบบอนาล็อกมาเป็นการเข้ารหัสสัญญาณแบบดิจิตอลแทน ซึ่งทำให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเยอะ โดยจากเดิม 1 คลื่นความถี่ที่เคยให้บริการช่องอนาล็อกได้เพียง 1 ช่อง แต่การส่งสัญญาณแบบดิจิตอลนั้น ทำให้ใน 1 คลื่นความถี่เดิม สามารถส่งสัญญาณได้ถึง 40-50 ช่อง แต่การแพร่ภาพด้วยระบบดิจิตอล จำเป็นต้องเปลี่ยนอุปกรณ์ทั้งฝั่งขาส่งหรือตัวสถานีทีวี และขารับหรือทีวีตามแต่ละบ้าน ดังนั้นเครื่องทีวีจึงต้องมีตัวกล่องถอดสัญญาณดิจิตอลด้วย จึงจะได้ ทีวีดิจิตอลเปิดโอกาสให้ประเทศ

ไทยมีช่องรายการใหม่ๆ ได้มากขึ้น นอกจากนี้การส่งสัญญาณแบบดิจิตอลยังมีปัญหาเรื่องคลื่นรบกวนน้อยลง ภาพจึงคมชัดมากขึ้นตามไปด้วย

กล่องรับสัญญาณทีวีดิจิตอล (set top box) หรือเรียกกันง่ายๆว่า “กล่องดิจิตอล”

กสทช. สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน โดยมีนโยบายในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ให้มีประสิทธิภาพและเกิดการแข่งขันอย่างเสรี

กสท. สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

(ไม่ใช่ CATหรือการสื่อสารแห่งประเทศไทย) หน่วยงานนี้ปฏิบัติการแทน กสทช. ในส่วนภารกิจเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์

กทค. สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม (The National Telecommunications Commission of NBTC)

เป็นอีกหนึ่งหน่วยงานย่อย ที่ปฏิบัติการแทน กสทช. ในส่วนภารกิจเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม หรือมองภาพแบบง่ายๆ ก็คือมี กสทช. นั่งแท่นอยู่ด้านบน แล้วมี กสท. และ กทค. เป็นมือขวา / มือซ้ายให้นั่นเอง

กทช. สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (Office of National Telecommunications Commission) โดยหน่วยงานนี้เกิดขึ้นจากการ ยุบรวมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงคมนาคม ในปีพ.ศ. 2545 มาอยู่ในสังกัด กทช.แทน และมีการโอนงานในส่วนของ กสทช. กองงานคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ กรมประชาสัมพันธ์ ไปเป็นสำนักงาน กสทช. แต่ต่อมาในปีพ.ศ. 2553 ได้มีประกาศให้รวมทั้ง 2 หน่วยงานนี้เข้าด้วยกัน (กทช. และกสทช.) จึงกลายมาเป็น สำนักงาน กสทช. ที่เรารู้จักกันอยู่ในปัจจุบันนี้

ITU คือ สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)” เป็นการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ ดิจิตอล ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้ทบทวนวรรณกรรม โดยรวบรวมข้อมูลแนวคิด ทฤษฎีจากหนังสือ บทความจากวารสาร เอกสารทางวิชาการ ตลอดจนงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดการวิจัย และออกแบบวิธีการศึกษาเพื่อมุ่งสู่ความสำเร็จของงานวิจัย โดยมีกรอบการศึกษา ดังต่อไปนี้

- แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process)
- แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- นโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุดิจิตอล
- คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)
- งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎีกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process)

2.1.1 แนวคิดกระบวนการนโยบายสาธารณะ

ประเวศ วะสี¹ กล่าวว่า กระบวนการนโยบายสาธารณะ ไม่ควรจะรวบรัดให้ได้ข้อเสนอเพื่อเสนอต่อผู้มีอำนาจ แต่ควรจะเน้นที่การมีส่วนร่วมเรียนรู้ของทุกฝ่ายอย่างกว้างขวาง จนเกิดเป็นความเข้าใจของสังคม (social understanding) เป็นคุณค่าของสังคม (social value) และเป็นการปฏิบัติโดยสังคม (social practice) ควรเน้นที่การเรียนรู้ร่วมกันอย่างเป็นกลาง โดยหลีกเลี่ยงการเข้าไปสู่การเป็นปฏิปักษ์ การจ้องทำลายหรือการเอาชนะคะคานกันด้วยทริฏิมานะเพราะจะทำให้มีการเรียนรู้น้อย

¹ ประเวศ วะสี, *กระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process)*, โดย ศาสตราจารย์ นายแพทย์ ประเวศ วะสี พิมพ์ครั้งที่ 3 พ.ศ.2547, (บริษัทปิยอน พับลิชชิง จำกัด : สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ), 8 – 9.

ปัตพงษ์ เกษสมบูรณ์² กล่าวถึงกระบวนการทางนโยบาย คือการตัดสินใจเลือกจากทางเลือกต่างๆ จำนวนหนึ่งเพื่อบรรลุเป้าหมายบางอย่างเป็นที่ยอมรับกันว่ากระบวนการตัดสินใจทางนโยบายเป็นกระบวนการทางการเมืองมากกว่ากระบวนการแก้ปัญหาธรรมดา เพราะมักจะมีคนได้ประโยชน์และเสียประโยชน์จากนโยบายหนึ่งๆ กระบวนการทางนโยบายนี้จึงมักจะมีกลุ่มผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องเสมอ

เดชรัตน์ สุขกำเนิด, วิชัย เอกพลาการ และ ปัตพงษ์ เกษสมบูรณ์³ กล่าวถึงกระบวนการทางนโยบายเป็นกระบวนการที่มีผู้คนเข้าร่วมมากมาย ทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจจะมีผู้มีส่วนได้เสียใหม่เข้ามาในกระบวนการเรื่อยๆ ตามขอบเขตและทิศทางของการดำเนินนโยบาย กรอบคิดด้านอื่นๆ ในสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เมื่อเข้าร่วมกระบวนการนโยบายสาธารณะผู้ที่เข้าร่วมแต่ละคน (หรือแต่ละกลุ่ม) ต่างพยายามหาจุดเชื่อมโยงทางความคิด การปฏิบัติการกับผู้เข้าร่วมคนอื่นๆ หรือกลุ่มอื่นๆ ซึ่งการสร้างเครือข่ายความเชื่อมโยงดังกล่าวจะเป็นทั้งการต่อรอง

มยุรี อนุมานราชชน⁴ เสนอว่านโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางและแนวทางการดำเนินการพัฒนาต่างๆ ของสังคม ภายใต้กรอบคิดในกระแสหลักภาครัฐมีอิสระในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเต็มที่ แต่กรอบคิดในกระแสทางเลือก ภาครัฐต้องกำหนดนโยบายโดยคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ที่ประกอบกันเข้าเป็นปัจจัยแวดล้อมของนโยบายบุคคลและองค์การที่มีอำนาจตัดสินใจในนโยบาย ตลอดจนการคำนึงถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก็เป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจ

จากการศึกษาข้างต้น ผู้ศึกษาพบว่า หัวใจสำคัญของนโยบายสาธารณะ ไม่ได้อยู่ที่คำประกาศ หรือข้อเขียนที่ออกมาเป็นลายลักษณ์อักษรหรือเป็นทางการ แต่อยู่ที่ “กระบวนการ” ของการดำเนินการให้ได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะมากกว่า โดยกระบวนการสร้างนโยบายสาธารณะที่ดีต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในสังคม เข้ามาทำงานร่วมกัน โดยร่วมแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารความรู้ต่างๆ ร่วมกำหนดทิศทางหรือแนวทางของนโยบายสาธารณะร่วมดำเนินการตาม

² ปัตพงษ์ เกษสมบูรณ์, “สู่ นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ: การพัฒนาระบบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพในประเทศไทย Health Policy: Development of Health Assessment System in Thailand”, 2544, <http://hdl.handle.net/11228/916>, (สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2559), 3.

³ เดชรัตน์ สุขกำเนิด, วิชัย เอกพลาการ และ ปัตพงษ์ เกษสมบูรณ์, “การประเมินผลกระทบทางสุขภาพเพื่อการสร้างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ”, แนวคิด แนวทาง และแนวปฏิบัติ : สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขสุข, 2545, <http://hdl.handle.net/11228/475>, (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2559), 16 – 17.

⁴ มยุรี อนุมานราชชน, *นโยบายสาธารณะ*, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เอ็กสเปอร์, 2547), 39.

นโยบายเหล่านั้น ร่วมติดตามผลและร่วมทบทวนนโยบายสาธารณะ เพื่อปรับปรุงแก้ไข และพัฒนาต่อเนื่อง

2.1.2 ขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะ

อุทัย เลาหวิเชียร⁵ ได้เสนอกระบวนการนโยบายสาธารณะ แบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน ขั้นตอนแรก การกำหนดปัญหา ขั้นตอนที่สอง การวิเคราะห์ทางเลือก ขั้นตอนที่สาม การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และขั้นตอนที่สี่ การประเมินผลนโยบาย

ขั้นตอนแรก การกำหนดปัญหา นโยบายสาธารณะจะมีได้ต่อเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นก่อน และปัญหาจะเกิดขึ้นได้ก็เพราะมีคนเป็นจำนวนมากไม่พอใจในเหตุการณ์ อย่างใดอย่างหนึ่ง การที่คนส่วนใหญ่เห็นเป็นปัญหา ควรจะให้กลุ่มคนที่มีความรู้ที่รับผิดชอบและกลุ่มอื่นๆ เห็นว่าเป็นปัญหาคด้วย การที่คนหลายฝ่ายเห็นปัญหาอันหนึ่งอย่างเดียวกันและได้มีการเรียกร้องให้ แก้ไขปัญหาดังกล่าวปัญหานั้นก็จะกลายเป็นนโยบายสาธารณะ ดังนั้นในขั้นของการกำหนดปัญหาจึงมีส่วนเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของการกำหนด นโยบาย เพราะปัญหาจะนำไปสู่การกำหนดนโยบาย จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นขั้นตอนเดียวกันกับเรื่องของการกำหนดนโยบาย

ขั้นตอนที่สอง การวิเคราะห์ทางเลือก เมื่อทราบปัญหาและได้กำหนดเป็นเป้าหมายจากนั้นก็ทำการวิเคราะห์ทางเลือก เพื่อการบรรลุเป้าหมาย ในการหาทางเลือก ผู้ที่ตัดสินใจจะต้องคำนึงถึง เป้าหมายและค่านิยมให้ชัดเจนแล้วจึงแสวงหาทางเลือกเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ซึ่งควรคิดว่าทางเลือกใดดีที่สุด รวมทั้งการคำนวณเพื่อหาต้นทุนและประโยชน์ที่จะได้รับต่อมาจึงมาเปรียบเทียบถึงผลของทุกทางเลือก ซึ่งในที่สุดผู้ตัดสินใจก็จะเลือกทางเลือกที่บรรลุเป้าหมายและค่านิยมที่ดี ที่สุด การวิเคราะห์ทางเลือกดังกล่าว เรียกว่า “the rational comprehensive theory” เป็นวิธีที่อาศัยหลักเหตุผล ซึ่งมีการศึกษาอย่างละเอียด แต่มีข้อจำกัดหลายประการ ได้แก่ ประการแรก เป็นการยากที่จะได้ข้อมูลทั้งหมดที่จำเป็นต้องทราบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนาหรือประเทศล้าหลัง ซึ่งมีวิธีการเก็บสถิติที่เชื่อถือได้ยาก การหาข้อมูลยิ่งยากขึ้นเป็นทวีคูณ ประการที่สอง นักบริหารไม่มีเวลาที่จะศึกษาทุกทางเลือกมาเปรียบเทียบก่อนตัดสินใจ โดยปกตินักบริหารต้องตัดสินใจในเวลาที่มีข้อจำกัด ประการที่สาม เป็นการสิ้นเปลืองมากที่จะใช้วิธีการศึกษาแบบใช้เหตุผลดังกล่าว โดยปกติหน่วยงานราชการมักจะไม่มียงบประมาณเพียงพอสำหรับใช้ในกิจกรรมประเภทนี้ ประการที่สี่ วิธีการศึกษาแบบนี้เชื่อว่านักบริหารจะเลือกตัดสินใจเฉพาะทางเลือกที่ดีที่สุด การที่จะทราบว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดก็หมายความว่า มีเป้าหมายที่ตกลงกันไว้อย่างชัดเจน และมีหนทางที่จะบรรลุเป้าหมาย แต่ทางปฏิบัติการตัดสินใจ

⁵ อุทัย เลาหวิเชียร, รัฐประศาสนศาสตร์ : ลักษณะวิชาและมิติต่างๆ (พิมพ์ครั้งที่7), (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สมารธรรม, 2544), 292-301.

เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะเป็นการยากที่จะทราบว่า เป้าหมายใดที่ได้มีการตกลงกัน ประการที่การศึกษาโดยอาศัยหลักเหตุผล เหมาะกับเรื่องที่ไม่สลบซับซ้อนสามารถคิดคำนวณเป็นตัวเลขได้ โดยมีค่านิยมของมนุษย์เข้ามาเกี่ยวข้องน้อยที่สุด แต่ในโลกแห่งความเป็นจริง หลายกิจกรรมหรืออาจกล่าวได้ว่ากิจกรรมส่วนใหญ่ไม่สามารถจะอธิบายโดยใช้ตัวเลขแต่ประการ เดียว และค่านิยมก็เข้ามาเกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก ประการที่หก ก็คือ การตัดสินใจเป็นเรื่องที่ต้องขึ้นกับปัจจัยทางจิตวิทยาด้วย นักบริหารจะตัดสินใจไปตามสถานภาพทางสังคมของนักบริหารผู้นั้น นั่นก็คือการตัดสินใจมักจะสอดคล้องกับตำแหน่งหน้าที่การงานของนักบริหาร สถานภาพของหน่วยงานนั้นในสังคม และกลุ่มที่บุคคลนั้นสังกัดอยู่ อีกประการหนึ่ง นักการเมืองมักมองปัญหาแบบง่ายๆ และหาวิธีการแก้ไขที่ง่าย นักบริหารมีแนวโน้มที่จะปฏิบัติตามนักการเมืองเพราะไม่มีทางเลือกอย่างอื่น ประการที่เจ็ด การตัดสินใจโดยอาศัยหลักเหตุผลจะถือความต้องการของผู้บริโภคเป็นปัจจัยสำคัญ ในการกำหนดนโยบาย ซึ่งผู้บริโภคเป็นคำของนักเศรษฐศาสตร์ ในระบบการเมืองหมายถึงผู้รับบริการ โดยปกติมีความเชื่ออยู่ว่าสิ่งใดที่ผู้รับบริการปรารถนานักการเมืองก็ต้อง สนองตอบ แต่บ่อยครั้งจะพบว่า ประชาชนหรือผู้รับบริการไม่ทราบว่าต้องการนโยบายอะไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในประเทศที่กำลังพัฒนาหรือล้าหลัง มักจะอยู่ในสภาพที่ช่วยตัวเองไม่ได้ หรือในบางกรณีจะมีปัจจัยของจริยธรรมเข้ามาเกี่ยวข้อง นักการเมืองหรือนักบริหารที่คำนึงถึงหลักจริยธรรมเป็นสำคัญจะตัดสินใจตรงกัน ข้ามกับประชาชน ถ้าสิ่งที่ประชาชนหรือผู้รับบริการต้องการ เป็นเรื่องที่เสียหายต่อส่วนรวม เมื่อมีการคำนึงโดยรอบคอบแล้ว นักการเมืองและนักบริหารอาจตัดสินใจแตกต่างไปจากความต้องการของประชาชนได้ จากข้อจำกัดทั้งหลายของการตัดสินใจโดยอาศัยหลักเหตุผล ทำให้มีการเสนอให้ใช้การตัดสินใจแบบค่อยเป็นค่อยไปหรือตัดสินใจเฉพาะส่วนที่ เพิ่มขึ้น (incremental) โดยถือว่านโยบายเดิมที่ได้ตัดสินใจทำไว้แล้วมีความถูกต้องและเหมาะสมแล้วจะ เพิ่มหรือลด หรือจะเปลี่ยนแปลงก็เพียงเล็กน้อย ต่อมาก็มีผู้ที่เห็นว่าการตัดสินใจโดยอาศัยหลักเหตุผล และการตัดสินใจเฉพาะส่วนที่เพิ่มขึ้น อาจไม่เหมาะสม ควรมีการใช้การตัดสินใจแบบผสมผสานกัน (mixed scanning) เพื่อให้การตัดสินใจนโยบายมีความถูกต้องและเหมาะสมมากขึ้น

ขั้นตอนที่สาม การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในขั้นของการวิเคราะห์หาทางเลือกก็เพื่อจะได้นโยบายสาธารณะเพื่อนำไปสู่การ ปฏิบัติ ขั้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นที่มีความสำคัญมากที่สุด เพราะนโยบายสาธารณะก็คือ แผ่นกระดาษจะเป็นความจริงได้ก็ต่อเมื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

ขั้นตอนที่สี่ การประเมินผลนโยบาย ขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการนโยบายสาธารณะก็คือ การประเมินผลนโยบาย ซึ่งปัจจุบันเป็นกิจกรรมที่ได้รับความสนใจอย่างแพร่หลายในเกือบทุกประเทศ ความหมายของการประเมินผลก็คือ การที่จะตรวจสอบว่าได้มีการบรรลุเป้าหมายของโครงการแค่ไหน และเพียงใด การประเมินผลต้องอาศัยความรู้ทาง การวิจัย แต่ก็มีคนเป็นจำนวน

ไม่น้อยได้ประเมนผลโดยอาศัยหลักการเข้าใจข้อเท็จจริงโดย ปราศจากเหตุผล (intuition) การคาดคะเนหรือการเดา ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับการทำการวิจัย อาจกล่าวได้ว่า นักการเมือง นักบริหาร นักหนังสือพิมพ์ หรือประชาชน โดยทั่วไปมักประเมนผล โดยไม่ได้อาศัยพื้นฐานความรู้การวิจัยมากนัก

จากการศึกษาข้างต้น ผู้ศึกษาพบว่ากระบวนการนโยบายสาธารณะ แบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน ขั้นตอนแรก การกำหนดปัญหา ขั้นตอนที่สอง การวิเคราะห์หาทางเลือก ขั้นตอนที่สาม การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และขั้นตอนที่สี่ การประเมินผลนโยบาย สำหรับการศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)” ในครั้งนี้ ผู้ศึกษามุ่งเน้นที่จะศึกษาขั้นตอนที่สาม การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งถือเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก เพราะนโยบายสาธารณะจะเป็นความจริงได้ก็ต่อเมื่อการนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.2.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

William⁶ ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ความสามารถขององค์การในการรวบรวมทรัพยากรทางการบริหารในองค์การให้สามารถปฏิบัติงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งต้องมีการจัดหา/ เตรียมวิธีการทั้งหลายเพื่อจะทำการดำเนินงานตามนโยบายสำเร็จลุล่วง โดยต้องใช้ความพยายามอย่างต่อเนื่องในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ จนสามารถดำเนินการได้สำเร็จ

มยุรี อนุมานราชธน⁷ ได้สรุปว่าการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ เกี่ยวพันกันและต้องพิจารณาทั้ง 2 กิจกรรมในฐานะเป็นส่วนประกอบซึ่งกันและกันตลอดเวลา ดังนั้น การกำหนดนโยบายด้วยความรอบคอบใช้ข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอจะทำให้ข้อสมมติฐานเบื้องต้นของนโยบายมีความเป็นเหตุเป็นผลและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของนโยบายในที่สุดปัจจัยที่สำคัญ ที่เอื้ออำนวยต่อสัมฤทธิ์ผล มีจำนวนมากมายทั้งในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับ มหภาคและระดับจุลภาค กรณีที่นโยบายได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการแล้วแนวทาง แผนงาน โครงการ

⁶ William, อังโน มยุรี อนุมานราชธน, *นโยบายสาธารณะ แนวคิด กระบวนการและการวิเคราะห์*, (เชียงใหม่ : คະนิงนิการพิมพ์), 2547.

⁷ เรื่องเดียวกัน.

ต้องได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากรทางการบริหารอย่างเต็มที่ต่อจากนั้นหน่วยงานระดับปฏิบัติจะต้องยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการเพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยปรับเปลี่ยนแนวทางที่หน่วยงานส่วนกลางกำหนดให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมท้องถิ่นและวิธีการปฏิบัติงานของหน่วยงานของตนหรือปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติงานของหน่วยงานของตนให้สอดคล้องกับนโยบายที่ส่วนกลางกำหนด หลังการปรับเปลี่ยนอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติก็จะถือเอาแนวทางจากนโยบายเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจประจำวันอย่างต่อเนื่องหรือยกเลิกแนวทางของนโยบายที่มาจากส่วนกลางแม้ว่าแนวทางกระบวนการจัดการสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีความสำคัญแต่แนวทางการเมืองมีความสำคัญที่สุด นอกจากนี้ยังอาจใช้แนวทางโครงสร้างและแนวทางพฤติกรรมตามความเหมาะสมในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อีกด้วย

Meter and Horn⁸ เห็นว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติครอบคลุมกิจกรรมของแต่ละบุคคล หรือกลุ่มทั้งที่อยู่ในระบบราชการหรือเอกชนเพื่อการบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในนโยบาย

วรเดช จันทรศร⁹ ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง เป็นเรื่องของ การศึกษาว่า องค์กรที่รับผิดชอบสามารถและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งมวลปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่เพียงใด การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ผ่านมามุ่งสนใจนโยบายเฉพาะเรื่อง (Issues) มากกว่าการสร้างทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบเบ็ดเสร็จ

สมบัติ อารังธวงค์¹⁰ ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ความพยายามที่จะตัดสินความสามารถในการรวบรวมคนและทรัพยากรทางการบริหาร และกระตุ้นบุคลากรให้ปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

กล้า ทองขาว¹¹ ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การแสวงหาความรู้ ความเข้าใจ ปรากฏการณ์เป็นจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อเป็น

⁸ Meter and Horn, อังโน จุมพล หนีพานิซ, *การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง*, (นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช), 2547.

⁹ วรเดช จันทรศร, *การนำนโยบายไปปฏิบัติ พิมพ์ครั้งที่ 1*, (กรุงเทพฯ : กราฟฟิคฟอร์แมท ไทยแลนด์), 2540.

¹⁰ สมบัติ อารังธวงค์, *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (พิมพ์ครั้งที่ 7)*, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2550.

¹¹ กล้า ทองขาว, *เอกสารประกอบการสอนชุดวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน หน่วยที่ 6 เรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ*, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช), 2551.

บทเรียนและพัฒนาแนวทาง สร้างกลยุทธ์ เพื่อเพิ่มพูนศักยภาพและความสามารถขององค์กร และกลุ่มบุคคลที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ให้สามารถจัดการและประสานกิจกรรมให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย รวมทั้งสามารถหลีกเลี่ยงปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการบรรลุผลสำเร็จของนโยบาย

ชรัส ปุณณัสสะ¹² การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการดำเนินงานของบุคคล กลุ่มบุคคลหรือองค์การทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวกับการนำทรัพยากรหรือปัจจัยทางการบริหารขององค์การไปดำเนินงานให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้

ศุภชัย ยาวะประภาษ¹³ ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการมีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมแต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่สอง คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย

จากการศึกษาข้างต้น ผู้ศึกษาพบว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นกระบวนการขององค์การที่จะนำเอานโยบายต่างๆ ที่มีการกำหนดขึ้นมากออกไปปฏิบัติ เพื่อให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายอย่างชัดเจนที่สุด ในขณะเดียวกันก็ต้องแสวงหาวิธีการและแนวทางในการปรับปรุงนโยบายนั้นให้เอื้ออำนวยกิจการปฏิบัติ เพื่อมุ่งให้เกิดผลสำเร็จดีที่สุด

2.2.2 ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร¹⁴ อธิบายถึงรายละเอียดของปฏิสัมพันธ์ ความเชื่อมโยงการพึ่งพา ตลอดจนความเป็นอิสระขององค์การและบุคคลที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแบ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนในระดับมหภาค (Macro) และขั้นตอนในระดับจุลภาค (Micro) ดังนี้

1) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation) แบ่งการปฏิบัติออกเป็น 2 ขั้นตอนได้แก่ ขั้นตอนแรกเป็นการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติหรือออกมาเป็นแผนงานหรือโครงการ โดยทั่วไปหน่วยงานที่รับผิดชอบมักได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม

¹² ชรัส ปุณณัสสะ, “ความสำเร็จในการนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ”, (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์, 2553).

¹³ ศุภชัย ยาวะประภาษ, *นโยบายสาธารณะ*, (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2545.

¹⁴ วรเดช จันทรศร, *การนำนโยบายไปปฏิบัติ พิมพ์ครั้งที่ 1*, (กรุงเทพฯ : กราฟฟิคฟอร์แมทไทยแลนด์), 2540.

หรือราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนขั้นตอนที่สองเป็นการทำให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ หรือผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป

2) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation) เป็นจุดเริ่มต้นที่แท้จริงของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่นโยบายที่มาจากส่วนกลางถูกนำมาปฏิบัติในสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่นซึ่งมีความแตกต่างกัน ในขั้นตอนนี้มีความเกี่ยวข้องกับการยอมรับ นโยบายของหน่วยงานในระดับท้องถิ่น ซึ่งจะนำไปสู่การปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ส่วนกลางได้ดำเนินการในขั้นตอนแรกของระดับมหภาค ในระดับจุลภาคนี้มี 3 ขั้นตอนหลักที่ต้องปฏิบัติ คือ ขั้นตอนการระดมพลัง (Mobilization) เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานระดับท้องถิ่นจะต้องพิจารณารับนโยบายและแสวงหาความสนับสนุนนโยบายจากท้องถิ่น ขั้นตอนการปฏิบัติ (Deliverer Implementation) ครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนโครงการที่ได้รับการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง และขั้นตอนการสร้าง ความต่อเนื่อง (Institutionalization or Continuation) ครอบคลุมถึงการแสวงหาวิธีการที่จะทำให้ นโยบายถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเข้าเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติ

2.2.3 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร¹⁵ อธิบายถึงตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถแยก ประเด็นในการศึกษาออกเป็น 6 แนวทาง หรือ 6 ตัวแบบ สำหรับวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งผู้ศึกษาสามารถสรุปได้ ดังนี้

ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (rational model) ตัวแบบนี้เน้นที่ประสิทธิภาพของ ระบบการวางแผน และการควบคุมผลงาน

ตัวแบบทางด้านการจัดการ (management model) ตัวแบบนี้เน้นขีด สมรรถนะภายในของหน่วยงานที่รับผิดชอบบริหาร ว่ามีจุดอ่อน และจุดแข็งในด้านต่างๆ หรือไม่ อย่างไร

ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ (bureaucratic process model) ตัวแบบนี้มองว่าการใช้อำนาจดุลพินิจ (discretion) ของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ (street bureaucrat) จะมีผลกระทบโดยตรงต่อการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ

ตัวแบบทางการเมือง (political model) ตัวแบบนี้เน้นที่ความสามารถในการ เจรจาต่อรองและการประนีประนอมของบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในเวทีนโยบาย

¹⁵ เรืองเดียวกัน.

ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (organization development model) ตัวแบบนี้เน้นพฤติกรรม และวัฒนธรรมขององค์กร โดยเฉพาะภาวะผู้นำ การสร้างแรงจูงใจ การทำงานเป็นทีม การมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงาน และการสร้างความผูกพัน ยอมรับร่วมกัน

ตัวแบบทั่วไป (general model) ตัวแบบนี้มองว่า ปัจจัยที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างประสบความสำเร็จนั้นมีอยู่หลายประการ เช่น ชีตสมรรถนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบาย ความชัดเจนของตัวนโยบาย และกระบวนการติดต่อสื่อสาร การให้ความร่วมมือสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติงาน

จากการศึกษาตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติข้างต้น ผู้ศึกษาสามารถสรุปได้ว่าในการศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วีดิจิตอลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)” ผู้ศึกษาเลือกใช้**ตัวแบบทางการเมือง (political model)** ในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในครั้งนี้ เนื่องจากผู้วิจัยมุ่งเน้นที่จะให้ความสำคัญในการศึกษาการประนีประนอมผู้เล่นฝ่ายต่างๆ ที่เข้ามามีบทบาทในเวทีนโยบายรวมถึงความสามารถในการเจรจาต่อรองการสร้างสมานฉันท์เพื่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

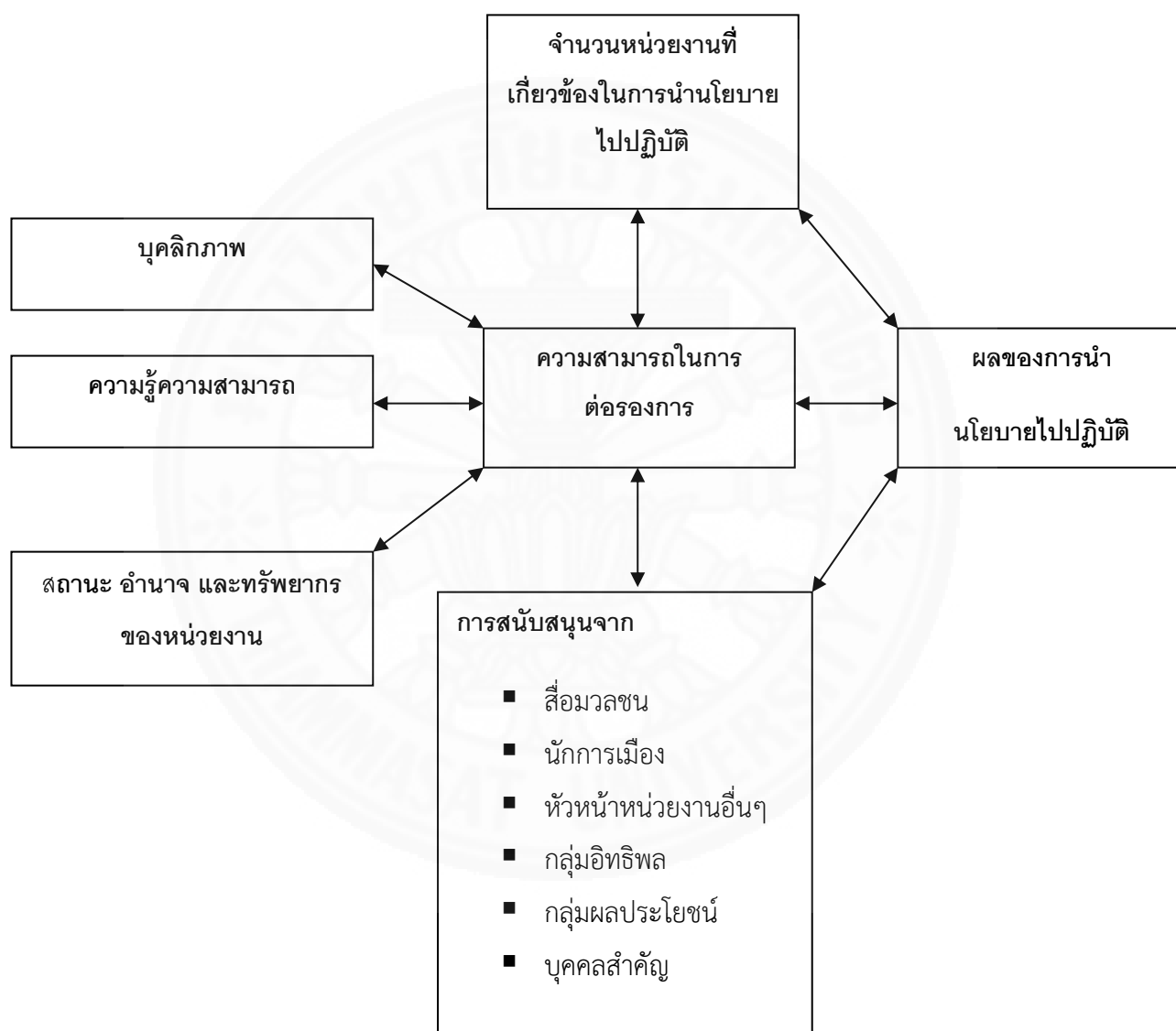
2.2.4 ตัวแบบทางการเมือง (political model)

วรเดช จันทรศร¹⁶ อธิบายไว้ว่า ตัวแบบทางการเมือง (political model) นี้เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้ได้รับมอบหมาย (players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กลุ่ม หรือ สถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์กร แนวคิดตามตัวแบบนี้เห็นว่า การสร้างความสมานฉันท์ (consensus) ภายใต้การมีส่วนร่วม (participation) เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก ส่วนความขัดแย้ง (conflict) เป็นเรื่องธรรมดาที่มักเกิดขึ้นในองค์กร และระบบสังคมทั่วไป การที่จะให้ทุกฝ่ายเห็นด้วยและให้ปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก เพราะนโยบายก็คือการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องของการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคมย่อมมีทั้งกลุ่มผู้ได้ประโยชน์และกลุ่มผู้เสียประโยชน์ซึ่งจะต้องพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนไว้ มีการแสวงหาความสนับสนุน การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไข และหาข้อต่อรองในการจกสรรทรัพยากรทั้งระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงานตลอดจนองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนหนึ่งจึงอยู่ที่การเจรจา สถานะอำนาจและทรัพยากรที่มีอยู่ของหน่วยงาน ในฐานะจะให้ป็นเครื่องมือต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร (players) จำนวนหน่วยงานที่เข้าไปเกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน หัวหน้าหน่วยงานอื่น ๆ กลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์ บุคคลสำคัญต่าง ๆ รวมตลอดถึงสภาพ ความแตกต่างทางด้าน

¹⁶ เรื่องเดียวกัน.

บุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ ตลอดจนความชำนาญในการต่อรองของผู้เล่นแต่ละคนเป็นสำคัญ
 ตัวแบบดังกล่าวได้แสดงไว้ในภาพ

แผนภูมิที่ 2.1
 ตัวแบบทางการเมือง (Political model)



โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.2.4.1 ปัจจัยด้านจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจากการศึกษาของ เพรสแมนและวิลด์ฟสกี (Pressman and Wildavsky 1973) เองพบว่า ความล้มเหลวของนโยบายการสร้างงานในชาวผิวดำและชนกลุ่มน้อยในเมืองโอ๊คแลนด์ ส่วนหนึ่งมาจากจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีมากเกินไป โดย เพรสแมนและวิลด์ฟสกี พบว่า โอกาสที่นโยบายจะประสบความสำเร็จวัดได้จากจำนวนงานที่สามารถสร้างขึ้นภายใต้เป้าหมายและช่วยระยะเวลาที่กำหนด ขึ้นอยู่กับจำนวนเรื่องหรือประเด็นที่ต้องทำการตัดสินใจ จำนวนผู้เกี่ยวข้องที่เข้ามาร่วมในการตัดสินใจในแต่ละประเด็น โอกาสที่จะมีการตกลงกันได้ในแต่ละประเด็นหนึ่ง ๆ ในนโยบายสร้างงานในเมืองโอ๊คแลนด์ มีประเด็นที่จะต้องทำการตัดสินใจร่วมกันถึง 30 เรื่อง และมีผู้ที่เกี่ยวข้องในการตัดสินใจจากหน่วยงานต่าง ๆ ถึง 70 คน ซึ่งหากใช้หลักความน่าจะเป็น (probability) มาประยุกต์ใช้โดยให้โอกาสที่เรื่องหนึ่ง ๆ จะตกลงกันได้มีสูงถึง 90 เปอร์เซ็นต์ และ 95 เปอร์เซ็นต์แล้ว โอกาสที่นโยบายภาพรวมจะประสบความสำเร็จได้รับความเห็นชอบจากผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดจะมีเพียงแค่ 0.064 เปอร์เซ็นต์ และ 0.395 เปอร์เซ็นต์ตามลำดับเท่านั้น

2.2.4.2 ปัจจัยด้านความสามารถในการต่อรองการ

ปัจจัยด้านความสามารถในการต่อรองการจะครอบคลุม 3 ด้าน คือ ด้านบุคลิกภาพ, ด้านความรู้ความสามารถ, ด้านสถานะ อำนาจ และทรัพยากรของหน่วยงาน ซึ่งนักวิชาการได้ให้กล่าวถึง **ความรู้ด้านบุคลิกภาพ** ไว้ดังต่อไปนี้

บุคลิกภาพ (personality) เป็นลักษณะเฉพาะของบุคคลที่บ่งบอกความแตกต่างระหว่างบุคคล ได้มีผู้ให้ความหมายไว้ต่างๆ จากคำจำกัดความและความหมายของ “บุคลิกภาพ” ที่กล่าวมา สรุปได้ว่า บุคลิกภาพ คือตัวบุคคลโดยส่วนรวม ทั้งลักษณะทางกาย ซึ่งสังเกตได้ง่าย อันได้แก่รูปร่างหน้าตา กิริยาท่าทาง น้ำเสียง คำพูด ความสามารถทางสมอง ทักษะการทำกิจกรรมต่างๆ และลักษณะทางจิตซึ่งสังเกตได้ค่อนข้างยาก ได้แก่ ความรู้สึกนึกคิด เจตคติ ค่านิยม ความสนใจ ความมุ่งหวัง อุดมคติ เป้าหมาย และความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อม ลักษณะดังกล่าวมีที่มาจากพันธุกรรมและสิ่งแวดล้อมของแต่ละคน ส่งผลสู่ความสามารถในการปรับตัวต่อสิ่งแวดล้อมและความแตกต่างระหว่างบุคคล จากความหมายของบุคลิกภาพดังกล่าว เมื่อนำมาวิเคราะห์ให้สัมพันธ์กับองค์การที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ทั้งด้านการบริหาร การผลิต การจำหน่าย และการให้บริการ โดยพิจารณาบุคลิกภาพที่ส่งผลต่อการดำเนินงาน จะพบว่าทุกลักษณะของบุคลิกภาพมีอิทธิพลต่อผลการดำเนินงาน โดยมีอิทธิพลมากบ้างน้อยบ้าง จึงอาจให้ความหมายของบุคลิกภาพเชิงอุตสาหกรรมได้ว่า เป็นลักษณะส่วนรวมของบุคคลทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ ซึ่ง

เอื้ออำนวยให้เกิดผลดีต่อการดำเนินงานอุตสาหกรรม ทั้งในแง่ของการบริหาร การผลิต การจำหน่าย และการให้บริการในงานอุตสาหกรรมความสำคัญของบุคลิกภาพได้ดังนี้

1. บุคลิกภาพมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

บุคลิกภาพในส่วนที่เกี่ยวกับแรงจูงใจ มีอิทธิพลสูงมากต่อการทำงาน ถ้าบุคคลมีแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์สูง จะเป็นแรงพลังกระตุ้นให้มานะพยายาม ดำเนินงานสู่ความสำเร็จ ทำให้บุคคลมีความอดทน ต่อสู้ บากบั่น ใช้ความสามารถ ลงทุนลงแรง สนใจใฝ่รู้ในทุกสิ่งที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนางานให้เจริญก้าวหน้า แต่ถ้าบุคคลมีแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ต่ำ ก็จะลงทุนลงแรงน้อยเพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายน้อยลงไป ทำให้งานขาดประสิทธิภาพ

2. บุคลิกภาพกำหนดทิศทางการดำเนินงาน

บุคลิกภาพทางด้านความคิดริเริ่ม ด้านกล้าได้กล้าเสีย และด้านความระมัดระวังรอบคอบ มีผลต่อทิศทางการดำเนินงาน ถ้าบุคคลมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์สูง มักดำเนินงานโดยคิดค้นความแปลกใหม่ให้กับผลผลิตหรือการให้บริการรวมทั้งการใช้กลยุทธ์หลากหลายเพื่อการตลาดและการโฆษณาประชาสัมพันธ์ เพื่อเอาชนะคู่แข่งและดำรงงานให้คงอยู่หรือก้าวหน้าต่อไป หรือถ้ามีบุคลิกภาพแบบกล้าได้กล้าเสีย บุคคลนี้มักจะยอมลงทุน เสี่ยง กล้าเผชิญกับความล้มเหลว เพราะถ้าได้ก็จะได้มากจนขึ้นพลิกผันชีวิตของตนเองได้ แต่จะมีบุคคลบางประเภทที่มีบุคลิกภาพด้านความระมัดระวังรอบคอบสูง บุคคลประเภทนี้ มักจะไม่ลงทุนกับสิ่งที่ไม่แน่นอน และจะทำงานประเภทที่ก้าวได้เรื่อยๆ คือ ก้าวช้าแต่ตนเองรู้สึกว่ามันคง

3. บุคลิกภาพมีผลต่อความน่าเชื่อถือ

บุคลิกภาพบางด้าน มีส่วนช่วยสร้างเสริมความน่าเชื่อถือ หรือทำให้บุคคลมี “เครดิต” ในความรู้สึกของผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ถ้าบุคคลเป็นผู้ที่รักษาคำพูด อารมณ์มั่นคง มีเหตุมีผล วางตนได้ถูกต้องตามกาลเทศะ มีน้ำใจ ทำอะไรโดยนึกถึงใจเขาใจเรา บุคคลประเภทนี้ถ้าเป็นหัวหน้าก็จะเป็นที่ยอมรับของลูกน้อง เป็นมิตรที่ดี และสร้างความรู้สึกชอบพอไว้วางใจให้แก่ลูกค้ายได้ แต่ถ้าบุคคลมีลักษณะตรงกันข้าม คือไม่น่าเชื่อถือ ก็มักเกิดปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน คือผู้อื่นอาจไม่ไว้วางใจ ไม่เชื่อถือศรัทธา ไม่ยอมรับ ไม่ร่วมงานด้วย ซึ่งอาจสร้างความเสียหายให้กับงานได้ เพราะถ้าไม่เป็นที่น่าเชื่อถือ ก็ย่อมไม่สามารถดำเนินงานร่วมกับผู้อื่นได้โดยราบรื่น

ด้านความรู้ความสามารถ นักวิชาการได้กล่าวดังนี้

ผศ.ชมพู่ โกติรัมย์¹⁷ เมื่อใดประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เรียกร้องที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการการตัดสินใจ การเลือก นโยบาย หรือปฏิบัติตามนโยบายเพิ่มมากขึ้น และใน

¹⁷ ชมพู่ โกติรัมย์, “จุดยืนกลุ่มผลประโยชน์อุดมการณ์กับการจับขั้วทางการเมือง”, มหาลัยศรีปทุม, 2558 <http://www.bangkokbiznews.com> (สืบค้นเมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2559)

ขณะเดียวกันรัฐและปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้พัฒนาอยู่ในระดับหนึ่ง ก็จะเพิ่มรูปแบบหรือวิธีการและขยายขอบเขต หรือจำนวนและกลุ่มของประชาชนที่มีส่วนร่วม ในทางการเมือง มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม กล่าวคือ การเรียกร้องทางการเมือง โดยพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ผู้แทนในรัฐสภาและประชาชนทั่วไป ทำให้เกิดความหลากหลายในทางการเมือง เกิดการต่อรองทางการเมืองระหว่างผู้นำด้วยกันเอง และระหว่างผู้นำกับกลุ่มผู้เรียกร้อง เป็นการผลักดันและกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาสมรรถนะทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ให้สัมพันธ์กับความต้องการของสังคมโดยรวม

การต่อรอง คือกระบวนการที่บุคคลตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไปดำเนินการแลกเปลี่ยนข้อเสนอ-สนองในเรื่องที่ต่างฝ่ายต่างมีประโยชน์ได้เสีย แล้วต่างฝ่ายต่างพยายามลดหย่อนผ่อนปรนเงื่อนไขข้อเรียกร้องระหว่างกัน เพื่อแสวงหาข้อยุติที่ทุกฝ่ายตกลงยอมรับกันได้ โดยใช้การโน้มน้าวความอะลุ่มอล่วย การประนีประนอม ในลักษณะต่างตอบแทนกัน เป็นวิถีทางไปสู่ความตกลง โดยไม่ใช้พลังกำลังรุนแรงเข้าบังคับกัน

เหตุที่ต้องมีการต่อรอง

- เมื่อเราต้องการอะไรบางอย่างจากผู้ใด และผู้นั้นจะยินยอมให้ต่อเมื่อเรามีสิ่งใดสิ่งหนึ่งแลกเปลี่ยน โดยผู้นั้นอาจเป็นฝ่ายตั้งเงื่อนไขเรียกร้องสิ่งแลกเปลี่ยนนั้น หรือเราอาจเป็นฝ่ายเสนอให้สิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือหลายสิ่งเพื่อแลกเปลี่ยนทดแทนก็ได้

- จะมีการต่อรองเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่ทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทุกฝ่ายของคู่สัญญามีโอกาสที่จะได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นนอกเหนือจากที่ฝ่ายตนกำลังได้รับอยู่แล้วในขณะนั้น

ลักษณะของการต่อรอง

1.1 การต่อรองที่มีลักษณะเป็นการร่วมมือ (win-win) คือต่างฝ่ายต่างแสวงหาข้อตกลงที่จะให้ทุกฝ่ายที่ร่วมเจรจาได้รับประโยชน์ด้วยกัน การต่อรอง ในลักษณะนี้มีผลทำให้คู่เจรจาคบกันได้ นานเป็นมิตรหรือเป็นคู่ค้าถาวร

1.2 การต่อรองที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกัน (win-lose) คือ มุ่งที่จะให้ฝ่ายตนได้รับประโยชน์เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงว่าฝ่ายอื่นจะได้รับประโยชน์หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เน้นที่จะให้ได้ประโยชน์ทั้งหมด หรือไม่ก็ยอมสูญเสียทั้งหมดไปเลย การต่อรองในลักษณะนี้มักจะไม่ใช่การประนีประนอม อาจมีผลเป็นการแข่งขัน กลายเป็นคู่แข่งที่ขาดความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน หรืออาจกลายเป็นศัตรูกันไปเลยก็ได้

การต่อรองทำไปเพื่อประโยชน์ของฝ่ายตน

ในการต่อรองจะไม่มีใครยอมเสียประโยชน์หรือมุ่งจะให้ฝ่ายอื่นได้รับประโยชน์ไปเพียงฝ่ายเดียวในการต่อรองจะไม่มีใครยอมเสียประโยชน์หรือมุ่งจะให้ฝ่ายอื่นได้รับประโยชน์ไปเพียงฝ่ายเดียว

ต่างฝ่ายต่างจะพยายามต่อรองให้ฝ่ายตนได้รับประโยชน์มากที่สุด เมื่อใดตกลงยอมรับกันได้ถือว่าการต่อรองสำเร็จโดยยุติธรรมเสมอ แม้คนภายนอกจะเห็นว่าไม่เป็นธรรมก็ตาม

ด้านสถานะ อำนาจ และทรัพยากรของหน่วยงาน นักวิชาการได้กล่าว ไว้ดังต่อไปนี้

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เรื่องอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติกับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง จะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการ เช่น การติดต่อและความสัมพันธ์ที่หน่วยปฏิบัติมีกับหน่วยงานที่ควบคุมนโยบายดังกล่าว ความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติต้องแสวงหาความร่วมมือ หรือทำความตกลงกับหน่วยงานอื่น ความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานจะสามารถทำงานร่วมกันได้ เป็นต้น

ปัญหาและอุปสรรค ที่สำคัญในการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติที่เกิด จากการขาดการประสานงาน ขาดความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน หรือองค์การภาคเอกชน ในประเทศไทยนั้น เป็นประเด็นปัญหาการบูรณาการในการปฏิบัติ เพราะหน่วยราชการมักจะวางแผนภารกิจ ตีกรอบไม่ อยากรให้หน่วยงานอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกิจของตนเอง ในบางครั้งจะพบว่าหน่วยงานงานที่ รับผิดชอบการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติต้องจัดทำภารกิจด้วยตนเอง จนแล้วเสร็จ ไม่ยอมฟังพา อาศัย เครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ ข้ามหน่วยงาน ทั้งที่มีเป้าประสงค์เพื่อสร้างความผาสุกให้กับประชาชน เช่นเดียวกัน ตัวอย่างเช่นในอดีต นโยบายหรือโครงการจัดหาน้ำดื่มมาใช้ให้ประชาชนในชนบท พอเพียงต่อการอุปโภค บริโภค มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ กล่าวอ้างภารกิจด้านนี้ หลายหน่วยงาน เช่น กรมพัฒนาชุมชน ศูนย์เร่งรัดพัฒนาชนบท กรมทรัพยากรธรณี องค์การบริหารส่วนจังหวัด ล้วน แล้วแต่เป็นหน่วยงานที่ขุดเจาะน้ำบาดาล ให้ประชาชนทั้งสิ้น แทนที่จะรวมกลุ่มภารกิจดำเนินการใน กิจกรรมขุดเจาะน้ำเป็นหน่วยงานเดียว ในปัจจุบันรัฐบาลไทยจึงได้กำหนดให้มีการยุบรวมหน่วยงานที่ มีภารกิจซ้ำซ้อนเข้าไว้ด้วยกัน และพยายามวางระบบการบูรณาการโครงการเพื่อตอบสนองความ ต้องการของประชาชนให้มีลักษณะเป็นการประสานงานการปฏิบัติจากหลายหน่วยงานเพื่อบรรลุ เป้าประสงค์ในการแก้ไขปัญหาให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

2.2.4.3 ปัจจัยด้านการได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยด้านการได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะครอบคลุมถึงการได้รับการสนับสนุนจาก สื่อมวลชน นักการเมือง หัวหน้าหน่วยงานอื่นๆ กลุ่ม อิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์และบุคคลสำคัญ นักวิชาการได้ให้ความหมาย ไว้ดังนี้

ด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์การหรือบุคคลที่ สำคัญเป็นปัจจัยหลักอีกด้านหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากเกิดปัญหา ก็อาจลุกลามส่งผลไป ถึงความล้มเหลวของนโยบายนั้นโดยตรงก็ได้ หากองค์การหรือบุคคลสำคัญ ซึ่งได้แก่ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูงตลอดจนสื่อมวลชน เป็นต้น ไม่ให้ความสนับสนุน

ทั้งในแง่ของทางการเมือง เงินทุนงบประมาณ ตลอดจนสร้างอุปสรรคในแง่ของการต่อต้าน เตะถ่วง หรือคัดค้านนโยบายนั้น ๆ

สภาพปัญหา และอุปสรรคในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่แสดงออก ถึงความผูกพันขององค์กรที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์และหน่วยงานท้องถิ่น ที่ปรากฏชัดเจนคือในช่วงปี พ.ศ. 2550 กรณีตัวอย่างการขยายตัวของธุรกิจข้ามชาติที่ขยายสาขามาจัดตั้งที่เขตอำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย ของห้างเทสโก้โลตัส ปรากฏว่า ด้วยการสนับสนุนของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น และ กลุ่มผลประโยชน์ของเขตอำเภอท่าบ่อ และในจังหวัดหนองคายรวมตัวคัดค้านมิให้มีการก่อสร้าง อาคารห้างสรรพสินค้าในเขต การร่วมแรงร่วมใจคัดค้านครั้งนี้ แสดงออกถึงความสัมพันธ์ที่เหนียวแน่นของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น และ กลุ่มพ่อค้ารายย่อยในเขตอำเภอท่าบ่อที่ ผันยกำลังกันคัดค้านอย่างเข้มแข็ง ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นตามมาคือ การที่ภาครัฐต้องหันกลับมาทบทวน นโยบายการเปิดการค้าเสรี ที่มีเหตุผลในการปรับปรุงรายละเอียดบางประการ เพื่อมิให้ท้องถิ่น และ ประชาชนในพื้นที่เกิดความรู้สึกที่ตนเองสูญเสียผลประโยชน์ และลูกหลานของพวกเขาต้องหมดทาง ทำมาหากิน ไร้อาชีพในอนาคต การคัดค้านโครงการลักษณะเดียวกันนี้นับวันจะขยายตัวออกไปในทุก ท้องถิ่นของประเทศไทย จึงเป็นนโยบายที่รัฐควรจะต้องปรับปรุงรายละเอียดของนโยบาย หรือทบทวน ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อชุมชน และวิถีชีวิตของประชาชนในชุมชน หากจำเป็นต้องดำเนินการตาม นโยบายต่อไปควรปรับปรุงวิธีการเข้าถึง และประชาสัมพันธ์ชี้แจงผลประโยชน์ที่ท้องถิ่นจะพึงได้รับใน อนาคต ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่แท้จริงของชุมชนคือกลุ่มใด และจะเข้าชี้แจง ประชาสัมพันธ์ให้ได้ผลต้องใช้วิธีการใด และในเวลาใดจึงจะมีความเหมาะสม

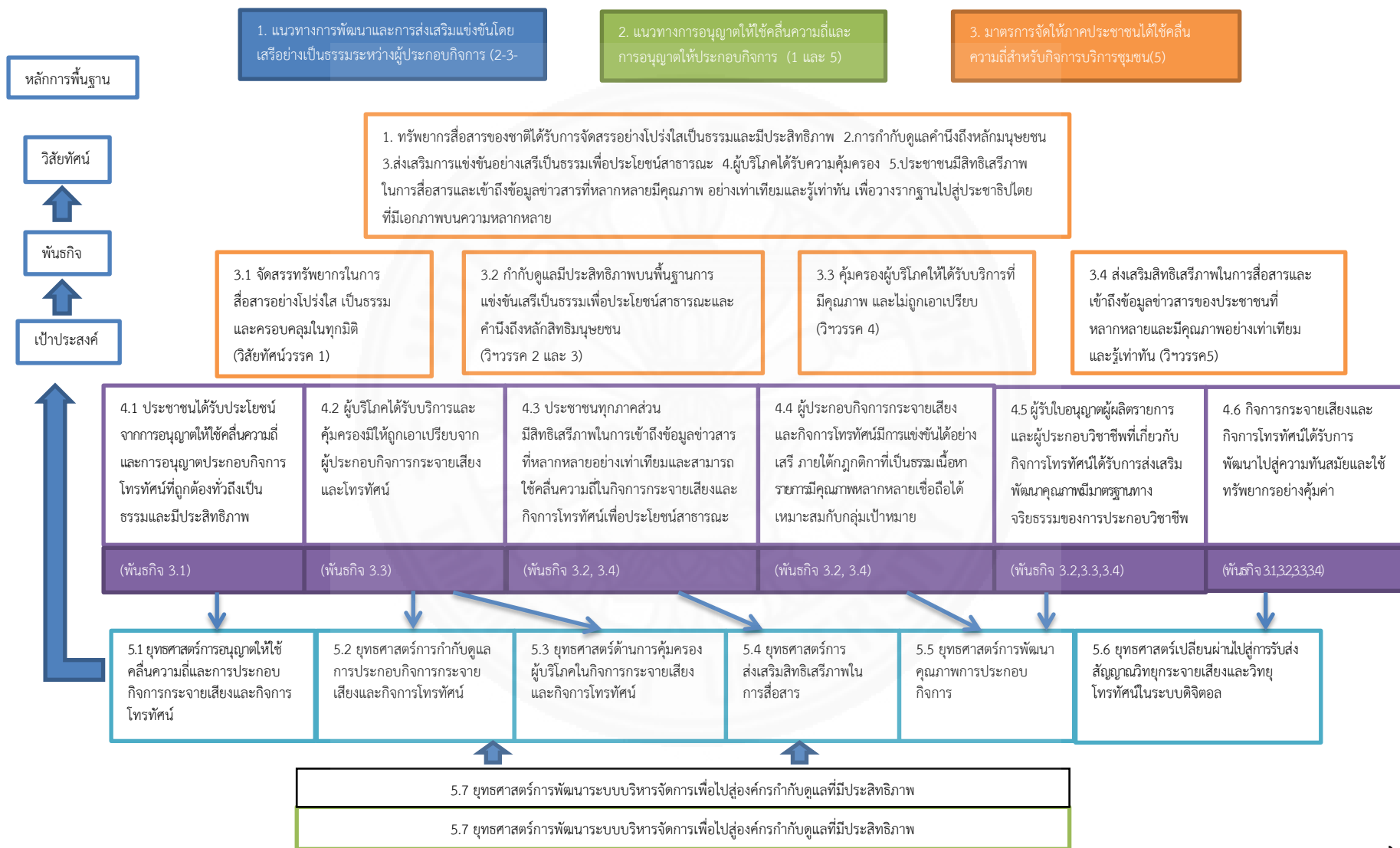
2.3 นโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วีดิจิตอล

2.3.1 แผนแม่บทการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วีดิจิตอล

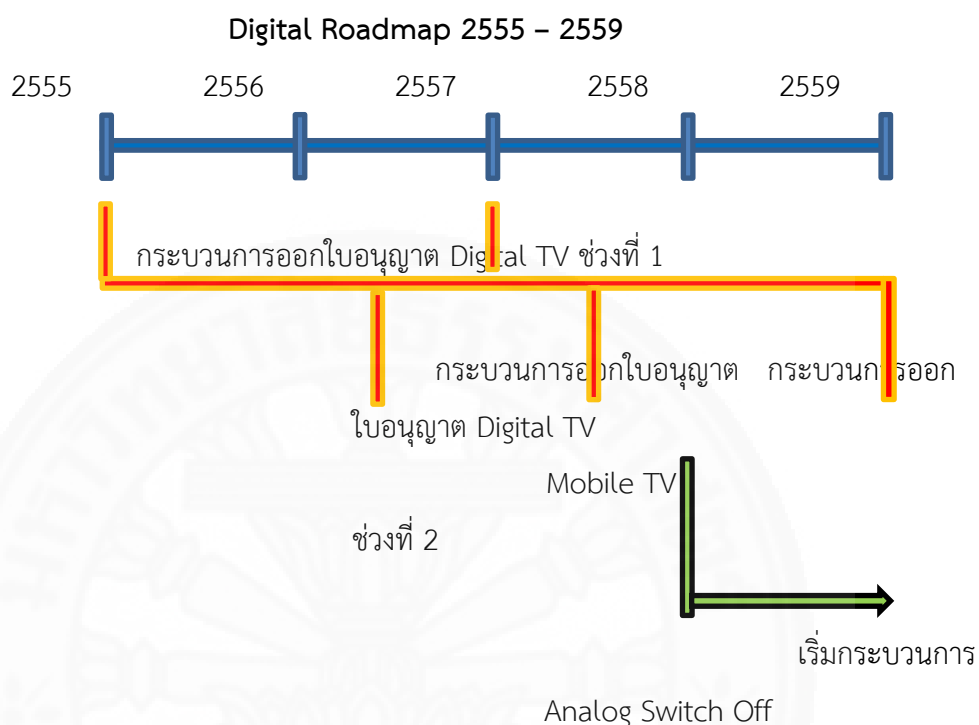
พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 27 มาตรา 48 และ มาตรา 49 บัญญัติให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม แห่งชาติ หรือ กสทช. จัดทำแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและ กิจการโทรทัศน์และแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารคลื่นความถี่ การ อนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และการอนุญาตให้ประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการ โทรคมนาคม ตลอดจนการกำกับดูแลการประกอบกิจการดังกล่าวซึ่งแผนดังกล่าวต้องมีการ กำหนดเวลาในการเปลี่ยนไปสู่ระบบการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์แบบดิจิทัล และกำหนดว่าใน

การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ กสทช. จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภา

แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ พ.ศ. 2555 ได้กำหนดให้มีการเริ่มต้นการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลภายใน 4 ปี นับแต่วันที่แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ใช้บังคับเมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2555 และตามแผนแม่บทกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ 1 ซึ่งมีกรอบการดำเนินงานอยู่ในช่วงระหว่างปี 2555-2559 ยุทธศาสตร์การเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงาน หลากหลายด้าน ทั้งให้มีการเริ่มรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล ภายใน 4 ปี / มีมาตรการส่งเสริมสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาการผลิตอุปกรณ์รับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ภายใน 3 ปี / มีมาตรการส่งเสริมสนับสนุนอุปกรณ์รับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลสำหรับผู้มีรายได้น้อยภายใน 3 ปี และมีจำนวนครัวเรือนในเมืองใหญ่ที่สามารถรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ภายใน 5 ปี



Roadmap หลังจากได้จัดทำแผนแม่บทเสร็จสิ้น กสทช. ก็ได้มีมติวาง Roadmap เพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินการปรับเปลี่ยนระบบโทรทัศน์จากระบบอนาล็อกสู่ระบบดิจิทัล เพื่อให้สอดคล้องกับแผนแม่บทดังนี้



สำหรับสาระสำคัญของ ร่างแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม (พ.ศ.2555-2559) ได้กำหนดทิศทางการพัฒนากิจการโทรคมนาคมในระยะ 5 ปี โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนได้ใช้บริการโทรคมนาคมที่มีคุณภาพ หลากหลายผ่านโครงข่ายโทรคมนาคมที่ทันสมัยเท่าเทียมทั่วถึง ซึ่งประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ 6 ด้าน คือ 1.การพัฒนาและส่งเสริมการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรม 2.การอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และการอนุญาตให้ประกอบกิจการ 3.การใช้ทรัพยากรโทรคมนาคมอย่างมีประสิทธิภาพ 4.การบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง 5.การคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม และ 6.การเตรียมความพร้อมและการเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและความร่วมมือระหว่างประเทศ

2.3.2 นโยบายการประมูลใบอนุญาตทีวีดิจิทัล

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ กำหนดนโยบายและจัดทำแผนการเปลี่ยนระบบการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์เป็นระบบดิจิทัล โดยมีมติในการประชุมครั้งที่ 13/2555 วันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2555 เห็นชอบให้ประกาศแผนการเปลี่ยนระบบการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์เป็นระบบดิจิทัลมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555 เป็นต้นมา ทั้งนี้ แผนการเปลี่ยนระบบการรับส่งสัญญาณฯ ได้กำหนดนโยบายและกรอบเวลาสำหรับใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการเปลี่ยนระบบการรับส่งสัญญาณวิทยุ

โทรทัศน์จากระบบอนาล็อกไปสู่ระบบดิจิทัล โดยอ้างอิงตามแนวทางของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศและกรอบระยะเวลาดำเนินการปรับเปลี่ยนระบบการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์เป็นระบบดิจิทัล ตามมติคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ซึ่งได้กำหนดให้มีความสอดคล้องกับแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ฯ และแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ 1

แผนการเปลี่ยนระบบการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์เป็นระบบดิจิทัลมีวัตถุประสงค์ดังนี้

เพื่อพัฒนากิจการโทรทัศน์ของประเทศให้รองรับความต้องการและความจำเป็นพื้นฐานในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่มีคุณภาพและเป็นประโยชน์ในการยกระดับคุณภาพชีวิต การพัฒนาความรู้ความสามารถ การพัฒนาสังคม และต่อยอดไปสู่การพัฒนาประเทศ

1. เพื่อสร้างกลไกการให้เกิดการแข่งขันในกิจการโทรทัศน์อย่างเสรีและเป็นธรรม ลดการผูกขาดและเพิ่มความหลากหลายของผู้ประกอบกิจการ
2. เพื่อให้ประชาชนสามารถรับสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ระบบดิจิทัลได้อย่างทั่วถึง และภาคประชาชนได้รับการจัดสรรการใช้คลื่นความถี่อย่างสมดุลและเป็นธรรม
3. เพื่อให้กิจการโทรทัศน์ของประเทศมีความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีและสามารถใช้คลื่นความถี่วิทยุได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานและโครงข่ายร่วมกันเพื่อลดการลงทุนที่ไม่จำเป็น

ทั้งนี้ภายใต้แผนการเปลี่ยนระบบการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์เป็นระบบดิจิทัล คณะกรรมการ กสทช. ได้มีการกำหนดนโยบาย มาตรการหรือแนวทางในการดำเนินการที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานและเทคโนโลยี การวางแผนความถี่ การอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และการอนุญาตประกอบกิจการ และการยุติการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบอนาล็อกเพื่อให้กระบวนการเปลี่ยนผ่านสามารถดำเนินไปได้อย่างสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

นโยบาย มาตรการ/แนวทาง

1. นโยบายด้านเทคโนโลยี มีการกำหนดมาตรฐานการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลสำหรับกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดิน ดังนี้

1. กำหนดให้มาตรฐาน DVB-T2 เป็นมาตรฐานในการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์สำหรับประเทศไทย
2. กำหนดให้มีช่องรายการมาตรฐานความคมชัดปกติ (SD) และมาตรฐานความคมชัดสูง (HD)

3. กำหนดให้ใช้มาตรฐาน MPEG-4 AVC/H.264 ในการบีบอัดสัญญาณภาพ สำหรับกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล เพื่อให้การใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่มีประสิทธิภาพ และเป็นตามมาตรฐานสากล
4. กำหนดให้ใช้มาตรฐาน MPEG-4 HE AACv2 เป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการบีบอัดสัญญาณเสียงสำหรับกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล และมีมาตรฐานทางเลือก เป็น ระบบการบีบอัดสัญญาณเสียงที่รองรับการทำงานแบบช่องเสียง

นโยบาย มาตรการ/แนวทาง

2. นโยบายด้านการวางแผนความถี่ มีการกำหนดแนวทางในการจัดทำแผนความถี่วิทยุ และหลักเกณฑ์การใช้งานคลื่นความถี่สำหรับกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล ดังนี้

1. กำหนดให้ใช้ย่านความถี่สูงยิ่ง (UHF)
2. การวางแผนความถี่วิทยุจะพิจารณาทั้งการวางแผนแบบโครงข่ายความถี่เดียว (Single Frequency Network: SFN) และแบบโครงข่ายหลายความถี่ (MultiFrequency Network: MFN)
3. คำนึงถึงการใช้ประโยชน์จากโครงข่ายและสิ่งอำนวยความสะดวกที่มีอยู่เดิมให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้ง การใช้ประโยชน์จากโครงข่ายและสิ่งอำนวยความสะดวกร่วมกัน
4. คำนึงถึงการใช้งานคลื่นความถี่และข้อตกลงกับประเทศเพื่อนบ้าน
5. สามารถให้บริการทั้งระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น โดยอิงเขตพื้นที่เชิงเทคนิค รวมทั้งต้องมีจำนวนความถี่เพียงพอสำหรับช่วงเวลาการส่งสัญญาณระบบดิจิทัลและระบบอนาล็อกคู่ขนานกัน (Simulcast Period)

3. นโยบายด้านการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และการประกอบกิจการมีการกำหนดรายละเอียดประเด็นที่ต้องคำนึงถึงในการให้ใบอนุญาตประกอบ

กิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลประเภทต่างๆ ดังนี้

1. สำหรับการอนุญาตประกอบกิจการให้บริการโทรทัศน์ที่เป็นกิจการทางธุรกิจ กำหนดให้ดำเนินการคัดเลือกโดยวิธีการประมูลคลื่นความถี่
2. สำหรับการอนุญาตประกอบกิจการให้บริการโทรทัศน์สาธารณะ ให้คำนึงถึงหน้าที่ตามกฎหมายหรือความจำเป็นเพื่อการบริหารสาธารณะ
3. สำหรับการอนุญาตประกอบกิจการให้บริการโทรทัศน์ที่เป็นบริการชุมชน ให้คำนึงถึงความต้องการที่หลากหลาย ความพร้อม และประโยชน์สาธารณะของชุมชน

4. นโยบายด้านการยุติการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบอนาล็อก มีการกำหนดมาตรการในการสนับสนุนการยุติการรับส่งสัญญาณระบบอนาล็อกไว้ดังนี้

1. การส่งเสริมสนับสนุนอุปกรณ์รับสัญญาณในระบบดิจิทัลสำหรับผู้มีรายได้น้อย
2. การวิจัยพัฒนาเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับโทรทัศน์ระบบดิจิทัล
3. การจัดทำแผนสื่อสารประชาสัมพันธ์และประสานงานในการให้ข้อมูลข่าวสาร และสร้างความเข้าใจกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

การประชุมรัฐมนตรีสารนิเทศอาเซียน (AMRI) : พันธกรณีระหว่างประเทศกับกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน

ช่วงเวลาเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของอุตสาหกรรมธุรกิจทีวีในประเทศไทยเกิดขึ้นในปี 2015 ภายใต้กรอบอาเซียนด้วยประเทศไทยนั้น มีพันธกรณีระหว่างประเทศในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนจากการเข้าร่วมการประชุมรัฐมนตรีสารนิเทศอาเซียน (AMRI) โดยเป็นการหารือเกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านไปสู่ทีวีระบบดิจิทัลร่วมกัน ซึ่งในการประชุมคราวนั้น ที่ประชุมก็ได้มีมติเห็นชอบการปรับเปลี่ยนระบบโทรทัศน์ภาคพื้นดินสู่ระบบดิจิทัล โดยใช้ระบบ DVB-T2 เป็นมาตรฐานที่ ‘ต้อง’ ใช้ร่วมกันของอาเซียน และให้กำหนดกรอบเวลายุติการออกอากาศโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบอนาล็อกภายในช่วงระหว่างปี 2558-2563 รวมทั้งได้พัฒนาข้อกำหนดทางเทคนิคร่วมกันสำหรับกล่องรับสัญญาณโทรทัศน์ระบบดิจิทัลที่จะใช้ในภูมิภาค

ด้วยระบบการรับส่งสัญญาณในระบบดิจิทัลนั้น ทำให้ 1 คลื่นความถี่ที่เคยให้บริการช่องอนาล็อกได้เพียง 1 ช่อง แต่การส่งสัญญาณแบบดิจิทัลนั้น ทำให้ใน 1 คลื่นความถี่เดิม สามารถส่งสัญญาณได้ถึง 40-50 ช่อง แต่การแพร่ภาพด้วยระบบดิจิทัล จำเป็นต้องเปลี่ยนอุปกรณ์ทั้งฝั่งขาส่งหรือตัวสถานีทีวี และขารับหรือทีวีตามแต่ละบ้าน ดังนั้นเครื่องทีวีจึงต้องมีตัวกล่องถอดสัญญาณดิจิทัลด้วย จึงจะดูได้ ทีวีดิจิทัลเปิดโอกาสให้ประเทศไทยมีช่องรายการใหม่ๆ ได้มากขึ้น นอกจากนี้การส่งสัญญาณแบบดิจิทัลยังมีปัญหาเรื่องคลื่นรบกวนน้อยลง ภาพจึงคมชัดมากขึ้นตามไปด้วย

2.4 คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)

หลังจากการกำหนดพระราชบัญญัติประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉบับ พ.ศ. 2551 2 ปี พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ที่เสร็จสมบูรณ์จึงเกิดขึ้น และได้ประกาศใช้ ณ วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2553 ซึ่งในเนื้อหา ก็ได้กำหนดเอาไว้ในมาตรา 27 “

กำหนดให้สำนักงาน กสทช. จะต้องจัดทำแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ , ตารางกำหนดคลื่นความถี่ , แผนแม่บทการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ , แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม , แผนความถี่วิทยุและแผนเลขหมายโทรคมนาคม ”

ในเนื้อหาของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ที่เสร็จสมบูรณ์และได้ประกาศใช้ ณ วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2553 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม 2553 จำนวน 11 ราย ได้แก่

พล.อ.อ.ธเรศ ปุณศรี เป็นประธานกรรมการ

พ.อ.นที ศุกลรัตน์ เป็นรองประธานกรรมการ

พ.อ.เศรษฐพงศ์ มะลิสุวรรณ เป็นรองประธานกรรมการ

พล.ท.พีระพงษ์ มานะกิจ เป็นกรรมการ

นายสุทธิพล ทวีชัยการ เป็นกรรมการ

พ.ต.อ.ทวิศักดิ์ งามสง่า เป็นกรรมการ

นายประเสริฐ ศีลพิพัฒน์ เป็นกรรมการ

นายธวัชชัย จิตรภาชนันท์ เป็นกรรมการ

น.ส.สุกัญญา กลางณรงค์ เป็นกรรมการ

นายประวิทย์ ลีสถาพรวงศ์ เป็นกรรมการ พล.อ.สุกิจ ขมะสุนทร เป็นกรรมการ

ประกาศ ณ วันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ.2554 ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ประณยา ชัยรังสี¹⁸ โดยการศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาความสำเร็จของการนำนโยบายการพัฒนาสังคมไปปฏิบัติของสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการพัฒนาสังคมไปปฏิบัติของ

¹⁸ ประณยา ชัยรังสี, “การนำนโยบายการพัฒนาสังคมไปปฏิบัติ : กรณีศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์”, (มหาบัณฑิตหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการ, 2554).

สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และศึกษาปัญหาและนำเสนอแนวทางการปรับปรุงการนำนโยบายการพัฒนาสังคมไปปฏิบัติของสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

พระมหามหรรณพวงศ์ ศรีสุเมธิตานนท์¹⁹ โดยการวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ 4 ประการ คือ 1) เพื่อศึกษาถึงระดับการนำนโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยไปปฏิบัติ 2) เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินการการนำนโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยไปปฏิบัติ 3) เพื่อศึกษาปัญหา และอุปสรรคการดำเนินการการนำนโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยไปปฏิบัติ 4) เพื่อเสนอแนวทางในการดำเนินการการนำนโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยไปปฏิบัติ เครื่องมือวิจัยเป็นแบบสอบถาม และแบบสัมภาษณ์ โดยกลุ่มตัวอย่างเป็นบุคลากรในระดับผู้บริหาร บุคลากรสายวิชาการและบุคลากรสายปฏิบัติการ ทั้งที่เป็นบรรพชิตและคฤหัสถ์ของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ

เมธา ยุทธนาโยธิน²⁰ ศึกษาผลผลการนำนโยบายการกำจัดขยะมูลฝอยไปปฏิบัติที่เกิดขึ้นกับประชาชนและเจ้าหน้าที่ของเขตสัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร และปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายการกำจัดขยะมูลฝอยไปปฏิบัติ วิธีการวิจัยเป็นการสุ่มตัวอย่างและใช้แบบสอบถาม รวมจำนวนตัวอย่างทั้งหมด 422 คน เก็บรวบรวมแบบสอบถามได้ครบถ้วนสมบูรณ์ และผู้วิจัยได้จัดกระทำข้อมูลที่ได้มาประมวลผลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS/PC (Statistical Package for the Social Sciences / Personal Computer Plus)

¹⁹ พระมหามหรรณพวงศ์ ศรีสุเมธิตานนท์, “การนำนโยบายการศึกษาของสงฆ์ไปปฏิบัติ : วิเคราะห์การดำเนินการของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย”, (บัณฑิตวิทยาลัย หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2554).

²⁰ เมธา ยุทธนาโยธิน, “การนำนโยบายการกำจัดขยะมูลฝอยไปปฏิบัติ : ศึกษากรณี เขตสัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร” (สารนิพนธ์ ร.ป.ม. (นโยบายสาธารณะ), บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2550).

บทที่ 3

กรอบแนวคิดการศึกษาและระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง“การศึกษาการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วีดิจิตอลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)” เป็นการศึกษาค้นคว้าโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาข้อมูลเอกสาร (Documentary Study) และทำการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาจะนำไปสู่การวิเคราะห์ผลการศึกษาตามคำถาม วัตถุประสงค์ และกรอบแนวคิดของการศึกษา ดังนี้

3.1 กรอบแนวคิดการศึกษา

การวิจัยมุ่งศึกษาการวิจัยนี้มุ่งการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วีดิจิตอลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)” โดยมีปัจจัยหรือตัวแปรอิสระ คือ

จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

- ความน่าจะเป็น (probability)

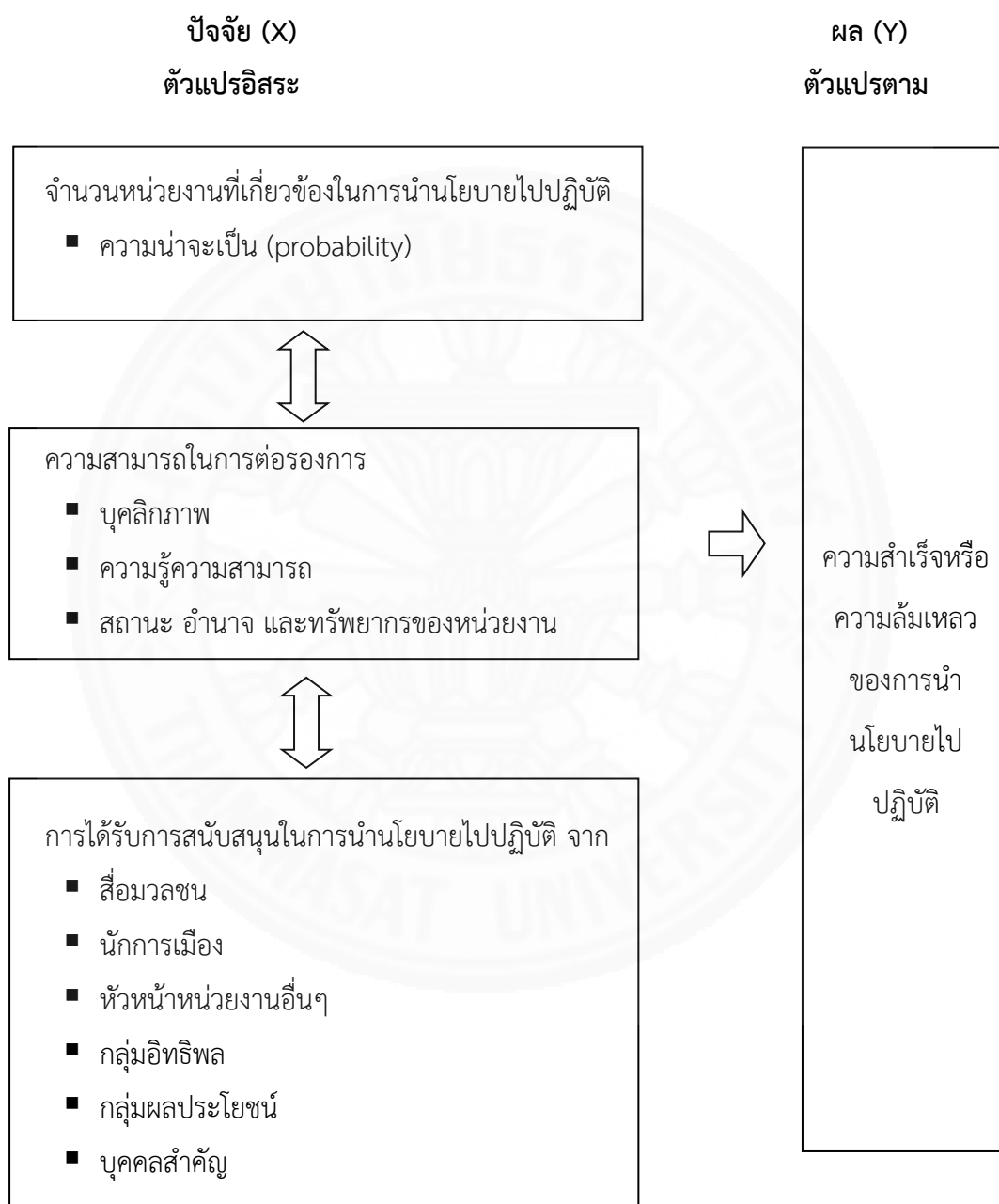
ความสามารถในการต่อรองการ

- บุคลิกภาพ
- ความรู้ความสามารถ
- สถานะ อำนาจ และทรัพยากรของหน่วยงาน

การได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จาก

- สื่อมวลชน
- นักการเมือง
- หัวหน้าหน่วยงานอื่นๆ
- กลุ่มอิทธิพล
- กลุ่มผลประโยชน์
- บุคคลสำคัญ

สำหรับตัวแปรตามหรือผล คือ ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วัดจติดลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ซึ่งสามารถแสดงเป็นภาพได้ดังนี้



3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง“การศึกษาการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วัดจิตตอลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)” เป็นการศึกษาค้นคว้าโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาข้อมูลเอกสาร (Documentary Study) และทำการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview)

3.3 การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ

ผู้วิจัยมีแผนจัดทำร่างคำถามในการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) โดยพิจารณาจากตัวแปรที่ศึกษาและนำไปปรึกษาอาจารย์ที่ปรึกษาเพื่อขอคำแนะนำและปรับปรุงข้อคำถามให้ชัดเจนอีกครั้งตามเนื้อหาที่ทำการศึกษาก่อนนำไปใช้ในการสัมภาษณ์กับกลุ่มตัวอย่างจริง

3.4 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย

3.4.1 แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เป็นข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมจากเอกสารการประชุมของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.), เอกสารประจำปีของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.), ระเบียบปฏิบัติการของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ จำนวน 4 ท่าน, นักวิชาการที่เกี่ยวข้อง จำนวน 1 ท่าน, ภาคเอกชนที่มีความเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมโทรทัศน์ จำนวน 3 ท่าน รวมทั้งสิ้น 8 ท่าน

3.4.2 แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ทำการรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องในงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจากห้องสมุดของสถาบันการศึกษารวมทั้งการค้นจากข้อมูลผ่านอินเทอร์เน็ตเพื่อรวบรวมข้อมูลสรุปผลเพื่อใช้อ้างอิงแนวคิดและทฤษฎีจากหนังสือต่างๆ และทำการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเว็บไซต์ รวมทั้งข่าวสารด้านการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วัดจิตตอล ของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)

3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษา “การศึกษาการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วัดจิจตอลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)” นี้ ศึกษาจากข้อมูลเอกสาร (Documentary Study) และทำการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) จากนั้นใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) วิเคราะห์ข้อมูล โดยพิจารณาเนื้อหาที่ได้ทั้งหมด และสรุปเป็นประเด็นตามวัตถุประสงค์และกรอบแนวคิดในการวิจัย

3.6 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การศึกษา “การศึกษาการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วัดจิจตอลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)” นี้ ศึกษาจากข้อมูลเอกสาร (Documentary Study) และทำการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) โดยมีกลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์ 8 ท่าน ดังนี้

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ได้แก่

- คุณนทชาติ จินตกานนท์ ตำแหน่ง ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายและแผน รักษาการผู้อำนวยการสำนักต่างประเทศ
- คุณอรศรี ศรีรัฐชา ตำแหน่ง Officer of the National Broadcasting and telecommunication commission (NTBC), Thailand
- คุณนนทรี เหมทานนท์ ตำแหน่ง ผู้อำนวยการส่วน (ระดับ บ.3) พนักงาน ปฏิบัติการระดับสูงสำนักอำนวยการสายงานกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (อส.)
- คุณธราเทพ เทวกุล ณ อยู่ธยา ผู้อำนวยการส่วนงานนโยบายและแผนงาน กรรมการกิจการโทรคมนาคม

นักวิชาการ

- คุณพนมพัฒน์ สมิตานนท์ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ภาคเอกชนที่มีความเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมโทรทัศน์ ได้แก่

- คุณวัชร วัชรพล ตำแหน่งประธานเจ้าหน้าที่บริหาร “ไทยรัฐทีวี”
- คุณสุรินทร์ กฤตยาพงศ์พันธุ์ ตำแหน่งรองกรรมการผู้จัดการ ไทยทีวีสีช่อง 3

บทที่ 4

ผลการวิจัยและอภิปรายผล

การศึกษาวิจัยเรื่อง“การศึกษาการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วีดิจิตอลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)” เป็นการศึกษาค้นคว้าโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ศึกษาจากข้อมูลเอกสาร (Documentary Study) และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) ซึ่งมีผลการวิจัยและการอภิปรายผลตามกรอบแนวความคิดของการศึกษา ดังนี้

4.1 ผลการวิจัย

ผลการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) ในครั้งนี้ ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ จำนวน 4 ท่าน, นักวิชาการที่เกี่ยวข้อง จำนวน 1 ท่าน, ภาคเอกชนที่มีความเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมโทรทัศน์ จำนวน 3 ท่าน รวมทั้งสิ้น 8 ท่าน ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4.1 รายชื่อผู้ตอบการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview)

ชื่อ-นามสกุล	ตัวแทนจาก / สังกัด
คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ	
คุณนทชาติ จินตกานนท์	ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายและแผน รักษาการณ์ผู้อำนวยการสำนักต่างประเทศ
คุณอรศรี ศรีรัฐชา	Officer of the National Broadcasting and telecommunication commission (NTBC), Thailand
คุณนนทรี เหมทานนท์	ผู้อำนวยการส่วน (ระดับ บ.3) พนักงานปฏิบัติการระดับสูงสำนักอำนวยการสายงานกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (อส.)
คุณธราเทพ เทวกุล ณ อยุธยา	ผู้อำนวยการส่วนงานนโยบายและแผนงานกรรมการกิจการโทรคมนาคม

ชื่อ-นามสกุล	ตัวแทนจาก / สังกัด
นักวิชาการ	
คุณพนมพัฒน์ สมิตานนท์	อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
ภาคเอกชนที่มีความเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมโทรทัศน์	
คุณวัชร วัชรพล	ตำแหน่งประธานเจ้าหน้าที่บริหาร “ไทยรัฐทีวี”
คุณสุรินทร์ กฤตยาพงศ์พันธุ์	ตำแหน่งรองกรรมการผู้จัดการ ไทยทีวีสีช่อง 3

ซึ่งมีผลการวิจัยตามกรอบแนวคิดของการศึกษาวิจัยเรื่อง“การศึกษาการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ทีวีดิจิตอลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)” ดังต่อไปนี้

4.1.1 ปัจจัยด้านจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาปัจจัยด้านจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติตามกรอบแนวคิดการวิจัย“การศึกษาการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ทีวีดิจิตอลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)” จะครอบคลุมถึงเรื่องความน่าจะเป็น (probability) ซึ่งมีผลการวิจัยดังต่อไปนี้

ด้านจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติผลการวิจัยพบว่าการเกิดขึ้นของ กสทช.หลังพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ทำให้เกิดความชัดเจนเป็นอย่างมากในเรื่องของหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องการจัดสรรคลื่นความถี่ทีวีดิจิตอล

โดยด้วยโครงสร้างสำนักงาน กสทช. ที่ถูกกำหนดหน้าที่ภารกิจมาให้จัดสรรคลื่นความถี่ทีวีดิจิตอล โดยมีประธาน กสทช. และคณะกรรมการผัง กสท. ได้เป็นผู้กำหนดและวางแผนแม่บทด้วยตนเองโดยในด้านการจัดสรรคลื่นความถี่ทีวีดิจิตอลจะอยู่ในยุทธศาสตร์ที่ 6 ซึ่งจะเป็นยุทธศาสตร์ที่ว่าด้วยการเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิตอล และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประกอบด้วย 3 สายงาน 24 สำนักอันได้แก่

1. สายงานยุทธศาสตร์และกิจการองค์กรแบ่งส่วนงานภายในออกเป็น 2 สำนักที่มีความเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นทีวีดิจิตอลไปปฏิบัติ ดังนี้

1.1 สำนักยุทธศาสตร์และการงบประมาณ (ยย.)

มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์และเสนอแนะด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ จัดทำแผนยุทธศาสตร์แผนปฏิบัติการประจำปี แผนงบประมาณรายจ่าย

ประจำปีประมาณการรายรับ บริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีและการควบคุมภายในของสำนักงาน กสทช.รวมทั้งจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของ กสทช.และสำนักงาน กสทช.ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

1.2 สำนักทรัพยากรบุคคล (บย.)

มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการบริหารงานทรัพยากรบุคคล จัดทำแผน และแนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคล จัดทำฐานข้อมูลและพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรบุคคล รวมทั้งวิเคราะห์ และเสนอความเห็นในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลของสำนักงาน กสทช.ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

2. สายงานบริหารคลื่นความถี่และภูมิภาคแบ่งส่วนงานภายในออกเป็น 7 สำนักที่มีความเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายการจําสรรคลื่นที่วัดจํัดอลไปปฏิบัติ ดังนี้

2.1 สำนักอํานวยการสายงานบริหารคลื่นความถี่และภูมิภาค (อก.)

มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการประสานและสนับสนุนการดำเนินงานด้านการบริหารงานทั่วไปของส่วนงานภายในสายงานบริหารคลื่นความถี่และภูมิภาคในด้านงบประมาณ ทรัพยากรบุคคล พัสดุ สารบรรณเทคโนโลยีสารสนเทศ ประชาสัมพันธ์ ตามกฎหมายที่ กสทช.หรือสำนักงาน กสทช.กำหนดตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

2.2 สำนักบริหารข้อมูลกลาง (บก.)

มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการและบูรณาการศูนย์ข้อมูลข่าวสาร (Data Center) ศูนย์สอบถามและรับเรื่องร้องเรียน (Call Center) และห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ของสำนักงาน กสทช.เพื่อเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของ กสทช.และสำนักงาน กสทช.ให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทราบ โดยการประสานขอสนับสนุนข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอก รวมทั้งบูรณาการและจัดทำข้อมูลที่ใช้ในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ กิจการวิทยุคมนาคม และกิจการโทรคมนาคม รวมทั้งข้อมูลที่ใช้ในการบริหารงานทั่วไปของสำนักงาน กสทช.ให้ผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้องใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

2.3 สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ (ทภ.)

มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการและพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารและระบบสารสนเทศของสำนักงาน กสทช.อย่างบูรณาการได้มาตรฐานและมีความมั่นคงปลอดภัยให้สามารถจัดเก็บประมวลผล และกระจายข้อมูลข่าวสารเพื่อใช้ในการตัดสินใจและการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพให้บริการแก้ไขปัญหาให้คำปรึกษาและความรู้แก่ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานของ กสทช.และสำนักงาน กสทช.ร่วมพิจารณาและจัดทำกฎหมาย

2.4 สำนักงาน กสทช.ภาค 1 (ภบ.)

2.5 สำนักงาน กสทช.ภาค 2 (ภภ.2)

2.6 สำนักงาน กสทช. ภาค 3 (ภภ.3)

2.7 สำนักงาน กสทช.ภาค 4(ภภ.4)

3. รายงานกิจการกระจายเสียง และโทรทัศน์แบ่งส่วนงานภายในออกเป็น 15 สำนักที่มีความเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายการจําสรรคเลื่อนวีดิจิตตอลไปปฏิบัติ ดังนี้

3.1 สำนักอำนวยการสายงานกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (อส.)

มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนแม่บท แผนกลยุทธ์และแผนอื่น ๆ ในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผน ประสานและสนับสนุนการดำเนินงานด้านการบริหารงานทั่วไปของส่วนงานภายในสายงานกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ในด้านงบประมาณ ทรัพยากรบุคคล พัสดุ สารบรรณ เทคโนโลยีสารสนเทศ ประชาสัมพันธ์ตามกฎหมายที่ กสทช.หรือสำนักงาน กสทช.กำหนด ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

3.2 สำนักนโยบายและวิชาการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (วส.)

มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานด้านนโยบาย วิชาการงานวิจัย และจัดทำข้อวิเคราะห์ในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ประสานงานให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้บริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะด้านนโยบายและวิชาการ ประสานงานกับหน่วยงานระหว่างประเทศในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์เพื่อการบริหาร รวมทั้งเผยแพร่และจัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปีของ กสท.ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

3.3 สำนักค่าธรรมเนียมและอัตราค่าบริการในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (นส.)

มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ และดำเนินการด้านค่าธรรมเนียม การลดหย่อนหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการ กำกับดูแลอัตราค่าบริการในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ อัตราค่าตอบแทนการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายกระจายเสียงและโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล รวมทั้งประเมินมูลค่างานสื่อสำหรับการประมูลสื่อในกิจการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

3.4 สำนักวิศวกรรมและเทคโนโลยีกระจายเสียงและโทรทัศน์ (ทส.)

มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับเทคโนโลยีมาตรฐานทางเทคนิค และการบริหารคลื่นความถี่ จัดทำแผนความถี่วิทยุ ประสานงานและจัดสรรความถี่วิทยุในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ จัดทำมาตรฐานและลักษณะพึงประสงค์ทางด้านเทคนิคสำหรับกิจการที่ใช้คลื่นความถี่ ตรวจสอบ และให้ความเห็นประกอบการอนุญาตเกี่ยวกับเครื่องวิทยุคมนาคมในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

3.5 สำนักรับรองมาตรฐานวิศวกรรมในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์

(รศ.)

มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ พิจารณา คุณลักษณะด้านเทคนิคและรับรองมาตรฐานของเครื่องวิทยุคมนาคมและอุปกรณ์ในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ให้คำปรึกษาและบริการด้านเทคนิคพัฒนางานนวัตกรรม งานวิชาการและฝึกอบรมด้านวิศวกรรมจัดทำมาตรฐานและลักษณะพึงประสงค์ด้านเทคนิคในกิจการที่ไม่ใช้คลื่นความถี่ ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

3.6 สำนักกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล (จส.)

มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแนวนโยบาย แผนงานและดำเนินการเกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านไปสู่โทรทัศน์ในระบบดิจิทัลและโทรทัศน์เคลื่อนที่ในระบบดิจิทัล การยุติโทรทัศน์ในระบบอนาล็อกประสานงานการวิเคราะห์และสนับสนุนการจัดทำ อัตราค่าตอบแทนการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลและโครงข่ายโทรทัศน์เคลื่อนที่ในระบบดิจิทัลรวมทั้งกำกับดูแลการขยายโครงข่ายและคุณภาพโทรทัศน์และโทรทัศน์เคลื่อนที่ในระบบดิจิทัล ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

3.7 สำนักคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (บส.)

มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ มาตรการและดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค และสิทธิของผู้บริโภคมิให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการพัฒนาและเพิ่มความสามารถของผู้บริโภคส่งเสริมสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของคนพิการ ผู้สูงอายุและผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ พิจารณาเรื่องร้องเรียนและยุติข้อขัดแย้งที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค รวมทั้งปฏิบัติงานในฐานะเลขานุการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

3.8 สำนักกรรมการกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์และการประชุม (กส.)

มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยการงานฝ่ายเลขานุการของ กสท.จัดการประชุมและดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของ กสท.รวมทั้งสนับสนุนและอำนวยการในกิจการอันเกี่ยวกับการเงินของ กสท.รวมทั้งวิเคราะห์และคัดแยกเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

3.9 สำนักการอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ (ปส.2)

มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขการอนุญาต พิจารณาอนุญาต เห็นชอบผังรายการ ติดตาม ตรวจสอบ ให้คำปรึกษา

และจัดการฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการโทรทัศน์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไข การอนุญาตที่กำหนดตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

3.10 สำนักการอนุญาตประกอบกิจการโครงข่ายสิ่งอำนวยความสะดวก และเครื่องวิทยุคมนาคม (ปส.3)

มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการจัดทำหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขการอนุญาต พิจารณาอนุญาตติดตาม ตรวจสอบให้คำปรึกษา และจัดการฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงในระบบดิจิทัลโครงข่าย สิ่งอำนวยความสะดวก เครื่องวิทยุคมนาคม เครื่องรับเครื่องมือ หรืออุปกรณ์ที่ใช้สำหรับกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการอนุญาตที่กำหนด รวมทั้งพิจารณาความจำเป็นในการใช้คลื่น ความถี่ตามการอนุญาต สัมปทานหรือสัญญา ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

3.11 สำนักกฎหมายกระจายเสียงและโทรทัศน์ (มส.)

มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีความด้าน กระจายเสียงและโทรทัศน์ จัดทำร่างตรวจร่าง ปรับปรุง และพัฒนากฎหมาย พิจารณาสัญญาหรือ ความตกลงใด ๆ วินิจฉัยและให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจาย เสียงและโทรทัศน์ดำเนินการรับ และพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง รวมทั้งพิจารณาปัญหาใด ๆ ที่เกิดขึ้นตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

3.12 สำนักกำกับการใช้คลื่นความถี่ในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (คส.)

มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการกำกับตรวจสอบและ ใกล้เคียงการใช้คลื่นความถี่ในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการใช้ คลื่นความถี่รวมทั้งดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ตลอดจน ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

3.13 สำนักส่งเสริมการแข่งขันและกำกับดูแลตนเอง (สส.)

มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการพัฒนานโยบาย กำหนดหลักเกณฑ์ส่งเสริมและกำกับดูแลการแข่งขันในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ สนับสนุน การบังคับใช้หลักเกณฑ์การป้องกันและแก้ไขปัญหามหาชน การควบคุมและครอบงำกิจการ การ ส่งเสริมให้เกิดกลไกการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วมกันภายใต้จริยธรรมและจรรยาบรรณ วิชาชีพ สร้างเครือข่ายไตรภาคีเพื่อส่งเสริมสิทธิเสรีภาพสื่อภายใต้ความรับผิดชอบต่อสังคม รวมทั้งให้ ความเห็นต่อข้อร้องเรียนเกี่ยวกับจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ ได้รับมอบหมาย

3.14 สำนักพัฒนาองค์กรวิชาชีพและส่งเสริมการบริการอย่างทั่วถึง (ชส.)

มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อสารมวลชน ส่งเสริมให้มีการพัฒนาองค์กรวิชาชีพ รวมทั้งกำหนดแนวทาง มาตรการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนในการเข้าถึงรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ใช้ประโยชน์คลื่นความถี่และการบริการในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์อย่างทั่วถึง ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

3.15 สำนักกำกับผังและเนื้อหารายการ และพัฒนาผู้ประกาศในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (ผส.)

มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการกำกับดูแลตรวจสอบและพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับผังรายการเนื้อหารายการของผู้ประกอบการในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมทั้งจัดทำแผนส่งเสริมสนับสนุน และพัฒนาคุณภาพรายการและมาตรฐานผู้ประกาศในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

บทสัมภาษณ์เกี่ยวกับปัจจัยด้านจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

บทสัมภาษณ์ นางสาว นนทรี เหมทานนท์ ผู้อำนวยการส่วน (ระดับ บ3) พนักงานปฏิบัติการระดับสูงสำนักอำนวยการสายงานกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (อส.)

“เราทำยุทธศาสตร์ตัวนี้ขึ้นมาจากเงื่อนไขโดย vision ที่มันถูกกำหนด ไว้ในรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 47 ซึ่งได้กำหนดพันธกิจของสำนักงาน กสทช. ไว้ เราจึงดำเนินการเขียนแผนยุทธศาสตร์ตามพันธกิจที่ กสทช.ได้ถูกกำหนดด้วยเรื่องที่ได้กำหนดมา พอพันธกิจมันถูกกำหนดแบบนี้ เราก็ต้องไล่มันลงมาว่าตามพันธกิจตามหน้าที่ ที่มันเป็น main date ตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายว่า กสทช.จะต้องทำเรื่องพวกนี้คือ จัดสรรทรัพยากรอย่างโปร่งใส เป็นธรรม เพราะทุกสิ่งที่ต้องเขียนในเล่มนี้ด้วยคือ มาตรา 47ในรัฐธรรมนูญปี 50 คือการเกิดขององค์กร กสทช. ภารกิจและหน้าที่คืออะไร

ในการทำแผน สำนักงานก็ได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์พันธกิจซึ่งสอดคล้องกับตามที่ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 47 และพอได้เอาแผนยุทธศาสตร์การเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล ก็ทำให้เราได้เห็นเป้าหมายที่ชัดเจนในการที่จะเปลี่ยนสัญญาณการรับส่งทั้งในวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ไปสู่การรับส่งสัญญาณในระบบดิจิทัลอย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์มาตรา 27(5) และภาคประชาชนได้ใช้คลื่นความถี่ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ตามมาตรา 49 และมาตรา 85 ”

บทสัมภาษณ์ คุณอรศรี ศรีรัฐษา Officer of the National Broadcasting and telecommunication commission (NTBC), Thailand

“กสทช. มีอำนาจโดยกลไกในการจัดการนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ทีวีดิจิตอลผ่านแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่และแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ได้กำหนดวิสัยทัศน์ที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านอย่างชัดเจนโดยใช้ยุทธศาสตร์ที่ 6 การเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับสัญญาณวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิตอล”

“ในส่วนของการบริหารจัดการองค์กร กสทช. ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาสำนักงาน กสทช. ให้เป็นองค์กรกำกับดูแลชั้นนำของภูมิภาค โดยมุ่งเน้นหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานด้านทรัพยากรบุคคล งบประมาณ การเงิน การบริหารทรัพย์สินและการพัสดุ ให้มีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล คุ่มค่างบประมาณอย่างโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งได้มีการจัดตั้ง NBTC Academy และ Data Center เพื่อพัฒนาศักยภาพบุคลากรให้สามารถรองรับภารกิจของ กสทช. โดยรู้เท่าทันเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว สร้างมาตรฐานของการกำกับดูแลที่ดีในการตอบสนองความพึงพอใจของประชาชนผู้ใช้บริการอย่างสูงสุด”

บทสัมภาษณ์ คุณนทชาติ จินตกานนท์ ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายและแผนรักษาการณ์ผู้อำนวยการสำนักต่างประเทศ

“นี่คือนโยบายรัฐเพราะ กสทช. ทำงานร่วมกับรัฐ แต่จะบอกว่าเป็นนโยบายรัฐอย่างเดียวก็ไม่ใช่ กสทช. เป็นองค์กรอิสระ ในเรื่องของทีวีดิจิตอลและการจัดสรรคลื่นความถี่ทีวีดิจิตอลนั้น กสทช. รับรู้ความสำคัญมานานแล้ว เราช่วยผลักดันให้รัฐรับทราบถึงความสำคัญ เหมือนทำงานแบบก้าวไปด้วยกัน กสทช. มองว่าเรื่องนี้เป็นสำคัญ แล้วก็ให้รัฐบาล ให้ ครม. รับทราบเป็นระยะแจ้งรัฐบาล รัฐสภาว่าสิ่งนี้สำคัญอย่างไร ควรทำอะไร ควรทำอย่างไร ซึ่งรัฐบาล รัฐสภาก็เห็นด้วยมาตลอด และก็ได้มีการหารือในรายละเอียดหลายๆอย่างกันเรื่อยมา เสมือนขับเคลื่อนการทำงานไปพร้อมๆกัน ควบคู่กันไป

ทุกๆภาคส่วนล้วนตื่นตัวกับเรื่องนี้ ยกตัวอย่าง เช่น เรื่องมาตรฐาน ตอนที่ กสทช. เลือกเรื่องมาตรฐาน ซึ่งเราใช้ resolution เป็นมาตรฐานในอาเซียนมาเดียวกันกับที่ในอาเซียนใช้กันหมดเพราะเราหวังว่าในอนาคตเราจะมี อาเซียนchannel หรือทำให้ในอาเซียนนั้นเป็นกลุ่มเป็นก้อนเดียวกัน ซึ่งมาตรฐานเดียวกันจะทำให้คล้ายกับยุโรป แต่เป็นคนละ version

กสทช. มีการปรึกษาหารือกับรัฐบาลแล้วก็มีคำแนะนำ ครม. เพื่อ อนุมัติให้ใช้เทคโนโลยีนี้ เป็นต้น คือเหมือนทำงานไปด้วยกันและบอกซึ่งกันและกันมาโดยตลอด ว่ามีอะไรจะต้องทำอะไรบ้าง ตามกฎหมายที่ให้อำนาจ กสทช. มา รัฐบาลก็รับฟัง รับทราบ เมื่อรัฐมีประเด็นสงสัยใดใดก็สอบถามกับทาง กสทช. มาโดยตลอด ”

บทสัมภาษณ์ คุณธราเทพ เทวกุล ณ อยุธยา ผู้อำนวยการส่วนงานนโยบายและแผนงานกรรมการกิจการโทรคมนาคม

“กสทช. เป็นหน่วยงานหลักเพียงหน่วยงานเดียวที่มีผลโดยตรงกับการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วิดิจิตอลไปปฏิบัติ ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 27 ซึ่งบัญญัติให้ กสทช. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ และแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ตลอดจนการพิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่และการประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ซึ่งรวมถึงกิจการที่วิดิจิตอลด้วย

อย่างไรก็ดี แม้ว่า กสทช. จะเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในเรื่องที่วิดิจิตอลโดยตรงก็ตาม แต่ด้วยพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 74 และโครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดินที่กำหนดให้ กสทช. จะต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภา ดังนั้น จึงทำให้ กสทช. จะต้องดำเนินนโยบายต่างๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลด้วย ซึ่งส่งผลต่อความเป็นอิสระในการดำเนินงานของ กสทช. ในฐานะที่เป็นองค์กรหลักในการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วิดิจิตอลไปปฏิบัติอยู่พอสมควร ซึ่งนอกจากการดำเนินงานที่ต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลแล้ว พระราชบัญญัตินี้ยังได้กำหนดขั้นตอนกระบวนการดำเนินงานของ กสทช. ว่า ก่อนที่ กสทช. จะดำเนินการใดๆ ที่จะมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการหรือประชาชนให้ กสทช. จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนทั่วไปเพื่อนำความคิดเห็นที่ได้รับมาประกอบการพิจารณาด้วย ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ จึงทำให้การดำเนินนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วิดิจิตอลของ กสทช. มีปัจจัยภายนอกด้านจำนวนผู้ที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นสื่อมวลชนหรือผู้ประกอบการ นักการเมือง หน่วยงานของรัฐ กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มผลประโยชน์ หรือแม้กระทั่งประชาชนทั่วไป ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อโอกาสที่นโยบายภาพรวมจะประสบความสำเร็จ แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ปัจจัยที่กล่าวมาทั้งหมดก็มิได้มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญในทางนิตินัยต่อ กสทช. แต่อย่างใด เนื่องจากในท้ายที่สุดแล้ว กสทช. ก็ยังคงเป็นหน่วยงานหลักเพียงหน่วยงานเดียวตามกฎหมายที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในเรื่องนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วิดิจิตอล ปัจจัยดังกล่าวเพียงแต่ส่งผลให้ กสทช. อาจจะต้องมีการระดมหรือความเสี่ยงมากขึ้นในเชิงพหุนัยหากผู้มีส่วนได้เสียอย่างเช่นสื่อมวลชนผู้ประกอบการหรือนักวิชาการและประชาชนไม่เห็นพ้องด้วยการดำเนินนโยบายดังกล่าวของ กสทช. เท่านั้น

ยกตัวอย่างเช่น การประมวลผลความถี่ที่วิดิจิตอลที่ผ่านมา กสทช. ก็สามารถดำเนินการจัดประมวลจนกระทั่งประสบผลสำเร็จได้เพราะได้รับการสนับสนุนจากทั้งรัฐบาลและผู้ประกอบการหรือผู้มีส่วนได้เสียที่ต้องการให้มีการเพิ่มจำนวนช่องสื่อที่วิมากขึ้น แม้ว่าจะมีการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลในภายหลังการประมวลเสร็จสิ้นแล้วก็ตาม แต่ก็ก็เป็นเหตุมาจากผู้ประการที่ประมวลผลความถี่ดังกล่าวได้ไม่สามารถชำระเงินประมวลผลความถี่ได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดเท่านั้น ดังนั้น ความน่าจะเป็น (probability) ในการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วิดิจิตอลไปปฏิบัติโดย กสทช. จึงมีความเป็นไปได้สูงมากที่จะประสบผลสำเร็จหากพิจารณาจากปัจจัยด้านจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติดังกล่าวนี้”

บทสัมภาษณ์ ดร.พนมพัฒน์ สมิตานนท์ อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

“กสทช. มุ่งมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต อย่างสุดความสามารถ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนส่วนรวม จนสามารถฝ่าฟันอุปสรรคต่างๆ เป็นผลให้ภารกิจสำคัญๆ ประสบความสำเร็จและได้ริเริ่มโครงการใหม่ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคเป็นอย่างมาก แต่การทำงานของ กสทช. เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลหลายกลุ่ม เกี่ยวข้องกับการที่องค์กรนี้จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่จะเปลี่ยนผ่านจากระบบสัมปทานไปสู่ระบบใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ เกี่ยวข้องกับการจัดสรรคลื่นความถี่โดยการประมวลผลความถี่ ซึ่งก่อนหน้านี้ยังไม่เคยจัดมาก่อนในประเทศไทย โดยเคยมีความพยายามจะจัดประมวลผลคลื่น 3จี ก่อนที่ กสทช.ชุดนี้จะเข้ามาแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ และแน่นอน การดำเนินการของคณะกรรมการ กสทช. ต้องมีส่วนที่กระทบต่อความเชื่อและผลประโยชน์ของกลุ่มคนบางกลุ่ม รวมทั้งมีคนหลายกลุ่มที่อยากจะเข้ามาเป็นบอร์ด กสทช. เสียเอง และอาจมีบางกลุ่มที่มีความคิดเห็นแตกต่างจาก กสทช. โดยพยายามผลักดันแนวคิดของตนที่เห็นว่าถูกต้องเพื่อให้ กสทช. นำไปปฏิบัติ”

ตารางที่ 4.2 สรุปผลการวิจัยปัจจัยด้านจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ผู้ตอบการสัมภาษณ์	ปัจจัยด้านจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	ผลของปัจจัยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
คุณนทชาติ จินตกานนท์	มี	สำเร็จ
คุณอรศรี ศรีรัฐษา	มี	สำเร็จ
คุณนนทรี เหมทานนท์	มี	สำเร็จ
คุณธราเทพ เทวกุล ณ อยุธยา	มี	สำเร็จ
ดร.พนมพัฒน์ สมิตานนท์	มี	สำเร็จ

สรุปผลการวิจัยปัจจัยด้านจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในการศึกษาวิจัย “การศึกษาการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วิดิจิตอลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)” นั้น ปัจจัยด้านจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติสรุปได้จากการวิเคราะห์ ผลการวิจัยพบว่าด้านจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วิดิจิตอลไปปฏิบัติ ซึ่งมีผลอย่างมากต่อความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น อีกทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังปฏิบัตินโยบายภายใต้คณะกรรมการ กสทช. ซึ่งเป็นผู้กำหนดแผนงานการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วิดิจิตอลด้วยตนเอง ทำให้โอกาสที่นโยบายจะประสบความสำเร็จภายใต้เป้าหมายและช่วยระยะเวลาที่กำหนดโดยใช้หลักความน่าจะเป็น (probability) มาประยุกต์ใช้โดยให้โอกาสที่เรื่องหนึ่ง ๆ จะตกลงกันได้มีสูง โอกาสที่นโยบายภาพรวมจะประสบความสำเร็จได้รับความเห็นชอบจากผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมีความน่าจะเป็นที่น่าจะมีเปอร์เซ็นต์ที่สูง

4.1.2 ปัจจัยด้านความสามารถในการต่อรอง

การศึกษาปัจจัยด้านความสามารถในการต่อรอง ตามกรอบแนวคิดการวิจัย “การศึกษาการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วิดิจิตอลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)” จะครอบคลุมถึงเรื่อง บุคลิกภาพ, ความรู้ความสามารถ, สถานะ อำนาจ และทรัพยากรของหน่วยงานโดยมีผลการวิจัยดังต่อไปนี้

4.1.2.1 ด้านบุคลิกภาพ

ด้านบุคลิกภาพ ผลวิจัยพบว่านับเป็นความท้าทายในการทำงานของ กสทช. ทั้งในด้านการเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ได้มีการวางรากฐานไว้ โดยในด้านของการเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลนั้น

จากที่ในปี พ.ศ.2556 ที่ได้มีการประมูลคลื่นความถี่เพื่อให้บริการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล ประเภทบริการทางธุรกิจระดับชาติ และออกใบอนุญาตจำนวน ๒๔ ใบอนุญาตไปแล้ว เป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลให้มีความก้าวหน้า และเกิดประโยชน์ต่อสาธารณะยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังได้มีการกำกับดูแลการให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ครอบคลุมพื้นที่ตามแผนที่กำหนดไว้ การติดตามผลการติดตั้งสถานีวิทยุคมนาคมเพื่อให้บริการโครงข่าย การออกหลักเกณฑ์ทางด้านเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล และยังมีความตั้งใจที่จะสานต่อการดำเนินงานพัฒนาการสื่อสารของประเทศสิ่งเหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นได้ถึงบุคลิกในด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน ตลอดจนบุคลิกภาพที่แสดงให้เห็นถึงทิศทางของการดำเนินงานโดยดำเนินตามเจตนารมณ์

ของแผนแม่บทกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙) อย่างต่อเนื่อง ส่งผลต่อความน่าเชื่อถือซึ่งคุณลักษณะที่ชัดเจนของบุคลิกภาพในด้านความน่าเชื่อถือนี้ ส่งผลดีต่อส่วนงานด้านการกำกับดูแล เกิดความราบรื่นในการออกหลักเกณฑ์ให้การบริการโทรทัศน์ ตลอดจนในเรื่องด้านการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสื่ออย่างรู้เท่าทัน ได้รับประโยชน์สูงสุดอย่างเท่าเทียม สร้างแนวร่วมที่จะสนับสนุนการรวมกลุ่มเครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภคให้มีความเข้มแข็ง รวมถึงการส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาคุณภาพในการประกอบวิชาชีพให้แก่ผู้ประกอบการและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน

4.1.2.2 ด้านความรู้ความสามารถ

ด้านความรู้ความสามารถ ผลวิจัยพบว่าการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนผ่านไปสู่โทรทัศน์ในระบบดิจิทัล ต้องถือว่าสามารถดำเนินไปได้ด้วยดีส่วนหนึ่งเพราะในความเป็นจริง กสทช. ได้เตรียมพร้อมรับการเปลี่ยนผ่านมานานแล้ว นั้นเพราะ กสทช. ที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นมาได้ไม่นานก็ต้องนำนโยบายการประมวลผลคลื่นความถี่ที่วีดิจิตอลมาปฏิบัติเลย แต่โดยความเป็นจริงแล้ว เหตุการณ์ประมวลผลคลื่นความถี่และเหตุการณ์การจัดสรรคลื่นความถี่ที่วีดิจิตอลที่เกิดขึ้นทั้งหมดนี้ได้ถูกเตรียมการมาก่อนและมีการศึกษามาก่อนเป็นระยะตั้งแต่สมัย กทข. จนมาเป็น กทช. ปฏิบัติหน้าที่ กสทช. จนมาเป็น กสทช. ซึ่งผลการศึกษาและข้อมูลต่างๆ ได้ถูกนำมาใช้ต่อทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงโดยความรู้ไม่ได้ถูกโยนทิ้ง ความรู้ต่างๆ ถูกสานต่อมาอย่างต่อเนื่องโดยไม่ได้เป็นการริเริ่มศึกษาขึ้นใหม่ อีกทั้งตัวกรรมการเองหลายท่านก็เคยเป็นอนุกรรมการมาก่อนในเรื่องกระจายเสียงเป็นบอร์ด กทช. มาก่อน ในเรื่องความรู้ความสามารถ จึงถูกส่งต่อมายังถึงปัจจุบัน ด้วยความรู้ความสามารถและความพร้อมที่ได้ประเมินล่วงหน้ามาก่อนอย่างยาวนานจึงทำให้ไม่เกิดความโกลาหลกับประชาชนในการเปลี่ยนผ่านระบบการรับส่งสัญญาณโทรทัศน์จากระบบอนาล็อกไปสู่ระบบดิจิทัลภายในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา ช่องทีวีดิจิทัลสามารถช่วงชิงเรตติ้งเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงสัญญาณการปรับตัวของอุตสาหกรรมที่ดีขึ้น และแม้ว่าผู้ประกอบการโทรทัศน์บางรายจะประสบปัญหาการปรับตัวในธุรกิจโทรทัศน์ดิจิทัล ก็ยังสะท้อนได้ว่า ผู้ประกอบการโทรทัศน์ทุกรายมีความจำเป็นที่ต้องเพิ่มความสามารถในการแข่งขันให้สูงขึ้น ซึ่งสิ่งที่สำคัญที่สุดในธุรกิจนี้คือ content หรือเนื้อหารายการ ทั้งนี้ การเปลี่ยนผ่านไปสู่โทรทัศน์ในระบบดิจิทัลของเมืองไทยยังเป็นการเปลี่ยนแปลงในทุกมิติทั้งในด้านโครงสร้างเทคโนโลยี และด้านการประกอบกิจการที่มีผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาแข่งขันมากขึ้น ส่งผลให้เกิดการแข่งขันด้านการพัฒนาเนื้อหาของช่องรายการต่างๆ ซึ่งผู้ที่ได้รับประโยชน์สูงสุดก็คือประชาชน นอกจากนี้ในระยะยาวยังส่งผลดีต่อก้าวสู่การเป็นผู้นำการผลิต content ที่สำคัญในภูมิภาคอาเซียน

ขณะที่บริบทการดำเนินงานภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง นับเป็นอีกหนึ่งความท้าทายที่ กสทช. ต้องพยายามรักษาจุดสมดุลในด้านสิทธิเสรีภาพในการสื่อสารอย่างเหมาะสม เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน และไม่ขัดต่อกฎหมาย ศีลธรรม วัฒนธรรมอันดีงาม

ความท้าทายจากนี้คือประเด็นที่ กสทช. ต้องพิจารณากำหนดแนวทางว่าจะดำเนินการต่อไปอย่างไร พร้อมทั้งเดินหน้าต่อยอดภารกิจการค้า เน้นงานตามแผนแม่บทกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ ๑(พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙) โดยเพิ่มระดับของกำกับดูแลให้ก้าวไปสู่จุดที่สื่อมวลชนด้านวิทยุและโทรทัศน์มีมาตรฐานทัดเทียมอารยประเทศ เพื่อประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติ

4.1.2.3 ด้านสถานะ อำนาจ และทรัพยากรของหน่วยงาน

ด้านสถานะ อำนาจ และทรัพยากรของหน่วยงาน ผลวิจัยพบว่า กสทช. เป็นองค์กรอิสระ ที่รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 กำหนดให้มาทำหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับดูแล วิทยุ-โทรทัศน์ และโทรคมนาคม ให้เกิดการปฏิรูปสื่อ คือเร่งกระจายความเป็นเจ้าของคลื่นความถี่จากที่หน่วยงานภาครัฐเท่านั้นที่ถือครอง ให้ไปสู่มือของผู้ประกอบการและประชาชนที่หลากหลาย โดยหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของเดิม ก็ยังได้คงถือครองคลื่นบางส่วนตามความจำเป็น และเหมาะสม รวมทั้งทำงานด้านการพัฒนาคุณภาพและระบบการกำกับดูแลกันเองของผู้ประกอบการ

การมี กสทช. ก็เพื่อให้เกิดการปฏิรูปสื่อ ที่กระจายความเป็นเจ้าของคลื่นความถี่จากที่หน่วยงานภาครัฐเท่านั้นที่ถือครอง ให้ไปสู่มือของผู้ประกอบการและประชาชนที่หลากหลาย โดยหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของเดิม ก็ยังได้ถือครองคลื่นบางส่วนตามความจำเป็น และเหมาะสม ดังนั้น กสทช. จึงอยู่ในฐานะที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อกระจายความเป็นเจ้าของไปสู่ผู้ประกอบการรายใหม่และประชาชนมากขึ้น และกำกับดูแลสื่อให้มีความเป็นมืออาชีพ

การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการทำงานของ กสทช. เป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งที่จะผลักดันให้ทรัพยากรสื่อสารเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งภาคประชาชนอาจทำได้หลายรูปแบบ เช่น การร่วมแสดงความคิดเห็น การติดตามตรวจสอบข้อมูลการทำงานของ กสทช. ที่ถูกกำหนดไว้ว่าต้องเป็นข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณะ การร้องเรียนต่อ กสทช. หรือการเข้ามาเป็นเครือข่ายผู้บริโภคสื่อด้านวิทยุและโทรทัศน์ เป็นต้น

กฎหมายก็มีข้อกำหนดให้ กสทช. ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย และประชาชนทั่วไป เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการการตัดสินใจ หรือพิจารณา ก่อนที่จะมีการออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ด้วย

สำนักงาน กสทช. มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่ไม่เป็นส่วนราชการ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ประธาน กสทช. มีหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ซึ่งมาจากผู้เชี่ยวชาญจากหลายภาคส่วน โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา วางแผนแม่บทและดำเนินงานขับเคลื่อนกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม ให้กับ กสทช. โดยมีสายงานต่างๆจำนวน 3 สายงาน 24 เป็นผู้ขับเคลื่อนและปฏิบัติงาน ทั้งหมด

บทสัมภาษณ์เกี่ยวกับปัจจัยด้านความสามารถในการต่อรอง

บทสัมภาษณ์ คุณอรศรี ศรีรัฐษา Officer of the National Broadcasting and telecommunication commission (NTBC), Thailand

“มีการกำหนดยุทธศาสตร์การเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงและ วิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล ซึ่งมุ่งเน้นการเปลี่ยนการรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงและวิทยุ โทรทัศน์ไปสู่การรับส่งสัญญาณในระบบดิจิทัล เพื่อให้การใช้คลื่นความถี่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตามเจตนารมณ์มาตรา 27(5) ของ พ.ร.บ.องค์กร และภาคประชาชนได้ใช้คลื่นความถี่ในกิจการ กระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ ตามมาตรา 49 และมาตรา 85 แห่ง พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ โดยการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อประกอบกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล มีการส่งเสริมการใช้โครงสร้างพื้นฐานและโครงข่าย ร่วมกัน เพื่อการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนสามารถรับสัญญาณวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ ระบบดิจิทัลได้อย่างทั่วถึง และการส่งเสริมสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาด้านกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล เพื่อพัฒนาการกำกับดูแลและการให้บริการต่อไป”

บทสัมภาษณ์ นางสาว นนทรี เหมทานนท์ ผู้อำนวยการส่วน (ระดับ บ3) พนักงาน ปฏิบัติการระดับสูงสำนักอำนวยการสายงานกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (อส.)

กสทช. มีความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ ได้รับความสามารถตลอดจนแนวทางการนำ นโยบายไปปฏิบัติเพราะได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์การเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณ วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลอย่างชัดเจน ได้กำหนดเอาไว้แล้วว่า กสทช.เอง ต้องมุ่งเน้นการเปลี่ยนการรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ไปสู่การรับส่งสัญญาณใน ระบบดิจิทัล เพื่อให้การใช้คลื่นความถี่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตามเจตนารมณ์มาตรา 27(5) ของ พ.ร.บ.องค์กร และภาคประชาชนได้ใช้คลื่นความถี่ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ไม่ น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ ตามมาตรา 49 และมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ โดยการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล จะมีการส่งเสริมการใช้โครงสร้างพื้นฐานและโครงข่ายร่วมกัน เพื่อการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชน สามารถรับสัญญาณวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ระบบดิจิทัลได้อย่างทั่วถึง และการส่งเสริม

สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล เพื่อพัฒนาการกำกับดูแลและการให้บริการต่อไป

บทสัมภาษณ์ คุณนทชาติ จินตกานนท์ ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายและแผน รักษาการผู้อำนวยการสำนักต่างประเทศ ในแง่ของการเตรียมพร้อมเพื่อรับกับนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ทีวีดิจิตอลนั้น ถือว่าไม่เร็วเกินไป และที่สำคัญคือ กสทช. เองก็จำเป็นต้องรีบดำเนินการให้เสร็จ เหตุเพราะว่า ประเทศไทยนั้นเริ่มช้ากว่าประเทศอื่น เกิดความล่าช้าเมื่อเทียบกับหลายๆประเทศที่ได้เปลี่ยนผ่านระบบรับส่งสัญญาณไปเป็นระบบดิจิทัลแล้ว ถ้าประเทศไทยดำเนินการช้าก็จะเป็นการทำให้เสียโอกาสของคนในประเทศ และสิ่งนี้ยังแสดงถึง image ของประเทศด้วยว่าทำไมประเทศไทยจึงล่าช้า ส่งผลต่อภาพลักษณ์ประเทศ กสทช. จึงจำเป็นต้องรีบดำเนินการ

ในสมัยที่ กทช. ยังปฏิบัติหน้าที่ กสทช. อยู่ ในช่วงเวลานั้นบอร์ดบริหารก็ได้เตรียมพร้อมโดยมีการไปดูงานไปดูระบบ ศึกษางานต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรคลื่นและการเปลี่ยนผ่านระบบรับส่งสัญญาณของแต่ละประเทศ โดยศึกษาตั้งแต่เทคโนโลยีที่ใช้ ระบบมาตรฐานของดิจิตอลใช้ระบบอะไร และช่วงเวลา transition period switch off analog to digital เกิดปัญหาและอุปสรรคอย่างไรบ้าง ซึ่งกทช. ก็ได้เตรียมการเรื่อยมา จนเมื่อได้มาเป็น กสทช. มี พรบ กำกับเป็นหน้าที่ที่ฝังเข้าไป ซึ่งคนที่ยกร่าง พรบ. กสทช. ก็ได้มีบุคลากรของ กทช. เก่าเข้าไปอยู่ด้วย มีนักวิชาการจากคณะอนุกรรมการเก่าเข้าไปอยู่ด้วย เราก็กำหนดสิ่งที่เห็นว่าควรจะเป็นเข้าไปด้วย แล้วก็กลายเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ มีการวางแผนงาน มีการสร้างแผนแม่บทขึ้นมา มีการวางแผนอย่างเป็นรูปธรรมจนเกิดการประมูลคลื่นดิจิตอลในที่สุด โดย กสทช. เชื่อมั่นในความรู้ความสามารถที่มี และเชื่อว่านี่คือช่วงเวลาที่เหมาะสมต่อการเปลี่ยนผ่านจากทีวีอนาล็อกสู่ทีวีดิจิตอล

บทสัมภาษณ์ คุณธราเทพ เทวกุล ณ อยุธยา ผู้อำนวยการส่วนงานนโยบายและแผนงานกรรมการกิจการโทรคมนาคม หากจะพิจารณาจากบุคลิกภาพของ กสทช. ปัจจุบันในภาพรวมแล้ว จะเห็นได้ว่ามีความหลากหลายเป็นอย่างมาก เนื่องจากพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ได้กำหนดให้ กสทช. จะต้องประกอบไปด้วยผู้ที่มีผลงาน ความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์หลากหลายด้าน กล่าวคือ กสทช. จะต้องมาจากผู้ที่มีผลงานหรือมีความรู้ และมีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านกิจการกระจายเสียง จำนวน 1 คน กิจการโทรทัศน์ จำนวน 1 คน กิจการโทรคมนาคม จำนวน 2 คน ด้านกฎหมาย 2 คน ด้านเศรษฐศาสตร์ 2 คน ด้านคุ้มครองผู้บริโภคหรือส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน 1 คน และด้านการศึกษา วัฒนธรรม หรือการพัฒนาสังคม 1 คน ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนเป็นปัจจัยด้านบุคลิกภาพที่ส่งผลโดยตรงต่อความสามารถในการต่อรองทั้งสั้น ไม่ว่าจะเป็นอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน การกำหนดทิศทางการดำเนินงาน รวมทั้งมีผลต่อความน่าเชื่อถือของผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังจะเห็นได้จากผลมติที่ประชุม

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ หรือ กสท. ซึ่งปฏิบัติหน้าที่แทน กสทช. นั้น หากเป็นนโยบายสำคัญหรือมีผลกระทบต่อกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์หรืออยู่ในความสนใจของภาคประชาสังคมแล้วก็จะมีมติที่ไม่เป็นเอกฉันท์หรือมีการทำความเห็นแย้งหรือมีข้อสังเกตของ กสทช. บางท่าน เช่น กรณีที่มี กสทช. เสียงข้างน้อย (2 ใน 5) ให้สัมภาษณ์หลังการประชุม คณะกรรมการ กสท. (เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2559) ในการประชุมวาระที่เกี่ยวกับข้อเสนอของ นักวิชาการ (ด้านนิเทศ นิติศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์) จากเวทีวิชาการ “ทีวีดิจิตอล...จุดเปลี่ยน ประเทศไทย ตอน ทีวีดิจิตอลสาธารณะ” หรือกรณีที่มี กสทช. เสียงข้างน้อยได้ทวีตข้อความผ่านทวิตเตอร์ ส่วนตัวกรณีที่ กสท. มีมติสั่งพักใบอนุญาตทีวีดิจิตอลช่องหนึ่ง (เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2558) โดยระบุว่าตนเป็น กสทช. เสียงข้างน้อย (2 ใน 5) พร้อมทั้งชี้แจงเหตุผลที่ตนมีมติแตกต่างไปจากเสียงข้างมาก เป็นต้น ส่งผลให้การทำงานของ กสทช. ขาดความเป็นเอกภาพ ก่อให้เกิดข้อกังขาในการใช้ดุลพินิจ ต่างๆ ของ กสทช. อยู่พอสมควร

ในด้านความรู้ความสามารถ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ได้กำหนดคุณสมบัติของ กสทช. ให้ประกอบไปด้วยผู้ที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคม ดังนั้น ความรู้ความสามารถในการต่อรองจึงเป็นเรื่องของประสบการณ์ที่แผ่มาจากความรู้ความสามารถหลักตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม ด้วยสถานะของ กสทช. ที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ต้องรักษาผลประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญ อาจทำให้ กสทช. ไม่สามารถดำเนินงานโดยการเจรจาต่อรองได้มากนัก เพราะ กสทช. มีหน้าที่ต้องดำเนินงานภายใต้กรอบของกฎหมายที่กำหนดไว้ โดยไม่สามารถที่จะเจรจาเพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ใดๆ ได้ อย่างไรก็ตาม มีกรณีตัวอย่างที่ศาลปกครองกลางขอให้ กสทช. และผู้ประกอบทีวีดิจิตอลบางกลุ่มดำเนินการตกลงเจรจาเพื่อหาทางออกร่วมกันเกี่ยวกับการชำระเงินประมูลคลื่นความถี่อันเนื่องมาจากผู้ประกอบทีวีดิจิตอลประสบปัญหาสภาพขาดทุนและไม่สามารถชำระเงินประมูลคลื่นความถี่ที่ทีวีดิจิตอลได้ตามเงื่อนไขที่ กสทช. กำหนด ซึ่งในเรื่องนี้ยังคงอยู่ระหว่างดำเนินการของ กสทช. และเป็นที่จับตามองในภาคประชาสังคมว่าจะมีการหาทางออกร่วมกันอย่างไรเพื่อให้ได้ข้อยุติและไม่ทำให้ กสทช. จะต้องกระทำผิดกฎหมาย

สำหรับปัจจัยด้านสถานะ อำนาจ และทรัพยากรของหน่วยงาน นั้น อาจไม่ใช่ปัจจัยหลักที่จะมีผลต่อการดำเนินนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่ทีวีดิจิตอลของ กสทช. โดยตรง เนื่องจากได้กล่าวไว้ตอนต้นแล้วว่า กสทช. เป็นหน่วยงานหลักเพียงหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในเรื่องดังกล่าว เพียงแต่ต้องคำนึงความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้น จึงไม่มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเรื่องอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติกับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัยข้างต้น สามารถสรุปผลการวิจัยตามกรอบแนวคิดการวิจัย ได้ดังนี้

ตารางที่ 4.3 สรุปผลการวิจัยปัจจัยด้านความสามารถในการต่อรอง

ผู้ตอบการสัมภาษณ์	ปัจจัยด้านความสามารถในการต่อรอง			ผลของปัจจัยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
	ด้านบุคลิกภาพ	ด้านความรู้ความสามารถ	ด้านสถานะอำนาจและทรัพยากรของหน่วยงาน	
คุณนทชาติ จินตกานนท์	มี	มี	มี	สำเร็จ
คุณอรศรี ศรีรัฐษา	มี	มี	มี	สำเร็จ
คุณนทธี เหมทานนท์	มี	มี	มี	สำเร็จ
คุณธราเทพ เทวกุล ณ อยุธยา	มี	มี	มี	สำเร็จ
ด.ร.พนมพัฒน์ สมิตานนท์	มี	มี	มี	สำเร็จ

สรุปผลการวิจัยปัจจัยด้านความสามารถในการต่อรอง

การศึกษาวิจัย“การศึกษาการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วัดดิจิทัลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)” นั้น ปัจจัยด้านความสามารถในการต่อรอง สรุปได้ว่า กสทช. มีความสามารถในการต่อรอง ตามกรอบแนวคิดการวิจัย“การศึกษาการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วัดดิจิทัลไปปฏิบัติ โดยจะครอบคลุมถึงเรื่องบุคลิกภาพ, ความรู้ความสามารถ, สถานะ อำนาจ และทรัพยากรของหน่วยงานโดยมีผลการวิจัยดังที่แสดงออกให้เห็นได้จากหัวข้อต่อไปนี้

หน้าที่ในการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

ประกาศ กสทช. เรื่อง แผนความถี่วิทยุสำหรับกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล (ฉบับที่ 3) ซึ่งประกอบไปด้วยแผนความถี่วิทยุและคุณลักษณะทางเทคนิคของสถานีหลัก 39 สถานี และสถานีเสริม 132 สถานี โดยคาดว่าจะสามารถให้บริการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล ครอบคลุมร้อยละ 95 ของครัวเรือนทั้งประเทศ

หน้าที่ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

กสทช. ยังคงทำหน้าที่ในการกำกับดูแลอย่างต่อเนื่องในด้านต่างๆ เพื่อให้การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้บริโภค อาทิ การออกหลักเกณฑ์เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาด ลด หรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ หรือขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน การพัฒนาหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการกำกับดูแลอัตราค่าบริการในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ให้มีมาตรฐาน เหมาะสม โปร่งใส เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการ ตลอดจนการกำกับดูแลเพื่อป้องกันปัญหาการรบกวนการใช้คลื่นความถี่ในวิทยุการบินและกิจการเคลื่อนที่ทางการบินในเส้นทางบินพาณิชย์ รวมถึงการกำกับดูแลการโฆษณาบริการหรือสินค้าของผู้ให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกและผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก

หน้าที่การคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

กสทช. ได้พัฒนาหลักเกณฑ์การคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ต่างๆ เพื่อเป็นการกำกับดูแลมิให้ผู้บริโภคถูกเอาเปรียบ อาทิ กรณีการออกอากาศรายการโดยมีการโฆษณาบริการหรือสินค้าเกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือบ่อยครั้ง ที่เป็นผลให้ผู้บริโภครับชมรายการอย่างไม่ต่อเนื่อง การให้ผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์มีหน้าที่ควบคุมไม่ให้มีการออกอากาศรายการหรือการโฆษณา โดยใช้วิธีการเพิ่มเสียงดัง เพื่อดึงดูดความสนใจของผู้บริโภคโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรตลอดจนยังได้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคอย่างต่อเนื่อง รวมถึงจัดกิจกรรมเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคและส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มเครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภคที่เข้มแข็งอีกด้วย

หน้าที่ในการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพในการสื่อสาร

เพื่อการสร้างหลักประกันให้ประชาชนได้รับบริการโทรทัศน์ที่มีคุณภาพ เป็นธรรม ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไปได้อย่างทั่วถึง ตลอดจนอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงบริการโทรทัศน์ ในปี 2558 ได้มีการออกประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดลำดับบริการโทรทัศน์ซึ่งมีสาระสำคัญหลักคือให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์เพื่อให้บริการโครงข่ายสำหรับโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก ต้องเผยแพร่บริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป (บริการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล) ทั้งประเภทบริการสาธารณะและประเภทกิจการทางธุรกิจในลำดับบริการที่ 1 - 36 ตามลำดับหมายเลขช่องเท่านั้น

หน้าที่การพัฒนาคุณภาพการประกอบกิจการ

ในปี 2558 ได้มีการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ โดยดำเนินการผ่านการออกบัตรผู้ประกาศในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ตลอดจนดำเนินการส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อสารมวลชน โดยส่งเสริมให้มีความรู้ความเข้าใจถึงประโยชน์ วิธีการ และแนวทางการรวมกลุ่ม เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ประสบการณ์ ตลอดจนการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ รวมถึงเป็นการสร้างเครือข่ายการรวมกลุ่มให้เป็นองค์กรในรูปแบบต่างๆ และนำไปสู่การกำกับดูแลกันเองต่อไป

อำนาจหน้าที่การเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล

กสทช. ได้มีการดำเนินการเพื่อกำกับดูแลการให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลอย่างต่อเนื่องผ่านการติดตามผลการติดตั้งสถานีวิทยุคมนาคมเพื่อให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล การตรวจวัดสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล การกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล ตลอดจนการจัดทำหลักการและข้อเสนอแนะทางเทคนิคเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์จากการใช้โครงสร้างพื้นฐาน และสิ่งอำนวยความสะดวกร่วมกันของแต่ละโครงข่าย และยังได้ดำเนินการแจกคู่มือเพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลอย่างต่อเนื่อง โดย ณ สิ้นปี 2558 ได้มีการแจกคู่มือไปแล้วเป็นจำนวนทั้งสิ้น 13,571,296 ใบ

นอกจากนี้ กสทช. ยังได้พิจารณาการยุติการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบอนาล็อกตามกรอบเวลาการยุติของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนในปี 2558 – 2563 ตลอดจนความพร้อมของประชาชนและผู้ประกอบกิจการ โดยได้เห็นชอบแผนการยุติการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบอนาล็อกของสถานีโทรทัศน์กองทัพบก (ช่อง 5) สถานีโทรทัศน์โมเดิร์นไนน์ (ช่อง 9) สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย (ช่อง ๑๑) และสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส และได้มีการดำเนินการจัดกิจกรรมเพื่อสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนเกี่ยวกับแผนการยุติการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบอนาล็อกอีกด้วย

4.1.3 ปัจจัยด้านการได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาปัจจัยด้านการได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ กรอบแนวคิดการวิจัย “การศึกษาการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วีดิจิตอลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)” จะครอบคลุมถึงการได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากสื่อมวลชน นักการเมือง หัวหน้าหน่วยงานอื่นๆ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ บุคคลสำคัญ โดยมีผลการวิจัย ดังนี้

4.1.3.1 การได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากสื่อมวลชน

ด้านการได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากสื่อมวลชน ผลการวิจัยพบว่า กสทช. ได้รับการสนับสนุนจากสื่อมวลชนในหลากหลายช่องทางโดยถ้าจำแนกตามสื่อแต่ละประเภทและวิธีการทำให้การสนับสนุนก็แบ่งได้เป็นช่องวิทยุ ซึ่งพร้อมที่จะให้ความร่วมมือในการสร้างการรับรู้ในเรื่องของนโยบายการเปลี่ยนผ่านจากยุคทีวีอนาล็อกสู่ยุคทีวีดิจิตอลให้แก่ประชาชน โดยหลักๆจะเป็นหน่วยงานหลักของคลื่นวิทยุกว่า 500 สถานีที่อยู่ภายใต้การดูแลของ อ.ส.ม.ท. กองทัพบก และกรมประชาสัมพันธ์ ในส่วนของสถานีเอกชนนั้น จะได้รับการสนับสนุนในระดับต่ำ ด้วยทางช่องสถานีจะให้ความสำคัญกับเวลาที่ทางช่องสามารถนำไปหาทำรายได้มากกว่านำมาประชาสัมพันธ์ให้ในนโยบายการเปลี่ยนผ่านทีวีดิจิตอล ดังเช่นสื่อโทรทัศน์ที่สื่อมวลชนด้านโทรทัศน์ที่ให้การสนับสนุน แต่เป็นการสนับสนุนในระดับต่ำ ด้วยคำนึงถึงผลประโยชน์ขอช่วงเวลาที่ได้ใช้ประชาสัมพันธ์ไปเป็นสำคัญ ในส่วนของภาคหนังสือพิมพ์เอง ก็ได้ให้การสนับสนุนในการทำข่าว และประชาสัมพันธ์นโยบายผ่านคอลัมน์ ในตามแต่ละฉบับ โดยทุกๆสำนักพิมพ์ต่างให้ความร่วมมือในการทำข่าว สนับสนุนและประชาสัมพันธ์ เพียงแต่ในเรื่องค่าใช้จ่ายพื้นที่ประชาสัมพันธ์ ทาง กสทช. ต้องช่วยสนับสนุนต่อสำนักพิมพ์ตาม rate ราคาที่กำหนด สำหรับสื่อมวลชนที่ได้ให้การสนับสนุนเป็นอย่างดีคือ สื่อมวลชนภายใต้โครงการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อ online ดังเช่นโครงการ DTV4 ALL DTV ที่ได้รับการตอบรับจากประชาชนเป็นอย่างดี

4.1.3.2 การได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากนักการเมือง

ด้านการได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากนักการเมือง ผลการวิจัยพบว่าในงานวิจัยชิ้นนี้ จะมอมนักการเมือง คือ คสช. ด้วย กสทช. มีหน้าที่ต้องรายงานประจำปีต่อ สภา(สนช.) กลไกของนโยบายที่ต้องร้องขอของงบประมาณเพื่อให้ได้รับการอนุมัติ จาก คสช. เช่น (การเปลี่ยนผ่านจากการส่งสัญญาณโทรทัศน์ระบบอนาลอกเป็นการส่งสัญญาณโทรทัศน์ในระบบดิจิตอล จำเป็นต้องมีคู่มือ และมีเงื่อนไขการแลกคู่มือ ซึ่งในเรื่องนี้ต้องของอนุมัติต่อ คสช.)

4.1.3.3 การได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากหน่วยงานของรัฐ

ด้านการได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากหัวหน้าหน่วยงานอื่นๆ ผลการวิจัยพบว่า มีหน่วยงานของรัฐที่ได้ให้การสนับสนุนด้วยต้องมีการปฏิสัมพันธ์กัน ด้วยทางนโยบายดังเช่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ที่ต้องมีความร่วมมือในเรื่องทีวีดิจิตอลในเรื่องฐานข้อมูลครัวเรือนและทะเบียนราษฎร์และการขอความอนุเคราะห์ในด้านการประชาสัมพันธ์นโยบายการเปลี่ยนผ่านจากการส่งสัญญาณโทรทัศน์ระบบอนาลอกเป็นการส่งสัญญาณโทรทัศน์ในระบบดิจิตอล และเรื่องการแจกคู่มือแลก set top box อีกทั้งในการขอข้อมูลในการที่จะใช้ในการ

สนับสนุนเรื่องข้อมูลเพื่อการที่ กสทช. จะได้ใช้ข้อมูลประกอบในการวางโครงข่ายให้ครอบคลุมครัวเรือนทั่วประเทศให้ได้ถึง 95%

4.1.3.4 การได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากกลุ่มผลประโยชน์

ด้านการได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากกลุ่มผลประโยชน์ ผลการวิจัยพบว่าในส่วนของผู้ประกอบการด้านธุรกิจอุตสาหกรรมโทรทัศน์นั้น ได้ให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ ด้วยผู้ประกอบการธุรกิจโทรทัศน์เล็งเห็นในผลประโยชน์ที่ตนมุ่งหวัง เกิดความตื่นตัวอย่างมากในภาคอุตสาหกรรมดิจิทัลที่วิวัฒนาการใหม่ที่จะเกิดขึ้น ผู้ประกอบการบางส่วนที่แต่เดิมเป็นแค่ผู้ผลิตรายการเล็กๆที่ไปเช่าช่องเช่าเวลาของช่องโทรทัศน์ 3 5 7 9 ซึ่งกลุ่มเหล่านี้ก็เห็นว่านี่คือโอกาสมีช่องทีวีที่เป็นของตัวเอง มองเห็นประโยชน์

4.1.3.5 การได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากนักวิชาการ

ด้านการได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากนักวิชาการ ผลการวิจัยพบว่านักวิชาการส่วนใหญ่จะให้การสนับสนุนในข้อเสนอแนะให้กับ กสทช. การสรุปกระบวนการทำงานของ กสทช. ผ่านเวทีเสวนาในวาระต่างๆที่เกิดขึ้น

บทสัมภาษณ์เกี่ยวกับปัจจัยด้านการได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

บทสัมภาษณ์ คุณอรศรี ศรีรัฐษา Officer of the National Broadcasting and telecommunication commission (NTBC), Thailand

“มีกระบวนการรับฟัง โดยอย่างแรกเลย พรบ. ของเรานั้นกำหนดไว้เลยว่าจะต้องเอา stake holder มาฟัง โดยมีขั้นตอนแบบนี้ เริ่มต้นเลยก่อนที่จะทำทั้งหมดทั้งปวงเลย เราต้องมีแผนแม่บทก่อน ว่าเราจะทำอะไรบ้าง ซึ่งอันนี้กำหนดไว้ในมาตรา 27ของแผนแม่บท ที่นี้พอคลอดแผนแม่บทออกมาแล้ว ก็ต้องดำเนินงานตามขั้นตอนดำเนินงาน คือจากที่กรรมการของ กสทช. แบ่งออกเป็น2ฝั่ง คือ กทค. ดูแลกิจการด้านโทรคม กับ กสท. ดูแลกิจการด้าน board casting โดยในกรณีของ board casting นั้น บอร์ดใหญ่ คือ11คน มอบอำนาจ แผนแม่บทกระจายเสียง ให้ทางนั้นไปเลยโดยไม่ต้องมาเสนอบอร์ดใหญ่ บอร์ดใหญ่แค่รับทราบ เป็นการมอบอำนาจไปเลย ซึ่งเค้าก็ได้มาตั้งคณะกรรมการยกร่าง เพื่อจะยกร่างแผนแม่บทอันแรกขึ้นมาก่อน แผนแม่บทนั้นก็ต้องถูกนำเสนอขึ้นบอร์ด กสท. ครั้งแรกเพื่อ approve และพอ approve แล้ว กฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่า เราจะต้องจัดทำ public hearing คือการรับฟังความเห็นสาธารณะ การรับฟังนั้น เราก็จะเชิญมาหมดทั้งนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง ผู้ประกอบการเพราะเค้าได้รับผลกระทบโดยตรง ภาคผู้บริโภคก็ต้องเข้ามาเพราะนี่คือผู้ใช้ คือเราเชิญเข้ามาหมด มารับฟังและให้ได้แสดงความคิดเห็นกัน พอให้ความเห็นเสร็จ คณะทำงานก็ต้องสรุปทุกอย่างมา ว่ามีความเห็นอะไรบ้าง แล้วมีอะไรที่ควรแก้ แก้เพราะอะไร มีอะไรที่ไม่จำเป็นต้องแก้หรือเรามองเห็นว่าเหตุใดจึงไม่ควรต้องแก้ และถ้าเราไม่แก้แล้วจะอธิบายเหตุผลที่

มีกับ public อย่างไรบ้าง แล้วก็เสนอ กสท. อีกที แล้ว กสท. จึงค่อย approve ออกมาเป็นแผนแม่บทอีกรอบหนึ่ง ขั้นตอนเหล่านี้ก็คือกระบวนการทั้งหมดซึ่งเรามีการปรึกษาอย่างต่อเนื่อง จริงๆ แล้วการปรึกษากับเอกชนนั้น ทาง กสทช. เองไม่ได้ทำเพียงแค่กระบวนการ public hearing เท่านั้น ในคณะทำงานหรือว่าในคณะต่างๆ ได้มีการหาข้อมูล การเชิญมาหารือ หรือว่าภาคเอกชนที่มีความกระตือรือร้นในการเข้ามาคุย ซึ่งทางสำนักงานหรือกรรมการนั้นก็ยินดียิ่งอยู่แล้วที่จะรับฟังความเห็นของทุกฝ่าย เพราะเรื่องนี้ ทาง กสทช. คำนึงและตระหนักว่าเป็นเรื่องที่กระทบกับคนหมู่มาก กระทบกับ public โดยตรงจึงจำเป็นต้องทำให้ดีที่สุด ต้องรับฟังความเห็นจากหลายๆ กลุ่มให้มากที่สุดเพื่อให้สิ่งที่ได้ทำไปนั้นดีที่สุดสำหรับทุกๆ ฝ่าย”

บทสัมภาษณ์ คุณนทชาติ จินตกานนท์ ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายและแผน รักษาการผู้อำนวยการสำนักต่างประเทศ

“Sentiment ตอนนั้น คนส่วนใหญ่ค่อนข้างสนับสนุน เพราะว่าผู้ประกอบการธุรกิจทีวีเองต้องการได้ช่องเพิ่ม บรรยากาศในตอนนั้นทุกคนตื่นตัวกันมากกับภาคอุตสาหกรรมดิจิทัลทีวี ทุกคนมองเห็นโอกาส คนที่ทำทีวีอยู่แล้วก็มองเห็นว่าจะต้องมีดิจิทัลทีวีเป็นของตัวเอง ซึ่งเราก็ไม่รู้ว่าบางรายอาจจะมีสัมปทานอยู่ ความต้องการที่ผู้ประกอบการธุรกิจทีวีอยากได้เป็นของตัวเองจริงๆ ี่เปล่า แต่ในขณะเดียวกันผู้ประกอบการธุรกิจทีวีก็มองว่านี่เป็นโอกาสที่จะผลิต content ได้เต็มที่ มีธุรกิจทีวีหลายๆ ช่องก็สามารถรับโฆษณาได้ และก็จะมีผู้ประกอบการบางส่วนที่แต่เดิมเป็นแค่ผู้ผลิตรายการเล็กๆ ที่ไปเช่าเวลาของช่อง 3 5 7 9 อยู่ กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจทีวีเหล่านี้เห็นว่าตัวเองควรจะมีช่องทีวีที่เป็นของตัวเองซักที มองเห็นประโยชน์ในแง่ธุรกิจที่กำลังจะเกิดขึ้น กลุ่มคนเหล่านี้ก็สนับสนุน แม้กระทั่งคนที่ไม่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมทีวีเลย หลายคนก็มองเห็นว่านี่คือโอกาสที่ดี เช่น หนังสือพิมพ์ เขาก็เห็นว่าเค้าควรทำแบบครบวงจร มีทีวีช่องข่าวเป็นของตัวเอง magazine ก็มาทำ ภาพรวม Sentiment ตอนนั้น ภาพรวมค่อนข้างจะให้การสนับสนุนและตื่นตัวกับการจัดสรรคลื่นและการเปลี่ยนผ่านสู่ทีวีดิจิทัล เหล่านี้คือ Sentiment ในภาพรวม แต่เมื่อลงรายละเอียดก็คงจะเป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายคำนึงถึงวิธีการและดูเรื่องของกระบวนการจัดสรรว่ามีความบริสุทธิ์ยุติธรรมหรือไม่ และทุกคนก็รอคอยว่าโอกาสของเค้าเป็นอย่างไร ในการแข่งขัน ภาพรวมคือการสนับสนุน กระแสดี ความตื่นตัวค่อนข้างจะเยอะ ”

บทสัมภาษณ์ คุณธราเทพ เทวกุล ณ อยุธยา ผู้อำนวยการส่วนงานนโยบายและแผนงานกรรมการกิจการโทรคมนาคม

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 28 ได้บัญญัติให้ กสทช. จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนทั่วไปเพื่อนำความคิดเห็นที่ได้รับมาประกอบการพิจารณาก่อนที่ กสทช. จะดำเนินการใดๆ ที่จะมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการ

หรือประชาชน ทั้งนี้ หาก กสทช. ได้รับความสนับสนุนจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลดังกล่าวก็จะช่วยส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดปัญหาข้อโต้แย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้น ในทางกลับกัน หาก กสทช. ถูกต่อต้านหรือไม่ได้รับการสนับสนุนจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลดังกล่าวก็จะทำให้การนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ทีวีดิจิตอลไปปฏิบัติได้โดยยาก

ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่มีผู้ประกอบการไม่เห็นด้วยกับ กสทช. หรือ กสท. ในการออกประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป หรือที่เรียกว่า “กฎ must carry” ซึ่งเป็นประกาศที่ออกมาเพื่อป้องกันจอคำ โดยกำหนดให้รายการในช่องฟรีทีวีต้องสามารถดูได้ผ่านทุกช่องทาง ไม่ว่าจะเป็นภาคพื้นดินหรือระบบผ่านดาวเทียมหรือเคเบิลทีวี ไม่ว่าจะมีความสามารถหรือไม่ ก็ตาม ซึ่งในปัจจุบันมีฟรีทีวีที่อยู่ในรายการ must carry แค่ 6 ช่อง 3, 5, 7, 9, 11, และ ไทยพีบีเอส แต่ในอนาคตรายการ must carry จะเพิ่มขึ้นเป็น 12-36 ช่อง คือ ทีวีดิจิตอลบริการสาธารณะ 12 ช่อง และทีวีดิจิตอลประเภทธุรกิจ 24 ช่อง สำหรับบริการทีวีแบบบอกรับสมาชิก เช่น เคเบิลทีวี, ไอพีทีวี, True, CTH ต้องมีทีวีดิจิตอลบริการสาธารณะครบทุกช่อง แต่จะสามารถเลือกได้ว่าจะนำทีวีดิจิตอลช่องธุรกิจบางหมวดหมู่ไปให้สมาชิกได้ ตลอดจนประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์รายการโทรทัศน์สำคัญที่ให้เผยแพร่ได้เฉพาะในบริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป พ.ศ. 2555 หรือที่เรียกว่า “กฎ must have” ซึ่งกำหนดรายการทีวีที่สำคัญให้ออกอากาศได้เฉพาะฟรีทีวีเท่านั้น ซึ่งบริการทีวีระบบบอกรับสมาชิก เช่น ทูรู, CTH, หรือเคเบิลทีวีอื่นๆ ก็จะสามารถดูผ่านทางช่องฟรีทีวีเช่นกัน อันได้แก่ (1) การแข่งขันกีฬาระหว่างประเทศในกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือกีฬาซีเกมส์ (South-East Asian Games, SEA Games) (2) การแข่งขันกีฬาสำหรับนักกีฬาคนพิการอาเซียนพาราเกมส์ (ASEAN Para Games) (3) การแข่งขันกีฬาระหว่างประเทศในทวีปเอเชีย หรือเอเชียนเกมส์ (Asian Games) (4) การแข่งขันกีฬาสำหรับนักกีฬาคนพิการเอเชียนพาราเกมส์ (Asian Para Games) (5) การแข่งขันกีฬาโอลิมปิก (Olympic Games) (6) การแข่งขันกีฬาสำหรับคนพิการหลายประเภทจากทั่วโลก หรือกีฬาพาราลิมปิก (Paralympic Games) และ (7) การแข่งขันฟุตบอลโลกรอบสุดท้าย (FIFA World Cup Final) เป็นต้น ซึ่งในเรื่องนี้เอง เมื่อเกิดกรณีการต่อต้านจากผู้ประกอบการที่มีส่วนได้เสียหรือกลุ่มผลประโยชน์ จึงทำให้การดำเนินงานของ กสทช. ประสบปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อต้องเป็นคดีฟ้องร้องกันอยู่ที่ศาลในขณะนี้เป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้ การชี้แจงทำความเข้าใจหรือการประสานผลประโยชน์ ตลอดจนการได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติจากกลุ่มบุคคลทั้ง 3 ด้าน ได้แก่ ผู้ประกอบการ รัฐ และประชาชน จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานของ กสทช. ซึ่งเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ

บทสัมภาษณ์ ด.ร. พนมพัฒน์ สมิตานนท์ อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

“การทำงานของกสทช. เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลหลายกลุ่ม เกี่ยวข้องกับการที่องค์กรนี้จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่จะเปลี่ยนผ่านจากระบบสัมปทานไปสู่ระบบใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ เกี่ยวข้องกับการจัดสรรคลื่นความถี่โดยการประมูลคลื่นความถี่ ซึ่งก่อนหน้านี้ยังไม่เคยจัดมาก่อนในประเทศไทย โดยเคยมีความพยายามจะจัดประมูลคลื่น 3จี ก่อนที่ กสทช. ชุดนี้จะเข้ามาแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ ฯลฯ แน่นอน การดำเนินการของคณะกรรมการ กสทช. ต้องมีส่วนที่กระทบต่อความเชื่อและผลประโยชน์ของกลุ่มคนบางกลุ่ม รวมทั้งมีคนหลายกลุ่มที่อยากจะเข้ามาเป็นบอร์ด กสทช. เสียเอง และอาจมีบางกลุ่มที่มีความคิดเห็นแตกต่างจาก กสทช. โดยพยายามผลักดันแนวคิดของตนที่เห็นว่าถูกต้องเพื่อให้ กสทช. นำไปปฏิบัติ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ จึงต้องการล้ม กสทช. ทั้งชุดเพื่อให้มีการตั้ง กสทช.ชุดใหม่เข้ามา ”

บทสัมภาษณ์ คุณวัชร วัชรพล ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร “ไทยรัฐทีวี”

“ผมยังไม่กังวลใจเท่าไรกับกระบวนการ คงต้องใช้เวลา กสทช.อีกระยะ รอหลังปีใหม่ไปก่อนค่อยว่ากัน การได้เริ่มต้นถือเป็นเรื่องดี จากนั้นไปเชื่อว่าสถานการณ์จะดีขึ้นเรื่อยๆ และมั่นใจว่าทีวีดิจิตอล 24 ช่อง จะเดินหน้าต่อไปได้ โดยเฉพาะช่องไทยรัฐทีวี มีความมั่นใจมากเป็นพิเศษ ในช่วงแรกเรายังคงคาดหวังอะไรได้ไม่มากนัก เรตติ้งก็ยังไม่มีความเคลื่อนไหวที่เป็นนัยสำคัญ ถ้าอยากให้เกิดความตื่นตัวมากกว่านี้ ผมคิดว่า กสทช.ต้องจัดทำการประชาสัมพันธ์ให้เป็นระบบ เน้นสร้าง ความเข้าใจให้มากขึ้น เพราะประชาชนยังสับสนอยู่มาก นี่ยังไม่ได้พูดถึงเรื่องทางเทคนิคว่าติดตั้งกล่องอย่างไร ติดเสาอากาศอย่างไร ปรับมุมอย่างไรเพื่อให้รับภาพได้ เอาแค่ทีวีดิจิตอลคืออะไร ทำไมต้องไปแลก ต่างจากกล่องดาวเทียมอย่างไร คนยังไม่เข้าใจเลย เบื้องต้นจึงต้องทำให้คนสนใจและเห็นประโยชน์ในการรับชมช่องดิจิตอลผ่านกล่องดิจิตอลก่อน ต้องชี้ให้เห็นว่าคุณภาพของภาพดีกว่าการรับชมผ่านกล่องดาวเทียมอย่างไร เพราะปัจจุบันคนไทยกว่า 70-80% รับชมช่องดิจิตอลผ่านกล่องดาวเทียมได้อยู่แล้ว จึงต้องทำให้เขาเห็นว่าการเข้าถึงภาพในระดับเอชดี (ความคมชัดสูง) ผ่านกล่องทีวีดิจิตอลสุดยอขนาดไหน ซึ่งการรับชมผ่านดาวเทียมทำไม่ได้ เชื่อว่าเมื่อผู้ชมเข้าถึงแล้ว จะต้องดีใจและยังเป็นการรับชมฟรี ไม่มีค่าใช้จ่ายด้วย

ผมยังอยากเรียกร้องให้ กสทช.กำกับดูแลการแลกคู่มือให้เกิดปัญหาทุจริตให้น้อยที่สุด เพราะมีข่าวรั่วไหลออกมาประปราย แต่หลักสำคัญที่สุดคือการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ประชาชน แล้วทุกอย่างน่าจะดีขึ้น เมื่อประชาชนรับรู้ข้อมูล มีความตื่นตัว ปัญหาทุจริตน่าจะน้อยลง นอกจากความไม่เข้าใจแล้ว ผมว่าราคาคู่มือก็อาจมีส่วนทำให้คนไม่ค่อยสนใจแลกกล่อง เพราะหากต้องการกล่องคุณภาพดีหน่อย รวมเสาอากาศ ก็ต้องเพิ่มเงิน ซึ่งน่าจะส่งผลให้คนส่วนใหญ่ยังลังเล ไม่มีแรงจูงใจมากพอ เท่าที่เห็นตามท้องตลาดกล่องที่มีมูลค่า 690 บาท รวมเสาอากาศ ดูแล้วก็อึดอัด กล่องคุณภาพดีย่อมต้องมีราคาสูงกว่า 690 บาทแน่ ส่วนกรณีที่สุดท้าย ช่อง 3 ยอมนำรายการช่องอนาล็อกเดิมมาออกอากาศบนช่องดิจิตอลนั้น ถือเป็นผลดีต่ออุตสาหกรรมแน่นอน แต่จะมีผลให้คน

นำคูปองมาแลกมากขึ้นหรือไม่ ผมไม่ทราบ แต่ที่แน่ๆคือ เป็นการตัดปัญหาที่อาจเกิดขึ้น ลดเงื่อนไขที่คนจะไม่นำคูปองมาแลกกล่อง เพราะไม่มีช่อง 3 ให้ดู”

บทสัมภาษณ์ คุณสุรินทร์ กฤตยาพงศ์พันธุ์ รองกรรมการผู้จัดการ ไทยทีวีสีช่อง 3

“น่าเสียดายที่การเดินหน้าทีวีดิจิทัลของไทยเป็นการเริ่มต้นแบบผิดขั้นตอน คือแทนที่จะสร้างบ้านก่อน นั่นคือสร้างโครงข่ายในการส่งสัญญาณภาพให้ครอบคลุมระดับหนึ่งก่อน กลับจัดให้มีการเปิดประมูลก่อนหรือซื้อเฟอร์นิเจอร์ไว้ก่อน ทั้งที่ยังไม่มีบ้าน ผู้ประกอบการใช้เงินทุ่มแข่งขันประมูลเป็นจำนวนมาก แต่พอเริ่มธุรกิจ โครงข่ายยังไม่พร้อม ประชาชนยังรับชมไม่ได้ ประกอบกับคนส่วนใหญ่ติดตั้งดาวเทียม จะให้เขาเปลี่ยนเป็นกล่องดิจิทัลแล้วรับชมไม่ได้ ใครจะเปลี่ยน นอกจากนั้น ผมยังขอชี้ให้เห็นอีกปัญหา นั่นคือลักษณะการใช้ชีวิตของคนกรุงเทพฯ ปัจจุบันมีเป็นจำนวนมากที่อยู่อาคารชุด คอนโด อพาร์ทเมนต์ ซึ่งเจ้าของอาคารพวกนี้มักติดตั้งระบบรับชมโทรทัศน์ให้ลูกบ้านอยู่แล้ว ส่วนใหญ่เป็นดาวเทียม การแจกกล่องดิจิทัลให้กับผู้อยู่อาศัยประเภทนี้อาจสูญเปล่า เพราะแต่ละห้องต้องติดตั้งเสาอากาศ ซึ่งต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าของอาคาร ถึงตรงนี้ ก็คงชัดเจนว่าการที่ช่อง 3 อนาคตยกยกรายการมาออกอากาศช่องดิจิทัลนั้น ไม่มีผลมากนักต่อการแลกคูปอง การที่ประชาชนจะนำคูปองมาแลกกล่องต้องอาศัยปัจจัยสำคัญอื่นๆมากกว่า ซึ่งหลายคนอาจลืมคิด ไม่ว่าจะเป็นความพร้อมของโครงข่าย การประชาสัมพันธ์ที่เข้าถึง อย่างไรก็ตาม เชื่อว่าปีหน้าทุกอย่างจะเข้ารูปเข้ารอยขึ้น โดยเชื่อว่าผู้ชมช่องดิจิทัลน่าจะขยับขึ้นแตะ 40-50% ได้ จากปัจจุบันอยู่ที่ประมาณ 15% ของผู้ชมทั้งหมด”

ผลการวิจัยข้างต้น สามารถสรุปผลการวิจัยตามกรอบแนวคิดการวิจัย ได้ดังนี้

ตารางที่ 4.4 สรุปผลการวิจัยปัจจัยด้านการได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ผู้ตอบการสัมภาษณ์	ปัจจัยด้านการได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ						ผลของปัจจัยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
	สื่อมวลชน	กลุ่มการเมือง	หน่วยงานของรัฐ	กลุ่มนักวิชาการ	กลุ่มอุตสาหกรรมโทรทัศน์	บุคคลสำคัญ	
คุณนทชาติ จินตกานนท์	มี	มี	มี	มี	มี	-	สำเร็จ
คุณอรศรี ศรีรัฐชา	มี	มี	มี	มี	มี	-	สำเร็จ
คุณนนทรี เหมทานนท์	มี	มี	มี	มี	มี	-	สำเร็จ
คุณธราเทพ เทวกุล ณ อยุธยา	มี	มี	มี	มี	มี	-	สำเร็จ
ด.ร.พนมพัฒน์ สมิตานนท์	มี	มี	มี	มี	มี	-	สำเร็จ
คุณวัชร วัชรพล	-	-	-	มี	มี	-	สำเร็จ
คุณสุรินทร์ กฤตยาพงศ์พันธุ์	-	-	-	มี	มี	-	สำเร็จ

สรุปผลการวิจัยปัจจัยด้านการได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาวิจัย“การศึกษาการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วิดิจิตอลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)” นั้น ปัจจัยด้านการได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สรุปได้ว่าด้านการได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วิดิจิตอลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) จะครอบคลุมถึงการได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากสื่อมวลชนในเรื่องความร่วมมือในการสร้างการรับรู้ในเรื่องของนโยบายการเปลี่ยนผ่านจากยุคทีวีอนาล็อกสู่ยุคทีวีดิจิตอลให้แก่ประชาชน โดยหลักๆจะเป็นหน่วยงานหลักของคลื่นวิทยุกว่า 500 สถานีที่อยู่ภายใต้การดูแลของ อสมท. กองทัพบก และกรมประชาสัมพันธ์ ในส่วนของสถานีเอกชนนั้น จะได้รับการสนับสนุนในระดับต่ำ ด้วยทางช่องสถานีจะให้ความสำคัญกับเวลาที่ทางช่องสามารถนำไปหาทำรายได้มากกว่านำมาประชาสัมพันธ์ให้ในนโยบายการเปลี่ยนผ่านทีวีดิจิตอล ดังเช่นสื่อโทรทัศน์ที่สื่อมวลชนด้านโทรทัศน์ที่ให้การสนับสนุน แต่เป็นการสนับสนุนในระดับต่ำ ด้วยคำนึงถึงผลประโยชน์ขอช่วงเวลาที่ได้ใช้ประชาสัมพันธ์ไปเป็นสำคัญ

ในส่วนของภาคหนังสือพิมพ์เอง ก็ได้ให้การสนับสนุนในการทำข่าวและประชาสัมพันธ์นโยบายผ่านคอลัมน์ในตามแต่ละฉบับ โดยทุกๆสำนักพิมพ์ต่างให้ความร่วมมือในการทำข่าว

สนับสนุนและประชาสัมพันธ์ เพียงแต่ในเรื่องค่าใช้จ่ายพื้นที่ประชาสัมพันธ์ ทาง กสทช. ต้องช่วยสนับสนุนต่อสำนักพิมพ์ตาม rate ราคาที่กำหนด

สำหรับสื่อมวลชนที่ได้ให้การสนับสนุนเป็นอย่างดีคือ สื่อมวลชนภายใต้โครงการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อ online ดังเช่นโครงการ DTV4 ALL DTV ที่ได้รับการตอบรับจากประชาชนเป็นอย่างดี นักการเมืองจะมอง คสช. ด้วย กสทช. มีหน้าที่ต้องรายงานประจำปีต่อ สภา(สนช.) กลไกของนโยบายที่ต้องร้องขอของประมาณเพื่อให้ได้รับการอนุมัติ จาก คสช. เช่น (การเปลี่ยนผ่านจากการส่งสัญญาณโทรทัศน์ระบบอนาลอกเป็นการส่งสัญญาณโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล จำเป็นต้องมีคู่มือ และมีเงื่อนไขการแลกคู่มือ ซึ่งในเรื่องนี้ต้องของอนุมัติต่อ คสช.)

ด้วยปัจจัยด้านการได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติการจัดสรรคลื่นความถี่ที่ทีวีดิจิทัลไปปฏิบัติ โดยหน่วยงานของรัฐด้านการได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากหัวหน้าหน่วยงานอื่นๆ ผลการวิจัยพบว่ามีหน่วยงานของรัฐที่ได้ให้การสนับสนุนด้วยต้องมีการปฏิสัมพันธ์กันด้วยทางนโยบายดังเช่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ที่ต้องมีความร่วมมือในเรื่องทีวีดิจิทัลในเรื่องฐานข้อมูลครัวเรือนและทะเบียนราษฎร์และการขอความอนุเคราะห์ในด้าน การประชาสัมพันธ์นโยบายการเปลี่ยนผ่านจากการส่งสัญญาณโทรทัศน์ระบบอนาลอกเป็นการส่งสัญญาณโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล และเรื่องการแจกคู่มือแลก set top box อีกทั้งในการขอข้อมูลในการที่จะใช้ในการสนับสนุนเรื่องข้อมูลเพื่อการที่ กสทช. จะได้ใช้ข้อมูลประกอบในการวางโครงข่ายให้ครอบคลุมครัวเรือนทั่วประเทศให้ได้ถึง 95%

กลุ่มผลประโยชน์ด้านการได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากกลุ่มผลประโยชน์ ผลการวิจัยพบว่าในส่วนของผู้ประกอบการด้านธุรกิจอุตสาหกรรมโทรทัศน์นั้น ได้ให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ ด้วยผู้ประกอบการธุรกิจโทรทัศน์เล็งเห็นในผลประโยชน์ที่ตนมุ่งหวัง เกิดความตื่นตัวอย่างมากในภาคอุตสาหกรรมดิจิทัลทีวีกับโอกาสใหม่ที่จะเกิดขึ้น ผู้ประกอบการบางส่วนที่แต่เดิมเป็นแค่ผู้ผลิตรายการเล็กๆที่ไปเช่าช่องเช่าเวลาของช่องโทรทัศน์ 3 5 7 9 ซึ่งกลุ่มเหล่านี้ก็เห็นถึงคือโอกาสมีช่องทีวีที่เป็นของตัวเอง มองเห็นประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น

ด้านการได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากนักวิชาการ ผลการวิจัยพบว่านักวิชาการส่วนใหญ่จะให้การสนับสนุนในข้อเสนอแนะให้กับ กสทช. การสรุปกระบวนการทำงานของ กสทช. ผ่านเวทีเสวนาในวาระต่างๆที่เกิดขึ้นมาตลอดระยะเวลาของการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ทีวีดิจิทัลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)

4.2 อภิปรายผล

ในการศึกษาวิจัย “การศึกษาการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วัดจิจิตอลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)” จากผลการศึกษาข้างต้น สามารถสรุปผลการวิจัยตามกรอบแนวคิดการวิจัย ได้ดังนี้

ตารางที่ 4.5 สามารถสรุปผลการวิจัยตามกรอบแนวคิดการวิจัย

ปัจจัย	ผลของปัจจัยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	สำเร็จ
ความสามารถในการต่อรองการ ▪ บุคลิภาพ ▪ ความรู้ความสามารถ ▪ สถานะ อำนาจ และทรัพยากรของหน่วยงาน	สำเร็จ สำเร็จ สำเร็จ
การได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จาก ▪ สื่อมวลชน ▪ นักการเมือง ▪ หน่วยงานรัฐ ▪ กลุ่มนักวิชาการ ▪ กลุ่มผลประโยชน์	สำเร็จ สำเร็จ สำเร็จ สำเร็จ สำเร็จ

โดยในการศึกษาวิจัย “การศึกษาการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วัดจิจิตอลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)” จากทั้ง 3 ปัจจัย พบว่าจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติผลการวิจัย พบว่าการเกิดขึ้นของ กสทช.หลังพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ทำให้เกิดความชัดเจนเป็นอย่างมากในเรื่องของหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วัดจิจิตอล

โดยด้วยโครงสร้างสำนักงาน กสทช. ที่ถูกกำหนดหน้าที่ภารกิจมาให้จัดสรรคลื่นความถี่ที่วัดจิจิตอล โดยมีประธาน กสทช. และคณะกรรมการผู้ กสทช. ได้เป็นผู้กำหนดและวางแผนแม่บท

ด้วยตนเองโดยในด้านการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วีดิจิตอลจะอยู่ในยุทธศาสตร์ที่ 6 ซึ่งจะเป็นยุทธศาสตร์ที่ว่าด้วยการเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประกอบด้วย 3 สายงาน 24 สำนักอันได้แก่

สำนักยุทธศาสตร์และการงบประมาณ (ยย.)

สำนักทรัพยากรบุคคล (ব্য.)

สำนักอำนวยการสายงานบริหารคลื่นความถี่และภูมิภาค (อก.)

สำนักบริหารข้อมูลกลาง (บก.)

สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ (ทก.)

สำนักงาน กสทช.ภาค 1 (ภก.)

สำนักงาน กสทช.ภาค 2 (ภก.2)

สำนักงาน กสทช.ภาค 3 (ภก.3)

สำนักงาน กสทช.ภาค 4 (ภก.4)

สำนักอำนวยการสายงานกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (อส.)

สำนักนโยบายและวิชาการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (วส.)

สำนักค่าธรรมเนียมและอัตราค่าบริการในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (นส.)

สำนักวิศวกรรมและเทคโนโลยีกระจายเสียงและโทรทัศน์ (ทส.)

สำนักรับรองมาตรฐานวิศวกรรมในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (รส.)

สำนักกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล (จส.)

สำนักคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (บส.)

สำนักกรรมการกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์และการประชุม (กส.)

สำนักการอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ (ปส.2)

สำนักการอนุญาตประกอบกิจการโครงข่ายสิ่งอำนวยความสะดวก และเครื่องวิทยุคมนาคม (ปส.3)

สำนักกฎหมายกระจายเสียงและโทรทัศน์ (มส.)

สำนักกำกับการใช้คลื่นความถี่ในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (คส.)

สำนักส่งเสริมการแข่งขันและกำกับดูแลกันเอง (สส.)

สำนักพัฒนาองค์กรวิชาชีพและส่งเสริมการบริการอย่างทั่วถึง (ขส.)

สำนักกำกับผังและเนื้อหารายการ และพัฒนาผู้ประกาศในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (ผส.)

จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วีดิจิตอลไปปฏิบัติ มีผลอย่างมากต่อความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น มีได้มีมากจนเกินไป อีกทั้ง

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังปฏิบัติงานนโยบายภายใต้คณะกรรมการ กสท. ซึ่งเป็นผู้กำหนดแผนงานการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วิดิจิตอลด้วยตนเอง ทำให้โอกาสที่นโยบายจะประสบความสำเร็จภายใต้เป้าหมายและช่วยระยะเวลาที่กำหนดโดยใช้หลักความน่าจะเป็น (probability) มาประยุกต์ใช้โดยให้โอกาสที่เรื่องหนึ่ง ๆ จะตกลงกันได้มีสูง ทำให้โอกาสที่นโยบายภาพรวมจะประสบความสำเร็จได้รับความเห็นชอบจากผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมีความน่าจะเป็นที่น่าจะมีเปอร์เซ็นต์ที่สูง ส่งผลให้ปัจจัยจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วิดิจิตอลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ประสบความสำเร็จ

สำหรับปัจจัยด้านความสามารถในการต่อรอง ตามกรอบแนวคิดการวิจัย “การศึกษาการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วิดิจิตอลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)” จะครอบคลุมถึงเรื่องบุคลิกภาพ, ความรู้ความสามารถ, สถานะ อำนาจ และทรัพยากรของหน่วยงานสรุปผลการวิจัยได้คือ กสทช. มีความสามารถในการต่อรองโดยแสดงให้เห็นผ่านหน้าที่ความรับผิดชอบหลักๆ 6 หน้าที่คือ

หน้าที่ในการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ประกอบไปด้วยแผนความถี่วิทยุและคุณลักษณะทางเทคนิคของสถานีหลัก 39 สถานี และสถานีเสริม 132 สถานี โดยคาดว่าจะสามารถให้บริการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิตอลครอบคลุมร้อยละ 95 ของครัวเรือนทั่วประเทศ

หน้าที่ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ซึ่ง กสทช. ยังคงทำหน้าที่ในการกำกับดูแลอย่างต่อเนื่องในด้านต่างๆ เพื่อให้การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้บริโภค อาทิ การออกหลักเกณฑ์เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาด ลด หรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ หรือขัดขวางเสรีภาพในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน การพัฒนาหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการกำกับดูแลอัตราค่าบริการในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ให้มีมาตรฐาน เหมาะสม โปร่งใส เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการ ตลอดจนการกำกับดูแลเพื่อป้องกันปัญหาการรบกวนการใช้คลื่นความถี่ในวิทยุการบินและกิจการเคลื่อนที่ทางการบินในเส้นทางบินพาณิชย์ รวมถึงการกำกับดูแลการโฆษณาบริการหรือสินค้าของผู้ให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกและผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก

หน้าที่การคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ โดยที่ กสทช. ได้พัฒนาหลักเกณฑ์การคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ต่างๆ เพื่อเป็นการกำกับดูแลมิให้ผู้บริโภคถูกเอาเปรียบ อาทิ กรณีการออกอากาศรายการโดยมีการโฆษณาบริการ

หรือสินค้าเกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือบ่อยครั้ง ที่เป็นผลให้ผู้บริโภคได้รับรายการอย่างไม่ต่อเนื่อง การให้ผู้ประกอบการกิจการโทรทัศน์มีหน้าที่ควบคุมไม่ให้มีการออกอากาศรายการหรือการโฆษณา โดยใช้วิธีการเพิ่มเสียงดัง เพื่อดึงดูดความสนใจของผู้บริโภคโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ตลอดจนยังได้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาร้องเรียนจากผู้บริโภคอย่างต่อเนื่อง รวมถึงจัดกิจกรรมเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคและส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มเครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภคที่เข้มแข็งอีกด้วย

หน้าที่ในการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพในการสื่อสาร ซึ่งมีสาระสำคัญหลักคือให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ เพื่อให้บริการโครงข่ายสำหรับโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก ต้องเผยแพร่บริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป (บริการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล) ทั้งประเภทบริการสาธารณะและประเภทกิจการทางธุรกิจในลำดับบริการที่ 1 - 36 ตามลำดับหมายเลขช่องเท่านั้น

หน้าที่การพัฒนาคุณภาพการประกอบกิจการ ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ โดยดำเนินการผ่านการออกบัตรผู้ประกาศในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ตลอดจนดำเนินการส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาตผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อสารมวลชน โดยส่งเสริมให้มีความรู้ความเข้าใจถึงประโยชน์วิธีการ และแนวทางการรวมกลุ่ม เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ประสบการณ์ ตลอดจนการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ รวมถึงเป็นการสร้างเครือข่ายการรวมกลุ่มให้เป็นองค์กรในรูปแบบต่างๆ และนำไปสู่การกำกับดูแลกันเองต่อไป

อำนาจหน้าที่การเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล ที่ กสทช. ได้มีการดำเนินการเพื่อกำกับดูแลการให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลอย่างต่อเนื่องผ่านการติดตามผลการติดตั้งสถานีวิทยุคมนาคมเพื่อให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล การตรวจวัดสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล การกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล ตลอดจนการจัดทำหลักการและข้อเสนอแนะทางเทคนิคเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์จากการใช้โครงสร้างพื้นฐาน และสิ่งอำนวยความสะดวกร่วมกันของแต่ละโครงข่าย และยังสามารถดำเนินการแจกคู่มือเพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลอย่างต่อเนื่อง โดย ณ สิ้นปี 2558 ได้มีการแจกคู่มือไปแล้วเป็นจำนวนทั้งสิ้น 13,571,296 ใบ

นอกจากนี้ กสทช. ยังได้พิจารณาการยุติการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบอนาล็อกตามกรอบเวลาการยุติของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนในปี 2558 - 2563 ตลอดจนความพร้อมของประชาชนและผู้ประกอบการ โดยได้เห็นชอบแผนการยุติการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบอนาล็อกของสถานีโทรทัศน์กองทัพบก (ช่อง 5) สถานีโทรทัศน์โมเดิร์นไนน์ (ช่อง 9)

สถานีวิทยุโทรทัศนแห่งประเทศไทย (ช่อง ๑๑) และสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส และได้มีการดำเนินการจัดกิจกรรมเพื่อสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนเกี่ยวกับแผนการยุติการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบอนาล็อกอีกด้วย

ด้วยหน้าที่เหล่านี้ที่ กสทช.ได้รับมอบหมายและดำเนินการปฏิบัติได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม ส่งผลให้ ปัจจัยด้านความสามารถในการต่อรอง ตามกรอบแนวคิดการวิจัย “การศึกษาการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ทีวีดิจิตอลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)” ซึ่งครอบคลุมถึงเรื่องบุคลากรภาพ, ความรู้ความสามารถ, สถานะ อำนาจ และทรัพยากรของหน่วยงาน ประสบความสำเร็จ

ส่วนปัจจัยสุดท้ายด้านการได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ทีวีดิจิตอลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) จะครอบคลุมถึงการได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากสื่อมวลชนในเรื่องความร่วมมือในการสร้างการรับรู้ในเรื่องของนโยบายการเปลี่ยนผ่านจากยุคทีวีอนาล็อกสู่ยุคทีวีดิจิตอลให้แก่ประชาชน โดยหลักๆจะเป็นหน่วยงานหลักของคลื่นวิทยุกว่า 500 สถานีที่อยู่ภายใต้การดูแลของ อ.ส.ม.ท. กองทัพบก และกรมประชาสัมพันธ์ ในส่วนของสถานีเอกชนนั้น จะได้รับการสนับสนุนในระดับต่ำ ด้วยทางช่องสถานีจะให้ความสำคัญกับเวลาที่ทางช่องสามารถนำไปหากำไรได้มากกว่านำมาประชาสัมพันธ์ให้ในนโยบายการเปลี่ยนผ่านทีวีดิจิตอล ดังเช่นสื่อโทรทัศน์ที่สื่อมวลชนด้านโทรทัศน์ที่ให้การสนับสนุน แต่เป็นการสนับสนุนในระดับต่ำ ด้วยคำนึงถึงผลประโยชน์ขอช่วงเวลาที่ได้ใช้ประชาสัมพันธ์ไปเป็นสำคัญ

ในส่วนของภาคหนังสือพิมพ์เอง ก็ได้ให้การสนับสนุนในการทำข่าวและประชาสัมพันธ์นโยบายผ่านคอลัมน์ในตามแต่ละฉบับ โดยทุกๆสำนักพิมพ์ต่างให้ความร่วมมือในการทำข่าวสนับสนุนและประชาสัมพันธ์ เพียงแต่ในเรื่องค่าใช้จ่ายพื้นที่ประชาสัมพันธ์ ทาง กสทช. ต้องช่วยสนับสนุนต่อสำนักพิมพ์ตาม rate ราคาที่กำหนด

บทที่ 5

บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง“การศึกษาการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ทีวีดิจิตอลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)” ไม่ว่าจะเป็นเรื่องในของปัจจัยด้านจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยด้านความสามารถในการต่อรอง และปัจจัยด้านการได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ทีวีดิจิตอลไปปฏิบัติ ผู้วิจัยสามารถนำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์ถึงปัญหาในการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ทีวีดิจิตอลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ได้โดยเมื่อวิเคราะห์ผ่านตัวแบบทางการเมือง (political model) แล้วสรุปได้คือ

1. ปัจจัยด้านจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ด้วยโครงสร้างสำนักงาน กสทช. ที่ถูกกำหนดหน้าที่ภารกิจมาให้อำนาจจัดสรรคลื่นความถี่ทีวีดิจิตอล โดยมีประธาน กสทช. และคณะกรรมการผู้ กสท. ได้เป็นผู้กำหนดและวางแผนแม่บทด้วยตนเองโดยในด้านการจัดสรรคลื่นความถี่ทีวีดิจิตอลจะอยู่ในยุทธศาสตร์ที่ 6 ซึ่งจะเป็นยุทธศาสตร์ที่ว่าด้วยการเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิตอล และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประกอบด้วย 3 สายงาน 24 สำนัก รวมความรับผิดชอบหน้าที่หลักๆ 5 ด้านอันประกอบไปด้วย 1. การคุมงบประมาณจัดสรร 2.ด้านการคลัง 3.ด้านวิศวะ 4.ด้านกฎหมาย 5.ด้านการประชาสัมพันธ์

โดยนับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติด้านการจัดสรรคลื่นความถี่ทีวีดิจิตอลภายในสำนักงาน กสทช. ซึ่งส่งผลต่อกระบวนการออกนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติและกำกับดูแล ซึ่งมีความสัมพันธ์กันดังนี้

สำนักงาน กสทช. เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนภารกิจของ กสทช. ทั้งหมด และเป็นฝ่ายเลขานุการให้แก่ กสทช. และคณะกรรมการ กสทช. ตลอดจนเป็นผู้นำแผนงานต่างๆ ของ กสทช. ไปบังคับใช้สู่ภาคปฏิบัติ ตลอดจนสื่อสารกับภาคประชาชน รวมทั้งแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน ในกรณีการดำเนินงานเกิดปัญหาขึ้น เป็นหน่วยงานที่มีความน่าเชื่อถือ ทันสมัย คล่องแคล่วว่องไว ก้าวทันเทคโนโลยี และมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี โดยดูได้จากจากกิจการทีวีดิจิตอลเป็นกิจการที่ต้องก้าวทันเทคโนโลยีตลอดเวลา นำมาซึ่งการออกกฎระเบียบซึ่งจำเป็นต้องมีประสิทธิภาพและก้าวทันโลก ดังนั้นเมื่อวิเคราะห์ด้านความรู้ความสามารถของสำนักงาน กสทช. แล้ว จะเห็นได้ว่า กสทช.เป็นหน่วยงานที่มีบุคลากรที่มีประสิทธิภาพที่หลากหลายและมีความพร้อมด้านเครื่องมืออุปกรณ์ในการทำงาน ประกอบไปด้วยบุคคลจากหลากหลายสาขาอาชีพ ทั้งด้านวิศวกรรมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์

นิติศาสตร์ การเงินการคลัง สื่อสารมวลชน ตลอดจนมีผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์ สิ่งต่างๆ เหล่านี้ ที่สนับสนุนให้สำนักงาน กสทช. ทำงานได้อย่างมีความเป็นมืออาชีพ ประกอบกับการที่ กสทช. นั้น เป็นองค์กรอิสระ จึงมีอำนาจในการตัดสินใจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด มีงบประมาณดำเนินงานเป็นของตัวเอง มีทรัพยากรต่างๆ ที่เพียงพอ บัณฑิตต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งที่รองรับการทำงาน ของ กสทช. ได้เป็นอย่างดี

สำนักงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติด้านการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วิดิจิตอลภายในสำนักงาน กสทช.

1. สำนักกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล (จส.) เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบภารกิจในด้านการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วิดิจิตอลโดยตรง โดยดำเนินการของหน่วยงานดังกล่าวจะมีการแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบในการเสนอแนะความคิดเห็นแผนปฏิบัติงานในรายละเอียดให้ กสทช. และคณะกรรมการ กสทช. พิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยเมื่อ กสทช. และคณะกรรมการ กสทช. พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติงานดังกล่าวแล้ว สำนักกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล (จส.) ก็จะดำเนินการประสานงานไปยังหน่วยงานอื่นภายในสำนักงาน กสทช. ที่เกี่ยวข้องต่อไป

สำนักกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล (จส.) เป็นหน่วยงานที่ประกอบไปด้วยบุคลากรจากหลากหลายในสาขาวิชา เช่น สื่อสารมวลชน วิศวกรรมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ นิติศาสตร์ ตลอดจนเจ้าหน้าที่การเงิน และเป็นผู้ที่มีประสบการณ์เชี่ยวชาญจากหน่วยงานระหว่างประเทศ เช่น สหภาพโทรคมนาคม (ITU) เป็นหน่วยงานที่จำเป็นต้องมีแนวความคิดสมัยใหม่ในการทำงาน อีกทั้งยังต้องดำเนินงานต่างๆ อย่างรวดเร็ว กระฉับกระเฉง กล้าได้กล้าเสีย เนื่องจากเป็นหน่วยงานหลักที่ต้องนำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม ซึ่งนโยบายในเรื่องการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วิดิจิตอลนับเป็นวาระแห่งชาติที่ได้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินการที่ชัดเจน ซึ่งด้วยการที่สำนักกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล (จส.) เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดจึงสอดคล้องกับภาระหน้าที่ในการที่จะต้องตัดสินใจจัดทำร่างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วิดิจิตอล และจะต้องเป็นผู้นำกฎเกณฑ์ดังกล่าวไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีอำนาจในการขอให้หน่วยงานอื่นภายในสำนักงาน กสทช. ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนการทำงานในส่วนที่เกี่ยวข้องได้

2. สำนักยุทธศาสตร์และการงบประมาณ (ยย.) มีหน้าที่จัดสรรงบประมาณสำหรับการดำเนินกิจกรรมวางแผนจัดสรรคลื่นความถี่ที่วิดิจิตอล โดยจัดทำแผนงบประมาณไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 เพื่อดำเนินนโยบายในปี พ.ศ. 2559 โดยจะดำเนินการประสานงานกับสำนักกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล (จส.)

สำนักยุทธศาสตร์และการงบประมาณ (ยย.) เป็นหน่วยงานที่มีที่มมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการเงินและงบประมาณ สามารถนำงบประมาณที่ตั้งไว้ไปใช้ดำเนินนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วิดิจิตอลได้และยังสามารถจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ กสทช. ได้อย่างมี

ประสิทธิภาพตามกรอบระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งส่งผลให้การดำเนินแผนงานต่างๆ เกี่ยวกับการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วิดิจิตอลเป็นไปตามกรอบเวลาและมีงบประมาณสำหรับดำเนินงานดังกล่าว

3. สำนักกฎหมายกระจายเสียงและโทรทัศน์ (มส.) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการพิจารณาร่างหลักเกณฑ์ต่างๆ ให้เป็นไปตามรูปแบบของกฎหมายก่อนนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีผลบังคับใช้ต่อไป

สำนักกฎหมายกระจายเสียงและโทรทัศน์ (มส.) เป็นหน่วยงานที่มีความเคร่งครัดในกฎระเบียบแบบแผน ยึดหลักการทำงานตามแนวความคิดอยู่ในกรอบด้วยความละเอียดรอบคอบและแม่นยำในข้อกฎหมายรวมถึงกฎระเบียบต่างๆ ภายในสำนักงาน กสทช. และด้วยสำนักกฎหมายกระจายเสียงและโทรทัศน์ (มส.) เป็นหน่วยงานสุดท้ายที่จะทำหน้าที่ยืนยันความถูกต้องของกฎเกณฑ์ต่างๆ ก่อนนำไปบังคับใช้และนำไปปฏิบัติ บุคลากรในสำนักงานส่วนนี้จึงประกอบไปด้วยผู้ที่มีความรู้ความสามารถด้านกฎหมายสูง และมีการศึกษากฎหมายสาขาเฉพาะทาง เช่น กฎหมายมหาชน กฎหมายสื่อสารมวลชน กฎหมายโทรคมนาคม กฎหมายแข่งขันทางการค้า ตลอดจนได้ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรประกาศนียบัตรด้านกฎหมาย

4. สำนักงาน กสทช. ภาค 1-4 เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการตรวจสอบการใช้งานคลื่นความถี่ให้เป็นไปตามโดยถูกต้องตามกฎหมาย ปราศจากการรบกวนกัน เป็นหน่วยงานที่มีการทำงานใกล้ชิดกับประชาชนเป็นหลัก จึงมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี พูดเก่ง ช่างสังเกต มีความรอบคอบ เนื่องจากจะต้องทำหน้าที่ในการชี้แจงทำความเข้าใจกับภาคประชาชนเกี่ยวกับการใช้งานคลื่นความถี่และการรับชมที่วิดิจิตอล เป็นหน่วยงานที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถด้านวิศวกรรมศาสตร์ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมวลชนควบคู่ไปพร้อมๆ กันเพื่อสอดคล้องกับหน้าที่ภารกิจในการติดตามตรวจสอบการใช้งานคลื่นความถี่ให้มีกำลังส่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ให้มีการรบกวนกัน และมีคลื่นความถี่ครอบคลุมทั่วถึงประชาชนทุกพื้นที่ของประเทศ

และเนื่องจาก กสทช. ภาค 1-4 เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลและนำเสนอไปยังสำนักกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิตอล (จส.) หรือสำนักกฎหมายกระจายเสียงและโทรทัศน์ (มส.) แล้วแต่กรณี เช่น หากตรวจสอบและพบว่ามีการใช้งานคลื่นความถี่ที่ผิดกฎหมาย สำนักงาน กสทช. ภาค 1-4 ก็ยังต้องมีหน้าที่รายงานไปยังสำนักกฎหมายกระจายเสียงและโทรทัศน์ (มส.) เพื่อดำเนินการตามกฎหมายต่อไป ดังนั้น สำนักงาน กสทช. ภาค 1-4 จึงเป็นหน่วยงานที่ไม่มีอำนาจ แต่จะต้องมีบุคลากรจำนวนมากเนื่องจากต้องออกตรวจสอบการใช้งานคลื่นความถี่ทั่วทั้งประเทศเพื่อให้ประชาชนสามารถรับชมที่วิดิจิตอลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่มีปัญหาเรื่องคลื่นความถี่รบกวนกันหรือสัญญาณภาพไม่คมชัด

โดยสรุปภาพรวมแล้ว กสทช. เป็นหน่วยงานหลักเพียงหน่วยงานเดียวที่มีผลโดยตรงกับการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วิดิจิตอลไปปฏิบัติ ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ใน

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 27 ซึ่งบัญญัติให้ กสทช. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ และแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ตลอดจนการพิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่และการประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ซึ่งรวมถึงกิจการที่วิดิจิตอลด้วย

อย่างไรก็ดี แม้ว่า กสทช. จะเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในเรื่องที่วิดิจิตอลโดยตรงก็ตาม แต่ด้วยพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 74 และโครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดินที่กำหนดให้ กสทช. จะต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภา นอกจากนี้ การนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐบางส่วน เช่น กรณีการดำเนินนโยบายในกิจการที่วิดิจิตอลนั้น นอกเหนือไปจากการประมูลคลื่นความถี่ที่วิดิจิตอลเพื่อให้ผู้ประกอบการมีคลื่นความถี่ในการให้บริการแล้ว ทาง กสทช. เองก็ต้องสนับสนุนประชาชนให้สามารถรับชมที่วิดิจิตอลได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันในช่วงเปลี่ยนผ่านระบบทีวีจากระบบแอนะล็อกไปสู่ระบบดิจิตอลด้วยการแจกคู่มือกล่องรับสัญญาณด้วย ซึ่งในส่วนนี้ กสทช. จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากกรมการปกครองในเรื่องของข้อมูลทะเบียนราษฎร เป็นต้น ดังนั้น ความร่วมมือจากรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐต่างๆ จึงมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมและผลักดันให้การนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วิดิจิตอลไปปฏิบัติได้อย่างสัมฤทธิ์ผลและประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายด้วย

อนึ่ง นอกจากการดำเนินงานที่ต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐแล้ว พระราชบัญญัตินี้ยังได้กำหนดขั้นตอนกระบวนการดำเนินงานของ กสทช. ว่าก่อนที่ กสทช. จะดำเนินการใดๆ ที่จะมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการหรือประชาชน ให้ กสทช. จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนทั่วไปเพื่อนำความคิดเห็นที่ได้รับมาประกอบการพิจารณาด้วย จึงทำให้การดำเนินนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วิดิจิตอลของ กสทช. มีปัจจัยภายนอกด้านจำนวนผู้ที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นสื่อมวลชนหรือผู้ประกอบการ นักการเมือง หน่วยงานของรัฐ กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มผลประโยชน์ หรือแม้กระทั่งประชาชนทั่วไป ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อโอกาสที่นโยบายภาพรวมจะประสบความสำเร็จอยู่พอสมควร แต่ถึงกระนั้นก็ตามปัจจัยที่กล่าวมาทั้งหมดก็มิได้มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญในทางนิตินัยต่อ กสทช. แต่อย่างใด แต่จะส่งผลเพียงให้ กสทช. อาจจะต้องมีการหรือความเสี่ยงมากขึ้นในเชิงพหุนัยหากผู้มีส่วนได้เสียอย่างเช่นสื่อมวลชนผู้ประกอบการหรือนักวิชาการ และประชาชนไม่เห็นพ้องด้วยการดำเนินนโยบายดังกล่าวของ กสทช. เท่านั้น เนื่องจากใน

ท้ายที่สุดแล้ว กสทช. ก็ยังคงเป็นหน่วยงานหลักเพียงหน่วยงานเดียวตามกฎหมายที่มีอำนาจเปิดเสรีจี้เด็ดขาดในเรื่องนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วิดิจิตอลนั่นเอง

ยกตัวอย่างเช่น การประมูลคลื่นความถี่ที่วิดิจิตอลที่ผ่านมา กสทช. ก็สามารถดำเนินการจัดประมูลจนกระทั่งประสบผลสำเร็จได้เพราะได้รับการสนับสนุนจากทั้งรัฐบาลและผู้ประกอบการหรือผู้มีส่วนได้เสียที่ต้องการให้มีการเพิ่มจำนวนช่องสื่อที่วิมากขึ้น แม้ว่าจะมีการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลในภายหลังการประมูลเสร็จสิ้นแล้วก็ตาม แต่ก็ก็เป็นเหตุมาจากผู้ประการที่ประมูลคลื่นความถี่ดังกล่าวได้ไม่สามารถชำระเงินประมูลคลื่นความถี่ได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดเท่านั้น ดังนั้น ความน่าจะเป็น (probability) ในการนํานโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วิดิจิตอลไปปฏิบัติโดย กสทช. จึงมีความเป็นไปได้สูงมากที่จะประสบผลสำเร็จหากพิจารณาจากปัจจัยด้านจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนํานโยบายไปปฏิบัติดังกล่าวนี

2. ปัจจัยด้านความสามารถในการต่อรอง

หากพิจารณาจากบุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถ และสถานะอำนาจและทรัพยากรของหน่วยงาน กสทช. ปัจจุบันในภาพรวมแล้ว จะเห็นได้ว่า กสทช. มีความพร้อมในการดำเนินนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วิดิจิตอล เนื่องจาก กสทช. ประกอบไปด้วยกรรมการที่มีความรู้ความสามารถที่หลากหลาย เนื่องจากพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ได้กำหนดให้ กสทช. จะต้องประกอบไปด้วยผู้ที่มีผลงาน ความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์หลากหลายด้าน กล่าวคือ กสทช. จะต้องมาจากผู้ที่มีผลงานหรือมีความรู้ และมีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านกิจการกระจายเสียง จำนวน 1 คน กิจการโทรทัศน์ จำนวน 1 คน กิจการโทรคมนาคม จำนวน 2 คน ด้านกฎหมาย 2 คน ด้านเศรษฐศาสตร์ 2 คน ด้านคุ้มครองผู้บริโภคหรือส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน 1 คน และด้านการศึกษา วัฒนธรรมหรือการพัฒนาสังคม 1 คน ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนเป็นปัจจัยด้านบุคลิกภาพที่ส่งผลโดยตรงต่อด้านความสามารถในการต่อรองทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานการกำหนดทิศทางการดำเนินงาน รวมทั้งมีผลต่อความน่าเชื่อถือของผู้ที่เกี่ยวข้อง และด้วยความรู้ความสามารถที่หลากหลายของ กสทช. จึงทำให้การดำเนินงานที่ผ่านมาได้มีการพิจารณาในทุกประเด็นทุกมิติอย่างรอบด้านก่อนที่จะมีการออกประกาศหรือกฎเกณฑ์ใดๆ ที่จะบังคับใช้เป็นการทั่วไป ดังนั้น ปัจจุบัน กสทช. จึงมีกฎระเบียบกลางที่เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์เป็นจำนวนมาก จนสามารถทำให้การเปลี่ยนผ่านไปสู่โทรทัศน์ในระบบดิจิตอลของไทยดำเนินไปได้ด้วยความราบรื่น

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะมีกระแสข่าวว่า การประชุมคณะกรรมการ กสทช. บางเรื่องที่เป็นนโยบายสำคัญหรือมีผลกระทบต่อกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์หรืออยู่ในความสนใจของภาคประชาสังคมนั้น กสทช. มีมติที่ไม่เป็นเอกฉันท์อยู่บ้างก็ตาม เช่น กรณีที่ กสทช. มีมติ 3:2 สั่งพัก

ใบอนุญาตทีวีดิจิตอลช่องหนึ่ง (เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2558) เป็นต้น แต่ก็เป็นผลมาจากความหลากหลายในเรื่องความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของกรรมการแต่ละท่านที่ใช้ดุลพินิจหรือมีมุมมองที่หลากหลาย และเกิดจากการพิจารณาในแต่ละเรื่องแต่ละประเด็นด้วยความรอบคอบให้มากที่สุดนั่นเอง

สำหรับปัจจัยเรื่องสถานะ อำนาจ และทรัพยากรของหน่วยงาน กสทช. นั้น ดังที่ได้กล่าวไว้ตอนต้นแล้วว่า กสทช. เป็นหน่วยงานหลักเพียงหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ทีวีดิจิตอลไปปฏิบัติโดยตรง โดยคำนึงความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและการประสานความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในบางกรณีเท่านั้น อีกทั้ง กสทช. ยังมีทรัพยากรของหน่วยงานซึ่งประกอบไปด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีองค์ความรู้ด้านกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์โดยตรง เนื่องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งได้รับโอนมาจากบุคลากรของกรมประชาสัมพันธ์ อีกทั้งยังมีความทุ่มเทในการทำงาน ซึ่งมีการสั่งสมความรู้ความสามารถและประสบการณ์ตรง อีกทั้ง กสทช. ยังได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการและคณะทำงานซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลภายนอกมาช่วยเหลือนงานเพื่อกลั่นกรองและให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการพิจารณาดำเนินงานต่างๆ ของ กสทช. ด้วย ดังนั้น ปัจจุบันจึงไม่พบประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเรื่องอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่จะเป็นอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติแต่อย่างใด

3. ปัจจัยด้านการได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นว่า พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 28 ได้บัญญัติให้ กสทช. จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนทั่วไปเพื่อนำความคิดเห็นที่ได้รับมาประกอบการพิจารณาก่อนที่ กสทช. จะดำเนินการใดๆ ที่จะมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการหรือประชาชน ทั้งนี้ หาก กสทช. ได้รับความสนับสนุนจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลดังกล่าวก็จะช่วยส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดปัญหาข้อโต้แย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้น ในทางกลับกัน หาก กสทช. ถูกต่อต้านหรือไม่ได้รับการสนับสนุนจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลดังกล่าวก็จะทำให้การนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ทีวีดิจิตอลไปปฏิบัติได้โดยยาก

อย่างไรก็ดี ที่ผ่านมา กสทช. ได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากสื่อมวลชน กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชน ในการเปลี่ยนผ่านไปสู่โทรทัศน์ในระบบดิจิตอลและนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ทีวีดิจิตอลทีวี เนื่องจากด้วย กสทช. ได้มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการที่จะต้องปฏิรูปสื่อและให้ประชาชนได้มีช่องทางที่หลากหลายในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่มากยิ่งขึ้น ตลอดจนการเพิ่มช่องทางหรือโอกาสให้แก่กลุ่มผลประโยชน์คือผู้ประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรมโทรทัศน์ให้สามารถเข้าสู่อุตสาหกรรมนี้ได้และเกิดผู้ประกอบการรายใหม่ ซึ่งทาง กสทช. เองนั้นก็ได้นำนโยบายโดยมีการรับฟังความคิดเห็นจากสื่อมวลชน กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มผลประโยชน์ และ

ประชาชน มาโดยตลอด แม้ว่าจะมีบางเรื่องที่อาจมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันอยู่บ้าง เช่น กรณีที่มีผู้ประกอบการไม่เห็นด้วยกับ กสทช. หรือ กสท. ในการออกประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป หรือที่เรียกว่า “กฎ must carry” และประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์รายการโทรทัศน์สำคัญที่ให้เผยแพร่ได้เฉพาะในบริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป พ.ศ. 2555 หรือที่เรียกว่า “กฎ must have” ซึ่งได้รับการต่อต้านจากผู้ประกอบการที่มีส่วนได้เสียหรือกลุ่มผลประโยชน์ก็ตาม แต่ กสทช. ก็ยังสามารถดำเนินนโยบายในเรื่องนี้ต่อไปได้เนื่องจากเป็นนโยบายที่จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในภาพรวม จึงได้รับการสนับสนุนจากภาคประชาชนในการส่งเสริมและผลักดันให้เกิดขึ้นได้

กล่าวโดยสรุป จากการพิจารณาปัจจัยทั้งสามประการข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความสามารถในการต่อรอง (บุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถ สถานะ อำนาจและทรัพยากรของหน่วยงาน) ตลอดจนการได้รับการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เห็นได้ว่า มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายของ กสทช. ไปปฏิบัติทั้งสิ้น เพราะนโยบายต่างๆ ของ กสทช. อันได้แก่ หน้าที่ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ หน้าที่การคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ หน้าที่ในการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพในการสื่อสาร หน้าที่ในการพัฒนาคุณภาพการประกอบกิจการ หน้าที่ในการเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล นั้น ประกอบไปด้วยผู้ที่เกี่ยวข้อง 3 ฝ่าย คือ ผู้ประกอบการ รัฐ และประชาชน ซึ่งการดำเนินนโยบายของ กสทช. เกือบทั้งหมดย่อมมีผลกระทบต่อบุคคลทั้งสามฝ่ายโดยตรง ดังนั้น การที่ กสทช. สามารถดำเนินนโยบายภายใต้การยอมรับของกลุ่มบุคคลทั้งสามฝ่ายได้และมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่มีประสิทธิภาพและนำความคิดเห็นดังกล่าวมาพิจารณาพิเคราะห์ก่อนที่จะมีการออกนโยบายใดแล้ว ก็จะทำให้ กสทช. สามารถดำเนินงานได้ด้วยความราบรื่นและมีประสิทธิภาพ

รายการอ้างอิง

หนังสือและบทความในหนังสือ

กล้า ทองขาว. เอกสารประกอบการสอนชุดวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน หน่วยที่ 6

เรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2551.

มยุรี อนุมานราชธน. นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เอ็กซ์เปอร์., 2547.

ประเวศ วะสี. กระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process). พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ :

บริษัทป๊อป พับลิชชิ่ง จำกัด. คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, 2547.

ศุภชัย ยาวะประภาส. นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

วรเดช จันทรศร. การนำนโยบายไปปฏิบัติ พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : กราฟฟิคฟอร์แมตไทยแลนด์, 2540.

สมบัติ อารังญวงศ์. ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

อุทัย เลาหิเชียร. รัฐประศาสนศาสตร์ : ลักษณะวิชาและมิติต่างๆ (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เสมอธรรม. 2544.

Meter and Horn จุมพล หนิมพานิช. การวิเคราะห์นโยบาย : ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2547.

William. อังโน มยุรี อนุมานราชธน. นโยบายสาธารณะ แนวคิด กระบวนการและการวิเคราะห์. เชียงใหม่ : คณินิจการพิมพ์, 2547.

วิทยานิพนธ์

ชรัส ปุณณัสสะ. “ความสำเร็จในการนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ”. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์ดุสิตบัณฑิต สาขาวิชา
รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์, 2553.

พระมหามหรรณพศ์ ศรีสุเมธิตานนท์. “การนำนโยบายการศึกษาของสงฆ์ไปปฏิบัติ : วิเคราะห์การดำเนินการของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย”. บัณฑิตวิทยาลัย หลักสูตร
ปรัชญา ดุสิตบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม., 2554

เมธา ยุทธนาโยธิน. “การนำนโยบายการกำจัดขยะมูลฝอยไปปฏิบัติ : ศึกษากรณี เขตสัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร” สารนิพนธ์ รป.ม. (นโยบายสาธารณะ). บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัย
ศรีนครินทรวิโรฒ., 2550

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

เดชรัตน์ สุขกำเนิด. วิจัย เอกพลากร และ ปัตพงษ์ เกษสมบูรณ์. การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ
เพื่อการสร้างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ (แนวคิด แนวทาง และแนวปฏิบัติ : สถาบันวิจัย
ระบบสาธารณสุข). 2545 [http: // hdl.handle.net/11228/475](http://hdl.handle.net/11228/475). (สืบค้นเมื่อวันที่ 15
พฤษภาคม 2559).

ปัตพงษ์ เกษสมบูรณ์. ส่วนนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ : การพัฒนาระบบการประเมินผล
ทางสุขภาพในประเทศไทย Health Policy: Development of Health Assessment
System in Thailand. 2544. [http: // hdl.handle.net/11228/916](http://hdl.handle.net/11228/916). (สืบค้นเมื่อวันที่
1 พฤษภาคม 2559).



ภาคผนวก



ภาคผนวก ก

แบบสัมภาษณ์



แบบสัมภาษณ์โครงการวิจัย
เรื่อง การศึกษาการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วีดิจิตอลไปปฏิบัติ
โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์
และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)

แบบสอบถามฉบับนี้ จัดทำขึ้นโดยผู้วิจัย ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการวิจัยดังนี้ คือ

1. ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลว ในการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วีดิจิตอลไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)

2. ข้อเสนอแนะ นโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วีดิจิตอลสำหรับประเทศไทย

โดยคำตอบของท่านจะถูกนำไปประมวลเพื่อจัดทำรายงานวิจัยและนำเสนอในภาพรวมเท่านั้น ดังนั้น จึงเรียนมาเพื่อขอความร่วมมือจากท่านในการให้ข้อมูลตามความเป็นจริง

ขอขอบพระคุณอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

รัชชา ภิรมย์ชาติ

ผู้วิจัย

แบบสัมภาษณ์

เรื่อง การศึกษาการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วีดิจิตอลไปปฏิบัติ

โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์

และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)

1) ปัญหาอะไร จึงจำเป็นต้องผลักดันนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วีดิจิตอลนี้ขึ้นมา มีความจำเป็นมากน้อยแค่ไหนที่จะต้องมีการจัดสรรคลื่นความถี่

.....

.....

.....

.....

.....

2) จากการผลักดันการจัดสรรคลื่นความถี่เข้าสู่วาระนโยบาย ใครเป็นผู้นำเข้ามา ใครเป็นผู้ตัดสินใจตลอดจนทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ได้รับรู้ถึงนโยบายนี้ในมุมมองที่แตกต่างกันหรือไม่

.....

.....

.....

.....

.....

3) การนำนโยบายจัดสรรคลื่นความถี่ที่วีดิจิตอลไปปฏิบัติของ กสทช.ดำเนินต่อในลักษณะไหน มีขั้นตอนปฏิบัติอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

4) กสทช.มีหลักประกันความสำเร็จและประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นอย่างไรบ้างให้กับประชาชน รวมไปถึงผู้ประกอบการอุตสาหกรรมโทรทัศน์ จากนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วิดิจิตอลที่ได้นำมาใช้ ได้มีแผนรองรับปัจจัยความสำเร็จและความล้มเหลวที่จะเกิดขึ้นอย่างไรบ้าง

.....

.....

.....

.....

.....

5) จากการนำนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่วิดิจิตอลมาใช้ในประเทศไทยครั้งนี้ ได้เกิดทั้งกลุ่มสนับสนุนและกลุ่มต่อต้าน กสทช.มีวิธีการใดที่ทำให้ดำเนินการได้ต่อไปแบบไม่ให้เกิดความขัดแย้ง และเกิดความโกลาหลในกลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมโทรทัศน์ อีกทั้งการแสดงความชอบธรรมในการทำหน้าที่ของ กสทช.ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ยึดถือผลประโยชน์สาธารณะสูงสุดเป็นที่ตั้ง การใช้คลื่นความถี่อันเป็นสมบัติสาธารณะเพื่อส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมภายใต้สนามแข่งที่เท่าเทียม อีกทั้งยังไม่เป็นเครื่องมือและถูกครอบงำโดยรัฐ เพื่อสนับสนุนกระบวนการประชาธิปไตยผ่านการสื่อสาร เพื่อสาธารณะอย่างแท้จริง

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นายรัชชา ภิรมย์ชาติ
วันเดือนปีเกิด	25 กุมภาพันธ์ 2520
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	10/21 ซอยชมรม 1 หมู่บ้านเกษตรนิเวศน์ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
ตำแหน่ง	กรรมการบริหารห้างหุ้นส่วน จำกัด โฟเนกอล์ฟ
ประสบการณ์ทำงาน	
พ.ศ. 2548 - 2553	CRATIVE DIRECTOR บริษัท DREAMCATCH
พ.ศ. 2547 - 2548	กำกับเวที บริษัท RS PROMOTION
พ.ศ. 2545 - 2547	กำกับเวที บริษัท WORKPOINT ENTERTAINMENT