

รายงานสรุปการเข้าพบและหารือ
กับหน่วยงานด้านการสื่อสาร ณ กรุงวอชิงตัน ดีซี สหรัฐอเมริกา
ระหว่างวันที่ ๔ - ๑๐ เมษายน ๒๕๕๖
โดย ส่วนงาน กสทช.สุกัญญา กลางณรงค์

- **Public Broadcasting Service (PBS)** องค์การบริการแพร่ภาพสาธารณะ เป็นองค์กรบริหารงานแบบเอกชนแต่เป็น "องค์กรไม่แสวงหากำไร" ก่อตั้งในปี ๑๙๗๐ (พ.ศ.๒๕๑๓) สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในรัฐเวอร์จิเนีย กสทช.สุกัญญา ได้พบกับ Ms.Jan McNamara ,Senior Director, Corporate Communications (Marketing and Communication) และ Ms.Katherine Lauderdale, Senior Vice President and General Counsel (Office of the General Counsel)

สรุปสาระ : การเกิดขึ้นของ PBS เกิดจากโทรทัศน์ของประเทศสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่เป็นของภาคธุรกิจ ทำให้ประชาชนไม่มีทางเลือกในการรับชมมากนัก ประกอบกับมีการโฆษณาสินค้าอย่างมากในโทรทัศน์ต่างๆ PBS จึงทำหน้าที่ให้บริการเนื้อหาที่ให้บริการสาธารณะ จนได้รับความไว้วางใจจากประชาชน ในการรับชมช่วงเวลาที่ผู้ชมมากที่สุด (Prime time)

PBS นับเป็นต้นแบบทีวีสาธารณะให้กับหลายๆ ประเทศในโลก ที่มีการออกแบบกลไก และโครงสร้างการบริหารให้สาธารณะเป็นเจ้าของจริงๆ จากองค์กรประชาสังคม หรือสถาบันการศึกษา ทั้งนี้ PBS ไม่ได้เป็นผู้ได้รับใบอนุญาตช่องรายการหรือเป็นเจ้าของสถานี แต่ทำหน้าที่ผลิตเนื้อหารายการเพื่อป้อนให้กับ สมาชิก หรือเครือข่ายสถานีโทรทัศน์สาธารณะทั่วสหรัฐอเมริกาที่มีอยู่ประมาณ 360 สถานี ให้บริการประชาชนชาวอเมริกามากกว่า 123 ล้านคนที่รับชมผ่านโทรทัศน์ และ 21 ล้านคนที่รับชมผ่านอินเทอร์เน็ต โดย PBS มีหน้าที่จัดจ้างผลิตรายการดีๆ เพื่อกระจายลงไปยังสถานีโทรทัศน์เครือข่าย ซึ่งมีรายการด้านการศึกษา วัฒนธรรม บันเทิงละคร ข่าว สารคดี เช่น รายการสอน



ภาษาอังกฤษสำหรับเด็กเล็ก เช่น รายการ Sesame Street ที่ได้รับความนิยมสูงสุด , รายการทอล์คที่โด่งดัง ได้แก่ News Hour , Frontline, Masterpiece รายการด้านวิทยาศาสตร์ ฯลฯ ทั้งนี้สถานีต่างๆที่มีรายได้จะสนับสนุนค่าใช้จ่ายของ PBS โดยมีการแยกกันอย่างชัดเจนระหว่าง ผู้ให้บริการเนื้อหา (Content Provider) กับ ผู้ให้บริการช่องรายการ (Channel Provider) และมีกลไกป้องกันการแทรกแซงจากภาครัฐ



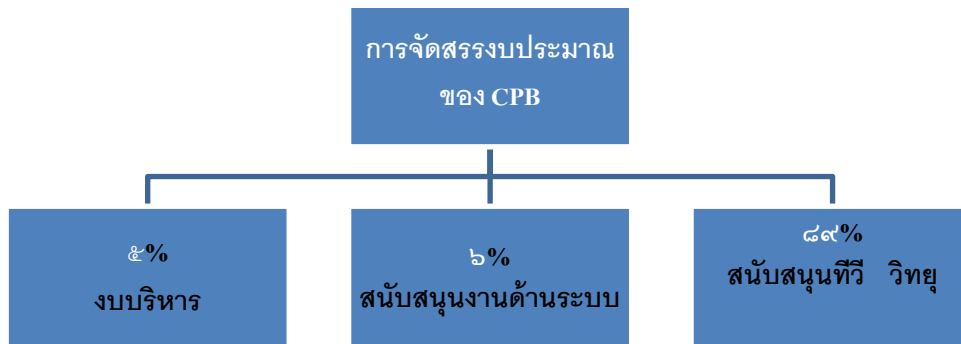
PBS ถือเป็นห้องเรียนขนาดใหญ่ที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนชาวอเมริกา และทั่วโลก โดยข้อมูลเนื้อหาที่มีความถูกต้องและน่าเชื่อถือจาก The Trust Tracker ที่ให้ PBS เป็นสื่อการศึกษาที่ดีที่สุด เหมาะสำหรับเด็กและเยาวชนที่ผู้ปกครองไว้วางใจให้รับชมได้ มีเนื้อหาที่ส่งเสริมพัฒนาการของเด็กทั้งด้านร่างกายและจิตใจ สารคดีที่เปิดโลกทัศน์ให้กับผู้ชม ชาวที่ไม่แสวงหากำไรเพื่อให้พลเมืองชาวอเมริกันได้รับรู้เหตุการณ์ต่างๆ จากทั่วโลก และมีรายการสำหรับศิลปะ ภาพยนตร์ เพลง ที่เหมาะสมและครอบคลุมกับประชาชนทุกกลุ่ม

PBS มีรายได้จากการสนับสนุนของรัฐบางส่วน การบริจาค และการสนับสนุนจากสถานีโทรทัศน์ต่างๆ ที่นำรายการไปออกอากาศ

➤ Corporation for Public Broadcasting (CPB) เป็นองค์กรบริหารกองทุน ให้กับสื่อกระจายเสียงและแพร่ภาพเพื่อบริการสาธารณะ และชุมชน โดยได้รับเงินทุนจากรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกา ภายใต้ พรบ.การบริหารองค์กรตั้งแต่ปี คศ.๑๙๖๗ มีการบริหารงานแบบเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร กสทช.สุญญาฯ เข้าพบ Mr.Robert M. Winteringham, Deputy General Counsel (Office of General Counsel



สรุปสาระ : CPB เป็นองค์กรที่สร้างขึ้นเพื่อคานดุลอำนาจระหว่าง องค์กรกำกับดูแลที่มีหน้าที่ออกใบอนุญาต กับ องค์กรด้านแหล่งทุนโดยรัฐสภาเข้ามามีส่วนตัดสินใจ เพื่อให้คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจหน้าที่สนับสนุนงบประมาณให้แก่ผู้ได้รับใบอนุญาตจาก FCC ทั้งนี้ในแต่ละปี CPB วางแผนงบประมาณในด้านต่างๆ ตลอดจนวางหลักเกณฑ์ เงื่อนไข การสนับสนุนเงินทุน ดังนี้



การพิจารณาสนับสนุนเงินทุนได้วางหลักเกณฑ์และแนวทางแก่สถานีกาศาธารณะ และชุมชนที่ครอบคลุมคนทุกกลุ่ม แต่ไม่มีนโยบายให้ช่องศาสนาแม้จะเป็นสถานีใบอนุญาตประเภท Non Profit เหมือนกัน แต่เนื่องจาก ช่องศาสนา อาจตอบสนองความเชื่อของคนเพียงบางกลุ่ม และมีผู้ที่ยากสนับสนุนด้านศาสนาอยู่แล้ว CPB จึงต้องการสนับสนุนสถานีโมเดลทางธุรกิจแบบไม่แสวงกำไรและสามารถพึ่งตนเองได้ด้วย ภายใต้ พ.ร.บ.บริหารงานเอง ทั้งนี้ แม้จะมีบางกลุ่มต่อต้านการสนับสนุนงบประมาณแก่องค์กร CPB และ PBS แต่เนื่องจาก ทั้งสององค์กรได้รับความไว้วางใจจากสาธารณะสูง ประกอบกับการมีธรรมาภิบาลบริหารองค์กร จึงทำให้สภายังต้องสนับสนุนงบประมาณทุกปี

- **Federal Communications Commission(FCC)** คณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสาร เป็นตัวแทนรัฐบาลสหรัฐฯ ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจัดสรรคลื่นความถี่ ด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม และอินเทอร์เน็ต เป็นคณะกรรมการคล้าย กสทช.

ผู้เข้าร่วมหารือ : กสทช. พันเอก ดร.นที ศุกลรัตน์ กสทช.สุภิญญา กลางณรงค์ นายณัฐจักร ปัทมสิงห์ ณ อยุธยา ประธานคณะกรรมการพิจารณาความจำเป็นการใช้คลื่นความถี่ด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และ นายวีรพล ปานะบุตร ประธานคณะกรรมการพิจารณาสัมปทานด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เข้าพบกับ Ms.Jessica Rosenworcel กรรมการ FCC และ กสทช.สุภิญญา ได้ประชุมเพิ่มเติมกับ Mr.Jonathan D.Levy Deputy Chief Economist และ Anita Dey International Bureau ในประเด็นการคุ้มครองผู้บริโภค



สรุปสาระ : ทิศทางแผนแม่บทของ FCC สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกา คือการผลักดันเข้าสู่สังคมบรอดแบนด์ หรือ สังคมอินเทอร์เน็ตผ่านระบบไร้สาย คือผ่านระบบโทรศัพท์มือถือ นั้นหมายถึงความต้องการใช้คลื่นความถี่เพิ่มมากขึ้น จึงมีแนวความคิดที่จะเวนคืนคลื่นกิจการบรอดแคส ที่เพิ่งประมูลไปแล้ว เรียกว่า Incentive Auction เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการวิทยุและโทรทัศน์ก่อนหน้านี้ที่ถือครองคลื่นนำไปประมูลใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์ให้คนอเมริกันเข้าถึงอินเทอร์เน็ต การแลกเปลี่ยนข้อมูลข้างต้น ทำให้เห็นทิศทางประเทศสหรัฐอเมริกา และทิศทางกลุ่มทุนโทรคมนาคม รวมถึงทิศทางในประเทศไทยด้วย ซึ่งในอนาคต กรรมการ กสทช.ต้องตัดสินใจ ในประเด็นเหล่านี้ด้วย รวมถึงประเด็นการกำกับด้านราคาให้เป็นธรรมกับผู้บริโภค

ส่วนบทบาทของ FCC ในเรื่องการทำกับเนือหารายการ พบว่า FCC ไม่เน้นกำกับรายละเอียดเนื้อหารายการ แต่มีเกณฑ์กลางเพื่อใช้ในการกำกับ อาทิ ลามกอนาจาร เนื้อหาไม่เหมาะสม ใช้ภาษาหยาบคาย พาดพิงบุคคลอื่น ภาพและเนื้อหากระหัดเด็ก โดยอยู่บนฐานของเรื่องร้องเรียนมากกว่าการมอนิเตอร์ หรือ การเซ็นเซอร์ แต่ให้เสรีภาพการแสดงความคิดเห็น เช่น ความเห็นที่แตกต่างทางการเมือง เป็นต้น



นอกจากนี้การทำงานของ FCC ยังเปิดให้มีหน่วยงานข้างนอกเข้ามา Lobby อย่างเปิดเผย หรือการแสดงความคิดเห็นของกรรมการแต่ละคนผ่านทางเว็บไซต์ขององค์กรด้วย

- **Free Press** เป็นองค์กรภาคประชาสังคมที่ติดตามนโยบายด้านสื่อ อินเทอร์เน็ต และโทรคมนาคม ที่มุ่งหวังการเปลี่ยนแปลง หรือการปฏิรูปสื่อที่คุ้มครองผู้บริโภคไม่ให้ถูกเอาเปรียบ สนับสนุนเสรีภาพทางอินเทอร์เน็ต สนับสนุนผลประโยชน์การแข่งขันในทุกภูมิทัศน์สื่อ และสร้างพื้นที่สื่อสาธารณะ



สรุปสาระ : Free Press มีข้อกังวลต่อนโยบายการเข้าสู่สังคมบรอดแบนด์ตามนโยบายของ FCC เช่น เงื่อนไข Net Neutrality เสรีภาพต่างๆในอินเทอร์เน็ต และราคาค่าใช้จ่ายบริการที่สูงขึ้น จนส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค Free Press มองว่านโยบายของ FCC มีลักษณะที่จะส่งเสริมการหลอมรวมกิจการสื่อ และโทรคมนาคมที่ไม่แน่นอนหาพอ ทำให้เกิดการควบรวมกิจการของกลุ่มอุตสาหกรรมและทำให้อำนาจการต่อรองของผู้บริโภคน้อยลง

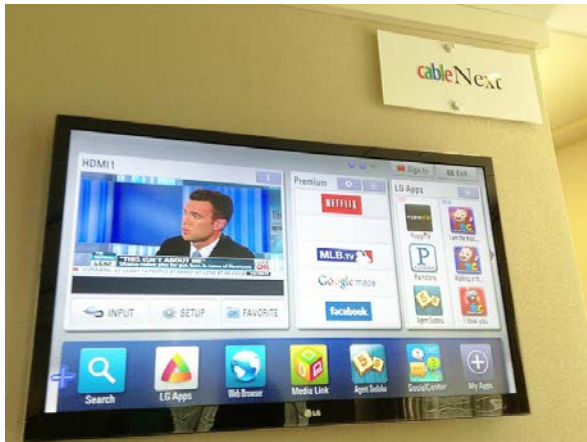
นอกจากนี้ยังมีการควมร่วมนกันของธุรกิจเคเบิล ทำให้เกิดบริการครบทั้งทีวี(Pay TV) อินเทอร์เน็ต และ โทรศัพท์มือถือ ในด้านหนึ่งได้สร้างความสะดวกสบายต่อผู้บริโภค แต่อีกด้านหนึ่ง มีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยสูงถึงเดือนละ ๒๐๐ กว่าเหรียญ (ประมาณ ๖,๐๐๐ บาท) ด้านหนึ่งมองว่าเป็นกลไกทางการตลาด แต่อีกด้านหนึ่งกลับสะท้อนถึงการกำกับดูแลที่ไม่รัดกุม จึงทำให้เกิดกระแสจากภายนอกผลักดันการเปลี่ยนโครงสร้างผู้บริหาร FCC ทั้งนี้การคัดเลือกมาจากพรรคเดโมแครต 3 คนและพรรครีพับลิกัน 2 คน เห็นชอบโดยประธานาธิบดีและเสนอชื่อผ่านสภาในขั้นสุดท้าย



➤ Executive Office of the President Office of the U.S. Trade Representative (US.Trade) ตัวแทนที่พบ Mr.Karl R.Ehlers ,Deputy Assistant U.S. Trade Representative Southeast Asia and Pacific Affairs, Mr.Michael Diehl, Director for Intellectual Property and Innovation และ Ms.Paula C.Karol Pinha, Director for Intellectual Property and Innovation

- National Cable & Telecommunications Association (NCTA) สมาคมผู้ประกอบการเคเบิลทีวีแห่งชาติ ตัวแทนที่พบ Ms. Jill Luckett – Senior Vice President of Program Network Policy, National Cable and Telecommunications Association (NCTA), Mr. Mike Castellano – Vice President, Government Relations, The Walt Disney Company, Ms. Janet O’Callaghan – Associate Director, Government Relations, News Corporation, Ms. Cameron Gilreath – Vice President, Global Public Policy, Time Warner, Ms. Alicia Smith – Sony Pictures Entertainment





สรุปสาระ : ทั้ง ๒ หน่วยงานมีข้อกังวลเกี่ยวกับการละเมิดลิขสิทธิ์ในเคเบิลและโทรทัศน์ดาวเทียมในประเทศไทย ทั้งนี้ กสทช.สัญญาฯ ได้ให้แนวทางต่อการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ในประเทศไทยว่า หลังการเข้าสู่ระบบใบอนุญาตแล้ว กสทช. กำลังเริ่มเข้าสู่การกำกับดูแลในเรื่องนี้ ทั้งนี้ ทั้งสองหน่วยงานสามารถทำเรื่องร้องเรียนโดยตรงมายัง กสทช.ได้ เพื่อแก้ปัญหาให้เร็วยิ่งขึ้น

- **Freedom House** เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่จัดอันดับสิทธิเสรีภาพสื่อระดับโลกในแต่ละปี ได้พบกับ Mr.Danilo Bakovic Director, Internet Freedom, Mr.Troy Johnson, Senior Program Officers, Southeast Asia, Ms.Isabel Rutherford, Program Associate, Southeast Asia

สรุปสาระ : การแลกเปลี่ยนข้อมูลในเรื่องบทบาทหน้าที่ของ กสทช. กับการให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพกับความรับผิดชอบ โดยชี้ให้เห็นว่านโยบายของ กสทช.เน้น หลักการกำกับกันเอง หรือจรรยาบรรณ ส่วนเรื่องการใช้หลักกฎหมายต้องอยู่ภายใต้การกำหนดกติกาให้ชัดเจน ทั้งนี้ Freedom House ให้ความสนใจเรื่องการควบคุมเนื้อหา หรือการปิดเว็บไซต์ของไทย ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร พ.ร.บ.ว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐



➤ Ashoka อโศกฟาโลว์ เป็นองค์กรสนับสนุนผู้ประกอบการเพื่อสังคมที่ได้รับยอมรับว่าเป็นผู้ที่มีวิธีการ



สรุปสาระ : ในฐานะผู้เคยได้รับทุน Ashoka Fellow กสทช.สุ
ริยญาฯ ได้แลกเปลี่ยนประสบการณ์กับคนรุ่นใหม่ โดยเล่าถึง
ประสบการณ์ด้านนวัตกรรมการปฏิรูปสื่อมาใช้ในการทำงานใน
บทบาทที่เข้ามาเป็น กสทช. จากการได้รับการสนับสนุนจาก
Ashoka ได้เสริมสร้างให้มีเครือข่ายภาคประชาสังคมที่สนับสนุน
ด้านความคิดและผลักดันงานให้มีทิศทางต่อประโยชน์สาธารณะ
โปร่งใสและเป็นธรรม โดยผ่านการทำงานทางนโยบายให้มีความ
เข้มแข็งและชัดเจนมากขึ้น ซึ่งการตัดสินใจเชิงนโยบายของ
กสทช. ต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของภาคประชาสังคมไปพร้อมๆ
กับความต้องการของภาคธุรกิจด้วย.

