

คิดใหม่การจัดสรรคลื่นที่วีดิจิตอลสาธารณะ

วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง

โครงการติดตามนโยบายสื่อและโทรคมนาคม (NBTC Policy Watch)

คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



1.

วิเคราะห์ตัว “นโยบาย” ในการจัดคลื่นที่วีดิจิตอลสำหรับ
กิจการสาธารณะ

ปัญหาของตัว “นโยบาย” ในการจัดคลื่นทีวีดิจิตอลสาธารณะ

- การกำหนดเนื้อหาช่องรายการแบบตายตัว ซึ่งถูกวิจารณ์ว่าลือคสเปกให้กับหน่วยงานของรัฐ
- การให้สิทธิช่อง 5, 11 และ TPBS ในการออกอากาศคู่ขนานในระบบดิจิตอล โดยไม่ต้องปรับผังรายการและวิธีการหารายได้
- การตีกรอบนิยามบริการเพื่อความมั่นคงแบบแคบโดยให้ผู้ขอใบอนุญาตต้องเป็นหน่วยงานรัฐเท่านั้น (สถาบันอุดมศึกษาและองค์กรไม่แสวงหากำไรอื่น ๆ ไม่มีสิทธิ)
- การไม่ออกหลักเกณฑ์การประกวดคุณสมบัติ

ให้ “สิทธิ” ในการออกอากาศคู่ขนาน
กับช่อง 5 และช่อง 11 โดยไม่ต้องปรับ
ผังตามข้อบังคับในกฎหมาย

หน่วยงานซึ่งใบอนุญาต 12 ช่อง ทวีติจิทัลสาธารณะ

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

เปิดโอกาสให้
หน่วยงานรัฐ
ครอบงำสื่อ?

กสท.กำหนดว่าต้องเป็นหน่วยงาน
รัฐที่มีหน้าที่เฉพาะ

Source: กรุงเทพธุรกิจ

ตกลงร้ายปฏิรูปสื่อ?

- หน่วยงานรัฐพาเหรดกันเข้ามายึดครองหน้าจอโดยอาจไม่ได้ทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานรัฐเองหรือผู้ที่อยู่ในอำนาจทางการเมือง
- เปิดช่องทางให้หน่วยงานรัฐเอากาซีของประชาชนมาใช้ในการประชาสัมพันธ์ภาพลักษณ์ของตัวเอง และจ้างหน่วยงานสื่อเอกชนมาทำสื่อให้ภาครัฐ
- หน่วยงานรัฐเอาคลื่นไปให้บริการเชิงพาณิชย์ (โดยเฉพาะประเภทที่สองที่สามารถหาโฆษณาได้)
- กระทบต่อการแข่งขันเสรีและเป็นธรรมในอุตสาหกรรมสื่อโทรทัศน์ (โดยเฉพาะกรณีช่อง 5 ที่แข่งขันบนเงื่อนไขเดียวกับสื่อพาณิชย์โดยไม่ต้องเสียค่าคลื่นความถี่)

เหตุผลของ กสท. ในการออกเกณฑ์ beauty contest

- ประกาศที่ออกมาก่อนหน้าเพียงพอแล้วสำหรับใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาคคุณสมบัติ
- การออกประกาศเพิ่มเติมจะเป็นความซ้ำซ้อนที่ทำให้ผู้ยื่นขอใบอนุญาตสับสน
- จะนำหลักเกณฑ์ที่นำเสนอโดย กสท. เสียข้างน้อยไปใส่ในหนังสือเชิญชวนแทน

เหตุผลที่ฟังไม่ขึ้นในการไม่ออกเกณฑ์ beauty contest

- ประกาศหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ออกมาก่อนหน้าไม่มีฉบับไหนที่กล่าวถึงกิจการโทรทัศน์สาธารณะเป็นการเฉพาะ และไม่มีเนื้อหาส่วนไหนที่ให้รายละเอียดเพิ่มเติมถึงหลักเกณฑ์ในการใช้พิจารณาการประกวดคุณสมบัติ นอกเหนือไปจากข้อกำหนดในกฎหมาย
- เมื่อหลักเกณฑ์ประกวดคุณสมบัติเป็นแนวทางพิจารณาเพิ่มเติมจากข้อกำหนดพื้นฐานในกฎหมาย การออกหลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงไม่ใช่ความซ้ำซ้อน ในทางกลับกันจะช่วยให้ผู้ยื่นขอใบอนุญาตเห็นแนวทางการประกอบกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะที่ชัดเจนยิ่งขึ้นด้วย

เหตุผลที่ฟังไม่ขึ้นในการไม่ออกเกณฑ์ beauty contest

- เมื่อพิจารณาว่าการตัดสินใจให้ใบอนุญาตที่วีสาราณะจะส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะและการแข่งขันในกิจการโทรทัศน์ กสท. ควรต้องออกหลักเกณฑ์การประกวดคุณสมบัติเพื่อนำไปรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (เพื่อพิสูจน์ว่าไม่ใช่การใช้ดุลยพินิจส่วนตัว) การทำหนังสือเชิญชวนอย่างเดียวไม่เพียงพอสำหรับเกณฑ์ที่จะมีผลกระทบต่อสาธารณะอย่างมากเช่นนี้
- ขนาดการให้ใบอนุญาตประเภทธุรกิจยังมีเกณฑ์เพิ่มเติมจากกฎหมาย เช่น การบังคับให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ระบบดิจิตอลทางธุรกิจระดับชาติจัดตั้งกลไกรับและจัดการเรื่องร้องเรียนของตนเอง ทว่าการให้ใบอนุญาตประเภทสาธารณะที่ควรมีความเข้มข้นกว่าในเรื่องธรรมาภิบาลกลับไม่มีเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์เหล่านี้

เหตุผลที่ควรออกเกณฑ์ beauty contest

- คลื่นความถี่เป็นทรัพยากรสาธารณะ การจัดสรรคลื่นความถี่ต้องทำโดยวิธีการที่โปร่งใส และดึงการมีส่วนร่วม (ผ่านการรับฟังความเห็นสาธารณะ)
- ช่วยรับประกันว่า คลื่นความถี่อันเป็นทรัพยากรสาธารณะจะถูกจัดสรรให้กับผู้ที่มุ่งผลิตรายการเพื่อตอบสนองประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง ไม่ใช่拿來คลื่นที่ตนได้มาฟรีๆ ไปรับใช้อำนาจการเมืองหรือแสวงหากำไร
- ทำให้ผู้รับใบอนุญาตประเภทกิจการสาธารณะที่ได้คลื่นมาฟรี มีระดับพันธกิจสาธารณะแตกต่างจากผู้รับใบอนุญาตประเภทธุรกิจ

ระดับพันธกิจสาธารณะ
(public service
obligations)

พันธกิจตามการ
ประกวด
คุณสมบัติ

บังคับใช้กับผู้ที่ยื่นข้อเสนอในการ
ประกวดที่ดีที่สุดและได้รับใบอนุญาต
ไป

พันธกิจเฉพาะ
สำหรับสื่อสาธารณะ

บังคับใช้กับผู้ได้รับใบอนุญาต
ประเภทกิจการสาธารณะทุกราย

พันธกิจพื้นฐานตามกฎหมาย

บังคับใช้กับผู้ได้รับใบอนุญาต (ใน
กิจการที่ใช้คลื่นความถี่) ทั้งหมด

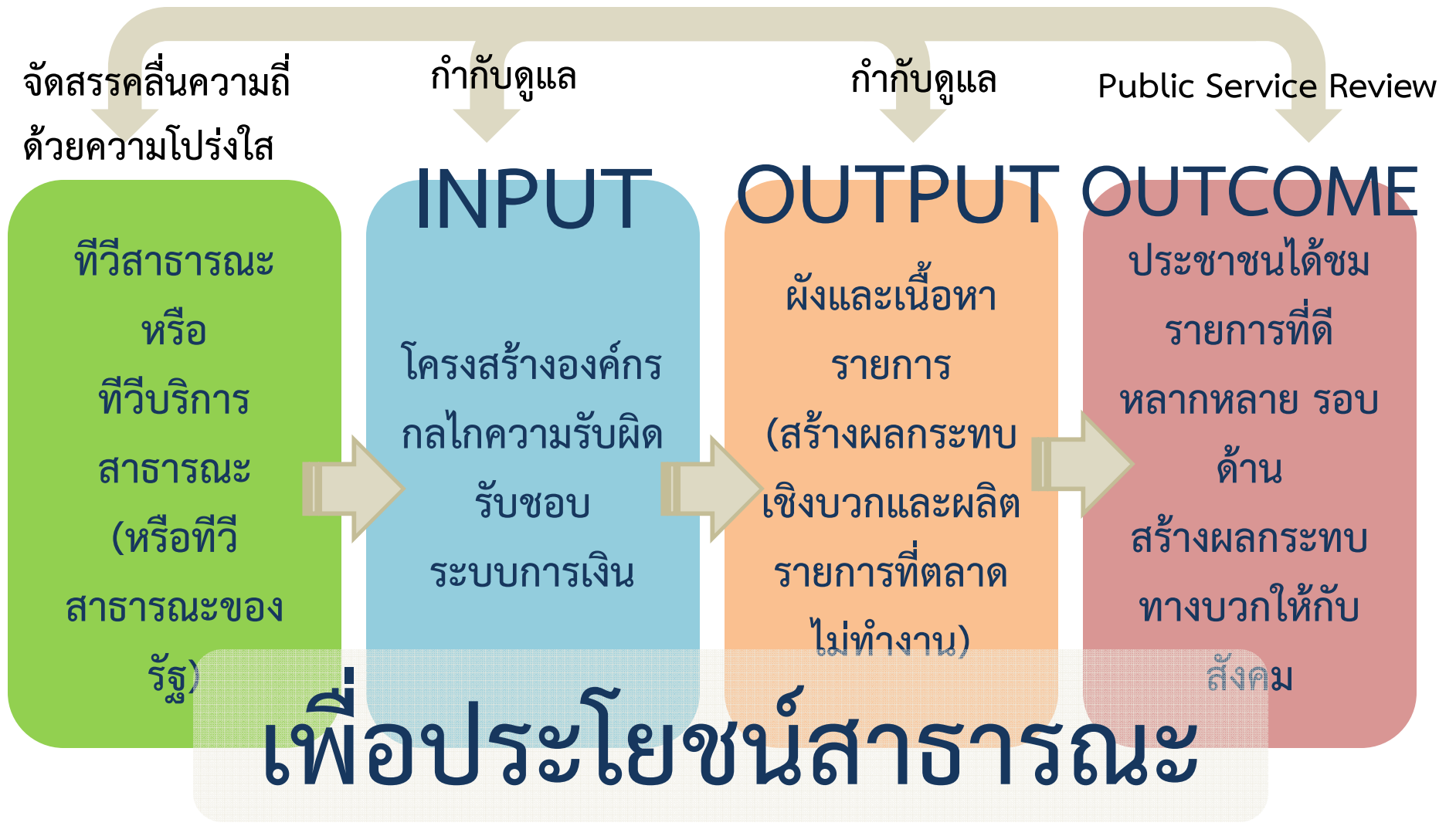
เกณฑ์การพิจารณาประกวดคุณสมบัติ

- **โครงสร้างองค์กร:** มีเป้าหมายเพื่อรักษาความเป็นอิสระขององค์กรให้ปลอดภัยจากแรงกดดันทางการเมืองและธุรกิจให้มากที่สุด เช่น มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกไม่น้อยกว่าร้อยละ 60, แต่งตั้งผู้อำนวยการผ่านมติของกรรมการนโยบาย, เสนอพันธะหน้าที่ของกรรมการนโยบายที่แสดงถึงความรับผิดชอบต่อสังคมภายนอกในระดับสูง
- **กลไกการรับผิดชอบต่อ:** มีเป้าหมายที่การสร้างกลไกรับผิดชอบต่อทั้งภายในและภายนอกที่เข้มงวดกว่าสื่อเชิงพาณิชย์ทั่วไป เพื่อรับประกันการส่งต่อเป้าหมายสาธารณะ เช่น จัดทำจรรยาบรรณวิชาชีพขององค์กร, จัดทำกลไกในการรับเรื่องร้องเรียนภายในองค์กร จัดทำรายงานประจำปี เพื่อเสนอให้กับหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง และเผยแพร่ให้สาธารณชนได้รับรู้

เกณฑ์การพิจารณาประกวดคุณสมบัติ

- **การหารายได้:** มีเป้าหมายที่การออกแบบระบบการเงินที่ยืดแนวทาง “ความเป็นอิสระ” และ “ความยั่งยืน” เช่น มีระบบการเงินที่แสดงให้เห็นว่าน่าจะปลอดภัยจากการแทรกแซงทางการเมืองและทางธุรกิจได้, แสดงให้เห็นแผนงานในการหารายได้ที่มาจากหลายแหล่ง โดยไม่ถูกรอบงำจากแหล่งทุนใดแหล่งทุนเดียว, ด้านเนื้อหาโฆษณา ต้องไม่เป็นโฆษณาแฝง (advertorial) ไม่เอาเปรียบผู้บริโภค มีความเป็นกลางทางการเมือง
- **ผังและเนื้อหารายการ:** มีเป้าหมายที่การผลิตเนื้อหาที่สร้างผลกระทบเชิงบวกให้กับสังคม และตอบสนองต่อผู้ที่ถูกละเลยจากกลไกตลาด เช่น นำเสนอรายการที่มีคุณภาพและไม่ค่อยปรากฏในสื่อพาณิชย์, สะท้อนมุมมองอันหลากหลายของสังคม โดยคำนึงถึงความหลากหลายทางชาติพันธุ์ วัฒนธรรม และศาสนา, เปิดพื้นที่ทางการเมืองให้กับทุกฝ่าย ฯลฯ

กสทช.



กรณีศึกษา: หนังสือเชิญชวนที่วีรัฐสภา

	เกณฑ์พิจารณาในหนังสือเชิญชวน	เกณฑ์การพิจารณาประกวดคุณสมบัติ
ผังรายการ/เนื้อหา รายการ	สะท้อนวัตถุประสงค์หลักในการกระจาย ข้อมูลข่าวสารเพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันดี ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน และรัฐสภา กับประชาชน/เป็นประโยชน์ต่อสังคมและ ศีลธรรมอันดีของประชาชน	มีหลักเกณฑ์ที่วัด “คุณภาพ” ของรายการ เช่น เปิดพื้นที่ให้กับมุมมองอันหลากหลาย นำเสนอภาพพรรคการเมืองต่างๆ ด้วย ความเป็นธรรมและเท่าเทียม มีการ นำเสนอรายการอันสร้างสรรค์ ฯลฯ
โครงสร้างการบริหาร จัดการ	โครงสร้างการบริหารจัดการองค์กรและ สถานที่ที่มีระบบและมีความชัดเจน	โครงสร้างการบริหารองค์กรต้องคำนึงถึง ความเป็นอิสระจากการแทรกแซงของ อำนาจรัฐและอำนาจทุนด้วย
ความสามารถและฐานะ ทางการเงิน	ดูเฉพาะความมั่นคงทางการเงิน	ดูว่าแหล่งที่มาของรายได้จะส่งผลต่อความ เป็นอิสระในการดำเนินงานของสื่อ สาธารณะด้วยหรือไม่
กลไกแสดงความรับผิดชอบ รับชอบ	ไม่มี	จัดทำจรรยาบรรณวิชาชีพ จัดตั้งกลไกรับ และจัดการเรื่องร้องเรียน ฯลฯ

2.

วิเคราะห์ตัว “กระบวนการกำหนดนโยบาย” ในการจัด
คลื่นที่วิดิจิตอลสำหรับกิจการสาธารณะ

ปัญหาการไม่ศึกษาและไม่เปิดเผยผลการศึกษานำมาใช้ใน การออกแบบนโยบาย

- ไม่ให้ความสำคัญกับการสำรวจอุตสาหกรรมโทรทัศน์และความต้องการของผู้บริโภคในการจัดทำนโยบาย (ข่าวที่ปรากฏส่วนมากเป็นการเดินสายพบกับผู้ประกอบการ)
- กสทช. เคยว่าจ้างคณะวารสารศาสตร์ ธรรมศาสตร์ และศูนย์ศึกษานโยบายการสื่อสารของ ม.สุโขทัยธรรมมาธิราช ศึกษาการกำหนดจำนวนช่องรายการโทรทัศน์ในระบบดิจิตอลภาคพื้นดิน ทว่าไม่เคยมีการเปิดเผยผลการศึกษาทางเว็บไซต์ และชี้แจงการนำผลการศึกษาไปใช้ในการกำหนดนโยบาย
- กสทช. ว่าจ้างคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ กำหนดราคาค่อกำลังซื้อที่วินิจฉัยธุรกิจ แต่ยังไม่มีการเปิดเผยถึงวิธีการได้มาของตัวเลข (กรณีลดสัดส่วนช่องข่าวจากร้อยละ 75 เหลือร้อยละ 50)

ปัญหาด้านผลประโยชน์ทับซ้อนในการกำหนดนโยบาย

- คณะอนุกรรมการการจัดทำแผนการปรับเปลี่ยนระบบการรับส่งวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล มีองค์ประกอบที่มาจากตัวแทนของสถานีโทรทัศน์รายเดิม และตัวแทนจากหน่วยงานรัฐ แต่กลับ
 - มีอำนาจให้ความเห็นและผลักดันหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการประมูลคลื่นความถี่ฯ (ทั้งที่ควรเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมการแข่งขันฯ)
 - มีอำนาจในการให้ความเห็นต่อแนวทางการออกอากาศคู่ขนานสำหรับกิจการสาธารณะ ซึ่งให้ช่อง 5 ช่อง 11 และ TPBS ได้ “สิทธิ” ออกอากาศคู่ขนาน
 - มีมติเห็นชอบต่อข้อเสนอในการแบ่งประเภทเนื้อหาของช่องทีวีสาธารณะตามวัตถุประสงค์เฉพาะ ซึ่งถูกวิจารณ์ว่าเป็นการถือคสเบีคให้กับหน่วยงานรัฐ
- คณะอนุกรรมการการประสานงานการบริหารคลื่นความถี่เพื่อความมั่นคงของรัฐฯ ซึ่งมีกรรมการที่มาจากหน่วยงานความมั่นคงของรัฐนั่งอยู่หลายคน กลับมีอำนาจในการกำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิขอใบอนุญาตทีวีสาธารณะประเภทความมั่นคง

ข้อเสนอในการคิดใหม่

- ออกหลักเกณฑ์การประกวดคุณสมบัติและนำไปรับฟังความคิดเห็น
สาธารณะตามที่กฎหมายกำหนด
- เพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการกำหนดนโยบาย ไม่ให้อนุกรรมการที่มีส่วน
ได้ส่วนเสียกับตัวนโยบายมาเป็นผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบาย
- เพิ่มระดับการเป็นองค์กรที่ขับเคลื่อนนโยบายด้วยความรู้ และเปิดเผยผล
การศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ศึกษา cost-benefit ในการเปลี่ยน
ผ่านไปสู่ระบบดิจิทัล สสำรวจความต้องการของประชาชน ฯลฯ