

วารสารวิชาการ กสทช.

ประจำปี 2560

NBTC JOURNAL 2017



วารสารวิชาการ กสทช.

ประจำปี 2560

NBTC
JOURNAL
2017





วารสารวิชาการ กสทช.

ประจำปี 2560

NBTC JOURNAL 2017

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง
กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission



วารสารวิชาการ กสทช. ประจำปี 2560
NBTC JOURNAL 2017
ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 เดือนธันวาคม 2560
Vol.1 Issue 1 December 2017

กองบรรณาธิการเกียรติคุณ (HONORABLE CONSULTING EDITOR)

นายฐากร ตัณฑสิทธิ์	สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission
นายไตรรัตน์ วิริยะศิริกุล	สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission
นายก่อกิจ ด่านชัยวิจิตร	สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission
พล.อ.ต.ธนพันธุ์ หร่ายเจริญ	สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission
ผศ.ดร.ภักดี มะนะเวศ	สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission
นายพากเพียร สุนทรสิต	สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission

บรรณาธิการ (EDITOR)

นางสาวอรดา เทพยายน — สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission

ผู้ช่วยบรรณาธิการ (ASSISTANT EDITOR)

นางสาวดวงกมล เกษมสวัสดิ์ — สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission

กองบรรณาธิการ (EDITORIAL BOARD)

นายพากเพียร สุนทรสิต — สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission

นายแพทย์วิชัย โชควิวัฒน — กระทรวงสาธารณสุข
Ministry of Public Health

รศ.ดร.ทิพย์พาพร มหาสินไพศาล — สถาบันการจัดการปัญญาภิวัฒน์
Panyapiwat Institute of Management

ผศ.ดร.ชลิตา ศรีนวล — สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง
King Mongkut's Institute of Technology Ladkrabang

นายรัฐธีร์ รังสีกมลวัฒน์ — สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission

นายณัฐวุฒิ อาจปรุ — สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission

บรรณาธิการการจัดการ (MANAGING EDITOR)
บรรณาธิการฝ่ายผลิต (PRODUCTION EDITOR)

นางสาวดวงกมล เกษมสวัสดิ์	สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission
นางสาวสุรัชดา ลิขิตประคอง	สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission
นายจิรายุ ศรีสุพล	สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission
นางสาวพิชชานันท์ พูลสวัสดิ์	สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission

เลขมาตรฐานสากลประจำวารสาร 2586-9272

ผลิตและจัดพิมพ์

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
เลขที่ 87 ถนนพหลโยธิน ซอย 8 แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400
โทร 0 2670 8888 โทรสาร 0 2271 4228
www.nbtc.go.th

ลิขสิทธิ์
เนื้อหาหรือบทความที่ปรากฏในวารสาร กสทช. เป็นลิขสิทธิ์ของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.) ซึ่งสำนักงาน กสทช. ขอสงวนสิทธิ์มิให้นำเนื้อหา ข้อความ หรือบทความ ไม่ว่าทั้งหมดหรือส่วนหนึ่งส่วนใดไปเผยแพร่ คัดลอก หรือตีพิมพ์ซ้ำโดยเด็ดขาด เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้ ข้อความ หรือความคิดเห็นที่ปรากฏในบทความแต่ละเรื่องที่ตีพิมพ์ในวารสารนี้ เป็นความคิดเห็นของผู้เขียน ไม่ผูกพันต่อคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) และสำนักงาน กสทช. รวมทั้งกรณีหากมีการละเมิดสิทธิ์ถือเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนโดยตรง ไม่เกี่ยวข้องกับสำนักงาน กสทช. แต่ประการใด

สาส์นจากประธาน กสทช.

ปี 2560 เป็นปีที่ กสทช. ปฏิบัติหน้าที่มาครบ 6 ปี มีองค์ความรู้ต่างๆ ที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเกิดขึ้นในหลากหลายสาขา และในขณะเดียวกันพัฒนาการเทคโนโลยีการสื่อสารรูปแบบใหม่ที่กำลังเกิดขึ้นก็ทำให้หน้าที่การกำกับดูแลเป็นเรื่องที่ท้าทายสำหรับ กสทช. ดังนั้น การรวบรวมองค์ความรู้อย่างเป็นระบบ และเผยแพร่ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้ที่สนใจรับทราบจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับการสืบค้น และการอ้างอิงในอนาคต รวมทั้ง ลดช่องว่างทางความรู้ของผู้ที่เกี่ยวข้องในภาคส่วนต่างๆ

ด้วยเหตุนี้ กสทช. จึงได้มีนโยบายให้สำนักงาน กสทช. จัดทำวารสาร วิชาการ กสทช. เป็นประจำทุกปี เพื่อเป็นช่องทางต่อยอดเส้นทางความรู้ที่มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง โดยรวบรวมองค์ความรู้ และงานวิจัยที่เกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ การกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม และกิจการวิทยุคมนาคม ทั้งในมิติของวิศวกรรมศาสตร์ นิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ การบริหารจัดการ หรือนิเทศศาสตร์ ตลอดจนเผยแพร่ความรู้ดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมของประเทศ เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางวิชาการต่อผู้ที่สนใจและประชาชนในวงกว้างต่อไป

พลเอก

(สุกิจ ขมะสุนทร)
กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์
และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
ทำหน้าที่ ประธานกรรมการกิจการกระจายเสียง
กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

บทบรรณาธิการเกียรติคุณ

วารสารวิชาการ กสทช. จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมและเผยแพร่องค์ความรู้และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารคลื่นความถี่ การกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม และกิจการวิทยุคมนาคม ทั้งในมิติของวิศวกรรมศาสตร์ นิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ นิเทศศาสตร์ หรือศาสตร์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้ที่สนใจใช้ในการสืบค้นหรืออ้างอิงทางวิชาการต่อไป โดยมีกำหนดตีพิมพ์ปีละหนึ่งครั้ง และมีกระบวนการคัดกรองเนื้อหาจากผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อให้มั่นใจว่าบทความวิจัย หรือบทความวิชาการที่นำมาลงตีพิมพ์นั้นมีมาตรฐานและการเขียนถูกต้องตามหลักวิชาการ

สำหรับวารสารวิชาการ กสทช. ประจำปี 2560 (NBTC Journal 2017) ได้รับเกียรติจากผู้ที่มีชื่อเสียงหลายท่านทั้งในประเทศและต่างประเทศ อาทิ กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ที่ปรึกษาธนาคารโลก ที่ร่วมส่งบทความมาลงตีพิมพ์ นอกจากนี้ ยังได้รับความสนใจจากนักศึกษา คณาจารย์ และนักวิจัยของสถาบันการศึกษาและหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ที่ส่งผลงานเข้าร่วมการพิจารณา โดยมีบทความที่ผ่านการคัดเลือก จำนวนทั้งสิ้น 31 บทความ

ในนามของสำนักงาน กสทช. และคณะผู้จัดทำวารสารวิชาการ กสทช. ประจำปี 2560 ขอขอบคุณผู้ส่งบทความเข้ารับการคัดเลือกเพื่อตีพิมพ์ในวารสารวิชาการ กสทช. ประจำปี 2560 และผู้เกี่ยวข้องทุกท่านที่มีส่วนร่วมในการจัดทำวารสารวิชาการ กสทช. ประจำปี 2560 ให้สำเร็จลุล่วงด้วยดี และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความร่วมมือเช่นนี้ตลอดไป



(นายฐากร ตัณฑสิทธิ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง
กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

สารบัญ
CONTENTS

วารสารวิชาการ กสทช. ประจำปี 2560
NBTC Journal 2017
ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 เดือนธันวาคม 2560
Vol.1 Issue 1 December 2017

สาส์นจากประธาน กสทช.
บทบรรณาธิการเกียรติคุณ

บทความพิเศษ

1. ปรัชญาแนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง กับการกำกับดูแลผังรายการและเนื้อหารายการ 17
กสทช.พลโท ดร.พีระพงษ์ มานะกิจ

2. เตรียมการอย่างไรเพื่อรับมือ Internet of Things (IoT) 25
กสทช.ประวิทย์ ลี่สถาพรวงศา

3. ลึกแต่ไม่ลับ ฝ่าวิกฤต ประมูล 4G 35
นายฐากร ตัณฑสิทธิ์

บทความรับเชิญ

1. Leapfrog Strategies for Thailand's Digital Development 45
Mr. Randeep Sudan

บทความวิจัย/วิชาการ

1. การกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์เพื่อความหลากหลาย 71
นายอิทธิพล วรานุศุภากุล และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิรงรอง รามสูต

2. การดำเนินคดีในอำนาจหน้าที่ของ กสทช. 89
ว่าที่ร้อยตรี ทรงพล สงวนจิตร

3. การเปลี่ยนผ่านของการจัดการความรู้ 115
พลเอก ประสิทธิชัย พิบูลรัตน์

4. การวิเคราะห์ความอยู่รอดของอุตสาหกรรมทีวีดิจิทัล 135
นางสาวสุมนมาศ คำทอง

5. การสำรวจและวิเคราะห์การศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของการเปลี่ยนผ่านของสื่อโทรทัศน์จากระบบแอนะล็อกสู่ระบบดิจิทัล 159
ผศ.ดร.ปิ่นปินันทธ์ จ่าดา

6. การให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานอย่างทั่วถึงในกิจการโทรคมนาคมในประเทศฝรั่งเศส 175
นางสาวอรัชมน พิเชฐวรกุล

7. ความท้าทายของดิจิทัลทีวีไทย ในยุคการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการใช้ประโยชน์จากสื่อโสตทัศน์ของประชาชน 191
นายประคุณ รุ่งธนวิชญ์

8. เครือข่ายผู้บริโภค : การมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งและรู้จักสิทธิในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ . . 217
นางราตรี จุลคีรี

9. ทิศทางและนโยบายการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในยุคหลอมรวมสื่อ กรณีศึกษา เปรียบเทียบยุทธศาสตร์ FCC และ OFCOM 243
นางจิตสุภา ฤทธิผลิน

10. เทคโนโลยีการสื่อสารไร้สายสำหรับอินเตอร์เนตของสรรพสิ่ง 269
รศ.ดร.ปรีชา กอเจริญ ผศ.เพชร นันทิวัฒนา นายเติมพงษ์ ศรีเทศ และ รศ.ดร.ณรงค์ อยู่ถนอม

11. แนวทางการกำกับการนำเสนอเนื้อหาละครโทรทัศน์ที่ไม่เหมาะสมต่อเด็กและเยาวชน 289
นายวิชิตโชค อินทร์เอียด

12. บริการ OTT : ความท้าทายต่อสื่อเก่าและการกำกับดูแล 317
นางรมิดา จรินทิพย์พิทักษ์

13. ผู้ตรวจการองค์กรสื่อ : โอกาสและความท้าทายในการกำกับดูแลกันเอง 343
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มนวิภา วงรุจิระ

14. มาตรการกำกับดูแลเงินสกุลดิจิทัลและการปรับใช้กฎหมายไทยกับเงินสกุลดิจิทัล : บิทคอยน์ 365
นางสาวณหทัย สุขเสนา

15. มาตรการบังคับทางปกครอง : การกำกับดูแลในมิตินิติศาสตร์ 391
นายสมยศ เลี้ยงบำรุง

16. วัฒนธรรมการสื่อสารสมัยใหม่กับการปฏิบัติงานของครูในกรุงเทพมหานคร 421
นายฐิตินันทน์ ผิวนิล

17. วาทกรรมผัวเมียในวรรณกรรมเพลงลูกทุ่งอีสานที่มีอิทธิพลต่อสังคมไทย 451
นายสันติ และนางราตรี ทิพนา

18. เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการกำกับดูแลอัตราค่าบริการ
: ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้ในกิจการโทรคมนาคม 475
นายธันวา แผนสท้าน

19. สื่อกับการจัดการความขัดแย้งต่อกรณี "วัดพระธรรมกาย"
การศึกษาเชิงวิเคราะห์ ประเมิน และพัฒนาเพื่อสังคมไทยยุค 4.0 497
ดร.ตรี บุญเจือ

20. Fiber Reinforced Polymer Crossarms
: A New Dimension in Communication Cables Management 527
Jariyavadee Sirichantra, Ph.D. & Woraphong Janetanakit, M.Sc.

21. โอกาสและความท้าทายในการให้บริการโทรทัศน์เคลื่อนที่ 543
นางสาวอรศรี ศรีระษา และนายวรุตม์ ว่องโรจนานันท์

บทความปริทัศน์

1. พันธกิจสำคัญขององค์กรยุคดิจิทัล 571
นายไพโรจน์ ไววานิชกิจ

บทความวิจารณ์หนังสือ

1. เศรษฐกิจดิจิทัล 596
เขียน Dan Tapscott
แปลและเรียบเรียง พรศักดิ์ อุรัจฉัทชัยรัตน์

2. วีรบุรุษหรืออาชญากร (The Snowden Files) 600
เขียน Luke Harding
แปล ทรงพล ศุขสุเมฆ

3. คิดแค่ 1 แต่ได้ผล 100 604
เขียน โมะริกะวะ อะกิระ
แปล โยชุเกะ, บรรเจิด ชวลิตเรืองฤทธิ์

4. The Truth I ความจริงที่เป็นเรื่องจริง 608
เขียน พลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน

5. Publication Manual of The American Psychological Association, 6th Edtion 612

คำแนะนำสำหรับผู้เขียน 619



บทความพิเศษ



ปรัชญาแนวคิด เชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง กับการกำกับดูแลผังรายการ และเนื้อหารายการ

กสทช. พลโท ดร. พีระพงษ์ มานะกิจ*

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

บทเกริ่นนำ

คนส่วนใหญ่มักจะแสดงความคิด ความเห็น หรือความเชื่อต่อปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นในแต่ละวันไปตามความเคยชินจากประสบการณ์ที่สั่งสมมาตั้งแต่ในอดีต ประสบการณ์เหล่านี้อาจเกิดจากการเลี้ยงดูในครอบครัว การเรียนในระบบโรงเรียน การเรียนรู้จากการใช้ชีวิตประจำวัน รวมตลอดถึงการศึกษาจากแหล่งความรู้ต่างๆ ทั้งในและนอกระบบสถาบันการศึกษา ซึ่งมีน้อยคนนักที่ตระหนักว่าความคิดความเห็นและความเชื่อของตนที่มีต่อเรื่องราวต่างๆ นั้นมักจะมีกรอบคิด หรือทฤษฎีอยู่เบื้องหลังเสมอ ดังนั้นในปรากฏการณ์หนึ่งๆ คนเราจึงมีมุมมองที่แตกต่างกันออกไป เช่นเมื่อมีการตั้งคำถามว่าทำไมคนส่วนใหญ่ในประเทศด้อยพัฒนาประเทศหนึ่งจึงมีฐานะยากจน หากตอบแบบอิงทฤษฎีแบบไม่ต้องโต้แย้งคำถาม คำตอบก็อาจจะแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับหน่วยในการวิเคราะห์ กล่าวคือ กลุ่มที่มองตัวบุคคลเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ก็จะบอกว่า เป็นเพราะคนส่วนใหญ่ขี้เกียจ ฟุ่มเฟือย มีพฤติกรรมเฉื่อยชา ล้าหลัง ไม่เอื้อต่อการพัฒนา ขณะที่อีกกลุ่มหนึ่งก็จะบอกว่าเป็นเพราะระบบหรือกลไกการจัดการในสังคมมีปัญหา เช่นนักการเมืองโกงเพราะรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายไม่ดี เศรษฐกิจแย่เพราะผู้นำไม่มีวิสัยทัศน์ ขาดนโยบายและทักษะการจัดการการแก้ไขปัญหาจึงมุ่งไปที่การปรับปรุงปฏิรูประบบต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ส่วนอีกกลุ่มหนึ่ง ก็จะมองข้ามปัจจัยด้านตัวบุคคลและระบบการจัดการ ไปให้ความสำคัญกับโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองที่เป็นโครงสร้างหลักของสังคมนั้น โดยเห็นว่าสาเหตุหลักของปัญหาความยากจนมาจากโครงสร้างอำนาจที่รวมศูนย์ผูกขาดการเมืองและเศรษฐกิจเข้าด้วยกัน ส่งผลให้คนส่วนใหญ่ขาดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรด้านต่างๆ ดังนั้น แม้ว่าจะขยันเก็บออมมากเพียงไหน รายได้ก็ยังไม่พอค่าใช้จ่าย แปลว่าถึงจะทำงานหนักแต่ก็ยังยากจนอยู่ดี

ในทางวิชาการเรียกที่มาของชุดคำอธิบายที่แตกต่างกันนี้ว่า ทฤษฎีหรือกรอบแนวคิด ซึ่งหมายความว่า ทฤษฎีที่ต่างกัน คำอธิบายก็ย่อมต่างกัน การให้ความเห็นต่อประเด็นทางสังคมจึงขึ้นอยู่กับเหตุผลและมุมมองอาศัยบริบท ณ ช่วงเวลานั้นๆ มาพิจารณาประกอบ และเป็นการยากที่จะมีคำตอบแบบสำเร็จรูป ตายตัว

ปัญหาเกิดขึ้นเมื่อคนมักคิดว่าความเห็นของตนเองถูกและพยายามทำให้คนอื่นคิดแบบเดียวกับตน ส่วนคนที่คิดต่างกลายเป็นคนผิด เพียงลำพังความคิดต่างของคนทั่วไปยังอาจจะจำกัดวงให้ยอมรับในความแตกต่างระหว่างกันได้ แต่เมื่อความคิดต่างถูกยกระดับขึ้นสู่องค์กร สื่อแตกแยกออกเป็นฝ่าย แบ่งค่าย แบ่งสีโดยใช้สื่อที่มีอยู่ในมือตอกย้ำความคิดความเชื่อของฝ่ายตนเพื่อเอาชนะหรือทำลายล้างอีกฝ่ายหนึ่ง กลายเป็นความขัดแย้งที่ฝังรากลึกและสร้างร้อยร้าวขึ้นในสังคมไทยมานานนับสิบปีจวบจนถึงปัจจุบัน

กสทช.ชุดที่กำลังหมดวาระนี้ เข้ามาในช่วงสถานการณ์ดังกล่าวนี้พอดี ด้วยบทบาทหน้าที่หนึ่งขององค์กร คือการกำกับผังรายการและเนื้อหารายการ ผู้เขียนซึ่งมองสื่อค่อนข้างจะแตกต่างจากนักสื่อสารมวลชนทั่วไป มองเห็นเป็นความท้าทายทั้งในแง่ของอิทธิพลและผลกระทบของสื่อที่มีต่อสังคม และความยากในการกำกับดูแลสื่อ จึงรับอาสาทำหน้าที่ประธานคณะอนุกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหารายการ นับตั้งแต่รับตำแหน่งมาโดยตลอด ทั้งที่รู้ว่าภารกิจดังกล่าวเป็นงานที่หนักและมีแรงเสียดทานสูง

ภารกิจดังกล่าวนี้เกี่ยวพันกับการทำหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง (Impartiality) ของสื่อ เนื่องจากข้อมูลข่าวสารที่สื่อนำเสนอนั้นมีทั้ง ข้อเท็จจริง (Facts) ความเห็นและความเชื่อ (Opinion and Believe) และแน่นอนมีบางอย่างที่เป็นความรู้ (knowledge) และบางส่วนที่เป็น ความจริง (Truth) โดยที่ความเห็นและความเชื่อต่างๆ อาจได้รับการยอมรับว่าเป็นความรู้ถ้าผ่านกระบวนการพิสูจน์จนเป็นที่ประจักษ์ และอาจกลายเป็นความจริงเมื่อการพิสูจน์ได้กระทำจนหมดข้อสงสัย แต่สิ่งที่เป็นปัญหาและสร้างภาระให้กับการกำกับดูแลอย่าง กสทช.ก็คือ การที่ผู้ประกอบการสื่อส่วนหนึ่งเชื่อว่าความเห็นและความเชื่อของตนคือความถูกต้อง และเป็นความเชื่อที่นำไปสู่การเอาชนะคนที่เห็นต่างอีกฝ่ายหนึ่ง ยิ่งไปกว่านั้นก็คือการทึกทักเอาว่าความเห็นความเชื่อของตนนั้นคือความจริง แน่นอนว่าความคิดเช่นนี้ย่อมเป็นสิ่งปกติธรรมดาสำหรับสังคมประชาธิปไตยและสังคมที่มีฐานความรู้ที่ผู้ดู ผู้ฟัง หรือผู้รับสาร สามารถวินิจฉัยแยกแยะและตัดสินใจด้วยตัวเองได้ว่าควรจะเชื่อหรือไม่เชื่อในข้อมูลใด แต่สำหรับสังคมที่อยู่ในสภาพของความขัดแย้ง แตกแยกและแบ่งเป็นฝักฝ่ายชัดเจน จำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรกำกับดูแลจะต้องใช้องค์ความรู้ทั้งในระดับกว้างและระดับลึก บนพื้นฐานของความเป็นกลาง ความสมดุล เสรีภาพ และผลประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้เพื่อให้สื่อได้ทำหน้าที่สื่อสารมวลชนอย่างแท้จริง และเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ปัญหาที่ดำรงอยู่

ภายใต้กฎหมายปัจจุบัน กสทช.ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่เผยแพร่ผ่านสื่อวิทยุและโทรทัศน์ ไม่ครอบคลุมถึงสื่อสิ่งพิมพ์ หรืออินเทอร์เน็ต แต่เนื้อหาสาระที่สื่อวิทยุและสื่อโทรทัศน์นำเสนอก็มีเป็นจำนวนมากที่เป็นปัญหา จากประสบการณ์ที่ผ่านมาพบว่าเนื้อหาที่ยากที่สุดสำหรับการกำกับดูแล คือเนื้อหาที่นำเสนอทางด้านการเมืองที่แบ่งออกเป็นฝักฝ่าย เนื่องจากเนื้อหาทางด้านการเมืองเป็นเนื้อหาที่เต็มไปด้วยความเห็น ด้วยเหตุนี้ ภารกิจในการกำกับดูแลผังรายการและเนื้อหารายการจึงเป็นงานที่มีความละเอียดอ่อน ซับซ้อน ลึกซึ้ง และท้าทาย เกี่ยวพันกับมิติทางสังคมในหลากหลายมิติ ทั้งมิติด้านข้อมูลข่าวสาร ความคิดเห็น

ความเชื่อ ทัศนคติ และความรู้ ทั้งยังเกี่ยวพันโดยตรงกับมิติเรื่องสิทธิเสรีภาพ ความรับผิดชอบ และรวมตลอดถึงประเด็นความมั่นคง

การกำกับดูแลผังรายการและเนื้อหารายการจึงมิใช่เพียงการกำกับด้วยกฎหมาย หรือการกางตำราแล้ววินิจฉัยข้อร้องเรียนไปตามตัวบทกฎหมายที่เป็นครรลองของการวินิจฉัยข้อพิพาททั่วไป หากแต่ยังต้องอาศัยองค์ความรู้ มุมมอง หลักอ้างอิงและทฤษฎีทางวิชาการมาเป็นกรอบในการทำงานและหลักการพื้นฐานในการวินิจฉัยข้อพิพาท นอกจากนี้ ยังอาศัยการพูดคุยทำความเข้าใจร่วมกันระหว่างองค์กรกำกับดูแล กับผู้ประกอบกิจการหรือผู้ประกอบวิชาชีพ บทความนี้ จึงมุ่งนำเสนอฐานคิดในการทำงานด้านการกำกับดูแล ประสบการณ์การปฏิบัติงานที่ผ่านมา ข้อจำกัด และข้อเสนอแนะ โดยนำเสนอทั้งจากมุมมองภายใน ในฐานะผู้กำกับดูแลโดยตรง และมุมมองจากภายนอกที่อาศัยกรอบแนวคิดทฤษฎีมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ ด้วยหวังว่าผู้อ่านจะได้มองเห็นภาพรวมของการทำงานในปัจจุบัน และสามารถคาดการณ์ได้ถึงภารกิจในการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

จากมุมมองสื่อ สู่มุมมองสังคม

คนที่เรียนมาทางด้านสื่อสารมวลชนกระแสหลักมักจะคุ้นเคยกับคำอธิบายว่าด้วยบทบาทของสื่อในเชิงบวก เริ่มต้นจากการมององค์กรสื่อในฐานะกลไกหรือสถาบันทางสังคม ทำหน้าที่เป็นส่วนหนึ่งให้สังคมขับเคลื่อนไปได้อย่างสมดุล บทบาทหน้าที่ของสื่อภายใต้แนวคิดนี้ จึงสอนกันต่อๆ มาว่า บทบาทหน้าที่ของสื่อคือการทำหน้าที่ในการรายงานเหตุการณ์ ให้ข้อมูลข่าวสาร ให้ความรู้ ให้ความบันเทิง ก่อให้เกิดการกล่อมเกลาในสังคม อีกทั้งยังถือว่าสื่อทำหน้าที่เป็นกระจกสะท้อนสังคม และมีความรับผิดชอบต่อสังคมในขณะเดียวกันด้วย ภายใต้ร่มเงาของสำนักคิดค่ายนี้ ยังมีการแตกสาแหรกออกไปเป็นทฤษฎีต่างๆ กลายวิชาสื่อสารมวลชนกระแสหลักที่มีการเรียนการสอนกันในสถาบันการศึกษาทั่วไป

อย่างไรก็ตาม การมองว่าสื่อเป็นผู้มีคุณูปการต่อสังคมดังกล่าวข้างต้น ได้ถูกตั้งคำถามว่า ในความเป็นจริงสื่อทำหน้าที่เป็นเช่นนั้นจริงหรือไม่? เพราะหลายต่อหลายครั้งที่พิสูจน์ให้เห็นว่า สื่อกลับทำสิ่งที่ตรงกันข้าม เช่น สื่อเลือกที่จะไม่รายงานข่าวที่ทำให้องค์กรของตนเสียประโยชน์ หรือสื่อเลือกที่จะขายข่าวเพื่อสร้างกระแสการรับชมจนละเลยผลประโยชน์สาธารณะเพียงเพื่อหวังผลจากเม็ดเงินโฆษณา หรือสื่อเป็นธุรกิจจึงมุ่งที่จะสร้างผลตอบแทนและผลกำไรเป็นสำคัญ นักคิดสายเศรษฐศาสตร์การเมืองยุคแรกๆ จึงมองสื่อในฐานะกลไกของระบบธุรกิจและเครื่องมือของระบบทุน การทำความเข้าใจสื่อของค่ายนี้จึงมุ่งทำความเข้าใจกับโครงสร้างการเป็นเจ้าของสื่อเป็นสำคัญ ต่อมาในยุคหลังจึงหันมาให้ความสำคัญกับสื่อในฐานะกลไกหรือเครื่องมือในการผลิตซ้ำทางความคิดและวัฒนธรรม (Cultural Reproduction) นักทฤษฎีค่ายนี้เชื่อว่าสื่อจะถูกใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมความคิดของผู้คนเพื่อให้ยอมรับในระบบการเมืองและเศรษฐกิจที่ดำรงอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐที่อยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจที่รวมศูนย์ผูกขาดทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง บทบาทของสื่อในฐานะเครื่องมือการผลิตซ้ำทางความคิดย่อมต้องดำรงเป้าหมายในการค้ำยันโครงสร้างดังกล่าว

หัวใจของเศรษฐศาสตร์การเมืองคือการมองว่าเศรษฐกิจการเมืองมีอิทธิพลส่งผลซึ่งกันและกัน คนที่ได้การเมืองย่อมนำไปสู่การได้เศรษฐกิจ ในทางกลับกันคนที่ได้เศรษฐกิจ ก็ย่อมได้การเมืองตามมา เศรษฐศาสตร์การเมืองจึงเป็นการมองแบบองค์รวม มีความเป็นสหวิทยาการดังนั้น การมองสื่อเพียงมิติเดียวจึงเป็นการมองที่ขาดความรอบด้าน เช่นเดียวกันกับการมองปัญหาของประเทศที่มิอาจมองเฉพาะมิติใดมิติหนึ่งแบบแยกส่วน เช่น การเมือง เศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ หากแต่จำเป็นต้องมองทุกมิติอย่างเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน เช่น ปัญหาโครงสร้างอำนาจที่รวมศูนย์ผูกขาดทำให้คนไทยส่วนใหญ่ขาดโอกาสและยากจน กลายเป็นคนส่วนใหญ่ที่อ่อนแอต้องพึ่งพาคนที่มีกำลังมากกว่าเกิดเป็นระบบอุปถัมภ์ เมื่อระบบการเมืองเปิดให้มีการเลือกตั้ง นายทุนจึงเอาเงินมาซื้อการเมือง และเมื่อเข้าไปเป็นรัฐบาลแล้วก็ย่อมต้องถอนทุนคืนเป็นสิ่งที่คาดหมายได้ ดังนั้น ในทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์การเมืองจึงมองว่า การแก้ปัญหาทางการเมืองให้ต้องแก้ที่เศรษฐกิจ หรือถ้าจะสร้างการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยต้องทำให้เศรษฐกิจกระจายตัว ลดการรวมศูนย์ผูกขาดด้วยมาตรการต่างๆ เช่น การปฏิรูปที่ดิน ปฏิรูปภาษี ออกกฎหมายป้องกันการผูกขาด (Anti-trust Law) คุ้มครองเศรษฐกิจท้องถิ่นและชุมชน

ในการพิจารณาข้อร้องเรียนต่างของคณะอนุกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหารายการ ผู้เขียนได้ใช้กรอบแนวคิดดังกล่าวข้างต้นนี้เป็นฐานคิดในการทำความเข้าใจสภาพความเป็นจริงของสื่อ ควบคู่กับการทำความเข้าใจแนวคิดและมุมมองของสื่อที่มีต่อประเด็นทางสังคม โดยคำนึงถึง *“เสรีภาพในการเสนอข่าวสาร”* กับ *“ความอยู่รอดของสังคม”* โดยรวม ภายใต้การบังคับใช้กฎหมาย ประกาศ หลักเกณฑ์ คำสั่งต่างๆ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นำมาสร้างเป็นกรอบในการทำงานและเป็นหลักการพื้นฐานในการวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางในการวินิจฉัยข้อร้องเรียนแต่ละกรณี ด้วยเหตุนี้ ในช่วงเวลาที่ผ่านมาอนุกรรมการผังและเนื้อหารายการจึงมีท้วงติง ทำความเข้าใจต่อวิธีคิดและมุมมองของสื่อในประเด็นที่เกี่ยวกับความคิดเห็นอยู่บ่อยครั้งด้วยการเชิญมาชี้แจงทำความเข้าใจ เพราะเห็นว่าสื่อส่วนใหญ่ก็มองปรากฏการณ์ทางสังคมและปัญหาของประเทศแบบแยกส่วน ซึ่งการมองแบบนี้มีความโน้มเอียงที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งกันค่อนข้างสูง การวิพากษ์วิจารณ์และการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองแบบถือทฤษฎีคนละค่าย แถมยังยึดมั่นว่าความเห็นของฝ่ายตนเป็นความถูกต้องย่อมได้รับการคุ้มครองในสิทธิเสรีภาพ จึงเป็นแค่การนำเสนอความจริงเพียงครึ่งเดียวที่มิอาจยอมรับได้

การกำกับดูแลเนื้อหารายการ ภารกิจที่สังคมต้องทำร่วมกัน

ในภาวการณ์ปัจจุบัน รูปแบบทางการสื่อสารมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งในแง่ของเทคโนโลยี กระบวนการ และพฤติกรรมในการเปิดรับข่าวสาร รูปแบบและกระบวนการทำงานของสื่อมวลชนก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย อันเป็นผลจากการพัฒนาอย่างไม่หยุดยั้งของเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยมีอินเทอร์เน็ตเป็นช่องทางในการสื่อสารหลัก ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยง่าย สะดวก และรวดเร็ว จากข้อมูลในปี 2559 พบว่า คนไทยโดยเฉลี่ยใช้เวลาในการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต 45 ชั่วโมง/สัปดาห์ หรือประมาณ 6.4 ชั่วโมง/วัน เป็นการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตเพื่อทำกิจกรรมในชีวิตประจำวัน ทั้งเปิดรับข่าวสาร ความบันเทิง เพื่อการติดต่อสื่อสารผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) เพื่อสืบค้นรูปภาพ ชมภาพยนตร์ ดูวิดีโอ ฟังเพลง เล่นเกม

และใช้จ่ายซื้อของออนไลน์ ช่องทางในการสื่อสารพัฒนาจากสื่อดั้งเดิมไปสู่ใหม่ ช่องทางการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารจึงเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก

แต่ไม่ว่ารูปแบบทางการสื่อสาร และพฤติกรรมการเปิดรับสารจะเปลี่ยนแปลงไปเช่นใดก็ตาม หัวใจหลักที่สร้างผลกระทบต่อสังคมได้อย่างแท้จริงก็คือเนื้อหา หรือตัวข้อมูลข่าวสาร ดังนั้น การกำกับดูแลที่มุ่งเน้นการให้ความสำคัญเชิงเทคนิคและเทคโนโลยี ก็อาจทำได้เพียงชั่วระยะเวลาเพียงสั้นๆ เนื่องจากเทคโนโลยีมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การกำกับดูแลที่มีความสำคัญอย่างแท้จริงจึงอยู่ที่การกำกับด้านเนื้อหา (Content Regulation) ปัญหาว่าจะกำกับดูแลเนื้อหาสื่ออย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร ภายใต้ภาวะที่สื่อมีเป็นจำนวนมาก และมีช่องทางการเผยแพร่ที่ซับซ้อน ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายบางประการ ดังนี้

ประการแรก องค์กรกำกับดูแลจะต้องปรับกระบวนทัศน์ในการทำงานด้วยการใช้องค์ความรู้ที่เป็นสหวิทยาการ หรือความรู้ที่เป็นองค์รวม บุคลากรขององค์กรกำกับต้องมีความรู้ทั้งระดับกว้างและระดับลึกเพื่อให้สามารถมองปัญหาได้อย่างรอบด้าน วิจัยฉัยข้อร้องเรียนได้ตรงประเด็น และสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เป็นจริง ซึ่งองค์ความรู้ดังกล่าวนี้จะเกิดขึ้นได้จำเป็นต้องมีกระบวนการพัฒนาสมรรถนะและความสามารถเชิงวิชาการที่เป็นระบบและต่อเนื่อง

ประการที่สอง การกำกับดูแลผู้ประกอบกิจการหรือผู้รับใบอนุญาตจำเป็นต้องพิจารณาทั้งในมิติทางการเมือง มิติทางเศรษฐกิจ และมิติทางสังคม ผู้มีหน้าที่กำกับดูแลต้องมองให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างสิ่งที่ปรากฏอยู่ตรงหน้า กับสิ่งทีซ่อนอยู่เบื้องหลัง การพิจารณาคุณสมบัติผู้ขอรับใบอนุญาต หรือการวินิจฉัยข้อร้องเรียน จึงไม่อาจพิจารณาเพียงเอกสารที่นำมาแสดง แต่ต้องมีหลักฐานเชิงประจักษ์ที่อาจต้องใช้กระบวนการสืบค้นข้อมูล การสืบสวน หรือการสัมภาษณ์บุคลากรที่เกี่ยวข้อง

ประการที่สาม องค์กรกำกับดูแลจำเป็นต้องสร้างเครือข่ายที่เป็นจิตอาสาเพื่อช่วยในการติดตามและเฝ้าระวังเนื้อหารายการ ซึ่งภารกิจดังกล่าวนี้สำนักงาน กสทช. ได้ดำเนินการมาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว เนื่องจากได้พบข้อจำกัดที่ว่าบุคลากรและทรัพยากรที่สำนักงาน กสทช. มีอยู่ไม่เพียงพอต่อการตรวจสอบเนื้อหาสื่อที่มีเป็นจำนวนมาก ภารกิจดังกล่าวจึงไม่สามารถที่จะให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบเพียงลำพัง จำเป็นต้องร่วมมือกันหลายฝ่าย จึงหวังว่าโครงการดังกล่าวนี้ควรจะดำเนินการอย่างต่อเนื่องในอนาคต

ประการที่สุดท้าย การที่สื่อส่วนใหญ่ตกอยู่ภายใต้ระบบการแสวงหากำไรทางธุรกิจ แต่ขณะเดียวกันสื่อก็ถูกสังคมคาดหวังว่าจะต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะด้วย ถือเป็นการคาดหวังที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง เพราะสื่อต้องคำนึงถึงความอยู่รอดทางธุรกิจเป็นเป้าหมายสำคัญ จึงเห็นว่าถึงเวลาที่สังคมไทยจะต้องพิจารณาว่าผู้รับชม หรือผู้ชมผู้ฟังจะต้องร่วมรับผิดชอบหรือมีภาระในการผลิตสื่อเพื่อสังคม ส่วนรูปแบบและวิธีการควรจะมีหน้าตาเป็นเช่นไร ผู้เขียนมีความหวังว่าประเด็นดังกล่าวนี้จะถูกหยิบยกขึ้นมาพูดคุยในฐานะเป็นประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญสำหรับการปฏิรูปสื่อที่จะเกิดขึ้นในอนาคต





เตรียมการอย่างไรเพื่อรับมือ Internet of Things (IoT)

กสทช. ประวิทย์ ลี่สถาพรวงศา*

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

บทคัดย่อ

อินเทอร์เน็ตของสรรพสิ่ง (Internet of Things - IoT) เป็นเทคโนโลยีที่จะนำมาซึ่งความสะดวกสบายในชีวิตประจำวัน และทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แต่การจะใช้งาน IoT ได้อย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นที่ประเทศไทยต้องเร่งจัดสรรคลื่นความถี่ให้เพียงพอกับการใช้งานในอนาคตอันใกล้ เพื่อรองรับปริมาณการสื่อสารขนาดมหาศาลและหนาแน่นในทุกพื้นที่ นอกจากนี้ ควรต้องเตรียมการรับมือภัยคุกคามจากการโจมตีทางไซเบอร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการโจมตีโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญของประเทศ เช่น มีนโยบายกำกับดูแลด้านความปลอดภัยทางไซเบอร์ ให้มีการทดสอบและพัฒนาระบบป้องกันการโจมตี และมีมาตรการรับมืออย่างทันท่วงทีเมื่อเกิดกรณีถูกโจมตีขึ้น ในส่วนของการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น ควรมีการฝังระบบรักษาความปลอดภัยตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบผลิตภัณฑ์ มีการอัปเดตเฟิร์มแวร์ในอุปกรณ์ทุกชิ้นโดยอัตโนมัติ รวมถึงการวางแนวทางในการกำหนดผู้รับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้อุปกรณ์ นอกจากนี้ต้องมีการออกกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลโดยห้ามขายต่อข้อมูล ห้ามนำข้อมูลไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ โดยการใช้ประโยชน์อื่นใดจากข้อมูล ต้องขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลเสมอ ประเด็นสุดท้ายที่สำคัญคือ ต้องรณรงค์ให้ประชาชนเกิดความตระหนักและมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ เพื่อเสริมสร้างอุปนิสัยในการใช้งานอุปกรณ์ IoT ต่างๆ อย่างปลอดภัย

คำสำคัญ : อินเทอร์เน็ตของสรรพสิ่ง แผนการจัดสรรคลื่นความถี่ การเรียกคืนคลื่นความถี่และนำมาจัดสรรใหม่ การจัดประมูลล่วงหน้า การโจมตีทางไซเบอร์ ความปลอดภัยทางไซเบอร์ข้อมูลขนาดใหญ่ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

Abstract

Internet of things (IoT) is the technology that brings great convenience to people's daily life and enhances the quality of life. However, in order to make an efficient use of the IoT, Thailand should accelerate the spectrum assignment to be sufficient for the utilization in the imminent future, serving the massive and dense quantity of communications in all areas. Moreover, there is a necessity to prepare for coping with the threat of cyber attacks, especially for its target at the country's critical infrastructure. This can be done by stipulating the cyber security policies and regulations, testing and developing the cyber-attack prevention system, as well as specifying the countermeasures for an immediate response to the cyber attack. As for the consumer protection, matters of great concern are to make an embedded system security at the beginning of product design process that provides automatic firmware update functionalities for all devices including set up a guideline to indicate a person who is responsible for damages caused by using those devices. In addition, it is required to enact data protection law that prohibits the deeds of selling and misusing data as well as leveraging data without the permission of the data owner. The last critical concern is to raise people's awareness and understanding of the threat of cyber attacks so as to build the safety habits for using the IoT devices.

Keywords : Internet of Things, IoT, Spectrum Roadmap, Refarming, Early AuctionCyber, Attack, Cyber Security, Big Data, Data Privacy

โลกยุค IoT กับการจัดสรรคลื่นความถี่

เทคโนโลยีนำมาซึ่งความสะดวกสบายในชีวิตประจำวัน ดังเช่นเทคโนโลยีการสื่อสารที่ช่วยให้เกิดการเชื่อมโยงข้อมูลจากทุกมุมโลก ทำให้ผู้คนที่แม้จะอยู่กันคนละทวีป ก็สามารถพบปะและสื่อสารกันได้บนโลกออนไลน์โดยไม่ต้องไปมาหาสู่กันจริงๆ หรือทำให้เราสามารถค้นหาสินค้าจากต่างประเทศและสั่งซื้อพร้อมชำระเงินออนไลน์ หลังจากนั้นก็เพียงรอรับสินค้าที่จะถูกส่งมาถึงบ้าน ระบบอินเทอร์เน็ตที่เชื่อมต่อข้อมูลอย่างกว้างขวางนี้จึงได้รับการขนานนามว่า *“อินเทอร์เน็ตของข้อมูลข่าวสาร”* และผู้ที่ใช้สื่อสารผ่านช่องทางอินเทอร์เน็ตนี้ก็คือ คนเรานั่นเอง

ขณะเดียวกันในช่วงหลายปีที่ผ่านมา นอกจากการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตระหว่างคนกับคนแล้ว ยังเริ่มมีการสื่อสารผ่านการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตระหว่างคนกับสิ่งของ และระหว่างสิ่งของกับสิ่งของด้วยกันเอง จนเรียกกันว่า *“อินเทอร์เน็ตของสรรพสิ่ง”* (Internet of Things - IoT) ตัวอย่างเช่น กล้องวงจรปิดหรือเครื่องใช้ต่างๆ ภายในบ้าน ที่เราสามารถควบคุมทางไกลด้วยอินเทอร์เน็ตผ่านโทรศัพท์มือถือ การขับเคลื่อน

รถยนต์ในลักษณะไร้คนขับ ตู้เย็นอัจฉริยะที่จะคอยรายงานเมื่อข้าวของบางอย่างในตู้ร่อยหรอลงหรือหมดอายุ และจะคอยจดรายการของที่จะต้องซื้อให้เราด้วย หรือแม้กระทั่งอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ขนาดเล็กที่ติดตั้งใช้งานบนส่วนต่างๆ ของร่างกาย เช่น เซ็นเซอร์วัดระยะทางของการวิ่ง วัดอัตราการเต้นของหัวใจ วัดอุณหภูมิรอบๆ และคอยบอกพิกัดตำแหน่งบนโลก อุปกรณ์เหล่านี้ก็ล้วนเป็น IoT ด้วยเช่นกัน

เรื่อง IoT นี้ไม่ได้มีแค่การเชื่อมต่ออุปกรณ์พกพาหรือสิ่งของเครื่องใช้ต่างๆ ในบ้านเข้ากับอินเทอร์เน็ตเท่านั้น แต่ยังมีศักยภาพที่สามารถเปลี่ยนแปลงเมืองได้ทั้งเมืองเลยทีเดียว เช่น โครงข่ายจราจรอัจฉริยะ ซึ่งจะรายงานข้อมูลสภาพการจราจรแบบเรียลไทม์ที่ได้จากเซ็นเซอร์ตรวจจับความเคลื่อนไหว ช่วยให้ผู้ขับขี่รถยนต์สามารถตัดสินใจเลือกเส้นทางที่ประหยัดเวลาในการเดินทางได้ มีแอปพลิเคชั่นเพื่อใช้หาที่จอดรถที่ยังว่างอยู่ ในเวลากลางคืน ไฟส่องสว่างจะดับลงในกรณีที่ถนนโล่งไม่มีรถแล่นผ่าน ซึ่งจะช่วยประหยัดพลังงานไฟฟ้าให้กับเมือง หรืออย่างเช่นโครงข่ายไฟฟ้าอัจฉริยะที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาบริหารจัดการควบคุมการผลิต ส่ง และจ่ายพลังงานไฟฟ้า สามารถรองรับการเชื่อมต่อระบบไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานทางเลือกที่สะอาด ซึ่งจะช่วยลดความจำเป็นในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าแห่งใหม่ที่อาจก่อมลพิษสูง อย่างเช่น โรงไฟฟ้าที่ใช้พลังงานจากเชื้อเพลิงถ่านหิน เป็นต้น

ทั้งนี้ คาดกันว่าปัจจุบันทั่วโลกมีอุปกรณ์ IoT ที่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตกว่า 13,000 ล้านชิ้น และจะได้รับความนิยมใช้งานเพิ่มขึ้น โดยบริษัท SAP ซึ่งเป็นผู้ผลิตซอฟต์แวร์รายใหญ่ของโลกสัญชาติเยอรมัน คาดการณ์ว่าภายในปี ค.ศ. 2020 ทั่วโลกจะมีอุปกรณ์ที่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตจำนวนเกิน 50,000 ล้านชิ้น เรียกว่ามีจำนวนมากกว่าประชากรทั้งโลก ขณะที่คาดว่า IoT จะสร้างรายได้จากการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตให้กับผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตราว 8,100 ล้านยูโร

จากตัวเลขประมาณการข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า การใช้งาน IoT จะขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงเวลาไม่กี่ปีข้างหน้านี้ แต่ด้วยเทคโนโลยีการสื่อสารไร้สายในปัจจุบันที่ยังมีข้อจำกัด ทำให้การเชื่อมต่อสิ่งของต่างๆ มักทำได้ดีเฉพาะการเชื่อมต่อเครื่องใช้ประจำที่ผ่านอินเทอร์เน็ตประจำ ที่ซึ่งวางสายเข้าสู่บ้านหรือสำนักงาน หากจะมีการเชื่อมต่อสิ่งของต่างๆ มากมายจริงๆ ก็ต้องออกแบบโครงข่ายไร้สายให้รองรับปริมาณการสื่อสารขนาดมหาศาลและหนาแน่นในทุกพื้นที่ รวมทั้งต้องรองรับการตอบสนองได้อย่างฉับไว เพราะการใช้งานอินเทอร์เน็ตในวันข้างหน้าต้องการความเร็วสูงขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งเทคโนโลยี 4G ไม่สามารถรองรับความต้องการในลักษณะนี้ได้ แต่ 5G ที่กำลังจะมาถึง ได้รับการออกแบบเพื่อตอบสนองความต้องการดังกล่าว กล่าวคือ หากเราควบคุมรถยนต์ผ่านระบบ 4G ซึ่งมีความหน่วงในการตอบสนอง (Latency) ก็จะเกิดอุบัติเหตุวุ่นวายมากมายบนท้องถนน แต่ผลการทดลอง 5G ในปัจจุบันสามารถลดความหน่วงของสัญญาณไปกลับหนึ่งรอบเหลือเพียงสองในพันส่วนของวินาที ทำให้สามารถควบคุมอุปกรณ์ทางไกลได้ฉับไว เกือบเหมือนควบคุมด้วยมือของเราเอง เช่นเดียวกับการผ่าตัดทางไกล การกู้ภัยในพื้นที่อันตรายก็จะปลอดภัยยิ่งขึ้นกว่าในปัจจุบัน

จากการศึกษาของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Union - ITU) พบว่า ความต้องการจำนวนคลื่นความถี่ของแต่ละประเทศในการใช้งาน เพื่อให้บริการโทรคมนาคม

จะเพิ่มเป็นจำนวน 1340 MHz ถึง 1960 MHz ในปี ค.ศ. 2020 ดังนั้น ประเด็นการจัดสรรทรัพยากรคลื่นความถี่ให้เพียงพอกับการใช้งานของเทคโนโลยี จึงถือเป็นหัวใจสำคัญ โดยประเทศไทยควรมีการกำหนดแผนการจัดสรรคลื่นความถี่ (Spectrum Roadmap) เพื่อรองรับการก้าวเข้าสู่ยุค IoT ซึ่งนอกจากการจัดทำให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลแล้ว ขณะเดียวกันกับดักสำคัญที่ประเทศไทยติดหล่มอยู่หลายสิบปี คือปัญหาคลื่นความถี่จำนวนมากยังอยู่ในมือของรัฐวิสาหกิจเจ้าของเดิมไม่ยอมคืน เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นต้องเร่งดำเนินการเรียกคืนคลื่นความถี่และนำมาจัดสรรใหม่ (Refarming) นอกจากนี้สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การกำหนดให้มีการจัดประมูลล่วงหน้า (Early Auction) เนื่องจากการประมูลล่วงหน้าจะทำให้ไม่เกิดช่องว่างในการใช้งานคลื่นความถี่ อีกทั้งผู้ให้บริการโทรคมนาคมมีระยะเวลาในการเตรียมการและสามารถเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีได้ทัน

ความเสี่ยงของ IoT กับการคุ้มครองผู้บริโภค

ดูเหมือนอนาคตอันใกล้ในโลกยุค IoT ชีวิตความเป็นอยู่ของคนเราจะสะดวกสบายและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ต่อไปเราจะถูกแวดล้อมด้วยระบบอัจฉริยะ ไม่ว่าอุปกรณ์เครื่องใช้อัจฉริยะ บ้านอัจฉริยะ โครงข่ายการจราจรอัจฉริยะ เมืองอัจฉริยะ จนหลายคนเฝ้ารอการมาถึง แต่ทุกเรื่องราวย่อมมีทั้งข้อดีข้อเสีย ที่ผ่านมาอินเทอร์เน็ตของข้อมูลทำให้เยาวชนเข้าถึงการพนันออนไลน์ แหล่งยาเสพติด และสื่อลามก ผู้ก่อการร้ายเข้าถึงความรู้ในการสร้างอาวุธทำลายล้างชีวิต คนบางกลุ่มใช้อินเทอร์เน็ตเพื่อสร้างข่าวลวงหรือใส่ร้ายคนอื่น มิจฉาชีพสวมรอยเพื่อแฮ็กบัญชีธนาคารหรือบัญชีเครือข่ายสังคมออนไลน์ ในปัจจุบันการหลอกลวงและการฉ้อโกงผ่านอินเทอร์เน็ตเป็นข่าวที่พบได้ทุกวัน ฉันใดฉันนั้น อินเทอร์เน็ตของสรรพสิ่งที่ไม่มีระบบการรักษาความปลอดภัยที่ดีพอก็ย่อมมีความเสี่ยงที่จะถูกโจมตีทางไซเบอร์ และอาจส่งผลกระทบในวงกว้างได้ ลองคิดดูว่าหากมีผู้ประสงค์ร้ายเจาะระบบอุปกรณ์ทางการแพทย์เพื่อขโมยข้อมูลด้านสุขภาพ หรือเปลี่ยนแปลงการทำงานของอุปกรณ์ทางการแพทย์ ผลเสียที่เกิดขึ้นก็อาจร้ายแรงถึงการรักษาพยาบาลและชีวิตของผู้ป่วยได้

ในการประชุม Mobile World Congress 2017 ที่ประเทศสเปน เมื่อเดือนมีนาคมที่ผ่านมา มีการพูดถึงระบบรักษาความปลอดภัยของอุปกรณ์ที่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตทั่วโลก ผู้บริหาร SoftBank เล่าว่า พนักงานของบริษัทคนหนึ่งนัดทานอาหารเที่ยงกับภรรยา ขณะนั่งรอภรรยาในร้านก็ใช้เวลาว่างทดสอบระบบรักษาความปลอดภัยของกล้องวงจรปิดสาธารณะ เพียงแค่ช่วงเวลาก่อนภรรยาเดินทางมาถึง ปรากฏว่าเขาสามารถแฮ็กกล้องวงจรปิดได้ถึงหนึ่งล้านสองแสนตัว

และในการประชุมดังกล่าวยังได้มีการสาธิตการแฮ็ก BabyCam (กล้องวงจรปิดเฝ้าดูทารก) กาต้มน้ำและเครื่องทำกาแฟ โดยใช้เวลาเพียงไม่กี่วินาที ซึ่งผู้เชี่ยวชาญระบุว่า เราเตอร์อินเทอร์เน็ตตามบ้านหลายร้อยล้านเครื่องทั่วโลกถูกแฮ็กได้ง่ายมาก โดยเฉพาะเราเตอร์ที่ติดตั้งมานานและไม่มีการอัปเดตเฟิร์มแวร์เพื่ออุดช่องโหว่เรื่องความปลอดภัย ทำให้คนร้ายแฮ็กอุปกรณ์ทุกชิ้นที่เชื่อมต่อได้ไม่ยาก

นอกจากนี้พบด้วยว่า อุปกรณ์ IoT จำนวนมากถูกติดตั้งโดยใช้รหัสผ่านที่มาจากโรงงาน หรือใช้ช่องทางการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตที่ไม่มีการเข้ารหัสลับข้อมูลที่รับส่ง ทำให้ผู้ประสงค์ร้ายสามารถดักรับรหัสผ่านได้

ทั้งนี้ การแฮ็กโดยทั่วไปมีเป้าหมายสองกลุ่ม หนึ่งคือกลุ่มบุคคลสำคัญ มีชื่อเสียง หรือฐานะดี เพื่อล้วงความลับหรือเจาะข้อมูลลับต่างๆ หรือขโมยทรัพย์สินทางออนไลน์ อย่างเช่นกรณีวิกิลีกส์เผยแพร่ข้อมูลว่าหน่วยสืบราชการลับบางประเทศบันทึกเสียงสนทนาภายในบ้านของเหยื่อผ่านสมาร์ตทีวีที่ปิดอยู่ และจริงๆ แล้วในกรณี BabyCam คนร้ายสามารถบันทึกวิดีโอได้ด้วย

เนื่องจากการแฮ็กแต่ละครั้งต้องใช้ทรัพยากรและเวลา คนร้ายจะไม่เสียเวลาทำแบบนี้กับประชาชนทั่วไป เพราะประโยชน์ตอบแทนไม่คุ้มค่า แต่คนทั่วไปก็เป็นเป้าหมายกลุ่มที่สอง เพราะระบบรักษาความปลอดภัยมีช่องโหว่ โดยหลักแล้วคนร้ายจะแฮ็กอุปกรณ์อะไรก็ได้ชิ้นแรก แล้วใช้เป็นเกตเวย์ในการแฮ็กอุปกรณ์ที่เหลือทั้งหมดในบ้าน แล้วสร้างทราฟฟิกไปโจมตีเซิร์ฟเวอร์หรือเว็บไซต์เป้าหมายอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งเรียกการโจมตีแบบนี้ว่า ดีดอส (Distributed Denial of Service - DDos) ทำให้สามารถโจมตีเป้าหมายพร้อมๆ กันจากอุปกรณ์ทั่วโลกหลายล้านชิ้น ยากต่อการหาต้นตอการโจมตี

คำถามคือ เมื่อเกิดการโจมตีทางไซเบอร์ในลักษณะเช่นนี้ แล้วใครต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น

ในอดีตเวลาเครื่องคอมพิวเตอร์ติดไวรัสเราจะโทษผู้ใช้งาน ไม่มีใครกล่าวโทษผู้ผลิตคอมพิวเตอร์หรือกล่าวโทษเจ้าของระบบปฏิบัติการ เพราะความเสี่ยงในการติดไวรัสมักจะมาจากพฤติกรรมการใช้งาน ผู้บริโภคต้องติดตั้งโปรแกรมตรวจฆ่าไวรัสเอง แต่ในกรณีเครื่องทำกาแฟอัจฉริยะ หรือเครื่องใช้ไฟฟ้าอื่นๆ ผู้บริโภคก็เพียงแต่ใช้งานตามคู่มือการใช้งานตามปกติ หรือกรณีรถยนต์อัจฉริยะไร้คนขับ ผู้โดยสารก็เพียงนั่งเฉยๆ ไม่ได้ควบคุมรถ หรือมีพฤติกรรมแผลงๆ แต่อย่างใด จะให้เป็นผู้แบกรับความผิดแบบเดิมๆ คงไม่เป็นธรรม

ดังนั้น ในโลกยุค IoT อุปกรณ์ทุกชิ้นต้องถูกฝังระบบรักษาความปลอดภัยตั้งแต่ขั้นตอน การออกแบบผลิตภัณฑ์ (Security by Design) และกรณีที่พบช่องโหว่ต้องมีการออกแพตช์ (Patch) หรืออัปเดตเฟิร์มแวร์อัตโนมัติ เพราะในอนาคตแต่ละบ้านอาจมีอุปกรณ์ไอโอทีนับร้อยชิ้น การจะให้ผู้บริโภคคอยอัปเดตเฟิร์มแวร์เองทุกชิ้นในแต่ละเดือนก็คงไม่เหลือเวลาไปทำอะไรอื่นอีก นอกจากนี้อาจต้องมีการทำประกันภัยที่เกิดจากการใช้งานอุปกรณ์ต่างๆ อีกด้วย และต้องวางแนวทางในการกำหนดผู้รับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น เพราะอุปกรณ์ชิ้นหนึ่งเกี่ยวข้องกับหลายบริษัท เช่น ผู้ผลิตชิพ ผู้ผลิตตัวอุปกรณ์ ผู้ผลิตซอฟต์แวร์หรือแอปพลิเคชัน ผู้รับผิดชอบระบบสื่อสาร และผู้เป็นเจ้าของแบรนด์ เป็นต้น

นอกจากเรื่องการป้องกันการโจมตีทางไซเบอร์แล้ว ประเด็นที่ต้องคุ้มครองผู้บริโภคยังมีเรื่องการรักษาข้อมูลส่วนบุคคล เพราะปัจจุบันมีแนวโน้มอย่างชัดเจนว่า ภาคธุรกิจจะใช้การวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data Analysis) เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค ทำให้สามารถวิเคราะห์โพรไฟล์ของผู้บริโภค

แต่ละคนว่านิยมบริโภคอะไร หรือมีความต้องการจับจ่ายใช้สอยในเรื่องอะไรบ้าง จนบางครั้งรู้ดีกว่าตัวผู้บริโภคคนนั้นเสียอีก

เคยมีกรณีตัวอย่างเกิดขึ้นที่กรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ ซึ่งมีการติดตั้ง *"ถังขยะอัจฉริยะ"* ในย่านการเงิน แล้วใช้ข้อมูลจากโทรศัพท์เคลื่อนที่มาประมวลเพื่อแสดงโฆษณาที่ถูกต้องตรงใจให้กับคนที่สัญจรไปมาผ่านถังขยะได้เห็น รายงานของผู้ผลิตเทคโนโลยีดังกล่าวระบุว่า มีการเก็บข้อมูลจากโทรศัพท์มากกว่า 4 ล้านเครื่อง อย่างไรก็ดี เมื่อผู้คนชาวลอนดอนทราบเรื่องนี้ ระบบดังกล่าวจึงถูกถอดออก

ในส่วนประเด็นความเป็นส่วนตัว ต่อไปเราอาจจะพบเห็นโดรนบินเต็มท้องฟ้าหากไม่มีการกำกับดูแล โดรนจะสามารถรุกล้ำความเป็นส่วนตัวของแต่ละบ้านได้ไม่ยาก และอุปกรณ์เซ็นเซอร์ต่างๆ ในบ้านที่เราติดตั้งเพื่อดูแลความปลอดภัย ก็ใช้เป็นเครื่องมือระบุว่ามีใครอยู่ในห้องไหนหรือบ้านไหนหรือไม่ กำลังนั่ง ยืน หรือนอนอยู่ หรือแม้แต่มิเตอร์อัจฉริยะก็อาจบอกได้ว่าในบ้านมีคนอยู่หรือไม่ ส่วนอุปกรณ์พกพาติดตัว (Wearable Device) ก็ใช้ระบุตำแหน่งผู้ใช้งานได้ คนร้ายจึงสามารถใช้ข้อมูลเหล่านี้ติดตามเรา หรือใช้ตัดสินใจบุกเข้าบ้านเราเวลาปลอดคนก็ได้

ตัวอย่างเหล่านี้ล้วนเป็นความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในยุค IoT ที่ทุกฝ่ายในสังคมต้องเตรียมการรับมืออย่างรอบคอบและรัดกุม

อยู่อย่างไรให้ปลอดภัยในยุค IoT

บางท่านอาจคิดว่าอาวุธไซเบอร์ที่ทรงอานุภาพจะทำให้เราเป็นฝ่ายชนะ แต่แท้จริงแล้วภัยของการคุกคามทางไซเบอร์คือการถูกโจมตี ซึ่งสามารถเกิดขึ้นเวลาใดก็ได้ การพัฒนาระบบรับมือการโจมตีจึงถือเป็นสิ่งสำคัญ ทั้งนี้ ในการปกป้องโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ (Critical Infrastructure) ซึ่งรัฐมิได้ควบคุมด้วยตนเอง เป็นเรื่องที่รัฐต้องขบคิดให้ชัดเจนว่าจะเลือกนโยบายเสรีให้ต่างคนต่างรับผิดชอบตนเอง หรือต้องมีนโยบายกำกับดูแล (Market forces vs Regulation) เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานในยุคดิจิทัลล้วนเชื่อมต่อออนไลน์และเสี่ยงต่อภัยคุกคาม เช่น ด้านการผลิตพลังงานหรือกระแสไฟฟ้า ด้านการขนส่งทั้งทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ ด้านการเงินการธนาคาร ด้านโรงพยาบาลหรือบริการทางการแพทย์ ด้านการสื่อสาร หรือกระทั่งตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งล้วนแล้วแต่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวด แต่การพัฒนาระบบรับมือภัยคุกคามนั้นไม่อาจปฏิเสธได้ว่าต้องมีต้นทุน และในบางครั้งเอกชนก็เน้นการควบคุมหรือลดต้นทุนของตนเอง แต่ผลกระทบจากภัยคุกคามต่อสังคมนั้นมีมูลค่าสูงมากกว่าหลายเท่าตัว เช่น หากระบบไฟฟ้าของประเทศล่ม ก็เท่ากับเศรษฐกิจหยุดชะงัก จึงจำเป็นต้องมีการกำกับดูแล โดยการออก Smart Regulation ตามด้วยการตรวจสอบการปฏิบัติตามกติกา การทดสอบการโจมตีทางไซเบอร์ และการปรับปรุงพัฒนาระบบ ตลอดจนมีความยืดหยุ่นในการรับมือ กล่าวคือเมื่อมีผู้บุกรุกเข้ามาในระบบ จะตีวงจำกัดขอบเขตของปฏิบัติการโจมตีได้ในระดับใด และหากเกิดผลกระทบแล้วจะฟื้นฟูระบบให้กลับสู่ปกติโดยเร็วได้อย่างไร เช่น การกู้ระบบไฟฟ้าของประเทศให้กลับคืนมา

ในเวลานับเป็นชั่วโมง ไม่ใช่เป็นวันหรือเป็นสัปดาห์ หมายความว่าแต่ละระบบต้องมีข้อมูลสำรองและระบบสำรอง และต้องมีการฝึกซ้อมการกู้ระบบอย่างสม่ำเสมอ ไม่ต่างจากการซ้อมรับอัคคีภัยในอาคาร

ขณะที่ในส่วนของอุปกรณ์ IoT ก็ควรมีการกำหนดมาตรฐานแนวทางการพัฒนาอุปกรณ์และการรับรองมาตรฐานอุปกรณ์ให้มีความมั่นคงปลอดภัยที่ดีพอ และกำหนดแนวทางความรับผิดชอบหากเกิดปัญหาจากการใช้งานอุปกรณ์เหล่านี้ รวมทั้งควรมีการบูรณาการอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกันเองหรือแบ่งขอบเขตงานให้ชัดเจน ตัวอย่างเช่น การนำเข้ารถแทรกเตอร์ที่ใช้เทคโนโลยี IoT จะต้องขออนุญาตนำเข้าจากผู้ใด เข้าหลักเกณฑ์การนำเข้าเครื่องวิทยุคมนาคมของ กสทช. หรือไม่ ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎเกณฑ์ที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่รองรับเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นใหม่นี้เสียแล้ว

นอกจากนี้ ต่อไปในอนาคต อุปกรณ์ IoT จะสร้างและเก็บข้อมูลจำนวนมากอยู่ตลอดเวลา ประเด็นสำคัญจึงต้องมีการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ห้ามขายต่อข้อมูล และห้ามนำข้อมูลไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ โดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการดูแลและใช้ประโยชน์ข้อมูลส่วนบุคคล และยึดหลักการพื้นฐานว่า การใช้ประโยชน์อื่นใดจากข้อมูล ต้องขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลเสมอ และเจ้าของข้อมูลมีสิทธิร้องขอให้ลบข้อมูลของตนเองได้ โดยภาคอุตสาหกรรมต้องใช้ข้อมูลอย่างมีความรับผิดชอบและมีจริยธรรมเพื่อให้เกิดนวัตกรรมที่เหมาะสม

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ไม่ได้หมายความว่าผู้บริโภคไม่ต้องรับผิดชอบอะไร เพราะต่อให้ระบบรักษาความปลอดภัยดีเพียงใด หรือมีการซื้อซอฟต์แวร์รักษาความปลอดภัยมาใช้งาน แต่หากเราเป็นผู้มอบกุญแจหรือเป็นผู้ไขประตูให้คนร้ายเข้ามาในระบบเสียเอง ระบบรักษาความปลอดภัยทั้งหลายก็ช่วยอะไรไม่ได้ ดังนั้นผู้บริโภคย่อมต้องรับผิดชอบตัวเองด้วย สิ่งที่ผู้บริโภคต้องตระหนักคือการสร้างนิสัยในการใช้งานอย่างปลอดภัยและไม่เปิดเผยข้อมูลสำคัญแก่ใครๆ ซึ่งในปัจจุบันคนร้ายนิยมใช้เทคนิค Social Engineering มากกว่าการแฮ็กข้อมูล เพราะการหลอกให้เราเปิดเผยข้อมูลนั้น ใช้หลักจิตวิทยาในการหลอกลวงโดยไม่ต้องเชี่ยวชาญด้านเทคนิคเหมือนการแฮ็ก การส่งอีเมลหลอกลวง การสร้างหน้าเว็บปลอม การสวมรอยเป็นคนที่เรารู้จัก การสร้างข้อมูลข่าวสารเท็จ หรือแม้แต่การโทรมาหลอกแบบแก๊งคอลล์เซ็นเตอร์ คือรูปแบบต่างๆ ที่จะหลอกลวงให้เราเปิดเผยข้อมูลออกไปด้วยตัวเราเอง กรณีการเจาะภาพลับของดาราฮอลลีวู้ดที่เก็บบนระบบคลาวด์นั้น ส่วนใหญ่เกิดจาก Social Engineering ไม่ใช่การแฮ็กขั้นเทพแต่อย่างใด หรือตัวอย่างการรั่วไหลของข้อมูลสำคัญอย่างง่ายๆ ที่คนทั่วไปไม่ทันระวัง เช่น การเปิดเผยวันเดือนปีเกิดในสื่อสังคมออนไลน์ ซึ่งจะพบว่าข้อมูลนี้เป็นข้อมูลที่ทางเจ้าหน้าที่ธนาคารมักใช้เป็นคำถามเพื่อพิสูจน์ตัวตนของเราเวลาที่ติดต่อกับธนาคารทางโทรศัพท์

ในยุคที่ IoT กำลังมีบทบาทมากขึ้น และไม่มีอะไรมาฉุดรั้งเทคโนโลยีนี้ได้ จึงจำเป็นต้องสร้างความตระหนักและความรู้ความเข้าใจแก่สังคมอย่างจริงจัง โดยทุกฝ่ายต้องร่วมรับผิดชอบและร่วมมือกันเพื่อให้การใช้งานเกิดความปลอดภัยมากที่สุด เพราะการไม่มีนโยบายและมาตรการรับมือในเรื่องเหล่านี้สุดท้าย IoT ก็อาจนำพาหายนะมาสู่สังคมและประเทศชาติได้ด้วยเช่นกัน




4G

ลึกแต่ไม่ลับ
ฝ่าวิกฤต ประมูล 4G

ฐากร ตัณฑสิทธิ์*
เลขาธิการ
สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

เช้ามืดวันที่ 19 ธันวาคม 2558 เป็นวันอันสำคัญที่สุดวันหนึ่งของชีวิตการทำงานของผม และก็เชื่อว่าเป็นวันประวัติศาสตร์วันหนึ่งของสำนักงาน กสทช. ของพวกเราทีเดียว

เข็มนาฬิกาหมุนมาหยุดอยู่ตรง 00.20 น. หลังผ่านการเสนอราคาการประมูลคลื่นความถี่ในย่าน 900 MHz มา 198 รอบ

ผู้ชนะการประมูลก็คือ บริษัท ทรูมูฟ เอช ยูนิเวอร์แซล คอมมิวนิเคชั่น จำกัด และบริษัท แจส โมบาย บรอดแบนด์ จำกัด

ทั้งสองบริษัทเสนอราคาประมูลรวมแล้วกว่า 151,952 ล้านบาท

ตัวเลขรายได้จากการประมูลในครั้งนี้เป็นเม็ดเงินมหาศาลเกินกว่าที่ใครๆ จะคาดคิด

ผมกวาดสายตามองไปรอบๆ เห็นทีมงานทำหน้าที่ดูแลเฝ้าติดตามงานมาตลอด 4 วัน 4 คืน ที่ผ่านมา มีอาการเหนื่อยล้า อิดโรย แต่สังเกตแววตาของทุกคนดูเหมือนบ่งบอกถึงความภาคภูมิใจที่ได้เป็นส่วนหนึ่งในการประมูลและการหารายได้เพื่อชาติ

อย่างที่กล่าวไว้ตอนต้นว่า งานประมูลครั้งนี้ยิ่งใหญ่ที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ และช่วยสร้างชื่อเสียงให้องค์กรของเราที่มีอายุเพียงไม่กี่ขวบปีให้เป็นที่ประจักษ์แก่สังคม นับได้ว่าเป็นหนึ่งในผลงานโดดเด่นที่สุดของบอร์ด กสทช. ชุดนี้ และเนื่องในโอกาสที่คณะกรรมการชุดนี้ครบรอบการทำงาน 6 ปี ผมจะขอเล่าเรื่องราวการฝ่าฟันอุปสรรคต่างๆ จนกระทั่งกลายเป็นงานชิ้นโบแดงผ่านบทความนี้

ท่ามกลางความปีติยินดีกับความสำเร็จเมื่อรู้ผลการประมูลในวันที่ 20 ธันวาคม ทุกคนหารู้ไม่ว่าวิกฤตของวงการสื่อสารไทยกำลังก่อตัว วิกฤตนี้ผมไม่ได้หมายถึงราคาหุ้นของผู้ประกอบการทั้ง 4 บริษัทร่วมประมูลที่ร่วงลงมาถล่มทลายระหว่างการประมูล แต่ผมหมายถึงเหตุการณ์ในอีกไม่กี่เดือนหลังจากนี้ที่การชำระเงินประมูลจะกลายเป็นปมร้อนสร้างแรงสั่นสะเทือนให้กับสำนักงาน กสทช.

บริษัท แจส โมบาย บรอดแบนด์ จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทลูกของบริษัท จัสมิน อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด (มหาชน) นั้น ณ สิ้นปี 2558 มีทรัพย์สินอยู่ที่ 50,796 ล้านบาท มีกำไรสุทธิจากการดำเนินงานปกติอยู่ที่ระดับ 3,000 กว่าล้านบาท ถือว่ามีขนาดค่อนข้างเล็กเมื่อเทียบกับราคาใบประมูลที่ประมูลได้ตกอยู่ที่ 76,564 ล้านบาท แต่ด้วยความที่บริษัทมีแผนการใหญ่ในการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์จากการให้บริการโทรศัพท์ประจำที่หรือ fixed line และอินเทอร์เน็ตแบบมีสายมาสู่การให้บริการแบบไร้สาย จึงจำเป็นที่จะต้องเข้าประมูลเพื่อช่วงชิงใบอนุญาตคลื่นความถี่ โดยเฉพาะคลื่น 900 MHz

ถ้าบริษัทแจสฯ ทำได้ตามแผนจะช่วยผลักดันให้บริษัทสร้างโครงข่ายครอบคลุมบริเวณกว้างขึ้น รวมถึงการที่บริษัทสามารถหาพันธมิตรทางการเงินอย่างธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ธนาคารที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศ ยิ่งเสริมสร้างความมั่นใจเพื่อที่จะสู้ศึกการประมูลในครั้งนี้

ในส่วนของทางสำนักงาน กสทช. รู้สึกตื่นเต้นที่มีบริษัทแจสฯ เข้ามาร่วมประมูล ถือเป็นผู้ให้บริการรายใหม่

ปกติแล้วในประเทศต่างๆ ทั่วโลกนั้น อุตสาหกรรมการให้บริการโทรคมนาคมจะมีผู้ให้บริการ 3-4 ราย เพราะจำนวนผู้ให้บริการดังกล่าวสามารถสร้างการแข่งขันควบคู่ไปกับรักษาระดับทำกำไรที่ทำให้อุตสาหกรรมมีการบริการที่ดี มีคุณภาพในระยะยาวได้

เมื่อมองย้อนกลับมายังประเทศไทยในขณะนั้นเราพบว่า อุตสาหกรรมโทรคมนาคมในบ้านเรามีผู้ประกอบการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่สามรายเช่นกัน ดังนั้นถ้ามีผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาย่อมเป็นเรื่องที่สมเหตุสมผล รวมถึงจะสร้างประโยชน์ให้กับผู้บริโภคเพราะการแข่งขันเข้มข้นขึ้น

แต่เหตุการณ์กลับตาลปัตร เมื่อบริษัท แจส โมบายฯ ไม่มาชำระคลื่นในวันที่ 21 มีนาคม 2559 ทุกคนในวันนั้นลุ้นกันตัวโก่ง รวมถึงผมด้วย ว่า *“แจสฯ จะมาหรือไม่มา”*

บริษัทแจสฯ อ้างว่ามูลค่าคลื่นสูง ไม่สามารถหาแบงก์การันตีมาได้ทันเวลา

ผมตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับบริษัทแจสฯ อันเนื่องมาจากขั้นตอนการประมูลที่เป็นไปอย่างโปร่งใสและเข้มงวด ทำให้ผู้ประมูลต้องเคาะสู้ราคากันเอง และข้อบังคับที่เข้มงวด ผู้แข่งขันไม่สามารถติดต่อกับโลกภายนอกได้

เผือกร้อนๆ เรื่องบริษัทแจสฯเบี้ยวการประมูลคลื่นจึงตกอยู่ในมือเลขาธิการ กสทช.

ณ เวลา 16.30 น. ของวันที่ 21 มีนาคม พวกเราชาวสำนักงาน กสทช. บางส่วนเตรียมตัวเก็บของกลับบ้านเพราะเป็นเวลาเลิกงานแล้ว แต่ผมกับผู้บริหารคนอื่นๆ กลับนั่งใจหายใจคว่ำ เพราะไม่รู้ว่าจะเอายังไงต่อ เนื่องจากเป็นเส้นตายของบริษัทแจสฯ จะต้องมาชำระค่าคลื่นเป็นวันสุดท้าย

หลังผ่านพ้นเวลาที่กำหนด *“แจสฯ”* ไม่มาแน่นอนแล้ว ผมนั่งประมวลความคิด ลำดับเหตุการณ์และปัญหา รวมถึงทางออกในการแก้วิกฤตที่เกิดขึ้น

ผมยอมรับว่ารู้สึกช็อก เพราะตลอดระยะเวลา 2 เดือนเศษๆ ไม่เคยคิดว่า *“แจสฯ”* จะเบี้ยว ผู้บริหารระดับสูงของ *“แจสฯ”* เองยืนยันว่าพร้อมจ่ายค่าใบอนุญาตให้กับ กสทช.

ระหว่างผมนั่งประมวลเหตุการณ์ มีข่าวของแจสฯ มาจากหลายกระแส บางคนเสนอทางเอาผิดให้เข็ดหลาบ เพราะถือว่าทำให้รัฐเสียหาย กสทช. หน้าแตก บางคนถึงขั้นเสนอยึดใบอนุญาตโมโนทีวี ซึ่งเป็นบริษัทในเครือจัสมินฯ ด้วย

ผมรวบรวมข้อมูลทั้งหมดพร้อมกับครุ่นคิดถึงทางออกของปัญหา เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับสังคม

แน่นอนว่าอุปสรรคที่เกิดขึ้นเราไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ แต่ในอีกมุมหนึ่งผมก็รู้สึกแอบภูมิใจอยู่ลึกๆ ว่าการจัดประมูลคลื่น 4G กสทช. ทำได้อย่างโปร่งใส ไร้ข้อตำหนิ

ถ้าย้อนอดีต ทุกครั้งที่มีการประมูลงานใหญ่ๆ ของรัฐ มูลค่าเป็นร้อยล้าน พันล้าน หรือหมื่นๆ ล้านบาท มักจะมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ผู้รับเหมาฮั้ว หรือไม่ก็ข้อครหาการประมูลไม่โปร่งใส

แต่การประมูลคลื่น 4G ครั้งนี้ นอกจากไม่มีเสียงครหาเรื่องฮั้วแล้ว ในทางกลับกัน การแข่งขันต่อสู้เป็นไปอย่างดุเดือด 4 วัน 4 คืน อย่างที่เกริ่นข้างต้น ไม่เพียงสื่อมวลชนที่ร่วมชื่นชมความสำเร็จกับ กสทช. ที่จัดประมูลอย่างโปร่งใสในรอบ 100 ปี หากหน่วยงานตรวจสอบทั้งของรัฐและเอกชนก็เห็นพ้องด้วย

ผมคิดทบทวนถึงมุมบวก ประเมินว่ารัฐไม่เกิดความเสียหาย ยังไงๆ คลื่นยังอยู่ในมือ กสทช.

วันรุ่งขึ้นผมเรียกประชุมกับผู้เกี่ยวข้องในสำนักงาน และเสนอให้ตั้งคณะกรรมการเพื่อสอบสวนถึงเหตุการณ์ที่ *“แจสฯ”* เบี้ยวไม่มาชำระค่างวด เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับสังคม

ระหว่างการสอบสวนมีโจทย์ให้ผมต้องคิดต่อคือ จะลงโทษแจสฯ อย่างไร และจะทำอย่างไรกับคลื่นที่ถูกเบี้ยว

ในช่วงเวลานั้นผมถูกกดดันอย่างหนักจากสังคมและคนรอบข้างเรียกร้องให้ปรับ *“แจสฯ”* หนักๆ

บางฝ่ายเรียกร้องให้จัดประมูลใหม่ด้วยราคาเริ่มต้นเท่าเดิม 16,080 ล้านบาท แถมยังบอกว่าส่วนต่างระหว่างผลประมูลครั้งใหม่กับราคาที่แจสฯ ประมูลได้ให้ไปเรียกคืนเอาจากแจสฯ

ผมไม่เห็นด้วยกับข้อเรียกร้อง ผมยึดหลักการว่า บ้านเมืองต้องอยู่ด้วยกฎกติกา เราไม่สามารถนำอารมณ์มาใช้ในการตัดสินแก้ไขปัญหา

ในเมื่อกฎของการประมูลระบุว่า ถ้าผู้ชนะประมูลไม่ชำระค่าใบอนุญาตตามกำหนด กสทช. จะยึดเงินประกัน 644 ล้านบาท

ผลสอบสรุปออกมาให้เราริบหลักประกันดังกล่าว และเรียกร้องค่าเสียหายในการจัดการประมูลตามมูลค่ายุติธรรมอีกกว่าร้อยล้านบาท

เมื่อ กสทช. ลงมติลงโทษ *“แจสฯ”* ให้เป็นไปอย่างยุติธรรมตามที่กฎกติกากำหนดไว้ได้ ปัญหาคลี่คลายไปเปลาะหนึ่ง แต่อุปสรรคต่อมาคือ การประมูลครั้งใหม่ที่ไม่มีกฎเกณฑ์มารองรับว่าจะทำอย่างไรกับคลื่นที่ถูกเบี้ยว

แน่นอน จากวิธีที่เสนอแนะในวิธีแรกที่กล่าวมานั้น แม้จะสมเหตุสมผลในการตั้งราคาเริ่มต้นในการประมูลเหมือนในตอนแรก แต่มีแนวโน้มที่เป็นไปได้อย่างยิ่งว่าผลประมูลจะออกมาต่ำกว่าราคาที่ *“แจสฯ”* ให้ในตอนแรก ซึ่งจะทำให้รัฐเสียประโยชน์

การหาทางออกในเรื่องนี้สร้างความปวดเศียรเวียนเกล้าอีกครั้งให้กับผมและบรรดาผู้บริหาร กสทช. เป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นโจทย์ใหญ่และมีผลกระทบกับหลายๆ ฝ่าย รวมถึงเป็นประเด็นที่นายกรัฐมนตรีและรัฐบาลให้ความสนใจ เป็นปมร้อนที่พวกเราผู้บริหาร กสทช. ต้องนั่งขบคิดตลอดหน้าร้อนของปี 2559

ในระหว่างวันหยุดสงกรานต์ที่พวกเราอาจเปียกน้ำป่อมแป่มกัน แต่ผมจำได้ว่าต้องนั่งเหงื่อตก ถกประเด็นเรื่องการประมูลครั้งใหม่กับรองนายกฯ วิษณุ เครืองาม และคุณอุตตม สาวนายน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีและสารสนเทศ หรือไอซีที ในขณะนั้น

การถกประเด็นมีทั้งในและนอกสถานที่ราชการเป็นเวลาหลายวันด้วยกัน

ในที่สุด แม้ว่าหลายฝ่าย ทั้งนักวิชาการ ผู้ประกอบการ และภาคประชาชน เสนอทางเลือกให้ผมกำหนดราคาประมูลตั้งต้นที่ราคาเดิม 16,080 ล้านบาทบ้าง หรือเริ่มต้นที่ราคาที่ดีแทค ไตรเน็ตถอนตัวจากการประมูลไปบ้าง

บางรายยังเสนอให้ผมเริ่มที่ราคากึ่งกลางจากผลการประมูลที่ 35,000 ล้านบาท แทนที่จะใช้ผลประมูลที่ 75,600 ล้านบาท แต่ท้ายที่สุดผมได้หารือกับทางรัฐบาล เพื่อให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติออกคำสั่งพิเศษมาตรา 44 จัดประมูลเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติ โดยคิดราคาเริ่มต้นที่เดียวกับราคาที่แจสฯ ทิ้งประมูล และยังเป็นการช่วยให้การประมูลไม่มีการฟ้องร้องที่อาจจะทำให้การประมูลต้องยุติ และประเทศชาติไม่สามารถเดินหน้าต่อไปได้

ผลของคำสั่งดังกล่าวนำมาสู่ประโยคที่ผมกล่าวกับที่สาธารณะไว้ว่า *“ขอบคุณทุกฝ่ายที่เสนอแนะ แต่ผมขอเลือกแนวทางที่รักษาผลประโยชน์ของรัฐมากที่สุด เพราะคุกไม่สามารถติดแทนกันได้”*

ถ้าเราไม่เดินหน้าอย่างนี้แล้ว สังคมก็อาจจะเกิดความกังขากับทางสำนักงานฯ และอาจจะสร้างปัญหาให้ตามมาภายหลัง ซึ่งผมคนเดียวคงไม่มีปัญญามารับผิดชอบไหวได้

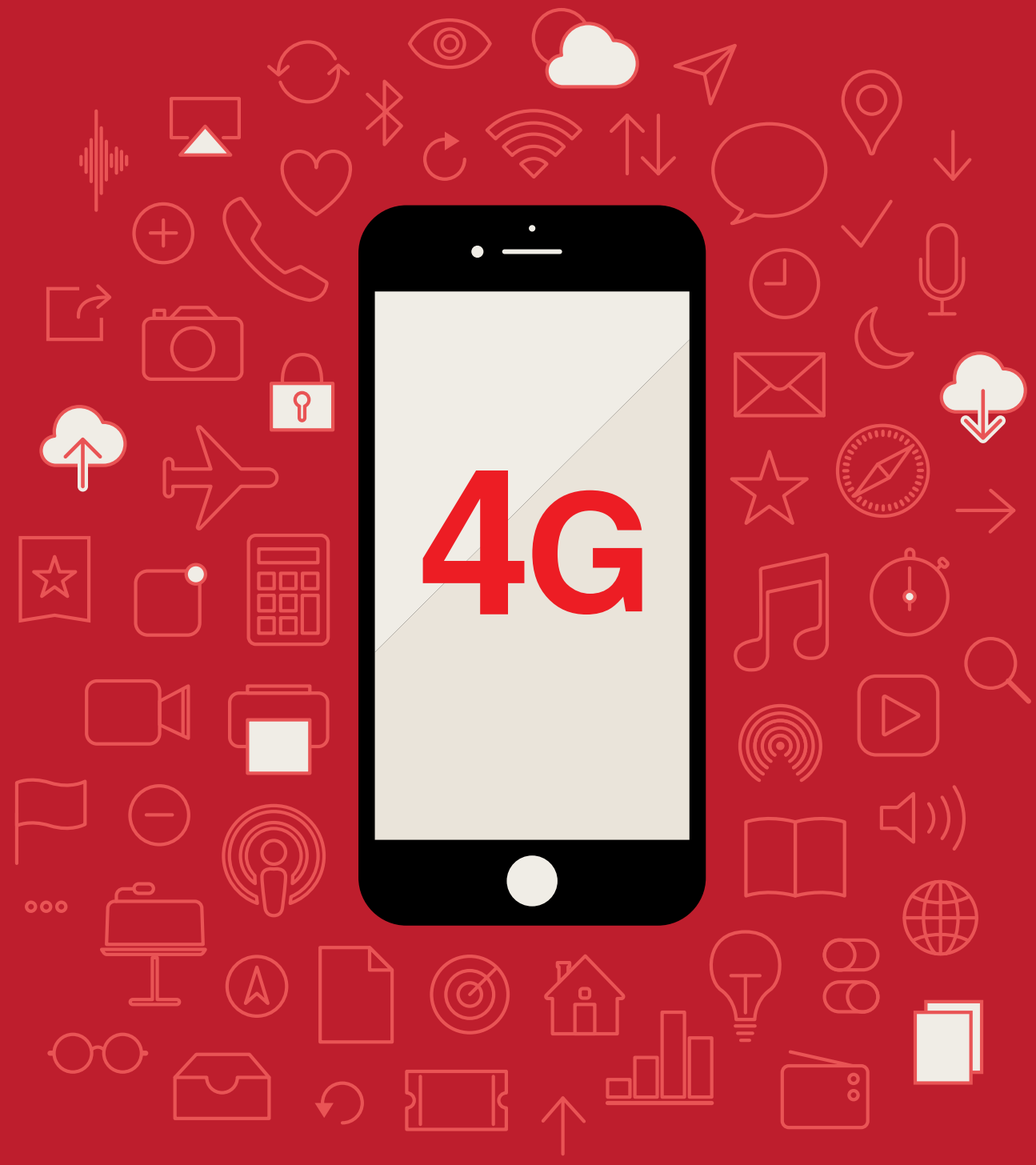
แต่เรื่องราวยังไม่จบแต่เพียงเท่านั้น ผมยังต้องลุ้นแบบต้องกลั้นหายใจลึกๆ อีกว่า จะมีผู้มาเข้าร่วมประมูลในราคาที่สูงลิ่วนี้หรือไม่

หรือจะเกิดวิกฤตซ้ำสองเมื่อไม่มีผู้เข้าประมูล แล้วทำให้การประมูลนี้ไม่สามารถจบลงได้ และยังเป็นการทำให้ ม.44 เสื่อมความขลังในการจัดประมูลครั้งนี้อีกถ้าไม่มีผู้เข้าร่วมประมูล

แต่วิกฤตนี้ก็คลี่คลายเมื่อทางบริษัท เอดับเบิลยูเอ็น จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทลูกของทางแอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส ประกาศเข้าร่วม และสามารถคว้าชัยในการประมูล นับเป็นความโชคดีที่ทางสำนักงานฯ ยังสามารถรักษาผลประโยชน์ของชาติ ไม่ทำให้รัฐเสียประโยชน์ที่ควรจะได้ และขับเคลื่อนประเทศไปข้างหน้าไปในเวลาเดียวกัน

บทเรียนจากเหตุการณ์ในครั้งนี้สอนผมว่า ถ้าเรามีความอดทน ยึดมั่นตามกฎกติกา และเหนือสิ่งอื่นใดคือมุ่งมั่นที่จะรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนแล้ว จะช่วยให้การทำงานเป็นไปอย่างราบรื่น สามารถก้าวข้ามอุปสรรคไม่ว่าจะเล็กหรือใหญ่ไปได้เสมอ

การฝ่าวิกฤตกรณี *“แจสฯ เบี้ยว”* ครั้งนี้ผมต้องขอขอบคุณพนักงาน กสทช. ทุกคนที่ร่วมมือร่วมใจกันจัดประมูลได้อย่างราบรื่น รวมถึงต้องขอบคุณคณะกรรมการ กสทช. ชุดนี้ ที่ให้นโยบายและการสนับสนุนที่ดีเสมอมาตลอด 6 ปี ช่วยให้สำนักงานฟันฝ่าอุปสรรคและวิกฤตต่างๆ นานามาได้ ขอบคุณครับ


4G



บทความรับเชิญ



LEAPFROG STRATEGIES FOR THAILAND'S DIGITAL DEVELOPMENT

Mr. Randeep Sudan *

Advisor Digital Strategy and Government Analytics

World Bank

Background

Don Tapscott first introduced the term *"digital economy"* in 1994 when the Internet was still a novelty, with his book *'The Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence'*. In a little over two decades since 1994, the digital economy now constitutes a significant and growing part of the overall economy. In a forthcoming publication, Oxford Economics estimates that the digital economy is now worth US$11.5 trillion globally, equivalent to 15.5% of global GDP. The Internet has become a pervasive phenomenon, disrupting multiple industries, creating new business models and becoming a powerful force in its own right. Digital technologies, being general purpose technologies, are transforming our economies and societies as profoundly as the steam engine in the 18th century or electricity in the 19th.

The Government of Thailand recognizes the significance of the digital economy and created a Ministry for Digital Economy and Society in 2016. It has developed a National Digital Economy Masterplan with a 20-year time horizon, divided into four phases. These include laying the digital foundations, achieving digital inclusion, moving to full transformation, and finally achieving the status of global digital leadership. It has launched initiatives like Digital Thailand, Thailand 4.0 and a special program for developing the Eastern Economic Corridor (including a digital park and a University 4.0).

Thailand's digital economy policy framework focuses on the following six strategies:

1. Build country-wide high-capacity digital infrastructure to ensure accessibility, availability, and affordability.
2. Boost the economy with digital technology i.e. driving a new S-Curve, raising competitiveness, building new businesses as well as creating values.
3. Create a knowledge-driven digital society by encouraging participation and ensuring inclusive and equal usage of digital technologies.
4. Transform into digital *'One Government'* that is open and accommodates people and businesses.
5. Develop workforce for the digital era by enhancing worker skills, creating jobs as well as building domestic strength.
6. Build trust and confidence in the use of digital technology by updating laws and regulations, encouraging investment and ensuring security in digital data and transactions.

Thailand's international rankings

Thailand's performance on various digital economy related indices and rankings has been mixed. Thailand ranked 82 out of 175 countries on ITU's ICT Development Index (IDI) 2016. The IDI adopts a triple set of rating criteria clustered around ICT access, usage, and skills. Thailand ranked 62 among 139 countries as per the World Economic Forum's (WEF's) Networked Readiness Index (NRI) 2016, which assesses the *"factors, policies, and institutions that enable a country to fully leverage ICTs for increased prosperity".* The United Nations E-Government Survey 2016, which analyzes progress in using e-government and its effectiveness in the delivery of basic economic and social services to people, ranked Thailand at 77 out of 193 countries. Waseda University's recent 2017 digital government rankings placed Thailand at rank 21 out of 65 countries covered.

On ease of doing business, Thailand has been ranked 46 out of 190 countries for 2017. The country ranked 34 out of 98 countries on the Global Competitiveness Index for 2016-17. Thailand has done relatively well on AT Kearney's Global Services Location Index (2016) ranking 6th out of 55 countries covered.

While different rankings adopt different criteria, broadly Thailand has performed better in terms of affordability and usage of mobile services, as well as financial attractiveness as an investment destination; but has not performed as well on skills and regulatory environment.

ICT status in Thailand

In 2016, according to the Household Survey on ICTs[1], computer usage among households in Thailand was 32.2%, internet 47.5% mobile phones 81.4% and smart phones 50.5%. On all these indicators, urban households did much better compared to rural areas, with computer usage at 39.6% (rural 26.2%), internet 57.4% (rural 39.5%), mobiles 86.6% (rural 77.2%) and smart phones at 60% (rural 42.8%). In terms of regions, Bangkok was the highest on all counts with the Northeastern region being the lowest.

While 73.6% of users in the age group of 25-34 years used the internet, the proportion for those over 50 years was only 13.8%. Internet usage was highest for accessing social networks (91.5%), and for downloading video, audio and gaming content (88%). There is gender equality as far as internet usage is concerned in Thailand.

According to IDC[2], IT spending in Thailand is expected to grow at a CAGR of 3.7%, reaching USUS$13.6 billion by 2019. Fifty three percent of the spending is contributed by consumer purchases of mobile devices, PCs and printers. The spending on telecom services has been growing at a CAGR of 6.9% and was estimated to be USUS$10.7 billion by the end of 2016.

According to the Alliance for Affordable Internet[3], Thailand ranked 17th out of 58 countries under the 2017 Affordability Drivers Index. Its rank was low on the Herfindahl index for market concentration with a rank of 38 out of 58 countries (rank 24 out of 37 developing countries) in 2017. This is due to the fact that one of the mobile players has close to 50% of market share for mobile. Of the three major mobile operators AIS has the largest market share of 44.4%, followed by DTAC 27.4% and True 26.2% (2016).

---

[1] National Statistical Office, Ministry of Digital Economy and Society, *'The 2016 Household Survey on the Use of Information and Communication Technology'*.

[2] IDC, Thailand ICT Market Landscape Study, 2016.

[3] https://goo.gl/UTAaHH

The economy is digital

As digital technologies become ubiquitous, it is becoming difficult to determine the boundaries of the digital economy. In 2014 the European Digital Forum provocatively made the statement that *"There is no "digital economy" – the economy is digital"*[4]. In a similar vein a paper prepared by the Internet Society for OECD's 2016 Ministerial Meeting on the Digital Economy started by saying that in most OECD countries, *"the digital economy has become the economy"*[5]. According to the OECD, the digital economy *"encompasses the physical infrastructure that digital technologies are based on (broadband lines, routers), the devices that are used for access (computers, smartphones), the applications they power (Google, Salesforce) and the functionality they provide (IoT, data analytics, cloud computing)"*[6]. There is however, a blurring between the digital and the non-digital realms, which makes the task of designing and operationalizing strategies for the digital economy all the more difficult.

Importance of Focus

Recent research by AlphaBeta[7] showed that as many as 72 different government departments are involved in some countries for implementing digital economy related initiatives. This only makes more important to prioritize, coordinate and align actions across these various stakeholders.

The need for prioritization and focus brings to mind the famous case of Alcoa in the late eighties. When Paul O'Neill became the CEO of Alcoa in October 1987, the company was facing multiple challenges including worker-management tensions, low productivity and declining profits. Paul O'Neill famously set his goal not to increase profits or productivity, but to make Alcoa a *"zero worker injury company"*. One year into Paul O'Neill's taking charge, the company's profits hit a record high. By the time O'Neill left Alcoa in 2000 to become Treasury Secretary, the company's annual net income increased from US$200 million to US$1.484 billion and its market capitalization grew from US$3 billion in 1986 to US$27.53 billion. The singular focus on worker safety resulted in Alcoa putting in place one of the first global networks as part of its management information system to monitor worker injuries.

---

[4] https://goo.gl/jAkX15

[5] https://goo.gl/KMDSZP

[6] OECD, *'Harnessing the Digital Economy for Developing Countries'*, page 11, December 2016, (https://goo.gl/Twcvkx).

[7] https://goo.gl/fG3Uym.

The goal of zero worker injuries was one on which workers could not fight management. Injuries often occurred when machines were not maintained or serviced properly. Thus, the maintenance of machines had to be improved, and old equipment had to be retired thereby impacting productivity. A single metric aligned different parts of Alcoa's business in a way that has now become a case study in successful management, and an example of how changing a *"keystone habit"* can have huge beneficial effects.

There are other examples of highly focused strategies. Elon Musk is widely recognized as a very successful visionary with a track record of effective execution. His company Tesla has adopted the mission to accelerate the world's transition to sustainable energy. Another of his companies, SpaceX, aims to revolutionize space technology, with the ultimate goal of enabling people to live on other planets. According to Gary Keller, if a *"company doesn't know what it's ONE Thing is, then the company's ONE Thing is to find out"*[8]. This is true as much for countries as for companies. In a speech to the US Congress in May 1961, President John F. Kennedy stated the highly aspirational goal *"of landing a man on the moon and returning him safely to Earth"* before the decade was out. This resulted in the successful landing of Apollo 11 on the moon on July 20, 1969.

In the case of promoting the digital economy in Thailand, it will be important to identify a small set of goals that can help align and center all actions and initiatives in a consistent and coherent way. For example, Singapore's Committee on the Future Economy has identified building strong digital capabilities as a key strategy, focusing on just three priorities, namely i) adoption of digital technologies by SMEs; ii) developing deep capabilities in data analytics; and iii) cyber security, and harnessing data as an asset.

Thailand's National Digital Economy Masterplan has a number of worthwhile initiatives focused on all the right things, namely development of hard infrastructure, acceleration of the digital economy, promoting digital society, digital government, workforce development and soft infrastructure (legal, regulatory and security). However, Thailand would benefit from addressing the following issues as part of its digital strategy going forward:

1. Identification of a small subset of keystone initiatives that can be game changers for the development of the digital economy.

2. Adoption of an approach that can help break existing institutional silos in the government. Rigid organizational siloes are widely recognized as a problem in Thailand.

[8] Gary Keller and Jay Papasan, The One Thing, Bard Press 2013.

3. Adopting a more forward looking and future oriented approach that scans emerging opportunities and connects them with the decision-making processes in government.
4. Placing greater emphasis on quick wins and more efficient implementation.
5. Leveraging international expertise and innovation better as part of Thailand's efforts to transform its digital economy.

Keystone initiatives

In order to identify a limited set of high impact priorities it might be good to look at digital economy trends and focus on those that are likely to have economy-wide impact. Erik Brynjolfsson, and Andrew McAfee in their recent book *'Machine, Platform, Crowd: Harnessing our Digital Future'* have identified the rapidly increasing and expanding capabilities of machines (as exemplified by AlphaGo), the rise of upstarts as platforms like Uber, Airbnb, Facebook, and Alibaba, and networks of experts and consumers (the crowd) as the three trends that will reshape the business world.

Gartner has identified the following top ten strategic technology trends for 2017:

1. Artificial Intelligence (AI) and Advanced Machine Learning (ML)
2. Intelligent Apps
3. Intelligent Things (Robots, Drones, Autonomous Vehicles)
4. Virtual Reality and Augmented Reality
5. Digital Twins
6. Blockchain and Distributed Ledger
7. Conversational Systems
8. Mesh App and Service Architecture
9. Digital Technology Platforms
10. Adaptive Security Architecture.

It will be beneficial to focus on trends that are foundational for the Digital Economy, have high potential for socio-economic impact, and present leapfrog opportunities for Thailand. We consider such opportunities in four categories: (i) digital foundations (data, networks, digital twins); (ii) transformative business models (Blockchain); (iii) digital skills; and (iv) cross-cutting institutions for the digital age.

At a fundamental level, data and high-speed networks underpin each of the top strategic technology trends. Unless Thailand gets these foundations right, systematic progress on any of these trends will be very difficult. The development of AI and Advanced ML, Intelligent Apps, Intelligent Things or Conversational Systems for example, each require access to large and diverse datasets. Data is of critical importance to other trends as well, as is the availability of hard digital infrastructure for transporting data.

Importance of Data

According to Jack Ma, the Executive Chairman of Alibaba, data is the new `natural resource'[9]. The importance of data can be seen from the fact that six of the top ten companies in the world by market capitalization are companies that are in the business of data. These include Apple (US$752 billion), Alphabet (US$579.5 billion), Microsoft (US$507.5 billion), Amazon (US$427 billion), Facebook (407.3 billion) and Tencent Holdings (US$277.1 billion)[10]. Data is becoming increasingly valuable and will have huge spillovers in other sectors. Given its sheer potential for impact across industries and sectors, we consider it to be the most important digital asset that deserves focused attention.

According to McKinsey estimates[11], the volume of data flows has multiplied by a factor of 45 since 2005. Cisco (Visual Networking Index)[12] estimates that annual global IP traffic reached 1.1 ZB per year by the end of 2016, and will grow at a compound annual growth rate (CAGR) of 22 percent till 2020. In China, close to 20 percent of imports and exports now take place on digital platforms. By 2014, cross-border data flows accounted for US$2.3 trillion in economic value (McKinsey). Given the significant value of data flows, data policies will be critical and require focused attention, particularly those relating to data generation, capture, transmission, storage, security, privacy, analytics, standardization and intelligent usage of data.

---

[9] *'Alibaba's Jack Ma Just Predicted the Next 30 Years of Technological Change'*, Fortune October 13, 2016 (https://goo.gl/aztz8Y).

[10] Forbes rankings for 2017 of the World's Biggest Public Companies (https://goo.gl/pK7vXV).

[11] Digital globalization: The new era of global flows, McKinsey & Co. (https://goo.gl/hEpAQ9).

[12] Cisco Visual Networking Index, (https://goo.gl/LDw2ZE).

The 4th industrial revolution also implies that intelligent information platforms that link products and services will offer much greater value compared to standalone systems. The development of such platforms will critically depend on the access to data.

National Strategy on Data

Developing a national strategy on data would be beneficial for Thailand. Currently, Thailand's approach to data is limited to the promotion of open data in government, and integrating data for providing better services to citizens and businesses. We suggest that Thailand look at data in a broader perspective (including private sector data). For example, an increasing amount of data will be generated by machines or processes related to the Internet of Things, including factories of the future and autonomous connected devices and systems. However, no comprehensive policy frameworks exist with regard to non-personal machine generated data or to the conditions in which such data can be exploited or traded.

The European Union[13] is in the process of developing a framework for data access that could help inform Thailand's approach, revolving around the following objectives:

1. Improve access to anonymous machine-generated data.
2. Facilitate and incentivize the sharing of such data.
3. Protect investments and assets ensuring fair sharing of benefits between data holders, processors and application providers within value chains.
4. Avoid disclosure of confidential data and
5. Minimize lock-in effects especially for SMEs and startups and private individuals.

A national strategy on data could touch upon these as well as issues of i) data standardization; ii) free flow of data; iii) access to machine-generated data; iv) liability and safety issues related to data; v) establishing 311 type of data services to facilitate the location, processing and brokering of data; vi) creation of data maps; vii) providing support to data matching services; and viii) helping grow data exchanges and markets. Most of these interventions, for example, underpin Korea's recent Master Plan for the Intelligent Information

[13] European Commission, Building a European Data Economy, January 2017.

[14] Mid to Long Term Masterplan in Preparation for the Intelligent Information Society, (https://goo.gl/3x7TTt).

Society[14]. Malta, currently holding the Presidency of the European Union, is also developing a National Data Strategy[15] which could serve as a source of insights and lessons for Thailand.

Timely progress in this agenda would be aided by the appointment of a Chief Data Officer (CDO) within the Ministry of Digital Economy and Society, to lead the work on data standards, data governance, data security, data sharing, metadata management, data quality and data architecture. The position of CDO could also be considered by other government ministries, departments and agencies, given the pivotal importance of data across all sectors.

Keystone initiative on data:

A keystone initiative on data could be to transition to a requirement for insuring data assets in Thailand, which could be facilitated through a Public-Private Partnership (PPP) on cyber-risk reinsurance. This is likely to have the following cascading impacts:

1. It would require companies and government agencies to take stock of their data, assign value to their data and secure their data assets.

2. It would introduce a market mechanism to ensure data security as cyber risk insurance premiums would rise for data assets that are not secure.

3. The model would act as a check on high valuations of data as inflated valuations would result in inflated premiums.

4. It would help take stock of data on a continuing basis within government and the private sector resulting in better information on data availability, and data valuations. This would in turn help in creation of data markets, and better regulation of data flows.

5. The initiative could help develop cyber-risk assessment skills in Thailand promoted largely by the private sector.

6. Thailand would emerge as one of the most secure data locations internationally.

7. Thailand could potentially become a test bed and learning platform for global insurance companies in cyber-risk insurance.

---

[15] *'Malta is establishing a holistic plan to manage data as an enterprise asset'*, Malta Information Technology Agency, June 14, 2017 (https://goo.gl/vfzxQX).

8. The initiative could also provide opportunities for the development of blockchain based insurance models that track data assets thereby lowering costs of insurance and supporting innovations in Thailand.

Network Slicing

Future ready networks: Together with data, the network infrastructure is another foundational piece of the digital economy. Thailand's current strategy on digital infrastructure is based on a nation-wide roll out of broadband, turning Thailand into an ASEAN connectivity hub, and providing broadband at a price less than 2% of GNI per capita.

Broadband networks will have to deal with the growing data demands resulting from new technologies and devices coming to the market. For example, 4K televisions, which are already in the market, have a download requirement of 100 Mbps while 8K televisions, on display at CES 2017 and soon to hit the market, will require data download speeds of 300 Mbps. Coupled with the rapid increase in Internet of Things (IoT), this means that networks will have to contend with huge demands of exponentially increasing data flows.

Thailand has made impressive gains in terms of relative broadband speeds. Akamai's Q1 report for 2017 ranks Thailand at #8 internationally with peak data speeds of 106.6 Mbps (Singapore #1 184.5 Mbps). Thailand ranked 21 in terms of average data speeds (16 Mbps) as compared to South Korea at #1 (28.6 Mbps). However, the demands on Thailand's broadband networks is only going to increase.

Leading companies are already preparing for the exploding demand for bandwidth. Google is partnering with Facebook, TE SubCom, and Pacific Light Data Communication on the Pacific Light Cable Network connecting Hong Kong to Los Angeles with a bandwidth capacity of 120 Tbps. The project is scheduled to be completed in the summer of 2018. Facebook is also building a trans-Atlantic submarine cable project Marea, from Virginia Beach in the US to Bilbao in Spain with a capacity of 160 Tbps which will be completed in October, 2017. This may be compared with Thailand's current international bandwidth of about 4 Tbps, which is a small fraction of these capacities (see Annex 2).

Broadband infrastructure in Thailand will face exploding demands of data and heterogeneous requirements of different industries e.g. automotive, healthcare, logistics, retail or utilities. The network requirements for a factory with automated and flexible production systems would differ from those of a hospital doing robotic surgeries, or from the

requirements of self-driving cars. To cater to these different requirements, networks will need to support different requirements for latency, throughput, capacity and availability. This would require a paradigm shift towards network slicing which can meet such needs. The European Commission is supporting a coalition of network operators[16] and academic institutions to focus on network slicing for 5G, and has provided US$8.9 million in funding for the initiative.

Thailand has drawn up ambitious plans for a nationwide roll out of 5G by 2020. Nonetheless it will be important for Thailand to systematically develop network slicing capabilities which will allow efficient and agile management of the network, with individual slices of the network being separately optimized for video, IoT, or critical communications depending on need. Engaging on the concept of network slicing will also help Thailand to better prepare for Industry 4.0 and other applications.

Keystone initiative on digital infrastructure:

There are a number of projects slated to begin in 2017 as part of the development of Thailand's Eastern Economic Corridor. It might be worthwhile to begin planning for 5G and network slicing to cater specifically to projects in the EEC including the Eastern Aertropolis in U-Tapao, High speed train from Bangkok to U-Tapao, Sea Ports of Laem Chabung, Map-Taput, and Sattahip, industries including electric vehicles, robotics, medical, aircraft parts, Future Cities and the Digital Park. The National Broadcasting and Telecommunications Commission is in the process of allocating bandwidth for IoT and for the Thai-Chinese high-speed railway. There seems to be some delay in the allocation of bandwidth for 5G, though this will hopefully be addressed in the near future.

A focus on the EEC may have the following cascading impacts:

1. It would help better understand the needs of potential investors who may consider investments within the EEC and have future ready infrastructure in place.
2. The EEC would become a test bed for the telecom operators for testing 5G and network slicing technologies for eventual roll out to other parts of Thailand.
3. Real life use cases would help improve the economics of 5G rollout.
4. Investors in the EEC would become aware of new opportunities to leverage 5G and network slicing and may consequently plan for more futuristic infrastructure and solutions.

[16] The Alliance includes NEC, Ericsson, Nokia, InterDigital, Orange, and Telefonica, as well as several academic institutions.

5. Thai operators will have the opportunity to collaborate with international players and better align with emerging standards and technologies on network slicing.

Merger of the physical and virtual worlds (Digital Twins)

Gartner has identified *"digital twins"* among its list of top ten strategic technology trends for 2017. According to Gartner, *"A digital twin is a dynamic software model of a physical thing or system that relies on sensor data to understand the state of the thing or system, respond to changes, improve operations, and add value"*[17]. It is estimated that by 2020 there will be more than 21 billion connected sensors and endpoints, and digital twins will exist for potentially billions of things. We see the merging of the physical and digital worlds as represented in the phenomenon of *"digital twins"* as a trend that potentially has a wide-ranging sweep cutting across different sectors and verticals, and therefore presents significant opportunities for Thailand.

We are witnessing the beginnings of a trend towards the merger of the digital and physical worlds. As part of this trend we will see a rapid growth in the digital representation of people, objects, places and processes – a phenomenon linked to the creation of digital twins[18]. The concept of digital twins is not new. Computer aided design models and process simulations have been with us for decades. However, the rapid growth in the Internet of Things including smart phones with sophisticated cameras is resulting in the creation of a higher fidelity digital representation of the real world. In parallel we are seeing rapid advances in Augmented, Virtual and Mixed Reality (AR, VR, and MR) devices and applications. It is expected that by 2020 consumers and businesses will have easy access to quality devices, systems, tools and services for AR, VR and MR.

National Strategy on Digital Twins

In this context, Thailand could consider launching a national strategy on digital twins. If it does, it will be the first country to have such a strategy. The strategy could for purposes of illustration, encompass (i) creation of digital content, (ii) development of digital skills, (iii)

[17] Gartner, Top Ten Strategic Technology T rends for 2017.

[18] According to Gartner, a digital twin is a digital representation of a physical object, person, place or process.

support to SMEs (iv) support to farmers, (v) introduction of *'Business Operating Systems'* (BOS)[19] in government, (vi) digitization of urban settlements and (vii) promotion of applications in education, health and tourism.

The creation of content could be done in close partnership with the private sector, with minimal investments by government. For example, mandating use of Building Information Modeling (BIM) for construction permits[20] (above a particular SFT threshold to begin with) would result in the digitization of building plans and create a demand for relevant skills paid for largely by the private sector. Similarly, the digitization of eco-tourism sites through use of drones, or devices like Google Street View Trekker could be done at low cost.

The development of skills could be done in partnership with leading companies like Facebook (Oculus), Microsoft (Hololens), Apple (ARKit), Samsung and Magic Leap besides others. This would help prepare Thailand for the next wave of disruptions.

The new versions of eCommerce will use AR and MR technologies as part of enhancing the buying experience. Buyers contemplating purchase of furniture will be able to visualize how new furniture would look in their homes using AR/MR applications on their smart phones. Jewelry brands are already allowing customers to see how pieces of jewelry appear on them, using their smart phones. These examples illustrate the value that could potentially be created if objects and their designs are digitized. Digitization of designs would also help Thailand's businesses to be better prepared for the emerging disruption of 3D printing. Supporting Thailand's SMEs and businesses in creating digital twins would therefore have multiple benefits: creation of a new class of jobs, a more sophisticated manufacturing and design sector, greater competitiveness and better preparedness for the future.

The Government of Andhra Pradesh in India is planning to use drones for mapping the entire state every 3 months to generate data that can be used in multiple ways, including for monitoring physical infrastructure (e.g. the condition of rural roads). Thailand could launch a major program for using drones for precision agriculture (besides tourism), thereby providing benefits to people in rural areas as part of a national strategy of digital twins. The program could be designed in a way that the private sector is incentivized to provide services to farmers, thereby creating competition in the provision of such services.

---

[19] *"The term business operating system (BOS) refers to standard, enterprise-wide collection of business processes used in many diversified industrial companies. The definition has also been extended to include the common structure, principles and practices necessary to drive the organization".* (Wikipedia)

[20] See this article on BIM adoption in major countries: https://goo.gl/FrX8rk.

A program for introducing Business Operating Systems and digitizing government processes and services could prove invaluable in redesigning government services around citizen journeys and vastly improve user experience. Similarly, digitizing existing urban areas (starting perhaps with designated Smart Cities) could help in better urban planning, and better citizen engagement through visualization of future states.

Besides the examples provided above, AR/VR and MR have immediate applications in education, health and tourism. These sectors could be specifically targeted as part of a national program.

Keystone initiatives:

Examples of keystone initiatives that could be introduced for Digital Twins include Business Operating Systems for those agencies in government that figure in the Doing Business rankings (see Thailand's latest rankings in Annex 3). This could help in exploring a radical redesign of processes to improve Thailand's performance on the rankings.

Thailand proposes to develop new eco-cities within the Eastern Economic Corridor. A virtualization of each city covering the dimensions of people, places, things and processes would provide valuable experience in implementing a national program on digital twins.

1. This could be a means to attract companies engaged in cutting edge AR/VR and MR technologies.
2. The industry cluster on Immersive Content in the EEC could both contribute and benefit from the initiative.
3. The creation of digital twins for the eco-cities would allow for simulation, modeling and planning in a way which would not be possible otherwise.

Transformative Business Models: Blockchain

Distributed Ledger Technology (DLT) or Blockchain promises to be a highly disruptive technology in the years to come. The Internet has evolved from the *"Internet of Data"* based on the TCP/IP protocol, to the *"Internet of Content"* with the coming of the World Wide Web. We are now seeing the next major evolution towards the *"Internet of Value"* represented by blockchain/distributed ledger technologies, which hold the potential for massive disruption. Blockchain technology has successfully demonstrated its potential as a global scale,

peer-to-peer distributed network for the creation and the exchange of value (with Bitcoin being one example). It is now expanding to areas other than cryptocurrencies and could upend a wide range of industries and sectors.

Blockchains are likely to become an important part of the digital economy. According to the World Economic Forum[21], '80% of banks are predicted to start blockchain projects by 2017, and US$1.4 billion has already been invested into the technology over the past three years'.

Another World Economic Forum report suggests that by 2027, 10% of the world GDP will be stored on blockchain systems and by 2023, the tipping point of government applications in blockchain system could be achieved[22].

Dubai has recognized the importance of the technology and has initiated an ambitious Blockchain strategy. Dubai aims to have 100% government transactions on Blockchain by 2020. It also aims to support 1000 startups engaged on the technology, besides linking up with 27 other countries to facilitate travel using Blockchain. The Dubai government estimates that its blockchain strategy has the potential to save 25.1 million hours of economic productivity each year, and unlock 1.5 billion USD in savings annually in document processing alone[23].

Thailand may consider supporting proof of concept (POC) initiatives with respect to DLT in various sectors (in addition to Fintech where Thailand has been quite active) so that Thai companies and government agencies gain more experience and develop greater expertise.

Keystone initiative:

Thailand could identify one or more of the Doing Business Indicators and launch an international challenge for blockchain companies to develop Proof of Concept solutions. This would not only provide a clear problem to be solved for companies, but could potentially attract innovative companies from across the world to contribute to the solutions.

---

[21] https://goo.gl/Ycs1tb
[22] https://goo.gl/22oiVd
[23] https://goo.gl/YF22wf
[24] https://www.42.us.org/
[25] This University has no teachers, syllabus or fees, Wired (https://goo.gl/zRPVfA).

Digital Skills

We are likely to see significant disruptions in labor markets due to the rise of artificial intelligence, robotics as well as increasing spread of Blockchain. While this is a distinct challenge, it also presents an opportunity for Thailand to prepare itself and benefit from the changes on the horizon.

Thailand would benefit from a sophisticated system for globally tracking the demand for digital skills on a continuing basis. It is important to have a global perspective since digital skills are highly portable and digital services can be delivered to any part of the world from Thailand. A Digital Skills Tracking System could leverage Big Data analytics and draw on data from companies like Burning Glass, EMSI, and others that track job postings globally. The analysis of such data can help identify the fastest growing skills/competencies, geographies, firms and hiring platforms. In addition, the system could be geared to pick up market signals on the emergent demand for skills by leveraging structured and unstructured data. These market signals would be captured from a range of sources including, but not limited to, venture capital investments, patent families' filings, leading journals, economic data and market intelligence reports.

The results of the tracking system could help Thailand to have better insights into skill requirements as well as identify promising tech companies as potential targets for outreach. The Digital Skills Tracking System could be under the Strategic Foresight Unit proposed later in this paper, and form one of the tools available to the unit for horizon scanning and risk assessment.

It will also be important to put in place a highly agile and responsive skills development program to benefit from the Skills Tracking System. This could be done by engaging with companies like Flatiron (among others) with a credible track record of responding to the market demand for skills, and also establishing innovative institutions for skills development. We present below the case of University 42 as an illustration of one such institution.

University 42

University 42 is an initiative launched by the French billionaire Xavier Niel. The University initially started in Paris and has now established a campus at Fremont in California[24]. The University has no faculty, no syllabus and no fees[25]. 42 is open to anyone between the ages of 18 and 30 whether they possess an academic degree or not. The training

lasts 3 to 5 years, with students required to work in teams of seven, on 21 levels of real world problems. 42 offers its students the very best in terms of IT resources, and depends on their resourcefulness to access cutting edge knowledge and expertise from peers and external experts, in the course of developing solutions at each level.

An advantage of the University 42 model is that the University can potentially spawn exciting technology startups, besides producing top tier IT talent.

Keystone initiatives:

1. Development of a sophisticated model for capturing global demand for digital skills tapping expertise globally.
2. Exploring innovative models for establishing University 4.0 proposed within the Eastern Economic Corridor.

Institutional design

We now turn to issues of institutional design that can be game changers for Thailand. We present below two key institutional pieces that Thailand would do well to consider, so as to better prepare itself for the future and to break organizational silos and begin introducing agile and cross-sectoral teams for designing policies and strategies for the future.

Strategic Foresight

We are witnessing today an accelerating pace of technological change and rapidly evolving business models. Systematically keeping track of these changes is important in order to benefit from the opportunities that arise and better prepare for emerging risks. The capability for Strategic Foresight has therefore become an important tool in the policy maker's toolbox. *"Strategic foresight is the ability to create and maintain a high-quality, coherent and functional forward view, and to use the insights arising in useful organizational ways. For example, to detect adverse conditions, guide policy, shape strategy, and to explore new markets, products and services. It represents a fusion of futures methods with those of strategic management"*[26]. Strategic Foresight in today's world can be a powerful tool for gaining competitive advantage.

[26] Developing and Applying Strategic Foresight, Richard A. Slaughter (https://goo.gl/pgsQJp).

Singapore established a Center for Strategic Futures in 2009 and brought it under the Prime Minister's Office in 2015. Singapore has used Strategic Foresight with great success. For example, its exercise in Futures planning in 2012 identified Autonomous Vehicles and the Automation of Work as major areas for policy intervention. This was much before these topics had become the subject of popular discourse. As a result, Singapore gained ahead start over other countries in systematically planning for these emerging opportunities. It succeeded in attracting NuTonomy to start trials of its autonomous vehicles in the country. Singapore's Land Transport Authority (LTA) is now partnering with the company to begin trials of an autonomous mobility-on-demand transportation service to be launched in 2018. Singapore has also invested significantly in developing a Big Data Analytics based Risk Assessment and Horizon Scanning tool, which helps identify market signals in areas of emerging technologies and business models.

The role of Strategic Foresight in Thailand has traditionally been with the National Science and Technology Agency (NSTDA). Thailand could consider elevating the importance of Strategic Foresight by institutionalizing it at the highest level in government, and closely integrating it with the decision-making structures of planning and budgeting.

Many developed countries have established institutions focusing on Strategic Foresight besides Singapore. Some examples include: UK Foresight Office, Policy Horizons Canada, Center for Strategic Foresight (Korea), European Strategy and Policy Analysis System, Commonwealth Science and Industrial Research Organization - CSIRO Futures (Australia), Committee for the Future (Finland), Centre d'Analyse stratégique (France), and the Ministry of Education and Research (Germany). This list is illustrative and not exhaustive. However, with few exceptions (Singapore being one) most of these agencies are not well integrated within the decision-making structures of government.

Thailand has the opportunity to develop a model that is much more action oriented, with a capability to rapidly translate strategic insights into policy initiatives and action on ground. This could be done for example by establishing an empowered Strategic Foresight Unit situated in the Prime Minister's Office, combining Singapore's model of a Centre for Strategic Futures with the Malaysian Prime Minister's Delivery Unit. This would result in a hybrid Strategic Foresight Unit that is both future focused and implementation oriented. Moreover, a shorter cycle for conducting foresight will enable timely responses as new opportunities and threats emerge at a faster pace.

Without a well-resourced capability for Strategic Foresight, it will not be possible for Thailand to be nimble footed and future focused in identifying opportunities (and risks) for development, including for the development of its digital economy.

Agile Policy Unit

As in most countries, policy making in Thailand is siloed in various ministries. The digital economy by its very nature requires a more cross-cutting horizontal approach to policies and regulations. Regulation of electric powered autonomous cars for instance, would require coordinated approaches involving the ministries of transport, digital economy, energy and even finance (for payment systems using smart contracts for example). Therefore, institutional structures that allow for a more horizontal and more crosscutting approach to policy making and regulation would support the development of the digital economy in Thailand.

The development of Strategic Foresight as a key capability could be combined with a shift in the policy-making paradigm towards being more proactive in reaching out to companies (and academic institutions) in emerging areas of technology, and creating the conditions to attract them to Thailand. Close cooperation between the Strategic Foresight Unit and the Board of Investments will also be important in this regard.

Crosscutting policy making and regulation and translating strategic foresight into actionable initiatives could be supported by a cross-sectoral Agile Policy Unit[27]. This Unit would be empowered to proactively engage with technology companies and help establish regulatory sandboxes for example, cutting across the vertical silos of government. Agility is the ability to rapidly adapt and move in new directions. A number of large companies (e.g. Google, Netflix, Spotify, ING) have adopted agile decision making as part of their organizational design (see ING model in the Annex 1). The government can learn from these experiences.

It might be argued that government is very different from the private sector and it may be impractical to superimpose private sector structures on the complex organization of government. However, as we look into the future, governments are expected to work more closely with the private sector in any case. We will witness a blurring of boundaries between public and private in the delivery of government services. Agility in government will become a key source of competitive advantage, and there is much to learn from the private sector in this area.

[27] A Google search on *"Agile Policy Unit"* yields no results. Obviously this presents an opportunity for Thailand to develop a model that is unique and novel.

There is demonstrable evidence that small dedicated reform teams that are connected to the highest decision making levels in government and are empowered to develop reform strategies, build consensus, coordinate and mobilize resources, are more likely to succeed. Botswana, Cape Verde, Malaysia, Mauritius, and Taiwan (China) are all examples of countries that grew out of poverty in less than 30 years and successfully adopted this approach despite their varied cultural and administrative backgrounds (ranging from strong autocratic governments to weak multiparty coalitions)[28].

An advantage of the approach will be to create a cadre of policy makers who are tech-savvy, and are comfortable working in cross-sectoral settings, and in ways that emphasize speed and agility in both decision making and implementation.

In conclusion

Thailand has a huge opportunity for leapfrogging in the digital era. However, the challenge for Thailand will be to put in place structures and processes that can effectively translate ideas to action, and convert potential to reality.

[28] Reform Teams: How the Most Successful Reformers Organized Themselves, Alberto Criscuolo and Vincent Palmade, World Bank (https://goo.gl/kDnNMZ), February 2008.

Annex 1 : ING's New Agile Organizational Model (not fixed, but constantly evolving)

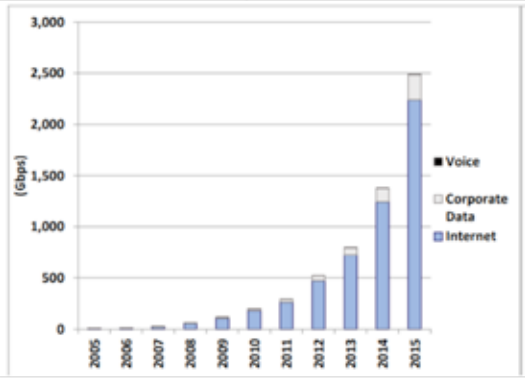


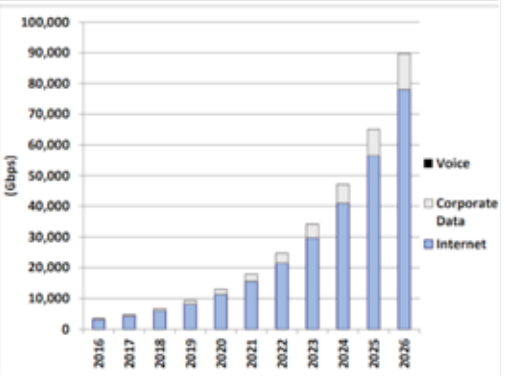
Source: McKinsey & Company 'ING's Agile Transformation' (https://goo.gl/ygTTVP).

Annex 2 : Historical and Forecasted International Bandwidth in Thailand (Gbps), 2005-2026 (Source ESCAP)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
International Internet	7	10	22	55	105	180	262	472	725	1,240	2,241
International Corporate Data	1	1	2	6	11	19	28	49	70	136	247
International Switched Voice	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2
Total International Bandwidth	8	12	25	62	117	200	290	522	796	1,378	2,489
CAGR (2005-2015)	77%										

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
International Internet	3,115	4,299	5,932	8,186	11,297	15,590	21,514	29,690	40,972	56,542	78,027
International Corporate Data	343	516	771	1,146	1,695	2,339	3,227	4,454	6,146	8,481	11,704
International Switched Voice	2	2	2	3	3	3	4	4	5	6	6
Total International Bandwidth	3,459	4,817	6,706	9,335	12,995	17,932	24,745	34,148	47,123	65,028	89,738
CAGR (2016-2026)	38%										





Annex 3 : Thailand's Ease of Doing Business Rankings 2017



THAILAND		East Asia & Pacific		GNI per capita (US$)	5,620
Ease of doing business rank (1–190)	46	Overall distance to frontier (DTF) score (0–100)	72.53	Population	67,959,359
✔ **Starting a business** (rank)	78	✔ **Getting credit** (rank)	82	**Trading across borders** (rank)	56
DTF score for starting a business (0–100)	87.01	DTF score for getting credit (0–100)	50.00	DTF score for trading across borders (0–100)	84.10
Procedures (number)	5	Strength of legal rights index (0–12)	3	Time to export	
Time (days)	25.5	Depth of credit information index (0–8)	7	Documentary compliance (hours)	11
Cost (% of income per capita)	6.6	Credit bureau coverage (% of adults)	53.0	Border compliance (hours)	51
Minimum capital (% of income per capita)	0.0	Credit registry coverage (% of adults)	0.0	Cost to export	
				Documentary compliance (US$)	97
Dealing with construction permits (rank)	42	**Protecting minority investors** (rank)	27	Border compliance (US$)	223
DTF score for dealing with construction permits (0–100)	75.65	DTF score for protecting minority investors (0–100)	66.67	Time to import	
Procedures (number)	17	Extent of disclosure index (0–10)	10	Documentary compliance (hours)	4
Time (days)	103	Extent of director liability index (0–10)	7	Border compliance (hours)	50
Cost (% of warehouse value)	0.1	Ease of shareholder suits index (0–10)	7	Cost to import	
Building quality control index (0–15)	11.0	Extent of shareholder rights index (0–10)	4	Documentary compliance (US$)	43
		Extent of ownership and control index (0–10)	5	Border compliance (US$)	233
Getting electricity (rank)	37	Extent of corporate transparency index (0–10)	7		
DTF score for getting electricity (0–100)	83.22			**Enforcing contracts** (rank)	51
Procedures (number)	5	**Paying taxes** (rank)	109	DTF score for enforcing contracts (0–100)	64.54
Time (days)	37	DTF score for paying taxes (0–100)	68.68	Time (days)	440
Cost (% of income per capita)	42.5	Payments (number per year)	21	Cost (% of claim)	19.5
Reliability of supply and transparency of tariffs index (0–8)	6	Time (hours per year)	266	Quality of judicial processes index (0–18)	7.5
		Total tax rate (% of profit)	32.6		
Registering property (rank)	68	Postfiling index (0–100)	47.32	✔ **Resolving insolvency** (rank)	23
DTF score for registering property (0–100)	68.34			DTF score for resolving insolvency (0–100)	77.08
Procedures (number)	4			Time (years)	1.5
Time (days)	6			Cost (% of estate)	18.0
Cost (% of property value)	7.4			Recovery rate (cents on the dollar)	67.7
Quality of land administration index (0–30)	15.0			Strength of insolvency framework index (0–16)	13.0



บทความวิจัย/วิชาการ



การกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์เพื่อความหลากหลาย

อิทธิพล วรานุศุภากุล* และ ผศ.ดร.พิรงรอง รามสูต
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

itthiphol.wa@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้นำเสนอถึงความหมายของความหลากหลายในกิจการโทรทัศน์ การกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ และวิธีการส่งเสริมความหลากหลายในกิจการโทรทัศน์ โดยแบ่งวิธีการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ออกเป็นการกำกับดูแลทางด้านโครงสร้าง และการกำกับดูแลทางด้านเนื้อหา โดยการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์เพื่อความหลากหลายในส่วนของโครงสร้างกิจการโทรทัศน์ ได้แก่ การกำหนดลักษณะของการประกอบกิจการที่หลากหลาย การกำหนดลักษณะความเป็นเจ้าของที่หลากหลาย การกำหนดแหล่งที่มาของเงินได้จากการประกอบกิจการที่หลากหลาย การกำหนดพื้นที่ออกอากาศที่หลากหลาย และการกำหนดสัดส่วนให้มีผู้ผลิตรายการอิสระ ส่วนของการส่งเสริมให้เกิดความหลากหลายในเนื้อหาของกิจการโทรทัศน์ ได้แก่ การกำหนดสัดส่วนให้มีกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย การกำหนดสัดส่วนให้มีวัตถุประสงค์รายการที่หลากหลาย การกำหนดสัดส่วนให้มีรูปแบบและเนื้อหารายการที่หลากหลาย การกำหนดสัดส่วนให้มีลักษณะเนื้อหาที่ปรากฏที่หลากหลาย และการกำหนดให้มีการนำเสนอข้อมูลข่าวสารอย่างรอบด้านครบถ้วน

คำสำคัญ : ความหลากหลายของรายการโทรทัศน์ การกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ การกำกับดูแลโครงสร้างของกิจการโทรทัศน์ การกำกับดูแลเนื้อหาของกิจการโทรทัศน์ การกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์เพื่อความหลากหลาย

Abstract

This article surveys the definition of television diversity, television regulation and how to promote diversity in television. Television regulation takes these forms: structure regulation and content regulation. To promote diversity, structural regulation of television must address these issues: diversity in types of operation, diversity in ownership patterns of television, diversity in source of income of television, diversity in broadcast areas and promotion of independent producer. To promote content diversity, these measures are necessary: regulation of target group of audience, and program objective, varieties of program format and content orientation, local content and diversity of viewpoint.

Keywords : Television program diversity, Television regulation, Structure regulation, Content regulation, Television regulation for diversity

ความเป็นมา

ในช่วงหลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 เกิดการปฏิรูปการเมืองครั้งใหญ่ และหนึ่งในหัวข้อของการปฏิรูปครั้งนั้นคือการปฏิรูปสื่อมวลชน สาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการปฏิรูปสื่อมวลชน ได้แก่ การที่สื่อมวลชนไม่มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ด้วยการถูกปิดกั้นการนำเสนอข้อมูลจากหน่วยงานรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการโทรทัศน์ที่มีหน่วยงานรัฐเป็นเจ้าของ

การเรียกร้องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของนักสื่อสารมวลชน เป็นเพียงจุดเริ่มต้นของความหลากหลายในเนื้อหาของสื่อมวลชนที่จะเป็นทางเลือกให้แก่ประชาชน ภายใต้แนวคิดของทฤษฎีบรรทัดฐานของสื่อแบบอิสรภาพนิยม (Libertarian Theory) ที่เชื่อว่ามนุษย์มีเหตุผล มนุษย์สามารถแยกความจริงออกจากความเท็จได้ด้วยตัวเอง และสามารถแยกระหว่างทางเลือกที่ดีและทางเลือกที่ไม่ดีได้โดยไม่จำเป็นต้องมีการชี้นำ มนุษย์จึงควรได้รับสิทธิที่จะแสวงหาความจริง และสื่อมวลชนมีหน้าที่ในการช่วยแสวงหาความจริงดังกล่าว ทั้งการนำเสนอหลักฐานและข้อโต้แย้งเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการเลือกของมนุษย์ (Siebert et al., 1956, pp.3-4)

แนวคิดข้างต้นเป็นพื้นฐานสำคัญของแนวคิดประชาธิปไตย ซึ่งประเด็นสำคัญไม่ได้อยู่เพียงแค่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเท่านั้น แต่เป็นการนำเสนอเนื้อหาที่มีความหลากหลายด้วย เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนเป็นเพียงก้าวแรกที่จะนำไปสู่การนำเสนอเนื้อหาที่หลากหลาย แน่นอนว่าหากขาดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นแล้ว ความหลากหลายในเนื้อหาของสื่อย่อมเกิดขึ้นได้ยาก แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าการมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นแล้วจะเป็นหลักประกันสำหรับความหลากหลายในเนื้อหาของสื่อเสมอไป เนื่องจากอาจมีปัจจัยแวดล้อมอื่นที่เป็นอุปสรรคหรือกีดกั้นในแง่ความหลากหลายของเนื้อหา

ที่ไม่ได้เกิดจากการขาดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เช่น อคติต่อกลุ่มทางสังคม การครอบงำของอำนาจทุน และการขาดความตระหนักรู้ในความสำคัญของความหลากหลาย เป็นต้น

แนวคิดตลาดทางความคิด (Marketplace of Ideas) อธิบายเกี่ยวกับการใช้กลไกตลาดเป็นเครื่องมือในการเลือกทางเลือกที่เหมาะสม หากสื่อมวลชนมีการแข่งขันกันก็จะนำไปสู่การนำเสนอทางเลือกที่หลากหลายสู่ประชาชน พร้อมกับการนำเสนอถึงข้อโต้แย้งสาธารณะระหว่างทางเลือกที่เหมาะสมและทางเลือกที่ไม่เหมาะสม ทำให้ท้ายที่สุดประชาชนจะสามารถเลือกทางเลือกที่เหมาะสมได้อย่างถูกต้อง

อย่างไรก็ดี หากนำแนวคิดตลาดทางความคิดมาปรับใช้กับสื่อสารมวลชนอาจไม่เป็นไปตามคำอธิบายข้างต้น เพราะตลาดสินค้าประเภทสื่อมวลชนมีความซับซ้อนกว่าตลาดสินค้าประเภทอื่น โดยในทางทฤษฎีหากมีผู้ผลิตเนื้อหาที่ดี ผู้รับสารจะจ่ายเงินเพื่อสนับสนุนการผลิตเนื้อหาที่ดีนั้น ทำให้ผู้ผลิตเนื้อหาที่ดีมีกำไรและสามารถผลิตเนื้อหาที่ดีได้โดยใช้ต้นทุนที่ถูกกว่า ส่วนผู้ผลิตเนื้อหาที่ไม่ดี ผู้รับสารจะไม่จ่ายเงินเพื่อการสนับสนุนการผลิตเนื้อหาที่ไม่ดีนั้น ทำให้ผู้ผลิตเนื้อหาที่ไม่ดีขาดทุนและเลิกกิจการไป นั่นหมายความว่า ภายใต้แนวคิดนี้ผู้ผลิตเนื้อหาที่ดีจะมีชัยชนะเหนือผู้ผลิตเนื้อหาที่ไม่ดี แต่ในทางปฏิบัติ การสนับสนุนสื่อมวลชนไม่ได้หมายความว่าเป็นการสนับสนุนข้อมูลข่าวสารหรือเนื้อหาที่ดีตามหลักการของทฤษฎีเสมอไป เช่น การซื้อหนังสือพิมพ์หนึ่งฉบับซึ่งมีเนื้อหาจำนวนมากอยู่ภายในหนังสือพิมพ์ฉบับนั้น มิได้หมายความว่าผู้ซื้อเลือกซื้อเพราะหนังสือพิมพ์ฉบับนั้นมีข้อมูลข่าวสารหรือเนื้อหาที่ดีทั้งหมด เป็นต้น ความซับซ้อนจะเพิ่มมากขึ้นเมื่อมีการโฆษณาเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น กรณีของสื่อโทรทัศน์ เนื่องจากการเปิดรับสื่อโทรทัศน์ของผู้บริโภคไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย แต่ผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายคือผู้โฆษณา ดังนั้น การที่ผู้ผลิตเนื้อหาในสื่อโทรทัศน์ได้รับการสนับสนุนจากผู้โฆษณา จึงอาจไม่ใช่เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารหรือเนื้อหาที่ดี แต่เป็นการสนับสนุนโดยพิจารณาจากความสามารถในการเข้าถึงผู้บริโภค เป็นต้น (Baran and Davis, 2009, pp.104-106)

แนวทางหนึ่งที่จะสามารถแก้ไขปัญหาคุณภาพของการนำเสนอข้อมูลข่าวสารของสื่อมวลชน คือ การสนับสนุนให้เกิดความเป็นวิชาชีพ ให้มีการกำกับดูแลกันเอง มีความพยายามที่จะยกระดับให้นักสื่อสารมวลชนมีความเป็นวิชาชีพเช่นเดียวกับวิชาชีพอื่น เช่น ทนายความ แพทย์ วิศวกร เป็นต้น ความเป็นวิชาชีพของสื่อมวลชนนั้นจะช่วยยกระดับการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อมวลชน การนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่หลากหลาย ครบถ้วนรอบด้าน เป็นหนึ่งในมาตรฐานวิชาชีพของสื่อสารมวลชนที่สมาคมวิชาชีพอาจกำหนดไว้เพื่อการแก้ไขปัญหาข้างต้น อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดสำคัญของความพยายามยกระดับความเป็นวิชาชีพของสื่อมวลชน ได้แก่ (1) การไม่ตรวจสอบการทำงานของเพื่อนร่วมวิชาชีพซึ่งละเมิดจรรยาบรรณวิชาชีพ (2) จรรยาบรรณวิชาชีพเป็นนามธรรมและไม่ชัดเจน (3) จรรยาบรรณวิชาชีพของนักสื่อสารมวลชนไม่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานในการฝึกปฏิบัติในการประกอบวิชาชีพและใบอนุญาตในการประกอบวิชาชีพ (4) ผู้ประกอบวิชาชีพมีอิสระในงานของตนเองน้อยกว่าวิชาชีพอื่น และ (5) ผลของการละเมิดจรรยาบรรณวิชาชีพมักไม่เห็นผลทันที หรือไม่ได้เป็นผลที่สามารถสังเกตได้ทันที (Baran and Davis, 2009, pp.109-112)

ในขณะที่มีความพยายามที่จะส่งเสริมความเป็นวิชาชีพ และการกำกับดูแลกันเองของสื่อมวลชน ก็มีแรงกดดันที่ต้องการให้มีการกำกับดูแลโดยรัฐเพื่อจะให้สร้าง *"สังคมที่ดี"* (Great Communities) ตามแนวความคิดของสำนักคิดชิคาโก (Chicago School) ซึ่งสนับสนุนแนวคิดความหลากหลายของกลุ่มทางวัฒนธรรมและเชื้อชาติ สื่อมวลชนภายใต้แนวความคิดเกี่ยวกับตลาดทางความคิดมีแนวโน้มที่จะตอบสนองเฉพาะความสนใจของกลุ่มคนส่วนใหญ่ที่มีพลังอำนาจมากกว่าในสังคม และมีแนวโน้มที่จะละเลยกลุ่มคนส่วนน้อย (Baran and Davis, 2009, pp.112-113)

เมื่อกลไกตลาดไม่สามารถทำให้เกิดความสมดุลระหว่างทางเลือกที่เหมาะสมและไม่เหมาะสม และเกิดการละเลยกลุ่มคนส่วนน้อย หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ก็มีความชอบธรรมที่จะใช้วิธีการต่างๆ ในการแทรกแซงกลไกตลาด เพื่อส่งเสริมให้เกิดความหลากหลายในเนื้อหาของกิจการโทรทัศน์ บทความฉบับนี้จะนำเสนอถึงความหมายของความหลากหลายในกิจการโทรทัศน์ การกำกับดูแล กิจการโทรทัศน์ และวิธีการส่งเสริมความหลากหลายในกิจการโทรทัศน์ โดยแบ่งความหลากหลายออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ความหลากหลายในโครงสร้างของกิจการโทรทัศน์ และความหลากหลายในเนื้อหาของกิจการโทรทัศน์

ความหลากหลายในกิจการโทรทัศน์

ความหลากหลายในกิจการโทรทัศน์แบ่งออกได้หลายมิติ ขึ้นอยู่กับว่าจะใช้เกณฑ์ใดในการแบ่ง หากใช้เกณฑ์ลักษณะของความหลากหลาย ความหลากหลายในกิจการโทรทัศน์จะสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ ความหลากหลายในโครงสร้างของกิจการโทรทัศน์ (Television Structure Diversity) หรือความหลากหลายภายนอก (External Diversity) และความหลากหลายในเนื้อหาของกิจการโทรทัศน์ (Television Content Diversity) หรือความหลากหลายภายใน (Internal Diversity) (Hitchens, 2006, pp.8)

ความหลากหลายในโครงสร้างของกิจการโทรทัศน์ใช้เรียกสถานการณ์โครงสร้างตลาดของกิจการโทรทัศน์ที่มีลักษณะการประกอบกิจการ ลักษณะของความเป็นเจ้าของ แหล่งที่มาของเงินได้ของกิจการ และพื้นที่การออกอากาศแตกต่างกัน ส่วนความหลากหลายในเนื้อหาของกิจการโทรทัศน์ใช้เรียกสถานการณ์เนื้อหาของสื่อโทรทัศน์ที่ผู้รับชมมีทางเลือกมากเพียงพอในรูปแบบรายการและเนื้อหา (Hitchens, 2006, pp.9)

นอกจากการใช้เกณฑ์ลักษณะของความหลากหลายในการแบ่งประเภทข้างต้น ยังมีความหลากหลายในมิติอื่นอีก เช่น ความหลากหลายในระดับผู้ปฏิบัติ ความหลากหลายในความคิดเห็น (Viewpoint Diversity) ความหลากหลายในการเปิดรับสาร (Exposure Diversity) เป็นต้น (Napoli, 1999, pp.21-24)

หน่วยงานผู้กำกับดูแลสามารถใช้เครื่องมือหรือวิธีการกำกับดูแลเพื่อตอบสนองกับนโยบายการกำกับดูแลเพื่อส่งเสริมให้เกิดความหลากหลายในกิจการโทรทัศน์ โดยในความหลากหลายแต่ละประเภทก็จะมีวิธีการกำกับดูแลที่แตกต่างกันไปตามประเภทของความหลากหลาย อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะเลือกใช้วิธีการ

กำกับดูแลกิจการโทรทัศน์เพื่อความหลากหลาย หน่วยงานผู้กำกับดูแลควรมีการประเมินความหลากหลายในกิจการโทรทัศน์เสียก่อน หลังจากพิจารณาว่าเกิดความไม่หลากหลายในกิจการโทรทัศน์แล้วจึงจะเลือกใช้วิธีการกำกับดูแล

ตัวอย่างของการประเมินความหลากหลายในกิจการโทรทัศน์ ได้แก่ การศึกษาความหลากหลายของรูปแบบรายการโทรทัศน์ของสถานีโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกก่อนและหลังการกำเนิดของโทรทัศน์ดิจิทัล ของอิทธิพล วรานุศุภากุล และพิรงรอง รามสูต (2560, น.289) ซึ่งส่วนหนึ่งของการศึกษาเป็นการศึกษาเปรียบเทียบสถานะของความหลากหลายในรูปแบบรายการในช่วงเวลา 18.30-23.00 น. ก่อนและหลังการกำเนิดของโทรทัศน์ดิจิทัล ดังนี้

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบจำนวนและร้อยละของจำนวนนาทีที่ออกอากาศต่อสัปดาห์ของสถานีโทรทัศน์ระบบแอนะล็อก ในช่วงเดือนมกราคม พ.ศ. 2554 และมกราคม พ.ศ. 2559 ตั้งแต่เวลา 18.30-23.00 น. จำแนกตามรูปแบบรายการ

รูปแบบรายการ	มกราคม 2554		มกราคม 2559		เปลี่ยนแปลง	
	จำนวนรายการ (ร้อยละ)	จำนวนนาทีต่อสัปดาห์ (ร้อยละ)	จำนวนรายการ (ร้อยละ)	จำนวนนาทีต่อสัปดาห์ (ร้อยละ)	จำนวนรายการ (ร้อยละ)	จำนวนนาทีต่อสัปดาห์ (ร้อยละ)
รายการข่าว	29 (21.17%)	4,437 (39.13%)	31 (26.96%)	4,712 (41.55%)	2 (6.90%)	275 (6.20%)
รายการละคร	18 (13.14%)	3,490 (30.78%)	16 (13.91%)	3,450 (30.42%)	-2 (-11.11%)	-40 (-1.15%)
รายการสารคดี	31 (22.63%)	1,227 (10.82%)	17 (14.78%)	925 (8.16%)	-14 (-45.16%)	-302 (-24.61%)
รายการพูดคุย	34 (24.82%)	1,066 (9.40%)	30 (26.09%)	1,420 (12.52%)	-4 (-11.76%)	354 (33.21%)
รายการอื่นๆ	25 (18.25%)	1,120 (9.88%)	21 (18.26%)	833 (7.35%)	-4 (-16.00%)	-354 (-31.61%)
รวม	137 (100.00%)	11,340 (100.00%)	115 (100.00%)	11,340 (100.00%)	-22 (-16.06%)	0 (0.00%)

จากตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่า ในช่วงเวลา 18.30-23.00 น. ร้อยละของจำนวนนาทีของการออกอากาศต่อสัปดาห์ของทั้งรายการข่าวและรายการละครรวมกันมีสูงมากเกือบร้อยละ 70 ของจำนวนนาทีทั้งหมด ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการกระจุกตัวของรายการข่าวและรายการละคร ตัวอย่างของสถานะความไม่หลากหลายอื่นที่อาจเกิดขึ้นและเป็นอันตรายต่อการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ได้แก่ การที่มีธุรกิจขนาดใหญ่เข้าถือหุ้นในกิจการสื่อ การครอบงำกิจการสื่อจากธุรกิจขนาดใหญ่ การคุกคามของการโฆษณาที่มีผลต่อการนำเสนอเนื้อหา การกระจุกตัวของรูปแบบรายการเพื่อความบันเทิง การนำเสนอภาพลักษณ์ที่ไม่หลากหลาย การนำเสนอข้อเท็จจริงด้านเดียว เป็นต้น หากหน่วยงานผู้กำกับดูแลเห็นว่าสถานการณ์ความไม่หลากหลายข้างต้นเป็นอันตรายต่อการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ก็สามารถที่จะใช้วิธีการกำกับดูแลเพื่อความหลากหลายเพื่อส่งเสริมให้เกิดความหลากลายในกิจการโทรทัศน์ได้

วิธีการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์

นโยบายสื่อเป็นส่วนสำคัญในการสร้างภูมิทัศน์สื่อ โดยรัฐ (State) จะเป็นหลักในการกำหนดนโยบายสื่อและการบังคับใช้นโยบายสื่อนั้น ส่วนการกำกับดูแลจะเป็นเครื่องมือที่หน่วยงานกำกับดูแลซึ่งอาจเป็นอิสระจากรัฐหรือไม่เป็นอิสระจากรัฐก็ตาม ใช้ในการดูแลและควบคุมกิจกรรมของผู้เล่นที่ไม่ใช่รัฐ (Non-State Actor) เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายสื่อที่กำหนดไว้ (Abramson, 2001, pp.301-302, Freedman, 2008, pp.13-14)

การกำกับดูแลอาจมีความหมายแตกต่างกัน สำหรับการศึกษาทางด้านกฎหมายและการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา การกำกับดูแลหมายถึงวิธีในการกำกับดูแลรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งที่มีผลต่อกระบวนการทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ในทวีปยุโรปการกำกับดูแลหมายถึงวิธีที่จะนำไปสู่เป้าหมายของนโยบายสาธารณะ นอกจากนั้นความหมายของคำว่า *“การกำกับดูแล”* ก็อาจเปลี่ยนแปลงไปตามการเปลี่ยนแปลงของความหมายของการปกครอง การเมือง และนโยบาย (Hans-Bredow-Institut, 2006, pp.11)

ประเภทของการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ ได้แก่ การกำกับดูแลทางด้านโครงสร้าง (Structure Regulation) และการกำกับดูแลทางด้านเนื้อหา (Content Regulation) (Hitchens, 2006, pp.11)

การกำกับดูแลทางด้านโครงสร้างเป็นการกำกับดูแลทางด้านภาพรวมของอุตสาหกรรมโทรทัศน์ เป็นการกำหนดเกี่ยวกับลักษณะของอุตสาหกรรม เช่น ลักษณะความเป็นเจ้าของ รูปแบบของผู้ประกอบกิจการ การแข่งขัน เงื่อนไขการให้ใบอนุญาต เป็นต้น (Hitchens, 2006, pp.11)

การกำกับดูแลทางด้านเนื้อหาเป็นการกำกับดูแลทางด้านเนื้อหาที่ปรากฏในสื่อโทรทัศน์ น่าจะถือว่าเป็นการกำกับดูแลที่มีผลกระทบทางสังคมต่อผู้ชมมากที่สุด เนื่องจากเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นในระดับการดำรงชีวิตทั่วไป เนื้อหาที่ไม่เหมาะสมอาจทำให้เกิดปัญหาทางสังคมได้ ตัวอย่างของลักษณะการกำกับดูแล ได้แก่ การกำกับดูแลเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม การกำกับดูแลเนื้อหาที่ควรส่งเสริม เป็นต้น (Hitchens, 2006, pp.11)

นอกจากการแบ่งวิธีการกำกับดูแลข้างต้น การกำกับดูแลยังอาจแบ่งตามรูปแบบการกำกับดูแลได้ 3 รูปแบบ ได้แก่ การกำกับดูแลโดยอำนาจรัฐ (State-regulation) การกำกับดูแลตัวเอง (Self-regulation) และการกำกับดูแลร่วมกัน (Co-regulation) (พิรงรอง รามสูต, 2556, น.99-100)

การกำกับดูแลโดยอำนาจรัฐ (State-regulation) เป็นการกำกับดูแลโดยมีพื้นฐานจากการใช้อำนาจรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการกำกับดูแลจากรัฐโดยตรง (Pure-state) เช่น ทะเบียนรถ การบังคับใช้กฎจราจร เป็นต้น การกำกับดูแลในรูปแบบคณะกรรมการของรัฐ (State Committee) เช่น คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เป็นต้น และการกำกับดูแลในรูปแบบองค์กรอิสระ (State Independence Agency) เช่น คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นต้น (อิทธิพล, 2558, น.38-39)

รูปแบบของการกำกับดูแลรูปแบบที่ 2 ได้แก่ การกำกับดูแลตัวเอง (Self-regulation) ซึ่งมีตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคล ระดับสังคม ไปจนถึงระดับอุตสาหกรรม ในส่วนของระดับปัจเจกบุคคล นักสื่อสารมวลชนจะใช้วิจารณญาณของตนเองในการกำกับดูแล โดยพิจารณาว่าการกระทำของตนเองอาจมีผลกระทบกับผู้อื่นหรือสังคมหรือไม่ มากน้อยเพียงใด แล้วจึงยับยั้ง เปลี่ยนแปลง หรือแก้ไข เพื่อให้มีผลกระทบต่อสังคมและผู้ชมน้อยที่สุด เรียกว่าการกำกับดูแลตนเอง (Self-monitoring) ซึ่งค่อนข้างใกล้เคียงกับการใช้จริยธรรม โดยที่การใช้จริยธรรมจะมีแนวคิดเกี่ยวกับความดีงามเข้ามาเกี่ยวข้อง ส่วนการกำกับดูแลตนเองจะเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะนักสื่อสารมวลชน (อิทธิพล, 2558, น.38-39)

ในระดับสังคม นักสื่อสารมวลชนจะมีกรอบการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะนักสื่อสารมวลชน จากขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมของแต่ละสังคม นักสื่อสารมวลชนในแต่ละสังคมจะถูกหล่อหลอมแตกต่างกัน แต่ละคนจึงมีวิจารณญาณที่แตกต่างกัน ซึ่งประกอบกันขึ้นในระดับภาคส่วนวิชาชีพ เป็นการกำกับดูแลตัวเอง (Self-regulation) หรือการกำกับดูแลบนบรรทัดฐานแห่งความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility) (อิทธิพล, 2558, น.38-39)

การกำกับดูแลกันเองในระดับอุตสาหกรรม หรือการกำกับดูแลกันเอง (Industry Self-regulation) ได้แก่ การรวมกลุ่มกันของผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมเดียวกัน หรืออุตสาหกรรมใกล้เคียงกัน โดยมีวัตถุประสงค์ที่หลากหลาย เช่น การคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาชิก การต่อรองกับกลุ่มอำนาจอื่น การรักษาความเป็นวิชาชีพในสังคม เป็นต้น การรวมตัวกันในรูปแบบนี้อาจมีการจัดทำจรรยาบรรณวิชาชีพเพื่อเป็นกรอบแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ โดยจรรยาบรรณอาจได้มาจากการตกลงร่วมกันของสมาชิกที่มารวมกลุ่มกัน หากมีสมาชิกกระทำการฝ่าฝืนจรรยาบรรณก็จะมีการดำเนินการในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เช่น การประกาศต่อสาธารณะ การตักเตือนสมาชิก เป็นต้น (อิทธิพล, 2558, น.38-39)

รูปแบบการกำกับดูแลประเภทสุดท้าย ได้แก่ การกำกับดูแลร่วมกัน (Co-regulation) ซึ่งเป็นแนวทางที่พัฒนามาจากการกำกับดูแลตัวเอง (Self-regulation) ที่มีปัญหาทางด้านการบังคับใช้กฎระเบียบต่างๆ

กับสมาชิก การกำกับดูแลร่วมกันเป็นการกำกับดูแลตัวเองที่มีการเชื่อมโยงกับการกำกับดูแลโดยอำนาจรัฐ โดยรัฐอาจมีการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม และสนับสนุนการดำเนินงานของการกำกับดูแลตัวเอง หรืออาจกำหนดในกฎหมาย หรือเสนอผลประโยชน์บางอย่างให้ผู้ประกอบกิจการในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์กรกำกับดูแลตัวเอง เช่น มาตรการทางภาษี การให้ทุนสนับสนุนพิเศษ การลดหย่อนค่าธรรมเนียมใบอนุญาต เป็นต้น (อิทธิพล, 2558, น.38-39)

การกำกับดูแลที่เหมาะสมจำเป็นที่จะต้องมีการประยุกต์ใช้วิธีการต่างๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เพราะแต่ละสังคมก็มีบริบทที่แตกต่างกัน ไม่จำเป็นเสมอไปว่าวิธีการที่ใช้ได้และมีประสิทธิภาพในประเทศหนึ่งจะสามารถใช้ได้และมีประสิทธิภาพในอีกประเทศหนึ่ง แต่จะต้องเป็นการออกแบบการกำกับดูแลให้เหมาะสมตามระบบของสังคมนั้นๆ และสามารถปรับเปลี่ยนได้หากพบปัญหา

วิธีการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ เพื่อความหลากหลาย

วิธีการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์เพื่อความหลากหลายแบ่งออกตามลักษณะของการกำกับดูแล ได้แก่ วิธีการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์เพื่อให้โครงสร้างของกิจการโทรทัศน์เกิดความหลากหลาย และวิธีการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์เพื่อให้เนื้อหาของกิจการโทรทัศน์เกิดความหลากหลาย สามารถประมวลได้ดังนี้

วิธีการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์เพื่อให้โครงสร้าง ของกิจการโทรทัศน์เกิดความหลากหลาย

1. การกำหนดลักษณะของการประกอบกิจการที่หลากหลาย หัวใจสำคัญของการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ให้เกิดความหลากหลายในโครงสร้างของกิจการโทรทัศน์ น่าจะเป็นการกำหนดลักษณะของการประกอบกิจการโทรทัศน์ว่าจะให้มีลักษณะเป็นอย่างไรบ้าง ได้แก่ กิจการบริการธุรกิจ กิจการบริการสาธารณะ และกิจการบริการชุมชน การกำหนดลักษณะของการประกอบกิจการนี้อาจครอบคลุมวัตถุประสงค์ของการประกอบกิจการ ลักษณะความเป็นเจ้าของกิจการ แหล่งรายได้ของกิจการ และพื้นที่การประกอบกิจการ ทั้งนี้อาจมีการกำหนดหมวดหมู่เพิ่มเติมในลักษณะการประกอบกิจการได้ เช่น ในกิจการบริการธุรกิจก็สามารถแบ่งแยกย่อยลงไปเป็นหมวดหมู่เด็ก เยาวชนและครอบครัว หมวดหมู่ข่าวสารและสาระ หมวดหมู่ทั่วไปแบบความคมชัดปกติ และหมวดหมู่ทั่วไปแบบความคมชัดสูง

2. การกำหนดลักษณะความเป็นเจ้าของที่หลากหลาย ยังคงเป็นที่ถกเถียงกันว่า ความเป็นเจ้าของที่หลากหลายจะส่งผลให้เกิดความหลากหลายได้หรือไม่ เพราะแม้ว่าจะมีลักษณะความเป็นเจ้าของที่แตกต่างกันก็มิได้เป็นการรับรองว่าช่องรายการที่มีเจ้าของแตกต่างกันนั้นจะผลิตเนื้อหาที่มีความแตกต่างกัน ตรงกันข้าม

หากมีเจ้าของคนเดียวก็อาจผลิตเนื้อหาที่มีความแตกต่างกันได้มากกว่า เพราะคงเป็นไปได้ยากที่ช่องรายการภายใต้เจ้าของเดียวกันจะผลิตเนื้อหาที่เหมือนและแข่งขันกันเอง อย่างไรก็ดี ความเชื่อที่ว่า การมีลักษณะความเป็นเจ้าของที่หลากหลายย่อมทำให้เกิดเนื้อหาที่หลากหลาย เป็นความเชื่อที่มีอิทธิพลต่อการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ในปัจจุบัน จึงทำให้เกิดข้อกำหนดมากมายที่เกี่ยวข้องกับลักษณะความเป็นเจ้าของกิจการโทรทัศน์ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรจะมีข้อกำหนดว่า ภายในตลาดเดียวกัน ห้ามมีการถือใบอนุญาตประกอบกิจการมากกว่า 1 ใบอนุญาต การห้ามหรือกำหนดเงื่อนไขในการที่กิจการหนังสือพิมพ์ กิจการโทรทัศน์ องค์กรท้องถิ่น พรรคการเมือง ตัวแทนโฆษณา หรือองค์กรศาสนาจะเป็นผู้รับใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรทัศน์ การห้ามหรือกำหนดเงื่อนไขการควบรวมกิจการโทรทัศน์ การห้าม หรือกำหนดสัดส่วนการครองสิทธิข้ามสื่อ เป็นต้น (Goldfalb, 2008, pp.1-17, Ofcom, 2009, pp.65, DCMS, 2012, pp.5-23, FCC, 2016a)

3. การกำหนดแหล่งที่มาของเงินได้ของการประกอบกิจการที่หลากหลาย หากโครงสร้างของกิจการโทรทัศน์จะต้องพึ่งพารายได้ของการประกอบกิจการจากเพียงแหล่งเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการโฆษณาก็อาจจะทำให้แนวโน้มการผลิตรายการเป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ การมุ่งที่จะผลิตรายการที่สามารถดึงดูดจำนวนผู้ชมให้ได้มากที่สุด โดยการเลือกรูปแบบและเนื้อหารายการที่กลุ่มคนส่วนใหญ่ชอบ ดังนั้น การกำหนดให้มีความหลากหลายในแหล่งที่มาของเงินได้ของการประกอบกิจการย่อมทำให้มีทางเลือกมากขึ้นทั้งสำหรับผู้ประกอบกิจการและผู้รับชม ความหลากหลายของแหล่งที่มาของเงินได้ของการประกอบกิจการได้แก่ จากการโฆษณา จากกองทุนสาธารณะ จากการสนับสนุนโดยตรงของผู้รับสาร จากภาษี จากค่าธรรมเนียม เป็นต้น ตัวอย่างของวิธีการกำกับดูแล ได้แก่ ในสหราชอาณาจักรจะมีการกำหนดในกฎหมายเฉพาะ โดยการอนุญาตให้ BBC ประกอบกิจการพร้อมรับรายได้จากค่าธรรมเนียมใบอนุญาต หรือจากภาษี (Hitchen, 2006, pp.12-13) ในประเทศไทยจะมีการกำหนดให้องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (Thai Public Broadcasting Service) หรือ ส.ส.ท. ประกอบกิจการโดยมีรายได้จากภาษีสรรพสามิตที่เก็บจากสุราและยาสูบสูงสุดปีงบประมาณละไม่เกิน 2,000 ล้านบาท (ไทยพีบีเอส, 2560) เป็นต้น นอกจากนั้นวิธีการกำกับดูแลยังอาจเป็นการห้ามหรือการกำหนดเงื่อนไขของการโฆษณา เช่น การห้ามการโฆษณาในช่วงเวลาใดช่วงเวลาหนึ่ง หรือห้ามตลอดเวลา การกำหนดสัดส่วนจำนวนนาทีของการโฆษณาต่อชั่วโมง เป็นต้น

4. การกำหนดพื้นที่การออกอากาศที่หลากหลาย ความสำคัญของการกำหนดพื้นที่การออกอากาศได้แก่ การกำหนดกลุ่มเป้าหมายให้แก่ผู้ประกอบกิจการตั้งแต่เริ่มต้นรับใบอนุญาต อาจเรียกได้ว่าเป็นเงื่อนไขของการออกอากาศว่าจะแพร่ภาพออกอากาศได้มากน้อยเพียงใด เป็นการออกอากาศระดับประเทศ ระดับภูมิภาค ระดับจังหวัด หรือระดับท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อการกำหนดกลุ่มเป้าหมายของผู้รับใบอนุญาต แน่นอนว่ายิ่งมีจำนวนช่องรายการสำหรับภูมิภาค จังหวัด หรือท้องถิ่นมากเพียงใด ย่อมทำให้เกิดความหลากหลายมากขึ้นกว่าการมีกิจการโทรทัศน์ระดับประเทศแต่เพียงอย่างเดียว การกำหนดพื้นที่การออกอากาศให้มีทั้งการออกอากาศระดับประเทศ ระดับภูมิภาค ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น จึงเป็นวิธีการกำกับดูแลเพื่อความหลากหลายที่สำคัญ อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติเนื่องจากการประกอบกิจการโทรทัศน์มีค่าใช้จ่ายสูง หากประกอบกิจการโดยมีกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ที่มีจำนวนน้อยเกินไปอาจไม่คุ้มค่ากับต้นทุนค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น

5. การกำหนดสัดส่วนให้มีผู้ผลิตรายการอิสระ บางครั้งการที่ช่องรายการผูกขาดการผลิตรายการแต่เพียงผู้เดียว อาจทำให้การผลิตรายการเป็นไปในทิศทางเดียวกันภายใต้ความคิดเดียวกัน ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความไม่หลากหลายในเนื้อหารายการ ดังนั้น การมีผู้ผลิตรายการอิสระทั้งในรูปแบบของการจ้างผลิตรายการ การร่วมผลิตรายการ และการเช่าเวลาเพื่อนำรายการมาออกอากาศ ย่อมทำให้เกิดความหลากหลายในรูปแบบและเนื้อหารายการมากกว่าการที่ช่องรายการผลิตรายการแต่เพียงผู้เดียว ผู้ผลิตรายการอิสระในที่นี้หมายถึงผู้ผลิตรายการที่เป็นอิสระจากช่องรายการ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่มีช่องรายการเป็นเจ้าของ หรือถือหุ้นเป็นส่วนใหญ่ การกำหนดสัดส่วนให้มีผู้ผลิตรายการอิสระสามารถกำหนดได้อย่างหลากหลาย เช่น ในสหราชอาณาจักรมีการกำหนดให้มีผู้ผลิตรายการอิสระผลิตรายการอย่างน้อย 1 ชั่วโมง ในช่วงเวลาที่มีผู้ชมสูงสุด การกำหนดสัดส่วนให้มีผู้ผลิตรายการอิสระผลิตรายการอย่างน้อยร้อยละ 20 ต่อผังรายการทั้งหมด และการกำหนดสัดส่วนของผู้ผลิตรายการอิสระนอกเขตเมืองหลวง เป็นต้น (Ofcom, 2005, pp.5-7, Doyle and Paterson, 2008, pp.19-20)

วิธีการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์เพื่อให้เนื้อหาของกิจการโทรทัศน์เกิดความหลากหลาย

1. การกำหนดสัดส่วนให้มีกลุ่มเป้าหมายรายการที่หลากหลาย ส่วนใหญ่การกำหนดให้ช่องรายการผลิตรายการสำหรับกลุ่มเป้าหมายเฉพาะจะเป็นการกำหนดให้มีรายการเด็กในสัดส่วนที่กำหนด โดยมักกำหนดเป็นกฎหมายพิเศษสำหรับเด็ก แล้วหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์จึงมากำหนดระเบียบข้อบังคับให้สอดคล้องกับกฎหมายพิเศษสำหรับเด็ก เช่น ในประเทศออสเตรเลีย จะมีการกำหนดให้ต้องออกอากาศรายการหลัก (Core Programming) ซึ่งถูกสร้างมาเฉพาะให้เป็นรายการเพื่อการศึกษา และข้อมูลข่าวสารสำหรับเด็กและเยาวชน ออกอากาศอย่างน้อย 30 นาที ทุกสัปดาห์ในช่วงเวลาที่กำหนด การกำหนดให้กิจการโทรทัศน์เพื่อบริการธุรกิจแบบภาคพื้นดินออกอากาศรายการสำหรับเด็กก่อนวัยเรียน 130 ชั่วโมงต่อปี รายการสำหรับเด็ก 260 ชั่วโมงต่อปี และการกำหนดให้ออกอากาศรายการสำหรับเด็กในวันจันทร์-ศุกร์ เวลา 07.00-08.30 น. และเวลา 16.30-20.30 น. และในวันเสาร์ อาทิตย์ และวันหยุดนักขัตฤกษ์ เวลา 07.00-20.30 น. เป็นต้น (FCC, 2016b, ACMA, 2017b)

นอกจากนั้นยังอาจมีการกำหนดมาตรฐานรายการโทรทัศน์สำหรับเด็ก โดยการให้คำนิยามที่ชัดเจนสำหรับรายการสำหรับเด็ก ตัวอย่างเช่น ในประเทศออสเตรเลียมีการกำหนดคำนิยามของรายการเด็กโดยให้ประกอบด้วย (1) รายการที่ผลิตเฉพาะสำหรับเด็ก (2) มีความสนุกสนาน (3) ถูกผลิตโดยใช้งบประมาณที่จะทำให้แน่ใจได้ว่า บท ตัวแสดง การกำกับ การตัดต่อ การถ่ายทำ เสียง และองค์ประกอบอื่นของการผลิตรายการมีคุณภาพเพียงพอ (4) ส่งเสริมให้เด็กและเยาวชนเกิดความเข้าใจและมีประสบการณ์ และ (5) เหมาะสมกับเด็กชาวออสเตรเลีย (ACMA, 2017b)

2. การกำหนดสัดส่วนให้มีวัตถุประสงค์รายการที่หลากหลาย ตามที่ได้อธิบายข้างต้น หากกิจการโทรทัศน์ผลิตรายการโดยมุ่งหวังให้มีจำนวนผู้ชมมากที่สุด จะมีแนวโน้มที่จะเลือกผลิตรายการเพื่อความบันเทิง เพราะเป็นลักษณะรายการที่สามารถดึงดูดจำนวนผู้ชมได้มากกว่ารายการที่มีวัตถุประสงค์อื่น ดังนั้น หน่วยงานกำกับดูแลจึงอาจใช้วิธีการกำกับดูแลโดยการกำหนดสัดส่วนรายการให้มีวัตถุประสงค์นอกเหนือจากเพื่อความบันเทิง เช่น การกำหนดให้มีสัดส่วนเนื้อหารายการข่าวสารหรือสาระที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ การกำหนดให้ต้องออกอากาศรายการเพื่อการศึกษาและข้อมูลอย่างน้อย 3 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ เป็นต้น

การกำหนดสัดส่วนรายการที่เป็นข่าวสารหรือสาระที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ อาจกำหนดสัดส่วนตามลักษณะใบอนุญาตได้ เช่น ในประเทศไทยมีการกำหนดให้ (1) ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะต้องกำหนดให้มีรายการที่เป็นข่าวสารหรือสาระที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะในสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 (2) ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชนต้องกำหนดให้มีรายการที่เป็นข่าวสารหรือสาระที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือท้องถิ่นที่รับบริการ ในสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 และ (3) ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจต้องกำหนดให้มีรายการที่เป็นข่าวสารหรือสาระที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะในสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 เป็นต้น (พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551)

3. การกำหนดสัดส่วนให้มีรูปแบบและเนื้อหารายการที่หลากหลาย เช่นเดียวกันกับการกำหนดสัดส่วนในข้อที่ 1 และ 2 หน่วยงานกำกับดูแลสามารถกำหนดสัดส่วนในรูปแบบรายการหรือเนื้อหารายการได้ หากเห็นว่ามีการกระจุกตัวของรูปแบบรายการ หรือเนื้อหารายการ หรือหากหน่วยงานกำกับดูแลต้องการส่งเสริมให้รูปแบบรายการรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง หรือเนื้อหารายการประเภทใดประเภทหนึ่งมีเพิ่มมากขึ้น เช่น ในประเทศไทยมีการกำหนดให้กิจการโทรทัศน์นำเสนอรายการส่งเสริมการเรียนรู้การศึกษาในวิทยาการสาขาต่างๆ รวมถึงรายการสาระที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็ก เยาวชน หรือส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีของสมาชิกในครอบครัวทั้งหมด โดยที่เนื้อหารายการและเวลาออกอากาศรายการจะต้องมีความปลอดภัยและเหมาะสมสำหรับเด็กและเยาวชน และต้องไม่มีเนื้อหาที่แสดงออกถึงความรุนแรง ผิดศีลธรรม ผิดกฎหมาย หรือใช้ภาษาที่หยาบคาย และคำนึงถึงความเท่าเทียมและโอกาสของเด็กและเยาวชนทุกกลุ่มในสังคม การกำหนดให้กิจการเผยแพร่ข่าวสารหรือสาระทั้งข้อเท็จจริง ข้อวิเคราะห์ และข้อคิดเห็นต่างที่มีผลกระทบกับสังคม เศรษฐกิจ หรือคุณภาพชีวิต และคำนึงถึงความเท่าเทียมและโอกาสของประชาชนทุกกลุ่มในสังคม ทั้งนี้อาจเป็นการกำหนดสัดส่วนเฉพาะช่วงเวลาใดช่วงเวลาหนึ่ง หรือตลอดทั้งวันก็ได้ การกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์เพื่อบริการธุรกิจแบบภาคพื้นดินจะต้องออกอากาศรายการละครและสารคดี เป็นต้น (ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการประมูลคลื่นความถี่เพื่อให้บริการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล ประเภทบริการทางธุรกิจระดับชาติ พ.ศ. 2556)

4. การกำหนดเกี่ยวกับสัดส่วนให้มีลักษณะเนื้อหาที่ปรากฏที่หลากหลาย กิจการโทรทัศน์ที่ต้องการดึงดูดผู้ชมจำนวนมากที่สุดมักละเลยเนื้อหาท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการโทรทัศน์ในระดับประเทศ

หรือแม้แต่กิจการโทรทัศน์ในระดับภูมิภาค หรือระดับท้องถิ่นเองก็มีโอกาสที่จะละเลยเนื้อหาท้องถิ่นเช่นกัน ดังนั้น การกำหนดสัดส่วนเนื้อหาท้องถิ่นจึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่จะส่งเสริมให้เกิดความหลากหลายในเนื้อหาของกิจการโทรทัศน์ เช่น ในประเทศออสเตรเลียจะมีการกำหนดสัดส่วนเนื้อหารายการของประเทศออสเตรเลียและสัดส่วนเนื้อหาท้องถิ่น เป็นต้น (ACMA, 2017a, DCA, 2017)

นอกจากนั้นในกรณีของประเทศที่มีภาษาราชการเป็นภาษาอังกฤษ มีแนวโน้มที่จะมีการไหลเข้ามาของรายการโทรทัศน์จากประเทศสหรัฐอเมริกาได้ง่ายกว่าประเทศที่มีภาษาราชการเป็นภาษาอื่น ดังนั้น การกำกับดูแลในประเทศเหล่านั้นจึงอาจมีการกำกับดูแลในส่วนของการกำหนดสัดส่วนของการนำเข้ารายการโทรทัศน์จากต่างประเทศ เพื่อเปิดโอกาสให้ช่องรายการและผู้ผลิตรายการในประเทศมีโอกาสในการพัฒนาศักยภาพทางการผลิต

5. การกำหนดให้มีการนำเสนอข้อมูลข่าวสารอย่างรอบด้านครบถ้วน ในกรณีของการนำเสนอข้อมูลข่าวสารอาจมีกรณีเกี่ยวกับประเด็นที่เป็นที่ถกเถียงกัน การกำหนดให้ผู้นำเสนอข้อมูลข่าวสารต้องนำเสนอประเด็นให้รอบด้านครบถ้วนจึงเป็นสิ่งจำเป็น (Ruane, 2011, pp.2-3) ทั้งนี้อาจเป็นการกำหนดในกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือเป็นการกำหนดในมาตรฐานวิชาชีพสื่อมวลชน ขึ้นอยู่กับว่าผู้กำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ต้องการบังคับใช้อย่างไร อย่างไรก็ดี การกำหนดเช่นนี้อาจเกิดผลเสียมากกว่าผลดี เพราะหากมีการบังคับใช้อย่างจริงจังอาจส่งผลให้ผู้นำเสนอประเด็นเลือกที่จะไม่นำเสนอประเด็นที่เป็นที่ถกเถียงกัน และเลือกประเด็นอื่นที่ไม่มีความเสี่ยงต่อการถูกลงโทษ

แนวทางการกำกับดูแลที่ใกล้เคียงกันกับการกำหนดให้มีการนำเสนอข้อมูลข่าวสารอย่างรอบด้านครบถ้วน ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ผู้ที่ถูกพาดพิงได้มีพื้นที่ในการโต้แย้งการถูกพาดพิงนั้น โดยผู้นำเสนอข้อมูลข่าวสารจะต้องแจ้งแก่ผู้ถูกพาดพิงภายใน 1 สัปดาห์ และส่งรายละเอียดในการพาดพิงและเสนอโอกาสให้ผู้ที่ถูกพาดพิงตอบโต้ประเด็นนั้น (Ruane, 2011, pp.2-3)

นอกจากนั้นยังมีแนวทางการกำหนดให้มีเวลาการออกอากาศอย่างเท่าเทียมกัน การกำหนดให้มีเวลาการออกอากาศอย่างเท่าเทียมกันแตกต่างจากการกำหนดให้มีการนำเสนอข้อมูลข่าวสารอย่างรอบด้านครบถ้วน การกำหนดให้มีเวลาการออกอากาศอย่างเท่าเทียมมักใช้กับกรณีของการเลือกตั้ง ในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองหนึ่งได้เวลาการออกอากาศจากช่องรายการ ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองอีกพรรคหนึ่งก็ควรที่จะได้รับเวลาการออกอากาศจากช่องรายการนั้นอย่างเท่าเทียมกันภายใต้ค่าใช้จ่ายเดียวกัน ส่วนการกำหนดให้มีการนำเสนอข้อมูลข่าวสารอย่างรอบด้านครบถ้วนจะเป็นกรณีของประเด็นที่ยังมีการถกเถียงกันอยู่ (Ruane, 2011, pp.2-3)

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

บทความฉบับนี้นำเสนอถึงความหมายของความหลากหลายในกิจการโทรทัศน์ การกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ และวิธีการส่งเสริมความหลากหลายในกิจการโทรทัศน์ โดยแบ่งความหลากหลายออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ความหลากหลายในโครงสร้างของกิจการโทรทัศน์ และความหลากหลายในเนื้อหาของกิจการโทรทัศน์

การกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์เพื่อความหลากหลายในส่วนของโครงสร้างกิจการโทรทัศน์ ได้แก่ การกำหนดลักษณะของการประกอบกิจการที่หลากหลาย การกำหนดลักษณะความเป็นเจ้าของที่หลากหลาย การกำหนดแหล่งที่มาของเงินได้จากการประกอบกิจการที่หลากหลาย การกำหนดพื้นที่ออกอากาศที่หลากหลาย และการกำหนดสัดส่วนให้มีผู้ผลิตรายการอิสระ

ในส่วนของการส่งเสริมให้เกิดความหลากหลายในเนื้อหาของกิจการโทรทัศน์ ได้แก่ การกำหนดสัดส่วนให้มีกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย การกำหนดสัดส่วนให้มีวัตถุประสงค์รายการที่หลากหลาย การกำหนดสัดส่วนให้มีรูปแบบและเนื้อหารายการที่หลากหลาย การกำหนดสัดส่วนให้มีลักษณะเนื้อหาที่ปรากฏที่หลากหลาย และการกำหนดให้มีการนำเสนอข้อมูลข่าวสารอย่างรอบด้านครบถ้วน

ก่อนที่จะเลือกใช้วิธีการกำกับดูแลข้างต้น หน่วยงานผู้กำกับดูแลควรมีการประเมินความหลากหลายในกิจการโทรทัศน์เสียก่อน หลังจากพิจารณาว่าเกิดความไม่หลากหลายในกิจการโทรทัศน์แล้วจึงจะเลือกใช้วิธีการกำกับดูแลประเภทใด การกำกับดูแลที่เหมาะสมจำเป็นที่จะต้องมีการประยุกต์ใช้วิธีการต่างๆ ที่ได้กล่าวข้างต้น เพราะแต่ละสังคมก็มีบริบทที่แตกต่างกัน ไม่จำเป็นเสมอไปว่าวิธีการที่ใช้ได้และมีประสิทธิภาพในประเทศหนึ่งจะสามารถใช้ได้และมีประสิทธิภาพในอีกประเทศหนึ่ง แต่จะต้องเป็นการออกแบบการกำกับดูแลให้เหมาะสมตามระบบของสังคมนั้นๆ และสามารถปรับเปลี่ยนได้หากพบปัญหา

นอกจากนั้นก่อนจะประกาศใช้วิธีการกำกับดูแลเพื่อส่งเสริมให้เกิดความหลากหลาย ควรมีการศึกษาอย่างละเอียดถึงบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของประเทศที่ใช้วิธีการกำกับดูแลดังกล่าว ผลดีผลเสีย การวัดและประเมินการใช้วิธีการกำกับดูแลดังกล่าวที่มีผลต่อสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ทั้งนี้รวมถึงผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นเมื่อนำวิธีการกำกับดูแลดังกล่าวมาใช้กับประเทศไทย นอกจากนั้นยังควรเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสที่จะซักถามข้อสงสัยและแสดงความคิดเห็นต่อวิธีการกำกับดูแล ซึ่งหน่วยงานผู้กำกับดูแลอาจทำประชาพิจารณ์เพื่อเปิดรับฟังความคิดเห็น แล้วจึงนำไปพิจารณาว่าควรจะมีการปรับเปลี่ยนรายละเอียดหรือไม่ก่อนการประกาศใช้วิธีการกำกับดูแล

บรรณานุกรม

Thai PBS. (2560). *ความเป็นมา.* สืบค้น 12 กันยายน 2560, จาก http://org.thaipbs.or.th/organization/history

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551. (2551, 4 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม 125 ตอนที่ 42 ก.

พิรงรอง รามสูต. (2556). *การกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ต.* กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการประมูลคลื่นความถี่เพื่อให้บริการโทรทัศน์ในระบบดิจิตอล ประเภทบริการทางธุรกิจระดับชาติ พ.ศ. 2556. (2556, 14 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม 130 ตอนพิเศษ 100 ง.

อิทธิพล วรานุศุภากุล. (2557). การกำกับดูแลสื่อภาพยนตร์ของไทย. *วารสารวิชาการนวัตกรรมสื่อสารสังคม,* 2(2), 36-46.

อิทธิพล วรานุศุภากุล, และพิรงรอง รามสูต. (2560). ความหลากหลายของรูปแบบรายการโทรทัศน์ของสถานีโทรทัศน์ระบบอนาล็อก ก่อนและหลังการกำเนิดของโทรทัศน์ระบบดิจิตอล. *วารสารนิเทศศาสตร์ธุรกิจบัณฑิตย์,* 11(1), 273-308.

Abramson, B. D. (2001). Media policy after regulation?. *International Journal of Cultural Studies,* 4(3), 301-326.

Australian Communications and Media Authority. (2017a). *Australian TV content.* Retrieved April 15, 2017, from http://www.acma.gov.au/Industry/Broadcast/Television/Australian-content/australian-content-television

Australian Communications and Media Authority. (2017b). *All about children's television.* Retrieved April 15, 2017, from http://www.acma.gov.au/Citizen/TV-Radio/Television/Kids-and-TV/all-about-childrens-television-kids-tv-advertising-i-acma

Baran, S. J. and Davis, D. K. (2009). *Mass communication theory* (5th ed.). MA: Wadsworth.

Department for Digital, Culture, Media & Sport, United Kingdom Government. (2012). *DCMS Submission: Narrative on media ownership.* Retrieved January 23, 2017, from http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140122145147/http:/www.levesoninquiry.org.uk/wp-content/uploads/2012/07/DCMS-submission_Narrative-on-media-ownership.pdf

Department of Communications and the Arts, Australian Government. (2017). *Updating Australia's media laws.* Retrieved April 14, 2017, from https://www.communications.gov.au/what-we-do/television/commercial-tv

Doyle, G., & Paterson, R. (2008). Public policy and independent television production in the UK. *Journal of Media Business Studies, 5*(3), 17-33.

Federal Communications Commission. (2016a). *How to apply for a radio or television broadcast station.* Retrieved December 15, 2016, from https://www.fcc.gov/media/radio/how-to-apply

Federal Communications Commission. (2016b). *Children's educational television.* Retrieved December 15, 2016, from http://transition.fcc.gov/cgb/consumerfacts/childtv.pdf

Freedman, D. (2008). *The politics of media policy.* Cambridge: Polity Press.

Goldfarb, C. B. (2008). *The FCC's broadcast media ownership rules.* Retrieved December 15, 2016, from https://fpc.state.gov/documents/organization/103691.pdf

Hans-Bredow-Institut. (2006). *Final report: Study on co-regulation measures in the media sector*. Retrieved May 25, 2015, from http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/coregul/final_rep_en.pdf

Hitchens, L. (2006). *Broadcasting pluralism and diversity: A comparative study of policy and regulation.* United Kingdom: Bloomsbury Publishing.

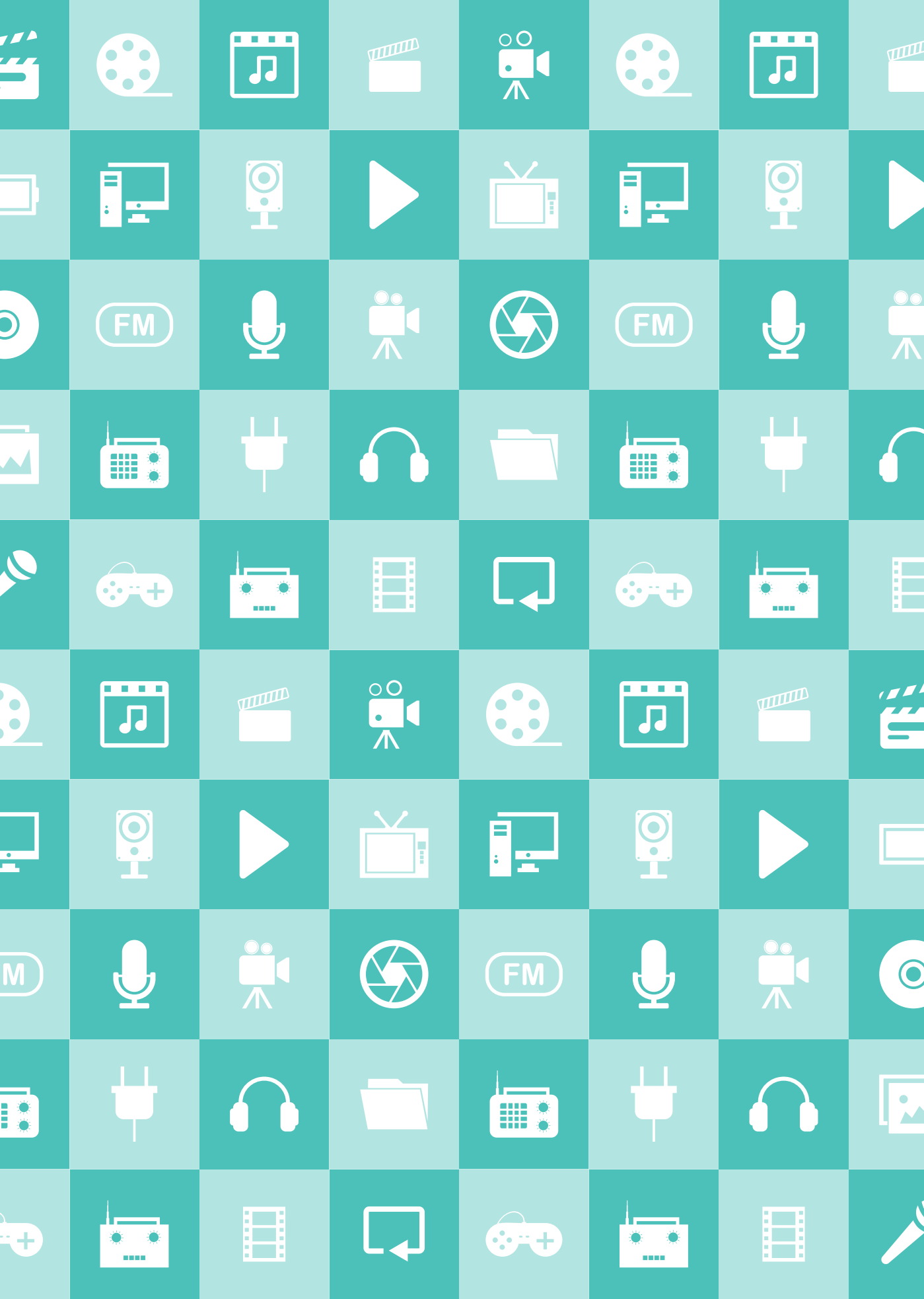
Napoli, P. M. (1999). Deconstructing the diversity principle. *Journal of Communication,* 49(4), 7-34.

Ofcom. (2005). *Review of television production sector.* Retrieved February 11, 2017, from https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0023/51278/tpsr.pdf

Ofcom. (2009). *Media ownership rules review.* Retrieved January 30, 2017, from https://www.ofcom.org.uk/consultations-and-statements/category-2/morr

Ruane K. A. (2011). *Fairness doctrine: History and constitutional issues.* Retrieved March 6, 2016, from https://fas.org/sgp/crs/misc/R40009.pdf

Siebert, F. S., Peterson, T., & W. Schramm. (1956). *Four theories of the press.* Urbana and Chicago, IL: University of Illinois Press.


FM
FM
FM


BIBLE
GUILTY
POLICE

การดำเนินคดี
ในอำนาจหน้าที่ของ กสทช.

ว่าที่ร้อยตรี ทรงพล สงวนจิตร*
สำนักงานอัยการสูงสุด

songphol.s51@gmail.com

บทคัดย่อ

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. เป็นผู้อนุญาตและผู้กำกับดูแลการใช้งานคลื่นความถี่และการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคมและกิจการวิทยุคมนาคม เมื่อมีการกระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการใช้งานคลื่นความถี่และการประกอบกิจการดังกล่าว จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ที่จะต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยนำสภาพบังคับและบทลงโทษ (Sanction) ตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ กฎหมายอาญา กฎหมายแพ่ง และกฎหมายปกครอง มาปรับใช้ การบังคับใช้กฎหมายของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. จะต้องพิจารณาและดำเนินการให้ถูกต้องตามวิธีการ ขั้นตอน ด้วยความรอบคอบ ชัดเจน เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายปฏิบัติตาม มิให้เกิดการฝ่าฝืนกฎหมายหรือคำสั่งทำให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ และยังเป็นไปเพื่อการปรามให้ผู้อื่นไม่กระทำผิดแบบเดียวกัน

คำสำคัญ : ดำเนินคดี การกระทำความผิด คำสั่งทางปกครอง สภาพความรับผิด

Abstract

The Office of The National Broadcasting and Telecommunications Commission (NBTC) is the authorizer and regulator of the use of frequency in the operation of broadcasting, television, and telecommunications or in the radio communications. Any situation, concerning law committing under the use of frequency in the operation of broadcasting mentioned, is the authority and function of NBTC to rigorously enforce the law by applying the condition

and sanction as prescribed by the law to adapt legally, such as criminal law, civil law, and administrative law. The law implementation of NBTC and the Office of NBTC will have to be inquired and operated in accordance with the procedure, together with carefulness, distinctness, fairness and effectiveness. This is in order to enforce the law-abiding citizen to behave without breaking either the law or order, demonstrating the sacred remains of the law and prohibiting others to commit the same error.

1. ความเป็นมา

กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยเกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลานาน โดยในอดีตกิจการวิทยุกระจายเสียงอยู่ในความควบคุมของกองช่าง กรมไปรษณีย์โทรเลข ได้ออกอากาศเป็นทางการครั้งแรกเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2473 เป็นการถ่ายทอดพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ในวันฉัตรมงคล ส่วนกิจการวิทยุโทรทัศน์อยู่ในความควบคุมของกรมประชาสัมพันธ์ โดยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้ริเริ่มก่อตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งแรกในประเทศไทย ออกอากาศแพร่ภาพครั้งแรกเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2498 แต่กิจการดังกล่าวที่เกิดขึ้นยังอยู่ในอำนาจรัฐบาล เพื่อกิจการของรัฐบาล การเผยแพร่อุดมการณ์ชาตินิยม และนำมาใช้ประโยชน์ทางการเมือง ส่วนกิจการโทรคมนาคมของไทย ในอดีตอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย กรมไปรษณีย์โทรเลข และกระทรวงคมนาคม แต่ด้วยการที่ภาครัฐมีข้อจำกัดในด้านการลงทุนและประสิทธิภาพในการจัดการ ทำให้การให้บริการโทรคมนาคมของภาครัฐไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนที่เพิ่มขึ้น จึงได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้าทำสัญญาร่วมการงานหรือสัญญาสัมปทาน (Concession Contract) เพื่อให้บริการแก่ประชาชน โดยมีองค์กรดังกล่าวกำกับดูแล

ต่อมารัฐบาลจึงได้ออกกฎหมายตามหลักนิติรัฐ (Legal State) หรือหลักรัฐภายใต้กฎหมาย รัฐจะใช้อำนาจกระทำการใดๆ ให้มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้ เพื่อรองรับการบริหารงานด้านกิจการวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ คือพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 ซึ่งต่อมาถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 3 ในปัจจุบัน และได้ออกกฎหมายเพื่อรองรับการบริหารงานด้านกิจการโทรคมนาคม คือพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 และพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2517 ซึ่งต่อมาถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 3 ในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังมีการตราพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 จัดตั้งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติขึ้น เป็นองค์กรอิสระ ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งต่อมาถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง

วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 3 ส่งผลให้ปัจจุบันเกิดองค์กรใหม่ คือคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. และสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือสำนักงาน กสทช. เข้ามาทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการวิทยุคมนาคม วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ปราศจากการรบกวนซึ่งกันและกัน และทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เกิดการแข่งขันโดยเสรี เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับบริการที่มีคุณภาพ ถูกต้อง และเป็นธรรม

การทำหน้าที่ขององค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ กสทช. จะต้องนำมาบังคับใช้โดยตรงจำนวน 4 ฉบับ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดของกิจการต่างๆ ไว้ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2535
2. พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549
3. พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551
4. พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และและกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

ในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม กฎหมายกำหนดไว้คล้ายกัน คือการกำหนดคุณสมบัติผู้ได้รับใบอนุญาต การกำหนดเงื่อนไขการประกอบกิจการ การชำระค่าธรรมเนียม การสร้างโครงข่ายและการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่าย มาตรฐานการให้บริการ การคุ้มครองผู้บริโภค การใช้คลื่นความถี่ในการประกอบกิจการ

อย่างไรก็ตาม ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์มีการควบคุมเงื่อนไขสำหรับรายการที่ได้รับอนุญาตด้วย โดยจะต้องมีการอนุมัติผังรายการ ซึ่งกฎหมายกำหนดห้ามมิให้ออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาขัดต่อกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 37 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า *“ห้ามมิให้ออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาสาระที่ก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีการกระทำซึ่งเข้าลักษณะลามกอนาจาร*

หรือมีผลกระทบต่อการให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง” อันเป็นหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตที่จะต้องตรวจสอบและระงับการออกอากาศทันที ซึ่งหากผู้รับใบอนุญาตไม่ดำเนินการระงับการออกอากาศ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติมีอำนาจสั่งให้ระงับการออกอากาศรายการนั้นได้ และในกรณีที่คณะกรรมการดังกล่าวสอบสวนแล้วเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเกิดจากการละเลยของผู้รับใบอนุญาตจริง คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการแก้ไขตามสมควร หรืออาจพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตก็ได้ และการที่ผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนมาตรา 37 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับทางปกครองชั้น 2 คือ ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาท แต่ไม่เกินห้าแสนบาท นอกจากนี้คณะกรรมการยังมีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตที่ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวดำเนินการแก้ไขตามสมควร หรืออาจสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้อีกด้วย ตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว มาตรา 37 วรรคสอง และวรรคสาม ประกอบมาตรา 57 (2) และมาตรา 59 (3)

ทั้งนี้ การกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคมและกิจการวิทยุคมนาคม กฎหมายได้ให้อำนาจ กสทช. และเจ้าหน้าที่ กสทช. ออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งพบว่ามีระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งจำนวนมากที่นำไปบังคับใช้กับบุคคลต่างๆ เช่น ผู้ประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม และกิจการวิทยุคมนาคม หรือผู้รับใบอนุญาตนิติบุคคล บุคคลทั่วไป หรือหน่วยงานภาครัฐ เป็นต้น มีการกำหนดบทความผิดและกำหนดโทษ โดยมีระวางโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งเรียกว่าเป็นความรับผิดทางอาญา และหลายกรณีเป็นความรับผิดทางแพ่ง และความรับผิดทางปกครองอีกด้วย

ด้วยเหตุนี้ การบังคับใช้กฎหมายของ กสทช. และเจ้าหน้าที่ของ กสทช. ซึ่งถือเป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 มาตรา 25 และมาตรา 64 (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 18161/2557)[1] จะต้องพิจารณาและดำเนินการให้ถูกต้องตามวิธีการ ขั้นตอน ด้วยความรอบคอบ ชัดเจน ถูกต้อง เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายปฏิบัติตาม มิให้เกิดการฝ่าฝืนกฎหมายหรือคำสั่ง รวมทั้งยังทำให้ผู้อื่นไม่กระทำผิดแบบเดียวกัน ทั้งนี้ หากเจ้าพนักงานไม่ดำเนินการตามหน้าที่ จะถือว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.432/2557)[2] และยังอาจมีความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

---

[1] **คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 18161/2557** เจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา หมายถึง ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน หรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐอื่นที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา หรือผู้ที่มีกฎหมายบัญญัติว่าหากได้รับแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจหน้าที่ให้ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา

[2] **คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.432/2557** ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตั้งวางสิงโตหินแกะสลักบนทางเดินเท้าซึ่งเป็นที่สาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้อำนวยการเขตป้อมปราบศัตรูพ่าย) ให้ตั้งวางในที่สาธารณะ จึงเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดฯ ถ้าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ละเลยเพิกเฉย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก็จะต้องดำเนินคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไป เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังไม่มีการพิจารณาอนุญาตให้ตั้งวางสิ่งใด ๆ บนทางสาธารณะ และไม่มีการดำเนินการรื้อถอนสิงโตหินแกะสลักภายในเวลาที่กำหนด จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

นอกจากนั้นยังอาจมีความรับผิดต้องชดใช้ค่าเสียหายในผลแห่งละเมิดต่อผู้ได้รับความเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 มาตรา 30 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติไว้ทำนองเดียวกันอีกด้วย

2. การกระทำความผิดที่เกิดความรับผิดตามกฎหมาย

กฎหมายเป็นเครื่องมือที่มีไว้เพื่อควบคุมความประพฤติของคนในสังคม มิให้การกระทำของบุคคลคนหนึ่งไปกระทบสิทธิของบุคคลอื่น โดยที่กฎหมายคือข้อบังคับของรัฐ ซึ่งกำหนดความประพฤติของมนุษย์ ผู้ที่ฝ่าฝืนจะได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษ สรุปได้ว่า กฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคม เพื่อให้สังคมเกิดความสงบสุข และไม่ไปกระทบสิทธิของผู้อื่น ซึ่งการฝ่าฝืนกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ จะได้รับผลร้ายหรือบทลงโทษ (Sanction) ตามที่กฎหมายกำหนด

กฎหมายไทยมีสภาพบังคับและบทลงโทษทั้งหมด 3 รูปแบบ คือ

1. ความรับผิดทางอาญา
2. ความรับผิดทางแพ่ง
3. ความรับผิดทางปกครอง

2.1 ความรับผิดทางอาญา

กฎหมายอาญา คือกฎหมายที่บัญญัติห้ามมิให้มีการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด หรือบังคับให้มีการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด โดยผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจะต้องรับโทษ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า *“บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญา ต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย”* กล่าวคือ บุคคลจะต้องรับผิดทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดและมีการกำหนดโทษไว้เท่านั้น (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3/2542) ซึ่งการลงโทษทางอาญา มิได้คำนึงเพียงส่วนตัวผู้กระทำความผิดเท่านั้น หากยังเป็นไปเพื่อการปรามให้เกรงขามและรักษาความสงบเรียบร้อยทั่วไปด้วย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1226/2515)

โทษทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 กำหนดไว้ 5 ประเภท ได้แก่

1. ประหารชีวิต
2. จำคุก
3. กักขัง
4. ปรับ
5. ริบทรัพย์สิน

2.2 ความรับผิดทางแพ่ง

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน บนพื้นฐานที่อยู่ในฐานะเท่าเทียมกัน และเป็นกฎหมายที่รับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคล และบุคคลจะมีความผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องรับผิดต่อกัน โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้ 2 ประการ คือ กรณีเกิดจากสัญญา และกรณีไม่ได้เกิดจากสัญญาหรือนิติเหตุ เช่น ละเมิด ลาภมิควรได้ และการจัดการงานนอกสั่ง เป็นต้น กล่าวคือ

1) สัญญา (Contract) เป็นนิติกรรมหลายฝ่าย เกิดขึ้นโดยการแสดงเจตนาของบุคคลตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป โดยฝ่ายหนึ่งแสดงเจตนาเป็นคำเสนอ และอีกฝ่ายหนึ่งแสดงเจตนาเป็นคำสนอง เมื่อคำเสนอและคำสนองถูกต้องตรงกัน สัญญาจึงเกิดขึ้น

สัญญาจะเกิดมีขึ้นต้องประกอบด้วยเงื่อนไขหรือสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. การเจตนาก่อนิติสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาสองฝ่ายขึ้นไป (Intention) บุคคลเพียงคนเดียวจะแสดงเจตนาก่อให้เกิดสัญญาหาได้ไม่
2. คู่สัญญาต้องกระทำโดยสมัครใจ (Voluntary) หมายถึง การแสดงเจตนามิได้เกิดจากการถูกข่มขู่หรือกลฉ้อกล
3. คู่สัญญาต้องมีความสามารถในการทำสัญญาอย่างสมบูรณ์ (capacity)
4. มีการแสดงเจตนาต้องตรงกัน และเกิดจากความยินยอมพร้อมใจของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย โดยสัญญาจะเกิดขึ้นเมื่อคำเสนอ (offer) และคำสนอง (acceptance) ถูกต้องตรงกันก็จะก่อให้เกิดสัญญาขึ้น
5. วัตถุประสงค์ของสัญญาต้องชอบด้วยกฎหมายและศีลธรรม และต้องสามารถบรรลุผลได้

อนึ่ง หลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract) คือหลักเกณฑ์ซึ่งแต่ละบุคคลสามารถก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ทางสัญญาขึ้นโดยอิสระตามเจตนาของตนและของคู่สัญญา โดยการแสดงเจตนาทำสัญญาที่เกิดขึ้นนี้มีความศักดิ์สิทธิ์ ทำให้สัญญาที่ทำขึ้นถูกบังคับไปตามเจตนาที่คู่สัญญาได้ตกลงกัน นำไปสู่การยอมรับตามหลักความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนา (Autonomy of the Will) ก่อให้เกิดสัญญาที่มีผลบังคับระหว่างคู่กรณี สัญญาจะถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขโดยคู่สัญญาอีกฝ่ายไม่ยินยอมไม่ได้ และเกิดความรับผิดทางแพ่ง เรียกว่าการผิดสัญญา (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3647/2549)[3]

ดังนั้น การที่คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกระทำผิดสัญญาที่แสดงต่อกันไว้และมีผลผูกพัน จะต้องรับผิด เช่น การรับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 215 บัญญัติว่า *“เมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ให้ต้องตามความประสงค์อันแท้จริงแห่งมูลหนี้ไซร้ เจ้าหนี้จะเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเกิดแต่การนั้นก็ได้”*

มาตรา 222 บัญญัติว่า *“การเรียกเอาค่าเสียหายนั้น ได้แก่เรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นแต่การไม่ชำระหนี้นั้น*

...เจ้าหนี้จะเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ แม้กระทั่งเพื่อความเสียหายอันเกิดแต่พฤติการณ์พิเศษ หากว่าคู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้คาดเห็นหรือควรจะได้คาดเห็นพฤติการณ์เช่นนั้นล่วงหน้าก่อนแล้ว”

2) การกระทำละเมิด คือการฝ่าฝืนกฎหมายและทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย และต้องถูกบังคับให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือถูกบังคับให้ชำระหนี้ในข้อพิพาทหรือละเมิดนั้น เช่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 420 บัญญัติว่า *“ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”*

มาตรา 438 บัญญัติว่า *“ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด*

---

[3] **คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3647/2549** แม้จำเลยที่ 3 มิใช่ผู้ที่กระทำละเมิด แต่จำเลยที่ 3 ได้ทำบันทึกตกลงค่าเสียหายว่าจะจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่โจทก์ ดังนี้ถือว่าจำเลยที่ 3 สมัครใจเข้าทำสัญญากับโจทก์รับที่จะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้โจทก์จากการถูกผู้อื่นกระทำละเมิด เป็นสัญญาประเภทหนึ่ง มีผลผูกพันจำเลยที่ 3 ให้ต้องรับผิดตามสัญญา

อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้นได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิดหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใดๆ อันได้ก่อขึ้นนั้นด้วย"

จากบทบัญญัติดังกล่าว ความรับผิดทางแพ่งหรือละเมิดมีหลักเกณฑ์ คือ

1. การกระทำต่อบุคคลอื่น
2. โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ
3. โดยผิดกฎหมาย
4. เกิดความเสียหาย
5. มีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (Causation)

2.3 ความรับผิดทางปกครอง

การกระทำทางปกครอง หมายถึงการกระทำของรัฐมีลักษณะของการกระทำที่กำหนด ก่อ เปลี่ยนแปลง โอน หรือระงับซึ่งสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ที่ไม่ใช่การกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางตุลาการ หรือการกระทำทางรัฐบาล โดยจำแนกรูปแบบของการกระทำทางปกครองได้เป็น 5 รูปแบบ คือ

1. นิติกรรมทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครอง เช่น การสั่งอนุญาต การสั่งเพิกถอนคำสั่ง การออกใบอนุญาต
2. คำสั่งทางปกครองทั่วไป เป็นการกระทำทางปกครองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง แต่ไม่ระบุผู้รับคำสั่งไว้ เช่น สัญญาณไฟจราจร เป็นต้น
3. ปฏิบัติการทางปกครอง เป็นการกระทำทางปกครองมีลักษณะเป็นการใช้กำลังทางกายภาพเข้าไปดำเนินการต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง เช่น การออกตรวจสถานที่ การใช้กำลังเข้ารื้อถอนอาคารที่ปลูกสร้างโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และมาตรการบังคับทางปกครองต่างๆ
4. สัญญาทางปกครอง เป็นเครื่องมือสำคัญของฝ่ายปกครองในการมอบบริการสาธารณะอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองให้แก่เอกชนไปดำเนินการจัดทำหาวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ของฝ่ายปกครองเพื่อมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 91/2556[4] โดยแบ่งเป็น

(4.1) สัญญาทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด

(4.2) สัญญาทางปกครองโดยสภาพ[5]

5. กฎ เป็นการใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้น เพื่อมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป

การฝ่าฝืนกฎหมายหรือการกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ออกไปยังผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย เพื่อให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จะมีความรับผิดทางปกครองเกิดขึ้น และกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่สามารถนำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้ได้ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ส่วนที่ 8 การบังคับทางปกครอง

กรณีมาตรการบังคับทางปกครองที่มีลักษณะให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงิน ไม่ว่าจะเป็นเงินภาษี เงินค่าบริการ หรือเงินสมทบที่กฎหมายกำหนดไว้ ถ้าผู้รับคำสั่งมิได้เสีย จะต้องมีการบังคับการให้มีการชำระให้ถูกต้อง ซึ่งจะมีมาตรการบังคับทางปกครอง ดังนี้

1. การเรียกเงินเพิ่ม เป็นมาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งเพื่อบีบบังคับให้บุคคลรีบปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองโดยเร็ว
2. เบี้ยปรับและค่าปรับ เป็นมาตรการบังคับทางปกครองทำนองเดียวกับเงินเพิ่ม แต่กำหนดจำนวนที่สูงกว่าและกำหนดครั้งเดียว เช่น หากผู้ต้องเสียภาษีไม่เสียตามที่เจ้าพนักงานประเมินภาษี จะต้องเสียเบี้ยปรับหนึ่งหรือสองเท่าของจำนวนภาษีที่ต้องชำระ
3. วิธียึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้มีหน้าที่ต้องชำระเงิน และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน กรณีมาตรการบังคับทางปกครองโดยการเรียกให้ชำระเงินเพิ่ม จึงแตกต่างจากโทษปรับทางปกครองที่เป็นการลงโทษในการกระทำที่ผิดกฎหมายปกครอง แต่ไม่รุนแรงถึงขั้นอาชญากรรมอย่างโทษปรับทางอาญา ดังนี้ เจ้าหน้าที่จึงต้องแยกให้ออกระหว่างมาตรการบังคับทางปกครองและโทษทางปกครอง เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ กระบวนการ ขั้นตอน และฐานอำนาจของกฎหมายแตกต่างกัน

---

[4] **คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 91/2556** จำเลย (บริษัทที่โอที จำกัด (มหาชน)) เป็นบริษัทมหาชนจำกัด แปรรูปและรับโอนกิจการมาจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 จึงเป็น หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542 มีอำนาจหน้าที่ประกอบกิจการโทรศัพท์ การที่จำเลยทำสัญญาเช่าระบบและอุปกรณ์สำหรับการขยายโครงข่ายจากโจทก์ (บริษัท พ.) เพื่อให้บริการ IP Telephony แก่ประชาชนผู้ใช้โทรศัพท์พื้นฐานของจำเลยซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากได้ใช้บริการในอัตราค่าบริการที่ถูกลง จึงเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ สัญญาเช่าระบบและอุปกรณ์จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

[5] **ที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 6/2544** สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครอง ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำแทนรัฐ ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่ให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การใช้อำนาจปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองหรือบริการสาธารณะบรรลุผล ดังนั้นหากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาหนึ่งด้วยความสมัครใจบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคและมิได้มีลักษณะเช่นที่กล่าวมาข้างตน สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง

ทั้งนี้ ในการปรับทางปกครองมี 2 แบบ ดังนี้

1) คำสั่งปรับมีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับใช้ตามกฎหมาย เช่น บุคคลนั้นฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายและกฎหมายบัญญัติว่าให้มีโทษปรับทางปกครอง เช่น โรงงานไม่มีเครื่องบำบัดน้ำเสีย ให้มีโทษปรับทางปกครองไม่เกิน 200,000 บาท เมื่อเจ้าหน้าที่ตรวจพบก็สามารถออกคำสั่งปรับทางปกครองได้ หรือในกรณีพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 หมวด 7 บทกำหนดโทษ ส่วนที่ 1 โทษทางปกครอง มาตรา 57 บัญญัติว่า *“โทษปรับทางปกครอง มีดังต่อไปนี้*

1. *โทษปรับทางปกครองชั้น 1 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท*
2. *โทษปรับทางปกครองชั้น 2 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาท แต่ไม่เกินห้าแสนบาท*
3. *โทษปรับทางปกครองชั้น 3 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าแสนบาท แต่ไม่เกินห้าล้านบาท”*

มาตรา 61 บัญญัติว่า *“ถ้าการกระทำความผิดซึ่งมีโทษปรับทางปกครองเป็นความผิดต่อเนื่องและคณะกรรมการได้พิจารณาสั่งลงโทษปรับทางปกครอง ผู้กระทำต้องระวางโทษปรับรายวันอีกในอัตราดังต่อไปนี้ นับแต่วันที่มีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองดังกล่าว ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหรือจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง*

1. *กรณีโทษปรับทางปกครองชั้น 1 ให้ปรับวันละไม่เกินห้าพันบาท*
2. *กรณีโทษปรับทางปกครองชั้น 2 ให้ปรับวันละไม่เกินสองหมื่นบาท*
3. *กรณีโทษปรับทางปกครองชั้น 3 ให้ปรับวันละไม่เกินห้าหมื่นบาท*

ให้คณะกรรมการดำเนินการบังคับให้มีการชำระค่าปรับรายวันทุกสิบห้าวัน”

2) คำสั่งปรับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง เป็นมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์คำสั่งทางปกครองในครั้งแรก กล่าวคือ ถ้าเป็นการปรับเพื่อใช้กฎหมายโดยตรง เป็นโทษปรับทางปกครองดังกล่าวข้างต้น แต่ถ้าเป็นการสั่งปรับเพื่อบีบให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองนั้นปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ได้ออกไปก่อนหน้านั้น กรณีนี้เป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

ด้วยเหตุผลที่ว่า สภาพการบังคับเป็นการควบคุมคนในรัฐไม่ให้ฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งเป็นกระบวนการที่ทำให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ โดยสภาพการบังคับระหว่างเอกชนกับเอกชนในสถานะที่เท่าเทียมกัน จะมีหลักตามกฎหมายแพ่งพาณิชย์ด้วยการฟ้องศาลยุติธรรมและมีสภาพบังคับโดยวิธีการบังคับคดี ส่วนสภาพการบังคับระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับเอกชน จะมีหลักการตามกฎหมายมหาชน ด้วยการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐออกคำสั่งทางปกครองและบังคับด้วยวิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เนื่องจากในการ

ดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องมีอำนาจพิเศษบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการบังคับทางปกครองได้ด้วยตนเอง โดยหาจำต้องให้ศาลบังคับแทน เช่น กรณีของพระราชบัญญัติการแข่งขันการค้า พ.ศ. 2542 กำหนดว่า เมื่อผู้ประกอบธุรกิจฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า คณะกรรมการย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 58 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้ผู้รับคำสั่งชำระค่าปรับทางปกครองในอัตราไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวันได้ เช่นเดียวกับกรณีของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 66 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า

“ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเลขาธิการตามมาตรา 64 และพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา 65 หรือคณะกรรมการวินิจฉัยยืนตามคำสั่งเลขาธิการ เมื่อเลขาธิการได้มีหนังสือเตือนแล้วยังไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ให้เลขาธิการพิจารณากำหนดค่าปรับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งต้องไม่ต่ำกว่าสองหมื่นบาทต่อวัน”

3. อำนาจหน้าที่ของ กสทช. ในการดำเนินคดีตามกฎหมาย

เมื่อมีผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย ประกาศ หรือคำสั่งของ กสทช. หรือเจ้าหน้าที่ กสทช. ผู้มีอำนาจในเรื่องนั้น สำนักงาน กสทช. ในฐานะหน่วยงานธุรการมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบ ติดตาม รับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้คลื่นความถี่ การประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคมและวิทยุคมนาคม เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวหรือเสนอความเห็นต่อ กสทช. ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 มาตรา 57 โดยสำนักงาน กสทช. จะดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และข้อเสนอเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพื่อให้มีการระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไขปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้อง โดยการดำเนินการมีหลายรูปแบบในการบังคับและการลงโทษ ซึ่งสามารถนำสภาพบังคับและบทลงโทษ ได้แก่ ความรับผิดทางอาญา ความรับผิดทางแพ่ง และความรับผิดทางปกครองมาปรับใช้

ในการกระทำผิดต่อกฎหมายที่อยู่ในกำกับดูแลของ กสทช. บางกรณีอาจจะเป็นความผิดทั้งทางอาญา ทางแพ่ง และความรับผิดทางปกครองไปพร้อมกัน บางกรณีเป็นความรับผิดเฉพาะทางใดทางหนึ่งเท่านั้น ซึ่ง กสทช. และสำนักงาน กสทช. จะต้องพิจารณาว่าจะบังคับใช้กฎหมายอย่างไรให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและถูกต้องที่สุด ทั้งยังต้องถูกต้องในกระบวนการ ขั้นตอน อันเป็นสาระสำคัญด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.214/2548)[6] มิฉะนั้นอาจถูกโต้แย้งว่าการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. หรือสำนักงาน กสทช. เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดย

[6] **คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.214/2548** เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ต้องแจ้งข้อเท็จจริงที่จะใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองให้บุคคลนั้นทราบ และให้โอกาสโต้แย้งข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานสนับสนุนข้อโต้แย้งของตนก่อนที่เจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งทางปกครอง โดยต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อเท็จจริงและให้โอกาสได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา 30 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ไม่มีอำนาจนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และอาจถูกคู่กรณีฟ้องเพื่อให้กฎหรือคำสั่งที่ กสทช. ดำเนินการไปแล้วถูกเพิกถอน ทั้งอาจถูกฟ้องดำเนินคดีอาญาหรือคดีแพ่งในฐานะที่ กสทช. หรือสำนักงาน กสทช. ทำให้คู่กรณีเสียหาย ตัวอย่างเช่นในคดีหมายเลขดำที่ 2128/2556 ของศาลปกครองกลาง กรณีบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการเป็นการชั่วคราว ในกรณีสิ้นสุดการอนุญาตสัญญาสัมปทาน และเรียกค่าเสียหาย เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ การดำเนินคดีที่อยู่ในอำนาจของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. จึงต้องพิจารณาให้รัดกุมรอบคอบ ซึ่งมีแนวทางปฏิบัติดังนี้

3.1 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางอาญา

กสทช. มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่และการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคมและวิทยุคมนาคม โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องแต่ละฉบับมีการกำหนดบทความผิดและบทลงโทษไว้ชัดเจนตาม *“หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย”* หากมีผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เมื่อ กสทช. หรือสำนักงาน กสทช. พบเห็นและพิจารณาแล้วว่า การกระทำเข้าข่ายที่เป็นความผิด จะต้องดำเนินคดีตามขั้นตอนของกฎหมาย มิฉะนั้นอาจต้องรับผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 999/2527)[7] หรือตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 มาตรา 79

การดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิด มีขั้นตอนดังนี้

3.1.1 การร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน

เมื่อพบว่าได้มีการกระทำที่เป็นความผิดอันอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือการกำกับดูแลของ กสทช. หรือสำนักงาน กสทช. เกิดขึ้น อาจมอบหมายพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (7), (8) เพื่อให้พนักงานสอบสวนทำการรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับความผิดเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือการพิสูจน์ความผิด และ

---

[7] **คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 999/2527** จำเลยเป็นเจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญาและจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมาย การที่จำเลยพบเห็นผู้กำลังเล่นการพนันเอาทรัพย์สินกันแล้วจำเลยไม่ทำการจับกุมย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการกรมตำรวจ จำเลยจึงมีความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด

เพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้อง โดยเมื่อพนักงานสอบสวนทำสำนวนการสอบสวนเสร็จและทำความเห็นในสำนวนว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปยังพนักงานอัยการ เพื่อให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีใดต่อศาลอาญาต่อไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 (1)

3.1.2 การฟ้องคดีต่อศาลอาญา

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 (2) ให้อำนาจผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้ด้วย ดังนั้น หากการกระทำความผิดทางอาญาใด กสทช. หรือสำนักงาน กสทช. เป็นผู้เสียหายในเรื่องนั้นเอง อาจมอบหมายพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลอาญาเองโดยตรง หรือเข้าเป็นโจทก์ร่วมในคดีอาญาได้หากคดีอาญาเรื่องเดียวกันพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องในศาลไว้แล้ว ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 30[8] นอกจากนี้ยังอาจยื่นคำร้องเข้าไปในคดีอาญาเพื่อเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนเพราะเหตุได้รับความเสื่อมเสียต่อชื่อเสียงหรือได้รับความเสียหายในทางทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของจำเลย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 44/1[9] ได้ด้วย

3.1.3 อำนาจระงับคดีอาญาโดยการเปรียบเทียบปรับ

ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของ กสทช. บางฉบับ ให้อำนาจ กสทช. หรือสำนักงาน กสทช. ที่จะระงับคดีอาญาโดยการเปรียบเทียบปรับ เพื่อไม่ต้องมีการฟ้องร้องดำเนินคดีผู้กระทำความผิดต่อศาลอาญา เช่น ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 77 บัญญัติว่า *"บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ให้คณะกรรมการมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้..."* หรือตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 มาตรา 21 บัญญัติว่า *"ความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตมีอำนาจทำการเปรียบเทียบได้"* ซึ่งมีผลทำให้สิทธิการดำเนินคดีอาญาระงับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (3)[10] ทำให้ไม่อาจดำเนินคดีอาญาผู้กระทำความผิดต่อไปได้

ทั้งนี้ สำหรับคดีที่ไม่สามารถระงับคดีอาญาได้ดังกล่าว ทาง กสทช. และสำนักงาน กสทช. จะต้องร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน เพื่อให้มีการสอบสวนการกระทำความผิด และส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลอาญา หรือดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลอาญาเองต่อไป ทั้งนี้ การกระทำใดจะเป็นความผิดต่อกฎหมายหรือไม่ เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

---

[8] มาตรา 30 บัญญัติว่า *"คดีอาญาใดซึ่งพนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องขอเข้าร่วมเป็นโจทก์ในระยะใดระหว่างพิจารณาก่อนศาลชั้นต้นพิพากษาคดีนั้นก็ได้"*

[9] มาตรา 44/1 บัญญัติว่า *"ในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ถ้าผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนเพราะเหตุได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือได้รับความเสื่อมเสียต่อเสรีภาพในร่างกาย ชื่อเสียง หรือได้รับความเสียหายในทางทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของจำเลย..."*

[10] มาตรา 39 บัญญัติว่า *"สิทธินำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไปดังต่อไปนี้ ...(3) เมื่อคดีเลิกกันตามมาตรา 37..."*

ได้แก่ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และผู้พิพากษา โดยจะมีกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจวินิจฉัยความผิดที่เกิดขึ้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอยู่แล้ว เช่น มาตรา 141 ถึงมาตรา 145/1 มาตรา 193 และมาตรา 216 เป็นต้น ดังนั้น หาก กสทช. และสำนักงาน กสทช. พบเห็นการกระทำใดที่เข้าข่ายจะเป็นความผิดตามกฎหมายจะต้องร้องทุกข์กล่าวโทษ มิฉะนั้นอาจจะต้องมีความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 เสียเอง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3509/2549)

3.2 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางแพ่ง

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนบนพื้นฐานที่อยู่ในฐานะเท่าเทียมกัน รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนบนพื้นฐานที่อยู่ในฐานะเท่าเทียมกันด้วย ซึ่งรัฐมิได้มีการใช้เอกสิทธิ์ของรัฐเหนือคู่สัญญา สัญญาดังกล่าวจึงเป็นนิติสัมพันธ์ทางแพ่ง มิใช่ทางปกครอง โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดนิติสัมพันธ์และความรับผิดทางแพ่งไว้ 2 ประการ คือ

3.2.1 สัญญา

แม้คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐแต่ไปทำสัญญาทางแพ่งและพาณิชย์กับคู่สัญญาฝ่ายเอกชน โดยมิได้มีลักษณะของสัญญาทางปกครองหรือสัญญาสัมปทาน สัญญานั้นจึงเป็นสัญญาทางแพ่ง ต้องบังคับตามหลักของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และถือว่าหน่วยงานของรัฐเป็นเพียงผู้ประกอบธุรกิจในสัญญาดังกล่าว เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7198/2553 โจทก์ (กรมไปรษณีย์โทรเลข) เป็นหน่วยงานของรัฐ แต่การที่โจทก์จัดให้มีบริการเช่าใช้เครื่องวิทยุคมนาคม โดยผู้เช่าจะต้องเสียค่าเช่าใช้เครื่องวิทยุคมนาคม พร้อมทั้งต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่ รวมทั้งต้องชำระค่าตอบแทนเพิ่มในกรณีไม่ชำระค่าตอบแทนในการใช้ความถี่ภายในกำหนด ถือได้ว่าโจทก์เป็นผู้ประกอบธุรกิจในการให้เช่าสังหาริมทรัพย์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 27/2544 การเคหะแห่งชาติเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 ซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์ไว้หลายประการ บางประการเป็นการใช้อำนาจรัฐดำเนินการ แต่วัตถุประสงค์ในการให้ประชาชนเช่าซื้ออาคาร เป็นการดำเนินงานเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป และดำเนินการไปเช่นเดียวกับที่เอกชนกระทำกับเอกชน ข้อสัญญามิได้ใช้อำนาจรัฐกระทำการในทางปกครอง จึงไม่ใช่สัญญาทางปกครอง จึงมิใช่คดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

เมื่อต้องบังคับตามสัญญาเช่นเดียวกับสัญญาแพ่งและพาณิชย์ทั่วไปแล้ว คู่สัญญาก็ต้องเคารพความผูกพันนั้นประหนึ่งว่าเป็นกฎหมายที่สร้างขึ้นมาบังคับระหว่างกันด้วยเจตนาของคู่สัญญาเอง หน่วยงาน

จะต้องรักษาสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับตามสัญญาและสิทธิประโยชน์ที่กฎหมายกำหนด ทั้งต้องระมัดระวังข้อจำกัดของสิทธิเรียกร้องด้วย เช่น ดอกเบี้ย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6136/2551)[11] มัดจำ เบี้ยปรับ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 854/2552)[12] และอายุความ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8335/2551)[13] เป็นต้น

กล่าวได้ว่า การที่คู่สัญญาก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ทางสัญญาขึ้นจึงต้องเคารพความผูกพันนั้น และถูกบังคับให้ไปตามที่ตกลงกันไว้ตามหลักความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนาที่มีผลบังคับระหว่างกัน และเกิดความรับผิดทางแพ่งหากผิดสัญญา กสทช. และสำนักงาน กสทช. จึงต้องพิจารณาสิทธิประโยชน์ที่กฎหมายหรือสัญญารับรอง เพื่อให้หน่วยงานได้รับประโยชน์อย่างถูกต้อง ครบถ้วน และไม่เสียเปรียบ

3.2.2 ละเมิด

การฝ่าฝืนกฎหมายและทำให้ กสทช. และสำนักงาน กสทช. ได้รับความเสียหาย หรือการกระทำละเมิดผู้กระทำละเมิดต้องถูกบังคับให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือถูกบังคับให้ชำระหนี้ในข้อพิพาทหรือละเมิดนั้น เช่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ประกอบมาตรา 438 เป็นต้น ซึ่งในเรื่องละเมิดจะมีข้อพิจารณาว่า ผู้กระทำละเมิดได้กระทำผิดกฎหมายโดยการจงใจหรือประมาทเลินเล่อต่อ กสทช. หรือสำนักงาน กสทช. และก่อให้เกิดความเสียหาย เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3753/2538 ที่ดินที่ตั้งโรงเรียนเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ เมื่อจำเลยซึ่งเป็นผู้รับจ้างก่อสร้างโรงเรียน ขุดดินในที่ราชพัสดุขึ้นมาโดยไม่ชอบ เป็นการกระทำละเมิดต่อที่ราชพัสดุ กระทรวงการคลังจึงมีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหาย

---

[11] **คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6136/2551** ค่าขาดประโยชน์เป็นค่าเสียหายอย่างหนึ่งอันเนื่องมาจากการผิดสัญญาของจำเลย สิทธิเรียกร้องค่าขาดประโยชน์ของโจทก์ที่มีต่อจำเลยเกิดขึ้นแล้วตั้งแต่จำเลยผิดสัญญา ดังนั้น โดยนัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 224 โจทก์จึงชอบจะฟ้องเรียกดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีของต้นเงินค่าขาดประโยชน์นับแต่วันฟ้องซึ่งเป็นวันในระหว่างเวลาที่จำเลยผิดนัดได้

[12] **คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 854/2552** แม้ พ.ร.บ. วิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 มาตรา 11 ทวิ จะให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมกำหนดให้ผู้ใช้ความถี่วิทยุต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุ และในกรณีที่ผู้ใช้ความถี่วิทยุไม่ชำระหรือชำระค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุเกินกำหนดเวลาที่กำหนด ผู้ใช้ความถี่วิทยุต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุเพิ่มในอัตราร้อยละ 1 ของค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุที่ต้องชำระต่อวันนับแต่วันถัดจากวันครบกำหนดจนถึงวันที่ชำระแล้วเสร็จ ตามประกาศกระทรวงคมนาคมเรื่องกำหนดให้ผู้ใช้ความถี่วิทยุต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุ แต่ตามสัญญาเช่าใช้เครื่องวิทยุคมนาคมของกรมไปรษณีย์โทรเลขที่ อ. ทำสัญญาเช่าจากโจทก์ข้อ 4 ระบุว่า ผู้เช่าจะต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ. วิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 กฎหมาย ระเบียบ และเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องโดยเคร่งครัด และต้องรับผิดในกรณีที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดนั้น ๆ ด้วย เช่นนี้ประกาศกระทรวงคมนาคมดังกล่าวจึงเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาเช่าข้อ 4 ด้วย และเมื่อจำเลยไม่ชำระค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุ หรือชำระค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุเกินเวลากำหนด จึงต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุในอัตราร้อยละ 1 ของค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุที่ต้องชำระต่อวันนับแต่วันถัดจากวันครบกำหนดจนถึงวันที่ชำระแล้วเสร็จตามที่กำหนดในสัญญาเช่าซึ่งการเสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุเพิ่มดังกล่าว เป็นการกำหนดค่าเสียหายในกรณีผู้เช่าไม่ชำระหนี้หรือไม่ชำระหนี้ให้ถูกต้องตามสมควรไว้ล่วงหน้าในลักษณะเป็นเบี้ยปรับตาม ป.พ.พ. มาตรา 379 เมื่อเบี้ยปรับสูงเกินส่วน ศาลย่อมมีอำนาจลดลงเป็นจำนวนพอสมควรได้ตาม ป.พ.พ. มาตรา 383

[13] **คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8335/2551** กรมไปรษณีย์โทรเลขโจทก์เป็นกรมในรัฐบาล รับเป็นผู้ดำเนินการให้บริการวิทยุคมนาคมแก่เอกชนด้วย โดยให้เอกชนเช่าใช้เครื่องวิทยุคมนาคมในกิจการของเอกชนผู้เช่า ซึ่งผู้เช่าต้องเสียค่าเช่าตามที่ประกาศที่โจทก์กำหนด ทั้งมีหน้าที่ต้องชำระค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุคมนาคม การที่โจทก์ให้เอกชนเช่าใช้เครื่องวิทยุคมนาคมและอุปกรณ์จึงเป็นกิจการอย่างอื่นที่สำคัญและที่ไม่ใช่ราชการ ซึ่งโจทก์จัดให้มีขึ้นเพื่อประโยชน์ในการบริหารความถี่วิทยุอันเป็นภารกิจของโจทก์ โจทก์จึงเป็นผู้ประกอบธุรกิจในการให้เช่าสังหาริมทรัพย์

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 945/2520 โจทก์ (กรุงเทพมหานคร) ให้การไฟฟ้านครหลวงดูแลรักษาซ่อมแซมเสาและโคมไฟฟ้าของโจทก์ที่ติดตั้งตามถนน จำเลยขับรถยนต์ชนเสาและโคมไฟฟ้าของโจทก์เสียหาย ดังนี้ โจทก์เป็นเจ้าของมีกรรมสิทธิ์ในเสาและโคมไฟฟ้า มีอำนาจฟ้องเอาค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากจำเลย

แม้ กสทช. หรือสำนักงาน กสทช. จะสามารถฟ้องผู้กระทำละเมิดได้ แต่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า *"สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้นท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด"* หมายความว่าอายุความในการฟ้องคดีละเมิดจะค่อนข้างสั้น คือเพียงหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน อย่างไรก็ตาม อายุความดังกล่าวจะเริ่มต้นนับเมื่อบุคคลที่เป็นผู้แทนของหน่วยงานทราบเรื่องละเมิดและผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน มิใช่หมายถึงเจ้าหน้าที่อื่นในหน่วยงานทราบเรื่องละเมิดและผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2345/2550)[14]

อนึ่ง ในบางกรณีผู้กระทำผิดที่มีสภาพความรับผิดทางแพ่งอาจกระทำผิดได้ในทั้งสองประการ คือกระทำผิดสัญญาและกระทำละเมิดในคราวเดียวกันหรือซ้อนกัน เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3010/2552 จำเลยเป็นผู้ประกอบธุรกิจธนาคาร การจ่ายเงินตามเช็คเป็นธุรกิจต้องปฏิบัติอยู่เป็นประจำจึงย่อมมีความชำนาญในการตรวจสอบรายการในเช็คว่าถูกต้องหรือไม่ ทั้งจะต้องมีความระมัดระวังในการจ่ายเงินตามเช็คยิ่งกว่าวิญญูชนทั่วๆ ไป การที่จำเลยจ่ายเงินตามเช็คให้แก่ผู้นำมาเรียกเก็บเงินไป โดยที่ในเช็คมีความพิรุธปรากฏอยู่ จึงเป็นการขาดความระมัดระวังของจำเลย เป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันเป็นการกระทำละเมิดและผิดสัญญาฝากทรัพย์ต่อโจทก์

ดังนั้น กสทช. หรือสำนักงาน กสทช. จึงอาจดำเนินคดีในสภาพความรับผิดทางแพ่งได้ทั้งกรณีละเมิดและผิดสัญญา หรือดำเนินการทางใดทางหนึ่งก็ได้ แล้วแต่ทางใดจะทำให้ได้เปรียบในทางคดีมากกว่ากัน

3.3 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางปกครอง

กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองเพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองหรือบริการสาธารณะบรรลุผล ทำให้ฝ่ายปกครองสามารถบังคับเอกชนหรือฝ่ายปกครองด้วยกันเองให้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำสั่งได้ โดยอาจแยกอำนาจของฝ่ายปกครองและความรับผิดทางปกครองเป็น 2 ประการ ดังนี้

---

[14] **คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2345/2550** โจทก์ (การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค) เป็นนิติบุคคล ในระหว่างเกิดเหตุมี ส. เป็นผู้ว่าการ ส. จึงเป็นผู้มีอำนาจทำการแทนโจทก์แต่เพียงผู้เดียว การที่ น. ซึ่งเป็นผู้อำนวยการกองกฎหมายอันเป็นเจ้าหน้าที่ระดับล่างของโจทก์รู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน จะถือว่าโจทก์รู้ด้วยหาได้ไม่ เพราะ น. ไม่ใช่ผู้มีอำนาจทำการแทนโจทก์ ดังนั้น เมื่อ ส. ผู้ว่าการของโจทก์ได้ทราบเรื่องตามที่เจ้าหน้าที่เสนอมาและลงนามอนุมัติให้ดำเนินคดีกับจำเลย จึงต้องถือว่าโจทก์รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องรับผิดในวันดังกล่าว โจทก์ฟ้องคดีในวันที่ 4 สิงหาคม 2543 ยังไม่พ้นกำหนด 1 ปี ป.พ.พ. มาตรา 448 วรรคแรก ฟ้องโจทก์จึงไม่ขาดอายุความ

3.3.1 กฎหมาย ประกาศ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง

เมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมาย ประกาศ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง กสทช. หรือสำนักงาน กสทช. จะต้องบังคับให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายหรือคู่กรณีปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยการออกคำสั่งทางปกครองไปยังผู้อยู่ในบังคับเพื่อให้มีการแก้ไข ปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย และหากไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำสั่งของ กสทช. ผู้อยู่ในบังคับจะเกิดความรับผิดทางปกครอง โดยกฎหมายให้อำนาจ กสทช. หรือสำนักงาน กสทช. ในการดำเนินการทางปกครอง ดังนี้

1) กรณีการประกอบกิจการโทรคมนาคม

เมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมาย ประกาศ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง สำนักงาน กสทช. โดยเลขาธิการ กสทช. มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตรายนั้นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืน หรือแก้ไขปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 64 และหากผู้รับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เลขาธิการ กสทช. จะพิจารณากำหนดค่าปรับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งต้องไม่ต่ำกว่าสองหมื่นบาทต่อวัน และหากยังเพิกเฉยไม่ปฏิบัติการให้ถูกต้อง หรือกรณีที่มีความเสียหายร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ คณะกรรมการมีอำนาจพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ตามมาตรา 66 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

2) กรณีการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

คณะกรรมการอาจพิจารณาสั่งลงโทษปรับทางปกครองตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 หมวด 7 บทกำหนดโทษ ส่วนที่ 1 โทษทางปกครอง มาตรา 57 ถึงมาตรา 61 และอาจมีคำสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตกระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อป้องกันมิให้เกิดการฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดอย่างเดียวกันซ้ำอีก นอกจากนี้อาจพิจารณาสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ด้วย

3) กรณีกิจการวิทยุคมนาคม

เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต[15] มีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตของผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต

---

[15] ประกาศกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 เมื่อวันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2548 กำหนดให้ประธานกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และให้กรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต มีอำนาจปฏิบัติหน้าที่เฉพาะอย่างที่ประธานกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติมอบหมาย

ตัวอย่าง กรณีที่ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่มีหน้าที่บำรุงรักษาซ่อมแซมโครงข่ายโทรคมนาคมและอุปกรณ์ที่ใช้ในกิจการโทรคมนาคมเพื่อให้ใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับบริการที่มีคุณภาพ ต่อเนื่อง ตามมาตรฐานทางเทคนิคตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 33 และประกาศ กทช. เรื่องมาตรฐานและคุณภาพการให้บริการโทรคมนาคมประเภทเสียง ข้อ 4 และข้อ 7 ซึ่งหากผู้ให้บริการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด กสทช. หรือสำนักงาน กสทช. สามารถออกคำสั่งทางปกครองและมาตรการบังคับทางปกครองกำหนดให้ผู้ให้บริการดำเนินการให้ถูกต้องตามวิธีการขั้นตอนที่กฎหมายให้อำนาจ ดังนี้

1. ผู้ให้บริการฝ่าฝืนหน้าที่บำรุงรักษาซ่อมแซมและแก้ไขปรับปรุงโครงข่ายโทรคมนาคมให้เป็นไปตามมาตรฐาน หรือการให้บริการโทรคมนาคมประเภทเสียงไม่เป็นไปตามมาตรฐาน เลขาธิการ กสทช. มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติการแก้ไขปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนด ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 64

2. กรณีที่ผู้รับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวและพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา 65 หรือคณะกรรมการวินิจฉัยยืนตามคำสั่งเลขาธิการ เมื่อเลขาธิการได้มีหนังสือเตือนแล้วและไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่ง ให้เลขาธิการพิจารณากำหนดค่าปรับทางปกครองในจำนวนที่สมควรตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งต้องไม่ต่ำกว่าสองหมื่นบาทต่อวันโดยไม่ต้องรับฟังคู่กรณีก่อนหรือให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนมีการออกคำสั่ง เนื่องจากคำสั่งนี้เข้าข้อยกเว้นเป็นคำสั่งที่มีลักษณะเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

3. ก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควร โดยคำเตือนนั้นจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองครั้งแรกก็ได้

4. การกำหนดค่าปรับทางปกครอง เลขาธิการ กสทช. ต้องพิจารณาตามระเบียบสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การบังคับทางปกครองในกิจการโทรคมนาคม ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2557 เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดค่าปรับ

5. ถ้าถึงกำหนดชำระค่าปรับทางปกครองแล้วยังไม่มีการชำระให้ถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้รับใบอนุญาต นำมาขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน วิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาด ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

กรณีดังกล่าวเป็นการปรับทางปกครองเพื่อบีบบังคับให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เรียกกว่า *"มาตรการบังคับทางปกครอง"* หรือ *"คำสั่งบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งอันแรก"* ซึ่งแตกต่างกับกรณี *"โทษปรับทางปกครอง"* ซึ่งในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ไม่ได้กำหนดไว้อย่างกรณีของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ที่ฝ่ายปกครองตรวจพบการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย เป็นความผิดและสามารถออกคำสั่งปรับตามโทษปรับทางปกครองได้เลย เช่น กรณีที่ประชุมคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์มีมติปรับทางปกครองช่อง Amarin TV HD เป็นจำนวนเงิน 250,000 บาท หลังจากเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2560 รายการทุบโต๊ะข่าว นำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับคดีฆ่าหั่นศพที่จังหวัดขอนแก่น โดยรายการได้เปิดคลิปเสียงของผู้ต้องหาที่ส่อไปในเรื่องเพศ ซึ่งการเสนอเนื้อหาดังกล่าวส่งผลต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน อันเป็นการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 37 ประกอบมาตรา 59 เป็นต้น

อนึ่ง ในการดำเนินการทางปกครองตามที่กล่าวมาของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามวิธีการขั้นตอนทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.214/2548) และทางผู้อยู่ในบังคับหรือคู่กรณีนั้นย่อมมีอำนาจอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง หากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะแล้วก็สามารถดำเนินการตามวิธีการดังกล่าว เช่น พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 65 บัญญัติว่า *"ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตซึ่งได้รับคำสั่งจากเลขาธิการตามมาตรา 64 ไม่พอใจในคำสั่งดั่งกล่าว ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด"*

แต่หากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นไม่ได้กำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะคู่กรณีก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44[16] หากไม่ใช่คำสั่งของคณะกรรมการโดยตรง ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา 48[17]

กรณีนี้ถือเป็นขั้นตอนการทบทวนคำสั่งทางปกครองและการตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองอย่างหนึ่ง ซึ่งหน่วยงานทางปกครองจะต้องพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้น ทั้งนี้ หากหน่วยงานทางปกครองไม่ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์หรือพิจารณาโดยล่าช้า

---

[16] มาตรา 44 บัญญัติว่า *"ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว"*

[17] มาตรา 48 บัญญัติว่า *"คำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่างๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ ให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท สิทธิการอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา"*

เกินสมควร คือไม่พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่ได้รับอุทธรณ์ จะถือว่าหน่วยงานทางปกครองปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องของคู่กรณีล่าช้าเกินสมควร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 466/2557)

3.2.2 สัญญาทางปกครอง

กรณีฝ่าฝืนหรือผิดสัญญาทางปกครองต่อ กสทช. หรือสำนักงาน กสทช. ลักษณะจะเหมือนกับการผิดสัญญาทางแพ่ง คือจะต้องบังคับให้คู่สัญญาปฏิบัติตามสัญญาโดยเคร่งครัด โดยการให้คู่สัญญาปฏิบัติการชำระหนี้ตามมูลหนี้แห่งสัญญา โดยอาศัยอำนาจแห่งมูลหนี้สัญญาและความเป็นเจ้าหนี้มีสิทธิจะเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้[18] หรือใช้สิทธิเลิกสัญญาเมื่ออีกฝ่ายผิดสัญญาโดยนำหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ[19] ประกอบกับในสัญญาทางปกครองมักมีข้อกำหนดในสัญญาที่ให้อำนาจรัฐหรือให้เอกสิทธิ์แก่รัฐเหนือเอกชนที่ไม่ค่อยพบในทางแพ่งทั่วๆ ไป เช่น ให้อำนาจรัฐเข้าดำเนินการแทนเอกชนได้ กรณีเอกชนละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญา หรือให้ดุลพินิจฝ่ายปกครองที่จะบอกเลิกสัญญาเมื่อใดก็ได้ แต่อาจต้องชดใช้ค่าทดแทนให้แก่เอกชนในความเสียหายที่เกิดขึ้น เป็นต้น โดยเอกสิทธิ์ของคู่สัญญาทางปกครอง มีดังนี้

1. อำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติตามสัญญา
2. อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามสัญญา
3. อำนาจแก้ไขข้อกำหนดแห่งสัญญาได้ฝ่ายเดียว
4. อำนาจในการเลิกสัญญาฝ่ายเดียว

ดังนั้น กสทช. อาจใช้อำนาจรัฐหรือเอกสิทธิ์บังคับเอกชนให้ปฏิบัติตามสัญญาหรือเข้าดำเนินการแทนเอกชน เรียกเบี้ยปรับ หรือเลิกสัญญาได้ หากคู่สัญญาผิดสัญญาทางปกครองนั้นจะทำให้เกิดความเสียหายแก่การให้บริการสาธารณะหรือการต่อเนื่องของบริการสาธารณะ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 19692/2557)[20]

อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าสัญญาทางปกครองกำหนดว่า กรณีมีข้อพิพาทหรือการผิดสัญญา ให้เสนอต่อคณะอนุญาโตตุลาการก่อน ก็ต้องนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการก่อน และบังคับตาม

---

[18] มาตรา 194 บัญญัติว่า *"ด้วยอำนาจแห่งมูลหนี้ เจ้าหนี้ย่อมมีสิทธิจะเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้..."*
มาตรา 208 บัญญัติว่า *"การชำระหนี้จะให้สำเร็จผลเป็นอย่างใด ลูกหนี้จะต้องขอปฏิบัติการชำระหนี้ต่อเจ้าหนี้เป็นอย่างนั้นโดยตรง"*

[19] มาตรา 386 บัญญัติว่า *"ถ้าคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งมีสิทธิเลิกสัญญาโดยข้อสัญญาหรือโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การเลิกสัญญาเช่นนั้นย่อมทำด้วยแสดงเจตนาแก่อีกฝ่ายหนึ่ง"*

[20] **คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 19692/2557** โจทก์มีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ ในฐานะคู่สัญญาได้ใช้สิทธิเลิกสัญญาซื้อขายก๊าซแล้ว คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจำต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งได้กลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิมตาม ป.พ.พ. มาตรา 391 วรรคหนึ่ง แต่กรณีก็เป็นการเลิกสัญญาเพราะจำเลยเป็นฝ่ายผิดสัญญา โจทก์จึงมีสิทธิเรียกร้องให้จำเลยชำระเบี้ยปรับซึ่งเป็นค่าเสียหายจากการผิดสัญญาซื้อขายก๊าซของจำเลย ซึ่งได้เกิดขึ้นและยังมีอยู่ตลอดไปจนกว่าโจทก์จะได้รับชำระหนี้จากจำเลยโดยสิ้นเชิง การเลิกสัญญาดังกล่าวหาได้ทำให้สิทธิเรียกร้องเอาเบี้ยปรับจากจำเลยระงับไปไม่ ดังนั้น โจทก์จึงมีสิทธิเรียกเอาเบี้ยปรับตามที่กำหนดไว้ในสัญญาได้

คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการตามพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 10212-10215/2553)

กล่าวโดยสรุป เมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมาย ประกาศ ระเบียบ คำสั่ง รวมทั้งสัญญาทางปกครองแล้ว กสทช. หรือสำนักงาน กสทช. มีอำนาจบังคับทางปกครองเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายหรือสัญญาที่กำหนดไว้นั้น แต่หาก กสทช. หรือสำนักงาน กสทช. ละเลยหรือล่าช้าเกินสมควร หรือไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ กสทช. หรือสำนักงาน กสทช. อาจต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิด เช่น ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ความรับผิดทางวินัย และความรับผิดในทางอาญาตามมา

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดความรับผิดแก่เจ้าหน้าที่เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำผิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น เพื่อไม่ให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดมากเกินไป ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ และเป็นการบั่นทอนขวัญกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจหรือดำเนินงาน ดังนั้น กรณีการกระทำผิดที่เกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเป็นเพียงความประมาทเลินเล่อ เจ้าหน้าที่จะไม่ต้องรับผิดในการชดใช้ค่าเสียหายโดยตรง แต่ยังคงมีความรับผิดทางวินัยและความรับผิดในทางอาญา

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาระบบสภาพบังคับและบทลงโทษของกฎหมายไทยอันประกอบไปด้วยกฎหมายอาญา กฎหมายแพ่ง และกฎหมายปกครอง ทำให้เห็นภาพกระบวนการขั้นตอนในการบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินคดีในอำนาจหน้าที่ของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. ซึ่งต้องนำมาปรับใช้กับการอนุญาตและการกำกับดูแลการใช้งานคลื่นความถี่หรือการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม และวิทยุคมนาคม โดยการศึกษากฎหมาย ระบบขั้นตอนวิธีการ และแนวคำพิพากษาของศาลตามที่ผู้เขียนนำเสนอ จะทำให้ผู้ที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง บังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายต่อ กสทช. สำนักงาน กสทช. และประเทศชาติ

การดำเนินคดีในอำนาจหน้าที่ของ กสทช. มีหลายประการ กฎหมายจัดตั้งองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม จึงได้กำหนดให้มีทั้งสำนักงาน กสทช. คณะอนุกรรมการและคณะทำงาน เพื่อช่วยรวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย พิจารณาและเสนอความเห็นในการกำกับดูแล ให้เกิดความรอบคอบ ถูกต้อง ชอบธรรมที่สุด อีกทั้งไม่ให้ผู้กระทำความผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายรอดพ้นจากการถูกดำเนินคดีตามสภาพบังคับและบทลงโทษตามที่กฎหมายกำหนด แต่จากสภาพสังคมปัจจุบัน ความรวดเร็วในการสื่อสารและเทคโนโลยีสมัยใหม่ ทำให้ลักษณะการกระทำความผิดเปลี่ยนแปลงไปมาก ทั้งยังสร้างผลประโยชน์เป็นจำนวนมากให้กับผู้กระทำความผิด เป็นเหตุให้ผู้กระทำความผิด

ได้พยายามหาวิธีการกระทำความผิดรูปแบบใหม่ แยบยล และซับซ้อนมากขึ้น ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. และเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน กสทช. จึงต้องเข้าใจสภาพบังคับต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ชัดเจน ถูกต้อง เพื่อนำไปปรับใช้กับรูปแบบการกระทำความผิดของผู้กระทำความผิด และยังเป็นไปเพื่อการปราม ให้ผู้อื่นเกรงขามและรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมอีกด้วย

ดังนั้น หากมีผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอันเข้าข่ายเป็นความผิดตามกฎหมายที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ กสทช. กสทช. และสำนักงาน กสทช. จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย ประกอบกับกฎระเบียบของ กสทช. อย่างเคร่งครัด ถูกต้อง และรวดเร็ว เพื่อให้เป็นไปตามสภาพบังคับและวัตถุประสงค์ของบทลงโทษทางกฎหมาย ซึ่งจะช่วยบรรลุเป้าหมายในการกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ทั้งนี้ สำนักงาน กสทช. ควรให้ความรู้หรือจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานให้แก่ผู้ปฏิบัติงานเพิ่มเติม เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้และความเข้าใจในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

กมลชัย รัตนสกาววงศ์. (2542). *กฎหมายปกครอง.* กรุงเทพฯ: กองวิชาการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2559). *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1.* กรุงเทพฯ: จิรรัชการพิมพ์.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2550). *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง.* กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ทรงพล สงวนจิตร, (2558). การกำหนดค่าปรับทางปกครองของสำนักงาน กสทช. โดยวิธีนิติเศรษฐศาสตร์. *Telecom Status 5*(5), 4-13.

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. (2560). *ประมวลกฎหมายฉบับอ้างอิง.* กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ธานิศ เกศวพิทักษ์. (2549). กฎของกฎหมาย (Rule of Law). ใน *รพี'50* (น. 14-31). กรุงเทพฯ: จูปิตัส.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2553). *สัญญาทางปกครอง.* กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

พิศิษฐ์ ชวาลาธวัช. (2555). *รวมพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม.* กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

โภคิน พลกุล. (2553). สัญญาทางปกครองในกฎหมายไทย. ใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, *สัญญาทางปกครอง* (น. 540-550). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

มานิต จุมปา. (2551). *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง เล่ม 1.* กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ฤทัย หงษ์สิริ. (2553). *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง.* กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

วนิดา แสงสารพันธ์. (2557). *หลักกฎหมายสื่อสารมวลชน.* กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ศนันท์กรณ์ โสตถิพันธุ์. (2558). *คำอธิบายนิติกรรม สัญญา.* กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ศรัญวรรณ โชตินิมิตรคุณ. (2549). *หมายเหตุท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3647/2549.* สืบค้น 22 กรกฎาคม 2560, จาก http://deka.supremecourt.or.th/search

ศักดิ์ สนองชาติ. (2557). *คำอธิบายนิติกรรมและสัญญา.* กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.

สมยศ เลี้ยงบำรุง. (2560). *มาตรการบังคับทางปกครอง.* กรุงเทพฯ: สำนักมาตรการบังคับทางปกครอง.

สุษม ศุภนิตย์. (2553). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด.* กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.

หยุด แสงอุทัย. (2548). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป.* กรุงเทพฯ: ประกายพรึก.


LOREM IPSUM

การเปลี่ยนผ่าน ของการจัดการความรู้

พลเอก ประสิทธิชัย พิบูลรัตน์*
สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

pibulrat@gmail.com

บทคัดย่อ

การจัดการความรู้ (Knowledge Management: KM) ได้เข้ามามีบทบาทอย่างต่อเนื่องในการพัฒนาองค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ความรู้ทำให้มนุษย์มีทางเลือกในการใช้ชีวิต และเป็นทรัพยากรที่มีค่ายิ่งขององค์กร แนวคิดการจัดการความรู้ที่นำเสนอโดย Nonaka and Takeuchi (1995) ทำให้บริษัทญี่ปุ่นประสบความสำเร็จอย่างถ้วนหน้า และได้ถูกนำไปใช้ในประเทศต่างๆ อย่างแพร่หลาย ในทางกลับกัน ความบกพร่องในการจัดการความรู้โดยเฉพาะในภาคของการแบ่งปันความรู้ก็อาจนำไปสู่การเกิดความเสียหายที่คาดไม่ถึง สื่อสังคม (Social Media) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ Web 2.0 ได้เปิดมิติทางสังคมให้กับชุมชน การจัดการความรู้กลายเป็นช่องทางหลักในการติดต่อเชื่อมโยงกับบุคคลอื่น จำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ตเคลื่อนที่ที่สูงขึ้นทุกปี แสดงให้เห็นความทั่วถึงและความนิยมของประชาชน แต่สิ่งที่ตามมาในด้านร้ายก็คือการใช้สื่อสังคมอย่างผิดๆ รวมทั้งการก่ออาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ ในปีที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้ประกาศยุทธศาสตร์ Thailand 4.0 เพื่อผลักดันให้ประเทศก้าวไปสู่ความเป็น First World Nation ประเด็นหลักคือการสร้างนวัตกรรม 5 กลุ่ม ได้แก่ เมืองอัจฉริยะ ชุมชนลดมลพิษ ศูนย์กลางทางการแพทย์ ศูนย์นวัตกรรมทางอาหาร และเทคโนโลยีการจัดการน้ำ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในปัจจุบันกลไกและสภาวะแวดล้อมของการจัดการความรู้อันมีเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นฐานสนับสนุนมีความพร้อมและเอื้ออำนวยต่อการไปสู่เป้าหมาย Thailand 4.0 ของรัฐบาล

คำสำคัญ : การจัดการความรู้ การแบ่งปันความรู้ วงจร SECI ข้อมูลขนาดใหญ่ ประเทศไทย 4.0

Abstract

Knowledge Management (KM) has come to play a pivotal role in the development of both public and private organizations. Knowledge makes human more choices and is a valuable resource for organization. KM model presented by Nonaka and Takeuchi (1995) makes a Japanese company all successful. On the other hand, deficiencies in KM, especially in the sector of knowledge sharing, may lead to unexpected damage. Social Media as part of Web 2.0 has opened a social dimension to the KM community. The rising number of mobile internet users shows the thoroughness and popularity of the people. But what follows in the dark side is the misuse of Social Media and became a cybercriminal. Last year, Thai government promoted *"Thailand 4.0"*, a new economic model to push the country to become *"First World Nation"*. The main issue is the innovation of 5 groups comprising Smart City, Low-carbon Society, Medical Hub, Food Innopolis, and Water Management & Technology. In this regard, KM which based on information technology will play a significant role in creating these innovations.

Keywords : Knowledge Management, Knowledge Sharing, SECI Model, Big Data, Thailand 4.0

"Knowledge is power, which is why people who had it in the past often tried to make a secret of it. In post-capitalism, power comes from transmitting information to make it productive, not from hiding it."

Peter Drucker

ความเป็นมา

นับถึงวันนี้เป็นเวลามากกว่ายี่สิบปีที่การจัดการความรู้ (Knowledge Management: KM) ได้เข้ามามีบทบาทอย่างต่อเนื่องในการพัฒนาองค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชน การจัดการความรู้สอดรับกับวิถีชีวิตของมนุษย์ในสังคมอุดมปัญญาซึ่งผูกพันอยู่กับการใช้ข้อมูลข่าวสารและความรู้ในชีวิตประจำวัน ความรู้ทำให้มนุษย์มีทางเลือกมากขึ้น สำหรับองค์กรแล้วข้อมูลข่าวสารและความรู้เป็นทรัพยากรที่มีค่ายิ่ง โดยทำหน้าที่สนับสนุนการบริหารจัดการ กระบวนการตัดสินใจ การกำหนดทิศทาง และการสร้างสรรค์นวัตกรรมขององค์กร การจัดการความรู้มีให้เห็นมากมายทั้งในรูปของสื่อสิ่งพิมพ์ ข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในเว็บไซต์ ความคิดดีๆ ที่แบ่งปันกันในกลุ่มพนักงาน ในคู่มือ กฎ ระเบียบ คำสั่ง ประกาศ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขขององค์กร คำว่า *"Knowledge is power"* นั้นยังทรงพลังอยู่เสมอ และจะชัดเจนมากยิ่งขึ้น บทความนี้ผู้เขียนประสงค์จะนำเสนอการสำรวจทิศทางของการเปลี่ยนผ่าน (Transition) ของการจัดการความรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง *"การแบ่งปันความรู้"* ตามความก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่เปลี่ยนไปตามกาลเวลา และสำรวจวัฒนธรรม

การจัดการความรู้ในเครือข่ายทางสังคม (Social Network) ซึ่งนับวันจะเข้ามาผูกพันกับวิถีชีวิตของเราอย่างเหนียวแน่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากนวัตกรรมการติดต่อสื่อสารที่เกิดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2550 (ค.ศ. 2007) เป็นต้นมา เมื่อมีการนำเสนอโทรศัพท์เคลื่อนที่ในยุคที่สาม รวมทั้งโปรแกรมประยุกต์ต่างๆ ที่ใช้กับโทรศัพท์เคลื่อนที่ เช่น เฟซบุ๊ก และทวิตเตอร์

การจัดการความรู้เป็นเรื่องธรรมชาติ

ในกรุงลอนดอน อาชีพการขับแท็กซี่เป็นอาชีพที่มีเกียรติ รายได้ดี จนถือได้ว่าเป็นอาชีพยอดนิยมอาชีพหนึ่งของคนอังกฤษ ถึงกับมีคำกล่าวว่า *“เป็นแท็กซี่ที่ดีที่สุดในโลก”* ในแต่ละปีจะมีผู้เข้ารับการทดสอบเพื่อขอรับใบอนุญาตประมาณเจ็ดพันคน แต่จะมีผู้ผ่านการทดสอบเพียงร้อยละสามสิบ ว่ากันว่าโดยเฉลี่ยแล้วต้องใช้เวลาถึงสี่ปีจึงจะสอบผ่าน นอกเหนือจากเรื่องของการแต่งกาย บุคลิกภาพ และมารยาทแล้ว ส่วนที่ยากที่สุดเห็นจะเป็นเรื่องของการจดจำเส้นทาง ผู้เข้ารับการทดสอบต้องมี *“ความรู้”* เป็นอย่างดีเกี่ยวกับเส้นทางในกรุงลอนดอน ซึ่งมีระยะทางรวมๆ กันประมาณ 25,000 กิโลเมตร รวมทั้งซอกเล็กซอยน้อย สถานที่สำคัญ ที่ทำการรัฐบาล ธนาคาร สถานศึกษา สถานที่ท่องเที่ยว ฯลฯ ถึงกับมีธุรกิจโรงเรียนที่รับฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับผู้ที่ประสงค์จะเป็นโชเฟอร์ ส่วนหนึ่งของความสำเร็จคือสมุดคู่มือที่เรียกว่า Blue Book ซึ่งจะบรรจุคำแนะนำต่างๆ รวมทั้งเส้นทางในกรุงลอนดอนอย่างละเอียด เปรียบได้กับ GPS ส่วนตัว นอกจากนี้เพื่อให้เกิดความมั่นใจและเป็นการสร้างความรู้ให้กับตัวเองโดยตรง มีคำแนะนำว่าควรขับมอเตอร์ไซค์ (Scooter) ไปตามเส้นทางถนนสายหลัก ถนนสายรอง ซอกซอยให้ทั่วกรุงลอนดอนหลายๆ ครั้ง จนสามารถจดจำสิ่งต่างๆ ได้อย่างมั่นใจ นี่เป็นกระบวนการหนึ่งของ *“การจัดการความรู้”* เป็นการผสมผสานระหว่าง *“ความรู้ที่มีในตน”* (Tacit Knowledge) และ *“ความรู้ที่ชัดแจ้ง”* (Explicit Knowledge) หรือความรู้ที่อยู่ในตำรา ที่ค่อนข้างเป็นรูปธรรมอย่างมาก และสามารถนำไปปรับใช้ในชีวิตจริงเพื่อประกอบอาชีพได้

ภาพที่ 1 ตัวอย่าง Blue Book ของ West London Knowledge School



West London Knowledge School

List 01 - Run 01 – Run Total 1

Manor House Station to Gibson Square N1

1/ Majestic Hotel	392 Seven Sisters Rd N4
2/ Castle Climbing Centre*	Green Lanes N4
3/ John Scott Health Centre	230 Green Lanes N4
4/ St Johns Deaf Community Centre	285 Green Lanes N4

L on L	Green Lanes
R+R	Highbury New Park
L	Highbury Grove
R	St Paul's Road
C	Highbury Corner
L/By	Upper Street
R	Islington Park Street
L	College Cross
R	Barnsbury Street
L	Milner Square
F	Milner Place
	Gibson Square facing

5/ Islington Town Hall	Upper Street N1
6/ Kings Head Theatre	115 Upper Street N1
7/ Islington Fire Station	278 Upper Street N1
8/ Islington Green	Upper Street N1

ผู้เขียนมีความเห็นเป็นส่วนตัวว่า ก่อนที่ *"การจัดการความรู้"* จะได้รับการนำเสนออย่างเป็นวิชาการ โดยมีแนวคิดและทฤษฎีมารองรับจนสามารถนำมาจัดทำเป็นตำรับตำราได้นั้น กระบวนการค้นหา การจัดเก็บ และการแบ่งปันความรู้ได้เกิดขึ้นและมีที่มาจากหลายปรากฏการณ์ สิ่งประดิษฐ์ที่เป็นนวัตกรรมสำคัญของโลก จนสามารถปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตของมนุษยชาติให้มีความสะดวกสบาย ไม่ว่าจะเป็นแท่นพิมพ์ของ Johannes Gutenberg โทรศัพท์ของ Alexander Graham Bell ยาเพนิซิลลินของ Alexander Fleming หรือเครื่องบินของ Orville และ Wilbur Wright ล้วนแล้วแต่เป็นผลิตผลของการจัดการความรู้ทั้งสิ้น

ในฐานะที่ผู้เขียนเคยทำงานด้านความมั่นคง ประเด็นที่สนใจมาโดยตลอดคือวิธีการที่องค์กรก่อการร้ายใช้เพื่อค้นหาความรู้และจัดเก็บความรู้ จากเอกสารของ RAND Corporation ที่รับทำงานวิจัยให้กับหน่วยงานความมั่นคงของสหรัฐฯ ในที่นี้คือเอกสารหัวข้อ Aptitude for Destruction: Organizational Learning in Terrorist Groups and Its Implications for Combating Terrorism (Jackson, 2005) และบทความชื่อ How Terrorist Groups *'Learn'* (Mumford, 2015) ซึ่งเป็นเอกสารประกอบการสัมมนาของ British Academy มีคำตอบที่น่าพอใจให้กับผู้เขียน ในเอกสารเหล่านี้ระบุว่า ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มก่อการร้ายหรือผู้ก่อการร้ายประเภทปฏิบัติการเดี่ยว (Lone wolf) ก็ตาม จะมีการเรียนรู้โดยอาศัยประสบการณ์จากการปฏิบัติการครั้งก่อนๆ และวัตถุประสงค์ของการเรียนรู้ก็เพื่อยกระดับขีดความสามารถและทักษะของกลุ่มให้สูงขึ้น หากกลุ่มก่อการร้ายมีความสามารถในการจัดการความรู้และเรียนรู้ได้เป็นอย่างดีแล้ว จะทำให้การปฏิบัติการในระดับต่างๆ เป็นไปอย่างมีระบบ มีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จ เติมเต็มเป้าประสงค์ของกลุ่ม และสามารถกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ที่ได้เปรียบต่อฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ

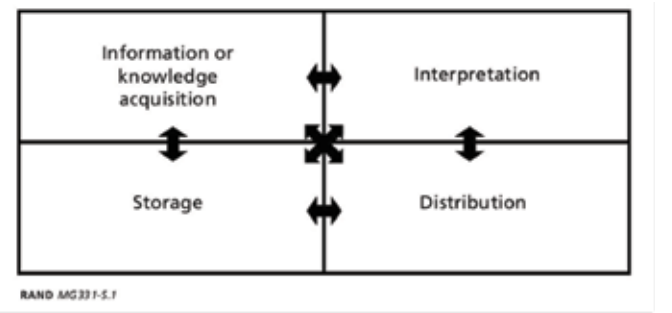
กรณีศึกษาของขบวนการ PIRA (Provisional Irish Republican Army) ซึ่งเคลื่อนไหวอยู่ในไอร์แลนด์เหนือมาตั้งแต่ ค.ศ. 1969 ประเด็นหลักของกลุ่มคือ ใช้วิธีการที่รุนแรงต่อกองกำลังของรัฐบาลอังกฤษ เพื่อให้อังกฤษยอมถอนตัวออกจากเขตการปกครองไอร์แลนด์เหนือ ในช่วงแรก PIRA ใช้วิธีการแบบผู้ก่อการร้ายทั่วไป คือการก่อกวนและการลอบสังหารด้วยอาวุธปืนเล็ก การวางระเบิดต่อเป้าหมายกองกำลังทหารอังกฤษ ต่อมากองกำลังอังกฤษทั้งทหารและตำรวจได้ปรับปรุงระบบการป้องกันที่ตั้งให้มีความมั่นคงแข็งแรงมากยิ่งขึ้น การเข้าโจมตีโดยตรงไม่ได้ผลอีกต่อไป เพื่อแก้ปัญหานี้ PIRA ตกลงใจจัดหาอาวุธชนิดใหม่ *"เครื่องยิงลูกระเบิด"* ที่สามารถยิงข้ามแนวป้องกันที่แข็งแรงได้ แม้ว่าอาวุธชนิดนี้ตามปกติจะสามารถจัดหาได้จากตลาดค้าอาวุธก็ตาม แต่เพื่อรักษาความลับ ทางเลือกคือการสร้างขึ้นมาเอง เริ่มต้นด้วยการค้นหาความรู้จากตำราอาวุธทางทหาร และลงมือสร้าง ณ สถานที่ลับจนสำเร็จ อย่างไรก็ตาม อาวุธนี้ในรุ่นแรกๆ ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เช่น ยิงไปแล้วกระสุนไม่ตก ณ ที่หมาย บางครั้งกลับไปตกในบริเวณที่พักอาศัยของประชาชนหรือโรงเรียน หรือตก ณ ที่หมายแต่กระสุนกลับไม่ระเบิด ที่ร้ายคือเกิดการระเบิดในที่ตั้งยิง ทำให้สมาชิกของ PIRA ต้องบาดเจ็บล้มตายโดยไม่จำเป็น

แต่ด้วยความพยายามที่จะแก้ไขปรับปรุงผลผลิต โดยอาศัยบทเรียนจากความผิดพลาดที่ได้ช่วยกันจดจำและบันทึกไว้ รวมทั้งจากประสบการณ์ของบรรดานักรบ ทำให้การปรับปรุงประสบความสำเร็จ เหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อฝ่ายรัฐบาลอังกฤษอย่างมากคือ กรณีการใช้เครื่องยิงลูกระเบิดยิงโจมตีทำเนียบนายกรัฐมนตรี

อังกฤษ ณ บ้านเลขที่ 10 ถนนดาวนิง ในวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 1991 เพื่อหวังสังหารคณะรัฐมนตรีที่กำลังประชุมกันอยู่ และอีกสามปีต่อมาเป็นการโจมตีท่าอากาศยาน Heathrow ณ กรุงลอนดอน เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 1994 การปฏิบัติการเหล่านี้แม้จะไม่ประสบผลสำเร็จร้อยเปอร์เซ็นต์ แต่ผลที่เกิดขึ้นก็เพียงพอที่จะทำให้ฝ่ายรัฐบาลอังกฤษได้ตระหนักถึงขีดความสามารถของ PIRA ที่ไม่อาจมองข้ามได้อีกต่อไป ผู้เขียนเชื่อว่ากลุ่ม PIRA น่าจะมิได้ศึกษาเรื่องการจัดการความรู้โดยตรง หากแต่ดำเนินการไปด้วยแรงผลักดันที่จะแข่งขันกับอำนาจรัฐ และเพื่อความอยู่รอดของกลุ่ม

แนวทางการจัดการความรู้ของกลุ่ม PIRA จากการวิจัยของ RAND เริ่มด้วยการค้นหาข่าวสารและความรู้ที่เกี่ยวข้อง เมื่อรวบรวมได้ตามความต้องการแล้วจะนำมาแปลความหมาย จัดหมวดหมู่ความรู้ และแจกจ่ายไปตามส่วนงานต่างๆ เพื่อนำไปใช้ตามภารกิจของตน สุดท้ายคือการเก็บรวบรวมเป็นฐานข้อมูลสำหรับการปฏิบัติการในอนาคต

ภาพที่ 2 วงจรการจัดการความรู้ของกลุ่มก่อการร้าย PIRA



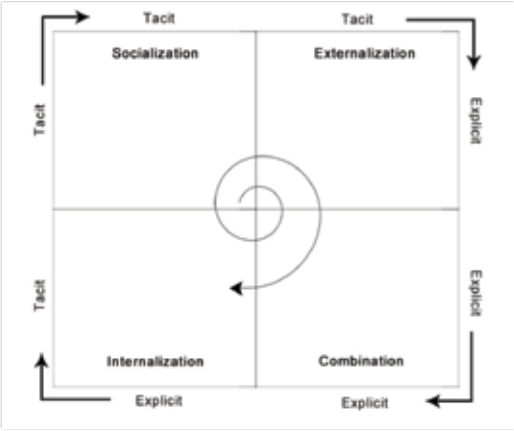
ที่มา: Jackson (2005)

การจัดการความรู้ในทางวิชาการ

การใช้วงจรของการจัดการความรู้อย่างเป็นงานเป็นการนั้น ในประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีนิสัยของการสะสมองค์ความรู้อยู่ในสายเลือด มีกระบวนการจัดเก็บความรู้อย่างประณีตมานับร้อยปี เรื่องเล็กๆ เช่น การจัดกลุ่มสายพันธุ์ผีเสื้อ การพับกระดาษ การจัดดอกไม้ หรือเรื่องใหญ่ๆ เกี่ยวกับอุตสาหกรรมการผลิต จะได้รับการจัดเก็บในรูปแบบของ Japanese Version ทั้งสิ้น บริษัทญี่ปุ่นได้นำแนวคิดการจัดการความรู้ที่นำเสนอโดย Nonaka and Takeuchi (1995) มาประยุกต์ใช้อย่างเข้มข้นจนประสบความสำเร็จโดยถ้วนหน้า ทำให้บริษัทอย่างโซนี่ พานาโซนิค โตโยต้า แคนนอน สามารถสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ให้กับโลกได้ตลอดเวลา จนแซงหน้าสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศชั้นนำในด้านการสร้างนวัตกรรม หรือในกรณีของเกาหลี เช่น ซัมซุง ที่มียอดขายโทรศัพท์เคลื่อนที่ครองอันดับหนึ่งอยู่ในขณะนี้ ก็ใช้วงจรของการจัดการความรู้อย่างเข้มข้นเช่นกัน เมื่อปีที่แล้ว

(ค.ศ. 2016) แม้ซัมซุงจะประสบปัญหาอย่างหนักกับแบตเตอรี่ของ Samsung Galaxy Note 7 บริษัทก็นำข้อผิดพลาดมาเป็นความรู้ เป็นบทเรียนนำไปสู่การแก้ไขอย่างทันท่วงทีในรูปของการ Refurbished Device ทั้งญี่ปุ่นและเกาหลีมีวัฒนธรรมทางสังคมที่คล้ายคลึงกันคือ การส่งเสริมการแบ่งปันความรู้ มีการแลกเปลี่ยนความรู้อย่างไม่เป็นทางการ ไม่จำกัดสถานที่และเวลา เช่น การพบกันในห้องกาแฟ หน้าตู้น้ำเย็น หรือในร้านอาหารก็สามารถพูดคุยเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้กันได้ ซึ่งวัฒนธรรมเช่นนี้ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่เกื้อหนุนให้การจัดการความรู้ในระบบประสบความสำเร็จ

ภาพที่ 3 SECI Model of Knowledge Dimensions



ที่มา: SECI model of knowledge dimensions [online]: เข้าถึงจาก https://en.wikipedia.org/wiki/SECI_model_of_knowledge_dimensions

ตาม Model SECI ของ Nonaka และ Takeuchi จะเป็นการแสดงความสัมพันธ์ของการหลอมรวมความรู้ในองค์กรระหว่างความรู้ที่มีในตน (Tacit Knowledge) และความรู้ที่ชัดแจ้ง (Explicit Knowledge) โดยมีกิจกรรมต่างๆ เป็นกลไกในการขับเคลื่อน เช่น การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ (Socialization) การสกัดความรู้ออกจากตัวตน (Externalization) การควบรวมความรู้ (Combination) และการผนึกฝังความรู้ (Internalization)

การจัดการความรู้กับการพัฒนาระบบราชการ

เอกสาร World Public Sector Report (United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2005) ที่ใช้ชื่อว่า *"Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance"* ขององค์การสหประชาชาติระบุว่า บทบาทของการบริหารภาครัฐกำลังอยู่ในระหว่างการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้เป็นผลมาจากปัจจัยหลายประการ เช่น งานและกิจกรรมในรูปแบบใหม่ของรัฐบาล พัฒนาการของวิชาการบริหาร การพัฒนาอย่างก้าวกระโดดของเทคโนโลยีสารสนเทศ ปัจจัยเหล่านี้ได้ผลักดันให้องค์กรภาครัฐ

ต้องปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารจัดการและกระบวนการตัดสินใจอย่างพลิกฝ่ามือ เป็นประเด็นท้าทายที่ทำให้นักวางแผนกลยุทธ์ขององค์กรภาครัฐให้ความสนใจและมองไปถึงวิธีการที่จะสร้างความสามารถขององค์กรให้รับมือกับสภาวการณ์ดังกล่าวได้ และเมื่อผนวกกับการเคลื่อนตัวของระบอบประชาธิปไตยภาคประชาชนที่แพร่ขยายออกไป ยิ่งเป็นโจทย์ที่ทำให้องค์กรภาครัฐต้องนำมาขบคิดเพื่อกำหนดรูปแบบและวิธีการทำงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสอดคล้อง คำตอบที่นักพัฒนาองค์กรภาครัฐค้นพบคือ การพัฒนาองค์กรภาครัฐให้เข้าสู่สังคมอุดมปัญญา โดยมีจุดเน้นอยู่ที่การบริหารทรัพยากรมนุษย์ซึ่งเป็นเส้นเลือดใหญ่ที่หล่อเลี้ยงองค์กรภาครัฐมาโดยตลอด ควบคู่ไปกับการพัฒนาความเป็นผู้นำที่เข้มแข็งขององค์กรภาครัฐด้วยการจัดการความรู้ การสร้างขีดความสามารถใหม่ขององค์กรภาครัฐในทิศทางนี้จะสามารถรับมือกับประเด็นท้าทายต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับประเทศไทย หลังจากประสบวิกฤตเศรษฐกิจใน พ.ศ. 2540 รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศได้พยายามสรรหาวิธีการและยุทธศาสตร์ใหม่ๆ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับประเทศในทุกมิติ และเป็นที่มาของการปฏิรูประบบราชการ โดยได้กำหนดวิสัยทัศน์ใหม่ของการพัฒนาระบบราชการไทยภายใต้สภาพแวดล้อมที่ประเทศเผชิญอยู่ ด้วยการแก้ไขปัญหาพื้นฐานและจุดอ่อนของระบบราชการที่สั่งสมกันมาเป็นเวลานาน โดยมีเป้าหมายอยู่ที่ *“การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน”* และด้วยวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีดังปรากฏในมาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

จนกระทั่ง พ.ศ. 2546 รัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งเป็นส่วนขยายของแนวทางการปฏิรูประบบราชการในเวลานั้น ในมาตรา 11 ของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้กำหนดให้ *“ส่วนราชการมีหน้าที่พัฒนาความรู้ในส่วนราชการ เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ โดยต้องรับรู้ข้อมูลข่าวสารและสามารถประมวลผลความรู้ในด้านต่างๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเหมาะสมต่อสถานการณ์ รวมทั้งต้องส่งเสริมและพัฒนาความรู้ความสามารถ...ของข้าราชการ ฯลฯ”* ความหมายก็คือ การกำหนดความรับผิดชอบขององค์กรภาครัฐ และกำหนดทิศทางของการพัฒนาเพื่อเป็น *“องค์กรแห่งการเรียนรู้”*

หลังจาก พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา องค์กรภาครัฐจึงได้กำหนดนโยบายเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรโดยปรับให้มีทิศทางไปสู่ *“องค์กรแห่งการเรียนรู้”* อาศัย Model SECI เป็นกรอบในการดำเนินการ และเป็นที่น่ายินดีว่า การจัดการความรู้ในองค์กรตามวิธีการนี้ได้รับการยอมรับอย่างต่อเนื่อง และมีการพัฒนาต่อยอดโดยอาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยเสริมตามความเหมาะสม

บทบาทของเครือข่ายอินเทอร์เน็ตกับการจัดการความรู้

ตั้งแต่ศาสตราจารย์โนนากะเสนอแนวคิดวงจรการจัดการความรู้ (SECI Model) เมื่อ ค.ศ. 1995 เป็นต้นมา องค์กร บริษัท สถาบันการศึกษาต่างๆ ได้นำตัวแบบการจัดการความรู้ (KM Model) มาใช้

อย่างตรงไปตรงมา บุคลากรในองค์กรสามารถเข้าถึงความรู้ได้โดยง่ายและเพลิดเพลิน ในบางหน่วยงานมีการตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจประเมินการจัดการความรู้ในองค์กรโดยยึด KM Model เป็นตัวตั้ง เวลาผ่านไปการจัดการความรู้ยังอยู่ในรูปแบบเดิม ทั้งที่การจัดการความรู้นั้นเป็นพลวัต การผูกมัดตัวเองอย่างเข้มงวดกับพื้นฐานเดิมของการจัดการความรู้อาจจะไม่เพียงพออีกต่อไป

ในห้วงปี 2004 มีการนำเสนอ Web 2.0 ออกสู่สังคมออนไลน์ เป็นการเพิ่มทางเลือกให้กับการใช้ Web ในรูปแบบเดิมๆ ทั้งนี้ เพราะ Web 2.0 เปิดโอกาสให้ผู้รับบริการมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์ แบ่งปันข้อมูลข่าวสาร เสนอความคิดเห็น (Comment) และสามารถเข้าไปแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหา (Content) ซึ่งแต่เดิมเป็นสิทธิของผู้บริหาร (Web Administrator) เท่านั้น ตัวอย่างของ Web 2.0 ในเวลานั้น ได้แก่ Weblog Social-Networking, Video Sharing Site (YouTube), Wikipedia, Hi5, Facebook, RSS, Web Feed ฯลฯ เท่ากับว่า Web 2.0 ได้เปิดมิติทางสังคมให้กับชุมชนการจัดการความรู้ ทำให้การค้นหาความรู้ การแบ่งปันความรู้เป็นทั้งงานและเพิ่มความหรรษาให้กับผู้รับบริการ นอกเหนือจากผลตอบแทนทางธุรกิจจำนวนมหาศาลของผู้เป็นเจ้าของ Web เหล่านั้น

กรณีของ IBM บรรษัทด้านสารสนเทศของสหรัฐฯ ที่ใช้ประโยชน์ของ Web 2.0 อย่างเต็มตัว ด้วยจำนวนบุคลากรในสาขาทั่วโลกเกือบสี่แสนคน IBM ทุ่มเทให้กับการจัดการความรู้มาตั้งแต่ ค.ศ. 1994 ทำให้สามารถรักษามาตรฐานของการเป็นบริษัทชั้นนำของโลก รวมทั้งยังเป็นกุญแจสำคัญที่ช่วยให้องค์กรอยู่รอดและขยายตัวได้ การผละจากการจัดการความรู้ในรูปแบบเดิมไปสู่รูปแบบใหม่ ด้วยสโลแกนที่ว่า *“The world’s most forward-looking company”* ถ้ายังจำกันได้ ในช่วงปี 1980 IBM เป็นบริษัทด้าน IT ชั้นนำที่บุกเบิกการใช้คอมพิวเตอร์ส่วนบุคคล (Personal Computer) และมีทีมงานเฉพาะกิจที่ร่วมมือกันพัฒนาระบบปฏิบัติการที่เรียกว่า IBM PC DOS (Disk Operating System) เพื่อใช้กับคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคลและใช้กันทั่วไปอย่างแพร่หลาย ก่อนที่ Microsoft จะพัฒนาระบบ MS DOS และระบบปฏิบัติการ Windows ที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน กล่าวได้ว่า IBM เป็นผู้สร้างประวัติศาสตร์ของการเปลี่ยนแปลงคอมพิวเตอร์จากระบบขนาดใหญ่มาสู่ขนาดเล็ก และใช้ทำงานส่วนบุคคล

ในเวลานั้น IBM สนใจที่จะใช้ Web 2.0 เป็นเครื่องมือของการแบ่งปันความรู้ โดยให้ความสำคัญต่อการกระจายข้อมูลข่าวสารและความรู้ในแบบองค์กรแนวราบ (Flat Organization) ผ่านชุมชนต่างๆ ของ IBM ซึ่งมีที่ตั้งสำนักงานอยู่ทั่วโลก และผ่านบุคลากรในสำนักงานส่วนกลางอย่างเปิดเผย ตัวอย่างเช่น เมื่อเปิดเข้าไปในหน้าจอของ About IBM จะมี Sidebar ที่แสดงถึงสถานภาพของบริษัท จำนวนพนักงาน จำนวนผู้ถือหุ้น รายได้และทรัพย์สิน ณ เวลาปัจจุบัน (Real-time) ทำให้พนักงานมีความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของบริษัทตลอดเวลา Weblog และ Wiki (สารานุกรมอิสระ) ที่ได้รับการพัฒนาขึ้นภายใน IBM ได้ทำหน้าที่อย่างคุ้มค่า ณ สำนักงานใหญ่ IBM พนักงานจำนวน 22,000 คน จะอยู่ใน Facebook ทุกวัน เพื่อเก็บเกี่ยวข้อมูลข่าวสารและแบ่งปันความรู้ ผู้อำนวยการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศของบริษัทกล่าวว่า *“Web 2.0 ได้พาเราออกจากความยุ่งยากในการถ่ายเทระหว่างความรู้ที่มีอยู่ในตัวพนักงาน (Tacit Knowledge) และความรู้ที่ชัดแจ้ง (Explicit Knowledge) ทั้งยังเปิดโอกาสให้เกิดความร่วมมือในการทำงานภายใต้ขอบเขตที่กว้างขวางมากขึ้น”*

การจัดการความรู้กับกรณีวิกฤต

วิกฤตทางการเงินของสหรัฐฯ (Subprime) ใน ค.ศ. 2008 นับได้ว่าเป็นหายนะของระบบการเงินการคลังครั้งสำคัญของสหรัฐฯ และได้ส่งผลกระทบไปทั่วโลก เมื่อบรรษัททางการเงินรายใหญ่คือ Lehman Brothers ประสบปัญหาในการบริหารจนถึงขั้นล้มละลาย วิกฤตนี้ลามไปถึง AIG, Goldman Sachs ฯลฯ โดยปกติจะเป็นที่รับรู้กันทั่วไปว่า การที่สถาบันทางการเงินล้มเป็นเรื่องใหญ่ของประเทศ ร้อนถึงรัฐบาลสหรัฐฯ ต้องเข้ามาแทรกแซงด้วยการเสนอร่างแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ (Bailout Plan) โดยใช้เงินจากภาษีอากรของประชาชนจำนวนเจ็ดแสนล้านดอลลาร์ เพื่ออัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบ แต่ด้วยแรงกดดันทางการเมืองในรัฐสภา ทำให้การแก้ไขต้องใช้เวลานานมาก จนดัชนีตลาดหลักทรัพย์ของสหรัฐฯ ร่วงลงไปมากกว่าเจ็ดเปอร์เซ็นต์ ซึ่งมากกว่าตอนที่เกิดเหตุการณ์ 9/11 เสียอีก แม้รัฐบาลจะสามารถทำให้รัฐสภายอมผ่านแผนนี้ในเวลาต่อมา แต่ดัชนีตลาดหลักทรัพย์ของสหรัฐฯ และยุโรปก็ยังคงพากันดำดิ่งต่อไป

คำถามก็คือ องค์กรระดับโลกเช่นนี้ไม่มีกลไกหรือเครื่องมือที่คอยแจ้งเตือนภัยอันตราย ไม่มีองค์ความรู้ที่จะหันเหหรือลดการเสี่ยงภัยได้เลยหรือ ถ้ายังพอจะจำกันได้ ก่อนหน้านั้นประมาณปลาย ค.ศ. 2001 บริษัทขนาดใหญ่ของสหรัฐฯ เช่น Enron, WorldCom, Kmart ฯลฯ ก็ได้สร้างบทเรียนที่เจ็บปวดให้กับสังคมอเมริกันมาแล้ว แต่เหมือนไม่มีบทเรียน สถาบันทางธุรกิจเหล่านี้ยังคงพากันเดินไปสู่หลุมพรางเดิม ความผิดพลาดครั้งนั้นนอกจากจะเป็นเรื่องของธรรมาภิบาลแล้ว น่าจะมาจากข้อบกพร่องของการจัดการความรู้ในองค์กร ทำให้ไม่เกิดวัฒนธรรมของการแบ่งปันข้อมูลข่าวสาร ทำให้ทิศทางขององค์กรรับรู้กันเฉพาะฝ่ายบริหารระดับสูง ส่วนพนักงานระดับล่างๆ ลงมาไม่มีโอกาสได้รับรู้ข้อเท็จจริง เพราะไม่มีพื้นที่ในการนำเสนอหรือแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร กรณีเช่นนี้ นาย Andrew Grove อดีตผู้บริหาร Intel ได้กล่าวไว้ในหนังสือ Only the Paranoid Survive (Grove, 1996) ว่า *"ผู้บริหารระดับสูงต้องให้ความสำคัญต่อการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของพนักงานระดับล่างให้มาก เพราะโดยธรรมชาติแล้วบุคคลเหล่านี้มักจะมองเห็นและรับรู้ถึงปัญหาได้ก่อนผู้บริหารระดับสูง"* (People in the trenches are usually in touch with impending changes early.)

สื่อสังคมกับการจัดการความรู้

สื่อสังคม (Social Media) ที่มาพร้อมกับ Web 2.0 ได้ทำให้เกิดการรวบรวมและการกระจายข้อมูลข่าวสารความรู้ในปริมาณมหาศาล เป็นปัจจัยที่อยู่เบื้องหลังการสร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์และการบริการใหม่ๆ มารับใช้ประชากรโลกในปัจจุบัน การใช้สื่อสังคมในชีวิตประจำวันของประชาชนเป็นเรื่องปกติไปแล้ว จำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ตเคลื่อนที่สูงขึ้นทุกปี แสดงถึงการให้บริการที่ทั่วถึงและความนิยมของประชาชน ในทางธุรกิจการใช้สื่อสังคมจะเป็นไปเพื่อทำให้ Brand ของสินค้าและบริการปรากฏอยู่ในเว็บหรือ *"ติดตลาด"* ทำให้ผู้รับบริการหรือผู้ใช้เกิดการเปลี่ยนแปลงความเชื่อ เป็นการรักษาและขยายฐานลูกค้า ทั้งนี้บริษัทฯ สามารถประเมินผลความนิยมชมชอบและกำหนดทิศทางการผลิต ทิศทางการตลาดได้อย่างรวดเร็ว อันเป็นความรู้ที่ได้มาจากการวิจารณ์คุณภาพสินค้าและบริการได้โดยตรงในสื่อสังคมนั่นเอง

ตารางที่ 1 การสำรวจบทบาทของสื่อสังคมในการแบ่งปันข้อมูลข่าวสาร

Social media tool	คำอธิบาย
Facebook	Facebook เป็นบริการเครือข่ายทางสังคมภายนอก ช่วยให้ชุมชนสามารถสร้างข้อมูลส่วนตัว (และกลุ่มหัวข้อ) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแบ่งปันข้อมูลและความรู้ให้แก่ผู้ติดตาม (พันธมิตรผู้มีโอกาสเป็นลูกค้า) ในหน้าชุมชนของตนควรมีการแบ่งปันเฉพาะข้อมูลกับสมาชิกเท่านั้น สำหรับบุคคลอื่นที่สนใจคงได้อ่านเพียงโฆษณาและข่าว
LinkedIn	LinkedIn เป็นบริการเครือข่ายสังคมภายนอก สามารถใช้งานได้อย่างมืออาชีพ อาจเป็นเครื่องมือที่สมบูรณ์แบบสำหรับการค้นหาข้อมูลอย่างผู้เชี่ยวชาญ
Meetup	Meetup เป็นชุมชนการปฏิบัติที่มีประตูทางเข้า (Portal) ออนไลน์ที่อำนวยความสะดวกในการประชุมกลุ่มในหลายพื้นที่ทั่วโลก สมาชิกของกลุ่มจะติดต่อกับคนอื่นๆ โดยทั่วไปโดยมีจุดมุ่งหมายแบบมืออาชีพ
Skype	Skype เป็นบริการส่งข้อความโต้ตอบแบบทันที นอกจากนี้ยังเป็นเครื่องมือการประชุมแบบออนไลน์ ซึ่งสามารถส่งเสริมการสื่อสารและการแบ่งปันความรู้ได้อย่างรวดเร็วระหว่างสมาชิกในชุมชน การเจรจาอาจเกิดขึ้นได้ในหลายประเทศ และเครื่องมือนี้ยังทำหน้าที่ช่วยแก้ปัญหาที่มีประสิทธิภาพมาก
Google Docs	Google Docs เป็น Groupware ภายนอกที่สนับสนุนการสร้างความรู้ สามารถใช้ร่วมกันได้โดยไม่ต้องส่งเอกสารผ่านทางอีเมล แต่จะแบ่งปันกันเฉพาะลิงก์ของเอกสารเท่านั้น สมาชิกชุมชนคนอื่นๆ ที่มีสิทธิ์เข้าถึง Google Docs มีโอกาสที่จะปรับเปลี่ยนเนื้อหาของเอกสารนั้น
Weblog	Weblog เป็น Blog ของมืออาชีพ เป็นเว็บไซต์ที่ให้ข้อมูลที่เผยแพร่บนเว็บ และประกอบด้วยโพสต์ที่มักจะแสดงตามลำดับเวลาย้อนหลัง เว็บบล็อกของชุมชนจะมุ่งเน้นไปที่คู่ค้า พนักงาน หรือทุกคนในองค์กร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแบ่งปันข้อมูลหรือความรู้
YouTube	YouTube เป็นเว็บไซต์แบ่งปันวิดีโอจากภายนอก ช่วยให้ผู้ใช้สามารถใส่ข้อมูลจากคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคลของตนไปยัง Servers ส่วนกลาง เพื่อดูและแสดงวิดีโอสำหรับบุคคลอื่นๆ

ในขณะที่สื่อสังคมได้กลายเป็นวิถีของการสื่อสารกระแสหลักที่ทำให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างบุคคลต่อบุคคล และระหว่างบุคคลต่อองค์กร สนับสนุนให้เกิดความร่วมมือในการขจัดปัญหาและการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ ที่ดีและมีประโยชน์ ในชุมชนเสมือนจริง (Virtual Communities) การปกปิดข้อมูลส่วนตัวเป็นเรื่องปกติ ดังเช่นภาพล้อเลียนที่มีชื่อเสียงของ Peter Steiner (ในนิตยสาร The New Yorker เมื่อ 5 กรกฎาคม 1993) สะท้อนให้เห็นว่า ในมุมของ Social Media บุคคลที่เราติดต่อด้วยอาจจะไม่ได้มีหน้าตาหรือบุคลิกตามที่เราจินตนาการไว้หรือตามข้อมูลที่ปรากฏต่อสาธารณชนก็เป็นได้

ภาพที่ 4 ภาพล้อเลียนในนิตยสาร The New Yorker ฉบับวันที่ 5 กรกฎาคม 1993



ขณะเดียวกัน การขโมยอัตลักษณ์ (Identity) ของบุคคลอื่นเพื่อนำไปลงทะเบียนในสื่อสังคมก็เป็นเรื่องที่ก่อให้เกิดความเสียหายและเป็นความผิดร้ายแรง ส่วนการเผยแพร่ข้อมูลอันเป็นเท็จ ถ้ารู้เท่าทันก็คงไม่มีผลอะไรมากนัก แต่ถ้ารู้ไม่ทันก็อันตราย ในบทนำของหนังสือ Head in the Cloud: Why Knowing Things Still Matters When Facts Are So Easy to Look Up (Poundstone, 2017) ใช้ชื่อหัวข้อว่า *"Facts are Obsolete"* เป็นเหตุการณ์จริงก่อนที่จะมีการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐฯ ครั้งล่าสุด (ค.ศ. 2016) เมื่อชายผู้หนึ่งขับรถจากนอร์ทแคโรไลนาบุกเข้าไปในภัตตาคารแห่งหนึ่งในกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. แล้วใช้อาวุธปืนที่นำติดตัวมายิงข่มขู่พนักงานและลูกค้าของภัตตาคารจนต้องหนีกันจ้าละหวั่น โชคดีที่ไม่มีผู้บาดเจ็บหรือเสียชีวิต หลังจากนั้นก็พยายามค้นหาห้องลับหรืออุโมงค์ลับอะไรสักอย่าง แต่หาไม่พบ เมื่อถูกจับกุมได้ในเวลาต่อมาก็ให้การว่าตนเองได้อ่านข้อมูลจากสื่อสังคมและสืบค้นจากเว็บอีกหลายแห่ง พบว่าภัตตาคารแห่งนี้เบื้องหลังเปิดเป็นแหล่งค้ากามโดยมีเยาวชนเป็นเหยื่อ นอกจากนั้นยังรู้มาว่านาง Hillary Clinton อดีตสตรีหมายเลขหนึ่งของสหรัฐฯ และเป็นผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีของพรรคเดโมแครตอยู่เบื้องหลังธุรกิจนี้ อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้กลายเป็นว่านายคนนี้ถูกหลอก โดยการปล่อยข่าวในสื่อสังคมเพื่อหวังผลทางการเมือง โดยผู้รับจ้างปล่อยข่าวได้รับประโยชน์ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง เรื่องนี้ไม่จบลงง่ายๆ เพราะหลังจากเหตุการณ์นี้ผ่านไปแล้วก็มีผู้ปล่อยข่าวปลอม (Fake News) ออกมาสมทบอย่างสนุกสนาน ในบ้านเราก็มีกรณีตัวอย่างมากมาย เช่น มีผู้โพสต์ในสื่อสังคมว่า *"การดื่มน้ำเย็นหลังอาหารจะทำให้ไขมันเกาะกันเป็นก้อนในเส้นเลือด และเป็นเหตุของโรคมะเร็ง"* แถมบอกว่าเพื่อนที่เป็นหมอส่งมา จนผู้เชี่ยวชาญต้องออกมาแก้ข่าว ซึ่งไม่รู้ว่าจะได้ผลแค่ไหน เพราะคนบางกลุ่ม

เชื่อข้อความนี้ไปแล้ว ทำให้เกิดวลีที่ว่า *"ชัวร์ก่อนแชร์"* เพื่อเตือนใจนักท่องสื่อสังคมทั้งหลายไม่ให้ตกเป็นเหยื่อข่าวปล่อยข่าวปลอมที่เกลื่อนเว็บอยู่เวลานี้ อาจกล่าวอย่างเปรียบเทียบได้ว่า สื่อสังคมได้กลายเป็น Post-fact World (โลกหลังความจริง) ไปเสียแล้ว คำแนะนำที่พอจะให้ได้เวลานี้ก็คือ *"สำหรับผู้ที่ไม่ค่อยรู้เรื่องอะไรมากนัก ขอแนะนำว่าอย่าเพิ่งเชื่ออะไร นี่เป็นข่าวที่น่าสะพรึงกลัวมาก (To those who know little, nothing is incredible. That is the scariest news of all.)"* (Poundstone, 2017)

ผู้บริหารสื่อสังคม เช่น Mark Zuckerberg แห่ง Facebook ให้ความเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารที่เป็นเรื่องเท็จเป็นเรื่องที่ท้าทายความรับผิดชอบของผู้ให้บริการสื่อสังคม และให้คำมั่นว่าจะหาทางสร้างซอฟต์แวร์ขึ้นมากลั่นกรองเรื่องที่ออกมาสู่สังคมให้มีคุณค่ามากที่สุด คงต้องติดตามกันต่อไป

ประเด็นที่ต้องให้ความระมัดระวังอีกเรื่องคือ ความเสี่ยงภัยจากการเข้ามาของมิจฉาชีพ ปรากฏการณ์ Ransomware (WannaCry Virus) ที่เกิดขึ้นในช่วงต้นปี 2017 ก่อให้เกิดความตื่นตระหนกไปทั่วโลก บางองค์กรที่ตกเป็นเหยื่อออกมายอมรับว่าได้จ่ายเงินให้กับผู้ปล่อยไวรัส WannaCry อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมองว่ายังโชคดีที่สื่อสังคมมีส่วนเป็นอย่างมากที่เป็นเวทีในการแสดงความจำนงของผู้เชี่ยวชาญทั่วโลกให้ได้เข้ามาร่วมแก้ปัญหานี้อย่างทันท่วงที ก่อนที่ WannaCry จะก่อให้เกิดความเสียหายกับเศรษฐกิจโลกมากไปกว่านี้

การถดถอยของสื่อสิ่งพิมพ์

ภายหลังจากครองตลาดฟิล์มถ่ายรูปมานานนับร้อยปี Kodak เป็นชื่อที่ยอมรับกันทั่วโลก เนื่องจากมีสินค้าหลากหลายให้เลือกใช้และมีบริการแบบครบวงจร แต่การมาถึงของเทคโนโลยีดิจิทัลทำให้โลกเปลี่ยน สินค้าและบริการเปลี่ยน Kodak ก็หนีไม่พ้นวงจรนี้ หลังจากการก่อตั้งเมื่อ ค.ศ. 1888 และผลิตสินค้ายอดนิยมออกมารับใช้ผู้บริโภคมาร้อยปีเศษ แม้จะพยายามก้าวให้ทันเทคโนโลยีดิจิทัลแล้ว แต่ใน ค.ศ. 2012 Kodak ได้ประกาศหยุดการผลิตอุปกรณ์ถ่ายภาพทั้งในระบบดิจิทัลและฟิล์มถ่ายรูปภายหลังการล้มลุกคลุกคลานด้านการเงินมาหลายสิบปี รวมทั้งต้องขายลิขสิทธิ์เกี่ยวกับสิ่งพิมพ์และการถ่ายรูปให้กับบริษัทเกิดใหม่ที่มีอนาคตดีหลายราย ปรากฏการณ์นี้เป็นการประกาศพลังอำนาจของเทคโนโลยีดิจิทัลอย่างเต็มตัว

วันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ. 2007 บริษัท Amazon เจ้าแห่งธุรกิจสินค้าออนไลน์รายใหญ่ของสหรัฐฯ เปิดตัวสินค้าใหม่ล่าสุดของการอ่านหนังสือภายใต้ชื่อ Kindle โดยออกจำหน่ายในราคา 399 ดอลลาร์ ถือเป็นการกำเนิดอุปกรณ์อ่านหนังสือยุคแรก Amazon ขาย Kindle หมดสต๊อกในเวลาเพียงห้าชั่วโมงครึ่ง และกว่าสินค้าลอตใหม่จะออกสู่ตลาดได้ก็เป็นในเดือนเมษายนปีต่อมา หลังจากนั้นก็มีผู้ผลิตอุปกรณ์ประเภท E-reader ออกสู่ตลาดเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคอย่างหลากหลาย นับถึงวันนี้เป็นเวลาสิบปี อุปกรณ์ E-reader ได้เข้าสู่โลกแห่งการอ่านอย่างเต็มตัว สร้างนิสัยและความเคยชินในการบริโภค ไม่ว่าจะเป็นความสะดวกสบาย ปรับแต่งหน้าจอได้ตามต้องการ นำติดตัวไปได้ทุกสถานที่ อ่านค้างไว้ตรงไหนก็อ่านต่อได้ทันที การสั่งซื้อง่าย แถมมีตัวอย่างให้ทดลองอ่านก่อนตัดสินใจซื้อ ด้วยคุณสมบัติเช่นนี้ส่งผลกระทบต่อบรรดา

สิ่งพิมพ์ในแบบเดิมที่ใช้กระดาษเป็นหลัก ที่ถูกเบียดออกจากตลาดไปทีละน้อย Kindle ขายดีอยู่หลายปี จนกระทั่งมีการพัฒนา iPad และ Tablet ที่ทำงานตอบสนองความต้องการผู้บริโภคได้ครอบคลุมมากกว่า และสร้างวัฒนธรรมใหม่ในการอ่านหนังสือให้กับนักอ่าน สิ่งพิมพ์ที่เคยเป็นอุปกรณ์หลักในการแบ่งปันความรู้ได้เปลี่ยนผ่านหน้าที่นี้ให้กับอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ตามความก้าวหน้าของเทคโนโลยี

ในห้วง 2-3 ปีที่ผ่านมา สำนักพิมพ์ต่างๆ ทั้งในระดับโลกและในประเทศไทย ต่างทยอยปิดตัวหรือปรับรูปแบบเพื่อความอยู่รอดขององค์กร ด้านหนึ่งอาจจะสอดคล้องกับแนวโน้มของการรักษ์โลก แต่ประเด็นหลักคือความสอดคล้องกับทิศทางของโลกที่ดิจิทัลแทรกซึมเข้ามาในทุกวงการ

ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) กับการจัดการความรู้

ผู้เชี่ยวชาญด้าน IT ได้ให้ความหมายของข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) ว่า เป็นข้อมูลทุกอย่างที่มีอยู่ในองค์กรไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด (Structured Data & Unstructured Data) รวมทั้งข้อมูลจากสื่อสังคมด้วย เป็นข้อมูลที่ต้องนำไปวิเคราะห์โดยพิสดารต่อไปเพื่อคาดการณ์แนวโน้มหรือคำตอบอื่นๆ ในอนาคต กล่าวกันว่าองค์กรที่ให้บริการประชาชนมีโอกาสอย่างมากที่จะต้องเผชิญกับ Big Data ซึ่งการใช้โปรแกรมวิเคราะห์แบบเดิมใช้ไม่ได้อีกต่อไป จำเป็นต้องใช้ Solution ที่สร้างขึ้นมาเฉพาะกิจ ดังนั้นการจัดเก็บข้อมูล การดำเนินกรรมวิธี และการนำข้อมูลออกมาใช้ต้องทำควบคู่ไปกับกระบวนการ Business Intelligence (BI) เพื่อการวิเคราะห์ในรายละเอียด

ศึกษาจากกรณีของ Expedia.com ซึ่งเป็นบริษัทที่บุกเบิกธุรกิจการท่องเที่ยวออนไลน์ โดยให้บริการชนิดครบวงจรตั้งแต่การจองตั๋วเครื่องบิน จองที่พัก จองรถเช่า เรือท่องเที่ยว จองกิจกรรมหลากหลายชนิด ณ จุดท่องเที่ยว เว็บไซต์ของ Expedia ให้บริการด้วยภาษาที่ใช้กันใน 26 ประเทศ ในแต่ละปีจะมีผู้เข้าเยี่ยมชมเว็บไซต์มากกว่า 75 ล้านคน นอกจากนี้ยังมี Clip แนะนำสถานที่ท่องเที่ยวที่น่าสนใจนับร้อยแห่งที่ถ่ายทำอย่างประณีต นำเสนอทาง YouTube สถานการณ์เช่นนี้ทำให้เกิดการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารปริมาณมหาศาล ข้อมูลมีความหลากหลาย และต้องตอบสนองผู้รับบริการด้วยความรวดเร็ว เข้าเกณฑ์ของการเป็น Big Data นั่นคือ Volume, Velocity, Variety จำเป็นต้องใช้ Solution ที่เหมาะกับ Big Data จุดเน้นของ Expedia อยู่ที่การวิเคราะห์และประเมินผลการให้บริการและการรักษาฐานลูกค้า วิเคราะห์ความนิยมชมชอบของลูกค้า ในขณะเดียวกันก็วัดประสิทธิภาพทางการตลาดไปในตัว

พูดถึงด้าน Hardware เพื่อให้สามารถรองรับ Big Data ปัจจุบัน Data Warehouse ของ Expedia มีความจุถึง 200 Terabytes ซึ่งเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้เลยสำหรับ 10 ปีที่แล้ว แต่ด้วยการผสมผสานเทคโนโลยีที่ทันสมัย ช่วยให้การจัดเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำไปสู่การแบ่งปันข้อมูลข่าวสาร และการกำหนดทิศทางของบริษัทเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

Thailand 4.0 กับการจัดการความรู้

ในระหว่างที่จัดทำบทความนี้ (2017) องค์การ WIPO (World Intellectual Property Organization) ได้เปิดเผยรายงาน Global Innovation Index 2017 ในรายงานฉบับนี้ได้ให้รายละเอียดของการสำรวจความสามารถในการสร้างนวัตกรรมและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของ 127 ประเทศทั่วโลก โดยมี 81 ดัชนีชี้วัด ประกอบด้วยวิสัยทัศน์การสร้างนวัตกรรม สภาวะแวดล้อมทางการเมือง การจัดการศึกษา ระบบสาธารณูปโภค และความน่าลงทุนทางธุรกิจ ในปีนี้การสำรวจจะให้น้ำหนักในเรื่องนวัตกรรมการผลิตอาหารและการเกษตรกรรม ภายใต้หัวข้อ *"Innovation Feeding the World"* หรือ *"นวัตกรรมเลี้ยงโลก"* ดูจากหัวข้อแล้ว ในฐานะที่ประเทศไทยได้รับการยอมรับว่ามีความเป็นเลิศทางด้านเกษตรกรรมของโลก และรัฐบาลได้ประกาศว่าจะเป็นครัวของโลก ก็นึกว่าเราน่าจะอยู่ในลำดับต้นๆ แต่พอเข้าไปดูในการจัดลำดับกลับพบว่าประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 51 ของโลก ถ้านับเฉพาะอาเซียนเราเป็นรองทั้งสิงคโปร์ มาเลเซีย และเวียดนาม มีคำสำคัญ (Keyword) ที่จั่วหัวรายงานไว้อย่างสะดุดตาคือ *"Innovation as the Key Driver of Sustainable Agriculture and Future Food Security in the Developing World"* เท่ากับว่าหัวใจของความมั่นคงแข็งแรงและความก้าวหน้าด้านอาหารและการเกษตรของประเทศขึ้นอยู่กับนวัตกรรม ทั้งนี้เพราะนวัตกรรมมีบทบาทอย่างมากในการสร้างเสริมความสามารถในการแก้ไขปัญหา การสร้างมูลค่าเพิ่ม และการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับประเทศ ปกตินวัตกรรมจะอยู่ในรูปของการค้นพบกระบวนการใหม่ สิ่งใหม่ วิธีการใหม่ และนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ได้อย่างแท้จริง

จากเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ของรัฐบาลที่กำหนดทิศทางให้ประเทศไทยพ้นจากความเป็น *"ประเทศรายได้ระดับกลาง"* ไปสู่ *"First World Nation"* ด้วยยุทธศาสตร์ Thailand 4.0 องค์กรที่เกี่ยวข้องได้เสนอความเร่งด่วนในการสร้างนวัตกรรมสำคัญไว้ 5 ประเด็น คือ

- เมืองอัจฉริยะ (Smart City)
- ชุมชนลดมลพิษ (Low-carbon Society)
- ศูนย์กลางทางการแพทย์ (Medical Hub)
- ศูนย์นวัตกรรมทางอาหาร (Food Innopolis)
- เทคโนโลยีการจัดการน้ำ (Water Management & Technology)

กระบวนการสร้างสรรค์นวัตกรรมทั้ง 5 ประเด็นเพื่อผลักดันให้ประเทศก้าวไปสู่เป้าหมายของ Thailand 4.0 นอกเหนือจากข้อมูลข่าวสารและประสบการณ์ที่องค์กรได้สะสมไว้แล้วยังต้องพึ่งพาการจัดการความรู้เป็นอย่างยิ่ง การจัดการความรู้เป็นมากกว่าข่าวสารข้อมูลที่อยู่ล้อมรอบตัวเรา กล่าวคือ ต้องเป็นความรู้ เป็นประสบการณ์ที่ได้รับการกลั่นกรอง ประมวลผลจัดกลุ่ม จนตกผลึกเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) ที่พร้อมจะได้รับการนำไปต่อยอดช่วยปลดล็อกปัญหาอุปสรรคที่ขวางหน้าการพัฒนาประเทศ

ตามเป้าหมายของรัฐบาลในการสร้างสรรค์นวัตกรรมเพื่อนำไปสู่เป้าหมายของการเป็น Thailand 4.0 ผู้เขียนคิดว่ากลไกและสภาวะแวดล้อมของการจัดการความรู้อันมีเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นฐานสนับสนุนในปัจจุบันมีความพร้อมและเอื้ออำนวยต่อการไปสู่เป้าหมายของรัฐบาล

ภาพที่ 5 ภาพ New Engine of Growth เพื่อสนับสนุน Thailand 4.0



ที่มา: Thailand 4.0 [online]: เข้าถึงจาก http://thaiembdc.org/thailand-4-0-2/

อีกในแง่มุมหนึ่งกล่าวกันว่า ในยุค Thailand 4.0 นั้น Artificial Intelligence (AI) หรือ *"หุ่นยนต์อัจฉริยะ"* จะมาแทนแรงงานในอุตสาหกรรมแบบ Labor Intensive หรือแม้กระทั่งในกลุ่มที่ทำงานอยู่ในสำนักงาน (Knowledge Worker) ขณะที่จัดทำบทความอยู่นี้มีข่าวว่า ขสมก. ประกาศโครงการนำร่องจะนำเครื่องเก็บค่าโดยสารอัตโนมัติ (E-Ticket) ติดตั้งในรถเมล์โดยสารของ ขสมก. จำนวน 500 คัน ข่าวนี้สร้างความปั่นป่วนให้กับพนักงานเก็บค่าโดยสารของ ขสมก. โดยถ้วนหน้า เพราะเกรงว่าจะตกงาน แม้ผู้บริหารของ ขสมก. จะเตรียมแก้ปัญหาให้กับพนักงานในกลุ่มนี้ไว้ดีพอสมควร เช่น การหาทางออกไว้ด้วยการย้ายให้ไปทำหน้าที่อื่น แต่ความวิตกกังวลคงแพร่ขยายไปยังองค์กรอื่นๆ ที่กำหนดทิศทางไปในทางที่จะนำ AI เข้ามาเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานซึ่งผลกระทบก็จะตกอยู่กับแรงงานเช่นเดิม ปรากฏการณ์นี้คงทยอยเกิดขึ้นให้เราได้เห็นอยู่เรื่อยๆ ถ้าหากแรงงานจากมนุษย์ต้องการอยู่รอดก็ต้องปรับตัว ใช้ความรู้ค้นหางานประเภทที่หุ่นยนต์ทำไม่ได้ หรือทำแล้วไม่ดีเท่าที่มนุษย์ทำ เช่น งานศิลปะ งานที่ใช้จินตนาการ ฯลฯ

บทสรุป

การปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตของผู้คนในทุกภูมิภาคของโลกทุกวันนี้ทวีความรวดเร็วมากขึ้นอย่างสังเกตได้ เป็นผลของการเชื่อมโยงกันของมนุษย์จากความก้าวหน้าอย่างไม่มีที่สิ้นสุดของเทคโนโลยีสารสนเทศ ข้อมูลข่าวสาร และความรู้ที่แพร่กระจายอยู่ในโลก โดยเฉพาะในสื่อสังคมที่มีปริมาณมากมายมหาศาลและสามารถเข้าถึงได้ทุกที่ ทุกเวลา การรู้เท่าทันและความสามารถในการแยกแยะข้อเท็จจริงเป็นเรื่องสำคัญ เมื่อโลกเคลื่อนย้ายจากสังคมเกษตรมาสู่สังคมอุตสาหกรรมและสังคมข้อมูลข่าวสารโลกใช้เวลานานพอสมควร แต่เมื่อโลกเคลื่อนย้ายจากสังคมข้อมูลข่าวสารมาสู่สังคมฐานความรู้หรือสังคมอุดมปัญญาในปัจจุบันใช้เวลาสั้นมาก จนมีผู้กล่าวเปรียบเทียบว่า โลกเรานั้นเหมือนจะแบนลงและไร้พรมแดน ผลลัพธ์จากสภาวะโลกไร้พรมแดนในระยะแรกได้ก่อให้เกิดความวุ่นวายในหลายจุด เพราะสังคมปรับตัวไม่ทัน เกิดการปะทะทางวัฒนธรรม เพราะต่างความคิด ต่างความเข้าใจ โลกที่เราอาศัยดำรงชีวิตอยู่นี้มีโลกสี่ใบซ้อนกันอยู่ คือ *“โลกแห่งความเร็ว โลกแห่งการแข่งขัน โลกแห่งการต่อสู้ และโลกแห่งการเรียนรู้”* ผู้เขียนเชื่ออย่างสนิทใจว่า การอยู่ในโลกแห่งการเรียนรู้จะทำให้เรามองเห็นโลกในมิติอื่นๆ อย่างเป็นกลางด้วยความเข้าใจ อย่างรู้เท่าทัน และสามารถรับมือกับทุกเหตุการณ์ที่ผ่านเข้ามาในชีวิตอย่างมีความสุข...

บรรณานุกรม

Boyes, B. (2016, November 11). The impact of social media on knowledge management. *RealKM Magazine.* Retrieved from https://realkm.com/2016/11/11/the-impact-of-social-media-on-knowledge-management/

Buckman, R. H. (2004). *Building a knowledge-driven organization.* Wisconsin: McGraw-Hill Education.

Channel 4. (2017, April 19). *The people who have to remember 25,000 streets | The knowledge: The world's toughest taxi test* [Video clip]. Retrieved from https://www.youtube.com/watch?v=u7gp8KBP7ak

Cornell University, INSEAD, & World Intellectual Property Organization, (2017). *Global innovation index 2017: Innovation feeding the world*. Retrieved from http://www.wipo.int/publications/en/details.jsp?id=4193

Filgueiras, M. L. (2013). What are the relationships between Knowledge Management Innovation Management Organizational Learning? [Online discussion]. Retrieved from https://www.researchgate.net/post/What_are_the_relationships_between_Knowledge_Management-Innovation_Management-Organizational_Learning

Friedman, T. L. (2006). *The world is flat: The globalized world in the twenty-first century*. London, England: Penguin Books.

Gaál, Z., Szabó, L., Obermayer, N., & Csepregi, A. (2015, November). Exploring the role of social media in knowledge sharing [Online publication]. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/289991763

Grove, A. S. (1996). *Only the paranoid survive*. New York, NY: Double Day.

Jackson, B. A. (2005). *Aptitude for destruction: Organizational learning in terrorist groups and its implications for combating terrorism*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.

Lamont, J. (2012, March 31). Big data has big implications for knowledge management, *KM World, 21*(4). Retrieved from http://www.kmworld.com/Articles/Editorial/Features/Big-data-has-big-implications-for-knowledge-management-81440.aspx

Mumford, A. (2015). *How terrorist groups 'learn': Innovation and adaptation in political violence.* London, England: British Academy.

Nonaka, I., & Takeuchi, H. (1995). *The knowledge-creating company.* Oxford, NY: Oxford University Press.

Poundstone, W. (2017). *Head in the cloud: Why knowing things still matters when facts are so easy to look up*. New York, NY: Little, Brown and Company.

StatCounter GlobalStats. (2016, November 1). *2016 Press Release: Mobile and tablet internet usage exceeds desktop for first time worldwide*. Retrieved from http://gs.statcounter.com/press/mobile-and-tablet-internet-usage-exceeds-desktop-for-first-time-worldwide

Thailand 4.0 [Online article]. (n.d.). Retrieved from http://thaiembdc.org/thailand-4-0-2/

United Nations Department of Economic and Social Affairs. (2005). *Unlocking the human potential for public sector performance* (World Public Sector Report). New York, NY: United Nation.


60
50
40
30
20
10

การวิเคราะห์ความอยู่รอด ของอุตสาหกรรมทีวีดิจิทัล

สุมนมาศ คำทอง*
สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

sumonmas_k@hotmail.com

บทคัดย่อ

การวิเคราะห์ความอยู่รอดของอุตสาหกรรมทีวีดิจิทัล มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบจากการแข่งขันประกอบกิจการทีวีดิจิทัลหลังจากประมูลมาแล้วกว่า 3 ปี วิธีการศึกษาเป็นการประยุกต์ใช้แนวคิด Structure-Conduct-Performance (S-C-P) ได้แก่ โครงสร้างตลาด พฤติกรรมผู้ผลิต และผลการดำเนินงาน เพื่อวิเคราะห์สภาพการแข่งขัน ปัจจัยที่มีผลต่อศักยภาพการแข่งขันและทำกำไร อาทิ จำนวนผู้ชมรายการ มูลค่าการโฆษณา ความนิยมช่องรายการ นโยบายภาครัฐ รวมถึงกลยุทธ์การตลาด โดยใช้ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า อุตสาหกรรมทีวีดิจิทัลประเภทธุรกิจมีอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดจากข้อกฎหมาย ทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่ไม่สามารถเข้าสู่ตลาดได้จนกว่าใบอนุญาตจะครบกำหนด 15 ปี อีกทั้งต้องใช้เงินทุนจำนวนมากเพื่อให้ชนะการประมูลและเพียงพอสำหรับเป็นทุนหมุนเวียนในการดำเนินธุรกิจ โดยเฉพาะช่วงเริ่มต้นกิจการ อย่างไรก็ดี จำนวนผู้ประกอบการที่เพิ่มขึ้นหลังการประมูลส่งผลกระทบต่อสัดส่วนรายได้จากการโฆษณา เกิดการแข่งขันอย่างรุนแรงเพื่อแย่งชิงส่วนแบ่งตลาด เพื่อความอยู่รอดผู้ประกอบการต้องหาจุดเด่นที่แตกต่างชัดเจน เนื่องจากพฤติกรรมการเสพสื่อของผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงไป ต้องสร้างลูกค้าเฉพาะกลุ่ม เน้นเนื้อหารายการที่มีคุณภาพ หลากหลาย ตรงตามความต้องการของผู้ชมเพื่อดึงดูดผู้ชมรายการ นำรายการออกอากาศในช่วงเวลาที่เหมาะสม รวมทั้งสร้างการรับรู้จดจำในช่องรายการให้มากที่สุดเพื่อเพิ่มระดับความนิยม ซึ่งจะส่งผลให้รายได้ของสถานีโทรทัศน์เพิ่มขึ้น

คำสำคัญ : ทีวีดิจิทัล การแข่งขัน เนื้อหารายการ ความอยู่รอดของทีวีดิจิทัล

Abstract

The purpose of this analysis is to study the impacts of digital television bidding competitions upon digital television operators after three years of operation by three conceptual dimensions under the Structure-Conduct-Performance (S-C-P) approach. Secondary data are used to analyze the various factors affecting the competitiveness and profit-making ability of digital television operators; for instance, the size of television viewers advertising value in the television business, television program ratings, government policy and marketing strategy. The findings indicated that the digital terrestrial television business as a national type confronted various barriers to entry; for example, laws and regulations that prohibited new players from entering the digital television business for the next 15 years onwards since the old licenses of all winning bidders are not yet expired. In addition, a large amount of funding is needed to bid at auction as well as sufficient working capital to operate a digital television business, particularly at the early stage. These are all major obstacles. The increasing number of digital television operators after the auction resulted in intense competition among digital television operators for advertising revenue. Hence, the marketplace survivors must differentiate themselves through creating new target markets, directing their activities towards niche markets, creating television programs with more interesting high quality content, matching attractive programming target viewers, selecting appropriate air-time, and creating awareness and recall among viewers. Consequently, these steps will help increase television program ratings and lead to higher revenues for television stations.

Keywords : Digital Television, Competition, Content, Survival of Digital Television

ความสำคัญของปัญหา

โครงสร้างกิจการโทรทัศน์ของไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก มีการแข่งขันอย่างรุนแรงเพื่อช่วงชิงฐานผู้ชม ส่งผลต่อความนิยมในการรับชมรายการ และกระทบอัตราค่าโฆษณาซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะเอื้ออำนวยให้สถานีอยู่รอดและมีผลกำไรจากการประกอบกิจการ การเปลี่ยนผ่านระบบโทรทัศน์จากระบบแอนะล็อกเป็นระบบดิจิทัล ทำให้มีช่องรายการที่ออกอากาศเพิ่มขึ้น จาก 6 ช่องรายการ เป็น 24 ช่องรายการ มีจำนวนผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นหลายเท่าตัว จาก 6 ราย เป็น 19 ราย ทำให้เกิดการแย่งชิงสัดส่วนรายได้จากการโฆษณาซึ่งเป็นน้ำหล่อเลี้ยงหลักของสื่อ ในช่วงปีแรกของการดำเนินกิจการทีวีดิจิทัล (ปี 2557) อัตราค่าโฆษณาทีวีดิจิทัลค่อนข้างต่ำอยู่ที่ 5,000-100,000 บาทต่อนาที (ไทยรัฐทีวี, 2 กันยายน 2557) แม้ว่าในปีที่ 2 และ 3 ของการดำเนินกิจการอัตราค่าโฆษณามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ไม่ได้หมายความว่าทุกช่องรายการจะสามารถเพิ่มอัตราค่าโฆษณาได้ มีเพียงช่องทีวีดิจิทัลที่ประสบความสำเร็จ

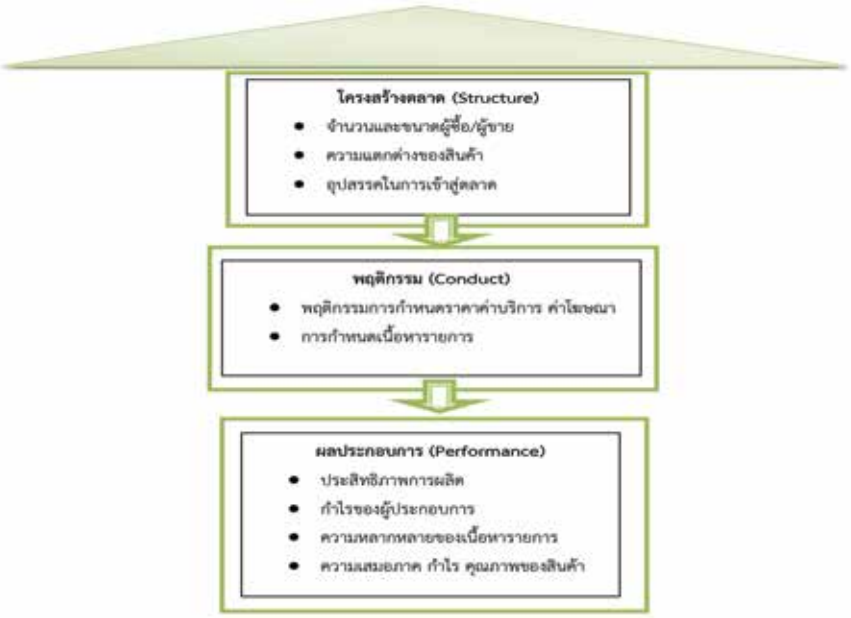
ด้านความนิยมในการรับชมรายการ ได้แก่ ช่องเวิร์คพอยท์ ช่องวัน ช่องโมโน และช่อง 8 ที่มีนโยบายปรับเพิ่มอัตราค่าโฆษณาอีกประมาณร้อยละ 20-50 ในปี 2560 (ไทยรัฐทีวี, 12 พฤษภาคม 2560) นอกจากนี้การเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการทีวีดิจิทัลจำเป็นต้องมีเงินทุนจำนวนมากพอ เนื่องจากต้นทุนของการเข้าสู่การประกอบกิจการด้วยวิธีการประมูลมีมูลค่าสูง จะเห็นได้จากวงเงินจากการประมูลทีวีดิจิทัล 24 ช่อง มีมูลค่ารวมทั้งสิ้นสูงถึง 50,862 ล้านบาท (ที่มา : สำนักงาน กสทช.) และต้องมีเงินทุนเพียงพอสำหรับใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนในการดำเนินธุรกิจให้อยู่รอดโดยเฉพาะช่วงเริ่มต้นของการดำเนินกิจการ ผู้ประกอบการหลายรายที่สายป่านไม่ยาวพอหรือคาดการณ์ผลตอบแทนจากการดำเนินธุรกิจผิดพลาด อาจประสบปัญหาขาดทุนจนต้องยุติการดำเนินกิจการและออกจากตลาดไป

จากสภาพปัญหาของการแข่งขันทางธุรกิจอย่างรุนแรง ทั้งการแย่งชิงจำนวนผู้ชม รายได้จากค่าโฆษณาและความนิยม (Rating) ในการชมช่องรายการ จึงเป็นเหตุให้เกิดแนวคิดที่จะนำเสนอบทความเพื่อศึกษาผลกระทบจากการแข่งขันประกอบกิจการทีวีดิจิทัลหลังจากประมูลมาแล้วกว่า 3 ปี โดยเริ่มจากการวิเคราะห์โครงสร้างตลาด พฤติกรรมของผู้ผลิต และผลการดำเนินงานของผู้ประกอบการทีวีดิจิทัล รวมทั้งศึกษาจำนวนผู้ชม มูลค่าการโฆษณา ความนิยมในช่องรายการ และมาตรการการช่วยเหลือสนับสนุนของภาครัฐซึ่งถือเป็นปัจจัยบวกที่สนับสนุนการดำเนินกิจการทีวีดิจิทัล อย่างไรก็ดี ผู้ประกอบการต้องรู้จักปรับตัว ปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ หาจุดแข็ง และพยายามสร้างเอกลักษณ์ให้กับช่องของตน เพื่อสร้างความได้เปรียบให้สามารถแข่งขันกับคู่แข่งในตลาดให้ได้

กรอบแนวคิดและวิธีการศึกษา

กรอบแนวคิดของการศึกษา ประยุกต์ใช้แนวคิดเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมของสำนักฮาร์วาร์ด ซึ่งมุ่งความสนใจที่ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างของอุตสาหกรรมและผลกำไร โดยมีสมมติฐานที่ว่า อุตสาหกรรมที่มีการกระจุกตัวสูง (Concentration) จะมีผลกำไรสูงกว่าอุตสาหกรรมที่มีการกระจุกตัวต่ำกว่า จากแนวคิดนี้จึงเป็นจุดกำเนิดของแนวการวิเคราะห์อุตสาหกรรมที่เรียกว่าแนวทาง Structure-Conduct-Performance (S-C-P) (ชนินทร์ มีโภคี, 2558, น. 2-7) พื้นฐานของแนวความคิดนี้คือ ผลประกอบการของอุตสาหกรรม (Performance) ถูกกำหนดจากพฤติกรรมของผู้ผลิตในอุตสาหกรรม (Conduct) และพฤติกรรมของผู้ผลิตถูกกำหนดจากโครงสร้างตลาด (Structure) โดยโครงสร้างตลาดถูกกำหนดจากอุปสงค์และอุปทานในตลาด ซึ่งผู้เขียนจะใช้แนวคิดดังกล่าวเป็นกรอบในการศึกษาโครงสร้างตลาดอุตสาหกรรมทีวีดิจิทัล โดยพิจารณาจากจำนวนผู้ผลิต โอกาสความยากง่ายในการเข้า-ออกตลาด และการทดแทนกันของสินค้าซึ่งพิจารณาจากความแตกต่างของผลิตภัณฑ์ อีกทั้งศึกษาพฤติกรรมของผู้ผลิต อันได้แก่ นโยบาย (Policies) และยุทธศาสตร์ (Strategies) เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายที่มุ่งหวัง ทั้งพฤติกรรมที่เกี่ยวกับราคาซึ่งพิจารณาจากต้นทุน (Cost) ในการผลิต และพฤติกรรมที่ไม่เกี่ยวกับราคา ได้แก่ การทำให้เนื้อหารายการแตกต่างจากผู้ผลิตรายอื่น (Product Differentiation) รวมทั้งศึกษาผลประกอบการหรือผลการดำเนินงาน (Performance) ซึ่งหมายถึงผลลัพธ์ที่ได้จากพฤติกรรมของผู้ผลิตและประสิทธิภาพในการผลิต โดยพิจารณาคุณภาพของสินค้า (Product

Quality) และความหลากหลายของสินค้า (Diversity) ได้แก่ ประสิทธิภาพของการผลิตเนื้อหารายการ เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้ศึกษานโยบายและมาตรการของรัฐบาลที่ส่งเสริมสนับสนุน และช่วยเหลือผู้ประกอบการทีวีดิจิทัล ควบคู่กับการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความอยู่รอดและศักยภาพการแข่งขันและการทำกำไรของอุตสาหกรรมทีวีดิจิทัลด้วย



แผนภาพที่ 1 Structure-Conduct-Performance (S-C-P)

ที่มา : ปรับปรุงจาก Carlton and Perloff (2002)

การวิเคราะห์อุตสาหกรรมทีวีดิจิทัล

อุตสาหกรรมโทรทัศน์ของประเทศไทย แต่เดิมที่เป็นอุตสาหกรรมโทรทัศน์ในระบบแอนะล็อกถูกควบคุมโดยรัฐ (State Control) ผ่านกลไกการสัมปทาน และได้มีการเปลี่ยนแปลงอุตสาหกรรมโทรทัศน์ไทยครั้งใหญ่เมื่อมีการเปลี่ยนผ่านระบบโทรทัศน์จากระบบแอนะล็อกไปสู่ระบบดิจิทัล ถือเป็นการปฏิวัติโครงสร้างกิจการโทรทัศน์ จากเดิมและเปิดโอกาสให้มีผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาในอุตสาหกรรม โดยแยกโครงสร้างการประกอบกิจการจากเดิมที่สถานีโทรทัศน์เป็นผู้ดำเนินการเองในทุกกระบวนการ เป็นการเพิ่มการมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการรายย่อยที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในแต่ละกระบวนการ ดังแผนภาพเปรียบเทียบห่วงโซ่ของการให้บริการโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกและระบบดิจิทัล



แผนภาพที่ 2 เปรียบเทียบห่วงโซ่ของการให้บริการโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกและระบบดิจิทัล

ที่มา : สำนักงาน กสทช.

ห่วงโซ่ของการให้บริการโทรทัศน์ระบบดิจิทัลมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ผู้ผลิตรายการทำหน้าที่สร้างสรรค์และผลิตเนื้อหาสาระของรายการส่งให้กับผู้รวบรวมรายการ จากนั้นผู้รวบรวมรายการจะทำหน้าที่รวบรวมรายการจากผู้ผลิตรายการหลายราย และส่งต่อให้ผู้รวบรวมสัญญาณที่จะทำหน้าที่แปลงชุดของข้อมูลข่าวสารเนื้อหาสาระเป็นสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ เพื่อส่งต่อให้กับผู้ให้บริการลูกค้าและผู้ให้บริการโครงข่ายที่ทำหน้าที่ในการเผยแพร่สัญญาณในระบบดิจิทัลไปยังโทรทัศน์ของผู้ชม ห่วงโซ่คุณค่าในลักษณะเช่นนี้ทำให้ (1) ช่องโทรทัศน์มีอำนาจในการผูกขาดน้อยลง เนื่องจากมิได้ผูกขาดเป็นเจ้าของโครงข่ายการส่งสัญญาณ (2) ลดการลงทุนด้านโครงข่ายที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างช่องโทรทัศน์ กล่าวคือ หากไม่ต้องการลงทุนโครงข่ายสามารถเช่าโครงข่ายจากผู้ให้บริการโครงข่ายได้ (3) ผู้ผลิตเนื้อหารายการมีทางเลือกในการขายเนื้อหารายการให้กับช่องโทรทัศน์ได้มากขึ้น และ (4) จำนวนช่องรายการที่เพิ่มขึ้นมีผลต่อการแข่งกันพัฒนาเนื้อหารายการที่มีคุณภาพและตอบสนองความต้องการของผู้รับชมที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย

อย่างไรก็ดี การวิเคราะห์อุตสาหกรรมทีวีดิจิทัลในบทความนี้ จะทำการวิเคราะห์ตามแนวคิด S-C-P ใน 3 ส่วน คือ โครงสร้างตลาด (Structure) พฤติกรรมของผู้ผลิต (Conduct) และผลการดำเนินงาน (Performance) เพื่อนำมาวิเคราะห์สภาพการแข่งขันของอุตสาหกรรมทีวีดิจิทัล ซึ่งจะนำไปสู่หนทางที่จะทำให้อุตสาหกรรมทีวีดิจิทัลอยู่รอดได้

1. โครงสร้างตลาด (Structure) ของอุตสาหกรรมทีวีดิจิทัล

โครงสร้างตลาดของอุตสาหกรรมทีวีดิจิทัลมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัด ในบทความนี้จะวิเคราะห์โครงสร้างตลาดใน 3 ส่วน คือ จำนวนผู้ผลิต อุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด และการทดแทนกันของสินค้า

จำนวนผู้ผลิต ภายหลังจากมีการประมูลคลื่นความถี่เพื่อให้บริการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลประเภทบริการทางธุรกิจระดับชาติ ทำให้มีจำนวนช่องรายการโทรทัศน์เพิ่มสูงขึ้น เดิมบริการโทรทัศน์ผ่านระบบภาคพื้นดินเป็นการให้บริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป โดยใช้คลื่นความถี่ที่ผู้ใช้บริการสามารถรับชมได้เป็นการทั่วไป

โดยไม่มีการเรียกเก็บค่าบริการและไม่กำหนดเงื่อนไขในการได้รับบริการ หรือที่เรียกกันว่า ฟรีทีวี แต่เดิมฟรีทีวีมีการออกอากาศผ่าน 6 ช่อง จากการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ระบบดิจิทัล ส่งผลให้ฟรีทีวีที่มีอยู่เพียง 6 ช่องภายใต้ระบบแอนะล็อก เพิ่มขึ้นเป็น 24 ช่องภายใต้ระบบดิจิทัล ถือเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินกิจการเพิ่มขึ้น นั่นคือ จำนวนผู้ประกอบการที่เข้ามาในอุตสาหกรรมโทรทัศน์มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น จาก 6 ราย เป็น 19 ราย ส่งผลต่อการแบ่งสัดส่วนรายได้จากการโฆษณา นั่นคือ มีผลต่อส่วนแบ่งการตลาด ซึ่งแตกต่างจากเดิมที่โครงสร้างสถานีโทรทัศน์ไทยมีสภาพกึ่งผูกขาดโดยรัฐ

อุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด (Barrier to Entry) หรือความยากง่ายในการเข้า-ออกตลาดของอุตสาหกรรมโทรทัศน์มีอยู่หลายประการ ดังต่อไปนี้

1. การที่คลื่นความถี่เป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด และแต่เดิมถูกควบคุมโดยรัฐ (State Control) ผ่านกลไกการสัมปทาน มีช่องรายการจำกัดเพียง 6 ช่อง ได้แก่ ช่อง 3 ช่อง 5 ช่อง 7 ช่อง 9 ช่อง 11 (NBT) และช่องไทยพีบีเอสเท่านั้น ทำให้การเข้า-ออกตลาดเป็นไปได้ยาก ภาคเอกชนรายใหม่ๆ ไม่สามารถเข้ามาประกอบกิจการโทรทัศน์ได้อย่างเสรี มีเพียงช่อง 3 และช่อง 7 เท่านั้นที่ได้รับสัมปทานจากรัฐในการจัดตั้งสถานีและให้บริการช่องรายการ ภายหลังจากที่มีการประมูลเพื่อให้บริการทีวีดิจิทัลมีผู้ประกอบการภาคเอกชนเข้าสู่ตลาดเพิ่มขึ้น จาก 2 ราย เป็น 19 ราย เป็นการเพิ่มความหลากหลายของผู้ประกอบการที่จะเข้ามาแข่งขันในอุตสาหกรรมนี้

2. อุปสรรคด้านกฎหมาย (Legal Barrier) การเข้าสู่ตลาดเพื่อให้บริการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล ประเภทบริการทางธุรกิจระดับชาติ ถูกบังคับโดยพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ให้ต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์จากสำนักงาน กสทช. จึงทำให้มีผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการทีวีดิจิทัลที่ถูกต้องตามกฎหมายในตลาดมีเพียง 24 ราย ประกอบกับใบอนุญาตมีอายุ 15 ปีนับจากวันได้รับอนุญาต ผู้ประกอบการรายใหม่ไม่สามารถเข้าสู่ตลาดได้อีกจนกว่าจะครบกำหนดอายุใบอนุญาตที่ได้ประมูลไป นั่นคือต้องรอจนกว่าใบอนุญาตครบกำหนดจึงจะจัดให้มีการประมูลได้อีกครั้ง แสดงให้เห็นว่า การเกิดผู้ประกอบการรายใหม่ในตลาด (New Entrants) เพื่อเข้ามาช่วงชิงส่วนแบ่งตลาดเป็นไปได้ยาก ซึ่งถือเป็นปัจจัยบวกเสริมความอยู่รอดของผู้ประกอบการ เนื่องจากเม็ดเงินรายได้จากการโฆษณาในตลาดมีจำนวนจำกัดเท่าเดิม หากผู้ประกอบการรายใหม่สามารถเข้าสู่ตลาดได้โดยง่ายและไม่มีการจำกัดจำนวน ด้วยจำนวนผู้ประกอบการที่มากขึ้นทำให้เกิดการแข่งขันสูงขึ้น ส่งผลให้รายได้จากการโฆษณาต่อช่องรายการมีสัดส่วนลดลง

3. เงินทุน ถือเป็นอุปสรรคลำดับต้นๆ ในการเข้าสู่ตลาดเพื่อให้บริการโทรทัศน์ เนื่องจากผู้ประกอบการที่ต้องการเข้าสู่ตลาดจะต้องใช้เงินจำนวนมากเพื่อประมูลให้ได้รับใบอนุญาต วงเงินจากการประมูลทีวีดิจิทัล 24 ช่อง มีมูลค่ารวมทั้งสิ้น 50,862 ล้านบาท โดยเฉพาะหมวดหมู่ทั่วไปแบบความคมชัดสูง บริษัท บีอีซี-มัลติมีเดีย จำกัด (ช่อง 3HD) เสนอราคาสูงสุดถึง 3,530 ล้านบาท

รองลงมาคือ บริษัท บางกอก มีเดีย แอนด์ บรอดคาสติ้ง จำกัด (ช่องพีพีทีวี) เสนอราคา 3,460 ล้านบาท และอันดับ 3 คือ บริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด เสนอราคา 3,370 ล้านบาท ซึ่งถือเป็นเงินทุนจำนวนที่สูงมาก นอกจากนี้หลังจากได้รับใบอนุญาตแล้วยังต้องมีเงินทุนจำนวนมากพอที่จะใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนในการดำเนินธุรกิจให้อยู่รอดได้ โดยเฉพาะช่วงเริ่มต้นของการดำเนินกิจการ ทั้งในส่วนของต้นทุนค่าอุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิตรายการ ค่าใช้จ่ายในการนำเนื้อหารายการมาออกอากาศอีกด้วย

4. ความนิยมในการรับชมโทรทัศน์ (TV Rating) เนื่องจากผู้ประกอบการสถานีเดิมได้รับความนิยมอยู่ในระดับสูง โดยเฉพาะช่อง 7 และช่อง 3 ความนิยมในการรับชมโทรทัศน์อยู่ที่ 1.88 และ 1.34 ซึ่งครองอันดับความนิยมอันดับที่ 1 และอันดับที่ 2 ของช่องรายการโทรทัศน์ภาคพื้นดินตามลำดับ แม้ว่าช่องรายการดิจิทัลใหม่อย่างเวิร์คพอยท์ทีวีจะได้รับความนิยมตามมาเป็นอันดับ 3 ค่าความนิยม 1.10 ซึ่งใกล้เคียงกับช่องรายการเดิมอย่างช่อง 3 (ที่มา : Neilson) แต่การจะเข้ามาช่วงชิงความนิยมจากรายเดิมต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรและทำได้ยาก จึงถือเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่

การทดแทนกันของสินค้า ซึ่งพิจารณาจากความแตกต่างของสินค้า ในที่นี้หมายถึงเนื้อหารายการ แม้ว่าการประมูลทีวีดิจิทัลจะมีการแบ่งประเภทรายการเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ช่องข่าวสารและสาระ ช่องรายการเด็กเยาวชน และครอบครัว รวมทั้งช่องรายการทั่วไปหรือวาไรตี้ (มีทั้งความคมชัดสูงและความคมชัดปกติ) เพื่อให้เกิดความหลากหลายในด้านเนื้อหารายการ ปัจจุบันเนื่องจากความแตกต่างในการรับชมทีวีดิจิทัล ทีวีดาวเทียม เคเบิ้ลทีวี กับโมบายทีวี หรือการรับชมรายการโทรทัศน์ผ่านทางอินเทอร์เน็ตลดลงในทัศนะของผู้บริโภค จึงมีแนวโน้มที่ผู้บริโภครุ่นใหม่จะรับชมรายการผ่านแพลตฟอร์มที่พกพาหรือเคลื่อนที่มากขึ้น นอกจากนี้เนื้อหารายการที่ผลิตขึ้นสามารถนำไปออกอากาศได้หลายช่องทาง รวมทั้งช่องทางอินเทอร์เน็ต เนื่องจาก Digital Convergence จึงอาจเลือกผลิตรายการเพื่อเผยแพร่ผ่านช่องทางอินเทอร์เน็ตโดยเฉพาะมากขึ้น เพื่อหลีกเลี่ยงการกำกับดูแลด้านเนื้อหาของ กสทช.

อย่างไรก็ดี การประมูลทีวีดิจิทัลถือเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาประกอบกิจการโทรทัศน์มากขึ้น ส่งผลให้การแข่งขันในกิจการโทรทัศน์มีความเข้มข้นมากขึ้นจากการเข้ามาของผู้ประกอบการรายใหม่ที่หลากหลาย การผูกขาดเริ่มหายไป เพราะจากเดิมฟรีทีวีระบบแอนะล็อกมีเพียง 6 ช่อง ทำให้พื้นที่และเวลาการออกอากาศมีจำกัด ในอดีตผู้ผลิตเนื้อหารายการอาจเข้าสู่ตลาดได้ยาก เนื่องจากผู้ให้บริการช่องรายการ (แพลตฟอร์ม) มีอยู่อย่างจำกัดเพียงฟรีทีวีไม่กี่ช่อง แต่ปัจจุบันมีทั้งทีวีดาวเทียม เคเบิ้ลทีวี ทีวีดิจิทัล และการรับชมผ่านอินเทอร์เน็ต ประกอบกับความต้องการรับชมประเภทรายการของผู้บริโภคในปัจจุบันมีความหลากหลายและแตกต่างกันมากขึ้น ทำให้ผู้ประกอบการรายเล็กมีโอกาสเข้ามาเป็นผู้ผลิตเนื้อหารายการได้มากขึ้น

2. พฤติกรรมของผู้ผลิต (Conduct)

พฤติกรรมการแข่งขันของผู้ผลิต (วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, 2559, น. 160-186) สามารถแบ่งการพิจารณาได้ 2 ลักษณะ คือ (1) พฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับราคา (Price Competition) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดราคาของผลผลิต และ (2) พฤติกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องกับราคา (Non-Price Competition) ซึ่งเป็นการดำเนินนโยบาย (Policies) และยุทธศาสตร์ (Strategies) ของผู้ผลิตเพื่อจะบรรลุเป้าหมายที่มุ่งหวัง ได้แก่ การทำให้เนื้อหารายการแตกต่างจากผู้ผลิตรายอื่น (Product Differentiation) โดยแยกพิจารณาพฤติกรรมการแข่งขันของผู้ผลิต ได้ดังนี้

พฤติกรรมของผู้ผลิตที่เกี่ยวข้องกับราคา พิจารณาจากต้นทุน (Cost) ของการดำเนินกิจการทีวีดิจิทัล จะมีต้นทุนสำคัญ 6 อย่าง (ภคพงษ์ อุดมกัลยารักษ์, 2557) คือค่าประมูลใบอนุญาต ค่าบริการโครงข่าย หรือค่า Mux สำหรับการส่งสัญญาณออกอากาศ ค่าส่งสัญญาณดาวเทียมตามหลักเกณฑ์ Must Carry ค่าธรรมเนียมจ่ายตามอัตราขั้นบันไดของรายได้ตั้งแต่ร้อยละ 0.5-2 ของรายได้ต่อปีจ่ายให้สำนักงาน กสทช. (ราชกิจานุเบกษา, 2559, น. 13-15) ค่าธรรมเนียมร้อยละ 2 ของรายได้ต่อปีจ่ายให้กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือ กทปส. และค่าใช้จ่ายประกอบการ เช่น ค่าอุปกรณ์ ค่าจ้างพนักงาน ซึ่งถือเป็นภาระหนักสำหรับผู้ประกอบการและเป็นต้นทุนค่าใช้จ่ายตลอดระยะเวลา 15 ปี ของการได้รับในอนุญาตเพื่อให้บริการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล ทั้งนี้ ค่าใบอนุญาตแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ มูลค่าราคาขั้นต้น และส่วนมูลค่าส่วนเกินจากราคาขั้นต่ำ ซึ่งแบ่งจ่ายตามระยะเวลาที่กำหนด ส่วนค่าบริการโครงข่ายสำหรับช่องความคมชัดปกติ (SD) ค่าบริการประมาณ 4.60-4.76 ล้านบาทต่อเดือน รวม 15 ปี คิดเป็น 828-856 ล้านบาท ช่องความคมชัดสูง (HD) ค่าบริการประมาณ 13-14 ล้านบาทต่อเดือน รวม 15 ปี คิดเป็น 2,485-2,570 ล้านบาท ค่าส่งสัญญาณดาวเทียม ตามหลักเกณฑ์ Must Carry ที่กำหนดให้ต้องส่งสัญญาณผ่านระบบดาวเทียมเป็นการทั่วไปในทุกช่องทางการออกอากาศ เดือนละ 1 ล้านบาท รวม 15 ปี คิดเป็น 180 ล้านบาท ด้วยต้นทุนที่สูงการดำเนินธุรกิจทีวีดิจิทัลจึงต้องพยายามหารายได้ให้เพียงพอกับต้นทุนที่เกิดขึ้น และรายได้ที่สำคัญที่สุดของสถานีโทรทัศน์ คือรายได้จากการโฆษณา ดังนั้น อัตราค่าโฆษณาจึงถือเป็น *“ราคา”* ของการแลกเปลี่ยนในตลาดโฆษณา

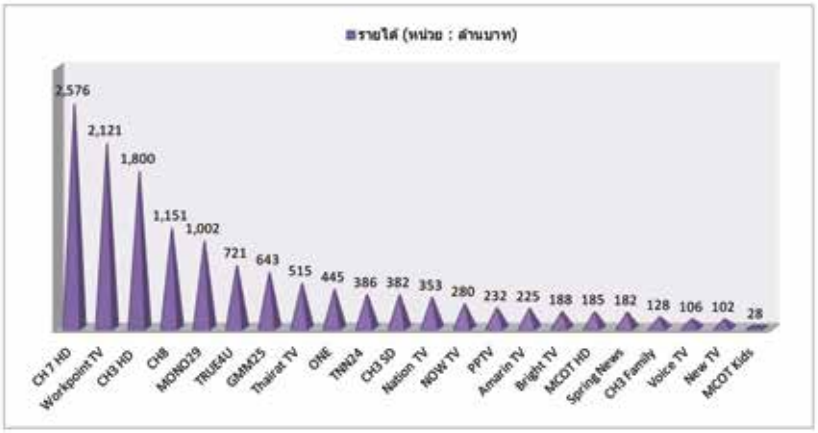
สำหรับพฤติกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องกับราคา ซึ่งเป็นการดำเนินนโยบายของผู้ผลิตและไม่กระทบต่อราคา จะพิจารณาจาก (ก) การทำให้เนื้อหารายการแตกต่างจากผู้ผลิตรายอื่น (Product Differentiation) รวมถึงคุณภาพสินค้า เดิมก่อนจะมีทีวีดิจิทัล ผู้ผลิตรายการโทรทัศน์มีข้อจำกัดในการนำเสนอข่าวสารสาระโดยผู้ประกอบการช่องจะถูกแทรกแซงการนำเสนอเนื้อหาข่าวการเมือง และหลายๆ สถานการณ์ช่องโทรทัศน์ได้กลายเป็นกระบอกเสียงของรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจทางการเมืองในการนำเสนอเนื้อหาของกลุ่มตน ภายหลังจากที่มีการประมูลใบอนุญาตโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล ทำให้มีเนื้อหารายการหลากหลายมากขึ้น ทั้งนี้ ผู้ประกอบการโทรทัศน์ต้องปรับยุทธศาสตร์ สร้างจุดแข็ง และต้องพยายามสร้างเอกลักษณ์ให้กับช่องของตน โดยกำหนดรูปแบบและผลิตเนื้อหารายการที่มีคุณภาพ น่าสนใจ เพื่อดึงดูดฐานผู้ชมให้ได้มากที่สุด (ข) ช่องทางการจัดจำหน่าย ซึ่งเป็นการปรับปรุงวิธีหรือช่องทางในการกระจายสินค้า ซึ่งในที่นี้หมายถึงเนื้อหารายการ ไปสู่มือ

ผู้ชมได้สะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพสูงสุดโดยอาศัยช่องทางอื่นๆ เช่น สื่อออนไลน์ก็จะช่วยเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้มากขึ้น และ (ค) การส่งเสริมการตลาด เป็นเรื่องเกี่ยวกับกิจกรรมส่งเสริมการตลาดโดยมุ่งที่จะเพิ่มอุปสงค์สำหรับสินค้านั้นๆ มีจุดประสงค์เพื่อเปลี่ยนความชอบของผู้ซื้อซึ่งในที่นี้หมายถึงผู้ชมรายการโทรทัศน์ นั่นคือ พยายามทำให้ผู้ชมรายการโทรทัศน์ชื่นชอบเนื้อหารายการเพื่อเพิ่มจำนวนผู้ชมรายการให้สูงขึ้น เช่น การทำเนื้อหารายการที่น่าสนใจผ่านสื่อต่างๆ และทำให้ผู้ชมเข้าถึงสื่อนั้นได้ง่ายขึ้นและมีข้อจำกัดน้อยลง (ง) การพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเทคโนโลยีใหม่ๆ อยู่เสมอ เพื่อรักษาความสามารถในการแข่งขันในระยะยาวได้

การเกิดขึ้นของทีวีดิจิทัล จึงถือเป็นทั้งโอกาสและความท้าทายของผู้ประกอบการที่ต้องปรับตัวให้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้บริโภค หากผู้ประกอบการรายใดมีสายป่านที่ไม่ยาวพอ และไม่สามารถปรับตัวให้อยู่รอดจากภาวะการแข่งขันอย่างรุนแรงได้ อาจต้องทยอยออกจากตลาดไปในที่สุด ดังเช่นกรณีสถานีโทรทัศน์ช่องไทยทีวี (หมวดหมู่ช่องสารสาระ) และช่องเอ็มวีทีวี แฟมิลี่ (LOCA) (หมวดหมู่เด็ก เยาวชน และครอบครัว) เป็นต้น

3. ผลการดำเนินงาน (Performance) ของทีวีดิจิทัล

การวัดผลการดำเนินงานของตลาดเป็นการประเมินผลการดำเนินงานของทีวีดิจิทัลช่องต่างๆ ในอุตสาหกรรม ทั้งนี้ผลที่เกิดจากการดำเนินธุรกิจตามแนวกลยุทธ์ของแต่ละช่องในอุตสาหกรรมจะแตกต่างกันตามโครงสร้างและพฤติกรรมของแต่ละช่อง และการแข่งขันจะนำธุรกิจไปสู่ประสิทธิภาพในการกระจายผลผลิต การเลือกใช้เทคนิคการผลิต และการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงผลประกอบการทีวีดิจิทัลโดยดูจากรายได้ของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการทีวีดิจิทัล 22 ช่อง (ไม่รวมบริษัท ไทยทีวี จำกัด ที่ขอคืนใบอนุญาตให้กับ กสทช. ไปแล้ว 2 ช่อง คือช่องไทยทีวี และช่องเอ็มวีทีวี แฟมิลี่ (LOCA)) ในปี 2559 อุตสาหกรรมทีวีดิจิทัล มีรายได้รวมทั้งสิ้น 13,762 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2558 ที่มีรายได้รวม 11,343 ล้านบาท (ที่มา : สำนักงาน กสทช.) ทั้งนี้ ช่องที่มีรายได้สูงสุด 5 อันดับแรก ได้แก่ (1) บริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด หรือช่อง 7 เอชดี รายได้ 2,576 ล้านบาท (2) บริษัท ไทยบรอดคาสติ้ง จำกัด หรือช่องเวิร์คพอยท์ทีวี รายได้ 2,121 ล้านบาท (3) บริษัท บีอีซี มัลติมีเดีย จำกัด ช่อง 33 เอชดี รายได้ 1,800 ล้านบาท (4) บริษัท อาร์เอส เทเลวิชั่น จำกัด ช่อง อาร์เอส 8 รายได้ 1,151 ล้านบาท และ (5) บริษัท โมโน บรอดคาซท์ จำกัด ช่องโมโน 29 รายได้ 1,002 ล้านบาท ตามลำดับ



แผนภาพที่ 3 รายได้ทีวีดิจิทัล ณ ธันวาคม 2559

ที่มา : สำนักงาน กสทช.

เป็นที่น่าสังเกตและนำมาเป็นกรณีศึกษาว่า ช่องเวิร์คพอยท์ทีวี ซึ่งเป็นช่องใหม่ที่ประกอบธุรกิจทีวีดิจิทัล ภายในระยะเวลา 3 ปี มีรายได้สูงเป็นอันดับที่ 2 ในกลุ่มอุตสาหกรรมทีวีดิจิทัล รายได้สูงกว่าช่อง 3 เอชดี ซึ่งเป็นช่องที่ประกอบธุรกิจโทรทัศน์ดั้งเดิม โดยในปี 2559 ช่องเวิร์คพอยท์ทีวีมีรายได้เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 422 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 24.84 ในขณะที่ช่อง 3 เอชดี มีรายได้เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 0.06 จากปีก่อนหน้า (ดังแสดงในตารางที่ 1) นอกจากนี้ข้อมูลของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ในปี 2559 ระบุว่า มีผู้ประกอบการทีวีดิจิทัลเพียง 2 รายเท่านั้นที่ได้กำไรจากการดำเนินธุรกิจ ได้แก่ ช่อง 7 (ผู้ประกอบการรายเดิม) กำไร 1,567 ล้านบาท และ ช่องเวิร์คพอยท์ทีวี (ผู้ประกอบการรายใหม่) กำไร 106 ล้านบาท (ผู้จัดการออนไลน์, 2560) ส่วนช่องอื่นๆ ประสบภาวะขาดทุนมากน้อยแตกต่างกันไป ทั้งที่พยายามปรับเปลี่ยนองค์กรเพื่อลดต้นทุน โดยเฉพาะการปลดพนักงานหรือเปิดโอกาสให้ลาออกโดยสมัครใจเพื่อลดรายจ่าย หรือแม้กระทั่งตัดรายจ่ายที่เห็นว่าไม่จำเป็นออก เช่น สวัสดิการต่างๆ ที่พนักงานเคยได้ทิ้งไปเพื่อให้บริษัทอยู่รอด

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบรายได้ทีวีดิจิทัลช่อง 3HD กับ เวิร์คพอยท์ทีวี ปี 2557-2559

(ที่มา : สำนักงาน กสทช.)

ช่องรายการ	รายได้ (หน่วย : ล้านบาท)			% เปลี่ยนแปลง (1)/(2)
	ปี 2557	ปี 2558 (1)	ปี 2559 (2)	
3HD	707	1,799	1,800	0.06
เวิร์คพอยท์ทีวี	421	1,699	2,121	24.84

อย่างไรก็ดี สิ่งที่ไม่ควรมองข้ามและควรให้ความสำคัญ คือปัจจัยที่ส่งผลต่อการประกอบการของกิจการทีวีดิจิทัล อันได้แก่ คุณภาพของสินค้า (Product Quality) ในที่นี้หมายถึงเนื้อหารายการที่มีคุณภาพ อาทิ รายการข่าวสารหรือสาระที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ส่งเสริมการศึกษาจริยธรรม เป็นต้น ส่วนความหลากหลายของสินค้า (Diversity) เป็นการสร้างเนื้อหารายการให้ครอบคลุมทุกความต้องการที่แตกต่างกันของผู้ชมรายการเพื่อให้ผู้ชมรายการมีทางเลือกมากขึ้น และสามารถตอบสนองความต้องการได้ตรงจุดมากที่สุด นั่นคือผู้ประกอบการโทรทัศน์ต้องทำให้เนื้อหารายการที่มีคุณภาพ หลากหลาย น่าสนใจ แตกต่างจากผู้ผลิตรายอื่น เพื่อดึงดูดผู้ชม รวมทั้งมีการบริหารจัดการนำรายการลงในช่องเวลาออกอากาศที่เหมาะสม ซึ่งจะช่วยเพิ่มระดับความนิยมหรือเรตติ้ง ซึ่งส่งผลต่อการหารายได้ค่าโฆษณาจากเอเจนซี่และผลการดำเนินการของสถานี

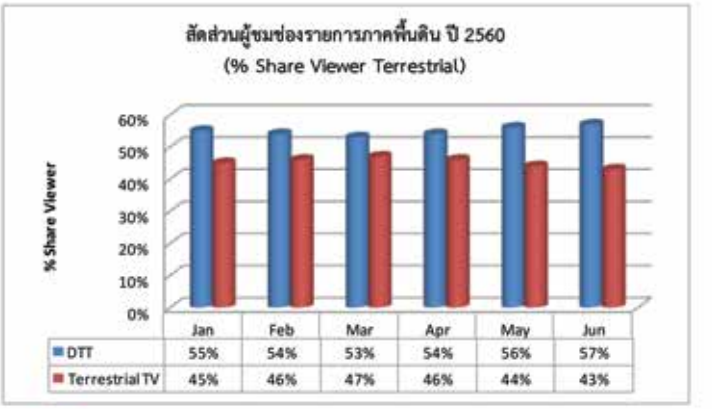
ปัจจัยที่มีผลต่อความอยู่รอดและศักยภาพในการแข่งขันและการทำกำไร

จากการวิเคราะห์อุตสาหกรรมทีวีดิจิทัลโดยใช้แนวทาง Structure-Conduct-Performance (S-C-P) ในช่วงแรกของบทความนี้ ทำให้เห็นสภาพการการแข่งขันในอุตสาหกรรมทีวีดิจิทัลที่กำลังทวีความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งล้วนแล้วแต่กระทบต่อการประกอบกิจการทีวีดิจิทัล จึงนำมาซึ่งข้อสรุปของปัจจัยที่มีผลต่อความอยู่รอดและศักยภาพในการแข่งขันและการทำกำไร ซึ่งได้แก่ จำนวนผู้ชมรายการโทรทัศน์ มูลค่าการโฆษณาในกิจการโทรทัศน์ ความนิยมของช่องรายการ นโยบายส่งเสริมสนับสนุนการประกอบกิจการทีวีดิจิทัลของภาครัฐ รวมทั้งการปรับตัว ปรับเปลี่ยนกลยุทธ์และการตลาด ให้สามารถแข่งขันกับคู่แข่งได้ โดยพิจารณาแยกเป็นปัจจัย ดังนี้

ปัจจัยแรกคือ จำนวนผู้ชมรายการโทรทัศน์ จากข้อมูลของ บริษัท นีลเส็น (ประเทศไทย) ระบุว่าปัจจุบันมีผู้ชมฟรีทีวีทั่วประเทศ 33.3 ล้านคนต่อวัน โดยทีวีดิจิทัลช่องใหม่มีผู้ชมเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง นับจากเริ่มต้นออกอากาศในปี 2557 ที่มีผู้ชม 12.8 ล้านคน ปี 2558 เพิ่มเป็น 21.9 ล้านคน และปี 2559 อยู่ที่ 24.9 ล้านคน ขณะที่ฟรีทีวีรายเดิม (ทีวีแอนะล็อก) มีแนวโน้มลดลง และในปี 2559 มีผู้ชมอยู่ที่ 27.1 ล้านคน (รัตติยา อังกุลานนท์, 2560) โดยสัดส่วนผู้ชมทีวีแอนะล็อกเดิมเริ่มน้อยกว่าผู้ชมทีวีดิจิทัลตั้งแต่ช่วงเดือนตุลาคม ปี 2559 เป็นต้นมา

ทั้งนี้ ณ ไตรมาส 2 ปี 2560 สัดส่วนผู้ชม[1]ทีวีแอนะล็อกเดิมลดลงอยู่ที่ร้อยละ 43 ในขณะที่สัดส่วนผู้ชมทีวีดิจิทัลเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 57 และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จากเนื้อหารายการที่ได้รับความนิยมและมีให้เลือกรับชมจำนวนมาก ซึ่งมีโอกาสที่จะปรับราคาโฆษณาจากฐานผู้ชมที่ขยายตัว

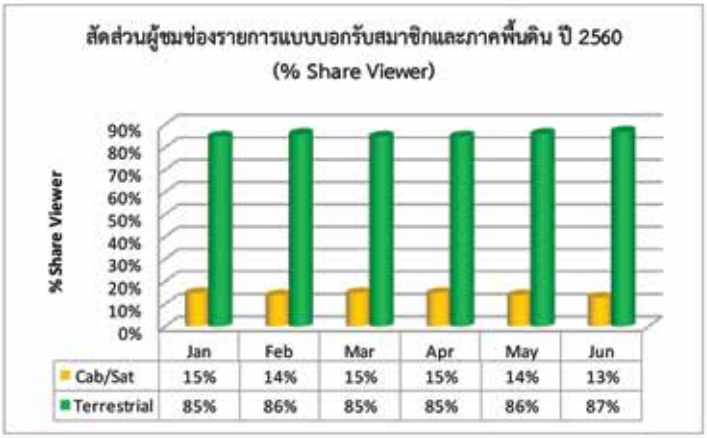
[1] สัดส่วนผู้ชม คือเปอร์เซ็นต์ส่วนแบ่งผู้ชมในช่วงเวลานั้นเทียบกับจำนวนผู้ชมโทรทัศน์ทั้งหมดในช่วงเวลาเดียวกัน



แผนภาพที่ 4 สัดส่วนผู้ชมช่องรายการภาคพื้นดิน

ที่มา : Nielson

ระหว่างเดือนมกราคมถึงมิถุนายน 2560 พบว่าการรับชมช่องรายการผ่านทางโทรทัศน์ภาคพื้นดินมีสัดส่วนสูงกว่าการรับชมผ่านทางดาวเทียมและเคเบิล โดยการรับชมผ่านทางโทรทัศน์ภาคพื้นดินเพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 87 เมื่อเทียบกับการรับชมผ่านดาวเทียมและเคเบิลที่ลดลงเหลือร้อยละ 13 ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญเป็นผลมาจากการขยายโครงข่ายโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลครอบคลุมพื้นที่เกือบทั่วประเทศ รวมถึงจำนวนและคุณภาพของรายการ ประกอบกับความคมชัดในการรับชมผ่านช่องทางโทรทัศน์ภาคพื้นดินรวมกันเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้พฤติกรรมการรับชมช่องรายการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป ดังแผนภาพที่ 5



แผนภาพที่ 5 สัดส่วนผู้ชมช่องรายการแบบบอกรับสมาชิกและภาคพื้นดิน

ที่มา : Nielson

ปัจจัยที่สองคือ มูลค่าการโฆษณาในกิจการโทรทัศน์[2] การโฆษณาถือเป็นรายรับหลักที่สำคัญของกิจการโทรทัศน์ จากข้อมูลของ บริษัท นีลเส็น (ประเทศไทย) จำกัด ในเดือนมิถุนายน 2560 มีมูลค่าการใช้งบฯโฆษณาในอุตสาหกรรมสื่อและกิจการโทรทัศน์ ทั้งสิ้น 8,366 ล้านบาท ลดลงจากเดือนพฤษภาคมในปีเดียวกันที่ใช้งบฯโฆษณาทั้งสิ้น 8,802 ล้านบาท และลดลงจากช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อน ร้อยละ 16.20 โดย 3 อันดับแรกของสื่อที่ใช้งบฯโฆษณามากที่สุดยังคงเป็นโทรทัศน์ระบบแอนะล็อก 3,230 ล้านบาท ตามมาด้วยทีวีดิจิทัล 1,856 ล้านบาท และหนังสือพิมพ์ 645 ล้านบาท

ESTIMATED TOTAL ADVERTISING EXPENDITURE BY MEDIUM
Exclude Section : Classified, House ads

Jun 17 VS Jun 16 BAHT MILLIONS

MEDIA	Jun 17	SOV %	Jun 16	SOV %	Diff	% Change
ANALOG TV	3,230	38.61	4,341	43.48	-(1,111)	-(25.59)
CABLE/SATELLITE	315	3.77	305	3.06	10	3.28
DIGITAL TV	1,856	22.19	1,949	19.52	-(93)	-(4.77)
RADIO	379	4.53	458	4.59	-(79)	-(17.25)
NEWSPAPERS	645	7.71	853	8.54	-(208)	-(24.38)
MAGAZINES	136	1.63	239	2.39	-(103)	-(43.10)
CINEMA	697	8.33	582	5.83	115	19.76
OUTDOOR	514	6.14	558	5.59	-(44)	-(7.89)
TRANSIT	399	4.77	458	4.59	-(59)	-(12.88)
IN STORE	68	0.81	70	0.70	-(2)	-(2.86)
INTERNET	126	1.51	169	1.69	-(43)	-(25.44)
TOTAL	8,366	100.0	9,983	100.0	-(1,617)	-(16.20)

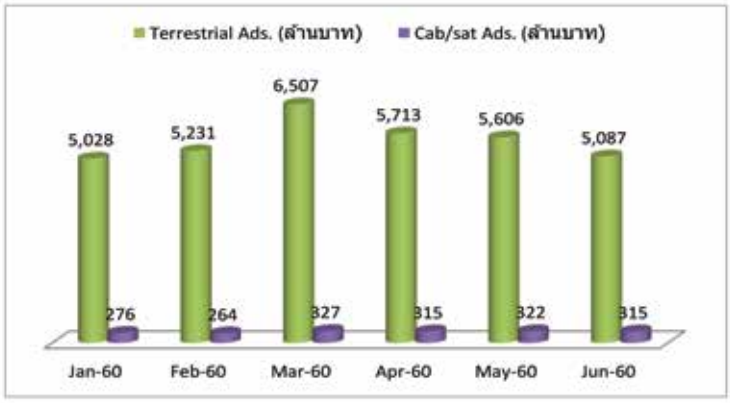
ตารางที่ 2 มูลค่าการใช้งบโฆษณา

ที่มา : Nielson

แม้ภาพรวมเม็ดเงินโฆษณาในตลาดทีวีดิจิทัลจะเป็นรองช่องโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกเดิมมาตลอด ในขณะที่ผู้ประกอบการต้องแย่งชิงเม็ดเงินโฆษณาก้อนเดียวกัน หนทางที่จะทำให้ทีวีดิจิทัลอยู่รอดได้ นอกจากสื่อโทรทัศน์แล้วการใช้สื่อออนไลน์สามารถช่วยเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้ด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ทำให้ผู้ประกอบการต้องลงทุนด้านการผลิตเนื้อหารายการให้มากขึ้น เพื่อดึงดูดเม็ดเงินโฆษณาจากโทรทัศน์ฟรีทีวีระบบเดิม และการที่มีเนื้อหารายการแตกต่างจากช่องรายการอื่นจะมีส่วนช่วยดึงดูดผู้ชมกลุ่มใหม่ๆ ให้ชมรายการเพิ่มขึ้น เพราะปัจจุบันพฤติกรรมผู้ชมไม่ได้ยึดติดกับช่อง แต่จะให้ความสนใจเนื้อหารายการมากกว่า ช่องใดมีรายการที่ชอบก็พร้อมจะเปลี่ยนไปดูช่องนั้นทันที ผู้ประกอบการจึงต้องมองให้รอบด้าน ทั้งกระแส ความชอบ และความต้องการของผู้ชมด้วย

หากพิจารณามูลค่าการโฆษณาในกิจการโทรทัศน์ พบว่ามูลค่าโฆษณาในช่องรายการโทรทัศน์ภาคพื้นดินเดือนมิถุนายน 2560 มีมูลค่า 5,087 ล้านบาท ลดลงจากเดือนก่อน 519 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 9.3 ซึ่งสะท้อนทิศทางการใช้งบฯ โฆษณาของเจ้าของผลิตภัณฑ์หรือเอเจนซี่โฆษณาที่ชะลอการใช้งบฯ ในช่วงกลางปี ดังแสดงในแผนภาพที่ 6

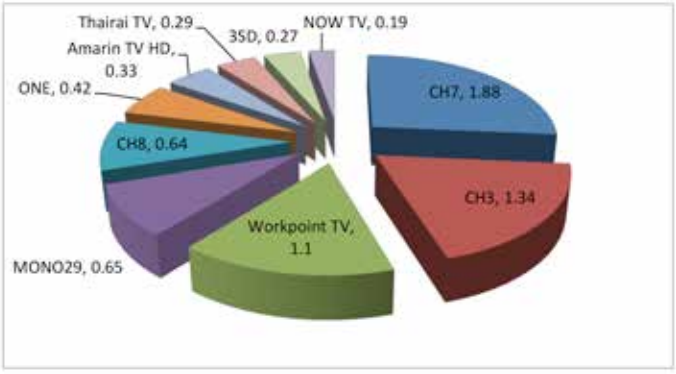
[2] มูลค่าการโฆษณาในกิจการโทรทัศน์ คือค่าใช้จ่ายในการโฆษณาสินค้าหรือบริการในช่องรายการนั้น



แผนภาพที่ 6 มูลค่าการโฆษณาในกิจการโทรทัศน์ (TV Advertising Spending)

ที่มา : Nielson

ปัจจัยที่สามคือ ความนิยมในการรับชมโทรทัศน์ (TV Rating)[3] ของช่องรายการทีวีดิจิทัล เป็นการพิจารณาค่าความนิยมในการรับชมช่องรายการทีวีดิจิทัลในเดือนมิถุนายน 2560 โดยใช้ข้อมูลจาก บริษัท นีลเส็น (ประเทศไทย) จำกัด ที่เก็บข้อมูลสำหรับวัดการรับชมช่องรายการจากโทรทัศน์ทุกระบบ



แผนภาพที่ 7 แสดง 10 อันดับ ช่องรายการโทรทัศน์ตามความนิยม (Top 10 TV Rating:TVR) ประจำเดือนมิถุนายน 2560

ที่มา : Nielson

[3] ความนิยมในการรับชมโทรทัศน์ (TV Rating) คือเปอร์เซ็นต์ผู้ชมโดยเฉลี่ย คำนวณจากจำนวนผู้ชมเฉลี่ยต่อนาที หารด้วยจำนวนประชากรของกลุ่มนั้นๆ

จากแผนภาพที่ 7 จะเห็นว่าช่องรายการที่มีผู้ชมสูงสุด 10 อันดับแรก ยังคงมีช่องรายการเดิมอย่างเช่นช่อง 7 และช่อง 3 ความนิยม 1.88 และ 1.34 ซึ่งครองอันดับความนิยมอันดับที่ 1 และอันดับที่ 2 ของช่องรายการโทรทัศน์ภาคพื้นดิน ตามลำดับ อย่างไรก็ดี ไม่ควรมองข้ามช่องรายการดิจิทัลใหม่ ได้แก่ ช่องเวิร์คพอยท์ทีวี (อันดับ 3) ความนิยม 1.10 ซึ่งได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นจนเกือบจะใกล้เคียงกับช่องรายการเดิม เช่น ช่อง 3HD และยังมีช่องทีวีดิจิทัลใหม่อีกหลายช่อง ได้แก่ ช่องโมโน 29 (อันดับ 4) ความนิยม 0.65 และช่อง 8 (อันดับ 5) ความนิยม 0.64 ซึ่งได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นเช่นกัน ส่วนช่องที่ได้รับความนิยมอันดับ 6-10 คือช่องวัน (อันดับ 6) ความนิยม 0.42 ช่องอมรินทร์ทีวี HD (อันดับ 7) ความนิยม 0.33 ช่องไทยรัฐทีวี (อันดับ 8) ความนิยม 0.29 ช่อง 3SD (อันดับ 9) ความนิยม 0.27 และช่อง NOW TV (อันดับ 10) ความนิยม 0.19 ตามลำดับ

ในกลุ่มความนิยมของช่องรายการโทรทัศน์ 5 อันดับแรกข้างต้น นอกจากช่อง 7 และช่อง 3 ซึ่งเป็นช่องรายการเดิมที่ผู้บริโภคมีความคุ้นเคยและเป็นที่รู้จักเป็นอย่างดีแล้ว ยังต้องพิจารณาความสำเร็จของช่องดิจิทัลใหม่ที่มีอันดับความนิยมติด 1 ใน 5 ด้วย ความสำเร็จของช่องดิจิทัลใหม่เหล่านี้เกิดจากการพัฒนาและนำเสนอเนื้อหารายการที่น่าสนใจและตรงกับกลุ่มเป้าหมายผู้รับชม รวมทั้งมีนโยบาย กลยุทธ์ด้านเนื้อหาและการกำหนดเวลาออกอากาศที่เหมาะสม ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่สามารถทำให้ดึงดูดผู้ชมได้เป็นอย่างมาก กล่าวคือ ช่องเวิร์คพอยท์ทีวีเน้นพัฒนารายการประเภทวาไรตี้ โดยเน้นซื้อลิขสิทธิ์รายการใหม่ๆ จากต่างประเทศ เช่น รายการ The Mask Singer และรายการ I Can See Your Voice Thailand ซื้อลิขสิทธิ์จากประเทศเกาหลีใต้และมาปรับเนื้อหาให้เข้ากับความชอบของคนไทย ช่องโมโน 29 เน้นฉายหนังและซีรีส์เรื่องดังต่อเนื่องตามสโลแกน *“หนังดี ซีรีส์ดัง”* ซึ่งถือเป็นจุดแข็งของช่อง ด้วยแนวคิดที่ต้องการสร้างความแตกต่างและมีการวางตำแหน่งทางการตลาดแตกต่างจากช่องอื่นโดยการซื้อลิขสิทธิ์หนังและซีรีส์เพื่อนำมาออกอากาศ และช่อง 8 เน้นการพัฒนาและผลิตละคร ซึ่งช่วยสร้างการรับรู้และจดจำให้เป็นที่รู้จักในวงกว้าง เพราะเป็นเนื้อหารายการที่ทำได้ดีและมีความถนัด ขณะเดียวกันก็ให้ความสำคัญกับกีฬาและข่าว จะเห็นได้ว่าเนื้อหารายการที่ช่องรายการเหล่านี้นำเสนอต่อผู้ชม ส่วนใหญ่เป็นเนื้อหารายการประเภทละคร รายการวาไรตี้ ซีรีส์ต่างประเทศ และภาพยนตร์ แสดงให้เห็นว่าคนไทยนิยมชมรายการประเภทดังกล่าว

อันดับความนิยมหรือ Rating จึงถือเป็นส่วนหนึ่งของการชี้วัดว่า ช่องทีวีดิจิทัลช่องใดบ้างจะอยู่รอดในอุตสาหกรรมนี้ต่อไปหลังจากที่มีบางช่องต้องปิดตัวไป ซึ่งอาจเกิดจากการคาดการณ์ผิดพลาด การขาดประสบการณ์ เนื้อหารายการไม่น่าสนใจและไม่แตกต่างจากช่องอื่น เมื่อช่องโทรทัศน์มีจำนวนเพิ่มขึ้น จำนวนรายการเพิ่มขึ้น ต้นทุนสูงขึ้น แต่เม็ดเงินโฆษณาซึ่งเป็นรายได้หลักไม่ได้เพิ่มขึ้น จึงทำให้ภายในระยะเวลาไม่ถึง 2 ปี มีทีวีดิจิทัล 2 ช่องปิดตัวไปเพราะแบกรับค่าใช้จ่ายไม่ไหว และมีแนวโน้มว่าอาจจะมีทีวีดิจิทัลอื่นที่อาจต้องปิดตัวตามมา หรือคืนใบอนุญาตให้ กสทช. อีกในรอบปีนี้

ปัจจัยที่สี่ คือมาตรการช่วยเหลือการประกอบกิจการทีวีดิจิทัลของภาครัฐ ปัจจุบันการประกอบกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลประเภทบริการทางธุรกิจระดับชาติ มีการแข่งขันในรูปแบบที่หลากหลาย ประกอบกับผลกระทบจากสภาวะเศรษฐกิจของประเทศที่ส่งผลต่อรายได้ของผู้ประกอบการทำให้ไม่อาจ

ชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนด ในขณะเดียวกันการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่มีความหลากหลาย ถูกต้อง ครบถ้วน และปราศจากการบิดเบือนยังมีความสำคัญ จึงจำเป็นต้องมีการส่งเสริมให้โทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไปผ่านดาวเทียมสามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ซึ่งมาตรการในการส่งเสริมนี้จะเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ประกอบการทั้งภาครัฐและเอกชน และยังเป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ให้เกิดประสิทธิภาพและสร้างความมั่นคงให้แก่ระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จึงได้ออกคำสั่งหัวหน้า คสช. ฉบับที่ 76/2559 (ราชกิจจานุเบกษา, 2559, น. 17-19) เรื่อง *"มาตรการส่งเสริมการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ"* เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการทีวีดิจิทัล ด้วยการขยายเวลาการชำระค่าใบอนุญาตงวดที่เหลืออีก 3 งวด ออกไปเป็น 6 งวด โดยให้เสียดอกเบี้ยตามอัตรา MLR ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) มาตรการนี้เป็นการยืดระยะเวลาการชำระค่าใบอนุญาตส่วนที่เหลือออกไปได้อีก 6 งวด ซึ่งผู้ประกอบการสามารถเลือกได้ว่าจะใช้สิทธิ์หรือไม่ และหากเลือกที่จะใช้สิทธิ์ก็จะต้องรับภาระดอกเบี้ยตามอัตราที่กำหนด ถือเป็นมาตรการที่ช่วยให้ผู้ประกอบการมีสภาพคล่องทางการเงินเพื่อนำไปบริหารจัดการและใช้จ่ายในการดำเนินงานได้มากขึ้น

อย่างไรก็ดี มีคำถามตามมาว่า อุตสาหกรรมทีวีดิจิทัลจะมีแนวโน้มดีขึ้นหรือไม่หลังจากรัฐได้ให้ความช่วยเหลือแล้ว พ.อ.นที ศุกลรัตน์ ให้ความเห็นว่า *"มาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่เหมาะสมและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย เพราะสามารถให้ผู้ประกอบการเลือกได้ว่าจะใช้สิทธิ์หรือไม่ ซึ่งผู้ใช้สิทธิ์จะต้องรับภาระดอกเบี้ยตามอัตรา MLR ของ ธปท. แต่เหนือสิ่งอื่นใด การใช้มาตรา 44 ครั้งนี้ ลดสถานการณ์ความตึงเครียดของสถานะทางการเงินของผู้ประกอบการออกไปได้มาก จะทำให้ผู้ประกอบการมีสภาพคล่องทางการเงินมากขึ้น สามารถนำเงินที่เหลือไปลงทุนด้านเนื้อหาเพื่อเสนอรายการที่ดีมีคุณภาพและพัฒนาบุคลากร ซึ่งท้ายสุดประชาชนจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์สูงสุดจากมาตรการช่วยเหลือนี้"* (มติชนสุดสัปดาห์, ฉบับวันที่ 13-19 มกราคม 2560) ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับความคิดเห็นดังกล่าว และมาตรการช่วยเหลือของรัฐในครั้งนี้ถือเป็นส่วนหนึ่งในการช่วยต่อลมหายใจให้ผู้ประกอบการทีวีดิจิทัลให้สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้อีกไม่มากก็น้อย

ปัจจัยสุดท้ายที่มีผลต่อความอยู่รอดและศักยภาพในการแข่งขันและการทำกำไรของผู้ประกอบการทีวีดิจิทัล คือการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์และการตลาด โดยการสร้างความได้เปรียบและการแย่งชิงส่วนแบ่งทางการตลาดนั้น หมายถึงต้องรู้จุดแข็งและจุดอ่อนของตนเอง และใช้จุดแข็งของตนเองสร้างความได้เปรียบ รวมทั้งต้องสามารถวิเคราะห์คู่แข่งขันได้ เพราะเราต้องเผชิญคู่แข่งที่มีศักยภาพแตกต่างกันออกไป ต้องสามารถปรับตัวและปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในการดำเนินธุรกิจให้สามารถแข่งขันกับคู่แข่งในอุตสาหกรรมเดียวกันและคู่แข่งนอกอุตสาหกรรมให้ได้ กลยุทธ์ทางการตลาดแบบเดิมที่ใช้แบบ Mass Market อาจใช้ไม่ได้ผลในยุคที่ผู้บริโภคมีทางเลือกหลากหลายขึ้น อาจต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ทางการตลาดเป็นแบบตลาดสินค้าเฉพาะกลุ่ม (Niche Market) และมีกลุ่มลูกค้าเป้าหมายที่ชัดเจน

การปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ทำได้หลายวิธีตามความเหมาะสมของการดำเนินธุรกิจ ตัวอย่างหนึ่งของการเปลี่ยนกลยุทธ์ในการดำเนินธุรกิจ ได้แก่ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างธุรกิจ ผู้ประกอบการทีวีดิจิทัลบางรายประสบปัญหาในเรื่องความนิยม (Rating) และรายได้ จึงใช้วิธีปรับเปลี่ยนกลยุทธ์โดยการปรับปรุงโครงสร้างธุรกิจและเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้น ดังตัวอย่างกลุ่มบริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) โดยตระกูลสิริวัฒนภักดีเข้ามาซื้อหุ้น บมจ. อมรินทร์ พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง ที่มีทั้งธุรกิจสื่อสิ่งพิมพ์ ธุรกิจ New Media – Event และธุรกิจทีวีดิจิทัล ในสัดส่วนร้อยละ 47.62 มูลค่ากว่า 850 ล้านบาท และบริษัท ประนันท์ภรณ์ จำกัด โดยตระกูลปราสาททองโอสถ ได้เข้าถือหุ้นจากการเพิ่มทุนบริษัท เดอะ วัน เอ็นเตอร์ไพรส์ จำกัด ผู้ประกอบกิจการช่อง ONE ในสัดส่วนร้อยละ 50 ทำให้ปัจจุบัน บมจ.จีเอ็มเอ็ม แกรมมี่ มีสัดส่วนการถือหุ้นเหลืออยู่ที่ร้อยละ 25.50 กลุ่มถกลเกียรติ วีรวรรณ ร้อยละ 24.50 ซึ่งตามกฎหมายสามารถทำได้ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งเวลาให้เช่ากับบริษัทต่างๆ หรือการหาพันธมิตรมาร่วมทุน

จากปัจจัยที่มีผลต่อความอยู่รอดและศักยภาพในการแข่งขันและการทำกำไรที่กล่าวมาข้างต้น การจะทำให้ช่องทีวีดิจิทัลอยู่รอด ได้รับความนิยม และสามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการรายอื่นได้ ต้องพยายามหาจุดเด่นที่แตกต่างชัดเจนจากช่องอื่น สร้างความจดจำในช่องรายการให้กับผู้ชม สร้างลูกค้าเฉพาะกลุ่ม เช่น เน้นจับตลาดวัยรุ่น ผู้ชื่นชอบหนังฝรั่ง ผู้ชื่นชอบซีรีส์ต่างประเทศ หรือรายการเชิงให้ความรู้ รวมทั้งต้องมีนโยบายการตลาดที่ชัดเจน ทีวีดิจิทัลบางช่องต้องปิดตัวและคืนใบอนุญาตเนื่องจากประสบสภาวะขาดทุนเป็นเพราะไม่มีจุดเด่นของช่องรายการที่ชัดเจนทำให้ผู้ชมไม่จดจำ จึงกระทบต่อความนิยมหรือเรตติ้งที่ไม่เพิ่มขึ้น หรืออาจเกิดจากการคาดการณ์ที่ผิดพลาดด้านการตลาด และที่สำคัญปัจจุบันมีหลายช่องทางที่แย่งเวลาผู้ชมโทรทัศน์ไป หรือแม้กระทั่งพฤติกรรมผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น คนรุ่นใหม่ส่วนใหญ่ไม่รอดูโทรทัศน์ตามเวลาที่ออกอากาศ เพราะสามารถดูรายการต่างๆ ย้อนหลังทางออนไลน์ได้ เป็นต้น

บทสรุป

จากการวิเคราะห์ความอยู่รอดของอุตสาหกรรมทีวีดิจิทัลในบทความนี้ ตามแนวคิด S-C-P ซึ่งทำการวิเคราะห์ใน 3 ส่วน คือ โครงสร้างตลาด (Structure) พฤติกรรมของผู้ผลิต (Conduct) และผลการดำเนินงาน (Performance) โครงสร้างตลาดของอุตสาหกรรมทีวีดิจิทัลมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัด ทั้งในส่วนของจำนวนผู้ผลิต อุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด และการทดแทนกันของสินค้า จำนวนผู้ผลิตที่เพิ่มขึ้นหลายเท่าตัวหลังจากการประมูลทีวีดิจิทัลส่งผลต่อการแบ่งสัดส่วนของรายได้จากการโฆษณา ในส่วนของอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด (Barrier to Entry) ด้วยข้อจำกัดทางด้านกฎหมายที่กำหนดให้ใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลประเภทธุรกิจระดับชาติมีอายุ 15 ปี ทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่ไม่สามารถเข้าสู่ตลาดได้อีกจนกว่าจะครบกำหนดอายุใบอนุญาต ซึ่งถือเป็นปัจจัยบวกเสริมความอยู่รอดของผู้ประกอบการ เนื่องจากเม็ดเงินรายได้จากการโฆษณาในตลาดมีจำนวนจำกัดเท่าเดิม หากผู้ประกอบการรายใหม่สามารถเข้าสู่ตลาดได้โดยง่ายและไม่มีการจำกัดจำนวน ด้วยจำนวนผู้ประกอบการที่มากขึ้นทำให้เกิดการแข่งขันสูงขึ้นส่งผลให้รายได้จากการโฆษณาต่อช่องรายการมีสัดส่วนลดลง นอกจากนี้การจะเข้าสู่ตลาดต้องใช้เงินจำนวนมาก

เพื่อประมูลให้ได้รับใบอนุญาต และใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนในการดำเนินธุรกิจโดยเฉพาะช่วงเริ่มต้นของการดำเนินกิจการ ทำให้การเข้าสู่ตลาดเป็นไปได้ยาก ในเรื่องของการทดแทนกันของสินค้า เนื่องจากเนื้อหารายการที่ผลิตขึ้นสามารถนำไปออกอากาศได้หลายช่องทาง ทำให้ผู้ชมมีทางเลือกและสามารถรับชมรายการผ่านช่องทางอื่น เช่น ช่องทางอินเทอร์เน็ต โทรศัพท์เคลื่อนที่ จึงไม่รับชมรายการผ่านทางทีวีดิจิทัล ซึ่งมีผลกระทบต่อสัดส่วนผู้ชมรายการ ในส่วนของพฤติกรรมของผู้ผลิต ควรเน้นการพัฒนาเนื้อหารายการให้แตกต่างจากผู้ผลิตรายอื่น พัฒนาเนื้อหารายการให้มีคุณภาพ น่าสนใจ เพื่อดึงดูดผู้ชม รวมทั้งมีการบริหารจัดการนำรายการลงในช่องเวลาออกอากาศที่เหมาะสม ซึ่งจะช่วยเพิ่มระดับความนิยมหรือเรตติ้ง ซึ่งส่งผลต่อรายได้และผลการดำเนินการของสถานี

อย่างไรก็ดี การประมูลทีวีดิจิทัลถือเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาดำเนินกิจการโทรทัศน์มากขึ้น ส่งผลให้การแข่งขันในกิจการโทรทัศน์มีความเข้มข้นมากขึ้น ทั้งแย่งชิงจำนวนผู้ชมรายการ ความนิยมของช่องรายการ และมูลค่าการโฆษณา ซึ่งถือเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความอยู่รอดและศักยภาพในการแข่งขันและการทำกำไรของกิจการทีวีดิจิทัล การสร้างความนิยมให้กับช่องรายการสามารถทำได้โดยการพัฒนาและนำเสนอเนื้อหารายการที่มีคุณภาพ น่าสนใจ และตรงกับกลุ่มเป้าหมายผู้รับชม ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งดึงดูดผู้ชมได้เป็นอย่างมาก และควรสร้างความแตกต่างโดยมีการวางตำแหน่งทางการตลาดแตกต่างจากช่องอื่น นอกจากนี้ปัจจัยบวกที่ช่วยส่งเสริมสนับสนุนการประกอบกิจการทีวีดิจิทัลคือ นโยบายส่งเสริมสนับสนุนการประกอบกิจการทีวีดิจิทัลของภาครัฐ โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ออกคำสั่งหัวหน้า คสช. ฉบับที่ 76/2559 เรื่อง *“มาตรการส่งเสริมการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ”* เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการทีวีดิจิทัล ด้วยการขยายเวลาการชำระค่าใบอนุญาตงวดที่เหลืออีก 3 งวด ออกไปเป็น 6 งวด โดยให้เสียดอกเบี้ยตามอัตรา MLR ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ถือเป็นส่วนหนึ่งในการช่วยต่อลมหายใจให้ผู้ประกอบการทีวีดิจิทัลให้สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้อีก นอกจากนี้การปรับเปลี่ยนกลยุทธ์และการตลาดเพื่อสร้างความได้เปรียบและการแย่งชิงส่วนแบ่งการตลาดจากคู่แข่ง โดยรู้จุดแข็งและจุดอ่อนของตนเอง และใช้จุดแข็งของตนเองสร้างความได้เปรียบรวมทั้งวิเคราะห์คู่แข่งขัน จะทำให้สามารถปรับตัวและปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในการดำเนินธุรกิจให้สามารถแข่งขันกับคู่แข่งในอุตสาหกรรมเดียวกันและคู่แข่งนอกอุตสาหกรรมได้ กลยุทธ์ทางการตลาดแบบเดิมที่ใช้แบบ Mass Market อาจใช้ไม่ได้ผลในยุคที่ผู้บริโภคมีทางเลือกหลากหลายขึ้น อาจต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ทางการตลาดเป็นแบบตลาดสินค้าเฉพาะกลุ่ม (Niche Market) และมีกลุ่มลูกค้าเป้าหมายที่ชัดเจน ซึ่งถือเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความอยู่รอดและศักยภาพในการแข่งขันที่สำคัญ

ข้อเสนอแนะ

บทความนี้มีข้อเสนอแนะสำหรับผู้ประกอบการและสำหรับหน่วยงานกำกับดูแล เพื่อช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้อุตสาหกรรมทีวีดิจิทัลสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้และอยู่รอดได้ในระยะยาว โดยมีข้อเสนอแนะดังนี้

ข้อเสนอแนะสำหรับผู้ประกอบการ 1) หาจุดเด่นที่แตกต่างชัดเจนจากช่องรายการอื่น สร้างความโดดเด่นด้านเนื้อหารายการให้ปรากฏเป็นเอกลักษณ์ที่รับรู้ได้ในกลุ่มผู้ชมเป้าหมาย เพื่อสร้างความได้เปรียบด้านธุรกิจและสร้างการรับรู้จดจำช่องรายการให้กับผู้ชม 2) พัฒนาคุณภาพในด้านรูปแบบและเนื้อหารายการอยู่เสมอเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา 3) ออกแบบเนื้อหารายการให้สามารถรับชมได้หลากหลายแพลตฟอร์ม *"Multi-Platform"* เพื่อรองรับพฤติกรรมการบริโภคสื่อของผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การผสมผสานทีวีดิจิทัลกับสื่อออนไลน์ ซึ่งจะเป็นการผลักดันให้เนื้อหารายการเข้าไปอยู่ในชีวิตประจำวันของผู้ชมให้ได้มากที่สุด 4) การหาแหล่งเงินทุนใหม่ๆ เพื่อให้มีเงินทุนหมุนเวียนใช้ในการดำเนินธุรกิจ และสำหรับพัฒนาเนื้อหารายการ การสร้างแพลตฟอร์มใหม่ๆ รวมทั้งการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตและการออกอากาศให้ทันต่อยุคสมัย หากจำเป็นอาจต้องปรับปรุงโครงสร้างธุรกิจและเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้นเพื่อให้มีเงินทุนเพียงพอในการประกอบกิจการ และ 5) การพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจทางด้านเทคโนโลยีใหม่ๆ อยู่เสมอ เพื่อรักษาความสามารถในการแข่งขันในระยะยาว

ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานกำกับดูแล 1) เพิ่มมาตรการเชิงบวกที่จูงใจให้ผู้ประกอบการพัฒนาการให้บริการมากกว่าการมุ่งใช้มาตรการในเชิงลงโทษ 2) การจัดทำและวัดเรตติ้ง ระบบการจัดทำเรตติ้งถือเป็นตัวสะท้อนเม็ดเงินโฆษณาและเป็นกลไกการแข่งขันซึ่งต้องเป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม เนื่องจากกระทบต่อรายได้ของกิจการทีวีดิจิทัล จึงแบ่งข้อเสนอแนะในเรื่องนี้เป็น 2 แนวทาง คือ แนวทางแรก ใช้การกำกับดูแลร่วม ด้วยการออกแบบแรงจูงใจให้เกิดการรวมตัวในภาคอุตสาหกรรมเพื่อกำกับดูแลบริษัทวัดเรตติ้งหรือจัดทำเรตติ้งด้วยตนเอง แนวทางที่ 2 กสทช. สนับสนุนเงินในการวัดหรือจัดทำเรตติ้งสำหรับอุตสาหกรรมทีวีดิจิทัล 3) ทบทวนอัตราค่าธรรมเนียมรายปี ซึ่งเป็นภาระที่ผู้ประกอบการต้องจ่ายให้กับสำนักงาน กสทช. รวมทั้งอัตราค่าบริการโครงข่ายหรือค่า Mux ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน 4) สนับสนุนให้เกิดการกำกับดูแลกันเองที่เข้มแข็ง เพื่อลดระดับการกำกับดูแลจากภาครัฐ และ 5) มีนโยบายและ/หรือแนวทางส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพรายการ รวมทั้งจรรยาบรรณการประกอบวิชาชีพ อย่างไรก็ดี การกำกับดูแลต้องไม่เป็นการสร้างภาระเพิ่มเติมให้แก่ผู้ประกอบกิจการ ทั้งเรื่องภาระค่าใช้จ่ายค่าธรรมเนียมรายปี เนื้อหารายการ และการโฆษณา เป็นต้น

บรรณานุกรม

กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. (2559, 20 มิถุนายน). เปิดรายได้ทีวีดิจิทัล 22 ช่อง ปี 58 รวม 1.1 หมื่นล้าน. *กรุงเทพธุรกิจ.* สืบค้น 10 กันยายน 2560, จาก http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/703390

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 76/2559 เรื่อง มาตรการส่งเสริมการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ. (2559, 20 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม 133 ตอนพิเศษ 299 ง. หน้า 17-19.

ชนินทร์ มีโภคี. (2558). *เศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม (Industrial organization).* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ณัฐชยา ทวีวิทย์ชาครียะ. (2558). แนวโน้มการแข่งขันผลิตเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์ภายหลังจากการเปลี่ยนผ่านไปสู่โทรทัศน์ในระบบดิจิตอลของประเทศไทย: ศึกษากรณีการผลิตเนื้อหาในหมวดหมู่ข่าวสารและสาระ. *วารสารธรรมศาสตร์,* 34(3), 80-108.

ตรวจแถว TV ดิจิตอล ล่องนาวาฝ่ากระแสคลื่นลมท่ามกลางการแข่งขันที่ดุเดือด จะรอดกี่ราย. (2560, 16 มกราคม). *มติชนสุดสัปดาห์.* สืบค้น 30 มิถุนายน 2560. จาก https://www.matichonweekly.com/column/article_21383

'ทีวีดิจิตอล' ยังเหนื่อย เรตติ้งหน้าใหม่ไล่บี้ กำลังซื้อศึกคัก. (2560, 2-4 มีนาคม). *ฐานเศรษฐกิจ.* สืบค้น 22 มิถุนายน 2560, จาก http://www.thansettakij.com/content/132714

ไทยรัฐฉบับพิมพ์. (2560, 13 มิถุนายน). ยักษ์ใหญ่ช่อง 7 คว้าแชมป์ กสทช.เปิดตัวเลขรายได้ทีวีดิจิทัล 22 ช่อง. *ไทยรัฐ.* สืบค้น 30 มิถุนายน 2560, จาก https://www.thairath.co.th/content/970962

ไทยรัฐทีวี. (2560, 11 พฤษภาคม). *ทีวีดิจิตอลแห่ปรับค่าโฆษณา* [วิดีโอ]. สืบค้น 12 กันยายน 2560, จาก https://youtu.be/BVNsmICMzCw

ไทยรัฐทีวี. (2557, 2 กันยายน). *อัตราค่าโฆษณาทีวี* [วิดีโอ]. สืบค้น 11 กันยายน 2560, จาก https://www.youtube.com/watch?v=6Ydw-mH7rJs

ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียง หรือกิจการโทรทัศน์ (ฉบับที่ 2). (2559, 24 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม 133 ตอนพิเศษ 271 ง. หน้า 13-15.

ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง แผนการเปลี่ยนระบบการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์เป็นระบบดิจิตอล. (2555, 21 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม 129 ตอนพิเศษ 192 ง. หน้า 46.

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. (2559, 26 ธันวาคม). กู้สถานการณ์ทีวีดิจิทัล ม.44 ปลดล็อก...เพิ่มโอกาสแข่งขัน. *ประชาชาติธุรกิจ.* สืบค้น 30 มิถุนายน 2560, จาก https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1482737368

ผู้จัดการออนไลน์. (2560, 16 กุมภาพันธ์). กสทช.คาดปี 60 ทีวีดิจิตอลเริ่มเห็นสัญญาณบวก. *ผู้จัดการออนไลน์.* สืบค้น 3 กรกฎาคม 2560, จาก http://www.manager.co.th/game/viewnews.aspx?NewsID=9600000016427

ผู้จัดการออนไลน์. (2560, 19 กรกฎาคม). เผยตัวเลขรายได้ฟรีทีวี+ดิจิตอล ขาดทุนยับเกือบทุกช่อง. *ผู้จัดการออนไลน์.* สืบค้น 24 กรกฎาคม 2560, จาก http://www.manager.co.th/Entertainment/ViewNews.aspx?NewsID=9600000073335

พิรงรอง รามสูตร. (2559, 14 ธันวาคม). วิเคราะห์ทีวีดิจิทัลไทย ส่งท้ายปี 2559 [บทความออนไลน์]. สืบค้น 22 มิถุนายน 2560, จาก http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/639704

ภคพงษ์ อุดมกัลยารักษ์. (2557, 4 มกราคม). ต้นทุนทีวีดิจิตอลไม่ได้มีแค่ค่าประมูล?. *Voice TV.* สืบค้น 22 มิถุนายน 2560, จาก http://news.voicetv.co.th/thailand/93072.html

รัตติยา อังกุลานนท์. (2560, 7 กุมภาพันธ์). 'ทีวีดิจิทัล' โกยโฆษณา-เรทติ้ง. *กรุงเทพธุรกิจ.* สืบค้น 30 มิถุนายน 2560, จาก http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/739408

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. (2559). *หลักเศรษฐศาสตร์จุลภาค.* กรุงเทพ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

"เวิร์คพอยท์" ไล่จี้ช่อง 7! เลขา กสทช.เปิดตัวเลขรายได้ทีวีดิจิทัล. (2560, 14 มิถุนายน). *ไทยรัฐ.* สืบค้น 30 มิถุนายน 2560, จาก http://work-th.listedcompany.com/newsroom/20170614-work-thairathmidday02.pdf

ศุภศิลป์ กุลจิตต์เจือวงศ์. (2558). การนำเสนอรายการโทรทัศน์ในยุคดิจิตอล. *วารสารปัญญาภิวัฒน์, 7*(2), หน้า 245-257.

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (2559). *รายงานการวิเคราะห์สภาพการณ์เปลี่ยนแปลงของสื่อ โครงการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนแม่บท.* ม.ป.ท.:ม.ป.พ.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. (2546). *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง โครงสร้างตลาดสื่อวิทยุและโทรทัศน์ (โครงการปฏิรูปสื่อ).* ม.ป.ท.: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. สืบค้น 20 มิถุนายน 2560, จาก https://tdri.or.th/2013/03/d2003016/

หนีตายกระชากเรตติ้ง ทีวีดิจิตอลปรับโครงสร้างเร่งหาจุดขายใหม่. (2559, 25-27 กุมภาพันธ์). *ฐานเศรษฐกิจ.* สืบค้น 30 มิถุนายน 2560, จาก https://pantip.com/topic/34839488

อิสระสรรค์ กันทะอุโมงค์. (2560, 21 มีนาคม). สงครามเรตติ้งชิงเงินโฆษณา [บทความออนไลน์]. สืบค้น 3 กรกฎาคม 2560, จาก https://www.scbeic.com/th/detail/product/3363

ASTV ผู้จัดการออนไลน์. (2556). ปิดฉากประมูลทีวีดิจิตอล 24 ช่อง มูลค่ารวมสูง 50,862 ล้านบาท. *ผู้จัดการออนไลน์.* สืบค้น 11 กันยายน 2560, จาก http://www.manager.co.th/Cyberbiz/ViewNews.aspx?NewsID=9560000159130

Brand Buffet. (2560, 25 มกราคม). จัดเต็ม! อุตสาหกรรมสื่อปี '60 ปีทอง "ทีวีดิจิทัล-ออนไลน์" พร้อมเจาะลึก 5 เทรนด์แรงแห่งปี [บทความออนไลน์]. สืบค้น 3 กรกฎาคม 2560, จาก https://www.brandbuffet.in.th/2017/01/media-outlook-and-trends-2017/

Carlton, D. W., & Perloff, J. M. (2002). *Modern industrial organization* (Third edition). MA: Addison-Wesley.

Marketing Oops. (2560, 24 กุมภาพันธ์). จับชีพจรทีวีดิจิทัลปี 2560 ปัจจัยอะไรที่ทำให้ธุรกิจอยู่รอด [บทความออนไลน์]. สืบค้น 22 มิถุนายน 2560, จาก https://www.marketingoops.com/news/viral-update/digital-tv-2560-survival/

SME Leader. (2556). ทีวีดิจิทัล โอกาสทางธุรกิจ กับการก้าวสู่ยุคดิจิทัล [บทความออนไลน์]. สืบค้น 20 มิถุนายน 2560, จาก http://www.smeleader.com/ทีวีดิจิทัล-sme/



การสำรวจและวิเคราะห์การศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของการเปลี่ยนผ่านของสื่อโทรทัศน์ จากระบบแอนะล็อกสู่ระบบดิจิทัล

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปิ่นปินัทธ์ จ่าดา*
มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี

pinpinut.s@hotmail.com

บทคัดย่อ

การสำรวจและวิเคราะห์การศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของการเปลี่ยนผ่านของสื่อโทรทัศน์จากระบบแอนะล็อกสู่ระบบดิจิทัล มีวัตถุประสงค์การศึกษา 1. เพื่อสำรวจการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของการเปลี่ยนผ่านของสื่อโทรทัศน์จากระบบแอนะล็อกสู่ระบบดิจิทัลในระหว่างปี พ.ศ. 2556 - พ.ศ. 2560 และ 2. เพื่อวิเคราะห์การศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของการเปลี่ยนผ่านของสื่อโทรทัศน์จากระบบแอนะล็อกสู่ระบบดิจิทัล ผลการศึกษาการสำรวจและวิเคราะห์การศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของการเปลี่ยนผ่านของสื่อโทรทัศน์จากระบบแอนะล็อกสู่ระบบดิจิทัล ทำการคัดเลือกงานที่ศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2556 - 2560 มีจำนวนทั้งหมด 4 เรื่อง สามารถสรุปและอภิปรายผลการศึกษาได้ดังนี้ ผลกระทบของการเปลี่ยนผ่านของสื่อโทรทัศน์จากระบบแอนะล็อกสู่ระบบดิจิทัล แบ่งเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ 1 ผลกระทบด้านบวก ได้แก่การมีประสิทธิภาพในด้านคลื่นความถี่มากยิ่งขึ้น และเกิดการแข่งขันอย่างเสรีของสถานีโทรทัศน์ของผู้ผลิตรายการและผู้ประกอบการด้านการผลิตรายการ กลุ่มที่ 2 ผลกระทบด้านลบ ได้แก่ ประชาชนต้องมีค่าใช้จ่ายและผู้ประกอบการต้องเพิ่มเงินลงทุนมากขึ้น ในส่วนของความพึงพอใจต่อการยุติโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกเพื่อเปลี่ยนผ่านสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัล ความพึงพอใจในระดับมากที่สุดได้แก่ การจัดขั้นตอนการให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีระบบของ กสทช. ความพึงพอใจในระดับมาก ได้แก่การได้รับกล่องรับสัญญาณฟรีและในเรื่องคุณภาพของภาพที่คมชัด และคุณภาพเสียง ความพึงพอใจในระดับปานกลาง ได้แก่การติดตั้งกล่องรับสัญญาณและการปรับช่องสัญญาณ ความพึงพอใจในระดับน้อย ได้แก่การบริการในการได้รับความช่วยเหลือเมื่อมีปัญหาการติดตั้งและการรับสัญญาณที่ยังไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป ควรศึกษางานวิจัยให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศไทย และประชาชนควรมีการติดตามข่าวสารสม่ำเสมอ หากพบปัญหาหรือไม่เข้าใจควรสอบถามเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ สำนักงาน กสทช. ควรมีการประชาสัมพันธ์และจัดทำเอกสารให้ความรู้ และควรมีการจัดตั้งศูนย์บริการช่วยเหลือประชาชนให้ครอบคลุมทุกพื้นที่

คำสำคัญ : ผลกระทบ โทรทัศน์ระบบแอนะล็อก โทรทัศน์ระบบดิจิทัล

Abstracts

Researching and analysis study concerns impacted from change system of television signal from analog to digital. The purposes of this study were 1) to do the researching study concerns impacted from change system of television signal from analog to digital in years 2013-2017. and 2) to do the analysis study concerns impacted from change system of television signal from analog to digital. The selection of the study in years 2013 - 2017 in total of 4 cases study that can summarize the results from discussion concerns the study as concerns. 2 main impacted groups due to system will change from analog TV to digital TV are. Group 1: Positive impact: better spectrum efficiency (better quality of vision) and free competition of television stations. Group 2 Negative impact: people (receiver) must have costs and also investors need to invest more. In term of satisfaction from receiver, High satisfaction: Free of charge for device, good quality of video and audio. Medium satisfaction: Device installation, channel adjustable. Low satisfaction: Service area, for example when receiver get the problem and need support. It is look like not enough as of now. Recommendations for further study should include research in all areas of Thailand. People should focus and up to date if they get a problem or do not understand well about it. The NBTC should have a public relations material and should be a public assistance center to be help receiver covering all areas.

Keywords : Impact, Analog, TV, Digital TV

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โทรทัศน์ (Television) กล่าวได้ว่าเป็นสื่อที่นิยมในกลุ่มผู้บริโภค เพราะเป็นสื่อที่นำเสนอข้อมูลข่าวสารและความบันเทิงมาสู่สังคม และกลายเป็นส่วนหนึ่งในชีวิตประจำวันของผู้บริโภคทั่วประเทศ สื่อโทรทัศน์เป็นสื่อที่สามารถถ่ายทอดสิ่งต่างๆ จากทั่วทุกมุมโลกให้ประชาชนได้รับทราบ ไม่ว่าประชาชนจะอยู่ที่ใดของโลกก็ชมรายการเดียวกันได้

หากกล่าวถึงโทรทัศน์ในประเทศไทย มีวิวัฒนาการและความเป็นมาแบ่งเป็นยุคต่างๆ ได้ 3 ยุค โดยเริ่มยุคแรกคือ ยุคโทรทัศน์ขาวดำ (พ.ศ. 2490 - พ.ศ. 2510) ในประเทศไทยเริ่มมีการแพร่ภาพโทรทัศน์ระบบแอนะล็อก (Analog Television) ภาคพื้นดินตั้งแต่ปี พ.ศ. 2498 (อิสรีย์ ประดิษฐ์ธีระ, 2555) โดยออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ช่อง 4 บางขุนพรหม ผ่านระบบโทรทัศน์ขาวดำ ในยุคที่สองยุคโทรทัศน์สี (พ.ศ. 2510 - ปัจจุบัน) โทรทัศน์สีเริ่มส่งสัญญาณเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2510 โดยสถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง 7 เป็นต้นมา สัญญาณโทรทัศน์ได้ใช้การแพร่ภาพเป็นระบบแอนะล็อก (Analog) มาโดยตลอด และยุคที่สาม

ยุคปัจจุบัน-อนาคต หรือยุคโทรทัศน์ระบบดิจิทัล ซึ่งได้เริ่มแทนที่เพื่อแก้ไขข้อจำกัดของโทรทัศน์สัญญาณแอนะล็อก ด้วยตามมติที่ประชุมรัฐมนตรีสารสนเทศอาเซียน หรือ AMARI (ASEAN Ministers Responsible for Information)

ทุกประเทศจะต้องแพร่ภาพโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลได้ และต้องยุติการออกอากาศระบบแอนะล็อกในช่วงปี 2558 ถึง 2563 ดังนั้นประเทศไทยก็ต้องเร่งผลักดันให้โทรทัศน์ระบบดิจิทัลเกิดขึ้นด้วยเช่นกัน เพื่อที่จะสามารถแข่งขันกับประเทศอื่นได้ (สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการคมนาคมแห่งชาติ, 2557) ทีวีดิจิทัลหรือโทรทัศน์ระบบดิจิทัล (Digital Television) เป็นระบบการส่งผ่านสัญญาณภาพวิดีโอและเสียงโดยระบบดิจิทัล จากเดิมที่มีระบบการรับสัญญาณโทรทัศน์ในครัวเรือนใช้เป็นระบบแอนะล็อก ต่อมาได้มีการพัฒนาใช้งานระบบดิจิทัลมีจุดเด่นกว่าระบบแอนะล็อกทั้งในด้านความคมชัดภาพและเสียงที่ดี ในส่วนของการส่งข้อมูลแบบดิจิทัลสามารถส่งต่อข้อมูลได้เพิ่มขึ้นจึงมีการพัฒนาระบบการรับส่งสัญญาณดิจิทัลไปอีกระดับ เช่นโทรทัศน์จอกว้าง (Wied Screen) ให้มีความคมชัดสูง (HDTV) และสามารถรองรับการใช้งานของผู้ใช้ได้ดียิ่งขึ้น

สำหรับการเปลี่ยนไปสู่การรับส่งสัญญาณโทรทัศน์ไปสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัลเริ่มต้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 โดยขณะนี้กว่า 100 ประเทศทั่วโลกได้เปลี่ยนไปใช้โทรทัศน์ในระบบดิจิทัลแล้ว สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (ITU) แนะนำให้ประเทศต่างๆ ทั่วโลกยุติการออกอากาศระบบโทรทัศน์แอนะล็อกภาคพื้นดิน (ASO: Analogs Switch Off) ภายในปี ค.ศ. 2015 หรือ พ.ศ. 2558 ทำให้มีช่วงเวลาการเปลี่ยนผ่านสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัลอีก 4-8 ปี ในปัจจุบันการส่งสัญญาณโทรทัศน์ระบบดิจิทัล (Digital Television) เป็นประเด็นที่มีการพูดถึงกันมานานแล้ว ขณะนี้หลายๆ ประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่น และประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรป ได้ยุติการส่งสัญญาณโทรทัศน์ระบบแอนะล็อก (Analog Television) และเปลี่ยนระบบการส่งสัญญาณโทรทัศน์เป็นระบบดิจิทัลอย่างเต็มรูปแบบแล้ว ในขณะที่การเปลี่ยนผ่านโทรทัศน์ในประเทศไทยจากโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกไปสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัลยังเป็นช่วงเริ่มก้าวเดิน โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงจัดให้มีการประมูลคลื่นความถี่เพื่อให้บริการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลประเภทบริการทางธุรกิจระดับชาติ (ฐิตินัน บุญภาพ คอมมอน, 2559, หน้า 1-2)

แน่นอนว่า จากการเปลี่ยนผ่านจากโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัลของประเทศไทยย่อมเกิดผลกระทบและเกิดการวิพากษ์ของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกภาคส่วน โดยเฉพาะประชาชนในฐานะผู้บริโภค และผู้ประกอบการต่างๆ ในภาคอุตสาหกรรมโทรทัศน์

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อสำรวจการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของการเปลี่ยนผ่านของสื่อโทรทัศน์จากระบบแอนะล็อกสู่ระบบดิจิทัล ในระหว่างปี พ.ศ. 2556 - พ.ศ. 2560
2. เพื่อวิเคราะห์การศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของการเปลี่ยนผ่านของสื่อโทรทัศน์จากระบบแอนะล็อกสู่ระบบดิจิทัล

วิธีการศึกษา

ใช้ระเบียบวิธีการวิจัย หรือกระบวนวิธีการวิจัย (Methodology) โดยการใช้กระบวนวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยกระบวนการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร หรือการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ในรูปแบบการสังเคราะห์งานวิจัย (Research synthesis) โดยเป็นการศึกษาโดยการสำรวจและวิเคราะห์การศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของการเปลี่ยนผ่านของสื่อโทรทัศน์จากระบบแอนะล็อกสู่ระบบดิจิทัล โดยการคัดเลือกงานที่ศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2556 - พ.ศ. 2560 พบว่ามีจำนวนทั้งหมด 4 เรื่อง ได้แก่ 1. ศิริวรรณ มนอัตระผดุง 2. เชษฐพัฒน์ สิริวัฒนตระการ 3. ฉัตรกมล อนนตชัย ธิดารัตน์ สาระพล, ชุติพร นครศรี และ 4. สุธัญญา กฤตาคม, เชษฐพัฒน์ สิริวัฒนตระการ

ผลการศึกษา

จากการสำรวจและวิเคราะห์การศึกษาเกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านจากโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัลของประเทศไทย ทำการคัดเลือกงานที่ศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2556 - 2560 พบว่ามีจำนวนทั้งหมด 4 เรื่องที่ศึกษาในประเด็นผลกระทบต่อการยุติโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกนี้ ได้แก่ 1. ศิริวรรณ มนอัตระผดุง 2. เชษฐพัฒน์ สิริวัฒนตระการ 3. ฉัตรกมล อนนตชัย, ธิดารัตน์ สาระพล, ชุติพร นครศรี และ 4. สุธัญญา กฤตาคม, เชษฐพัฒน์ สิริวัฒนตระการ โดยมีผลการศึกษา ดังนี้

(ศิริวรรณ มนอัตระผดุง, 2556) ศึกษาการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ยุคโทรทัศน์ดิจิทัลของประเทศไทย พบว่าผลกระทบเมื่อเข้าสู่ยุคโทรทัศน์ระบบดิจิทัลอาจก่อให้เกิดผลกระทบหลายด้านดังนี้ หนึ่ง ผลกระทบด้านประสิทธิภาพการใช้คลื่นความถี่ จากคลื่นความถี่ที่ให้บริการหนึ่งช่องในระบบแอนะล็อก สามารถให้บริการได้ถึง 10 ช่องในระบบดิจิทัล ดังนั้น หากเปลี่ยนระบบดิจิทัล (Digital) ทั้งหมด คลื่นความถี่ที่ใช้ในการให้บริการของสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 สถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก (ททบ.5) สถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง 7 โมเดิร์นไนน์ทีวี สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย (NBT) และสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส (Thai PBS) จะสามารถให้บริการได้ถึง 60 ช่อง โดยจำนวนช่องรายการที่เพิ่มมากขึ้นจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อความสามารถ

นำคลื่นบางส่วนมาจัดสรรสำหรับบริการสื่อสารสมัยใหม่ ทั้งคลื่นความถี่ที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐเพื่อการบริการข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณชน นอกจากนั้นคลื่นความถี่ที่มีมากขึ้นยังทำให้จำนวนช่องสถานีโทรทัศน์มีจำนวนมากขึ้น สร้างความหลากหลายแก่รูปแบบสถานีโทรทัศน์ที่มีความเฉพาะเจาะจงและมีความชัดเจนในอัตลักษณ์ของสถานี อาทิ สถานีโทรทัศน์ข่าวสถานีโทรทัศน์กีฬา สถานีโทรทัศน์เพื่อสาระความรู้ เช่น ช่องสารคดี ช่องเพื่อการศึกษา เป็นต้น

การเปลี่ยนผ่านสู่ระบบโทรทัศน์ดิจิทัลส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคโดยตรง เนื่องจากผู้บริโภคต้องมีค่าใช้จ่ายสำหรับการเปลี่ยนเครื่องโทรทัศน์เป็นระบบดิจิทัล หรืออาจติดตั้งกล่องรับสัญญาณ (Set Top Box) ที่มีเพิ่มเติมกับเครื่องรับโทรทัศน์ระบบแอนะล็อก โดยราคากล่องรับสัญญาณ (Set Top Box) ที่ กสทช. ศึกษาแล้วราคาไม่เกิน 1,000 บาท และมีมติให้คูปองเงินสดมูลค่า 680 บาท สำหรับซื้อกล่องรับสัญญาณหรือซื้อเครื่องโทรทัศน์ใหม่กับ 22 ล้านครัวเรือน

อย่างไรก็ตาม แผนการเปลี่ยนระบบการส่งสัญญาณจากระบบแอนะล็อกเดิมไปสู่ระบบดิจิทัล หรือ Digital Roadmap ในช่วงปี พ.ศ. 2555 - พ.ศ. 2559 จะช่วยลดปัญหาของประชาชนโดยไม่ต้องเร่งรีบเปลี่ยนเครื่องโทรทัศน์ ในขณะที่ภาครัฐก็ไม่ต้องรีบเร่งและเสียต้นทุนสูงในการจัดหากล่องรับสัญญาณ (Set Top Box) ให้กับประชาชนเพื่อให้รับชมโทรทัศน์ระบบดิจิทัลได้ เนื่องจากมีช่วงเวลาของการเตรียมความพร้อมสู่การเปลี่ยนผ่านระบบโทรทัศน์ภายในสี่ปี แต่เมื่อถึงกำหนดการประกาศยุติการออกอากาศระบบแอนะล็อก (Analog Switch off หรือ ASO) ในประเทศไทยอย่างสมบูรณ์ในปี พ.ศ. 2558

ผลกระทบต่อสถานีโทรทัศน์ ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบการ ในแง่ของการเพิ่มเงินลงทุน สถานีโทรทัศน์ ผู้ผลิตรายการและผู้ประกอบการจะต้องเพิ่มเงินลงทุนในการปรับเปลี่ยนอุปกรณ์สำหรับการแพร่ภาพโทรทัศน์ไปสู่ระบบดิจิทัล อาทิ อุปกรณ์เครื่องส่งและการแพร่ภาพระบบดิจิทัลภาคพื้นดิน อุปกรณ์ถ่ายทำรายการและตัดต่อบันทึกเสียงเพื่อการออกอากาศระบบดิจิทัล โดยเฉพาะเงินลงทุนที่เพิ่มขึ้นในช่วงเวลาการออกอากาศในระบบดิจิทัลและระบบแอนะล็อกที่คู่ขนานกันไประยะหนึ่ง สถานีโทรทัศน์ ผู้ผลิตรายการและผู้ประกอบการ จึงต้องให้ความสนใจ โดยการศึกษาข้อมูลมาตรฐานระบบโทรทัศน์ดิจิทัลที่ประเทศไทยและประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน เลือกใช้และกำหนดการเปลี่ยนผ่านอุปกรณ์เครื่องส่งเพื่อการแพร่ภาพออกอากาศ และอุปกรณ์เครื่องมือการถ่ายทำ ตัดต่อ และบันทึกเสียงในช่วงเวลาที่เหมาะสมสำหรับการผลิตรายการ สถานีโทรทัศน์ ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบการ จะต้องเร่งพัฒนา สร้างสรรค์รูปแบบรายการที่จะมีความหลากหลาย เนื่องจากจำนวนช่องสถานีที่มีมากกว่า 60 สถานี มีผลกระทบต่อการเพิ่มรูปแบบรายการ ขณะเดียวกัน สถานีโทรทัศน์ ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบการ จะต้องเร่งผลิตเนื้อหาข่าวสารสาระ ความบันเทิง สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของสถานีโทรทัศน์นั้นๆ

ผลกระทบต่อบริบทเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม ในทางเศรษฐกิจ ผลกระทบต่อการแข่งขันอย่างเสรีของสถานีโทรทัศน์ของผู้ผลิตรายการและผู้ประกอบการด้านการผลิตรายการ จะก่อให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตเนื้อหารายการและอิเล็กทรอนิกส์ (Content and Electronics) ส่งผลดีต่อผู้รับชม

และผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมดังกล่าว และการพัฒนาเทคโนโลยีการบริการรูปแบบใหม่ๆ อาทิ HDTV, Interactive TV, Pay-Per-View, Mobile TV, Picture Radio จะก่อให้เกิดอุตสาหกรรมการผลิตเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่จะกลายเป็นการประกอบอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในอนาคต อย่างไรก็ดี ประเทศไทยยังไม่สามารถผลิตอุปกรณ์เครื่องส่งโทรทัศน์และอุปกรณ์เครื่องมือที่ใช้ในการถ่ายทำได้เอง ต้องนำเข้าจากประเทศผู้นำทางเทคโนโลยี ซึ่งหมายถึงประเทศไทยเป็นประเทศผู้ซื้อตลอดช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่าน สำหรับบริบททางสังคมวัฒนธรรม คือเนื้อหารายการที่หลากหลายรูปแบบกับจำนวนช่องสถานีโทรทัศน์ที่เพิ่มมากขึ้น จึงมีความเป็นไปได้สูงในการซื้อรูปแบบรายการจากต่างประเทศ ทั้งจากประเทศในภูมิภาคเอเชีย ประเทศในยุโรป และประเทศในแถบอเมริกา ส่งผลกระทบที่จะตามมาคือ การเกิดการไหลบ่าของวัฒนธรรมต่างชาติผ่านเนื้อหารายการโทรทัศน์

(เชษฐพัฒน์ สิริวัฒนตระการ, 2559) ศึกษาเรื่องการสร้างความเข้าใจและศึกษาผลกระทบเกี่ยวกับการยุติโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกต่อผู้บริโภค จังหวัดร้อยเอ็ด กรณีศึกษา อำเภอพนมไพร พบว่าข้อมูลเฉพาะเกี่ยวกับการรับชมโทรทัศน์แบบดิจิทัล ปัจจุบันประชาชนในอำเภอพนมไพรรับชมโทรทัศน์ผ่านช่องทางดาวเทียมมีค่าเฉลี่ยมาก ส่วนช่องทางการรับชมโทรทัศน์ เมื่อช่องทางเดิมไม่สามารถรับชมได้จะรับชมผ่านจานดาวเทียมมีค่าเฉลี่ยมากที่สุด ที่เป็นเช่นนี้อาจเพราะประชาชนยังยึดถือความเคยชิน และมีทัศนคติในการรับชมโทรทัศน์ระบบดิจิทัลผ่านช่องทางรูปแบบเดิม ประชาชนรู้จักและสามารถเปิดปิดการรับชมได้มากที่สุด ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในโทรทัศน์ระบบดิจิทัลผ่านสื่อโฆษณาทางโทรทัศน์และสื่ออื่นๆ ในระดับเบื้องต้น ความรู้ขั้นตอนนี้ ได้แก่ ความรู้เกี่ยวกับคำจำกัดความความหมายข้อเท็จจริง ทฤษฎีกฎโครงสร้าง และวิธีการแก้ปัญหา

ส่วนอุปกรณ์ในการรับชมโทรทัศน์ระบบดิจิทัลเป็นจานดำหรือจานดาวเทียมมีค่าเฉลี่ยมากที่สุด ที่เป็นเช่นนี้อาจเพราะประชาชนยังยึดติดกับพฤติกรรมการรับชมโทรทัศน์ระบบดิจิทัลเป็นจานดำแบบระบบเดิม อีกทั้งระบบการออกอากาศของโทรทัศน์ระบบดิจิทัลและโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกยังออกอากาศเป็นระบบคู่ขนาน ทำให้ประชาชนยังขาดความเข้าใจในการเปลี่ยนแปลง ในส่วนความต้องการของประชาชนที่จะเปลี่ยนมารับสัญญาณดิจิทัลทีวีจากเสาหนวดกุ้งหรือก้างปลามีค่าเฉลี่ยมาก รวมทั้งการรับคูปองแลกกล่องรับสัญญาณโทรทัศน์ระบบดิจิทัลของประชาชนมีค่าเฉลี่ยมากที่สุด มีการนำคูปองไปแลกกล่องรับสัญญาณโทรทัศน์ระบบดิจิทัลแล้วมีค่าเฉลี่ยมากที่สุด และมีการนำกล่องรับสัญญาณโทรทัศน์ระบบดิจิทัลมาใช้แล้วมีค่าเฉลี่ยมากที่สุด ที่เป็นเช่นนี้อาจเพราะประชาชนมีความตื่นตัวหลังจากที่ได้รับข้อมูลจากสื่อโฆษณาหรือสื่อประชาสัมพันธ์ ทำให้ประชาชนมีความต้องการเปลี่ยนมารับชมโทรทัศน์ระบบดิจิทัลจากเสาหนวดกุ้งหรือก้างปลา รวมทั้งรับทราบข้อมูลการแลกคูปองด้วย ประชาชนไม่ได้รับชมโทรทัศน์ระบบดิจิทัลช่องใหม่ ที่เป็นเช่นนี้อาจเพราะประชาชนยังติดการรับชมช่องเดิมๆ ผ่านช่องจานดาวเทียมหรือเคเบิลทีวี หลังจากที่มีการรับชมโทรทัศน์ระบบดิจิทัลช่องใหม่

ประชาชนในจังหวัดร้อยเอ็ดพบว่า มีช่องที่สามารถสร้างความโดดเด่นแตกต่างทำให้จดจำได้ง่ายขึ้นอย่างชัดเจน ส่วนเนื้อหารายการที่ประชาชนชอบเป็นการรับชมข่าวสารมากที่สุด ที่เป็นเช่นนี้อาจเพราะ

ประชาชนคาดหวังประโยชน์จากโทรทัศน์ระบบดิจิทัลว่ามีส่วนทำให้สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ง่ายขึ้น ทำให้รับรู้ข่าวสารสถานการณ์และการระวังภัยในสังคมได้มากยิ่งขึ้น ข้อมูลการรับรู้ของประชาชนเกี่ยวกับโทรทัศน์ระบบดิจิทัล โดยภาพรวมพบว่าประชาชนไม่มีการรับรู้เกี่ยวกับการยุติการส่งสัญญาณทีวีแอนะล็อก ที่เป็นเช่นนี้อาจเพราะการโฆษณาประชาสัมพันธ์ไปยังประชาชนยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร อาจมาจากการประชาสัมพันธ์ล่าช้า ไม่ทั่วถึง และขาดความต่อเนื่อง ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการยุติการส่งสัญญาณทีวีแอนะล็อกในครั้งนี้ โดยภาพรวมการรับรู้ของประชาชนเกี่ยวกับกล่องรับสัญญาณโทรทัศน์ดิจิทัลว่าสามารถติดตั้งกับโทรทัศน์แบบเก่าได้ พบว่าประชาชนมีการรับรู้ว่าสามารถรับชมทีวีผ่านกล่องหรือเสารับสัญญาณโทรทัศน์ระบบดิจิทัลได้ฟรี พบว่าประชาชนมีการรับรู้ว่าโทรทัศน์ระบบดิจิทัลภาพมีความคมชัด เสียงดี สัญญาณไม่ล้ม พบว่าประชาชนมีการรับรู้ ที่เป็นเช่นนี้อาจเพราะประชาชนมีการรับรู้ผ่านทางโฆษณาโทรทัศน์วิทยุชุมชน รวมถึงการแนะนำจากช่างเทคนิคที่มาติดตั้ง เพราะประชาชนส่วนใหญ่โดยเฉพาะในจังหวัดร้อยเอ็ด ยังนิยมใช้โทรทัศน์รุ่นเก่าอยู่ ซึ่งสามารถเชื่อมต่อกับอุปกรณ์รับสัญญาณโทรทัศน์ระบบดิจิทัลได้จริงหลังจากที่ได้มีการติดตั้งแล้ว การรับรู้ของประชาชนว่าโทรทัศน์ระบบดิจิทัลมีช่องสัญญาณมากขึ้น มีรายการโทรทัศน์ใหม่ให้รับชมได้มากขึ้น พบว่าประชาชนไม่รับรู้ข้อมูล การรับรู้ของประชาชนว่าสามารถดูรายการโทรทัศน์ผ่านมือถือได้ พบว่าประชาชนไม่รับรู้ข้อมูล ที่เป็นเช่นนี้อาจเพราะประชาชนส่วนใหญ่ตามชนบทยังขาดการเข้าถึงเทคโนโลยีสมาร์ตโฟนรวมถึงสื่ออินเทอร์เน็ต

ในส่วนประเด็นความพึงพอใจต่อการเปลี่ยนผ่านสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัล พบว่ามีงานวิจัยหลายชิ้นศึกษาในประเด็นเรื่องนี้ อาทิ

(เชษฐพัฒน์ สิริวัฒนตระการ, 2559) ศึกษาเรื่องการสร้างความเข้าใจและศึกษาผลกระทบเกี่ยวกับการยุติโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกต่อผู้บริโภค จังหวัดร้อยเอ็ด กรณีศึกษา อำเภอพนมไพร พบว่าข้อมูลความพึงพอใจของประชาชนในการรับชมโทรทัศน์ระบบดิจิทัลโดยภาพรวม พบว่าประชาชนมีความพึงพอใจมากที่สุด ที่เป็นเช่นนี้อาจเพราะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่จาก กสทช. จัดขั้นตอนการให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีระบบ ความพึงพอใจของประชาชนเกี่ยวกับการได้รับบริการติดตั้งกล่องและปรับช่องสัญญาณ และการได้รับความช่วยเหลือบริการเมื่อมีปัญหาการติดตั้งหรือรับชม มีความพึงพอใจปานกลาง ที่เป็นเช่นนี้อาจเพราะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่จาก กสทช. มีความสามารถในการถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ผ่านสื่อโทรทัศน์ให้แก่ประชาชน ประชาชนผู้รับบริการจึงมีความพึงพอใจมาก ประเด็นความพึงพอใจของประชาชนเกี่ยวกับภาพมีความคมชัดและมีคุณภาพเสียงดีกว่าระบบเดิม มีความพึงพอใจมาก ที่เป็นเช่นนี้อาจเพราะระบบการแพร่ภาพและคุณภาพการกระจายเสียงของโทรทัศน์ระบบดิจิทัลดีกว่าระบบเดิมมาก

ในส่วนประเด็นความพึงพอใจของประชาชนเกี่ยวกับความสามารถรับสัญญาณได้ดีทุกพื้นที่ และสามารถรับชมรายการโทรทัศน์ได้ทุกช่องทุกรายการ จอไม่ดำ รายการโทรทัศน์มีความหลากหลาย พบว่ามีความพึงพอใจปานกลาง ที่เป็นเช่นนี้อาจเพราะคุณภาพในการวางระบบรับส่งสัญญาณมีศูนย์กลางการรับส่งสัญญาณสถานีภาคพื้นดินเพื่อใช้ในการรับส่งสัญญาณครอบคลุมพื้นที่ภายในจังหวัดร้อยเอ็ดและจังหวัดใกล้เคียง

(ฉัตรกมล อนนตชัย, ธิดารัตน์ สาระพล และชุติพร นครศรี, 2560) ศึกษาความพึงพอใจในการรับชมโทรทัศน์ระบบดิจิทัลต่อการเปลี่ยนผ่านการยุติโทรทัศน์ระบบแอนะล็อก อำเภอโพนทราย จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจในการได้รับกล่องรับสัญญาณโทรทัศน์ระบบดิจิทัลฟรีในระดับมาก คิดเป็นร้อยละ 40.87 ประชาชนมีความพึงพอใจในการได้รับบริการติดตั้งกล่องและปรับช่องสัญญาณในระดับปานกลาง จำนวนร้อยละ 37.47 ประชาชนมีความพึงพอใจในการได้รับความช่วยเหลือบริการเมื่อมีปัญหาการติดตั้งหรือรับชมในระดับน้อยมาก คิดเป็นร้อยละ 32.42 ประชาชนมีความพึงพอใจเรื่องภาพมีความคมชัดมีคุณภาพเสียงดีกว่าระบบเดิมในระดับน้อยมาก คิดเป็นร้อยละ 29.60 ประชาชนมีความพึงพอใจในการรับสัญญาณได้ทุกพื้นที่ในระดับน้อยมาก คิดเป็นร้อยละ 29.03 ประชาชนมีความพึงพอใจในการรับชมรายการโทรทัศน์ได้ทุกช่องทุกรายการในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 32.06 และประชาชนมีความพึงพอใจเนื้อหารายการโทรทัศน์มีความหลากหลายในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 31.12

แสดงให้เห็นถึงความพึงพอใจของประชาชาชนในประเด็นดังต่อไปนี้

1. ความพึงพอใจของประชาชนเกี่ยวกับการได้รับกล่องรับสัญญาณโทรทัศน์ระบบดิจิทัลฟรี จากผลการศึกษาในประเด็นความพึงพอใจของประชาชนเกี่ยวกับการได้รับกล่องรับสัญญาณโทรทัศน์ระบบดิจิทัลฟรี โดยภาพรวมพบว่ามีค่าเฉลี่ยความพึงพอใจมาก อาจเนื่องมาจาก กสทช. ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมให้ประชาชนมีความเข้าใจและสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านไปสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัลได้มีการจัดขั้นตอนการให้บริการประชาชนอย่างมีระบบ และมีการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง ทำให้ประชาชนทราบประโยชน์ของการใช้โทรทัศน์ระบบดิจิทัลว่าทำให้สามารถรับชมช่องรายการและข่าวสารได้มากขึ้น ตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายของผู้รับสาร

2. ความพึงพอใจของประชาชนเกี่ยวกับการได้รับบริการติดตั้งกล่องและปรับช่องสัญญาณ จากผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีค่าเฉลี่ยความพึงพอใจปานกลาง รองลงมาคือพึงพอใจน้อยมาก ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะเมื่อรับกล่องสัญญาณมาแล้วประชาชนผู้รับกล่องสัญญาณต้องทำการติดตั้งกล่องสัญญาณด้วยตนเอง ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ในเรื่องของการติดตั้งกล่องสัญญาณจึงอาจต้องไปว่าจ้างช่างเทคนิคมาดำเนินการติดตั้ง ซึ่งเสียเวลาและค่าใช้จ่าย ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าไม่ได้รับความสะดวกสบายจากการบริการเท่าที่ควร

3. ความพึงพอใจของประชาชนเกี่ยวกับได้รับความช่วยเหลือหรือบริการเมื่อมีปัญหาการติดตั้งหรือรับชม พบว่าประชาชนมีค่าเฉลี่ยความพึงพอใจน้อยมาก รองลงมาคือพึงพอใจปานกลาง ที่ผลการวิจัยเป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะประชาชนยังขาดความรู้ในการติดตั้ง ตลอดจนยังไม่มีศูนย์ให้บริการในเรื่องของการติดตั้งและรับชมอย่างทั่วถึง

4. ความพึงพอใจของประชาชนเกี่ยวกับภาพมีความคมชัดมีคุณภาพเสียงดีกว่าระบบเดิม พบว่าประชาชนมีค่าเฉลี่ยความพึงพอใจน้อยมาก รองลงมาคือพึงพอใจปานกลาง ที่ผลการวิจัยที่เป็นเช่นนี้น่าจะเป็นเพราะประชาชนส่วนใหญ่ในอำเภอโพนทราย จังหวัดร้อยเอ็ด ยังมีความพึงพอใจในการใช้โทรทัศน์รุ่นเก่าที่สามารถรับชมช่องต่างๆ ได้เป็นอย่างดี ทำให้ไม่รู้สึกคาดหวังต่อการรับชมโทรทัศน์ระบบดิจิทัล

5. ความพึงพอใจของประชาชนเกี่ยวกับสามารถรับสัญญาณได้ดีทุกพื้นที่ พบว่าประชาชนมีค่าเฉลี่ยความพึงพอใจน้อยมาก รองลงมาคือพึงพอใจปานกลาง ที่ผลการวิจัยเป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะประชาชนในอำเภอโพนทรายส่วนใหญ่เชื่อมต่อเครื่องรับโทรทัศน์กับกล่องรับสัญญาณดาวเทียมและยังสามารถรับชมช่องสัญญาณต่างๆ ได้เป็นอย่างดี ยังไม่เปลี่ยนการใช้งานเป็นโทรทัศน์ระบบดิจิทัล ทำให้ไม่ได้ให้ความสนใจและไม่ทราบว่าโทรทัศน์ระบบดิจิทัลสามารถรับสัญญาณดีในทุกพื้นที่

6. ความพึงพอใจของประชาชนเกี่ยวกับสามารถรับชมรายการโทรทัศน์ได้ทุกช่อง ทุกรายการ จอไม่ดำ พบว่าประชาชนมีค่าเฉลี่ยความพึงพอใจปานกลาง ที่ผลการวิจัยเป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะประชาชนส่วนใหญ่ในอำเภอโพนทราย จังหวัดร้อยเอ็ด ยังใช้โทรทัศน์รุ่นเก่าที่สามารถเชื่อมต่อกับอุปกรณ์กล่องรับสัญญาณในการรับชมช่องต่างๆ ของโทรทัศน์ระบบดิจิทัลได้อย่างดี

7. ความพึงพอใจของประชาชนเกี่ยวกับเนื้อหารายการโทรทัศน์มีความหลากหลาย พบว่าประชาชนมีค่าเฉลี่ยความพึงพอใจมาก ที่ผลการวิจัยเป็นเช่นนี้น่าอาจเป็นเพราะรูปแบบการจัดเนื้อหารายการโทรทัศน์มีความหลากหลาย มีความเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายทุกเพศทุกวัย เป็นผลทำให้ประชาชนในจังหวัดร้อยเอ็ดมีค่าเฉลี่ยความพึงพอใจมากที่สุด

(สุธัญญา กฤตาคม, เชษฐพัฒน์ สิริวัฒนตระการ, 2559) ศึกษาความพึงพอใจในการรับชมโทรทัศน์ระบบดิจิทัลก่อนการยุติโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกของประชาชนในอำเภอเมยวดี จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่าข้อมูลเฉพาะเกี่ยวกับการรับชมโทรทัศน์ระบบดิจิทัล การรับชมโทรทัศน์ระบบดิจิทัลของประชาชนในพื้นที่เริ่มต้นการยุติการรับส่งสัญญาณโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกของประชาชนในอำเภอเมยวดี จังหวัดร้อยเอ็ด จากการศึกษาการรับชมโทรทัศน์ระบบดิจิทัลของกลุ่มตัวอย่าง พบว่าปัจจุบันประชาชนรับชมโทรทัศน์ผ่านช่องทางจานดาวเทียมหรือจานดำคิดเป็นร้อยละ 74.5 รองลงมาคือผ่านเสารับสัญญาณเช่นหนวดกุ้งหรือก้างปลา คิดเป็นร้อยละ 15.70 และผ่านเคเบิลทีวี คิดเป็นร้อยละ 7.40 ตามลำดับ

ช่องทางการรับชมโทรทัศน์เมื่อช่องทางเดิมไม่สามารถรับชมได้ ประชาชนจะรับชมผ่านช่องทางจานดาวเทียม คิดเป็นร้อยละ 64.80 รองลงมาคือเสารับสัญญาณหนวดกุ้งหรือก้างปลา คิดเป็นร้อยละ 21.90 และเคเบิลทีวี คิดเป็นร้อยละ 9.49 ตามลำดับ ประชาชนรู้จักและสามารถติดตั้งกล่องรับสัญญาณโทรทัศน์ได้ คิดเป็นร้อยละ 38.30 รองลงมาคือรู้จักและสามารถเปิดปิดการรับชมได้ คิดเป็นร้อยละ 35.02 และรู้จัก

และรู้วิธีการติดตั้งเสารับสัญญาณ คิดเป็นร้อยละ 34.04 ตามลำดับ การรับรู้ของประชาชนเกี่ยวกับการยุติการส่งสัญญาณโทรทัศน์ระบบแอนะล็อก ประชาชนไม่รู้คิดเป็นร้อยละ 71.72 การรับรู้ของประชาชนเกี่ยวกับกล่องรับสัญญาณโทรทัศน์ระบบดิจิทัลสามารถติดตั้งกับโทรทัศน์เก่าได้ ประชาชนไม่รู้คิดร้อยละ 56.47 ซึ่งจากผลการวิจัย ผู้วิจัยอภิปรายผลในประเด็นน่าสนใจดังนี้ การรับชมโทรทัศน์ระบบดิจิทัล พบว่าปัจจุบันประชาชนมีการรับชมโทรทัศน์ผ่านช่องจานดาวเทียมหรือจานดำมากที่สุด ประชาชนในอำเภอรู้จักโทรทัศน์ระบบดิจิทัล

โดยประชาชนรู้จักและสามารถติดตั้งกล่องรับสัญญาณโทรทัศน์ได้ ที่ผลการวิจัยเป็นเช่นนี้น่าจะเป็นเพราะประชาชนส่วนใหญ่ได้รับความรู้ในการติดตั้งและการแลกรับกล่องสัญญาณโทรทัศน์ระบบดิจิทัลฟรีโดยการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อบุคคล เช่นผู้นำท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้ประชาชนเข้าใจและสามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างรวดเร็ว ความพึงพอใจของประชาชนในการรับชมโทรทัศน์ระบบดิจิทัลในพื้นที่อยู่ติดโทรทัศน์ระบบแอนะล็อก อำเภอเมยวดี จังหวัดร้อยเอ็ด ความพึงพอใจของประชาชนในการรับชมโทรทัศน์ระบบดิจิทัล ประชาชนมีความพึงพอใจในการรับชมโทรทัศน์ระบบดิจิทัลในระดับมาก ประชาชนมีความพึงพอใจในการได้รับกล่องรับสัญญาณโทรทัศน์ระบบดิจิทัลฟรีในระดับมาก ซึ่ง กสทช. เลือกใช้กลยุทธ์การแจกของฟรีเพื่อดึงดูดผู้บริโภคและสร้างความพึงพอใจ ความพึงพอใจของประชาชนเกี่ยวกับภาพมีความคมชัด มีคุณภาพเสียงดีกว่าระบบเดิม และสามารถรับสัญญาณได้ดีทุกพื้นที่ในระดับมาก สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของ กสทช.

ที่จะเปลี่ยนผ่านจากโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกเป็นโทรทัศน์ระบบดิจิทัล ผลวิจัยเป็นเช่นนี้เนื่องจากโทรทัศน์ระบบดิจิทัล (Digital Television) เป็นระบบการส่งผ่านสัญญาณภาพวิดีโอ และเสียง โดยระบบดิจิทัลจากเดิมที่มีระบบการรับสัญญาณโทรทัศน์ในครัวเรือนใช้เป็นระบบแอนะล็อก ต่อมาได้มีการพัฒนาการใช้งาน ระบบดิจิทัลมีจุดเด่นกว่าระบบแอนะล็อกทั้งในด้านความคมชัดของภาพและเสียงที่ดี ในส่วนของการส่งข้อมูล แบบดิจิทัลสามารถส่งต่อข้อมูลได้เพิ่มขึ้น จึงมีการพัฒนาระบบการรับส่งสัญญาณดิจิทัลไปอีกระดับ เช่น โทรทัศน์จอกว้าง (Wide Screen) ให้มีความคมชัดสูง (HDTV) และสามารถรองรับการใช้งานของผู้ใช้ได้ดียิ่งขึ้น (สำนักงาน กสทช., 2557 อ้างถึงในประสพโชค สิทธิยากรณ์, 2557) ส่วนความพึงพอใจของประชาชนเกี่ยวกับเนื้อหารายการโทรทัศน์มีความหลากหลาย สอดคล้องกับผลการวิจัยเรื่องโครงการศึกษาผลการรับชมโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล

(สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559) พบว่าผู้ที่ชมโทรทัศน์ผ่านระบบอื่นก็อาจเปลี่ยนมารับชมระบบดิจิทัลภาคพื้นดินเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะผู้ที่ติดรายการของช่องสถานีฟรีทีวีซึ่งมีเป็นจำนวนมากในชนบททั่วประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากระบบดิจิทัลภาคพื้นดินมีจุดเด่นที่สำคัญคือเรื่องความคมชัดของภาพและเสียง รวมถึงความมีเนื้อหารายการที่หลากหลาย และการไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ ซึ่งย่อมเป็นมูลเหตุสำคัญในการจูงใจให้ประชาชนหันมาใช้ระบบดิจิทัลภาคพื้นดินเพิ่มมากขึ้น

อภิปรายผลการศึกษา

จากการสำรวจและวิเคราะห์การศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของการเปลี่ยนผ่านของสื่อโทรทัศน์จากระบบแอนะล็อกสู่ระบบดิจิทัล สามารถอภิปรายผลการศึกษาได้ดังนี้

1. ผลกระทบ

ผลกระทบต่อการยุติโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกเพื่อเปลี่ยนผ่านสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัลออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ผลกระทบด้านบวกต่อการยุติโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกเพื่อเปลี่ยนผ่านสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัล

กลุ่มที่ 2 ผลกระทบด้านลบต่อการยุติโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกเพื่อเปลี่ยนผ่านสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัล

ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

ผลกระทบด้านบวกต่อการยุติโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกเพื่อเปลี่ยนผ่านสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัล พบว่า

1. การให้บริการของสถานีโทรทัศน์ในส่วนประสิทธิภาพการใช้คลื่นความถี่ในโทรทัศน์ระบบดิจิทัลสามารถให้บริการได้หลายช่องมากกว่าโทรทัศน์ระบบแอนะล็อก โดย 1 ช่องในโทรทัศน์ระบบแอนะล็อก สามารถให้บริการได้ 10 ช่องในระบบดิจิทัล ซึ่งถือได้ว่าเป็นผลกระทบทางด้านบวก
2. เกิดการแข่งขันอย่างเสรีของสถานีโทรทัศน์ของผู้ผลิตรายการและผู้ประกอบการด้านการผลิตรายการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมโดยก่อให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมในการผลิตเนื้อหารายการและเทคโนโลยี ส่งผลดีต่อประชาชนในฐานะผู้รับชมและผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง

ผลกระทบด้านลบต่อการยุติโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกเพื่อเปลี่ยนผ่านสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัล พบว่า

1. ในการยุติโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกเพื่อเปลี่ยนผ่านสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัลนั้น ประชาชนในฐานะผู้บริโภคต้องมีค่าใช้จ่ายสำหรับการเปลี่ยนเครื่องโทรทัศน์ หรือถ้ามีการติดตั้งกล่องรับสัญญาณ (Set Top Box) ก็ต้องมีค่าใช้จ่าย แม้ กสทช. จะมีคูปองให้ แต่ก็ต้องจ่ายในส่วนต่างของราคากล่องรับสัญญาณ (Set Top Box)
2. ผู้ประกอบการและผู้ผลิตรายการจะต้องมีการเพิ่มเงินลงทุนเพื่อปรับเปลี่ยนอุปกรณ์สำหรับการแพร่ภาพสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัล

จากประเด็นความพึงพอใจต่อการยุติโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกเพื่อเปลี่ยนผ่านสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัล สามารถสรุปได้ดังนี้

ความพึงพอใจในระดับมากที่สุด	ได้แก่การจัดขั้นตอนการให้บริการแก่ประชาชน อย่างมีระบบของ กสทช.
ความพึงพอใจในระดับมาก	ได้แก่การได้รับกล่องรับสัญญาณฟรี และในเรื่องคุณภาพของภาพที่คมชัดและคุณภาพเสียง
ความพึงพอใจในระดับปานกลาง	ได้แก่การติดตั้งกล่องรับสัญญาณและการปรับช่องสัญญาณ นอกจากนี้ยังมีเรื่องความหลากหลายของเนื้อหารายการโทรทัศน์ด้วย
ความพึงพอใจในระดับน้อย	ได้แก่การบริการในการได้รับความช่วยเหลือเมื่อมีปัญหาการติดตั้ง และการรับสัญญาณที่ยังไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่

2. การวิเคราะห์ผลการศึกษา

จากการวิเคราะห์ผลกระทบในการยุติโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกเพื่อเปลี่ยนผ่านสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัลดังกล่าว หากกล่าวถึงผลกระทบด้านบวก ทำให้การให้บริการของสถานีโทรทัศน์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการใช้คลื่นความถี่ในโทรทัศน์ระบบดิจิทัลสามารถให้บริการได้หลายช่องมากกว่าโทรทัศน์ระบบแอนะล็อก นอกจากนี้ยังเกิดการแข่งขันอย่างเสรีของสถานีโทรทัศน์ของผู้ผลิตรายการและผู้ประกอบการด้านการผลิตรายการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม โดยก่อให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมในการผลิตเนื้อหารายการและเทคโนโลยี ส่งผลดีต่อประชาชนในฐานะผู้รับชมและผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง หากกล่าวถึงผลกระทบด้านลบ ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงกับประชาชนในการยุติโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกเพื่อเปลี่ยนผ่านสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัล ควรมีการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลเกี่ยวกับการยุติโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกผ่านช่องทางหลายๆ ช่องทาง และควรมีเอกสารให้ความรู้ควบคู่ร่วมด้วย นอกจากนั้นควรมีการจัดตั้งศูนย์บริการ การติดตั้งและช่วยเหลือเกี่ยวกับการติดตั้งอุปกรณ์และปรับสัญญาณให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ของประชาชน

สรุป

กล่าวโดยสรุป ผลกระทบต่อการยุติโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกเพื่อเปลี่ยนผ่านสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัล แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ผลกระทบด้านบวกต่อการยุติโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกเพื่อเปลี่ยนผ่านสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัล ได้แก่ การให้บริการของสถานีโทรทัศน์ในส่วนประสิทธิภาพการใช้คลื่นความถี่ในโทรทัศน์ระบบดิจิทัลสามารถให้บริการได้หลายช่องมากกว่าโทรทัศน์ระบบแอนะล็อก นอกจากนี้ยังเกิดการแข่งขันอย่างเสรีของสถานีโทรทัศน์ของผู้ผลิตรายการและผู้ประกอบการด้านการผลิตรายการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม

กลุ่มที่ 2 ผลกระทบด้านลบต่อการยุติโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกเพื่อเปลี่ยนผ่านสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัล ได้แก่ประชาชนในฐานะผู้บริโภคต้องมีค่าใช้จ่ายสำหรับการเปลี่ยนเครื่องโทรทัศน์ หรือถ้ามีการติดตั้งกล่องรับสัญญาณ (Set Top Box) ก็ต้องมีค่าใช้จ่าย แม้ กสทช. จะมีคูปองให้แต่ก็ต้องจ่ายในส่วนต่างของราคากล่องรับสัญญาณ (Set Top Box) ในส่วนของผู้ประกอบการและผู้ผลิตรายการ จะต้องมีการเพิ่มเงินลงทุนเพื่อปรับเปลี่ยนอุปกรณ์สำหรับการแพร่ภาพสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัล

ส่วนประเด็นความพึงพอใจต่อการยุติโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกเพื่อเปลี่ยนผ่านสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัล สามารถสรุปได้ดังนี้ ความพึงพอใจในระดับมากที่สุดได้แก่การจัดขั้นตอนการให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีระบบของ กสทช. ความพึงพอใจในระดับมาก ได้แก่ การได้รับกล่องรับสัญญาณฟรี และในเรื่องคุณภาพของภาพที่คมชัดและคุณภาพเสียง ความพึงพอใจในระดับปานกลาง ได้แก่การติดตั้งกล่องรับสัญญาณและการปรับช่องสัญญาณ นอกจากนี้ยังมีเรื่องความหลากหลายของเนื้อหารายการโทรทัศน์ด้วย และความพึงพอใจในระดับน้อย ได้แก่การบริการในการได้รับความช่วยเหลือเมื่อมีปัญหาการติดตั้ง และการรับสัญญาณที่ยังไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่

ข้อเสนอแนะ

1. ในการสำรวจและวิเคราะห์งานวิจัยเกี่ยวกับผลกระทบการเปลี่ยนผ่านของสื่อโทรทัศน์จากระบบแอนะล็อกสู่ระบบดิจิทัล ครั้งต่อไปควรศึกษางานวิจัยให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศไทย
2. ประชาชนควรมีการติดตามข่าวสารสม่ำเสมอหากพบปัญหา หรือไม่เข้าใจควรสอบถามเจ้าหน้าที่ ณ ศูนย์บริการช่วยเหลือประชาชนเกี่ยวกับการติดตั้งอุปกรณ์และปรับสัญญาณ พร้อมทั้งปรับตัวสำหรับการเปลี่ยนผ่านของสื่อโทรทัศน์จากระบบแอนะล็อกสู่ระบบดิจิทัล ทั้งนี้สำนักงาน กสทช. ควรมีการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลเกี่ยวกับการยุติโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกผ่านช่องทางหลายๆ ช่องทาง พร้อมจัดทำเอกสารให้ความรู้ควบคู่ร่วมด้วย และควรมีการจัดตั้งศูนย์บริการช่วยเหลือประชาชนเกี่ยวกับการติดตั้งอุปกรณ์และปรับสัญญาณให้ครอบคลุมทุกพื้นที่

บรรณานุกรม

ฉัตรกมล อนนตชัย, ธิดารัตน์ สาระพล, และชุติพร นครศรี. (2560). ความพึงพอใจในการรับชมดิจิตอลทีวีต่อการเปลี่ยนผ่านการยุติโทรทัศน์ระบบแอนะล็อก อำเภอโพนทราย จังหวัดร้อยเอ็ด. ใน *การประชุมวิชาการเสนอผลงานวิจัยระดับบัณฑิตศึกษาครั้งที่ 2* (น. 1276-1282). มหาสารคาม: มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม.

เชษฐพัฒน์ สิริวัฒนตระการ. (2559). การสร้างความเข้าใจและศึกษาผลกระทบเกี่ยวกับการยุติโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกต่อผู้บริโภค จังหวัดร้อยเอ็ด กรณีศึกษา อำเภอพนมไพร. *วารสารสหศาสตร์ศรีปทุมชลบุรี,* 2(3), 21-27.

ฐิตินัน บุญภาพ คอมมอน. (2559). การบริหารจัดการสื่อโทรทัศน์ในยุคดิจิทัลหลอมรวม. *วารสารสุทธิปริทัศน์,* 30(95), 212-222.

ประสพโชค สิทธิยากรณ์. (2557). *การศึกษาปัจจัยการตัดสินใจซื้อที่ส่งผลต่อความจงรักภักดีในการใช้งานกล่องรับสัญญาณดิจิตอลทีวี CTH ในเขตกรุงเทพมหานคร* (การค้นคว้าอิสระหลักสูตรบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต), กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยกรุงเทพ.

ศิริวรรณ มนอัตระผดุง. (2556). การเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ยุคโทรทัศน์ดิจิทัลของประเทศไทย. *บทความวิชาการ,* 3(7), 18-20.

สุธัญญา กฤตาคม, และเชษฐพัฒน์ สิริวัฒนตระการ. (2559). ความพึงพอใจในการรับชมดิจิทัลทีวีก่อนการยุติโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกของประชาชนในอำเภอเมยวดี จังหวัดร้อยเอ็ด. *Jornal of Nakhonratchasima College,* 11(1), 177-184.

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. (2555). [Online]. สืบค้น 14 สิงหาคม 2560, จาก http://www.nbtc.go.th

อิสรีย์ ประดิษฐ์ธีระ. (2555). ความเหลื่อมล้ำของระบบโทรทัศน์ดิจิทัลในประเทศไทยกับการเปลี่ยนผ่านสู่ระบบโทรทัศน์ดิจิทัลของประชาคมอาเซียน. *วารสารวิชาการสมาคมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย* (สสอท.), 18(2), 199.



การให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานอย่างทั่วถึงในกิจการโทรคมนาคมในประเทศฝรั่งเศส

อริชมน พิเชฐวรกุล*
Université Paris Sud, Paris, France

arachamon_1@hotmail.com

บทคัดย่อ

การให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานอย่างทั่วถึง มีความหมายทั่วไปโดยรวมถึงการให้บริการทางเสียงตลอดถึงการให้บริการทางด้านข้อมูลและโทรศัพท์สาธารณะ ในราคาที่เหมาะสม โดยมีแนวคิดในการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานที่เหมาะสมสำหรับประชาชนทุกคนทั่วประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องมีการจัดให้มีบริการเพื่อกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและผู้พิการ การเชื่อมต่อกับเครือข่ายแบบถาวรซึ่งรวมถึงการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตที่ใช้งานได้ และการเข้าถึงทางภูมิศาสตร์ที่เหมาะสมกับโทรศัพท์สาธารณะ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการโทรคมนาคมได้อย่างเท่าเทียม เพื่อให้มั่นใจว่าบริการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ที่มีคุณภาพสูงจะสามารถให้บริการแก่ผู้ใช้บริการทั้งหมดในราคาที่เหมาะสม ซึ่งจะไม่ทำให้การแข่งขันน้อยลงตามกรอบระเบียบข้อบังคับของยุโรปแล้วนั้น กฎหมายการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์และกิจการไปรษณีย์ของประเทศฝรั่งเศส ได้มีการจัดให้มีบริการอิเล็กทรอนิกส์พื้นฐานอย่างทั่วถึงขึ้น เพื่อให้มีการให้บริการทั่วทั้งประเทศฝรั่งเศส กฎหมายกิจการโทรคมนาคมของฝรั่งเศสได้เปิดช่องให้องค์กรกำกับดูแลกิจการอิเล็กทรอนิกส์และกิจการไปรษณีย์แห่งชาติมีอำนาจเพียงพอในการลงโทษพฤติกรรมอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อแสดงให้เห็นถึงการยับยั้งผู้กระทำผิดที่ชัดเจน และทำให้ผู้บริโภคและผู้ประกอบการเชื่อมั่นว่า กฎระเบียบต่างๆ จะมีผลบังคับใช้อย่างรวดเร็วและเป็นธรรม นอกจากนี้องค์กรกำกับดูแลยังต้องตรวจสอบให้แน่ใจว่าพันธกรณีนั้นยังคงตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี และหาสมดุลระหว่างความต้องการของผู้ใช้บริการและการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขทางการค้าอีกด้วย

คำสำคัญ : การให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานอย่างทั่วถึง โทรคมนาคม ฝรั่งเศส

Abstract

Universal service is defined in general terms to include voice services at an affordable price, information services and a telephone directory as well as public payphones. The concept of the universal service is making affordable basic telephone service available to everyone everywhere within a nation state. A social accessibility must be provided for low income and disabled users, a connection to the fixed network, which includes functional internet access; reasonable geographic access to public call boxes. To ensure that a minimum set of high quality electronic communication services is available to all users at an affordable price that does not distort competition, in accordance with the European regulatory framework, the French Postal and Electronic Communications Code (CPCE) establishes a universal electronic communications service. The components of the universal service are available throughout the French territory. The French telecommunications law provide the national regulatory authority of electronic communications and postal (ARCEP) with sufficiently strong power to penalize unlawful behaviour so as to present a clear deterrent to potential offenders and give consumers and operators confidence that rules will be swiftly and fairly enforced. In addition, ARCEP has to ensure that the obligations continue to meet the needs of users as demands and technology change and also find the right balance between the needs of vulnerable users and changing commercial conditions.

Keyword : universal service, telecommunications, france

Introduction: original of the universal service

Historically, the term and concept of universal service existed before universal access. Universal service for the telephone, first mentioned in the Communications Act of 1934 in the United States. It is described as the concept of affordability of telephone services and universal availability for households to use this service. Universal access corresponds to the concept of public, community or shared access to telecommunications[1].

Universal service has been an important theme in telecommunications service in the United States. The Federal Communications Commission (FCC) created the Universal services to help provide high quality telecommunications services at just, reasonable, and affordable rates throughout the nation[2].

---

[1] From "Accès et service universel," by S. Oestmann and A. Dymond, 2009. *Infodev, Juin,* p. 7.

[2] From "Universal service in telephone history: A reconstruction," by M. L. Mueller, 1993. *Telecommunications policy, 17* (5), p. 352.

In 1996, the American sector opened with the adoption of the Telecommunication Act of 1996. This Act was the first major re-write of the Communications Act of 1934. It opened up local markets to competition, which changed the dynamics of the existing system of funding universal service. In this Act explicitly adopted principles to guide universal service policy. These principles include: (1) access to communications services at just, reasonable and affordable prices (2) access to advanced telecommunications and information services should be provided in all regions of the Nation (3) access in rural and high cost areas (4) equitable and nondiscriminatory contributions (5) specific, predictable and sufficient Federal and State mechanisms to preserve and advance universal service (6) access to advanced telecommunications services for schools, health care, and libraries[3].

At the same time in Europe, the European Commission also developed the notion of universal service. The Commission stated: The liberalization of the telecommunications sector at the end of the 1990s was accompanied by the introduction of the universal service. The rationale of universal service obligation (USO) is to act as a social safety net where market forces alone do not deliver affordable access to basic services for consumers, particularly those living in remote areas or having low incomes or disabilities. In order to achieve the three objectives of the safety-net concept, namely availability, affordability and accessibility, one or more specifically designated undertakings can be obliged to deliver such basic services[4].

In France, as a result of European integration and global movement towards the liberalization, the telecommunications operator has not been excluded from these. With the liberalization of this sector we can impose on the incumbent operator to guarantee quality services at an affordable price for everyone if it is competed by other operators. This movement has imposed a new configuration of the public telecommunications service in the sector. This new configuration aims to define precisely the missions of public service of the telecommunications. The concept of universal service in France was imported from the United States by the European Union at the beginning. It has gradually collided with the traditional notion of public service. We propose to examine the definition and concept of the universal service in general (1) then the designation of the operators in charge of the universal service (2) the universal service financing (3) and the role of Autorité de regulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) (4).

---

[3] Telecommunications Act de 1996, titre 47, chapitre 5, sous-chapitre II, deuxième partie, paragraphe 254.

[4] From *Questionnaire for the public consultation on universel service principles in e-communications, 2 Mars* (p. 2) by Commission Européenne, 2010.

1) The definition and concept of universal service

The universal service determines a set of public interest requirements that must be satisfied in order for the market to function without discrimination on a national basis[5]. Universal service is a concrete policy objective in many industrialized countries but is not economically feasible in most developing countries[6].

The European Commission 1994 defines the principles universal service as "universality, equality and continuity are the basis for such a service to permit access to a defined minimum service of specified quality to all users everywhere and, in the light of specific national conditions, at an affordable price"[7]. In other words, universal service is based on the principles of:

- universality: the access of all users to affordable conditions and prices
- equality: ensures that each staff member has the possibility of demanding that he be granted the benefit of the service
- continuity: guarantees access to the network or an interrupted service offer for a defined quality (it aims to avoid any break in service)[8].

In telecommunications sector, the Commission defines universal service as "a minimum set of services of specified quality which is available to all users independent of their geographical location and, in the light of specific national conditions, at an affordable price" (Directive 97/33 / EC)[9].

In 1993, the concept of universal service in European terminology[10] was very close to public service because the notion of universal service was adopted in order to give social

---

[5] From "Service public et droit communautaire une nouvelle crise de la notion du service public en droit administratif français," by S. Garceries, 1998, *Revue société contemporaines, 32* (Octobre), p. 52.

[6] From *Droit international des espaces et des télécommunications* (p. 171) by M. Tshiyembe, 2014, Paris: L'Harmattan.

[7] From "Council resolution of 7 February 1994 on universal service principles in the telecommunications sector (94/C 48/01)," by Com mission Européenne 1994, *Journal Officiel des Communautés Européennes, C 48* (16 Février 1994).

[8] From *Régulation et réglementation dans les télécommunications* (p. 191) by I. Crocq, 2004, Paris: Econimica.

[9] From "Directive 97/33/EC of the European parliament and of the council of 30 June 1997 on interconnection in telecommunications with regard to ensuring universal service and interoperability through application of the principles of Open Network Provision (ONP)," *Journal Officiel des Communautés Européennes, L 199/32* (26 Juillet 1997).

[10] From *Communication sur la consultation sur l'examen de la situation dans le secteur des services de télécommunications, COM(93) 159 final, 28 Avril 1993* (p. 10) by Commission Européenne.

dimensions to the process of liberalization of networked industries[11]. At the origin of every public service refer to activities and jobs (such as health care, transport, or the removal of waste), which is organized by the government or an official body in order to benefit all the people in a particular society or community. This is linked to the guarantee of fundamental freedoms or to the existence of recognized solidarity[12]. The universal service approach developed in the 1990s and continues until the 2003 in "Green Paper" on services of general interest refers to "a set of general interest requirements ensuring that certain services are made available at a specified quality to all consumers and users throughout the territory of a member State, independently of geographical location, and, in the light of specific national conditions, at an affordable price. It has been developed specifically for some of the network industries (e.g. telecommunications, electricity, and postal services). The concept establishes the right for every citizen to access certain services considered as essential and imposes obligations on industries to provide a defined service at specified conditions, including complete territorial coverage. In a liberalized market environment, a universal service obligation guarantees that everybody has access to the service at an affordable price and that the service quality is maintained and, where necessary, improved"[13].

Universal service and public service therefore have common characteristics. In both cases, with regard to electronic communications, the aim is to make the specified services important for the members of the society. From a legal point, public service is defined by equal access, mutability and continuity. From an economic point, the definition of public service is based on market failures. From the Community level, the public service is characterized by the availability of a service at any point in a territory at a reasonable price.

The French notion of public service is broader than the community concept of universal service. This public service operates within a national framework. The public service consists of the universal service, obligation services (services obligatoires)[14] and services of general interest (services d'intérêt general)[15] to which the principles of equality, continuity and adaptability apply. The first two elements constitute the service of general economic interest (service d'intérêt économique général). The difference between universal service, obligation services and services of general interest is that obligation services and services of general interest are borne by the State and not financed by operators like the universal service[16].

---

[11] From *Le droit de l'accès aux communications électroniques (Collection droit de l'information et de la communication)* (p.174) by J. Cattan, 2015, Marseille: Presses Universitaires d'Aix-Marseille.

[12] From *Rapport au premier ministre* (p. 51) by Le service public, 1996, Paris: La Documentation française.

[13] From *Green paper on service of general interest, COM (2003) 270, 21 May* (p. 16) by Commission of the European Communities, 2003.

[14] Code des postes et des communications électroniques, L'article L. 35-5.

[15] Code des postes et des communications électroniques, L'article L. 35-6.

[16] From *Les aspects juridiques de la libéralisation des télécommunications: Étude comparée* (Thèse de droit à l'Université de Grenoble 2) (p. 406) by W. El Zein, 2012.

In France, the "Universal Service Directive" has been transposed into national law in the French Postal and Electronic Communications (CPCE), articles L. 35 to L. 35-5 and R. 20-30 to R. 20-44. The universal service in France is "a quality telephone service at an affordable price" (Articles L. 35-1, item 1 and R. 20-30-1 of the CPCE). The information service and a subscriber directory (Articles L. 35-1, item 2 and R. 20-30-2 of the CPCE). The access to public telephone boxes installed in the public domain (Article L. 35 -1, point 3 and R. 20-30-3 of the CPCE). Additionally, since 2004, access obligations for disabled end-users have been added (Articles 35-1, item 4 and R. 20-30-4 of the CPCE).

The new article L.35 of the CPCE states that "the public telecommunications service shall be provided in accordance with the principles of equality, continuity and adaptability" which shall include:

The first of the components of the universal service of electronic communications concerns telephone services, facsimile and data communications for sufficient rates to allow access to the Internet from or to subscriber points, and Free emergency call routing[17]. The CPCE's distributions relate specifically to the provision are:

1. The telephone service, faxes and a sufficient rate of access to the Internet. This covers the installation and connection to the fixed public network and the provision of a quality telephone service over this connection, which enables connection to a sufficiently high quality access to the Internet. The telephone service also covers special pricing and technical provisions for low-income users and those with disabilities. The beneficiaries of this social tariff are people who receive the earned income supplement, or RSA (Revenu de Solidarité Active)[18] a specific solidarity allowance, or ASS (Allocation de Solidarité Spécifique), the disabled adult allowance, or AAH (Allocation aux Adultes Handicapés) or the allowance given to disabled ex-servicemen.

2. The public payphone service to the metropolis at least one public payphone in each municipality, and two in those with a population of more than 1,000 in the public thoroughfare, and the provision of a quality and reasonably-priced telephone service over these payphones. (CPCE, Article L 35-1).

---

[17] From *Informatique télécom internet: Réglementation, contrat, fiscalité, assurance, santé, fraude, communication électroniques, éd. Levallois* (pp. 821-826) by A. Bensoussan, 2013.

[18] The transitional measures in place during the implementation of the RSA scheme, which include the social tariff reduction for telephone services, were made official by Decree No. 2010-760 of 6 July 2010, extending the scheme to the overseas territories.

3. The printed universal directory is made available for free to all those who subscribe to a public telephone service, fixed or mobile. In 2011, the Minister responsible for electronic communications concluded that there was no need to designate an universal service provider for an electronic directory or for directory services as competition was such that it guaranteed the availability of these services at an affordable price. (article L. 35-4 of the CPCE)

4. The access to public telephone boxes installed on the public domain or at other points access to the public telephone service.

The second is obligations services in telecommunication sector. There are the services, which must be provided throughout the territory. These services may be required from a universal service operator through the terms of reference. The law requires the incumbent to provide all of them. These services must respect the principles of equality, continuity, and adaptability but there are not subject to the requirement of an affordable price such as universal service[19]. The obligation services include:

- access to the Integrated Services Digital Network (ISDN)
- provide leased lines offer (Law 2004-669 of 9 July 2004. In the national regulatory plan, Article R 9 of the CPCE defines leased lines such as the provision by an operator of a transmission capacity between determined endpoints of a network open to the public for the benefit of a user, excluding any switching controlled by this user)
- the provision of data communication per packet
- the provision of advanced voice telephony services (CPCE Art. L 35-5).

The third is services of general interest in telecommunications sector in defense, security, higher education and public research. It is the tasks of the State (CPCE Art. L 35-6).

[19] W. El Zein (p. 408). op.cit.

2) The designation of the operators in charge of the universal service

The member states of the European Union have the possibility to designate companies to provide the following three services: fixed telephony, telephone directories and telephone information and the public. In practice, not all member states designate providers to provide all the components of the universal service, and some have even relaxed obligations for the provision of certain services, considering that the service in question or an equivalent service is already available on the entire territory at an affordable price[20].

The designation procedure is governed by the Universal Service Directive, which provides in particular that the designation mechanism must be "effective, transparent and non-discrimination"[21]. This Directive refers to the possibility for States to designate one or more undertakings to guarantee the provision of universal service[22]. These principles set out more specifically for States to implement an open designation procedure[23].

In France, the service provider of the universal service is designated under the competitive principle. The Minister responsible for electronic communications designates the operator in charge of universal service, following calls for proposals (appel à candidature). The calls for proposals concern the technical, financial conditions and the net cost of providing these services. When the call for applications is unsuccessful, a service provider may be designated to ensure continuity of service in accordance with article L. 35-2 of the CPCE. In article L. 36-7 of the CPCE gives Autorité de Regulation des Communications Electroniques et des Postes (ARCEP) the power to monitor compliance by designated operators with their obligations and penalize any breach.

A ministerial order dated 31 October 2013[24] designates Orange to supply the telephone service for the next three years. Orange was also designated to provide the public payphone service for a period of two years, following a ministerial order dated. 14 February 2012. Orange continues to supply the service while waiting for the Minister to designate the provider of the service for the next two years. Following an unsuccessful call for proposals, the Minister responsible for electronic communications re-appointed Pages Jaunes by default to be the provider of print directories for 2012-2014, through an order dated 6 December 2012[25].

---

[20] From *Le service universel des communications électroniques au regard des nouveaux usages technologiques: Enjeux et perspectives d'évolution (Rapport parlementaire, 17 Octobre)* (p. 7), by L. Lemaire, 2014.
[21] Article 3, paragraphe 2.
[22] Article 8, paragraphe 1.
[23] Article 8, paragraphe 2.
[24] Published in the Journal Officiel of 9 November 2013.
[25] Published in the Journal Officiel of 12 December 2012.

3) Universal service financing

States are allowed to correct market mechanisms that would not spontaneously and cost-effectively serve populations either for reasons of geographical distance or for social reasons because universal service aims to provide all essential electronic communications services at affordable rates. In most developing countries, no one expects incumbents to accept universal service obligations. However, some form of funding needs to be found to bridge the gap that still exists between commercial market boundaries and the goals universal access and service decision-makers want to achieve.

In most countries, where a sector is a monopoly, the incumbent operator uses cross-subsidy to promote universality in the telecommunications sector. Thus, universal service can be financed by cross-subsidy between customers and operator. However, this system is less applied in a competitive environment. In a competitive environment, there are other ways to finance universal service. The contribution of each operator is necessary. It must be non-discriminatory and transparent. In general, the "universal service directive" complies with the principle of States in their funding procedure. The chosen financing system should not impede competition.

The European Commission considers that the member States must ensure transparency, objectivity, non-discrimination and proportionality[26]. In most European countries, other operators must finance the operation of the universal service by feeding a universal telecommunications service fund to all operators. Directive 2002/22 / EC states that compensation for universal service may either come from public funds or be shared between providers of electronic communications networks and services[27]. The national regulatory authorities shall[28]:

(a) calculate the net cost of the universal service obligation, taking into account any market benefit which accrues to an undertaking designated to provide universal service; or

(b) make use of the net costs of providing universal service identified by a designation mechanism.

---

[26] Article 8 (2).
[27] Article 13 (1)(b).
[28] Article 12 (1).

The accounts and/or other information serving as the basis for the calculation of the net cost of universal service obligations shall be audited or verified by the national regulatory authority or a body independent of the relevant parties and approved by the national regulatory authority[29].

In France, 1996, the operator may be given the responsibility of providing universal service if it agrees to provide the service to the whole of the country and is capable of doing. This constitutes a bias maintaining the incumbent as the provider an in fact specifically identifies France Télécom as provider. In November 1997 France and the incumbent signed a "convention" to set tariff objectives for funding universal service between 1997 and 2000. The regulator given greater powers for managing universal service (Directive 97/33CE), which requires that net benefits to the incumbent in the realm of services connected with universal service provision is taken into account[30]. Now a public fund has been set up, under the conditions laid down in article L. 35-3 of the CPCE. It is managed by the Deposits and Consignments Office (Caisse des dépôts et consignations) and is financed by the contributions of electronic communications operators, calculated on revenues for electronic communications services. Operators whose revenues less than 5 million Euros are exempt from contribution. The net costs of the universal service are compensated to the operator in charge of the universal service.

A universal service access fund program will be more successful if the regulator is reputed to be independent and if the government participates in any of the operators. However, the best practice is for the regulator to provide secretarial expertise and management under the supervision of a special management committee or advisory committee that provides strategic direction approves major projects and disbursements and monitors the proper execution and financial integrity of operations. All Universal Service Access Funds have a Board of Directors at the top of the hierarchy. However, its role is varies from each country, depending on local factors. It may have the following roles:

- Board or other management bodies: to taking decisions at a higher level on a range of issues related to the recruitment of directors, approval of the budget, program and projects for access and universal service and the allocation Finalization of grant contracts;
- Monitoring and surveillance: to ensuring that decisions made by management and its management team are carefully considered in light of the interests stakeholders; or

[29] Article 12 (2).
[30] From *France charting a clearer way forward, OECD reviews of regulatory reform* (p. 179) by OECD, 2004.

- Advisory role: to examine proposals for programs and projects in the field of access and universal service, proper decision to be made at the top level, to provide expertise and to give advice.

4) The role of ARCEP (France regulator)[31]

a) Determining the cost of providing the universal service

After auditing universal service providers costs, ARCEP calculates the revenue, the cost and the intangible benefits of being the universal service provider, for each of the components. Every year, ARCEP publish the resulting net cost of the universal service which financed by a sectoral fund – to which all telecom carriers contribute in an amount proportionate to their retail market revenue – when this net cost constitutes an excessive burden on the designated service provider.

b) Monitoring quality of service

The operators responsible for providing the universal service must comply with several quality of service obligations and publish QoS indicators for the universal service component(s) they have been designated to provide. Since 2005, their quality of service obligations have been listed in the annex of the ministerial orders designating the universal service provider for each component. In addition to providing a minimum level of quality, these obligations include the methods used and values provided for the QoS indicators for each universal service component they have been designated to provide.

c) Monitoring universal service tariffs

The Authority has the power of supervision over all universal service tariffs. For most of the tariffs applying to calls made from a fixed telephone line which corresponds to the universal service offering, ARCEP has opted for a system of multi-annual price cap supervision rather than individual a priori supervision of universal service tariffs. Tariff supervision allows universal service customers to benefit from a regular decrease in Orange calling prices.

---

[31] From *Rapport public d'activité de l'ARCEP 2013, Juin,* (p. 198) by ARCEP, 2014.

Conclusion

The concept of universal service has been placed on the European regulatory agenda by liberalisation. In the context of a regulated competitive telecom market universal service obligations have to be seen as one of a range of regulatory interventions designed to achieve economic or socially desirable outcomes that would not be achieved by market players if left to their own unregulated devices. To ensure that a minimum set of high quality electronic communication services is available to all users at an affordable price that does not distort competition, in accordance with the European regulatory framework, the French Postal and electronic communications code (CPCE) establishes a universal electronic communications service. The universal service makes it possible to ensure that the components are available nationwide and can be accessed by even the most underprivileged members of society. The service is financed by a sectoral fund to which all electronic communications operators contribute. The roll-out of universal service requires long-term investment planning, and the installation of capacity ahead of demand. Industry or service specific subsidies need to be viewed with suspicion in terms of their market and consumption effects.

บรรณานุกรม

Cattan, J. (2015). *Le droit de l'accès aux communications électroniques (Collection droit de l'information et de la communication).* Marseille: Presses Universitaires d'Aix-Marseille.

Code des postes et des communications électroniques.

Commission Européenne. (1993). *Communication sur la consultation sur l'examen de la situation dans le secteur des services de télécommunications COM(93) 159 final.* n.p.

Commission Européenne. (1994). Council resolution of 7 February 1994 on universal service principles in the telecommunications sector (94/C 48/01), *Journal Officiel des Communautés Européennes, C 48.*

Commission Européenne. (2010). *Questionnaire for the public consultation on universel service principles in e-communications.* n.p.

Commission of the European Communities. (2003). *Green paper on service of general interest COM (2003) 270.* n.p.

Crocq, I. (2004). *Régulation et réglementation dans les télécommunications.* Paris: Econimica.

Directive 97/33/EC of the European parliament and of the council of 30 June 1997 on interconnection in telecommunications with regard to ensuring universal service and interoperability through application of the principles of Open Network Provision (ONP). (1997). *Journal Officiel des Communautés Européennes L 199/32.* n.p.

El Zein, W. (2012). *Les aspects juridiques de la libéralisation des télécommunications: étude comparée.* (Thèse de droit à l'Université de Grenoble 2). Université Grenoble 2, Grenoble.

Garceries, S. (1998). Service public et droit communautaire une nouvelle crise de la notion du service public en droit administratif français. *Revue société contemporaines, 32.*

Le service public. (1996). *Rapport au premier ministre.* Paris: La Documentation française.

Lemaire, L. (2014). *Le service universel des communications électroniques au regard des nouveaux usages technologiques: enjeux et perspectives d'évolution (Rapport parlementaire).* n.p.

Mueller, M. L. (1993). Universal service in telephone history: A reconstruction. *Telecommunications Policy, 17* (5).

OECD. (2004). *France charting a clearer way forward, OECD reviews of regulatory reform.* n.p.

Oestmann, S., & Dymond, A. (2009). Accès et service universel. *Infodev.* n.p.

Telecommunications Act de 1996.

Tshiyembe, M. (2014). *Droit international des espaces et des télécommunications.* Paris: L'Harmattan.



ความท้าทายของทีวีดิจิทัลไทย ในยุคการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ในการใช้ประโยชน์จากสื่อโสตทัศน์ ของประชาชน

ประคุณ รุ่งธนวิชญ์*
สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

prakoon.r@nbtc.go.th, prakoonr@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความเรื่อง *"ความท้าทายของดิจิทัลทีวีไทย ในยุคการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการใช้ประโยชน์จากสื่อโสตทัศน์ของประชาชน"* มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูลการเปลี่ยนแปลงในกิจการการแพร่ภาพกระจายเสียง ทั้งนี้ เพื่อวิเคราะห์ความท้าทายของผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลให้เกิดแนวคิดและมุมมองในการปรับตัวในสภาพการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยได้แสดงให้เห็นถึงความท้าทายของกิจการโทรทัศน์ตั้งแต่ยุคแรกจนมาถึงยุคดิจิทัลทีวี ซึ่งมีความท้าทายในด้านต่างๆ โดยเริ่มต้นจาก 1) ความท้าทายให้ประชาชนเห็นความสำคัญและเปลี่ยนมารับสัญญาณของช่องรายการดิจิทัลทีวี 2) ความท้าทายของการเปลี่ยนให้ประชาชนรับชมดิจิทัลทีวี ซึ่งเป็นโทรทัศน์ในภาคพื้นดิน 3) ความท้าทายเรื่องจำนวนของกิจการบริการและข้อมูลข่าวสารที่กระจายอยู่ทั่วไปคือ ความท้าทายจากคู่แข่งอย่างช่องรายการที่ให้บริการผ่านดาวเทียม หรือผ่านสายเคเบิล และสื่อโสตทัศน์ผ่านอินเทอร์เน็ต ซึ่งหมายถึงความอยู่รอด และที่สำคัญ 4) ความท้าทายที่เกิดจากพฤติกรรมของประชาชน กับข้อเท็จจริงที่ว่า *"โทรทัศน์ไม่ได้ดึงดูดความสนใจของเราทั้งหมดอีกต่อไป"* เพราะใช้เครื่องมือสื่อสารอื่นๆ ไปด้วย และมีความทนได้กับการรับชมโฆษณาน้อย ดังนั้น การประกอบกิจการโทรทัศน์ในยุคดิจิทัลจึงเต็มไปด้วยโอกาส ความท้าทาย ซึ่งในความเป็นจริงไม่ได้ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของประชาชนเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับปัจจัยอีกหลายอย่างคือ การบริหารช่องของตัวเอง และนโยบายของรัฐก็มีส่วนสำคัญไม่แพ้กัน

คำสำคัญ : ดิจิทัลทีวี พฤติกรรมของประชาชนในการใช้สื่อ สื่อโสตทัศน์

Abstract

The article “Challenges of Thai Digital TV in the Era of Changing in People’s Behavior on Audiovisual Media Use” aimed to collect data about the change of television broadcasting in order to analyze challenges faced by digital television broadcasters and to develop concepts and views on adapting themselves in the changing situation. This article, therefore, demonstrated the challenges of early-stage television until the digital TV era. Challenges were explored in various areas, starting with 1) challenge the public to see the importance and change to receive the digital TV 2) challenge in persuading public of converting digital TV via terrestrial mean 3) challenge in competition with the large number of services, businesses and information such as satellite channels, cable televisions and audiovisual media via the Internet 4) challenge caused by media behavior of people with the fact that *"Television does not attract all of us anymore"* because they used other communication tools at the same time also known as a Multi-screen Lifestyle. So, the digital television was filled with opportunities, challenges that not only depended on the behavior of people but also on other factors, such as the management of their own channels and state policies were equally important.

Key Words : Digital TV, Media-use Behavior of People, Audiovisual Media

บทนำ

ในสภาวะของภูมิทัศน์สื่อที่หลอมรวมกระบวนการสื่อสารทั้งในด้านเชิงเทคโนโลยีที่ใช้ในการสื่อสาร ช่องทางในการสื่อสารและเผยแพร่สาร หลายสำนักคิด หลายผลสำรวจแสดงให้เห็นว่าประชาชนรับสื่อโทรทัศน์ผ่านระบบภาคพื้นดินน้อยลง โดยชมรับผ่านช่องทางอินเทอร์เน็ตมากขึ้น เป็นเหตุสงสัยว่าปัจจุบันทำไมหน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ อย่างคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ยังคงต้องจัดสรรคลื่นความถี่ ประมูล ออกใบอนุญาต กำกับดูแล ตลอดจนสนับสนุนการเข้าถึงกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลอยู่ในปัจจุบัน

กิจการวิทยุโทรทัศน์ของประเทศไทยเริ่มต้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493 เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้จัดตั้งสถานีโทรทัศน์ช่อง 4 บางขุนพรหม ในระบบขาวดำขึ้น ภายใต้การบริหารของบริษัท ไทยโทรทัศน์ จำกัด เพื่อใช้เป็นสื่อเพื่อการศึกษา การแพทย์ การสาธารณสุข และเป็นเครื่องมือตอบโต้ฝ่ายตรงข้ามและเสริมอิทธิพลทางการเมือง โดยการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีการส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์เกิดขึ้นครั้งแรกในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2510 คือสถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง 7 เริ่มแพร่ภาพออกอากาศในระบบสีเป็นสถานีแรกในประเทศไทย ภายใต้การดำเนินการของ บริษัท กรุงเทพวิทยุและโทรทัศน์ จำกัด ซึ่งได้รับสัมปทานจากกองทัพบก และต่อมาเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2513 สถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3

เริ่มออกอากาศอย่างเป็นทางการในระบบสี ถือเป็นสถานีโทรทัศน์แห่งที่ 2 ของประเทศไทยที่ออกอากาศในระบบสี ภายใต้การดำเนินการของ บริษัท บางกอก เอนเตอร์เทนเม้นท์ จำกัด และต่อมากิจการวิทยุโทรทัศน์ของไทยก็ได้เปลี่ยนผ่านเป็นระบบสีอย่างสมบูรณ์ในเวลาต่อมา (กรมประชาสัมพันธ์, ม.ป.ป.)

การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่สำคัญอีกครั้งหนึ่งของกิจการวิทยุโทรทัศน์ไทยคือ การเปลี่ยนผ่านสู่โทรทัศน์ในระบบดิจิทัล (Digital Television) ซึ่งเป็นระบบรับ-ส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ภาคพื้นดินภายในอาณาเขตประเทศไทยด้วยระบบดิจิทัล ทั้งนี้ กสทช. ได้ประกาศใช้แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ พ.ศ. 2555 โดยให้เริ่มต้นรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ภาคพื้นดินด้วยระบบดิจิทัลภายในเวลา 4 ปี นับแต่วันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2555 ประกอบกับแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2555-2559) มีการกำหนดยุทธศาสตร์และระยะเวลาในการเปลี่ยนผ่านจากการส่งสัญญาณโทรทัศน์ภาคพื้นดินด้วยระบบแอนะล็อกไปสู่การใช้ระบบดิจิทัล โดยให้เริ่มรับ-ส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ภาคพื้นดินด้วยระบบดิจิทัลภายใน 4 ปี และให้มีจำนวนครัวเรือนในเมืองใหญ่ที่สามารถรับสัญญาณวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ภายใน 5 ปี รวมทั้งให้มีมาตรการสนับสนุนอุปกรณ์รับสัญญาณวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลสำหรับผู้มีรายได้น้อยภายใน 3 ปี โดยโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลได้เริ่มออกอากาศอย่างเป็นทางการตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. 2557

กสทช. ได้กำหนดจำนวนและรูปแบบช่องโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลไว้ทั้งสิ้น 48 ช่อง ได้แก่ (ก) กลุ่มช่องประเภทบริการสาธารณะและชุมชนจำนวน 24 ช่อง โดยใช้วิธีการคัดเลือกคุณสมบัติเพื่อรับรองใบอนุญาตใช้คลื่นความถี่ ได้แก่ ประเภทรายการบริการสาธารณะจำนวน 12 ช่อง (ระดับชาติ) ประเภทรายการบริการชุมชนจำนวน 12 ช่อง (จำแนกเป็นแต่ละเขตบริการ) (ข) กลุ่มช่องประเภทบริการทางธุรกิจระดับชาติจำนวน 24 ช่อง โดยใช้วิธีการประมูลคลื่นความถี่ (Auction) ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนดเพื่อรับรองใบอนุญาตใช้คลื่นความถี่ ได้แก่ ประเภทรายการเด็ก เยาวชน และครอบครัว จำนวน 3 ช่อง ประเภทรายการข่าวสารและสาระจำนวน 7 ช่อง ประเภทรายการทั่วไป ภาพคมชัดปกติ (Standard Definition: SD) จำนวน 7 ช่อง และประเภทรายการทั่วไปภาพคมชัดสูง (High Definition: HD) จำนวน 7 ช่อง (สำนักงาน กสทช., 2558)

อนึ่ง ในยุคปัจจุบันที่งานวิจัยต่างๆ นำเสนอว่าประชาชนผู้รับสื่อมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมโดยผู้รับสื่อในปัจจุบันเป็นเจ้าของอุปกรณ์ดิจิทัลหลายชนิด และจะใช้งานอุปกรณ์ของพวกเขาในขณะกำลังดูทีวี นั่นหมายความว่าเกือบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่จะดึงความสนใจของผู้บริโภคมาที่ทีวีดิจิทัล ซึ่งเดิมเรียกว่า *“สื่อกระแสหลัก”* เพียงจุดเดียว ซึ่ง *“กูรู”* หลายคนก็เสนอแนะว่า ยังคงมีวิธีการดึงดูดความสนใจของประชาชนผู้บริโภคสื่อคือ การออกอากาศแบบสองจอ (Dual Screen) หรือหลายจอ (Multi Screen)

บทความเรื่องความท้าทายของทีวีดิจิทัลไทย ในยุคการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการใช้ประโยชน์จากสื่อโสตทัศน์ของประชาชน เป็นบทความทางวิชาการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูลการเปลี่ยนแปลงในกิจการโทรทัศน์ ซึ่งไม่เพียงเป็นเรื่องของเทคโนโลยีเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม

ของผู้บริโภค ทั้งนี้ เพื่อวิเคราะห์โอกาส ความท้าทายของผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลให้เกิดแนวคิดและมุมมองในการปรับตัวในสภาพการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยเป็นการรวบรวมความรู้จากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ โดยเฉพาะข้อมูลเชิงสถิติจากแหล่งข้อมูลที่หลากหลาย และข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ นอกจากนี้ยังได้ข้อมูลจากประสบการณ์การทำงานในเรื่องการรณรงค์การเปลี่ยนผ่านการรับ-ส่งสัญญาณโทรทัศน์จากระบบแอนะล็อกไปสู่ระบบดิจิทัลในช่วงปี พ.ศ. 2558 จนถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2560 ซึ่งได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการณ์ ปัญหาการดำเนินการ และแนวคิดในการพัฒนา จึงได้นำมาประยุกต์ใช้ในบทความนี้ โดยมุ่งเน้นประวัติศาสตร์การเปลี่ยนแปลง สถานการณ์ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ความท้าทายของทีวีดิจิทัลไทย ซึ่งมีสมมติฐานเริ่มต้นว่า เดิมการเมืองและเศรษฐกิจได้นำพากิจการโทรทัศน์ให้เกิดการพัฒนา แต่ในปัจจุบันพฤติกรรมของประชาชนมีผลอย่างมากต่อการพัฒนากิจการโทรทัศน์ของไทยควบคู่ไปด้วย

การเปลี่ยนแปลงและความท้าทาย

การเปลี่ยนแปลง

ประวัติโทรทัศน์เริ่มต้นขึ้นในศตวรรษที่ 19 โดยนิพโคว์ ชาวเยอรมัน ได้พบวิธีการทำภาพให้เส้นที่ปรากฏบนจอแก้ว ในปี ค.ศ. 1923 ชวอร์กิน ชาวอเมริกัน ได้คิดปรับปรุงหลอดภาพสำเร็จ ต่อมาเบด ชาวอังกฤษ คิดระบบการส่งภาพได้สำเร็จ และในปี ค.ศ. 1925 โทรทัศน์ขาว-ดำเครื่องแรกของโลกที่ถูกสร้างขึ้นโดยจอห์น ลอกกี้ เบรียด ชาวสกอตแลนด์ ในปี ค.ศ. 1931 ประเทศต่างๆ เช่น อังกฤษ สหภาพโซเวียต และสหรัฐอเมริกา เริ่มมีขีดความสามารถจะแพร่ภาพโทรทัศน์ได้ ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1937 BBC (British Broadcasting Corporation) ของอังกฤษเริ่มแพร่ภาพครั้งแรกด้วยการถ่ายทอดสดขบวนพิธีราชาภิเษกของพระเจ้าจอร์จที่ 6 จากสวน Hyde Park ส่วนสหรัฐอเมริกาเริ่มดำเนินการในปี ค.ศ. 1939 โดยถ่ายทอดพิธีเปิดมหกรรมโลก (The New York World's Fair) ด้วยเครือข่ายโทรทัศน์ NBC (National Broadcasting Company) (ตรี บุญเจือ, 2558)

กิจการโทรทัศน์ในประเทศไทยก็มีลักษณะแตกต่างกันไปในแต่ละยุคสมัย โดยมีวิวัฒนาการแบ่งออกได้เป็น 7 ยุค โดยในแต่ละยุคมีเหตุการณ์สำคัญ (กรมประชาสัมพันธ์, ม.ป.ป.) ดังนี้

ยุคบุกเบิกโทรทัศน์ไทย (พ.ศ. 2491-2499)

- วิทยุโทรทัศน์ เริ่มต้นเมื่อปี พ.ศ. 2493 เมื่อ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น จัดตั้งสถานีโทรทัศน์ขึ้นภายใต้ บริษัท ไทยโทรทัศน์ จำกัด ด้วยทุนจดทะเบียน 20 ล้านบาท
- วันที่ 24 มิถุนายน 2498 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ทำพิธีเปิดสถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยทีวีช่อง 4 บางขุนพรหมขึ้น เป็นสถานีโทรทัศน์แห่งแรกของประเทศไทย

ยุคโทรทัศน์กับเครื่องมือทางการเมือง (พ.ศ. 2500-2509)

- วันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2501 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยึดอำนาจได้จากการปฏิวัติและได้ริเริ่มแนวคิดในการจัดตั้งสถานีโทรทัศน์แห่งที่ 2 ขึ้นในประเทศไทย โดยใช้งบประมาณจากหน่วยงานทหารในการจัดตั้งสถานีโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 7 (ระบบขาวดำ - ปัจจุบันเป็นสถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง 5)

ยุคเติบโตและการก้าวสู่โทรทัศน์ระบบสี (พ.ศ. 2510-2519)

- วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2510 สถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง 7 เริ่มแพร่ภาพออกอากาศในระบบสีเป็นสถานีแรกในประเทศไทย ภายใต้การดำเนินการของ บริษัท กรุงเทพวิทยุและโทรทัศน์ จำกัด
- วันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2513 สถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 เริ่มออกอากาศอย่างเป็นทางการในระบบสีภายใต้การดำเนินการของ บริษัท บางกอก เอนเตอร์เทนเม้นท์ จำกัด
- ในปี พ.ศ. 2517 สถานีโทรทัศน์ไทยทีวีช่อง 4 บางขุนพรหม (ระบบขาวดำ) เปลี่ยนมาเป็นสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 9 (ระบบสี) และสถานีโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 7 (ระบบขาวดำ) เปลี่ยนมาเป็นสถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง 5 (ระบบสี)

ยุคการพัฒนาธุรกิจอย่างต่อเนื่อง (พ.ศ. 2520-2529)

- ในปี พ.ศ. 2518 จัดตั้งคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (กบว.)
- สถานีโทรทัศน์ทุกช่องแข่งกันปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพระบบสีของตัวเอง แต่จากเหตุการณ์ที่เริ่มมีการควบคุมสื่อในการนำเสนอข่าวสารมากขึ้น และการแสดงความคิดทางการเมืองก็ถูกควบคุมอย่างเข้มงวด

ยุคทองของโทรทัศน์ไทย (พ.ศ. 2530-2539)

- ในวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2531 ได้มีการทดลองออกอากาศสถานีโทรทัศน์สีแห่งประเทศไทยช่อง 11 กรมประชาสัมพันธ์
- มีการก่อตั้งโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกขึ้น 3 ราย คือ สถานีโทรทัศน์ไอบีซี เคเบิล ทีวี (กิจการโทรทัศน์แบบบอกรับเป็นสมาชิกรายแรก) ภายใต้การดำเนินงานโดย บริษัท อินเตอร์เนชันแนล บรอดคาสติ้ง คอร์เปอเรชั่น จำกัด สถานีโทรทัศน์ไทยสกาย เคเบิล ทีวี เริ่มดำเนินธุรกิจโทรทัศน์แบบบอกรับเป็นสมาชิกภายใต้การดำเนินการของ บริษัท สยามบอร์ดคาสติ้ง จำกัด (ต่อมาสถานีโทรทัศน์ไทยสกาย เคเบิล ทีวี ได้ยุติการดำเนินธุรกิจลงเนื่องจากประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ) และบริษัท ยูทีวี เคเบิล เน็ตเวิร์ค จำกัด
- ในปี พ.ศ. 2537 สถานีโทรทัศน์ไอทีวีเริ่มดำเนินการออกอากาศสถานีโทรทัศน์แบบฟรีทีวี ภายใต้ปรัชญาทีวีเสรี โดยมี บริษัท สยามเอ็นเตอร์เทนเม้นท์ จำกัด เป็นผู้รับสัมปทาน (ภายหลังเปลี่ยนแปลงเป็นทีไอทีวี และไทยพีบีเอส ตามลำดับ)

ยุคการแข่งขันทางธุรกิจในยุคฟองสบู่แตก (พ.ศ. 2540-2557)

- ยูทีวีและไอบีซีตัดสินใจรวมกิจการกัน โดยได้เปลี่ยนมาใช้ชื่อ บริษัท ยูไนเต็ด บรอดคาสติ้ง คอร์เปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และออกอากาศโทรทัศน์ประเภทบอกรับเป็นสมาชิกภายใต้ชื่อยูบีซี (ต่อมาในปี พ.ศ. 2549 ยูบีซีได้มีการเปลี่ยนผู้ถือหุ้นใหญ่ และเปลี่ยนชื่อมาเป็นทรูวิชั่นส์)
- ในปี พ.ศ. 2548 องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยได้เริ่มทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และภายหลังเปลี่ยนชื่อมาเป็น บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) โดยสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 9 อสมท. ได้เปลี่ยนชื่อมาเป็นสถานีโทรทัศน์โมเดิร์นไนน์ ทีวี

ยุคทีวีดิจิทัล (พ.ศ. 2557-ปัจจุบัน)

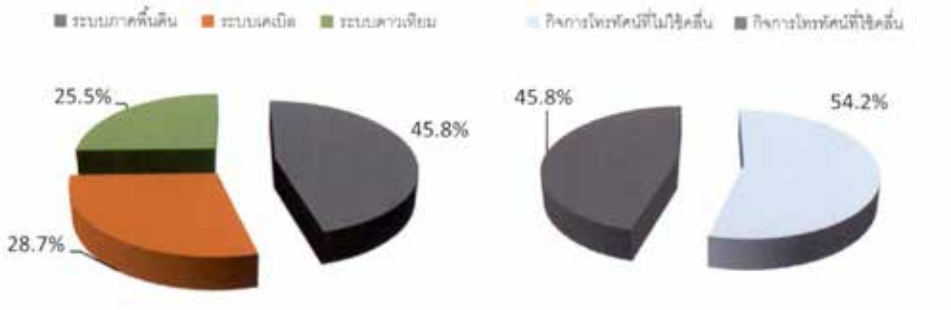
- วันที่ 10 - 12 กันยายน พ.ศ. 2556 กสทช. เปิดขายซองประมูลทีวีดิจิทัล
- วันที่ 28 - 29 ตุลาคม พ.ศ. 2556 วันยื่นซองประมูล
- วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2556 กสทช. ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิประมูลทีวีดิจิทัล
- วันที่ 25 - 26 ธันวาคม พ.ศ. 2556 กสทช. จัดการประมูลทีวีดิจิทัล
- วันที่ 6 มกราคม 2557 กสทช. ประกาศรับรองผลการประมูลทีวีดิจิทัล
- วันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2557 กสทช. ประกาศหมายเลขช่องทีวีดิจิทัลอย่างเป็นทางการ
- วันที่ 1 - 24 เมษายน พ.ศ. 2557 ทีวีดิจิทัลทดลองออกอากาศ
- ตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. 2557 ทีวีดิจิทัลเริ่มออกอากาศจริง

ปัจจุบันแม้ว่ากิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์จะยังคงเป็นกิจการที่มีอิทธิพลต่อประชาชนได้มากที่สุดกิจการหนึ่ง โดยประชาชนจำนวน 63 ล้านคน หรือร้อยละ 98 ของประชาชนไทยทั้งหมด สามารถเข้าถึงกิจการโทรทัศน์ (ประเภทใดๆ) ได้

สำนักงาน กสทช. (2558) ได้สำรวจสถิติการมีโทรทัศน์ของครัวเรือนในประเทศไทยอยู่ที่ร้อยละ 98 ของครัวเรือน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีสัดส่วนของการมีโทรทัศน์ต่อครัวเรือนสูงที่สุดในกลุ่มประเทศเอเชีย-แปซิฟิก ที่มีค่าเฉลี่ยของการมีโทรทัศน์รวมกันที่ร้อยละ 84

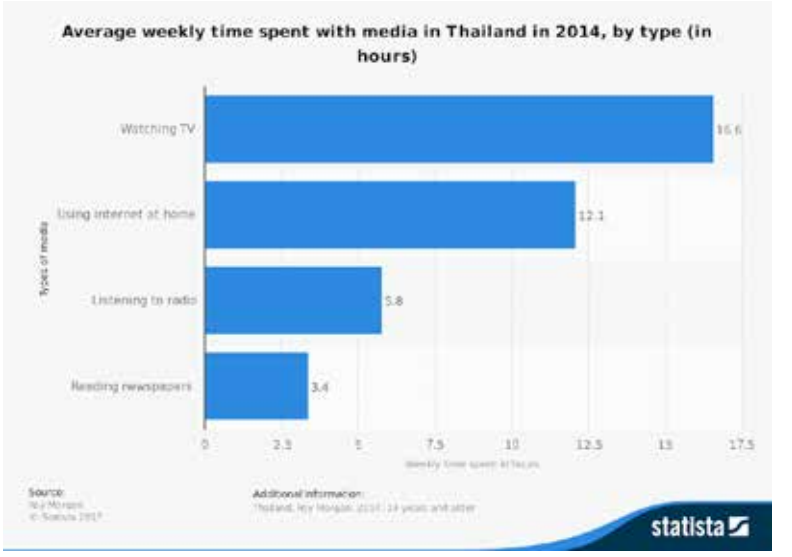
ครัวเรือนไทยรับชมโทรทัศน์ด้วย 3 ช่องทาง โดยมีสถิติดังต่อไปนี้

1. ผ่านระบบภาคพื้นดิน (Terrestrial Television) ร้อยละ 45.8 ของครัวเรือนทั้งหมด
2. ผ่านระบบเคเบิล (Cable Television) ร้อยละ 28.7 ของครัวเรือนทั้งหมด
3. ผ่านระบบดาวเทียม (Satellite Television) ร้อยละ 25.5 ของครัวเรือนทั้งหมด



ภาพที่ 1 แสดงสัดส่วนครัวเรือนในการรับชมโทรทัศน์ (ข้อมูลของสำนักงาน กสทช.)

Roy Morgan (2557) ได้สำรวจข้อมูลเวลาเฉลี่ยต่อสัปดาห์ของการใช้สื่อของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2557 โดยแสดงให้เห็นว่าประชาชนยังคงรับชมโทรทัศน์เป็นจำนวน 16.6 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ในขณะที่ใช้อินเทอร์เน็ตที่บ้านเป็นเวลา 12.1 ชั่วโมงต่อสัปดาห์



ภาพที่ 2 เวลาเฉลี่ยต่อสัปดาห์ของการใช้สื่อของประเทศไทย

สถาบันวิจัยและพัฒนาองค์กรภาครัฐ มูลนิธิ (2558) ได้เสนอในโครงการศึกษาแนวทางในการจัดเก็บข้อมูลพฤติกรรมการใช้บริการกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ นำเสนอข้อมูลจากการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับอุปกรณ์ที่ใช้รับชมช่องรายการทีวีดิจิทัล ดังนี้



ภาพที่ 3 พฤติกรรมการบริโภคสื่อ (Media Consumption) ของประชาชนทั่วประเทศ

ข้อมูลดังกล่าวพบว่า ประชากรกลุ่มตัวอย่างรับชมช่องรายการผ่านดาวเทียมร้อยละ 13.8 รองลงมาคือรับชมผ่านกล่องดิจิทัลร้อยละ 11.3 รับชมผ่านเคเบิลทีวีร้อยละ 11.1 และรับชมผ่านสมาร์ตโฟนร้อยละ 6.5 และข้อมูลพฤติกรรมการใช้สื่อออนไลน์แสดงให้เห็นว่าประชากรกลุ่มตัวอย่างดูรายการโทรทัศน์ไทยออนไลน์ผ่านทางคอมพิวเตอร์มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 13 รองลงมาเป็นการรับชมผ่านสมาร์ตโฟนและเว็บไซต์/บล็อก คิดเป็นร้อยละ 11.6 และ 11.5 ตามลำดับ ส่วนพฤติกรรมการดูโทรทัศน์ต่างประเทศออนไลน์พบว่า ประชากรกลุ่มตัวอย่างมีการรับชมผ่านสมาร์ตโฟนมากที่สุดร้อยละ 5 รองลงมาเป็นการรับชมผ่านทางช่องทางคอมพิวเตอร์ร้อยละ 4.5 และเว็บไซต์/บล็อกร้อยละ 4.3

ความท้าทาย

การเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมในการใช้ประโยชน์จากสื่อโสตทัศน์ของประชาชนในยุคสื่อหลอมรวม (Convergence Media) ส่งผลให้เกิดความท้าทายของทีวีดิจิทัล ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นสื่อกระแสหลักมาโดยตลอด ทั้งนี้เป็นการวิเคราะห์จากพฤติกรรมของประชาชนและความเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงพฤติกรรมศาสตร์ด้านการยอมรับการเปลี่ยนแปลง เศรษฐศาสตร์การเมือง การใช้ประโยชน์ของเทคโนโลยี และการบริหารธุรกิจที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน โดยไม่อาจแยกกันได้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม พอจำแนกเป็นความท้าทายในหลายมิติได้เป็น 4 ข้อดังนี้

ความท้าทายที่ 1 ความท้าทายให้ประชาชนเห็นความสำคัญและเปลี่ยนมารับสัญญาณของช่องรายการทีวีดิจิทัล เพื่อส่งเสริมการเข้าถึงโทรทัศน์ในระบบดังกล่าว การตัดสินใจเลือกรับชมช่องรายการจากแบบเดิมที่เป็นแอนะล็อกมาเป็นแบบดิจิทัล ก็ต้องสื่อสารให้ประชาชนเห็นถึงความแตกต่างของภาพและเสียงได้อย่างชัดเจน

1) จุดด้อยของระบบการส่งสัญญาณแบบเดิม (แอนะล็อก) คือ ถ้าหากอยู่ใกล้อุปกรณ์ไฟฟ้าหรือแม่เหล็ก จะส่งผลให้ภาพไม่คมชัด ถ้าหากมีสัญญาณอื่นที่ส่งมาจากสถานีวิทยุหรือโทรทัศน์มารบกวนจะทำให้การรับสัญญาณไม่คมชัด ถ้าหากโทรทัศน์ที่รับสัญญาณอยู่ในพื้นที่ที่มีสิ่งปลูกสร้างอย่างตึกหรือภูเขาบังการรับสัญญาณโทรทัศน์ทำให้เครื่องรับไม่สามารถรับสัญญาณได้ดี และสัญญาณอื่นๆ ไปร่วมกับสัญญาณแบบแอนะล็อกได้ง่าย จึงมีผลต่อการรบกวนคลื่นสัญญาณ นอกจากนั้นมีช่องสัญญาณน้อยไม่พอต่อการใช้งานที่มีการเติบโตขึ้นเรื่อยๆ ในอนาคต

2) จุดเด่นของระบบการส่งสัญญาณแบบใหม่ (ดิจิทัล) คือ ระบบดิจิทัลเป็นระบบที่สามารถเพิ่มการบีบอัดสัญญาณ (Digital Compression) ส่งรายการต่อช่องมากขึ้นกว่าระบบแอนะล็อก สามารถให้บริการเสริมอื่นๆ ได้ สามารถรับชมเมื่ออยู่ในพาหนะเคลื่อนที่ได้ เช่น รับโทรทัศน์ที่ติดบนรถยนต์ สามารถให้บริการทั้งแบบฟรี (Free to Air) หรือการเก็บค่าบริการกับผู้ที่เป็นสมาชิก มีค่าใช้จ่ายที่ลดลง สามารถพัฒนาให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นได้เพื่อรองรับเทคโนโลยีในการส่งและรับโทรทัศน์ในอนาคตได้ เช่น โทรทัศน์จอกว้าง (Wide Screen) โทรทัศน์ความคมชัดสูง (HDTV) และการรับชมมีความดีขึ้น ไม่มีเงา มีการขัดข้องน้อย

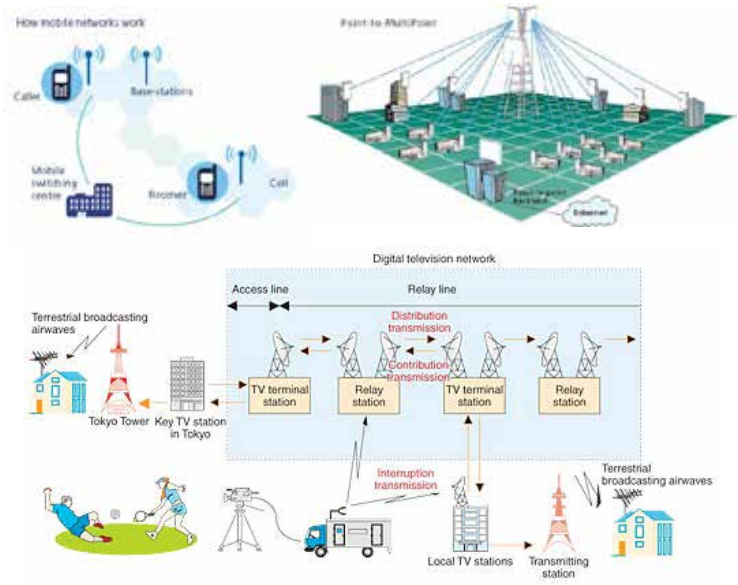
ความท้าทายของการเปลี่ยนให้ประชาชนรับชมทีวีดิจิทัล ซึ่งเป็นโทรทัศน์ในภาคพื้นดิน ต้องติดตั้งเสาหนวดกุ้ง/เสาก้างปลา ซึ่งข้อกำหนดคือความใกล้หรือไกลจากสถานีส่งสัญญาณ คือการที่ประชาชนในหลายพื้นที่ไม่ได้รับสัญญาณภาคพื้นดิน (Terrestrial) มาเป็นเวลานานแล้ว โดยการรับสัญญาณผ่านดาวเทียม หรือผ่านสายเคเบิลเป็นทางออกที่ประชาชนในพื้นที่ที่ไม่มีสัญญาณเลือกใช้ โดยแผนการเปลี่ยนผ่านใน 2 พื้นที่แรกที่ยุติการส่งสัญญาณในระบบแอนะล็อกเป็นพื้นที่ที่มีสัญญาณโทรทัศน์อยู่เพียงช่องเดียวเท่านั้นคือ ไทยพีบีเอส พื้นที่ในส่วนหุบเขาของจังหวัดเชียงใหม่ ที่อำเภอชัยบาดาลและฝาง เป็นพื้นที่ที่เรียกว่า *“หลังเขา”* ที่ไม่ได้หมายความว่าเป็นพื้นที่ที่ไม่มีความเจริญด้านอื่นๆ แต่ด้วยความอับสัญญาณโทรทัศน์ การลงทุนของสถานีต่างๆ ที่ไม่ได้มีการแบ่งปันสาธารณูปโภคคือ เสาส่งสัญญาณด้วยกัน เช่นเดียวกับพื้นที่เกาะสมุย ที่มีเพียงเสาสัญญาณส่งสัญญาณอ่อนๆ ของไทยพีบีเอสเท่านั้น ซึ่งอาจด้วยความที่ผู้คนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เป็นคนต่างพื้นที่ และเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่นิยมของต่างชาติ ย่อมต้องการช่องรายการภาษาต่างประเทศ จึงรับสัญญาณโทรทัศน์ผ่านดาวเทียมเป็นหลัก ทำให้ประชาชนใน 2 พื้นที่ดังกล่าวไม่ได้รับชมละครช่อง 7 เกมโชว์ช่อง 3 งานถ่ายทอดสดช่อง 11 หรือรายการบันเทิงของช่อง 5 มาตั้งแต่ต้นอยู่แล้ว ความท้าทายคือ การที่ประชาชนไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงด้วยการติดตั้งอุปกรณ์ใหม่ ทั้งเสา กล่อง และอุปกรณ์อื่น จากที่รับชมโทรทัศน์ต่างๆ ด้วยการติดตั้งอุปกรณ์รับสัญญาณโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม ซึ่งนอกจากจะมีช่องรายการที่เป็นทีวีดิจิทัลแล้ว ยังมีช่องรายการอื่นๆ ให้เลือกชมได้อีกด้วย ทั้งนี้ กล่องรับสัญญาณดาวเทียมบางกล่องไม่มีค่าบริการรายเดือนอีกด้วย

การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของประชาชนให้ยอมรับและหันมาติดตั้งและรับสัญญาณโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลไม่สามารถเกิดได้ในชั่วข้ามคืน และไม่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ทั้งหมด และมีความเกี่ยวข้องกับทุกภาคส่วนคือ ภาครัฐ ซึ่งต้องสนับสนุนการเปลี่ยนผ่าน ทั้งการสนับสนุนอุปกรณ์ การกำหนดกฎเกณฑ์ให้มีการออกอากาศทีวีดิจิทัลผ่านทางช่องทางอื่น การจัดทำโครงการรณรงค์สร้างความเข้าใจอย่างต่อเนื่อง ภาคเอกชนซึ่งมีทั้งผู้ที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงคือ ผู้ประกอบการทีวีดิจิทัลที่ต้องร่วมสร้าง

ความเข้าใจและให้ความร่วมมือกับภาครัฐในส่วนที่เกี่ยวข้อง และผู้ที่เสียสละคือผู้ให้บริการกล่องดาวเทียม ที่ต้องนำสัญญาณของทีวีดิจิทัลไปเผยแพร่ และภาคประชาชนที่ต้องให้ความสนใจ ทำความเข้าใจ และเลือกใช้ประโยชน์

ความท้าทายที่ 2 ความท้าทายที่ประชาชนมีช่องทางให้เลือกรับบริการที่หลากหลาย เกิดจากการมีคู่แข่งอย่างช่องรายการที่ให้บริการผ่านดาวเทียม หรือผ่านสายเคเบิล หรืออินเทอร์เน็ต ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นการเกิดคู่แข่งจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีเท่านั้น แต่ยังเป็นการแข่งขันในเชิงการดึงดูดความสนใจของประชาชนต่อเนื้อหาที่นำเสนอ ซึ่งส่งผลต่อการประกอบกิจการ

ทีวีดิจิทัลมีความท้าทายที่เกิดจากความเปลี่ยนแปลงที่ทีวีดิจิทัลภาคพื้นดินมีคู่แข่งอย่างช่องรายการที่ให้บริการผ่านดาวเทียม หรือผ่านสายเคเบิล แต่ด้วยเทคโนโลยีด้านโทรคมนาคมที่หลอมรวมการสื่อสารที่เดิมนิยามว่า เป็นการสื่อสารระหว่างหน่วยหนึ่งไปยังหน่วยหนึ่ง (Point-to-Point Communication) แต่กิจการโทรคมนาคมได้สร้างมิติใหม่ในการส่งผ่านข้อมูลข่าวสารไปยังผู้รับสารเป็นการทั่วไป ไม่ต่างอะไรกับการสื่อสารจากจุดหนึ่งไปยังหลายๆ จุด (Point-to-Multipoint Communication) หรือการสื่อสารมวลชน (Mass Communication) หากแต่ยังมีความได้เปรียบในเชิงการลดข้อจำกัดด้านการเข้าถึงด้วยอุปกรณ์ (Device) ด้วย กล่าวคือ การรับข้อมูลข่าวสารทางอินเทอร์เน็ตไม่จำกัดเฉพาะเครื่องรับที่ผลิตขึ้นเป็นการเฉพาะอย่างเครื่องรับโทรทัศน์เท่านั้นแล้ว หากแต่สามารถรับได้โดยคอมพิวเตอร์ โน้ตบุ๊ก สมาร์ตโฟน แท็บเล็ต ฯลฯ และในปัจจุบันผู้ผลิตอุปกรณ์ต่างๆ ยังได้ผลิตสมาร์ตทีวี (Smart TV) ที่ตอบสนองต่อกิจการทั้ง 2 ประเภทได้ด้วย ทั้งนี้ไม่จำเป็นต้องกล่าวถึงว่าคลื่นความถี่ทางโทรคมนาคมสามารถส่งผ่านเสียงและภาพและเสียงไปยังประชาชนได้ เพราะเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นอยู่ก่อนแล้ว



ภาพที่ 4: กลุ่มภาพแสดงโครงข่ายในลักษณะจุดต่อจุด จุดต่อหลายๆ จุด และสื่อสารมวลชน

(ภาพจาก Techbook (2553), Telecom Basics (2557) และ NTT Technical Review (ม.ป.ป.))

การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทางอินเทอร์เน็ตได้พัฒนาโดยสามารถส่งผ่านภาพและเสียง ซึ่งมีลักษณะเดียวกับช่องรายการทีวีดิจิทัล ทั้งที่ออกอากาศในลักษณะที่มีผังรายการ หรือการนำเข้ารายการแต่ละตอนที่มีเวลานำเข้าชัดเจน หรือเป็นการรวบรวมเนื้อหา ภาพ และเสียงไว้เพื่อให้ประชาชนสามารถเรียกรับชมได้ตามความต้องการ (On Demand) หรือการออกอากาศสดทางช่องทางสังคมออนไลน์ (Social Media) หรือการนำเข้าข้อมูลตามความพึงพอใจของผู้ผลิตทางช่องทางที่ให้บริการ เช่น Youtube หรือรูปแบบอื่นๆ

ในช่วงปี พ.ศ. 2560 OTT หรือ Over-the-Top เป็นรูปแบบกิจการที่พูดถึงกันมาก เพราะพฤติกรรมของประชาชนในยุค 4.0 จะทำอะไรก็ต้องผ่านอินเทอร์เน็ต การดูทีวีก็เปลี่ยนไปดูผ่านอินเทอร์เน็ต ทำให้ความแพร่หลายของ OTT ทั้งรูปแบบ เทคโนโลยี และลักษณะการให้บริการ ส่งผลให้เกิดเนื้อหาและบริการต่างๆ ที่หลากหลายกว่าเดิม ในมุมหนึ่งก็เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม แต่ในอีกมุมหนึ่งเป็นความท้าทายของกิจการโทรทัศน์ในรูปแบบเดิมอย่างทีวีดิจิทัลอย่างมาก เป็นความท้าทายบนการเปลี่ยนแปลงที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เช่น ขณะที่ผู้ประกอบการโครงข่ายค่อยๆ ย้ายไปยังโครงข่ายรุ่นล่าสุด บริการส่งเสียง (โทรศัพท์) ก็จะกลายเป็นซอฟต์แวร์แอปพลิเคชันที่ใช้เครือข่ายอินเทอร์เน็ต ไม่ใช่เสียงตามสายหรือสัญญาณมือถือในแบบที่ประชาชนคุ้นเคย ซึ่งก็ปรากฏในกิจการโทรทัศน์ด้วยเช่นกัน

กิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นบนอินเทอร์เน็ตในรูปแบบต่างๆ ทั้งที่มีความเป็นรูปแบบการผลิตที่ชัดเจนหรือรูปแบบการใช้งานโดยประชาชนผู้ใช้ เช่น สื่อสังคมออนไลน์ หรือแอปพลิเคชัน สะท้อนให้เห็นถึงพฤติกรรมของประชาชนที่มีความต้องการข้อมูลหรือเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับความเป็นส่วนตัวของบุคคล มีลักษณะ *“เรียล”* ที่ไม่ต้องการการประกอบสร้างมากนัก มีการสื่อสารโต้ตอบแบบสองทาง ฯลฯ และในขณะที่ประชาชนเองก็สามารถเป็นผู้สื่อสารเองได้ง่ายโดยไม่ต้องได้รับการจัดสรรคลื่นความถี่ที่เป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้นบุคคลใดๆ ก็อาจมีช่องเป็นของตนเอง เช่น เป็น YouTube หรือ Twitter ที่มีผู้ติดตาม (Follower) จำนวนมาก อันนำมาซึ่งรายได้จากการโฆษณาและการจำหน่ายสินค้าและบริการต่างๆ ด้วย (อ่านเพิ่มเติมเกี่ยวกับการโฆษณาในความท้าทายที่ 4) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่อรูปแบบการสื่อสารมวลชนอย่างมาก

นอกจากความท้าทายเชิงการเปลี่ยนแปลงของการเปลี่ยนผ่านแล้ว ทีวีดิจิทัลยังมีความท้าทายในการมีคู่แข่ง ไม่ว่าจะแข่งกันเองในแนวราบกับจำนวนช่องรายการ 6 ช่อง เพิ่มจำนวนขึ้นหลายเท่าตัว ซึ่งในทางธุรกิจหมายถึงว่า จาก 6 ช่อง เพิ่มเป็น 24 ช่องธุรกิจ หยุดแข่งขันไปแล้ว 2 ช่อง เหลือ 22 ช่อง และยังมีคู่แข่งเป็นอีก 1 ช่องสาธารณะที่มีโฆษณาได้อีกด้วย ส่วนถ้าในทางเรตติ้งความนิยมแล้ว ก็ต้องนับรวมช่องสาธารณะอีก 3 ช่อง คือ ไทยพีบีเอส เอ็นบีที (NBT) และโทรทัศน์รัฐสภา เข้าไปด้วย นอกจากนี้ทีวีดิจิทัลยังต้องแข่งขันกับช่องรายการผ่านดาวเทียมและเคเบิลอีกหลายร้อยช่อง โดยต้องไม่ลืมว่าช่องรายการผ่านดาวเทียมและเคเบิลทีวีนี้ทำให้ประชาชนเปลี่ยนไปรับชมได้เช่นกัน เนื่องจากช่องรายการดังกล่าวมี *“จุดยืน”* ของความเป็นช่องรายการในตลาดเฉพาะกลุ่ม (Niche Market) ที่ตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะ เช่น ช่องขายของ (TV Shopping) ช่องภาพยนตร์จีน ช่องภาพยนตร์ตะวันตก ช่องความเชื่อและสิ่งลี้ลับ ช่องสุขภาพและความงาม ช่องเพลงและมิวสิกวิดีโอ ฯลฯ

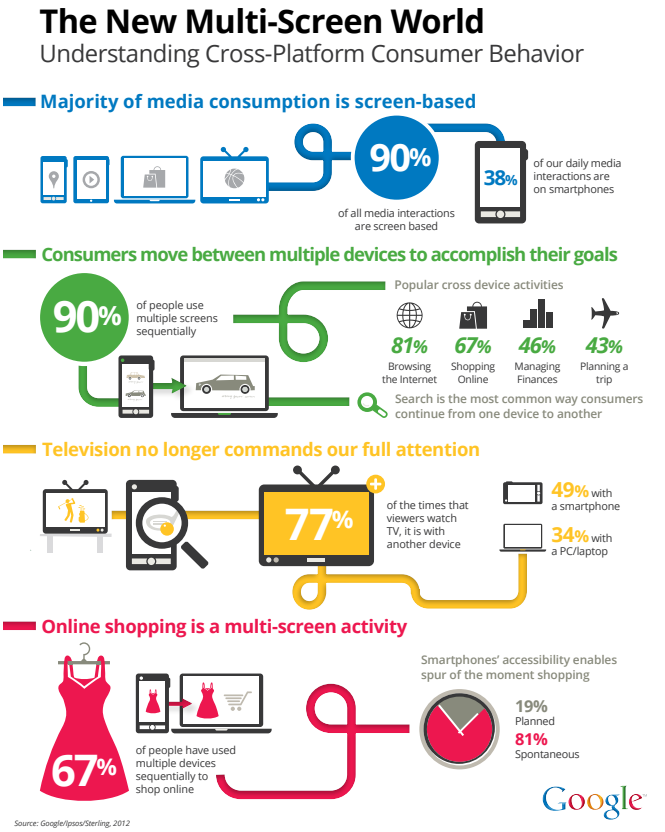
จากความท้าทายที่ดูจะทำให้ทีวีดิจิทัลบางช่องอยู่ในตลาดหรือในอุตสาหกรรมที่มีการแข่งขันสูงได้ลำบาก แต่บางกลุ่มบางบริษัทในแวดวงหรืออุตสาหกรรมอื่นยังคงเห็นโอกาสเติบโต และเข้ามาลงทุนในกิจการทีวีดิจิทัล ดังเห็นได้จากการเข้ามาซื้อหุ้นของบริษัทที่ได้รับอนุญาตการประกอบกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลของธุรกิจประเภทอื่น เช่น ธุรกิจเครื่องดื่มเข้าซื้อหุ้นในทีวีดิจิทัล 2 ช่อง ทั้งในระบบความคมชัดสูง (High Definition - HD) และความคมชัดทั่วไป (Standard Definition - SD) ซึ่งอนุมานได้ว่า มีการเห็นช่องทางในการได้รับผลประโยชน์มากเพียงพอที่จะลงทุน จึงอาจหมายความว่าความท้าทายเป็นไปทั้งในทางที่ *"คนในอยากออก คนนอกอยากเข้า"* ด้วยก็ได้

ในกรณีนี้วิเคราะห์ได้ว่า ปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นที่สิ้นสุดในปัจจุบันแล้ว ทีวีดิจิทัลซึ่งเป็นกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินไม่ได้เผชิญกับความท้าทายเฉพาะเรื่องจำนวนของกิจการ บริการ และข้อมูลข่าวสารที่กระจายอยู่ทั่วไป ในยุคที่คำว่า *"โลกาภิวัตน์"* (Globalization) และคำว่า *"ทางด่วนข้อมูลข่าวสาร"* (Information Superhighway) เฟื่องฟูเท่านั้น เพราะทั้งสองคำดังกล่าวเริ่มเป็นเรื่องที่ถูกท้าทายด้วยเช่นกัน เทคโนโลยีเองได้ผลิตขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของมนุษย์ เพราะมนุษย์เองเป็นผู้คิดค้นเทคโนโลยีนั้นๆ ก็เพื่อลดข้อจำกัดของตนเอง หรือตอบสนองต่อความต้องการของตนเอง และเมื่อพัฒนาเติบโตจนตอบสนองต่อการบริโภคในระบบเศรษฐกิจแล้ว เทคโนโลยียิ่งทวีความสำคัญ จำเป็นด้วย เข้ามาผนวกเข้ากับชีวิตประจำวันของประชาชนเข้าไปทุกขณะ

ความท้าทายที่ 3 ความท้าทายที่เกิดจากพฤติกรรมของประชาชนในการให้ความสนใจต่อการรับชมโทรทัศน์ ที่ไม่ได้ให้ความสนใจต่อเนื้อหาบนจอทีวีเท่านั้น แต่ยังทำกิจกรรมอื่นๆ บนหน้าจออื่นไปพร้อมๆ กันด้วย ซึ่งเป็นทั้งวิกฤตและโอกาสในการเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของประชาชนในการใช้สื่อในยุคปัจจุบัน

พฤติกรรมล่าสุดที่เป็นที่กล่าวถึงกันมากทำให้พบว่า ในยุคที่โทรทัศน์เป็นสื่อที่สามารถดึงดูดความสนใจของประชาชนให้รับชมรายการที่ตนเองชื่นชอบได้โดยไม่มีความสนใจในสื่ออื่น ตัวอย่างเช่น คนไทยในยุคสมัยหนึ่งจะต้องรีบกลับบ้านเพื่อรับชมเขาทรายชกป้องกันแชมป์ จนทำให้ท้องถนนในกรุงเทพฯ ดูจะไม่ติดขัดในช่วงการแข่งขัน หรือการที่ต้องนั่งเฝ้าหน้าจอทีวีเพื่อรอชมละครโปรดของครอบครัว ไม่ว่าจะเป็นบ้านทรายทอง ห้องหุ่น เก้าอี้ขาวในห้องแดง สุสานคนเป็น ฯลฯ แต่ในปัจจุบันน่าจะถือเป็นความท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยเฉพาะเมื่อทุกวันนี้พฤติกรรมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนไม่ได้มีความสนใจอยู่ที่หน้าจอทีวีแต่เพียงอย่างเดียว เพราะประชาชนใช้อินเทอร์เน็ตหรืออุปกรณ์อื่นหน้าจออื่นควบคู่ไปด้วย

ในเรื่องดังกล่าว Google (2555) ได้จัดทำข้อมูลภาพ (Infographic) ในหัวข้อ *"The New Multi-screen World: Understanding Cross-Platform Consumer Behavior"* ซึ่งเกี่ยวกับการวิจัยพฤติกรรมของประชาชนผู้บริโภคว่า โลกในยุคใหม่เป็นยุคของการใช้งานหลายหน้าจอ เพื่อที่จะทำความเข้าใจพฤติกรรมของประชาชนในการใช้งานช่องทางหลายๆ ช่องทาง ซึ่งผลการสำรวจดังกล่าวส่งผลต่อความมั่นคงของทีวีดิจิทัลหรือโทรทัศน์ภาคพื้นดิน ในการครองความเป็นเจ้าในแวดวงการสื่อ ดังข้อมูลภาพดังนี้



ภาพที่ 5 The New Multi-screen World: Understanding Cross-Platform Consumer Behavior โดย Google ปี ค.ศ. 2012

ประเด็นน่าสนใจและเป็นความท้าทายต่อกิจการโทรทัศน์ก็คือ ส่วนที่ 3 ที่ระบุว่า *"โทรทัศน์ไม่ได้ดึงดูดความสนใจของเราทั้งหมดอีกต่อไป"* ซึ่งหมายความว่า ร้อยละ 70 ของเวลาที่ผู้ชมชมโทรทัศน์ใช้เครื่องมือสื่อสารอื่นๆ ไปด้วย โดยในจำนวนนั้นร้อยละ 49 ใช้สมาร์ตโฟน ส่วนอีกร้อยละ 34 ใช้คอมพิวเตอร์ (โน้ตบุ๊กหรือคอมพิวเตอร์ส่วนตัว)

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลดังกล่าวก็ไม่ได้หมายความว่าประชาชนไม่สนใจชมโทรทัศน์โดยสิ้นเชิง แล้วให้ความสนใจเฉพาะแต่อินเทอร์เน็ตเท่านั้น หมายความว่าประชาชนมีจุดสนใจหลายๆ จุด ในเวลาเดียวกันเท่านั้น ดังนั้น จากที่กล่าวไปทั้งหมดจะเห็นได้ว่า แม้โทรทัศน์ในปัจจุบันจะยังถูกใช้เป็นเครื่องรับความบันเทิงหลักประจำบ้านหรือไม่ แต่แนวโน้มการใช้อุปกรณ์ที่มีหน้าจออื่นไปพร้อมกับการรับชมทีวี เป็นความเชื่อมโยงที่เกิดขึ้นระหว่างกันของสื่อต่างๆ นั้น ไม่ว่าจะเป็นการนำประเด็นจากอินเทอร์เน็ตมาขยายผลต่อ ซึ่งเปลี่ยนแปลงจากการเชื่อมโยงระหว่างโทรทัศน์กับหนังสือพิมพ์ จากปรากฏการณ์ในช่วงก่อนการเกิดขึ้นของทีวีดิจิทัลที่สถานีโทรทัศน์นิยมนำข่าวหนังสือพิมพ์มาอ่านออกอากาศ หรือบางประเด็นที่ได้นำเสนอทางทีวีดิจิทัลก็ได้ขยายผลต่อ

ทางเว็บไซต์ของช่องรายการ หรือเว็บไซต์อื่นๆ ฯลฯ ซึ่งหมายความว่าความท้าทายดังกล่าวเป็นได้ทั้งวิกฤตและโอกาสในการเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของประชาชนในการใช้สื่อในยุคปัจจุบัน

- **วิกฤต** คือการที่ประชาชนเปลี่ยนความสนใจไปใช้สื่ออื่น อย่างเช่น ตรวจสอบกล่องจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ขณะมีโฆษณาคั่นรายการ หรือใช้สมาร์ตโฟนค้นหาเรื่องอื่นในระหว่างรายการ ซึ่งเกิดจากการที่ประชาชนมีแนวโน้มที่จะใช้อุปกรณ์หน้าจอที่ 2 ในการทำกิจกรรมอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับรายการโทรทัศน์ที่กำลังรับชมอยู่เลยนั้น ดังนั้น ความท้าทายจะอยู่ที่การพลิกวิกฤตให้เป็นโอกาสการเข้าถึงประชาชนกลุ่มนี้ โดยช่องรายการควรนำเสนอเนื้อหาที่กระชับ รูปแบบรายการให้สั้น รวดเร็ว และทำให้ประชาชนรู้สึกสนุกไปกับการรับชมรายการ เพราะประชาชนอาจหันความสนใจไปยังอุปกรณ์อื่นได้ทุกเมื่อที่เกิดความเบื่อหน่าย

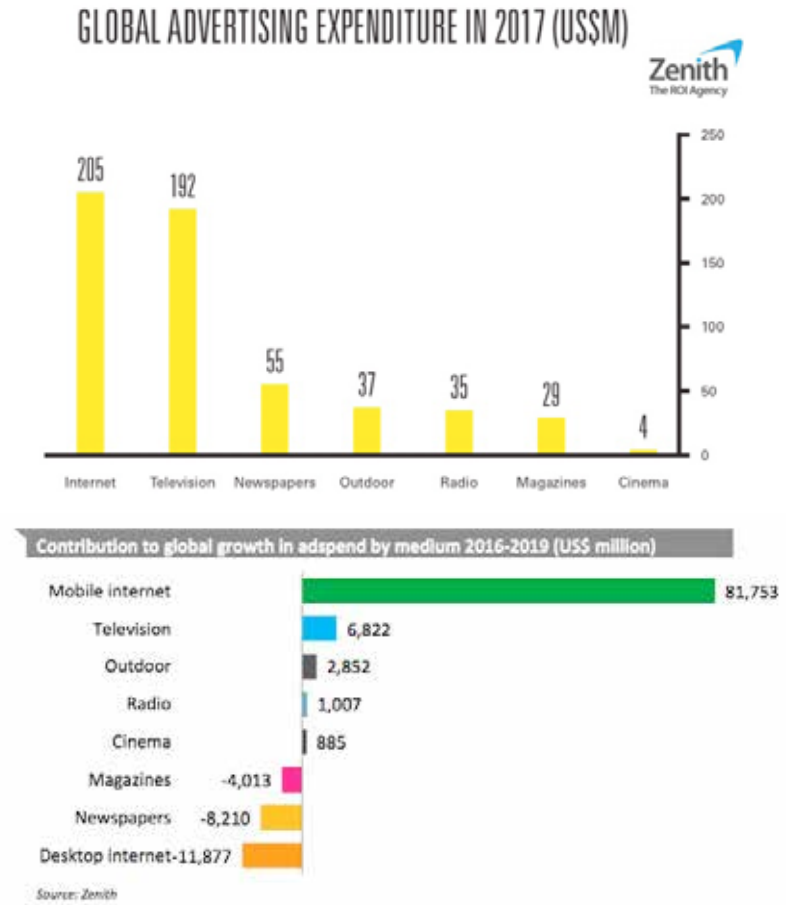
- **โอกาส** คือการสร้างการเชื่อมโยงให้ประชาชนรู้สึกถึงการใช้สื่อโทรทัศน์และสื่ออื่นร่วมกัน เช่น การสร้างเนื้อหาที่มีการต่อยอดให้เกิดการค้นหาข้อมูลเพิ่มเติม หรือการเปิดให้ส่ง SMS ข้อความ MMS ภาพร่วมสนุก ร่วมแสดงความคิดเห็น หรือการให้สมัครเล่นเกม โหลดคลิป ชิงโชคในรายการผ่านโทรศัพท์ หรือร่วมลงคะแนนโหวตนักร้องที่ชื่นชอบ ดังนั้น ความท้าทายสำหรับผู้ผลิตเนื้อหาก็คือจะต้องค้นหาโอกาส/วิธีที่จะดึงความสนใจของประชาชนไว้กับหน้าจอทีวีให้ได้มากที่สุด หรือหากไม่เช่นนั้นก็ต้องหาวิธีที่จะทำให้ประชาชนยังมีปฏิสัมพันธ์กับรายการที่กำลังรับชมอยู่ แม้ว่าจะหันไปใช้สื่ออื่น หรือหน้าจอที่ 2 แล้วก็ตาม

ความท้าทายในการสร้างโอกาสบนโอกาสก็คือ การสร้างเนื้อหาบนอินเทอร์เน็ตที่มีลักษณะสนับสนุนประชาชน เพิ่มมูลค่าให้กับเนื้อหาที่กำลังรับชมอยู่ในรายการโทรทัศน์ และไม่นำเสนอในรูปแบบที่ไปลดทอนประสบการณ์รับชม ตลอดจนต้องเสริมสร้างให้ประชาชนรู้สึกมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความอยากรู้อยากเห็น หรือสร้างเนื้อหาที่ทำให้ประชาชนอยากกลับไปค้นหารายละเอียดต่อ หรือมีเนื้อหาที่มีประเด็นให้ประชาชนนำไปพูดคุยกันต่อ หรือสร้างเนื้อหาที่มีคุณค่ามากขึ้น

ความท้าทายที่ 4 ความท้าทายทางเศรษฐกิจของกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล ซึ่งเกี่ยวโยงกับกิจการทางธุรกิจที่มีโฆษณาเป็นปัจจัยสำคัญของธุรกิจทีวีดิจิทัลในการอยู่รอด

ความท้าทายสุดท้ายที่จะกล่าวถึงมาจากพฤติกรรมของประชาชนที่มักจะมี *“ความทนได้”* กับการรับชมโฆษณาน้อย ประกอบกับพฤติกรรมการใช้อินเทอร์เน็ตในการรับชมโทรทัศน์ รับชม OTT แล้วการสร้างความนิยมเพื่อให้เจ้าของสินค้าหรือบริการเลือกที่จะซื้อเวลาโฆษณาซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของธุรกิจทีวีดิจิทัลในการอยู่รอด เนื่องจากภาคธุรกิจมีแนวโน้มกระจายงบประมาณโฆษณามาสู่แพลตฟอร์มวิดีโอออนไลน์และโฆษณารูปแบบวิดีโอออนไลน์น่าจะมีบทบาทแข่งขันกับโฆษณาทางโทรทัศน์มากขึ้น

การโฆษณาในรูปแบบวิดีโอออนไลน์นี้เป็นคู่แข่งสำคัญ และเป็นความท้าทายอย่างสูงสำหรับทีวีดิจิทัล เนื่องจากมีความใกล้เคียงกับการโฆษณาทางโทรทัศน์ในด้านการนำเสนอโฆษณาในรูปแบบภาพเคลื่อนไหว อีกทั้งการโฆษณารูปแบบวิดีโอออนไลน์มีข้อได้เปรียบการโฆษณาทางโทรทัศน์ ทั้งค่าโฆษณาในระดับที่ต่ำกว่า การไม่มีข้อจำกัดในด้านกฎระเบียบเรื่องระยะเวลาการโฆษณา การเข้าถึงผู้ชมกลุ่มเป้าหมายได้อย่างเฉพาะเจาะจง รวมถึงมีทางเลือกในการโฆษณาหลากหลายรูปแบบ ตั้งแต่การเป็นสปอนเซอร์ ภาพนิ่งในตำแหน่งต่างๆ ของหน้าจอ ไปจนถึงภาพเคลื่อนไหวที่ผู้ชมสามารถเลือกรับชมหรือกดข้ามได้ โดยสามารถกำหนดการนำเสนอโฆษณาให้อยู่ตั้งแต่เริ่มต้น ระหว่าง หรือหลังการรับชมวิดีโอออนไลน์ได้ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวข้างต้นเป็นไปในทิศทางเดียวกับกระแสโลก ซึ่ง Zenith Optimedia อ้างใน Marketing Oops! (2560) เผยว่า ปัจจุบันทั่วโลกมีการทุ่มเม็ดเงินโฆษณาลงในสื่ออินเทอร์เน็ตมาเป็นอันดับ 1 โดยมีมูลค่าสูงถึง 37% ของงบฯ โฆษณาทั่วโลก ซึ่งสูงกว่างบฯ โฆษณาที่ใช้ในสื่อโทรทัศน์ถึง 2.3% และคาดว่าในปี พ.ศ. 2562 ทิศทางของการใช้งบฯ โฆษณาจะมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นในสื่อ Mobile Internet เป็นหลัก จากพฤติกรรมของประชาชนที่เปลี่ยนไป



ภาพที่ 6 งบฯ โฆษณาทั่วโลกปี 2560 และทิศทางงบฯ โฆษณาทั่วโลกผ่านสื่อต่างๆ ในปี 2562

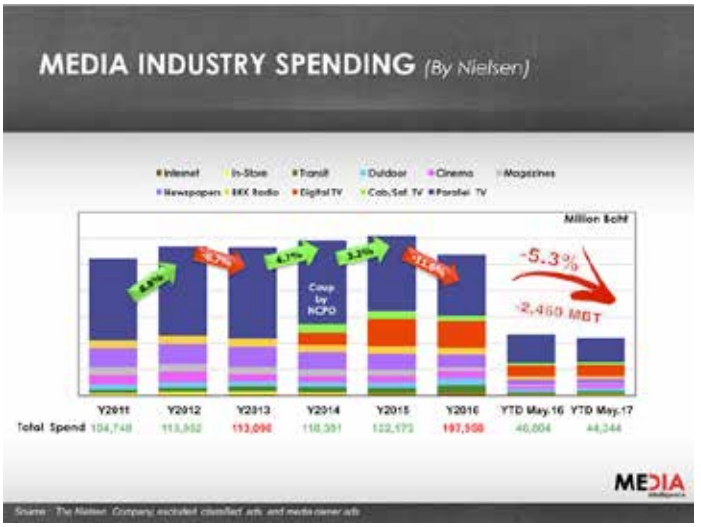
กิจการโทรทัศน์ซึ่งเป็นสื่อกระแสหลักกำลังเผชิญกับการเข้ามาของช่องทางการสื่อสารซึ่งเปรียบเสมือนพายุลูกใหม่ ทำให้กิจการโทรทัศน์ไม่ได้ผูกขาดในการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร รายการอีกต่อไป ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ปัจจุบันมีทีวีดาวเทียม เคเบิลทีวี อินเทอร์เน็ตทีวี นอกจากนี้สื่อที่ได้กล่าวมาข้างต้น ยังถูกพายุลูกใหม่โหมกระหน่ำ โซเชียลมีเดีย (Social Media) อย่างเฟซบุ๊ก ทวิตเตอร์ บล็อก หรือแอปพลิเคชัน ต่างเป็นช่องทางให้คนทุกคนเป็นผู้ส่งสารได้ ประชาชนกำหนดช่องทางการรับข่าวได้เอง หากสื่อกระแสหลักไม่ปรับตัวก็ไม่อาจดำรงธุรกิจอยู่ได้ ดังจะเห็นได้ว่ากิจการโทรทัศน์กระแสหลักหลายช่อง ได้ปรับตัวหลอมรวมนำสื่อประเภทต่างๆ เข้ามาด้วยกัน นำเสนอข้อมูลข่าวสารอย่างครบวงจร ตอบสนองต่อพฤติกรรมของประชาชนให้เป็น *“Multi Platform”* เช่นเดียวกัน



ภาพที่ 7 งบฯ โฆษณามกราคม-มิถุนายน 2559 และงบฯ โฆษณามกราคม- มิถุนายน 2560

(ข้อมูลจาก Positioning (1) (2559) และ Positioning (2) (2560))

ความท้าทายในเรื่องของโฆษณาเกิดขึ้นจากความยากที่จะคาดการณ์ได้ เนื่องจากงบฯ โฆษณามีความผันผวน เปลี่ยนแปลงขึ้น-ลง จากสถิติที่ปรากฏในช่วงเวลาเดียวกันในปี พ.ศ. 2559 มีผลเป็นลบในกลุ่มทีวีดิจิทัล แต่กลับขึ้นมาเป็นบวกในปี พ.ศ. 2560 โดยเห็นได้ว่า แม้จะลดลงแต่ก็ไม่ได้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง แต่อาจจะกลับขึ้นมาด้วยปัจจัยใดๆ ได้เช่นกัน ดังนั้น การอยู่รอดของทีวีดิจิทัล (ภาคธุรกิจ) ที่ขึ้นอยู่กับการโฆษณานี้ย่อมต้องเข้าใจและปรับสภาพไปตามความเปลี่ยนแปลงนี้ และหาวิธีการในการดึงดูดความสนใจกลุ่มเจ้าของสินค้าและบริการ หรือบริษัทที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจโฆษณา เพื่อเร่งสร้างจุดแข็งของช่องให้มีคุณภาพ (ในเชิงธุรกิจ) เพื่อการเข้าถึงกลุ่มผู้ชมได้มากขึ้น โดยต้องเพิ่มความสามารถในการแข่งขันเพื่อดึง *“เม็ดเงิน”* กลับเข้ามา ซึ่งไม่ได้แข่งขันกันเองเท่านั้น แต่ยังเป็นความท้าทายที่จะพิสูจน์ตัวเองในการแข่งขันกับช่องทาง (Platform) ใหม่อย่างสื่ออินเทอร์เน็ต รวมถึงสื่อต่างๆ เช่น สื่อดิจิทัลในห้างสรรพสินค้า สื่อโรงภาพยนตร์ สื่อเคลื่อนที่ ฯลฯ



ภาพที่ 8 ทิศทางมูลค่ารวมงบฯ โฆษณา ปี 2554- 2560

(ภาพจาก Positioning (3) (2560))

ท่ามกลางสภาพเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2560 ที่ดูเหมือนจะชะลอตัว ส่งผลให้เม็ดเงินโฆษณาภาพรวมมีแนวโน้มลดลง โดยเห็นได้จากข้อมูลเม็ดเงินโฆษณาครึ่งปีแรก (มกราคม-มิถุนายน) ของปี พ.ศ. 2560 ซึ่งมีมูลค่ารวมที่จำนวน 52,765 ล้านบาท เมื่อเทียบกับเม็ดเงินโฆษณาในช่วงเวลาเดียวกันของปี พ.ศ. 2559 ซึ่งมีมูลค่ารวมอยู่ที่จำนวน 55,972 ล้านบาท โดยปรากฏมูลค่ารวมของเม็ดเงินโฆษณาลดลงร้อยละ 5.73 และยังคงมีแนวโน้มที่จะลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเมื่อดูในรายละเอียดพบว่า เม็ดเงินโฆษณาไม่ได้จำกัดอยู่แค่ฟรีทีวี (แอนะล็อก) 4 + 1 ช่องเดิมเท่านั้นแล้ว และแม้ว่ามูลค่าเม็ดเงินโฆษณาในทีวีดิจิทัลจะมีผลบวก แต่ก็ไม่ได้เพิ่มขึ้นเท่าที่ควรจะเป็น โดยเม็ดเงินดังกล่าวได้กระจายจากทีวีแอนะล็อกไปยังสื่ออื่นแทนที่จะทุ่มลงมายังทีวีดิจิทัล (Positioning (3), 2560)

การกำกับดูแลในยุคการเปลี่ยนแปลง

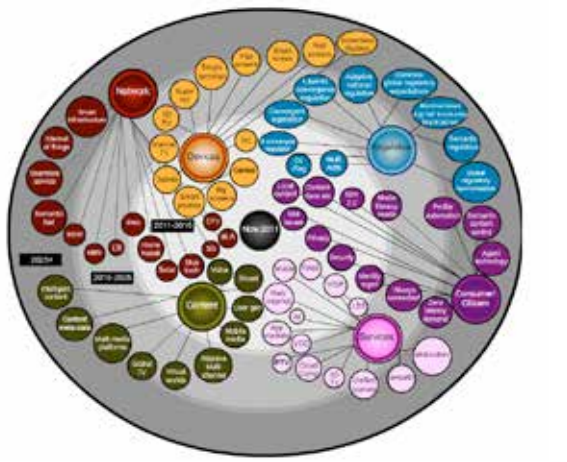
1. การกำกับดูแลด้วยความเข้าใจในการเปลี่ยนแปลง ซึ่งก่อให้เกิดรูปแบบการประกอบกิจการที่หลากหลาย จึงต้องกำกับดูแลโดยมองภาพของกิจการที่เกิดขึ้น และกำกับดูแลอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ทำให้กิจการใดได้เปรียบหรือเสียเปรียบ

แม้ว่าปัจจุบันความก้าวหน้าของเครือข่ายคอมพิวเตอร์และการสื่อสารโทรคมนาคม ทำให้เกิดการผสมผสานกลมกลืนหรือการหลอมรวมกันของสื่อต่างๆ ทั้งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ ภาพยนตร์ โทรศัพท์ และคอมพิวเตอร์ได้ อย่างไรก็ตาม เทคโนโลยีมีการพัฒนาอยู่เสมอเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ใช้งาน หรือเพื่อประโยชน์ทางธุรกิจ หรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่นใด โดยในอนาคตเทคโนโลยีใหม่ก็อาจเกิดขึ้นได้

และรูปแบบ อุปกรณ์ของการสื่อสารใหม่อาจเป็นสิ่งที่คนในยุคนี้ไม่คุ้นชินเหมือนเช่นที่ผ่านมา ที่ไม่ว่าจะเป็นการนำคลื่นความถี่มาใช้ในการกระจายเสียงและแพร่ภาพ หรือการเปลี่ยนผ่านจากทีวีขาว-ดำเป็นทีวีสี เปลี่ยนจากระบบแอนะล็อกเป็นดิจิทัล ซึ่งยุคต่อไปอาจไม่ได้คงอยู่ที่ *"ดิจิทัล"* แต่เป็นยุคอื่นใดที่ยังไม่อาจคาดการณ์ได้

เมื่อจะต้องกล่าวถึงการกำกับดูแลในยุคปัจจุบัน จึงต้องเข้าใจถึงการหลอมรวมของสื่อ (Media Convergence) ที่ทำให้เกิดบริการใหม่ๆ มีการใช้เทคโนโลยีทั้งทางด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมร่วมกันอย่างมากมาย เป็นการหลอมรวมของอุปกรณ์ดิจิทัล (Digital Device) ที่ใช้ในการเข้าถึงบริการต่างๆ เช่น พีดีเอโฟน คอมพิวเตอร์โน้ตบุ๊ก แท็บเล็ตคอมพิวเตอร์ ที่เข้าถึงเครือข่ายอินเทอร์เน็ตประการหนึ่ง และเป็นเรื่องของสื่อหรือการบริการอีกประการหนึ่ง อาทิ โทรศัพท์ทางไกลผ่านเครือข่ายไอพี (ไอพีโฟน) โทรทัศน์ที่รับชมผ่านทางอินเทอร์เน็ต (IPTV) วิทยุออนไลน์ คลิปวิดีโอบนเว็บไซต์ เช่น ยูทูบดอทคอม หรือแม้แต่โมบายทีวี ที่เป็นการดูโทรทัศน์ผ่านมือถือ เป็นต้น

เป็นที่น่าสนใจว่า เมื่อเข้าสู่ยุคหลอมรวมสื่อที่รูปแบบของการให้บริการมีความหลากหลายและซับซ้อนขึ้น โดยผู้ให้บริการด้านการสื่อสารหรือออเพอเรเตอร์ (Operator) ก็ได้ปรับตัวโดยให้บริการแบบควบรวม (Bundling) ให้เกิดความหลากหลายและครบวงจรมากขึ้นเช่นกัน เช่น ให้บริการทั้งโทรศัพท์พื้นฐาน อินเทอร์เน็ต โทรศัพท์มือถือ เคเบิลทีวี ในขณะเดียวกันก็ให้บริการช่องรายการเนื้อหาควบคู่ไปด้วย ซึ่งสอดคล้องกับพฤติกรรมการใช้สื่อของประชาชนที่มีความต้องการบริการที่หลากหลายและครบวงจร ประชาชนใช้มือถือเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตเพื่อฟังวิทยุ ดูรายการโทรทัศน์ และดูคลิปวิดีโอผ่านอินเทอร์เน็ตไปพร้อมๆ กัน การปรับตัวในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการและประชาชนผู้ใช้บริการอย่างมีอิทธิพลต่อกัน ดังนั้น ระบบการกำกับดูแลจึงมีความซับซ้อนมากขึ้นในยุค *"หลอมรวม"* (Convergence) และเป็นไปตามบริบทที่เกิดขึ้นจากการหลอมรวมนั้น ทั้งนี้ การกำกับดูแลโดยภาคประชาชนมีส่วนร่วม อาจเป็นทางออกหนึ่งในการออกแบบกลไกการกำกับดูแลในระบบที่มีสื่ออยู่จำนวนมากและมีความซับซ้อนที่เกิดขึ้น



ภาพที่ 9 แผนภูมิการกำกับดูแลกิจการในยุคสื่อหลอมรวม ของ Australian Communications and Media Authority (ภาพจาก Deliriant Isti Romani (2555))

ในการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ และ/หรือกิจการสื่อโสตทัศน์ เห็นได้จากภาพที่ 9 ว่า หน่วยงานกำกับดูแลด้านการสื่อสารและสื่อของออสเตรเลีย คือ Australian Communications and Media Authority จัดทำรายงานผลการดำเนินการกำกับดูแลการสื่อสารและสื่อต่างๆ โดยยอมรับว่าเข้าใจในการเปลี่ยนแปลง แต่ไม่อาจก้าวทันข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งนับเฉพาะที่ได้รับใบอนุญาตหรือมาลงทะเบียน จำนวน 523 ราย แต่ยังมีข้อมูลข่าวสารและเนื้อหาอีกจำนวนมากในอินเทอร์เน็ตที่มีลักษณะเป็นการสื่อสารข้อมูลข่าวสาร (Deliriant Isti Romani, 2555)

2. การกำกับดูแลโดยลดบทบาทรัฐลงในบางกิจการ (Deregulation) จะส่งผลต่อความคล่องตัวในการประกอบกิจการและการให้บริการประชาชน ทั้งนี้ จะต้องใช้กลไกการสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนอื่น เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะด้วย

การลดบทบาทภาครัฐในการกำกับดูแลอาจเริ่มต้นจากประเด็นการออกใบอนุญาต โดยกิจการบางประเภทไม่จำเป็นต้องออกใบอนุญาต เนื่องจากการที่จะต้องได้รับอนุมัติ อนุญาตจากหน่วยงานภาครัฐเพื่อที่จะประกอบกิจการบางประเภททำให้เกิดความล่าช้า ไม่เอื้อต่อการพัฒนาธุรกิจของเอกชน อย่างไรก็ตามต้องคำนึงให้ดีว่าจะมีความเหมาะสมกับกิจการประเภทนั้นๆ หรือไม่ เพราะกิจการบางอย่างยังต้องกำกับดูแลในลักษณะของการออกใบอนุญาต ด้วยความจำกัดของทรัพยากรที่ใช้ก็ดี หรือเหตุผลด้านความมั่นคง หรือด้านอื่นๆ ก็ดี

การลดบทบาทภาครัฐหมายรวมถึงการลดการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ด้วย โดยต้องคำนึงว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือในการสร้างเกณฑ์การอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขและเป็นเครื่องมือหนึ่งในการพัฒนาคุณภาพของสังคมก็จริง แต่ก็รอนสิทธิของผู้ประกอบกิจการและคนทั่วไป และมิใช่สูตรสำเร็จที่สามารถใช้แก้ปัญหาได้ทุกอย่าง การกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ จึงต้องเน้นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะให้ได้ดุลยภาพกับประโยชน์ของเอกชน เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ทั้งสองฝ่าย นอกจากนี้การออกกฎหมายและกำกับดูแลที่เข้มงวดเกินไปหรือการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดอาจนำไปสู่การต่อต้าน หรือมีแนวโน้มที่ผู้ถูกบังคับจะหาช่องทางหลีกเลี่ยง อันจะกระทบต่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างคนกลุ่มต่างๆ ในสังคม ดังนั้นจึงควรมีกฎเกณฑ์บังคับเท่าที่จำเป็น ใช้เท่าที่จำเป็น ไม่มากเกินสมควร และสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อให้เกิดการยอมรับ ไม่ให้เกิดการต่อต้าน และควรมุ่งเน้นกำกับกฎเกณฑ์แบบการมีส่วนร่วม (Co-regulation) รวมทั้งภาครัฐที่มีหน้าที่ออกกฎเกณฑ์ ควรมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม และควรทำหน้าที่ในการสนับสนุนการดำเนินการของภาคเอกชน ผู้ประกอบการ โดยชี้แจงให้ทุกฝ่ายมีความเข้าใจถึงผลดีที่จะเกิดขึ้น สร้างความตระหนักในการทำหน้าที่อย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากกว่าจะเห็นประโยชน์ในเชิงธุรกิจเพียงด้านเดียว ในขณะเดียวกันก็จะต้องเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้ทำหน้าที่ในการร่วมตรวจสอบด้วย

3. การพัฒนาการกำกับดูแลร่วมโดยภาคประชาชน พลเมือง ซึ่งเป็นทางออกหนึ่งที่ช่วยให้การกำกับดูแลสามารถทำได้ โดยการสร้างความสัมพันธ์กันระหว่างกิจการในยุคหลอมรวมกับประชาชน พลเมือง ซึ่งเป็นผู้ส่งสาร-ผู้รับสาร

เป็นที่เชื่อว่า ประชาชนพลเมืองในปัจจุบันมีความรู้และความเข้าใจในระบบสื่อมากขึ้น พร้อมที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของสื่อ เป็นยุคที่สื่อถูกตั้งคำถามทางจริยธรรมเป็นอย่างมาก การสร้างคุณธรรมจริยธรรม จึงเป็นอีกความจำเป็นหนึ่งที่นอกเหนือจากการกำกับดูแลโดยกฎหมาย โดยสื่อควรยึดหลักสำคัญ 4 ประการคือ

1. ทำหน้าที่ของสื่อในการส่งเสริมการพัฒนา โดยหลักวิชาการนิเทศศาสตร์ วารสารศาสตร์ และสื่อสารมวลชน อธิบายบทบาทหน้าที่ของสื่อมวลชนไว้ว่า มีหน้าที่ในการให้การศึกษา ให้ความรู้ ให้ข้อมูลข่าวสาร นำเสนอความคิดเห็น โดยมีความบันเทิงเป็นหน้าที่ท้ายที่สุด ซึ่งสื่อเองควรตระหนักถึงอิทธิพลของสื่อที่มีต่อความคิด ความเชื่อ ค่านิยม และพฤติกรรมของคน จึงต้องทำหน้าที่อย่างเหมาะสม เช่น ให้ข้อมูลข่าวสารที่ตรงไปตรงมา รอบด้าน ถูกต้อง ไม่บิดเบือน หรือแสดงความคิดเห็นอย่างไม่โน้มเอียง ชี้นำไปสู่ความแตกแยก แตกสามัคคี หรือนำไปสู่ความไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จริยธรรม เป็นต้น

2. สื่อมวลชนควรหาความรู้ให้มาก เปิดรับความรู้ ข้อมูล ข้อเท็จจริงใหม่ๆ เพื่อการเผยแพร่ข้อมูล ข้อเท็จจริง และความรู้นั้นสู่ประชาชนผู้รับสื่อ โดยจะอ้างว่าไม่รู้ ไม่ใช่ความชำนาญเฉพาะของสื่อมวลชนไม่ได้ และควรยึดหลักการทำงานที่เป็นรากฐานสำคัญคือ *“ความน่าเชื่อถือ”* และ *“ความเป็นมืออาชีพ”*

3. สื่อมวลชนควรให้ความสำคัญกับการนำเสนอที่เกี่ยวข้องกับคน ไม่ว่าจะเป็นการเชิญบุคคลมาร่วมรายการ หรือการให้คนเป็นแหล่งข่าว แหล่งข้อมูล ซึ่งการระมัดระวังในเรื่องการละเมิดบุคคลเหล่านั้นย่อมทำให้สื่อมีคุณค่ามากยิ่งขึ้น รวมถึงเคารพและยึดถือความเสมอภาค เท่าเทียม และให้โอกาสฝ่ายต่างๆ ได้ใช้พื้นที่ในสื่อในการนำเสนอเนื้อหาและความคิดของตัวเองอย่างสมดุล

4. สื่อมวลชนพึงระลึกถึงความสำคัญของตนในการแสดงบทบาทให้สังคมได้รับรู้สภาพปัญหาที่เป็นประเด็นร่วมและส่งผลกระทบต่อชุมชน ประเทศ ภูมิภาค และโลกโดยรวม สะท้อนปัญหา สร้างคุณค่าต่อการแก้ไขปัญหาต่างๆ เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม สังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยนอกจากการเลือกที่จะ *“รายงาน”* แล้ว การเลือกจะ *“ไม่รายงาน”* บางครั้งก็ส่งผลกระทบและความเสียหาย ผลร้ายแรงต่อสังคม ดังนั้น สื่อมวลชนจึงต้องเลือกอย่างระมัดระวัง

ผู้ที่จะตรวจสอบการทำงานของทีวีดิจิทัล หรือสื่อต่างๆ ในยุคหลอมรวมนี้คือประชาชน โดยการพัฒนาระบบการกำกับดูแลร่วมนี้ถือเป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ ประชาชนอาจแสดงออกได้ทั้งการติดตามการทำงานของสื่อ การแสดงความคิดเห็นไปยังสื่อเอง การร้องเรียนไปยังหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ การรณรงค์เพื่อการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนการเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาเชิงระบบในภาพรวม และเป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่จะต้องให้การสนับสนุนส่งเสริม

ในขณะเดียวกันประชาชนเอง ซึ่งในยุคสื่อหลอมรวมเป็นผู้ใช้งานที่เป็นผู้สื่อสารด้วย ก็จำเป็นที่จะต้องเป็นผู้ยึดหลักสำคัญ 4 ประการดังกล่าวข้างต้นด้วย

สรุป

เทคโนโลยีการสื่อสารที่ได้รับการพัฒนามากขึ้นได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงต่อการดำเนินชีวิตของผู้คน รวมไปถึงพฤติกรรมการรับชมโทรทัศน์ของประชาชน ในอดีตโทรทัศน์คืออุปกรณ์รับชมข้อมูลข่าวสารและความบันเทิงประจำบ้านที่สมาชิกภายในครอบครัวจะมารับชมร่วมกันเพื่อเป็นการสร้างปฏิสัมพันธ์อันดี หรือนำความรู้สึกที่เกิดขึ้นไปร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับเพื่อนร่วมงาน และแม้ว่าพฤติกรรมดังกล่าวจะยังคงมีอยู่ในปัจจุบันแต่ก็ถูกท้าทายด้วยการเปลี่ยนผ่าน การยอมรับ หรือการเข้ามาของกิจการโทรทัศน์ หรือกิจการคล้ายโทรทัศน์ หรือการเปลี่ยนแปลงของอุปกรณ์พกพาสมัยใหม่ อาทิ สมาร์ตโฟน แท็บเล็ต และคอมพิวเตอร์พกพา ซึ่งเข้ามาเป็นเครื่องมือติดต่อสื่อสารที่ผู้ใช้สามารถมีปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่นขณะรับชมโทรทัศน์ได้โดยทันที ดังนั้น ความท้าทายที่กิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล หรือทีวีดิจิทัลต้องเผชิญมีอยู่ด้วยกัน 4 ข้อคือ

1. ความท้าทายที่จะทำให้ประชาชนเห็นความสำคัญและเปลี่ยนมารับสัญญาณของช่องรายการทีวีดิจิทัล เพื่อส่งเสริมการเข้าถึงโทรทัศน์ในระบบดังกล่าว การตัดสินใจเลือกรับชมช่องรายการจากแบบเดิมที่เป็นแอนะล็อกมาเป็นแบบดิจิทัล ก็ต้องสื่อสารให้ประชาชนเห็นถึงความแตกต่างของภาพและเสียงได้อย่างชัดเจน

2. ความท้าทายที่เกิดจากการมีคู่แข่ง อย่างช่องรายการที่ให้บริการผ่านดาวเทียม หรือผ่านสายเคเบิลหรืออินเทอร์เน็ต ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นการเกิดคู่แข่งจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีเท่านั้น แต่ยังเป็นการแข่งขันในเชิงการดึงดูดความสนใจของประชาชนต่อเนื้อหาที่นำเสนอ ซึ่งส่งผลต่อการประกอบกิจการ

3. ความท้าทายที่เกิดจากพฤติกรรมของประชาชนในการให้ความสนใจต่อการรับชมโทรทัศน์ที่ไม่ได้ให้ความสนใจต่อเนื้อหาบนจอโทรทัศน์เท่านั้น แต่ยังทำกิจกรรมอื่นๆ บนหน้าจออื่นไปพร้อมๆ กันด้วย ซึ่งเป็นทั้งวิกฤตและโอกาสในการเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของประชาชนผู้ใช้สื่อในยุคปัจจุบัน

4. ความท้าทายทางเศรษฐกิจของกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล ซึ่งเกี่ยวโยงกับกิจการทางธุรกิจที่มีโฆษณาเป็นปัจจัยสำคัญของธุรกิจกิจการในการอยู่รอด

ความท้าทายต่างๆ ทำให้เห็นว่า การประกอบกิจการโทรทัศน์ในยุคดิจิทัลนั้นเต็มไปด้วยวิกฤตและโอกาส ซึ่งโดยแท้จริงแล้วมีความเกี่ยวโยงทั้งการเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมของประชาชน รวมไปถึงการบริหารกิจการหรือองค์กร และนโยบายของภาครัฐ ซึ่งต่างมีผลกระทบต่อการอยู่รอดของกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล หรือดิจิทัลทีวีในยุคนี้

บรรณานุกรม

กรมประชาสัมพันธ์. (2554). *จาก กกช. สู่ กสทช.*. เอกสารขององค์กร.

ตรี บุญเจือ. (2558). *คนพิการกับการเข้าถึงเทคโนโลยีสื่อสารด้านกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต: การศึกษาเชิงวิเคราะห์ วิจักษ์ และวิธาน.* ดุษฎีนิพนธ์. มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

สถาบันวิจัยและพัฒนาองค์กรภาครัฐ, มูลนิธิ. (2558). *รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาแนวทางในการจัดเก็บข้อมูลพฤติกรรมการใช้บริการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์.* เสนอต่อ สำนักงาน กสทช. เอกสารขององค์กร.

สำนักงาน กสทช.. (ม.ป.ป.). *รายงานการวิเคราะห์อุตสาหกรรมกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์.* เอกสารขององค์กร.

สำนักงาน กสทช.. (2558). ดิจิตอลทีวี. [เว็บไซต์หน่วยงาน]. สืบค้นจาก http://digital.nbtc.go.th.

Deliriant Isti Romani. (2554). *Government Regulator Admits Inability to Keep Pace with Media Convergence.* สืบค้นจาก https://deliriantistiromani.wordpress.com/2011/08/30/government-regulator-admits-inability-to-keep-pace-with-media-convergence.

Google. (2555). *The New Multi-screen World: Understanding Cross-Platform Consumer Behavior.* [บทความออนไลน์]. สืบค้นจาก https://www.thinkwithgoogle.com/advertising-channels/mobile/ multi-screen-world-infographic.

Marketing Oops!. (2560). *คาดการณ์เม็ดเงินโฆษณาทั่วโลกในปี 2017 แบ่งตามประเภทสื่อและภูมิภาคต่างๆ.* [บทความออนไลน์]. สืบค้นจาก https://www.marketingoops.com/reports/media-stat/global-advertising-forecast-for-2017.

NTT Technical Review. (ม.ป.ป.). *System LSIs for Digital Broadcasting Applications.* [บทความออนไลน์]. สืบค้นจาก https://www.ntt-review.jp/archive/ntttechnical.php? contents=ntr 200710le1.html.

Positioning (1). (2559). *เม็ดเงินโฆษณา ครึ่งปี '59 ยังซบ ใช้ไป 5.5 หมื่นล้านบาท ติดลบ 7.8%.* [บทความออนไลน์]. สืบค้นจาก http://positioningmag.com/1097145.

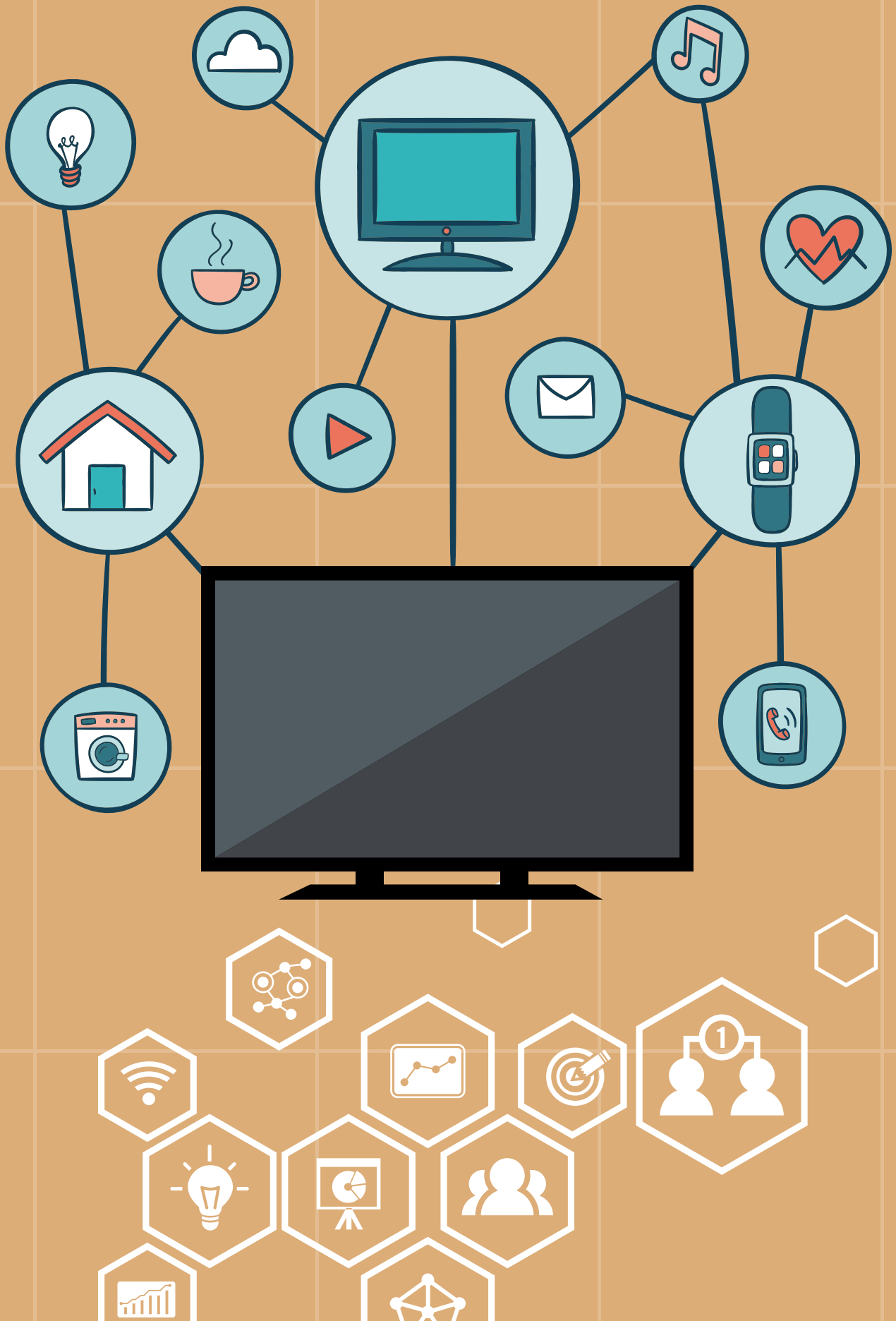
Positioning (2). (2560). *เม็ดเงินโฆษณา ครึ่งปี'60 ยังวูบต่อ 5.2 หมื่นล้านบาท ติดลบ 7%,* [บทความออนไลน์]. สืบค้นจาก http://positioningmag.com/1132288.

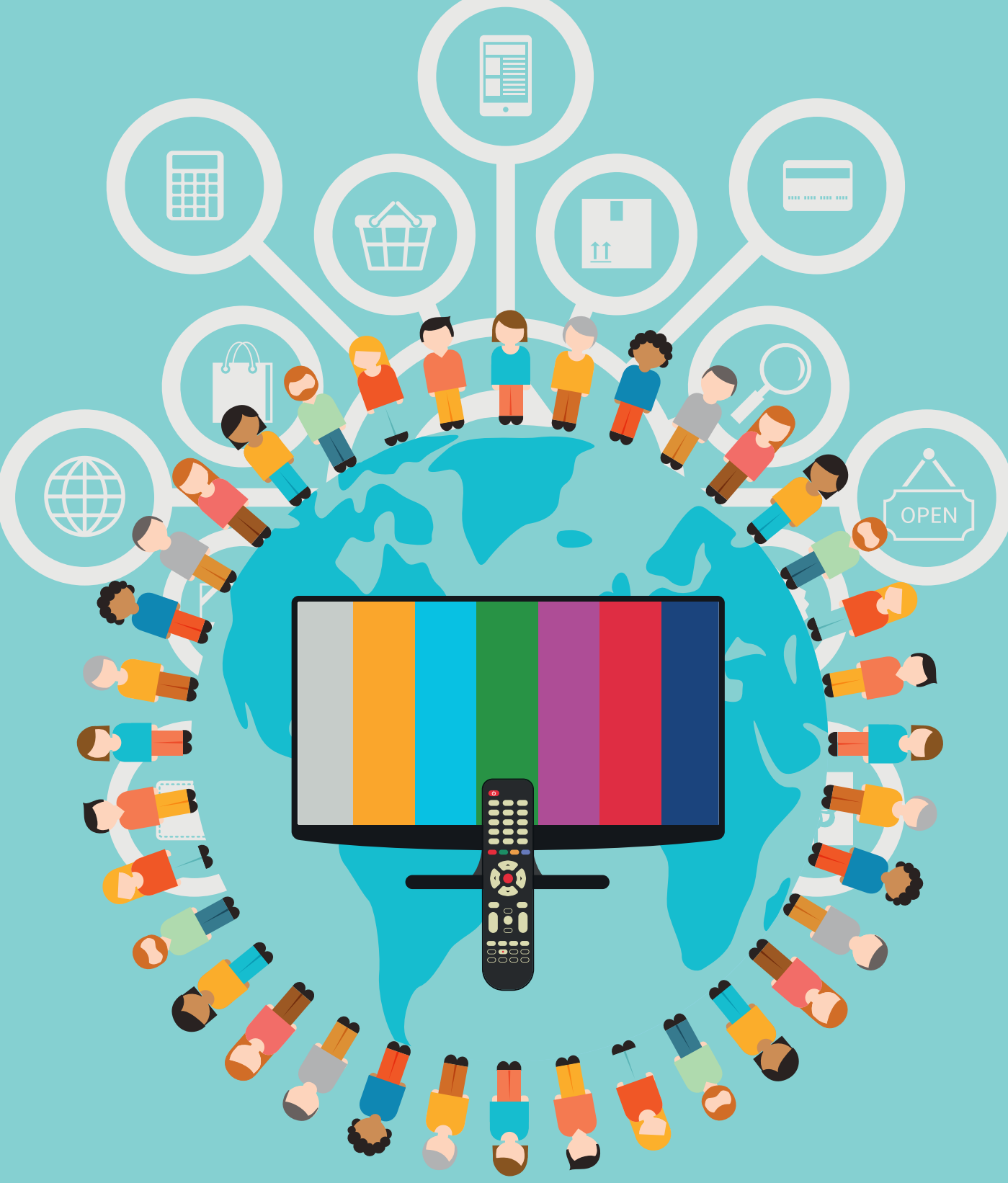
Positioning (3). (2560). *ปาดเหงื่อ ! คาดเม็ดเงินโฆษณาปี'60 วูบติดลบ 10-15% แบรนด์ตัดงบทีวีอ่วมดัมพ์ราคาโฆษณา 80%.* [บทความออนไลน์]. สืบค้นจาก http://positioningmag.com/1129192.

Roy Morgan. (2557). *Average Weekly Time Spent with Media in Thailand in 2014, by Types (in Hours).* [บทความออนไลน์]. สืบค้นจาก https://www.statista.com/statistics/670568/thailand-average-time-spent-with-media-per-week.

Techbook. (2553). *Brief discussion about one of man made wonder: Mobile phone....* [บทความออนไลน์]. สืบค้นจาก http://techbook.co.in/brief-discussion-about-one-of-man-made-wonder-mobile-phone.

Telecom Basics. (2558). *PMP - (Point to Multipoint).* [บทความออนไลน์]. สืบค้นจากhttp://t-e-l-e-c-o-m.blogspot.com/2015/05.




OPEN

เครือข่ายผู้บริโภค : การมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็ง และรู้จักสิทธิในกิจการกระจายเสียง และโทรทัศน์

ราตรี จุลคีรี*

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

rathree.j@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการสร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วมของประชาชน และศึกษาวิเคราะห์ ถอดบทเรียน โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากกระบวนการในการจัดกิจกรรมตามโครงการส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มเครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภค ผ่านการออกแบบกระบวนการโดยใช้เทคนิค วิธีการต่างๆ ในการแลกเปลี่ยน เรียนรู้ และระดมความคิดเห็นต่อแนวทางการคุ้มครองผู้บริโภคของสำนักงาน กสทช. เพื่อนำมาวิเคราะห์เป็นข้อเสนอสุดท้าย ผลการศึกษาพบว่า เครือข่ายผู้บริโภคมีประเด็นข้อเสนอต่อบทบาท อำนาจหน้าที่ของ กสทช. การจัดทำหลักเกณฑ์ หรือข้อบังคับต่างๆ การติดตามเฝ้าระวังการกำกับดูแล การพิจารณาเรื่องร้องเรียน การสร้างเครือข่าย และการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ตลอดจนอุปสรรคปัญหาของการทำงานในฐานะเครือข่ายผู้บริโภค และจากผลการศึกษาสรุปได้ว่า ภาครัฐกับประชาชนควรต้องมีความสัมพันธ์กันในรูปแบบความสัมพันธ์แบบพลวัต (Dynamic System) โดยภาคประชาชนต้องตื่นตัวและกระตือรือร้นที่จะเรียนรู้สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของตนเอง ต้องรวมตัวกันเป็นเครือข่ายให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น และภาครัฐควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการช่วยหนุนเสริมพลังของการทำงาน ให้มีการกำหนดนโยบายสาธารณะด้วยกระบวนการที่ส่งเสริมการศึกษาความต้องการเพื่อนโยบายที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งเป็นกลไกติดตามการดำเนินการของภาคส่วนต่างๆ และเป็นการพัฒนาคนจากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในอีกทางหนึ่ง

คำสำคัญ : การมีส่วนร่วม นโยบายสาธารณะ เครือข่ายผู้บริโภค กิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์

ABSTRACT

This article was aimed to illustrate the study of principles and theories related to network building and the participation of people and also analyze and examine by data collecting during the activities in the Project on Promoting and Supporting the Network of Broadcasting Consumers. The activities were designed using learning/ exchanging ideas and brainstorming techniques on consumer protections of the Office of the NBTC. The final proposal were summarized and found out about the suggestions on the roles and responsibilities of NBTC in setting regulations, monitoring programmes, complaint dealing, and supporting consumer network as well, problems concerning the work of consumer network. This article also concluded that both state and civic sector must be related in the Dynamic System as the conclusion and suggestions. The public must join together as network and be active to understand its freedom and participation rights. The state agencies should be open for the participation of the public to set up efficiency public policy by studying process of public's needs. Moreover, the participation would be a checking mechanism to monitor each sector's works and a human resource development by exchanging information and ideas.

Key Words : Participation, Public Policy, Consumer Network, Broadcasting

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์แม้จะมีหน่วยงานกำกับดูแล หรือมีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่าจะกระทำเรื่องใดมิได้ หรือในบางเรื่องกฎหมายไม่ได้ห้ามไว้ แต่สื่อมวลชนยังต้องคำนึงถึงหลักว่าด้วยคุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณของสื่อมวลชน แต่ในปัจจุบันยังพบว่าการดำเนินงานของสื่อหรือผู้ประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ยังมีการกระทำที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคในรูปแบบต่างๆ อาทิ การโฆษณาสินค้าหรือบริการต่างๆ ที่หลอกลวง เกินจริง ไม่ครบถ้วน จนทำให้ผู้บริโภคหลงเชื่อนำไปสู่การซื้อ-ใช้สินค้า หรือบริการนั้นๆ หรือการโฆษณาแฝงในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะบทความเชิงโฆษณาที่ครอบงำความคิดของผู้บริโภคหรือประชาชน การละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการนำเสนอข่าวอาชญากรรม การละเมิดสิทธิสตรี เด็ก และเยาวชน จากการนำเสนอเนื้อหาละครข่าวสารด้วยความรุนแรง ใช้ภาษาที่ไม่เหมาะสม หยาบคาย หรือลามกอนาจาร ขณะเดียวกันกลุ่มผู้บริโภคสื่อเองยังขาดความรู้และความเข้าใจในการทำงานของสื่อที่ถูกต้องเหมาะสมตามกรอบของจริยธรรม จรรยาบรรณ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งยังขาดความตื่นตัวในการปกป้องสิทธิของตนเอง จึงทำให้ถูกละเมิดสิทธิจากสื่อทั้งโดยที่รู้ตัวและไม่รู้ตัว

การส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มเครือข่ายผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ จึงนับเป็นกลไกทางสังคมที่จะช่วยสร้างให้เกิดกระบวนการของการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง โดยการมีส่วนร่วม

อย่างเข้มแข็งและรู้จักสิทธิในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ โดยเริ่มตั้งแต่การมีส่วนร่วมในการติดตามเฝ้าระวัง การสื่อสารความรู้ที่จะช่วยให้สังคมเกิดความตื่นตัว รับรู้ เข้าใจ และตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิของตนเองในฐานะผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ การสะท้อนความคิดเห็น รวมไปถึงการมีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบายด้านการบริหารจัดการสื่อร่วมกับหน่วยงานหรือองค์กรหลัก ซึ่งเชื่อมโยงไปกับกลไกด้านอื่นๆ เช่น การบังคับใช้กฎหมายที่ดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐ องค์กรกำกับดูแล (กสทช.) การส่งเสริมความรู้ที่ดำเนินการโดยองค์กรภาคีที่เกี่ยวข้อง

นอกจากกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมแล้ว การสร้างเครือข่ายผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ในรูปแบบเครือข่ายทางสังคม (Social Network) ที่ไม่มีขอบเขต การเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกเครือข่ายอาจจะมองเห็นหรือมองไม่เห็นเป็นรูปธรรมก็ได้ ซึ่งการเชื่อมโยงระหว่างกันที่จะทำให้เห็นเป็นรูปธรรมของเครือข่ายมี 3 ลักษณะคือ เครือข่ายการแลกเปลี่ยน เครือข่ายการติดต่อสื่อสาร และเครือข่ายความสัมพันธ์ในการอยู่ร่วมกัน ซึ่งเครือข่ายผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ก็เช่นเดียวกัน สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) จึงจำเป็นจะต้องเชื่อมโยงความสัมพันธ์ดังกล่าวให้เป็นรูปธรรมทั้ง 3 ลักษณะ

ดังนั้น เพื่อเป็นการขยายผลการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ กสทช. และมีแนวทางในการส่งเสริมความเข้มแข็งของผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ครอบคลุมทุกภูมิภาค รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ในแต่ละภูมิภาคให้มีความตื่นตัวเข้มแข็ง รู้จักปกป้องตนเอง สามารถเข้าถึง เข้าใจ และใช้สื่ออย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์แก่ตนเองผ่านกระบวนการรู้เท่าทันสื่อและการรณรงค์ทางสังคม อีกทั้งสามารถขยายผลไปยังคนในครอบครัวและในท้องถิ่น เกิดการมีส่วนร่วมในการสร้างความรู้ความเข้าใจในสังคมทั่วไป ซึ่งมุ่งเน้นในด้านการจัดองค์ความรู้และขยายแนวคิดในเรื่องการเท่าทันสื่อหรือรู้จักสื่อ รู้จักสิทธิ ทั้งการมีส่วนร่วมในการถ่ายทอดข้อมูลของตนเองผ่านสื่อสร้างสรรค์ในรูปแบบต่างๆ สร้างความเข้าใจที่ถูกต้องแก่สาธารณะ และร่วมกันสร้างสังคมที่สื่อส่งเสริมความเท่าเทียม ปราศจากการเลือกปฏิบัติ และสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขบนความแตกต่าง จึงได้ศึกษากระบวนการและการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ของเครือข่ายผู้บริโภค ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาศักยภาพในการรู้จักสิทธิ ปกป้อง คุ้มครองตนเองในระดับการมีส่วนร่วมที่มากที่สุด เพื่อให้เกิดผลในด้านการพัฒนาข้อเสนอแนะต่อการดำเนินการของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์อย่างแท้จริง

วิธีการศึกษา

การศึกษาเรื่อง *“เครือข่ายผู้บริโภค: การมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็ง และรู้จักสิทธิในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์”* เป็นการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร เช่น หนังสือ บทความจากแหล่งต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศ โดยเริ่มต้นจากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการสร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วมของประชาชน

เพื่อนำไปเชื่อมโยงกับแนวทางในการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายหลักในการดำเนินการตามภารกิจของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. โดยได้ออกแบบกระบวนการดำเนินการสร้างการมีส่วนร่วม โดยในบทความนี้แตกต่างจากการรายงานผลการดำเนินการต่อคณะกรรมการ เนื่องจากมุ่งศึกษาด้วยการวิเคราะห์ ถอดบทเรียนของกระบวนการเป็นระดับของการมีส่วนร่วมของเครือข่ายผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ และศึกษาถึงแนวทางในการพัฒนาเครือข่ายผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ให้มีความเข้มแข็ง และพัฒนาศักยภาพในการรู้จักสิทธิ ปกป้อง คุ้มครองตนเองในระดับการมีส่วนร่วมที่มากที่สุด เพื่อให้เกิดผลในด้านการพัฒนาข้อเสนอแนะต่อการดำเนินการของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ โดยเชื่อมโยงกับแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องด้านการมีส่วนร่วมของเครือข่าย

วิธีการเก็บข้อมูล ใช้การเก็บข้อมูลจากกระบวนการในการจัดกิจกรรมตามโครงการส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มเครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ระดับภูมิภาค ผ่านการออกแบบกระบวนการโดยใช้เทคนิค วิธีการต่างๆ ในการแลกเปลี่ยน เรียนรู้ และระดมความคิดเห็น ตลอดจนแนวทางการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของสำนักงาน กสทช. เพื่อนำมาวิเคราะห์เป็นข้อเสนอสุดท้ายของเครือข่ายผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ในหัวข้อต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ดังนี้

1) การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนพิการและคนด้อยโอกาส ให้เข้าถึง หรือรับรู้ และใช้ประโยชน์จากรายการของกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ได้อย่างเสมอภาคกับบุคคลทั่วไป

1.1) จัดทำหลักเกณฑ์ (ประกาศ กสทช. เรื่องการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนพิการให้เข้าถึงหรือรับรู้ และใช้ประโยชน์จากรายการของกิจการโทรทัศน์ ซึ่งประกอบด้วยมาตรการบังคับกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล หรือ Digital TV จัดให้มีบริการคำบรรยายแทนเสียง (Caption) บริการเสียงบรรยายภาพ (Audio Description) และบริการล่ามภาษามือ (Sign Language) และมาตรการส่งเสริมและกำกับดูแลการดำเนินการ



ภาพ 1: แบบร่างสัญลักษณ์แสดงบริการในรายการโทรทัศน์

1.2) ส่งเสริมให้ผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์จัดให้มีบริการสำหรับคนพิการ เช่น การฝึกอบรมผู้ประกอบกิจการในการจัดให้มีบริการ การจัดทำต้นแบบรายการที่มีบริการสำหรับคนพิการ ฯลฯ

1.3) สร้างความรู้ ความเข้าใจ และเตรียมความพร้อมคนพิการ/องค์กรแต่ละประเภทความพิการในการเข้าถึง และมีส่วนร่วมในการประเมินสถานีในการจัดให้มีบริการ

2) การกำกับดูแลการกระทำที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงฯ

2.1) พัฒนาหลักเกณฑ์คือ ประกาศ กสทช. เรื่องการกระทำที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ พ.ศ. 2555 ประกาศ กสทช. เรื่องมาตรฐานของสัญญาการให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก พ.ศ. 2556 และกำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคเพิ่มเติม รวมทั้งพัฒนาแนวทางกำกับดูแลการกระทำที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค เช่น การโฆษณาอาหาร ยา และผลิตภัณฑ์สุขภาพ สารเคมีทางการเกษตร การโฆษณาหลอกลวงเกินจริง ทั้งในส่วนกลางร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ บังคับใช้กฎหมาย และสร้างกลไกร่วมกับภาคประชาชนและส่วนภูมิภาค

2.2) กำกับดูแลการกระทำการอันเอาเปรียบผู้บริโภคตามประกาศ เช่น การโฆษณาอาหารและยาที่ผิดกฎหมาย การโฆษณาหลอกลวงเกินจริงอื่นๆ การโฆษณาเกินระยะเวลา การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการให้บริการโดยไม่แจ้งผู้บริโภคล่วงหน้า หรือไม่ชดเชยเยียวยาผู้บริโภค

3) การดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนและกลไกรับเรื่องร้องเรียนของผู้ประกอบกิจการ โดยกำหนดให้ดิจิทัลทีวีต้องรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียน และอยู่ระหว่างการพัฒนาหลักเกณฑ์ให้ผู้ประกอบกิจการประเภทอื่นจัดทำกลไกเพิ่มเติม

4) การพัฒนาศักยภาพของผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์

4.1) สร้างเครือข่ายผู้บริโภคที่เข้มแข็ง และการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค มีการดำเนินการส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มเครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ผ่านเวทีระดับภูมิภาค ครอบคลุม 4 ภูมิภาค คือ ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลาง ในการมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวัง ร้องเรียน และเสนอแนะนโยบาย รวมทั้งเชื่อมโยงกับภาคีองค์กรภาครัฐและเอกชน

4.2) พัฒนาทักษะการรู้เท่าทันสื่อ และสร้างความตระหนักในสิทธิทางการสื่อสารของประชาชน ผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ให้เกิดการเข้าถึง เข้าใจ และเข้าร่วมกับสื่อวิทยุ-โทรทัศน์ได้

นอกจากนี้การศึกษาข้อมูลเป็นการออกแบบกระบวนการพัฒนาระดับการมีส่วนร่วมของเครือข่ายผู้บริโภคผ่านการจัดกิจกรรมเวทีเครือข่ายผู้บริโภค ตามโครงการส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มเครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ระดับภูมิภาค ทั้งนี้ การศึกษานี้ได้วิเคราะห์ถึงการออกแบบกระบวนการโดยอ้างอิงหลักวิชาการดังนี้

กิจกรรม	รูปแบบ	วัตถุประสงค์	ข้อวิเคราะห์
กล่าวเปิดและปาฐกถาพิเศษ	รูปแบบ - กล่าวเปิดและปาฐกถาพิเศษแบบไม่มีบทพูด โดยกรรมการ กสทช. *"เล่า"* ถึงแนวคิด นโยบาย และข้อจำกัดต่างๆ ที่ผู้บริโภคต้องเข้าใจ	เพื่อให้เกิดความเข้าใจแนวคิด นโยบาย และข้อจำกัดต่างๆ ที่ผู้บริโภคควรเข้าใจในแนวคิด นโยบาย และข้อจำกัดต่างๆ	ระดับ 1 การให้ข้อมูลเป็นกิจกรรมแรกที่เป็นการปูพื้นฐานความเข้าใจในแนวคิด นโยบาย และข้อจำกัดต่างๆ เพื่อนำไปสู่ระดับการมีส่วนร่วมต่อไป
เกริ่นนำ: ทำอะไร อย่างไร	รูปแบบ - VDO Presentation รูปแบบ - การนำเสนอ ประเด็น - ความคืบหน้า *"การคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์"* คือ 1) การพัฒนาหลักเกณฑ์หรือการป้องกันปัญหาต่างๆ 2) การคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงสื่อของคนพิการ 3) การติดตาม เฝ้าระวัง และกำกับดูแล 4) การรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียน และ 5) การส่งเสริมการรู้เท่าทันสื่อ *เปิดโอกาสให้สอบถาม แลกเปลี่ยนได้ตามหัวข้อ ประเด็นที่เกี่ยวข้อง	- เพื่อสรุปแนวคิดภาพรวมของงานคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ของ กสทช. เพื่อนำไปสู่ระดับการมีส่วนร่วมต่อไป - เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจในมิติมุมมอง ของ กสทช. ตลอดจนกลไกกระบวนการ วิธีการด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ รวมทั้งชี้แจงเกี่ยวกับความคืบหน้าการดำเนินการในส่วนของสำนักงาน กสทช. ในมิติต่างๆ	ระดับ 1, 2 การให้ข้อมูลเป็นกิจกรรมที่เป็นการปูพื้นฐานความเข้าใจในภาพรวมของงานคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ เพื่อนำไปสู่ระดับการมีส่วนร่วมต่อไป โดยเฉพาะในกิจกรรมที่ 3 ที่เป็นการประชุมกลุ่มย่อย ที่เชื่อมโยงต่อจากกิจกรรมที่ 2 นี้
ส่งเสียงสะท้อน: พอหรือไม่ ควรเดินหน้าอย่างไร	รูปแบบ - การประชุมกลุ่มย่อย ประเด็น: ตามมิติงานคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ คำถามตั้งต้น 1) กสทช. คุ้มครองผู้บริโภคแล้วหรือไม่ อย่างไร และมีข้อเด่นข้อด้อยอย่างไร 2) ข้อเสนอต่อ กสทช. ในการขับเคลื่อนงานคุ้มครองผู้บริโภคเป็นอย่างไร 3) ประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมีหรือไม่ อย่างไร กระบวนการ: แบ่งกลุ่มระดมความคิดเห็น 3 กลุ่ม กลุ่มละ 40 คน วิทยากรกลุ่มโดยนักวิชาการในพื้นที่ นำเสนอโดย - ผู้แทนกลุ่ม	เพื่อให้เครือข่ายได้แลกเปลี่ยนประสบการณ์/ระดมความคิดเห็นทบทวน กระบวนการ กลไก และผลการดำเนินการที่ผ่านมา ตลอดจนแนวทาง การกำหนดนโยบายและมาตรการปฏิบัติอย่างมีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภคสื่อวิทยุ-โทรทัศน์	ระดับ 2, 3, 4 เป็นกิจกรรมที่เริ่มยกระดับให้เกิดกระบวนการคิด มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์/ระดมความคิดเห็นโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดนโยบายและมาตรการปฏิบัติอย่างมีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภคสื่อวิทยุ-โทรทัศน์ เพื่อให้เกิดการคุ้มครองผู้บริโภคถึงระดับการวางแผนร่วมกัน อย่างไรก็ดี เมื่อยังไม่ได้มีการสื่อสารไปยังหน่วยงาน จึงวิเคราะห์ได้ว่ายังไม่เป็นระดับการควบคุมโดยประชาชน แต่เป็นการปูพื้นฐานไปสู่กิจกรรมที่จะยกระดับการมีส่วนร่วมต่อไป

กิจกรรม	รูปแบบ	วัตถุประสงค์	ข้อวิเคราะห์
แลกเปลี่ยนเรียนรู้: คณะ-อนุกรรมการคิดอย่างไร ผู้บริโภคเห็นอย่างไร	รูปแบบ - เสวนาโดยตัวแทนอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ในประเด็นต่างๆ ที่ผู้แทนเครือข่ายในแต่ละกลุ่มได้นำเสนอความเห็นของตน *เปิดโอกาสให้สอบถาม แลกเปลี่ยนได้ตามหัวข้อ	เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างคณะอนุกรรมการต่อข้อเสนอของเครือข่ายผู้บริโภคสื่อวิทยุ–โทรทัศน์ ตามหัวข้อที่ 3 ซึ่งเกิดการมีส่วนร่วมในระดับการเปิดรับฟังความคิดเห็น และการปรึกษาหารือ	ระดับ 2, 3, 6 เป็นกิจกรรมในช่วงแรกที่ตัวแทนคณะอนุกรรมการจะได้ตอบประเด็นที่เกิดขึ้นจากการระดมความคิดเห็นของเครือข่ายผู้บริโภค แล้วยังเปิดเวทีให้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกัน ในฐานะที่คณะอนุกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำข้อเสนอต่อคณะกรรมการในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินการของสำนักงาน กสทช. ในการดำเนินการเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในทุกมิติด้วย จึงวิเคราะห์ได้ว่าเป็นระดับการควบคุมโดยประชาชน
อัปเดต: ทิศทางเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) ส่งผลอะไร	รูปแบบ - Ted Talk ประเด็น 1) กฎหมายใหม่ ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) และ 2) วิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงและทิศทางในอนาคตเกี่ยวกับอุตสาหกรรมสื่อ *เปิดโอกาสให้สอบถาม แลกเปลี่ยนได้ตามหัวข้อ	เพื่อให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทิศทาง และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในเชิงระบบการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ทั้งรูปแบบการประกอบกิจการหน่วยงานกำกับดูแล และอื่นๆ	ระดับ 1, 2, 3 เป็นกิจกรรมที่ให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และบทวิเคราะห์เบื้องต้นถึงการเปลี่ยนแปลง ซึ่งมีความสำคัญและมีผลกระทบต่อการบริโภคสื่อวิทยุและสื่อโทรทัศน์ รวมทั้งเปิดให้ซักถาม และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในประเด็นความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว
เสวนาสร้างสรรค์: ใคร ทำอะไรในงานเครือข่ายพื้นที่	รูปแบบ - เสวนา 3 ภาคส่วน คือ ภาครัฐ ภาคประชาชน ภาควิชาการ ประกอบด้วยผู้แทนจากสำนักงาน กสทช. ภูมิภาค, สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด, สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคจังหวัด, นักวิชาการพื้นที่, ตัวแทนผู้บริโภค ประเด็น 1) อำนาจหน้าที่ รูปแบบการทำงาน และผลงานของแต่ละภาคส่วน และ 2) ข้อเสนอแนะความคิดเห็นการสร้างความเข้มแข็งของผู้บริโภคสื่อวิทยุ-โทรทัศน์อย่างยั่งยืน *เปิดให้แลกเปลี่ยนแสดงความคิดเห็นเชิงนโยบายในฐานะตัวแทนผู้บริโภค	เพื่อให้เห็นภาพการทำงานร่วมกันของ 3 ภาคส่วน ที่จะหนุนเสริมการสร้างความยั่งยืนในงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ในสภาพการณ์ที่จะมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) เพื่อนำไปสู่การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อผสานกระบวนการทำงานร่วมกันในมิติต่างๆ เช่น การติดตามเฝ้าระวังการรับเรื่องร้องเรียน การส่งเสริมการรู้เท่าทันสื่อ และการสร้างความเข้มแข็งของเครือข่าย	ระดับ 1, 2, 3, 4, 5, 6 เป็นกิจกรรมสรุป ที่รวมการมีส่วนร่วมในทุกระดับ โดยออกแบบให้มีทั้งการให้ข้อมูลการดำเนินการของภาคส่วนต่างๆ ทั้งรัฐ วิชาการ และประชาชน ไปจนถึงการรับฟังเครือข่ายผู้บริโภค ตลอดจนให้เครือข่ายมีส่วนในการเสนอแนะแผนการดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคเพิ่มเติม ตลอดจนการสร้างกลไกการกำหนดนโยบายการคุ้มครองผู้บริโภคที่ประชาชนสามารถเสนอต่อกรรมการ กสทช., คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ หรือจะเป็นการวางแผนการดำเนินการร่วมกับองค์กรภาคประชาชนที่มีการดำเนินการอยู่ด้วย หรือเชื่อมโยงการทำงานกับภาควิชาการด้วยก็ได้ ในลักษณะการประชุมไตรภาคี

การสร้างเครือข่ายเน้นกลุ่มที่ทำงานขับเคลื่อนงานด้านคุ้มครองผู้บริโภคกับ กสทช. และการสร้างเครือข่ายผู้บริโภคควรจะต้องมุ่งเน้นไปที่ผู้ที่ขับเคลื่อนงานในเรื่องสื่อเป็นหลัก ได้แก่ กลุ่มผู้ร้องเรียน กลุ่มเครือข่ายผู้บริโภค กลุ่มทำงานด้านอาหาร ยา กลุ่มคนพิการ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค กลุ่มเด็กหรือเยาวชน กลุ่มแรงงาน กลุ่มเพศทางเลือก กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มทำงานด้านการยุติการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบแอนะล็อก (Analog Switch Off หรือ ASO) กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) กลุ่มภาคประชาสังคม กลุ่มนักวิชาการ (เช่น คนทำวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค กลุ่มทำงานด้านรู้เท่าทันสื่อ กลุ่มทำงานเครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์) ครอบคลุมทุกภูมิภาค ภาคละไม่น้อยกว่า 100 คน ประกอบด้วย ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้

แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. การสร้างเครือข่าย

“เครือข่าย” มีลักษณะที่แตกต่างจากกลุ่ม เพราะกลุ่มเป็นการรวมตัวกันของปัจเจกบุคคลหลายคนขึ้นไปที่มีความสัมพันธ์อย่างเหนียวแน่นและมีความใกล้ชิด ส่วนเครือข่ายนั้นเป็นการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ในการทำงานกันอย่างหลวมๆ ไม่เหนียวแน่นเหมือนกับกลุ่ม อาจเชื่อมโยงในระดับบุคคล องค์กร กลุ่ม หรือสถาบัน โดยที่สมาชิกในเครือข่ายเข้าร่วมทำกิจกรรมตามความเหมาะสม ภายใต้กฎเกณฑ์หรือเป้าหมายร่วมและมีการปฏิบัติงานอย่างมีทิศทาง ดำรงไว้ซึ่งความเป็นเอกลักษณ์ของเครือข่าย อีกทั้งผลของการดำเนินกิจกรรมจะตกอยู่กับภาคีเครือข่ายในภาพรวม เช่น เครือข่ายชาวบ้านที่เป็นเครือข่ายการทำงานร่วมกันในสังคมไทยมาเป็นเวลานาน เป็นการที่ชาวบ้านใกล้เรือนเคียงมารวมตัวกันเพื่อทำกิจกรรมตามที่ตั้งวัตถุประสงค์ไว้ เช่น ประเพณีการลงแขกเกี่ยวข้าว ประเพณีการรับขวัญข้าว ประเพณีการลงแรงในงานต่างๆ ของชุมชน ซึ่งล้วนแล้วแต่มีการเชื่อมโยงความสัมพันธ์เชิงบทบาทหน้าที่ต่อกันอย่างเห็นได้ชัด มีระบบการแบ่งงานกันทำและการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน ตลอดจนมีระบบการสื่อสารที่เข้าใจตรงกันโดยอาศัยการแจ้งบอกปากต่อปาก

กิติชัย รัตนะ (2559, น. 7) ได้นำเสนอเกี่ยวกับบทบาทของเครือข่ายไว้ดังนี้

1. บทบาทในการสนับสนุนการทำงานของภาครัฐ เป็นบทบาทที่หน่วยงานภาครัฐมีความคาดหวังเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในสถานการณ์ของการทำงานในภาวะปัจจุบันที่ในพื้นที่ที่ต้องการภาคีเครือข่ายสนับสนุนการทำงานของรัฐในเรื่องการจัดการ เช่น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บทบาทของภาคีพันธมิตรเหล่านี้จะมีส่วนช่วยในการสนับสนุนโครงการต่างๆ ที่ลงไปในพื้นที่ ทั้งในด้านการประสานงานและการร่วมกิจกรรมของโครงการ

2. บทบาทในการดำเนินกิจกรรมหลักของตนเอง เป็นบทบาทที่เครือข่ายนั้นต้องดำเนินกิจกรรมของตนเองตามภาระหน้าที่ที่มีอยู่ หรือตามวัตถุประสงค์ของเครือข่ายที่จัดตั้งขึ้น เช่น เครือข่าย

ป่าชุมชน ก็มีบทบาทหลักในการสร้างศักยภาพและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการป่าชุมชน เน้นการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติในเขตป่าชุมชน เพื่อที่จะสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืนโดยไม่ทำลายทรัพยากร หรือกรณีของโรงเรียนในท้องถิ่นก็มีบทบาทในการสร้างจิตสำนึกและความตระหนักให้กับนักเรียนและเยาวชนในการอนุรักษ์ทรัพยากร เป็นต้น เห็นได้ว่าแต่ละหน่วยงานมีบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกัน การจัดการเครือข่ายในลุ่มน้ำจึงต้องคำนึงถึงความสามารถของเครือข่ายในการทำงานร่วมกันด้วย

3. บทบาทในการเชื่อมประสานการทำงานเชิงพื้นที่ เป็นบทบาทในการวางแผนการทำงานเชิงพื้นที่ หมายความว่า มองการจัดการทั้งระบบ มีภาคีเครือข่ายใดบ้างที่อยู่ในพื้นที่ และมีบทบาทในการทำงานในเรื่องใด ต้องสามารถเชื่อมต่อระบบการทำงานร่วมกันให้ได้

4. บทบาทในการกระตุ้นชุมชนเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น ทุกภาคีเครือข่ายย่อมตระหนักถึงความสำคัญของการทำงานร่วมกับชุมชน การทำงานโดยยึดชุมชนเป็นศูนย์กลาง ต้องเน้นที่บทบาทของชุมชนเป็นหลัก ดังนั้น บทบาทการกระตุ้นชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นจึงถือเป็นเรื่องสำคัญที่สุด หากชุมชนมีความเข้มแข็งและสามารถพึ่งพาตนเองได้ จะสะท้อนถึงการทำงานของเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพด้วย ในทางกลับกัน หากชุมชนไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ ก็สะท้อนได้ว่าเครือข่ายต่างๆ ยังมีบทบาทน้อยต่อการบริหารจัดการ

Paul Starkey (1997) ให้ความหมายของ *"เครือข่าย"* ไว้ว่า คือกลุ่มของคนหรือองค์กรที่สมัครใจแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลระหว่างกัน หรือทำกิจกรรมร่วมกันในลักษณะที่บุคคลหรือองค์กรสมาชิกยังคงมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจกรรมของตน การสร้างเครือข่ายเป็นการทำให้บุคคลและองค์กรที่กระจัดกระจายได้ติดต่อและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและการร่วมมือกันด้วยความสมัครใจ อีกทั้งให้สมาชิกในเครือข่ายมีความสัมพันธ์กันฉันเพื่อน ที่ต่างก็มีความเป็นอิสระมากกว่าสร้างการคบค้าสมาคมแบบพึ่งพิง

Adam Burke (1999, p. 76-79) กล่าวว่า การที่เครือข่ายดำรงอยู่ได้ก็ด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร เพื่อเป็นศูนย์รวมของการสนับสนุน เพื่อให้เกิดประโยชน์จากการมีประสบการณ์แตกต่างกัน เพื่อเป็นช่องทางสำหรับแหล่งทุน เครือข่ายเป็นเวทีในการเจรจาต่อรองกับหน่วยงานหรือองค์กรอื่นๆ หน่วยงานส่งเสริมสนับสนุนการสร้างเครือข่ายมีเป้าหมาย 2 ประการคือ 1. เพื่อเสริมสร้างศักยภาพและสนับสนุนการเสริมสร้างอำนาจแก่ประชาชน 2. เพื่อเป็นช่องทางสำหรับการให้บริการแก่ประชาชน

2. การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมในเครือข่ายจะเกิดขึ้นจากการที่สมาชิกมองเห็นประโยชน์ที่จะได้รับจากการทำเช่นนั้น สมาชิกต้องมีส่วนได้ส่วนเสียในวัตถุประสงค์ของเครือข่าย มีผลประโยชน์ในกิจกรรมบางอย่าง มีความปรารถนาจะสมทบอะไรบางอย่างให้ มีความรู้สึกเป็นเจ้าของ ศรัทธาต่อเครือข่าย เชื่อใจผู้นำเครือข่าย และมีความรู้สึกเชื่อมั่นต่อความสำเร็จและความก้าวหน้าในอนาคตของเครือข่าย

ถ้าวัตถุประสงค์ของเครือข่ายดี การเชื่อมโยงภายในเครือข่ายเหมาะสม เอื้อให้เกิดความเคลื่อนไหวของกิจกรรมและความแข็งขันของสมาชิก โครงการหรือกิจกรรมมีลักษณะกระจายอำนาจไปให้กับมวลสมาชิกที่ได้รับประโยชน์ การดำเนินงานของเครือข่ายจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนได้ในที่สุด

รูปแบบระบบบริหารการพัฒนาของชุมชนนั้นควรมีกระบวนการของชุมชนที่ช่วยให้คนธรรมดาๆ ได้ปรับปรุงชุมชนของตนเองโดยการทำงานร่วมกัน กระบวนการดังกล่าวเปิดกว้างให้สมาชิกในชุมชนสามารถเข้าถึง รวมทั้งควบคุมทรัพยากรและโครงสร้างอำนาจในชุมชนได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน เป็นกระบวนการสร้างความเข้มแข็งให้กับแบบแผนความสัมพันธ์แนวราบของชุมชน ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคล กลุ่ม และองค์กรในชุมชน เป็นโครงสร้างที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตยในการตัดสินใจ และเป็นการสร้างทุนทางสังคมขึ้นในชุมชน ให้เป็นเหมือนคลังเก็บความปรารถนาดีและความร่วมมือ ซึ่งสามารถนำมาใช้ ทำให้ประชาคมเข้มแข็ง (Robert, 1993)

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล (2548) เสนอว่า การแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้หลายวิธี ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดของการแบ่งเป็นสำคัญ โดยมีข้อพึงสังเกตคือ ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำจำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะมาก และยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปหาสูงสุด ได้แก่

1. ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุด และเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนโดยวิธีการต่างๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าวสาร และการแสดงนิทรรศการ เป็นต้น แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใดๆ

2. ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการจะเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อเป็นข้อมูลในการประเมินข้อดีข้อเสียของโครงการอย่างชัดเจนมากขึ้น เช่น การจัดทำแบบสอบถามก่อนริเริ่มโครงการต่างๆ หรือการบรรยายและเปิดโอกาสให้ผู้ฟังแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการนั้นๆ เป็นต้น

3. ระดับการปรึกษาหารือ เป็นการเจรจาอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชนเพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นข้อสงสัยต่างๆ เช่น การจัดประชุม การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

4. ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ผู้วางแผนโครงการกับประชาชนมีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินการโครงการ เหมาะที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้อนุญาโตตุลาการเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นต้น

5. ระดับการร่วมปฏิบัติ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการเป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

6. ระดับการควบคุมโดยประชาชน เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ แต่การลงประชามติจะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนได้ดีเพียงใดขึ้นอยู่กับความชัดเจนของประเด็นที่จะลงประชามติและการกระจายข่าวสารเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของประเด็นดังกล่าวให้ประชาชนเข้าใจอย่างสมบูรณ์และทั่วถึงเพียงใด โดยในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองแล้ว ผลของการลงประชามติจะมีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตาม แต่สำหรับประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติให้ผลของการลงประชามติมีทั้งแบบที่มีข้อยุติโดยเสียงข้างมาก และแบบที่เป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี ซึ่งไม่มีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด (มาตรา 165)

3. นโยบายสาธารณะ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ (2552) สรุปความหมายคำว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง การจัดทำนโยบาย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แผนพัฒนาการเมือง แผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาของหน่วยงานรัฐเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ชุมชน หรือพื้นที่ การออกกฎหรือระเบียบของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงโครงการหรือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใด

Easton (1965 อ้างถึงใน สมบัติ ธำรงธัญญวงศ์, 2545) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อประชาชน เนื่องจากนโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตทางการปกครองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น ประชาชนจึงสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการของตนผ่านระบบกลไกต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ โดยความต้องการ (Demands) และการสนับสนุน (Supports) ของประชาชนจะถูกนำเข้าสู่ระบบการเมืองการปกครอง (Political System) ไปเป็นนโยบายสาธารณะ เมื่อนโยบายสาธารณะถูกนำไปปฏิบัติและปรากฏผลลัพธ์ตามเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนา จะทำให้ประชาชนได้รับความพอใจ และส่งผลต่อการตอบรับ (Feed Back) ที่ดีของประชาชน จะทำให้ประชาชนเชื่อมั่นและศรัทธาต่อการบริหารงานของรัฐมากยิ่งขึ้น ในทางตรงกันข้าม หากผลลัพธ์และคุณภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นไปตามเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนาของประชาชน จะส่งผลให้วิถีชีวิตของประชาชนตกต่ำ ปรากฏการณ์เช่นนี้จะทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองกับประชาชนจึงเป็นความสัมพันธ์แบบพลวัต (Dynamic System) ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงส่งผลอย่างสำคัญต่อวิถีและคุณภาพชีวิตของประชาชน

ผลการศึกษา

จากข้อเสนอของเครือข่ายผู้บริโภคตามโครงการส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มเครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ระดับภูมิภาค จำนวน 4 เวที พบว่ามีประเด็นข้อเสนอที่สามารถจัดเป็นกลุ่มของข้อเสนอเพื่อให้เกิดความเข้มแข็งของผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ประกอบด้วยข้อเสนอในประเด็นดังนี้

1. บทบาท อำนาจหน้าที่ของ กสทช. (ภาพรวมด้วยทั่วไปของ กสทช.)

- ควรสร้างความเข้าใจและให้เป็นที่รู้จักในด้านบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบ ให้ประชาชนรับรู้และเข้าใจ *“กสทช.”* ให้มากขึ้น ด้วยการสื่อสารผ่านสื่อกระแสหลัก (วิทยุและโทรทัศน์) สื่อเฉพาะที่ลงไปยังชุมชน (ป้ายประชาสัมพันธ์ สื่อโฆษณาในพื้นที่) และสื่อออนไลน์ ทั้งเฟซบุ๊ก (Facebook) และไลน์ (Line)
- สร้างสื่อทั้งในกระแสหลักและกระแสรอง เพื่อให้คนรุ่นใหม่นำความรู้ไปใช้ประโยชน์ได้ และควรมีการทำภาคีบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (Memorandum of Understanding หรือ MOU) ร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น เพื่อให้คนไทยตื่นรู้มากยิ่งขึ้น
- ควรเพิ่มการสร้างความเข้าใจหรือเปลี่ยนความคิดเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคให้กับผู้ประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
- ตั้งหน่วยงานหรือองค์กรเพื่อเป็นเจ้าภาพรับหน้าที่โดยตรงจาก กสทช. ลงไปในพื้นที่ เพื่อเป็นตัวเชื่อมประสานแกนนำในพื้นที่ต่างๆ งานคุ้มครองผู้บริโภคด้านสื่อต้องมีเจ้าภาพ และแต่ละคนไม่ว่าจะทำงานอยู่ในส่วนใดก็สามารถทำงานในประเด็นคุ้มครองผู้บริโภคได้ด้วยองค์กรประสานงาน
- ส่งเสริมการยกย่องผู้ประกอบการ/ผู้ผลิต โดยการให้รางวัลจากประชาชนหรือผู้บริโภคให้คะแนน ซึ่งจะเป็นแรงเสริมด้านบวกให้ผู้ประกอบการสร้างสรรค์ผลงานดีให้กับสังคมมากขึ้น
- กสทช. ต้องกำหนดยุทธศาสตร์หรือการทำงานของตัวเองให้ชัดเจน มีการวางแผนเป้าหมายทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และ กสทช. ต้องมีบทบาทในการประสานงาน หนุนเสริม และก่อให้เกิดกลไกต่างๆ เชื่อมกันของหน่วยงานผู้บริโภค ให้สามารถทำงานคุ้มครองผู้บริโภคร่วมไปด้วย

2. หลักเกณฑ์ หรือข้อบังคับต่างๆ เพื่อการป้องกันปัญหา

- กำหนดนิยามการโฆษณาให้ชัดเจนว่าลักษณะไหนเป็นโฆษณาตรงหรือโฆษณาแฝง และเพิ่มหลักเกณฑ์การโฆษณา เรื่องการใช้พรีเซ็นเตอร์ เช่น การนำพระ แพทย์ หรือพยาบาล มาเสนอขายสินค้า

- ประกาศ กฎหมาย พระราชบัญญัติต่างๆ ควรมีการปรับปรุงให้ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป
- กรณีการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ กสทช. นั้น หากตรวจสอบแล้วพบความผิดจริง ควรมีการดำเนินการอย่างชัดเจนและจริงจัง
- ควรมีการกระจายอำนาจด้านการกำกับดูแลไปยังระดับจังหวัด เพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการเป็นไปอย่างรวดเร็ว และสามารถจัดการปัญหาได้อย่างทันท่วงทีมากขึ้น
- ควรมีมาตรการกำกับและมีบทลงโทษที่ครอบคลุมไปถึงกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการผลิตสื่อ-รับจ้างผลิตสื่อ ในฐานะที่นำเสนอเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม หรือละเมิดผู้บริโภค ให้ทุกฝ่ายมีส่วนในการรับผิดชอบ
- เพิ่มการเผยแพร่ความรู้เรื่องกฎหมายของ กสทช. ด้วยการจัดเวทีให้กับผู้ผลิตเรียนรู้กฎหมาย หรือจัดอบรมจริยธรรม จรรยาบรรณของผู้ผลิตสื่อ เพื่อให้รับทราบความผิด หรือความถูกต้องของการนำเสนอ

จะเห็นได้ว่าการขับเคลื่อนงานคุ้มครองผู้บริโภคสื่อวิทยุกระจายเสียงและสื่อโทรทัศน์ดังกล่าวเป็นการทำงานร่วมกันของ กสทช. ในฐานะหน่วยงานจัดสรรคลื่นความถี่และออกใบอนุญาต และหน่วยงานภาครัฐอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) กรมวิชาการเกษตร สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และหน่วยงานอื่นๆ ในการกำกับดูแล รวมถึงการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และรู้เท่าทันสื่อ ควบคู่ไปกับกระทรวงวัฒนธรรม กรมกิจการเด็ก ฯลฯ

3. ด้านงานคุ้มครองผู้บริโภค (ติดตาม เฝ้าระวัง และกำกับดูแล)

กระบวนการทำงาน

- จัดตั้งกลุ่มเพื่อดำเนินการเฝ้าระวังให้เกิดการคุ้มครองผู้บริโภคในระดับพื้นที่ หรือระดับจังหวัด เพื่อนำเสนอข้อมูลส่งต่อไปยังส่วนกลางให้เกิดกระบวนการเฝ้าระวังที่ทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ และมีการดำเนินการต่อผู้กระทำผิดเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน
- ควรมีการให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสเกี่ยวกับโฆษณาที่เป็นโทษ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนทั่วไปได้ทำหน้าที่ในการร่วมเฝ้าระวังสื่อ โดยอาจพิจารณาค่าตอบแทนจากเปอร์เซ็นต์ค่าปรับของสินค้าดังกล่าว
- เผยแพร่การดำเนินการ การลงโทษจากกรณีการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ทั้งชื่อผลิตภัณฑ์ หรือโฆษณาผ่านสื่อวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ที่เข้าข่ายผิดกฎหมาย

กิจกรรมเชิงบวก

- วารสารรู้จักสื่อ รู้จักสิทธิ ควรเพิ่มคอลัมน์ที่ผู้อ่านสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้
- จัดกิจกรรมทางบวก ส่งเสริมเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค เช่น การจัดประกวดเพลง บทความ หนังสั้น คลิปวิดีโอเกี่ยวกับการรู้จักสิทธิ รู้จักสื่อ รู้เท่าทันสื่อ โดยจัดการประกวดที่แบ่งเป็นรุ่นต่างๆ

ข้อมูลความรู้/สื่อเผยแพร่

- ให้ความรู้ทั้งด้านสิทธิของผู้บริโภคและความรู้ด้านข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้บริโภคเกิดความตระหนักถึงสิทธิของตนในฐานะผู้บริโภค และเกิดความมั่นใจในการร้องเรียนว่าสิ่งที่ร้องเรียนสามารถกระทำได้ตามข้อกฎหมาย
- จัดทำข้อมูลประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค เช่น การโฆษณาเกินจริง ข้อมูลสาระสำคัญเกี่ยวกับกล่องรับสัญญาณดิจิทัล รวมถึงความรู้เรื่องช่องทางในการร้องเรียนที่ควรเน้นย้ำถึงช่องทางที่คนแต่ละกลุ่มสามารถเข้าถึงช่องทางเหล่านั้นได้สะดวก โดยออกแบบเนื้อหาสาระให้เข้าใจง่าย เหมาะสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย เช่น เด็กและเยาวชน กลุ่มชาติพันธุ์ ประชาชนทั่วไป เป็นต้น
- ผลิตสื่อประชาสัมพันธ์ พร้อมทั้งดำเนินการจัดส่งข้อมูลผ่านช่องทางการสื่อสารที่หลากหลาย นอกเหนือจากโซเชียลมีเดีย เช่น เอกสารแจก แผ่นพับ ใบปลิว หรือหนังสือ ที่มีข้อมูลชัดเจน เข้าใจง่าย และเป็นประโยชน์เพื่อสร้างการรู้เท่าทันสื่อ เท่าทันข้อมูลข่าวสารและการโฆษณา ซึ่งเอกสารเหล่านี้สามารถส่งผ่านไปยังเครือข่ายแกนนำที่ทำงานในระดับชุมชน เพื่อให้เกิดการขยายข้อมูลเหล่านี้ส่งต่อไปยังประชาชนผู้บริโภคในระดับชุมชนชนบทต่อไป

ด้านการคุ้มครองสิทธิคนพิการ

- จัดให้มีศูนย์ประสานงานในระดับจังหวัดเพื่อให้เกิดการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ได้อย่างทั่วถึงกลุ่มต่างๆ อย่างหลากหลาย เช่น กลุ่มผู้ด้อยโอกาส กลุ่มคนพิการที่ยังไม่สามารถเข้าถึงต่อการใช้สื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ได้
- สร้างช่องทางในการสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับกลุ่มผู้พิการได้เข้าถึงเนื้อหาสาระ ข้อมูลข่าวสารจากสื่อวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ โดยสามารถใช้ประโยชน์ได้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป

4. กระบวนการขั้นตอนการรับเรื่องร้องเรียน

ช่องทางการร้องเรียน

- ควรมีรูปแบบ/ช่องทางการร้องเรียนที่สะดวกยิ่งขึ้น เช่น สังคมออนไลน์ (Social Media)
- ควรสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องการร้องเรียนให้ประชาทั่วไปเข้าใจมากยิ่งขึ้น
- ควรทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (Memorandum of Understanding หรือ MOU) กับศูนย์ดำรงธรรม เนื่องจากศูนย์มีการดำเนินงานที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งในระดับอำเภอและจังหวัด ซึ่งบทบาทของศูนย์ดำรงธรรมจะทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนกรณีถูกเอาเปรียบต่างๆ ซึ่งทางศูนย์สามารถรับเรื่องร้องเรียนหรือให้คำแนะนำต่อประชาชนได้ว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป เพราะศูนย์ดำรงธรรมมีความใกล้ชิดและเข้าถึงชาวบ้านได้มากกว่า
- สร้างช่องทางในการรับเรื่องร้องเรียนอย่างมีส่วนร่วมกับภาคประชาชน คือการให้อำนาจหรือให้บทบาทในการทำงานของเครือข่ายภาคประชาชนในการขับเคลื่อนงาน รับเรื่องร้องเรียน การให้ความรู้กับประชาชน
- ควรมีการรวบรวมข้อมูลกรณีการร้องเรียนที่สามารถดำเนินการตามกฎหมายจนจบกระบวนการมาเผยแพร่ และอธิบายถึงขั้นตอนการร้องเรียนที่ผู้บริโภคจะดำเนินการได้จริงในลักษณะเข้าใจง่าย สั้น กระชับ
- คุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่เข้ามาร้องเรียน เพราะหลายครั้งผู้ร้องเรียนไม่กล้าร้องเรียนเนื่องจากกลัวถูกฟ้องกลับ

5. กสทช. กับการสร้างเครือข่ายและการส่งเสริมการร่วมกลุ่มเพื่องานคุ้มครองผู้บริโภค

การสร้างความรู้ให้กับเครือข่าย

- เพิ่มการจัดประชุมเพื่อสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนให้มากขึ้น มุ่งเน้นมายังผู้บริโภคเครือข่ายโดยตรง เพิ่มการลงพื้นที่ และจัดกิจกรรมเพื่อสร้างความเข้าใจเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค
- ส่งเสริมภาควิชานิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยในภูมิภาคให้บริการวิชาการแก่ชุมชนด้วยการสร้างนักสื่อสารน้อย โดยนิสิตนักศึกษาเป็นผู้สื่อสารให้ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับการรู้เท่าทันสื่อ สิทธิของผู้บริโภค หรือกระบวนการร้องเรียนแก่ประชาชนในพื้นที่
- เพิ่มทักษะความรู้ให้แกนนำ เพิ่มการมีเครือข่ายในพื้นที่ และเชื่อมโยงเครือข่าย รวมถึงการตรวจสอบโฆษณา ต้องสร้างกลุ่มคนทำงานที่ดูแลเรื่องการร้องเรียนโดยเฉพาะ และจะต้องเป็น

ผู้ที่รู้จริง ในส่วนของคนทั่วไปที่ยังไม่มีความรู้ ควรทำหน้าที่ในระดับเป็นการร้องเรียนเบื้องต้นให้ได้ และให้คนที่มีความรู้ต่อยอดข้อมูลต่อไป

การสร้างเครือข่ายเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

- สนับสนุนการมีส่วนร่วมด้วยการสร้างเครือข่ายในการทำงาน เพื่อเพิ่มงานเชิงรุกด้วยการสร้างเครือข่ายในระดับอำเภอและตำบล และรับฟังเสียงสะท้อนให้กลุ่มคนเหล่านี้มีที่ยืนในสังคม
- คัดเลือกผู้เข้ารับการอบรมเป็นแกนนำอาสาสมัคร เพื่อนำร่องการปฏิบัติงานในพื้นที่ เพื่อให้ผู้ที่มาประชุมได้ลงไปขับเคลื่อนในท้องถิ่นที่ตัวเองอยู่ เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้บริโภคและสื่อ ในการลงชุมชน โดยคัดเลือกแกนนำ/อาสาสมัคร เพื่อให้เข้าถึงชุมชนอย่างแท้จริง
- สร้างเครือข่ายทั้งภาครัฐและเอกชนให้ครอบคลุมทุกจังหวัด โดยให้มีเครือข่ายระดับจังหวัด พร้อมทั้งให้ความรู้แก่เครือข่าย และสร้างเครือข่ายในชุมชน เพื่อให้ชุมชนทุกกลุ่มจะได้มีส่วนรับผิดชอบในเรื่องสื่อด้วยเช่นเดียวกัน
- สร้างความร่วมมือกับองค์กรต่างๆ ในพื้นที่ เช่น อาสาสมัครสาธารณสุขประจำจังหวัด เพื่อจะใช้เครือข่ายอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ที่เข้มแข็ง เพื่อให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มพิทักษ์สิทธิต่างๆ หรือภาคประชาชน ให้มีส่วนเห็นความสำคัญของการทำงานด้านผู้บริโภค/ผู้นำชุมชน เช่น จัดการอบรม จัดการเสริมความรู้ คือให้มีการทำงาน ต่อยอดจากการสัมมนาระดับภาคลงไปตอกย้ำ/สภาเด็กและเยาวชนมีการจัดกิจกรรมการเท่าทันสื่ออยู่ทุกปี และจะเป็นกลุ่มผู้นำเครือข่ายในการเผยแพร่ความรู้ให้ กสทช. เข้ามาช่วยดูแลหรือให้ข้อมูลเพิ่มเติม/องค์กรพัฒนาเอกชน (Non Governmental Organization หรือ NGO) และมีการประสานงานในรูปแบบที่เป็นทางการ เช่น ทำจดหมายขอความร่วมมือจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการทำงานด้านคุ้มครองผู้บริโภคให้มากขึ้น
- ฝากข้อมูลประชาสัมพันธ์สื่อโฆษณาที่แอบแฝงผ่านกลุ่มเครือข่ายต่างๆ เพื่อกระจายข้อมูลต่อ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน (Non Governmental Organization หรือ NGO) เป็นต้น
- อาจร่วมมือกับช่องสาธารณะ เช่น สถานีโทรทัศน์ Thai PBS ในการจัดทำรายการเพื่อคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค เช่น รายการรู้ทันกลโกงโฆษณา
- ตั้งกลุ่มเครือข่ายผู้บริโภคที่มีความน่าเชื่อถือ มีสถานภาพ มีกฎหมายรองรับในระดับภูมิภาคหรือชุมชน เพื่อสร้างพลังในการร้องเรียน
- สร้างความร่วมมือกับสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ตรวจสอบการโฆษณาผลิตภัณฑ์ต่างๆ ที่นำเสนอผ่านทางวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ เพื่อทำให้ประชาชนได้รับข้อมูลที่ไม่หลอกลวงหรือเกินจริง

- ดำเนินการศึกษาบริบทของชุมชนในเชิงลึก เพื่อระดมบุคคล หรือหน่วยงานระดับชุมชนที่จะสามารถช่วยกระจายข้อมูลข่าวสาร สาระสำคัญ ความรู้ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ หรือทำงานร่วมกับ กสทช. ได้
- จัดเวทีภาคประชาชนในระดับพื้นที่ เพื่อเปิดรับฟังความคิดเห็นในประเด็นที่หลากหลาย เพื่อให้เกิดการพูดคุยแลกเปลี่ยนกันในระดับพื้นที่ รวมทั้งจัดโครงการชุมชนนำร่องเพื่อสร้างตัวอย่างที่เป็นรูปธรรม และสรุปเป็นองค์ความรู้เพื่อนำไปใช้ในการทำงานขยายผลในชุมชนอื่นต่อไป
- มีการส่งเสริมให้ประชาชนในแต่ละพื้นที่มีการรู้เท่าทันสื่อผ่านกระบวนการต่างๆ ที่เกิดจากการทำงานของคนหลายกลุ่ม เช่น กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มเด็ก เยาวชน กลุ่มผู้ด้อยโอกาส เป็นต้น
- เสนอให้มีการขับเคลื่อนสภาผู้บริโภคด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน เพื่อทำให้เกิดกระบวนการทำงานอย่างมีส่วนร่วม ทั้งการขับเคลื่อนเชิงนโยบายยุทธศาสตร์
- โครงการมีส่วนร่วมภาคประชาชน ควรมีแนวทางที่ชัดเจนและต่อเนื่องในการสนับสนุน มีแผนงานในการขับเคลื่อนงานร่วมกับภาคประชาชนที่ต่อเนื่องและยั่งยืน

นอกจากนี้เพื่อให้ผู้บริโภคสื่อมีส่วนร่วมกับสื่อวิทยุกระจายเสียงและสื่อโทรทัศน์ได้อย่างเข้าใจและเข้าถึง การรู้จักกันย่อมเป็นหัวใจสำคัญของความสัมพันธ์ดังกล่าว และสุดท้าย ผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์เองย่อมต้องมีความกระตือรือร้น รวมพลัง สร้างความเข้มแข็ง รู้จักสื่อ รู้จักสิทธิของตัวเอง ทั้งการเข้าถึงสื่อ การเข้าใจสื่อ และการเข้าร่วมกับสื่อ โดยแสดงออก แสดงความคิดเห็น รณรงค์ ชื่นชม ร้องเรียน เพื่อการใช้สื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตต่อไป

6. ปัญหาและอุปสรรค

เครือข่ายผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ สะท้อนปัญหาและอุปสรรคของการทำงานในฐานะเครือข่ายผู้บริโภค ดังต่อไปนี้

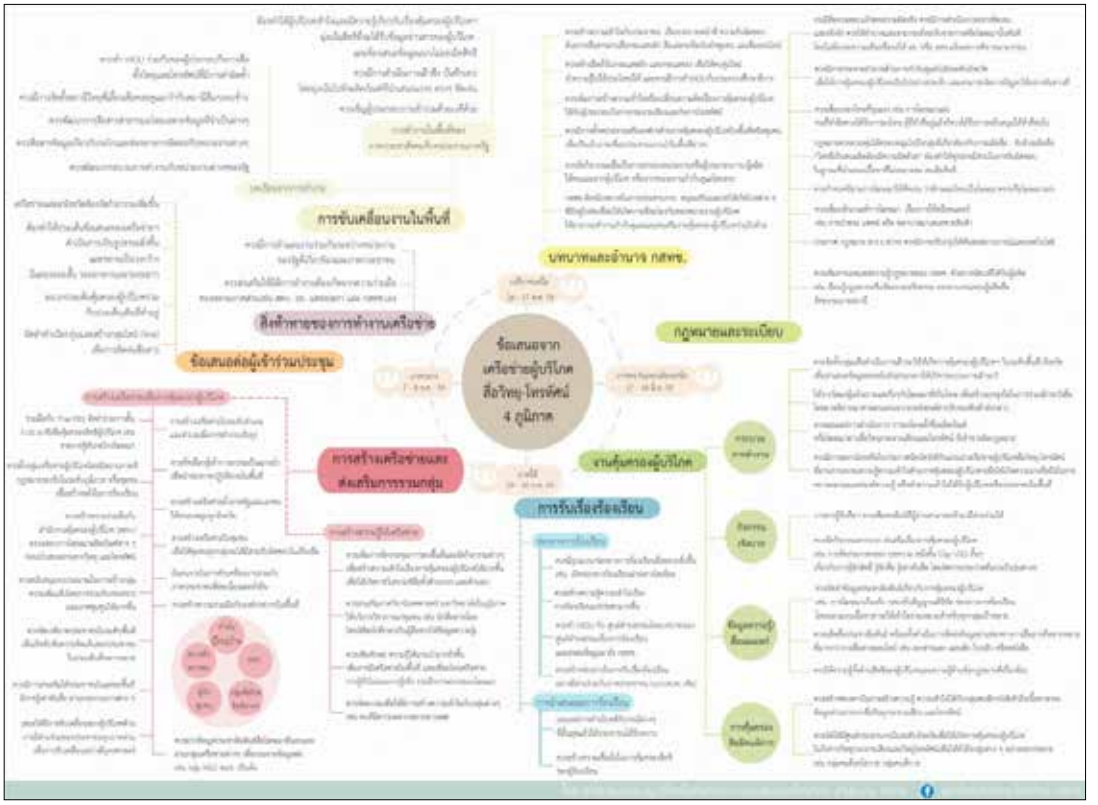
- ขาดความรู้ความเข้าใจอย่างถูกต้องเกี่ยวกับสิทธิผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์
- การสื่อสารด้านความรู้ความเข้าใจ ไม่ถึงตัวผู้บริโภค
- การขาดความเชื่อมโยงหรือการบูรณาการการทำงานระหว่างเครือข่ายด้วยกัน
- การขับเคลื่อนงานเครือข่ายไม่มีความต่อเนื่อง เพราะแต่ละคนต่างมีภารกิจที่ต้องขับเคลื่อนหลายด้าน

7. ข้อเสนอต่อผู้เข้าประชุมกับการสร้างเครือข่ายด้วยตนเอง

เครือข่ายแต่ละจังหวัดต้องจัดกิจกรรมเพิ่มขึ้น เช่น มอบหมายให้สมาชิกจากเครือข่าย แกนนำ เป็นวิทยากรในแต่ละพื้นที่เพื่อให้เกิดความหลากหลาย โดยเริ่มต้นจากการที่สมาชิกกลับไปดำเนินกิจกรรมของตนเอง โดยการจัดกิจกรรม จัดเวทีให้กระจายไปมากขึ้น/ควรสร้างให้คนในชุมชนมีความรู้ด้านกฎหมาย

- ต้องทำให้ประเด็นของวันนี้ดำเนินการเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น และขยายเป็นวงกว้างให้มากขึ้น โดยต้องพิจารณาถึงการวางแผนระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว เช่น ในมุมมองประชาชนในระยะสั้นต้องมีการขยายต่อ ระยะกลางต้องบูรณาการและต้องปฏิบัติการได้ และในระยะยาวเป็นสิ่งที่ยังคงต้องคิดต่อ
- เสนอให้เครือข่ายภาคประชาชนที่ทำงานเชิงประเด็น นำเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ เชื่อมโยงกับประเด็นที่เครือข่ายกำลังดำเนินการอยู่

ทั้งนี้ ขอนำเสนอบทวิเคราะห์เป็นแผนภาพ (Mind Map) ดังต่อไปนี้



ภาพ 2 : Mind Map ข้อเสนอจากเครือข่ายผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ 4 ภูมิภาค

การอภิปรายผล

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเข้มแข็งของผู้บริโภค และการสร้างการมีส่วนร่วม ประกอบกับข้อมูลที่ได้จากการศึกษา สามารถอภิปรายผลตามแนวทางการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ โดยอภิปรายถึงระดับและแนวทางในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของเครือข่ายผู้บริโภค การแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้อ้างถึงแนวคิดและทฤษฎีของ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล (2548) ดังต่อไปนี้

1. ระดับการให้ข้อมูล ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนโดยวิธีการต่างๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าวสาร เป็นต้น ซึ่งจะพบได้จากการให้ข้อมูลผ่านทางการแถลงข่าวผลการประชุมคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กสท.) ภายหลังจากการประชุมเป็นหลัก

2. ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน การพัฒนาช่องทางการสื่อสารในยุคปัจจุบัน ประกอบกับพฤติกรรมการเปิดรับข้อมูลข่าวสารของประชาชนทำให้สื่อออนไลน์เป็นสื่อที่ได้รับความนิยมและเป็นช่องทางที่สร้างการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น แลกเปลี่ยน เผยแพร่ต่อ (Share) ได้อีกด้วย โดยได้กำหนดเป็นช่องทางหลัก 2 ช่องทาง ได้แก่

   2.1) เว็บไซต์ bcp.nbtc.go.th

   2.2) สื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) ได้แก่ Facebook Fanpage: ผู้บริโภคสื่อ วิทยุ-โทรทัศน์ กสทช.

อนึ่ง การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นเครือข่ายผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ได้มีการออกแบบกระบวนการเพื่อให้การมีส่วนร่วม เพื่อให้มีความรู้สึกเป็นเจ้าของ ศรัทธาต่อเครือข่าย เชื่อใจผู้นำเครือข่าย และมีความรู้สึกเชื่อมั่นต่อความสำเร็จและความก้าวหน้าในอนาคตของเครือข่าย ซึ่งในฐานะเป็นผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ที่ได้รับข้อมูลข่าวสารจากการใช้คลื่นความถี่ ซึ่งเป็นทรัพยากรการสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็ย่อมต้องตระหนักถึงการมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของ และมีความสัมพันธ์กับภาครัฐหรือภาคธุรกิจที่ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ดังกล่าวนั้น โดยการดำเนินการโครงการส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มเครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ระดับภูมิภาค ซึ่งสามารถถอดบทเรียนของกระบวนการเป็นระดับของการมีส่วนร่วมของเครือข่ายผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ในระดับ 3-6 ได้ดังนี้

3. ระดับการปรึกษาหารือ เป็นการเจรจาอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชนเพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นข้อสงสัยต่างๆ เช่น การจัดประชุม การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

4. ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับการมีส่วนร่วมในการวางแผนการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด โดยในการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์มุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิ โดยมีการร่วมกำหนดการดำเนินการที่เกี่ยวข้องดังนี้

   4.1) การเฝ้าระวังการนำเสนอข้อมูลข่าวสารผ่านกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ที่เข้าข่ายผิดกฎหมาย อาทิ การโฆษณาหลอกลวง เกินจริง การละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการนำเสนอข่าวอาชญากรรม จากการนำเสนอเนื้อหาละครข่าวสารด้วยความรุนแรง หยาบคาย ลามกอนาจาร นำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

   4.2) การร้องเรียนของเครือข่ายผู้บริโภค ทั้งมิติการให้บริการ และด้านเนื้อหารายการผ่านสื่อกระจายเสียงและโทรทัศน์ที่มีลักษณะเข้าข่ายผิดกฎหมาย อาทิ การทำที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค การนำเสนอเนื้อหารายการที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือมีผลกระทบต่อการให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือเข้าข่ายลามกอนาจาร เป็นต้น

5. ระดับการร่วมปฏิบัติ เป็นระดับที่หน่วยงานภาครัฐกับประชาชนร่วมกันดำเนินการ ทั้งนี้ ในกรณีการส่งเสริมความเข้มแข็งของเครือข่ายผู้บริโภคจึงเป็นการกระตุ้นให้เกิดการดำเนินการตามแผนข้อ 4) คือการเฝ้าระวังการนำเสนอข้อมูลข่าวสารผ่านกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ และการร้องเรียนของเครือข่ายผู้บริโภค

6. ระดับการควบคุมโดยประชาชน เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชนเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด โดยในกิจกรรมได้มีการเปิดโอกาสให้เครือข่ายผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ได้จัดทำข้อเสนอแนะต่อการนำเสนอของสื่อที่เป็นประเด็นเฉพาะ อาทิ การจัดทำข้อเสนอเพื่อจัดทำคู่มือสำหรับสื่อในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มความหลากหลายทางเพศ เป็นต้น โดยคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์เป็นผู้รับฟังและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อนำไปจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายต่อคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์/คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือกำหนดกิจกรรมการส่งเสริมตามอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการต่อไป

ทั้งนี้ สะท้อนให้เห็นว่า ในระดับการมีส่วนร่วมต่ำคือระดับการให้ข้อมูล จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะมาก และระดับการมีส่วนร่วมสูงคือระดับการร่วมปฏิบัติ จำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรม โครงการ ที่ได้นำเสนอความคิดเห็นเป็นข้อเสนอแนะเป็นเพียงแกนนำหรือตัวแทนของผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ที่เข้ามาเป็นเครือข่ายเท่านั้น

อนึ่ง เครือข่ายผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์มีแนวโน้มที่จะต้องการให้ภาครัฐเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วม และสนับสนุนการดำเนินการในฐานะเครือข่าย ทั้งในเรื่องขององค์ความรู้ การสื่อสาร และการเชื่อมโยงการทำงาน การมีพื้นที่แลกเปลี่ยน เรียนรู้ และการสนับสนุนการขับเคลื่อน เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนของนโยบายสาธารณะตามภารกิจของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. ในการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ซึ่งมีความสำคัญต่อประชาชน และประชาชนมีความต้องการ และการสนับสนุนเพื่อให้เกิดความพอใจ และส่งผลต่อการตอบรับที่ดีของประชาชน ดังแนวคิดของ Easton (1965 อ้างถึงในสมบัติ ธำรงธัญญวงศ์, 2545) ที่ได้กล่าวมาข้างต้น

บทสรุป

การศึกษาเรื่องเครือข่ายผู้บริโภค: การมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งและรู้จักสิทธิในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ เป็นการมุ่งเน้นให้เห็นถึงกระบวนการและการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ของเครือข่ายผู้บริโภค ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาศักยภาพในการรู้จักสิทธิ ปกป้อง คุ้มครองตนเองในระดับการมีส่วนร่วมที่มากที่สุด เพื่อให้เกิดผลในด้านการพัฒนาข้อเสนอแนะต่อการดำเนินการของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์อย่างแท้จริง ตลอดจนส่งเสริมให้ภาคประชาชน ผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ รวมตัวเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็ง มีการทำงานร่วมกัน แต่หากไม่เปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมและการนำความคิดเห็นข้อเสนอแนะของประชาชนไปเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะอย่างแท้จริง การส่งเสริมความเข้มแข็งของประชาชนผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ย่อมไม่เกิดผลที่แท้จริง เพราะเมื่อนโยบายสาธารณะส่งผลอย่างสำคัญต่อวิถีและคุณภาพชีวิตของประชาชน ประชาชนจึงควรมีสิทธิในการแสดงออกซึ่งความต้องการของตนผ่านระบบกลไกต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ โดยมีความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับประชาชนในรูปแบบความสัมพันธ์แบบพลวัต (Dynamic System) โดยภาคประชาชนต้องตื่นตัวและกระตือรือร้นที่จะเรียนรู้ว่าสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของตนเอง ในขณะเดียวกันต้องรับผิดชอบการใช้สิทธิเสรีภาพ และมีส่วนร่วมภายในขอบเขตที่กำหนด ในขณะเดียวกันหน่วยงานภาครัฐควรตระหนักว่าบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมนั้น ช่วยหนุนเสริมให้การบริหารงานภาครัฐมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมจะช่วยให้การกำหนดนโยบายสาธารณะตอบสนองและตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดี การทำงานแบบแยกส่วนเฉพาะของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาควิชาการ มีข้อได้เปรียบและข้อจำกัดที่แตกต่างกันไป เช่น ภาครัฐซึ่งมีอำนาจในทางปกครองมักมีข้อจำกัดด้านบุคลากร/เวลา เมื่อเทียบกับการปกครองที่ต้องมีพื้นที่ขนาดใหญ่ ผู้ประกอบกิจการจำนวนมาก ภาคประชาชนที่ไม่มีอำนาจและขาดงบประมาณ แต่เป็นผู้ที่เป็นการมุ่งเน้นในการเสนอทางเลือกในการพัฒนาสังคม การส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการพึ่งพาตนเองและการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ ส่วนภาควิชาการเป็นผู้มีองค์ความรู้สูงแต่ไม่มีอำนาจในการส่งผลให้เกิดเป็นรูปธรรมในมิติ

ของการบังคับใช้ ดังนั้น การทำงานร่วมกันของหลายภาคส่วนจึงถือได้ว่าเป็นภารกิจที่สำคัญของการรวมตัวกันเพื่อมีความสัมพันธ์กับงานและสัมพันธภาพระหว่างกัน ซึ่งงาน/ภารกิจและความเป็นภาคีต่อกันนำไปสู่การเรียนรู้และการสร้างกระบวนการความเคลื่อนไหวทางสังคม เกิดการเรียนรู้และความเคลื่อนไหวที่นำไปสู่การจัดการกับสิ่งต่างๆ ภายใต้บริบทที่เกิดขึ้น โดยแต่ละเครือข่ายก็มีกระบวนการทำงานที่แตกต่างกันไปตามสถานการณ์และเป้าหมายที่กำหนด

ข้อเสนอแนะ

แนวคิดในการพัฒนางานคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ด้วยการสร้างเครือข่ายองค์กรภาคีในการทำงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ มีระดับขั้นของความร่วมมือจากน้อย-มากดังนี้

น้อย ↓ มาก	เครือข่าย (Networking)	มีการแลกข้อมูลตามอัธยาศัย เป็นแหล่งข้อมูล ใช้เวลาและความไว้ใจกันในความร่วมมือน้อย
	ประสานงาน (Coordination)	มีการแลกข้อมูลจัดกิจกรรมตามเป้าหมายร่วมกัน มีกิจกรรมที่ต้องประสานตกลงกัน มีข้อจำกัดในการทำงานและบริการไม่ซ้ำซ้อน
	ความร่วมมือ (Cooperation)	แลกข้อมูล ใช้ทรัพยากรร่วมกัน ต้องใช้เวลาและมีความไว้วางใจกันมาก
	ทำงานร่วมกัน (Collaboration)	ทำทุกอย่างตามทุกข้อ แต่มีการสร้างศักยภาพผู้ทำงานสองฝ่ายเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย มีระบบบริหารที่ต้องพึ่งพากันเพื่อให้งานสำเร็จ มีการใช้ทรัพยากรและมีเงื่อนไขผูกพันเท่ากันทั้งสองฝ่าย

การดำเนินการโดยร่วมปฏิบัติเพื่อตอบสนองต่อภารกิจของเครือข่ายในการติดตามเฝ้าระวังการทำงานของกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์มีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยอื่นหลายปัจจัย โดยมีความพยายามที่จะจัดให้อยู่ในระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ หรือในบางกิจกรรมที่มุ่งให้ประชาชนที่เป็นเครือข่ายผู้บริโภคเข้ามามีส่วนร่วมในการนำเสนอความเห็นต่อการจัดทำข้อเสนอในการกำหนดนโยบายต่างๆ ของ กสทช. ทั้งนี้มีข้อเสนอแนะจากการศึกษาในครั้งนี้ดังนี้

1. ควรมีการหนุนเสริมพลังของการทำงาน ซึ่งมีรูปแบบของสมาชิกเครือข่ายที่ต่างกัน ทั้งที่เป็นปัจเจกบุคคล หรือเป็นสมาชิกขององค์กรที่มีความหลากหลาย ทั้งองค์กรรัฐ องค์กรเอกชน องค์กรภาคประชาชน และองค์กรทางวิชาการ ซึ่งมีความรู้ ความเข้าใจ ประสบการณ์ และความชำนาญที่หลากหลาย ดังนั้น หากมีการดำเนินการร่วมกันในลักษณะเครือข่ายจะช่วยให้เกิดการสนับสนุนกันและกัน เช่น มีการสนับสนุนทางวิชาการจากสถาบันการศึกษา คณาจารย์ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

2. กระบวนการจัดทำนโยบายที่มีประสิทธิภาพ ควรมีกระบวนการศึกษาปัญหาต่างๆ อย่างมีระบบ ค้นหาสาเหตุที่แท้จริง และหาหนทางการแก้ไขที่ดีที่สุด เพื่อเป็นข้อเสนอในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่สอดคล้อง ตรงกับสภาพปัญหาของประชาชนอย่างแท้จริง โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน หน่วยงานและองค์กร ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน โดยเฉพาะเมื่อนโยบายสาธารณะมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของประชาชนในวงกว้าง

3. ควรส่งเสริมให้มีกลไกการติดตามการดำเนินการของภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือไม่ และภาคผู้ประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ซึ่งเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้อง ส่งสารอันมีผลต่อประชาชน ประชาชนก็ย่อมมีสิทธิที่จะติดตามการดำเนินการของสื่อกระจายเสียงและสื่อโทรทัศน์ได้โดยการรวมกลุ่มกันและทำงานร่วมกับทั้งสองภาคส่วน

บรรณานุกรม

Burke, Adam. (1999). Communications & Development : a practical guide. London : Social Development Division Department for International Development [On-line]. Retrieved July 20, 2017. from http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/0708/ DOC7389.pdf

Putnam, Robert D. (1993). Making Democracy Work; Civic traditions in Modern Italy. Princeton, N.J. : Princeton University Press [On-line]. Retrieved July 20, 2017. from https://press.princeton.edu/titles/5105.html

กิติชัย รัตนะ, ผศ.ดร.. การสร้างกลุ่มและเครือข่ายในการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 20 กรกฎาคม 2560. จาก http://www.ieat.go.th/assets/uploads/cms/file/20160407173230 1596794406.pdf

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ศ.ดร. และถวิลวดี บุรีกุล. (2548). ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 20 กรกฎาคม 2560. จาก http://kpi.ac.th/ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม-participatory-democracy-.html

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ศ.ดร., นันทวัฒน์ บรมานันท์, ศ.ดร., วุฒิสาร ตันไชย, รศ., ถวิลวดี บุรีกุล, ดร., ปัทมา สธบกำปัง, สุมณฑา ก่อแก้ว, ทัศนยัย ทองศรีนวล และศภานัน เทพคำ. (2552). การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 20 กรกฎาคม 2560. จาก http://www.kpi-lib.com/kpi/opac/detail.php?id=13157

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. (2545). นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ. กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สุพัฒน์ กาฬพันธ์, มปป. เอกสารองค์ความรู้ในการสร้างเครือข่ายเพื่อพัฒนางานด้านวัฒนธรรมจังหวัดหนองบัวลำภู (เอกสารหน่วยงานราชการ). สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2560.



ทิศทางและนโยบายการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ในยุคของการหลอมรวมสื่อ : กรณีศึกษาเปรียบเทียบยุทธศาสตร์ ของ FCC และ OFCOM

จิตสุภา ฤทธิผลิน*
สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

jikki39@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอผลการศึกษา ทิศทาง และนโยบายการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในยุคหลอมรวมสื่อขององค์กรกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม หรือ Federal Communications Commission (FCC) ของสหรัฐอเมริกา และ Office of Communications (Ofcom) ของสหราชอาณาจักร โดยเป็นการศึกษาเปรียบเทียบแผนยุทธศาสตร์ ได้แก่ FCC Strategic Plan 2015-2018 และ Ofcom Annual Plan 2017/18 จากการศึกษาพบว่าทิศทางและนโยบายการกำกับดูแลของ 2 ประเทศมีประเด็นที่คล้ายคลึงกัน แต่ยังมีความแตกต่างในรายละเอียดของเป้าหมายกลยุทธ์และแนวทางการดำเนินงาน ซึ่งเป็นไปตามสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และอุตสาหกรรมของแต่ละประเทศ โดยทิศทางและนโยบายที่คล้ายคลึงกัน ได้แก่ การบริหารจัดการคลื่นความถี่ให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและการใช้งานในอนาคต การส่งเสริมบริการสื่อสารความเร็วสูงที่เป็นปัจจัยสำคัญในการเติบโตทางเศรษฐกิจและนวัตกรรม การส่งเสริมการแข่งขันด้วยการทบทวนและปรับปรุงกฎระเบียบให้สอดคล้องกับภูมิทัศน์สื่อ รวมถึงการส่งเสริมการลงทุนและการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบกิจการ การประเมินสภาวะการแข่งขันในตลาดก่อนการแทรกแซงให้เกิดการแข่งขันอย่างสมบูรณ์เพื่อประโยชน์ของประชาชน การแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว และการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้เข้าถึงบริการสื่อสารความเร็วสูงอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ สำหรับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับทิศทางนโยบายในการกำกับดูแลสื่อยุคหลอมรวมเพื่อใช้เป็นกรอบความคิดในการวิเคราะห์นโยบายของประเทศไทย โดยเสนอแนะให้พิจารณาศึกษาผลการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ของทั้ง 2 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดประมูลคลื่นความถี่แบบ Incentive Auction เพื่อเป็นต้นแบบในการบริหารจัดการคลื่นความถี่ การทบทวน และปรับปรุงกฎระเบียบให้สอดคล้องกับภูมิทัศน์ของสื่อเพื่อให้เกิดการแข่งขัน การประเมินผลกระทบต่อการแข่งขันของบริการใหม่ที่เกี่ยวข้องในกิจการสื่อสาร และการคุ้มครองผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็กจากสื่อและการป้องกันเนื้อหาสื่อที่สร้างความเกลียดชัง

คำสำคัญ : หลอมรวมสื่อ โครงข่าย โครงสร้างพื้นฐาน ยุทธศาสตร์ เป้าหมาย กำกับดูแล นโยบาย

Abstract

The objective of this paper is to present a review of the Broadcasting Direction and Policy of two countries namely, the United States of America (Federal Communications Commission (FCC)) and the United Kingdom (Office of Communications (Ofcom)), in the Convergence era. Throughout the article is the comparative study between FCC Strategic plan 2015-2018 and Ofcom annual plan 2017/18. This comparative study found that FCC and Ofcom have the same direction and policy in six issues. First, managing spectrum efficiency for upcoming technology and future requirements. Second, improving and developing infrastructure and broadband network in order to promoting the innovation and economic growth. Third, reviewing and revising the regulation to enhancing the flexibility according to the changing of media landscape for promoting competition. Fourth, assessing communication markets effectively, before intervening to improve consumer' benefits. Fifth, promoting the consumer's protection in terms of responsiveness and problem solving. Six, promoting the Broadband Universal Service Obligation (USO) by improving the coverage of broadband network in rural and remote areas. Although these two organizations have the same directions and policies, they have significantly difference goals, objectives and details of processes, which are related to their economic, social, cultural and industries environments. The suggestion for Thailand policy analysis is consideration in four issues, included that researching incentive auction for the spectrum management, reviewing and revising the regulation to enhancing the flexibility according to the changing of media landscape for promoting competition, assessing communication markets effectively, and protecting a child and audiences from harmful content.

Keywords : Convergence, Broadcasting, Regulation, Policy, Strategy, Network, Infrastructure

บทนำ

การหลอมรวมสื่อ (Media Convergence) เป็นปรากฏการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการเชื่อมต่อข้อมูลและเทคโนโลยีการสื่อสาร เครือข่ายคอมพิวเตอร์ และเนื้อหาสื่อ (Media Content) เข้าด้วยกัน โดยเป็นการรวมตัวกันของ 3C ได้แก่ Computing Communication และ Content ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการปรับเปลี่ยนเนื้อหาสื่อและการใช้งานอินเทอร์เน็ต ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในอุตสาหกรรมการบริการ และสร้างสรรค์เนื้อหาสื่อในรูปแบบใหม่ๆ (Flew, 2016) ภายใต้บริบทของการหลอมรวมสื่อปัจจัยสำคัญที่ขับเคลื่อนคือการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมผู้บริโภค และการเปลี่ยนแปลงรูปแบบธุรกิจของผู้ประกอบกิจการในอุตสาหกรรมที่มาบรรจบกัน โดยที่การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีการสื่อสารก่อให้เกิดช่องทางการสื่อสารที่มีหลากหลายรูปแบบเข้ามารวมกัน นับเป็นยุคของการหลอมรวมสื่อที่ผู้ชมสามารถรับชมและนำเสนอเนื้อหาสื่อ (Content) ได้หลากหลายช่องทาง ได้แก่ การรับชมผ่านโทรทัศน์ภาคพื้นดิน

ในระบบดิจิทัลและระบบอินเทอร์เน็ต ซึ่งในระบบอินเทอร์เน็ตนี้ผู้ชมสามารถรับชมเนื้อหาสื่อได้ทุกที่ทุกเวลาตามที่ต้องการ รวมถึงสามารถรับชมเนื้อหาที่มีคุณภาพทั้งภาพและเสียงในระดับสูง ทั้งยังสามารถผลิตและนำเสนอเนื้อหาสื่อได้เองผ่านช่องทางต่างๆ ได้อีกด้วย

การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมผู้บริโภค ซึ่งมีพื้นฐานมาจากความต้องเข้าถึงสื่อใน 3 รูปแบบ คือ TV Anytime มีเป้าหมายในการรับชมเนื้อหาสื่อเป็นการเฉพาะในเวลาที่ต้องการ TV Anywhere มีเป้าหมายในการรับชมเนื้อหาสื่อได้ในทุกๆ ที่ และ Interactivity มีเป้าหมายในการตอบสนองระหว่างผู้ชมด้วยกัน และระหว่างผู้ชมกับผู้ให้บริการ เช่น การสอบถามข้อมูลเพิ่มเติม หรือข้อมูลที่น่าสนใจเป็นการเฉพาะ หรือการสั่งซื้อสินค้าและบริการ (ITU, 2013) นอกจากนี้ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ประชาชนเลือกรับชมเนื้อหาสื่อผ่านระบบอินเทอร์เน็ตหรือบริการสื่อสารความเร็วสูง (Broadband) ประกอบด้วย ความสามารถชมภาพยนตร์ ละคร หรือซีรีส์เรื่องล่าสุดได้ทันทีโดยไม่ต้องรอผังรายการ การมีโฆษณาที่รบกวนการรับชมในจำนวนที่น้อย ความสามารถในการปรับคุณภาพของภาพและเสียงได้ดียิ่งขึ้น ความพร้อมที่จะใช้งานสำหรับเทคโนโลยีภาพในระบบ High Definition ได้มากกว่า และความสามารถในการรับชมได้ยาวนานต่อเนื่องจนจบเรื่องได้ (Accenture, 2015)

การเปลี่ยนแปลงรูปแบบธุรกิจของผู้ประกอบกิจการในอุตสาหกรรม ซึ่งมีการปรับรูปแบบทางธุรกิจด้วยการเปลี่ยนรูปแบบสินค้าและบริการใหม่ หรือการเพิ่มเติมต่อยอดสินค้าและบริการ ยกตัวอย่างเช่น บริษัทคอมพิวเตอร์อย่าง Apple ปรับเปลี่ยนรูปแบบธุรกิจเป็นผู้ส่งออกเพลงรายใหญ่ที่สุด หรือบริษัท Search Engine อย่าง Google ปรับเปลี่ยนรูปแบบธุรกิจโดยเพิ่มเติมการผลิตข่าวและเนื้อหารายการโทรทัศน์ป้อนให้แก่ผู้ชมทั่วโลก (Flew, 2016)

ภายใต้บริบทของการหลอมรวมสื่อ ประเทศที่เป็นผู้นำด้านเทคโนโลยีและเศรษฐกิจของโลกอย่างสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร ซึ่งประชากรของประเทศมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการรับชมเนื้อหาสื่อในอัตราส่วนที่สูง โดยมีสัดส่วนการรับชมเนื้อหาสื่อผ่านระบบโทรทัศน์ภาคพื้นดินลดลง และมีสัดส่วนการรับชมเนื้อหาสื่อผ่านระบบอินเทอร์เน็ต หรือรูปแบบ Over the Top (OTT)[1] เพิ่มมากขึ้นอย่างชัดเจน (Ofcom, 2106) ซึ่งปัจจัยต่างๆ เหล่านี้มีผลทำให้สภาวะแวดล้อมด้านนโยบายและการกำกับดูแลสื่อ มีการปรับเปลี่ยนไปตามกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นด้วย หน่วยงานกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม หรือกล่าวโดยรวมว่า กิจการสื่อสารในฐานะที่เป็นผู้กำหนดทิศทางอุตสาหกรรมการสื่อสารของสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรจึงมีการทบทวนบทบาทหน้าที่ และกำหนดทิศทางและนโยบายผ่านแผนยุทธศาสตร์องค์กรให้สอดรับและเป็นไปตามบริบทของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

ผู้เขียนได้ศึกษาเปรียบเทียบแผนแม่บทหรือแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรกำกับดูแลกิจการสื่อสารของ 2 ประเทศ ประกอบด้วย FCC Strategic Plan 2015-2018 ของสหรัฐอเมริกา และ Ofcom Annual Plan

[1] Over The Top (OTT) เป็นการส่งผ่านเนื้อหารายการทั้งเสียงและวิดีโอผ่านทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ผู้ใช้งานสามารถใช้งานผ่านอุปกรณ์ที่หลากหลาย เช่น สมาร์ทโฟน แท็บเล็ต

2017/18 ของสหราชอาณาจักร เพื่อทราบทิศทางและนโยบายในการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ในปัจจุบันที่อยู่ภายใต้บริบทของการหลอมรวมของสื่อ โดยทั้ง 2 ประเทศนับเป็นผู้นำทางเทคโนโลยีและเศรษฐกิจ ดังนั้น ทิศทางนโยบายที่กำหนดขึ้นจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการนำมาเป็นกรอบความคิดในการวิเคราะห์นโยบายด้านการกำกับดูแลของประเทศไทยต่อไปได้

วิธีการศึกษา

การศึกษาจากเอกสารขององค์กรกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมของสหรัฐอเมริกา คือ The Federal Communications Commission (FCC) และสหราชอาณาจักร คือ Office of Communications (Ofcom) และวิเคราะห์เปรียบเทียบทิศทางและนโยบายการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เพื่อเป็นข้อเสนอแนะสำหรับนำไปเป็นกรอบความคิดในการวิเคราะห์นโยบายด้านการกำกับดูแลของประเทศไทยต่อไป

ผลการศึกษา

1. กรณีศึกษาสหรัฐอเมริกา

แนะนำองค์กร

The Federal Communications Commission (FCC) หรือคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการสื่อสารของสหรัฐอเมริกา เป็นองค์กรอิสระในการกำกับดูแลของรัฐ ทำหน้าที่กำกับดูแลการสื่อสารระหว่างรัฐ หรือภายในประเทศและต่างประเทศ โดยกำกับดูแลกิจการวิทยุ กิจการโทรทัศน์ การสื่อสารผ่านสาย การสื่อสารผ่านดาวเทียม กิจการโทรคมนาคม และบริการด้านการสื่อสารที่ทันสมัยอื่นๆ มีคณะกรรมการจำนวน 5 คน มีการสรรหาโดยประธานาธิบดี และได้รับการรับรองจากวุฒิสภาสหรัฐฯ บทบาทสำคัญของ FCC คือ

1. การส่งเสริมการแข่งขัน การส่งเสริมนวัตกรรมและการลงทุนสำหรับกิจการบริการสื่อสารความเร็วสูงและสิ่งอำนวยความสะดวกที่รองรับการสื่อสารของประเทศ
2. การสนับสนุนด้านเศรษฐกิจของชาติ ด้วยการสร้างกรอบแนวทางการแข่งขันทางเศรษฐกิจเพื่อปฏิวัติการสื่อสารของประเทศ
3. การส่งเสริมการใช้คลื่นความถี่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งในประเทศและต่างประเทศ

4. การปรับปรุงกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ สำหรับเทคโนโลยีใหม่ที่กำลังพัฒนา

5. การสร้างการเป็นผู้นำด้านโครงสร้างพื้นฐานในการสื่อสารของประเทศ

FCC Strategic Plan 2015-2018

พันธกิจ FCC มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการสื่อสาร ค.ศ. 1934 ภารกิจของคณะกรรมการคือการจัดให้มีการสื่อสารผ่านทางระบบสายและคลื่นความถี่ให้มีบริการอย่างเพียงพอ มีโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ของประชาชนชาวสหรัฐฯ ทั่วประเทศและทั่วโลกโดยไม่เลือกปฏิบัติทั้งสีผิว เชื้อชาติ ศาสนา เพศ รวมถึงการส่งเสริมความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

วิสัยทัศน์ ส่งเสริมการแข่งขันการให้บริการของโครงข่ายโทรคมนาคมอย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันให้เกิดนวัตกรรมทางเทคโนโลยีและการเติบโตทางเศรษฐกิจ พร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่สำหรับผู้ให้บริการโครงข่ายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค การแข่งขัน การให้บริการอย่างทั่วถึง ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงของชาติ และสร้างหลักประกันว่าประชาชนชาวสหรัฐฯ จะสามารถเข้าถึงโครงข่ายที่มีคุณภาพ

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจและการเป็นชาติผู้นำ

มุ่งเน้นส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันด้านโครงข่ายที่เป็นธรรม การส่งเสริมให้เกิดโครงสร้างพื้นฐานและบริการสื่อสารความเร็วสูงครอบคลุมทุกพื้นที่ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาและสร้างนวัตกรรมทางเทคโนโลยี รวมถึงส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศและการศึกษาของประชาชน โดยมีการกำหนดเป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์ประกอบด้วย

1. การบริหารจัดการคลื่นความถี่แบบยืดหยุ่นมุ่งเน้นให้เป็นไปตามกลไกตลาด เช่น การประมูลคลื่นความถี่ในกิจการโทรทัศน์เพื่อนำไปใช้สำหรับบริการสื่อสารไร้สายความเร็วสูงในรูปแบบ Incentive Auction และการอนุญาตประกอบกิจการโดยไม่ต้องมีใบอนุญาตเพื่อส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรม การลงทุน และผลประโยชน์ของผู้บริโภค

2. การกำหนดนโยบายที่ช่วยส่งเสริมการแข่งขันและขจัดอุปสรรคในการลงทุน การติดตามประเมินผลสภาวะการแข่งขันในกิจการสื่อสาร และการส่งเสริมการแข่งขันเพื่อให้เกิดการให้บริการสาธารณะที่ดี

3. การส่งเสริมการเชื่อมต่อโครงข่ายและอุปกรณ์ปลายทางเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้งานโครงข่าย มีเป้าหมายคือ การกระตุ้นการประกอบกิจการบริการสื่อสารความเร็วสูง ทั้งในส่วนของผู้ประกอบการรายใหม่และรายเดิม

กลยุทธ์

1. ดำเนินการประมูลคลื่นความถี่ในรูปแบบ Incentive Auction ของกิจการโทรทัศน์บนย่านความถี่ 600 MHz ในปี ค.ศ. 2016
2. ดำเนินการวิเคราะห์ วิจัย และกำหนดนโยบายในการบริหารจัดการคลื่นความถี่ให้มีประสิทธิภาพการใช้งานให้เกิดประโยชน์สูงสุด
3. จัดทำแผนบริหารจัดการคลื่นความถี่และการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการในกิจการสื่อสารทั่วประเทศ
4. มีการติดตามประเมินผลการแข่งขันในอุตสาหกรรมการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ
5. มีการทบทวนและปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบ กฎหมาย และแนวทางปฏิบัติเพื่อส่งเสริมการแข่งขันในอุตสาหกรรมอย่างเต็มที่

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การปกป้องประโยชน์สาธารณะ

มุ่งเน้นการกำหนดสิทธิและหน้าที่สำหรับการให้บริการโครงข่ายที่ต้องประกอบด้วย การคุ้มครองผู้บริโภค การแข่งขัน การให้บริการอย่างทั่วถึง ความปลอดภัยสาธารณะ และความมั่นคงของชาติ โดยมีการกำหนดเป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์ประกอบด้วย

1. การส่งเสริมการใช้งานอินเทอร์เน็ตที่ทันสมัย มีเป้าหมายในการกำกับดูแลการบริการสื่อสารความเร็วสูงให้มีความเร็วและเสถียรสำหรับการใช้งานในช่องทางต่างๆ ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการเติบโตทางเศรษฐกิจ การสร้างนวัตกรรม การแข่งขันทางการค้า การส่งเสริมการลงทุน และการแสดงออกของพลเมือง รวมถึงบริการสาธารณะพื้นฐานของประชาชน
2. การปรับปรุงกฎระเบียบที่ช่วยส่งเสริมการลงทุนโครงข่ายอย่างยั่งยืน และสะท้อนถึงการแข่งขัน การคุ้มครองผู้บริโภค การให้บริการอย่างทั่วถึง ความปลอดภัยสาธารณะ และความมั่นคงของชาติ
3. การปกป้องประโยชน์สาธารณะ ด้วยการกำกับดูแลการแข่งขันในตลาดที่ไม่สมบูรณ์ การร้องเรียนของผู้บริโภค และการเพิ่มขีดความสามารถของโครงข่าย ซึ่งมีเป้าหมายในการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการไร้สาย กิจการดาวเทียม กิจการใช้สายทั้งบริการเสียง (Voice) และข้อมูล (Data) สำหรับให้บริการภายในประเทศและบริการต่างประเทศ รวมถึงช่องทางการรับชมวิดีโอที่หลากหลาย
4. การทบทวนกฎหมาย เพื่อปรับปรุงให้สอดคล้องกับนโยบายการแข่งขันที่เปลี่ยนแปลงไปตามภูมิทัศน์ของสื่อ (Media Lanscape)

5. การกำหนดนโยบายการอนุญาตแพร่ภาพออกอากาศที่อำนวยความสะดวกกับผู้ประกอบการสื่อท้องถิ่นให้เข้าสู่ตลาด ซึ่งการเปลี่ยนแปลงรูปแบบธุรกิจสื่อ การใช้งานเทคโนโลยีใหม่ และความต้องการเข้าถึงสื่อ ข่าวสาร และบริการสาธารณะที่หลากหลาย สร้างความท้าทายในการกำกับดูแลทั้งในแง่ของกฎหมายและเศรษฐกิจ
6. ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการบริหารจัดการความปลอดภัยไซเบอร์
7. การส่งเสริมการเข้าถึงบริการสื่อสารด้านความปลอดภัยสาธารณะที่มีประสิทธิภาพในทุกๆ รูปแบบ

กลยุทธ์

1. บริหารจัดการให้บุคลากรของ FCC มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านต่างๆ เพื่อดำเนินการด้านความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงของชาติ และแก้ไขปัญหาผลกระทบต่างๆ รวมถึงสามารถเผยแพร่องค์ความรู้แก่ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง
2. ดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนรัฐบาลท้องถิ่นและชนเผ่า ในการกำหนดแนวทางปฏิบัติและประสานงานด้านความปลอดภัยและความมั่นคงของชาติ
3. ติดตามประเมินผลการส่งเสริมการแข่งขันให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสื่อสาร

ยุทธศาสตร์ที่ 3 สร้างโครงข่ายสำหรับทุกภาคส่วน

มุ่งเน้นพัฒนาการด้านการแข่งขันของผู้ให้บริการโครงข่าย เพื่อให้ประชาชนชาวอเมริกันสามารถเข้าถึงปัจจัยพื้นฐานของประเทศที่สำคัญ ได้แก่ ระบบการศึกษา ระบบสาธารณสุข การติดต่อสื่อสาร การเข้าถึงของผู้พิการและผู้ด้อยโอกาสผ่านโครงข่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการกำหนดเป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์ประกอบด้วย

1. ส่งเสริมความพร้อมใช้งานของบริการสื่อสารความเร็วสูงในการเข้าถึงบริการของกลุ่มประชากรต่างๆ เช่น กลุ่มผู้มีรายได้น้อย กลุ่มผู้พิการ ผู้สูงอายุ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส และกลุ่มชนเผ่าต่างๆ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับประชาชนในการเข้าถึงปัจจัยขั้นพื้นฐาน รวมถึงสินค้าและบริการต่างๆ
2. สร้างหลักประกันการบริการอย่างทั่วถึง (Universal Service Obligation: USO) ว่าจะได้รับการบริหารจัดการที่ดี รองรับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีได้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. สร้างหลักประกันว่าโรงเรียนและห้องสมุดทุกแห่งมีการเข้าถึงบริการสื่อสารความเร็วสูงที่ทันสมัยผ่านระบบจัดการที่ดี รวมถึงบริการ E-rate Program[2] ของห้องสมุด โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความทันสมัยของห้องสมุดให้เหมาะสมกับโรงเรียนและห้องสมุดในศตวรรษที่ 21

4. สร้างหลักประกันว่าผู้พิการจะสามารถใช้บริการโครงข่ายได้ โดยมีเป้าหมายที่จะประชาสัมพันธ์การเข้าถึงบริการสาธารณะผ่านระบบการสื่อสารที่ทันสมัย

กลยุทธ์

1. รับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนในการกำหนดนโยบายการให้บริการสื่อสารความเร็วสูงกับประชาชนทุกกลุ่ม
2. กำกับดูแลและติดตามประเมินผลการให้บริการอย่างทั่วถึง เพื่อเป็นข้อมูลในการปรับปรุงรูปแบบการให้บริการอย่างทั่วถึง ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี
3. ส่งเสริมให้ผู้พิการสามารถเข้าถึงบริการสื่อสารความเร็วสูงได้

ยุทธศาสตร์ที่ 4 มุ่งสู่การเป็นองค์กรที่เป็นเลิศ

มุ่งเน้นการเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นเลิศด้านการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส เป็นธรรม ตอบสนองต่อทุกภาคส่วน และมุ่งประโยชน์สูงสุดต่อสาธารณะ พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการทรัพยากรในด้านต่างๆ โดยมีการกำหนดเป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย

1. การบริหารจัดการด้านเทคโนโลยี การเงิน และการพัฒนาบุคลากรขององค์กรอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถบรรลุพันธกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้ความสำคัญในการปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานในประเด็นต่างๆ ได้แก่ (1) การเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการทำงานแบบยืดหยุ่น โปร่งใส และรับผิดชอบต่อสังคม (2) การนำเทคโนโลยีและอุปกรณ์ที่ทันสมัยมาใช้งาน เช่น ระบบคลาวด์คอมพิวติ้งในการให้บริการกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับความปลอดภัยของฐานข้อมูลของระบบอย่างเข้มข้น (3) การบริหารจัดการงบประมาณด้วยความโปร่งใส (4) พัฒนาแผนปฏิบัติการที่มีประสิทธิภาพและสามารถปฏิบัติได้จริง และ (5) การบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลให้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ พร้อมทั้งส่งเสริมความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และนโยบายใหม่ๆ

[2] E-rate Program คือการให้บริการข้อมูลของห้องสมุดในสหรัฐอเมริกา โดยมีข้อมูลที่ให้บริการ 5 ประเภท ประกอบด้วย Data Transmission Services and Internet Access, Voice Services, Internal Connections, Managed Internal Broadband Services และ Basic Maintenance of Internal Connections

2. มีการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้มีความคล่องตัวและทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี โดยการรับฟังข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้เสียทั้งภายในและภายนอกองค์กร เพื่อนำมาปรับปรุงการดำเนินงาน

3. การทบทวนและปรับลดกฎระเบียบหรือกฎหมายที่ล้าสมัยและเป็นอุปสรรคในการพัฒนา เพื่อลดภาระของผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมและส่งเสริมให้เกิดการสร้างนวัตกรรม รวมถึงส่งเสริมสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการลงทุนและการสร้างงานของภาคเอกชนเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีและภารกิจตามกฎหมายขององค์กร และเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนชาวอเมริกัน

กลยุทธ์

1. ดำเนินการปรับปรุงหรือยกเลิกกฎระเบียบ หรือกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการเติบโตทางเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมการสื่อสาร และส่งเสริมให้เกิดการสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่

2. มีการศึกษาแนวทางในการยกระดับและบูรณาการทางเทคโนโลยีในการให้บริการ เพื่อลดความซ้ำซ้อน และเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการให้เกิดความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

3. มีการบริหารจัดการความเสี่ยงทั้งองค์กร ทั้งในส่วนของกองทุนการสื่อสาร และกองทุนเพื่อการให้บริการอย่างทั่วถึง

4. มีการพัฒนาบุคลากรให้เกิดความชำนาญ

FCC มีการประเมินและวิเคราะห์สถานการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานและเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งมีสถานการณ์สำคัญที่ต้องพิจารณา ประกอบด้วย

1. การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่ส่งผลต่อโครงสร้างขององค์กรกำกับดูแลทั้งในประเทศและต่างประเทศ ประเด็นที่ต้องคำนึงถึงคือ ความสามารถของบุคลากรด้านเทคโนโลยี ด้านนโยบายและแผนขององค์กร ที่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง ความสามารถและช่องทางในการเข้าถึงสื่อของผู้บริโภคที่หลากหลาย การพัฒนาด้านอุปกรณ์การสื่อสาร ส่งผลให้มีความต้องการใช้งานคลื่นความถี่มากยิ่งขึ้น

2. ความต้องการใช้งานคลื่นความถี่ที่มีมากขึ้น ส่งผลให้ต้องมีแนวทางในการบริหารจัดการคลื่นความถี่เพื่อรองรับการใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ปัญหาอุปสรรคด้านกฎหมายและนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่และการอนุญาตประกอบกิจการที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ

4. ความผันผวนทางเศรษฐกิจที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการโครงข่ายด้านการสื่อสาร ทั้งในส่วนของการขยายโครงข่ายตามแผนที่วางไว้ และในส่วนของการรองรับการสื่อสารกรณีเกิดภัยพิบัติหรือเหตุฉุกเฉิน

5. ปัญหาด้านความพร้อมในการให้บริการสื่อสารความเร็วสูงประกอบด้วย ความพร้อมด้านค่าใช้จ่าย หรือความสามารถในการเข้าถึงบริการสื่อสารความเร็วสูงของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย กลุ่มผู้พิการ และกลุ่มประชากรในชนบท การขาดความรู้ความสามารถในการใช้งานระบบดิจิทัลในประชากรบางกลุ่ม ความเข้าใจในอินเทอร์เน็ต และความเชื่อส่วนบุคคลที่ไม่ยอมรับว่าอินเทอร์เน็ตมีส่วนสำคัญในชีวิต ซึ่งต้องเร่งดำเนินการแก้ไขแบบบูรณาการเพื่อลดปัญหาอุปสรรคดังกล่าวโดยเร็ว

6. ปัญหาด้านกฎระเบียบในการกำกับดูแลที่ล้าสมัย ควรดำเนินการปรับปรุงหรือยกเลิกกฎระเบียบหรือกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมการสื่อสาร และส่งเสริมให้เกิดการสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่

7. ปัญหาด้านการบริหารจัดการภายในองค์กร ซึ่งมีหลายปัจจัยได้แก่ (1) ปัจจัยด้านการให้บริการที่ต้องเร่งยกระดับและบูรณาการทางเทคโนโลยี เพื่อลดความซ้ำซ้อนและเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการให้เกิดความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (2) ปัจจัยด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงทั้งองค์กร (3) ปัจจัยด้านการสรรหาและการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถและเกิดความชำนาญ (4) ปัจจัยด้านงบประมาณ

2. กรณีศึกษาสหราชอาณาจักร

แนะนำองค์กร

Office of Communications (Ofcom) เป็นหน่วยงานอิสระภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติการสื่อสาร ค.ศ. 2003 (Communication Act 2003) ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการสื่อสารของสหราชอาณาจักร ประกอบด้วยกิจการโทรทัศน์ กิจการวิทยุ และกิจการวิดีโอออนดีมานด์ กิจการโทรคมนาคมระบบสาย กิจการโทรคมนาคมเคลื่อนที่ และกิจการไปรษณีย์ รวมถึงบริหารจัดการคลื่นความถี่วิทยุ การดำเนินงานของ Ofcom เป็นไปเพื่อให้ประชาชนชาวอังกฤษได้รับบริการสื่อสารที่ดี ได้รับการคุ้มครองในขณะที่มีการแข่งขันในอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น บทบาทหน้าที่สำคัญของ Ofcom มีดังนี้

1. บริหารจัดการคลื่นความถี่วิทยุสำหรับการสื่อสารไร้สาย

2. จัดให้มีบริการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ที่หลากหลายทั่วประเทศ

3. จัดให้มีบริการโทรทัศน์และวิทยุที่มีคุณภาพสูงและหลากหลายทั่วประเทศ
4. สนับสนุนให้มีผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์และวิทยุอย่างเพียงพอและหลากหลาย
5. ผู้ชมผู้ฟังวิทยุโทรทัศน์ได้รับการคุ้มครองจากเนื้อหาที่เป็นอันตราย
6. ผู้ชมผู้ฟังวิทยุโทรทัศน์ได้รับการคุ้มครองจากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมในรายการโทรทัศน์หรือวิทยุ และจากการถูกคุกคามความเป็นส่วนตัว
7. กำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันเนื้อหาที่เป็นอันตราย

Ofcom Annual Plan 2017/18

วิสัยทัศน์ เพื่อให้ตลาดสื่อสารสามารถใช้งานได้กับประชาชนทุกคน มีเป้าหมายหลัก 3 ประการ คือ การส่งเสริมการแข่งขันและสร้างความมั่นใจว่าตลาดทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสำหรับผู้บริโภค การรักษามาตรฐานและปรับปรุงคุณภาพ และการปกป้องคุ้มครองผู้บริโภค โดยกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การส่งเสริมการแข่งขันและสร้างหลักประกันให้ตลาดทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภค

มุ่งเน้นการทบทวนและปรับปรุงกฎระเบียบ กฎหมายในการกำกับดูแลการแข่งขันให้ตลาดสามารถแข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสร้างหลักประกันว่าผู้บริโภคและภาคธุรกิจจะได้รับประโยชน์สูงสุดจากสินค้าและบริการด้านการสื่อสาร รวมถึงส่งเสริมการลงทุนและนวัตกรรม เป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย

1. การส่งเสริมการลงทุนโครงข่ายบริการสื่อสารความเร็วสูงระดับ Super-fast และ Ultra-fast เพื่อรองรับการใช้งานที่หลากหลาย โดยกำหนดให้มีการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทั้งในส่วนของท่อ สายส่ง และเสาสัญญาณ มีการควบคุมราคาค่าเชื่อมต่อโครงข่าย มีการสร้างโอกาสให้ผู้ประกอบการสามารถสร้างโครงข่ายของตนได้
2. การส่งเสริมการแข่งขันด้านการให้บริการโทรศัพท์ประจำที่ (Fixed Line) โดยกำหนดให้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ในการเข้าถึงได้อย่างอิสระ
3. การดำเนินการให้บริการสื่อสารความเร็วสูงมีความพร้อมและคุณภาพบริการที่ดี รวมถึงราคาที่เหมาะสมสำหรับภาคประชาชนและธุรกิจ
4. สร้างหลักประกันในการแข่งขันที่เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ผู้ชมการรายการโทรทัศน์สามารถเข้าถึงเนื้อหาที่หลากหลายและมีคุณภาพสูง รวมถึงประเมินผลของบริการใหม่ที่ส่งผลกระทบต่อการแข่งขัน

กลยุทธ์

1. มีการจัดสรรเลขหมายโทรศัพท์อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อขจัดปัญหาการขาดแคลนและลดขั้นตอนที่ยุ่งยาก
2. มีการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลห่วงโซ่คุณค่าของกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก (Pay TV) เกี่ยวกับประสบการณ์ของผู้บริโภคและการแข่งขันด้านการค้าปลีก รวมถึงเนื้อหาสื่อและช่องทางการเข้าถึง เพื่อกำกับดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. มีการตรวจสอบประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายสำหรับกิจการไปรษณีย์
4. มีการกำหนดมาตรการในการกำกับดูแลการแข่งขันกับผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ โดยรวมถึง BBC[3] ที่ให้บริการด้านโทรทัศน์สาธารณะด้วย และมีการดำเนินการแก้ไขข้อร้องเรียนและข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการภายใต้ข้อกฎหมายการแข่งขันด้วย

ยุทธศาสตร์ที่ 2 มาตรฐานความปลอดภัยและการปรับปรุงคุณภาพ

มุ่งเน้นให้ผู้บริโภคและภาคธุรกิจทั่วประเทศ สามารถเข้าถึงบริการด้านการสื่อสาร รวมถึงวิทยุและโทรทัศน์ที่มีคุณภาพ ซึ่งอาจมีการแทรกแซงการแข่งขันในตลาดในบางส่วนเพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้บริโภคและภาคธุรกิจ เป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย

1. การปรับปรุงด้านพื้นที่เพื่อความครอบคลุมของโครงข่ายการสื่อสารทั้งทางสายและไร้สาย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและธุรกิจทั่วสหราชอาณาจักร ประกอบด้วย การดำเนินการโครงข่ายบริการสื่อสารความเร็วสูงในระบบสายสำหรับพื้นที่ชนบทและพื้นที่ที่ห่างไกล ผ่านการจัดให้มีบริการอย่างทั่วถึง (USO) และการขยายความครอบคลุมของโครงข่ายไร้สายของกิจการโทรศัพท์มือถือในย่านความถี่ 700 MHz
2. การกำหนดและบังคับใช้มาตรฐานคุณภาพบริการขั้นต่ำของกิจการโทรคมนาคมทั้งทางสายและไร้สายที่ประชาชนจะได้รับ
3. การเพิ่มศักยภาพของโครงข่ายสำหรับการสื่อสารไร้สายด้วยการเตรียมความพร้อมของคลื่นความถี่ในย่านความถี่ 2.3 GHz และ 3.4 ให้สามารถรองรับการใช้งานได้อย่างเต็มที่
4. การประเมินคุณภาพการให้บริการว่ามีความปลอดภัยสำหรับกิจการโทรทัศน์สาธารณะ
5. การสร้างหลักประกันว่า BBC มีการนำเสนอเนื้อหาสื่อเกี่ยวกับสังคมและสะท้อนความเป็น

[3] BBC เป็นช่องรายการสาธารณะของสหราชอาณาจักร (Public Service Broadcasting) ที่จัดตั้งขึ้นใน ค.ศ. 1922 ภายใต้กฎหมาย Royal Charter ซึ่งกำหนดบทบาทให้ BBC เป็นช่องสื่อสาธารณะที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

สหราชอาณาจักรได้อย่างถูกต้องและมีความหลากหลาย ตามคุณสมบัติของการประกอบกิจการโทรทัศน์สาธารณะ

กลยุทธ์

1. การวางแผนและบริหารจัดการคลื่นความถี่สอดคล้องกับความต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ มีการจัดทำแผนการใช้งานคลื่นความถี่ที่รองรับเทคโนโลยีในอนาคต เช่น การใช้งานมือถือ การใช้งานผ่านดาวเทียม และโครงข่ายการสื่อสารไร้สาย รวมถึงมีการทบทวนทางเทคนิคและโอกาสการใช้งานคลื่นความถี่ร่วมกันสำหรับการจัดการคลื่นความถี่ที่ใช้ในกับ 5G ก่อนการประชุม World Radiocommunication Conference ในปี ค.ศ. 2019
2. การอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ (Spectrum Authorization) มีการบริหารจัดการคลื่นความถี่ที่มีประสิทธิภาพ ปราศจากการรบกวนซึ่งกันและกัน และผู้บริโภคได้รับประโยชน์สูงสุด ด้วยการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ทั้งในรูปแบบที่มีใบอนุญาตและไม่มีใบอนุญาต
3. การแนะนำและให้ความช่วยเหลือผู้ใช้งานคลื่นความถี่ในการแก้ไขปัญหาคลื่นรบกวน รวมถึงการกำกับดูแลการใช้งานคลื่นความถี่โดยไม่ได้รับอนุญาต และการกำกับดูแลคุณภาพอุปกรณ์ที่ไม่มีคุณภาพให้เป็นไปตามกฎหมาย
4. การเผยแพร่ข้อมูลและการวิเคราะห์เกี่ยวกับการใช้คลื่นความถี่ รวมถึงการทบทวนและปรับปรุงตารางคลื่นความถี่ให้สอดคล้องทางภูมิศาสตร์
5. การออกใบอนุญาตวิทยุและโทรทัศน์เชิงพาณิชย์ทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ทั้งในระบบแอนะล็อกและดิจิทัล รวมถึงบริการวิทยุเชิงพาณิชย์และชุมชน
6. การติดตามตรวจสอบและประเมินประสิทธิภาพด้านคุณภาพบริการในการเข้าถึงบริการผ่านระบบสายทั้งแบบลวดทองแดงและไฟเบอร์ออปติก
7. การสร้างหลักประกันว่าผู้ให้บริการโครงข่ายจะมีการพัฒนาโครงข่ายให้มีความปลอดภัยในการใช้งาน สอดคล้องกับแนวทางของ Ofcom รวมถึงมีการติดตามและตรวจสอบปัญหาและการดำเนินการแก้ไขของผู้ให้บริการโครงข่าย

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การคุ้มครองผู้บริโภคจากภัยคุกคามรูปแบบต่างๆ

มุ่งเน้นการสร้างหลักประกันในการคุ้มครองผู้บริโภคจากสื่อที่มีความรุนแรงในรูปแบบต่างๆ ด้วยมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคกลุ่มเสี่ยงและดำเนินการกับหน่วยงานที่มีพฤติกรรมสุ่มเสี่ยงในการนำเสนอเนื้อหาสื่อที่ไม่เหมาะสม เป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย

1. การป้องกันเนื้อหาสื่อที่เป็นอันตรายทั้งทางวิทยุ โทรทัศน์ และวิดีโอออนดีมานด์ ด้วยการสร้างหลักประกันว่าการนำเสนอเนื้อหาสื่อที่ได้มาตรฐานตามกฎหมายและจะมีการดำเนินการกับข้อร้องเรียนต่างๆ

2. การคุ้มครองผู้บริโภคที่ใช้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน ด้วยการคุ้มครองให้ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพในราคาที่เหมาะสม

3. การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการรบกวนทางโทรศัพท์ ด้วยการร่วมติดตาม ตรวจสอบ และป้องกันปัญหาการรบกวนทางโทรศัพท์กับผู้ให้บริการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กลยุทธ์

1. มีการสร้างหลักประกันว่าเนื้อหาของรายการโทรทัศน์และวิทยุมีคุณสมบัติตามมาตรฐานการออกอากาศ

2. มีการออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการคุ้มครองเด็ก การสร้างความเกลียดชัง และการอ้างอิงเชิงพาณิชย์ ในกิจการวิดีโอออนดีมานด์

3. มีการสื่อสารกฎระเบียบในการคุ้มครองผู้บริโภคให้กับผู้ประกอบกิจการได้ปฏิบัติ มีการตรวจสอบและแก้ไขข้อร้องเรียน และมีบทลงโทษอย่างเหมาะสม

4. มีการสื่อสารทำความเข้าใจกับผู้ประกอบกิจการให้ปฏิบัติตามหลักปฏิบัติสำหรับการจัดการเรื่องร้องเรียน

Ofcom ได้มีการสำรวจและประเมินสถานการณ์ที่มีอิทธิพลต่อการกำกับดูแลตลาดการสื่อสาร ประกอบด้วย (Ofcom, 2017a)

1. การเปลี่ยนแปลงความต้องการในติดต่อสื่อสารผ่านอินเทอร์เน็ตที่เป็นปัจจัยสำคัญทั้งกับผู้บริโภคและภาคธุรกิจ โดยมีการสำรวจความต้องการผู้บริโภคว่ามีการใช้งานอินเทอร์เน็ตที่หลากหลาย ได้แก่ การติดต่อสื่อสารส่วนบุคคล โซเชียลเน็ตเวิร์ก การบริโภคข่าวสารและรายการโทรทัศน์ โดยในการรับชมเนื้อหาสื่อของประชาชนส่วนใหญ่เป็นรูปแบบวิดีโอออนดีมานด์ผ่านผู้ให้บริการที่หลากหลาย สำหรับภาคธุรกิจพบว่า การติดต่อสื่อสารผ่านอินเทอร์เน็ตมีความสำคัญอย่างมาก เช่น การทำงานภายนอกหน่วยงาน หรือทำงานที่บ้าน (Telework) การเข้าถึงบริการสาธารณะ การทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

2. การลงทุนและพัฒนาด้านโครงข่ายการสื่อสาร มีการพิจารณาใน 3 ปัจจัย ได้แก่ 1) การลงทุนในโครงข่าย Fiber to the Promise (FTTP) เพื่อเพิ่มความเร็วและตอบสนองความต้องการ

ของผู้ใช้ มีการเตรียมการด้านความเร็วของโครงข่ายอย่างน้อย 30 Mbit/s 2) การเพิ่มประสิทธิภาพโครงข่ายที่มีการวิจัยและออกแบบเกี่ยวกับโครงข่าย 5G ซึ่งมีความเร็วมากกว่า 4G ถึง 40 เท่า คาดว่าจะสามารถดำเนินการ 5G ได้ในปี ค.ศ. 2020 และ 3) อาจมีความเสี่ยงเกี่ยวกับ Digital Divide หรือความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงเทคโนโลยีการสื่อสารระหว่างผู้ที่สามารถเข้าใช้และผู้ที่ไม่สามารถเข้าใช้บริการด้านการสื่อสารใหม่ๆ ได้

3. การสื่อสารในภูมิทัศน์ของสื่อใหม่ที่หลอมรวมกัน มีการพิจารณาใน 2 ปัจจัย ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์การแข่งขันในสื่อออนไลน์ในการให้บริการ OTT และการควบรวมกิจการของผู้ประกอบการสื่อสารขนาดใหญ่ในยุโรปหลายราย

4. การเปลี่ยนแปลงนโยบายและการกำกับดูแลที่สำคัญคือ การที่สหราชอาณาจักรออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป ซึ่งเดิมมีข้อผูกพันในการกำหนดนโยบายสำหรับการกำกับดูแลสื่อของประเทศให้สอดคล้องกับสหภาพยุโรปภายใต้ Audiovisual and Media Services (AVMS) ซึ่งมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อการเตรียมการด้านการกำกับดูแลสื่อของสหราชอาณาจักร

3. อภิปรายและสรุปผล

แผนยุทธศาสตร์ของ FCC และ Ofcom ทำให้ทราบถึงทิศทางและนโยบายการกำกับดูแลของสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรในยุคหลอมรวมสื่อ โดยสามารถนำมาเปรียบเทียบทิศทางและนโยบายในประเด็นต่างๆ ซึ่งผู้เขียนวิเคราะห์และสรุปเป็นประเด็นสำคัญภายใต้บทบาทหน้าที่ พันธกิจ และวิสัยทัศน์ของทั้ง 2 องค์กร การเปรียบเทียบแผนยุทธศาสตร์ของทั้ง 2 องค์กร ตามประเด็นสำคัญข้างต้น สามารถสรุปเป็นตารางได้ดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงการเปรียบเทียบทิศทางนโยบายของ FCC และ Ofcom

ประเด็น	ทิศทางและนโยบาย	
	FCC	Ofcom
การบริหารจัดการคลื่นความถี่	- การบริหารจัดการคลื่นความถี่ที่มีประสิทธิภาพด้วยการวิเคราะห์ วิจัย กำหนดนโยบายและวางแผนการบริหารจัดการคลื่นความถี่ - การเตรียมความพร้อมคลื่นความถี่เพื่อรองรับการบริการสื่อสารความเร็วสูง ในย่าน 600 MHz ของกิจการโทรทัศน์โดยวิธี Incentive Auction - การอนุญาตใช้งานคลื่นความถี่ทั้งแบบมีและไม่มีใบอนุญาต	- การบริหารจัดการคลื่นความถี่ที่มีประสิทธิภาพปราศจากการรบกวน มีการจัดทำแผนการใช้งานคลื่นความถี่รองรับเทคโนโลยีในอนาคต การปรับปรุงตารางคลื่นความถี่ - การเตรียมพร้อมคลื่นความถี่ย่าน 700 MHz รองรับการบริการสื่อสารความเร็วสูง และย่าน 2.3 GHz กับ 3.4 GHz รองรับการใช้งาน 5G - การอนุญาตใช้คลื่นความถี่ทั้งแบบมีและไม่มีใบอนุญาต
บริการสื่อสารความเร็วสูง	- กำกับดูแลคุณภาพบริการโครงข่ายในด้านความเร็วและความเสถียร - การปรับปรุงระบบโครงข่ายให้เป็น IP Based - การเพิ่มขีดความสามารถของโครงข่าย - การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) รองรับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี เช่น ท่อ เสาสายส่ง เป็นต้น - ส่งเสริมการลงทุนโครงข่าย - การร่วมดำเนินงานกับภาครัฐและเอกชนในด้านความปลอดภัยทางไซเบอร์	- การกำกับดูแลคุณภาพบริการโครงข่ายในด้านความเร็วและราคาที่เหมาะสม - การขยายพื้นที่ครอบคลุมของโครงข่ายบริการสื่อสารความเร็วสูงในทุกพื้นที่ของประเทศ - การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) รองรับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี เช่น ท่อ เสาสายส่ง เป็นต้น - การส่งเสริมการลงทุนโครงข่ายระดับ Ultra Fast และ Super Fast
การส่งเสริมการแข่งขัน	- การทบทวนและปรับปรุงข้อกฎหมายให้สอดคล้องกับภูมิทัศน์ของสื่อเพื่อลดอุปสรรคการแข่งขัน อำนวย ความสะดวกในการเข้าสู่ตลาด - การส่งเสริมการแข่งขันในกิจการไร้สาย กิจการดาวเทียม กิจการโทรทัศน์ กิจการบริการสื่อสารความเร็วสูง ฯลฯ - การส่งเสริมการแข่งขันในกิจการโทรทัศน์ท้องถิ่น - การส่งเสริมการเชื่อมต่อโครงข่าย ด้วยการทบทวนและปรับปรุงกฎระเบียบในการเข้าสู่ตลาด เพื่อให้เกิดการแข่งขันในตลาด	- ส่งเสริมการแข่งขันในกิจการโทรศัพท์พื้นฐาน - การอนุญาตประกอบกิจการวิทยุและโทรทัศน์เชิงพาณิชย์ทั้งระดับประเทศและภูมิภาค - ทบทวนและปรับปรุงกฎระเบียบเพื่อส่งเสริมการแข่งขัน และให้เกิดการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ
การกำกับดูแลการแข่งขัน	- การประเมินสภาวการณ์แข่งขันในตลาดการสื่อสาร - การกำกับดูแลการแข่งขันในตลาด ด้วยการดำเนินการแบบ See-saw โดยจะเข้าไปกำกับในกรณีที่ตลาดเกิดการแข่งขันไม่สมบูรณ์	- การประเมินผลกระทบต่อการแข่งขันของบริการใหม่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำกับดูแลให้เท่าเทียม เพื่อสร้างหลักประกันในการแข่งขันที่เป็นธรรม - การกำกับดูแลตลาดการแข่งขันด้วยการแทรกแซงในกรณีที่ตลาดเกิดการแข่งขันไม่สมบูรณ์ - กำกับดูแลกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก และโทรทัศน์สาธารณะ เพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้ชม - การควบคุมราคาค่าเชื่อมต่อโครงข่าย

ประเด็น	ทิศทางและนโยบาย	
	FCC	Ofcom
การคุ้มครองผู้บริโภค	- การแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนของผู้บริโภค	- การป้องกันเนื้อหาสื่อที่เป็นอันตรายต่อผู้บริโภคด้วยการออกกฎหมายคุ้มครองเด็ก กฎหมายเกี่ยวกับเนื้อหาที่สร้างความเกลียดชัง กฎหมายการอ้างอิงเชิงพาณิชย์ - กำกับดูแลเนื้อหารายการโทรทัศน์ให้เป็นไปตามมาตรฐานการออกอากาศ - การสื่อสารกฎระเบียบและบทลงโทษกรณีกระทำผิดต่อผู้บริโภค - การสร้างหลักประกันว่าเรื่องร้องเรียนจะได้รับการแก้ไข - การคุ้มครองผู้บริโภคที่ใช้โทรศัพท์พื้นฐาน - การแก้ไขปัญหาการรบกวนทางโทรศัพท์
สิทธิเสรีภาพของประชาชน	- ส่งเสริมให้ประชาชนทุกกลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มประชาชนทั่วไป กลุ่มผู้มีรายได้น้อย กลุ่มผู้พิการ กลุ่มผู้สูงอายุ และกลุ่มผู้ด้อยโอกาส เข้าถึงบริการสื่อสารความเร็วสูงเพื่อใช้งานด้านประโยชน์สาธารณะ ได้แก่ สุขภาพ การศึกษา การแจ้งเหตุด่วนเหตุร้าย - การเตรียมความพร้อมโครงข่ายรองรับภัยพิบัติและเหตุฉุกเฉิน - การจัดให้มีบริการสื่อสารความเร็วสูงอย่างทั่วถึง	- การจัดให้มีการสนับสนุนการให้บริการสื่อสารความเร็วสูงอย่างทั่วถึงครอบคลุมทุกพื้นที่ - การกำหนดมาตรฐานบริการด้านการสื่อสารขั้นต่ำที่ประชาชนจะต้องได้รับ

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ทิศทางและนโยบายสำคัญของหน่วยงานกำกับดูแลกิจการสื่อสารของทั้ง 2 ประเทศที่คล้ายคลึงกัน มีประเด็นดังต่อไปนี้

1. การบริหารจัดการคลื่นความถี่ให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี การบริการสื่อสารความเร็วสูง และการใช้งานในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ การอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ทั้งแบบที่มีและไม่มีใบอนุญาต เพื่อให้เกิดการใช้งานคลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพ

2. การดำเนินการเพื่อให้มีบริการสื่อสารความเร็วสูง ซึ่งนับเป็นปัจจัยสำคัญในการเติบโตทางเศรษฐกิจและนวัตกรรมของประเทศ โดยการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ท่อ สายส่ง และเสา การลดกฎระเบียบในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบกิจการโครงข่ายรายใหม่เพื่อส่งเสริมการแข่งขัน

3. การส่งเสริมการแข่งขันด้วยการทบทวนและปรับปรุงกฎระเบียบให้สอดคล้องกับภูมิทัศน์สื่อ รวมถึงการส่งเสริมการลงทุนและการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบกิจการ

4. การกำกับดูแลการแข่งขัน ด้วยการประเมินสภาวะการแข่งขันในตลาดก่อนการแทรกแซงเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่สมบูรณ์ ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดของประชาชน

5. การคุ้มครองผู้บริโภค ด้วยการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว

6. การส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการเข้าถึงบริการสื่อสารอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงบริการสื่อสารความเร็วสูงระบบสายอย่างทั่วถึง

ถึงแม้ทั้ง 2 ประเทศจะมีทิศทางและนโยบายในประเด็นที่คล้ายคลึงกัน แต่มีความแตกต่างกันในเป้าประสงค์ วัตถุประสงค์ รายละเอียด และวิธีการดำเนินการที่เป็นไปตามสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และอุตสาหกรรมของแต่ละประเทศ ประกอบด้วย

1. การบริหารจัดการคลื่นความถี่ที่มีการกำหนดวิธีการและย่านความถี่ที่จะนำมาใช้งานด้านการสื่อสารความเร็วสูงที่แตกต่างกัน โดยที่ FCC มีการกำหนดวิธี Incentive Auction สำหรับคลื่นความถี่ในย่าน 600 MHz ในขณะที่ Ofcom มีการเตรียมคลื่นความถี่ในย่าน 700 MHz 2.3 GHz และ 3.4 GHz ซึ่งยังไม่ได้กำหนดกลยุทธ์หรือวิธีการเรียกคืนคลื่นความถี่

2. การดำเนินการเพื่อให้มีบริการสื่อสารความเร็วสูง ซึ่ง FCC กำหนดให้มีการปรับปรุงระบบจากระบบโครงข่ายเดิมไปเป็น IP Based เนื่องจากสหรัฐอเมริกามีโครงข่ายที่ครอบคลุมทั่วประเทศแล้ว ในขณะที่ Ofcom เน้นการขยายความครอบคลุมของโครงข่ายไปยังพื้นที่ชนบทและพื้นที่ห่างไกล

3. นโยบายการคุ้มครองผู้บริโภคของ Ofcom มีความเข้มข้น โดยกำหนดให้มีการออกกฎหมายคุ้มครองเด็กจากสื่อ กฎหมายเกี่ยวกับเนื้อหาสื่อที่สร้างความเกลียดชัง และกฎหมายการอ้างอิงเชิงพาณิชย์ มีการกำหนดบทลงโทษอย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังมีการป้องกันการรบกวนทางโทรศัพท์และการคุ้มครองการใช้งานโทรศัพท์พื้นฐาน

4. นโยบายด้านการบริหารจัดการองค์กรนั้นมีเพียง FCC ที่มีเป้าหมายสู่การเป็นองค์กรที่เป็นเลิศด้านการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส เป็นธรรม และตอบสนองทุกภาคส่วน โดยมีการนำเทคโนโลยีและอุปกรณ์ที่ทันสมัยมาใช้งาน การจัดการงบประมาณที่โปร่งใส การพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านต่างๆ และการปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานแบบยืดหยุ่น รวมถึงการทบทวนและยกเลิกกฎระเบียบเพื่อลดภาระของผู้ประกอบกิจการและส่งเสริมให้เกิดการสร้างนวัตกรรม

สรุปทิศทางนโยบายในการกำกับดูแลของทั้ง 2 ประเทศ ซึ่งมีการกำหนดทิศทางและนโยบายที่คล้ายคลึงกันในหลายๆ ประเด็น หากแต่ยังมีความแตกต่างเล็กน้อยในรายละเอียดของเป้าหมายและ

วัตถุประสงค์ รวมถึงกลยุทธ์และแนวทางการดำเนินงาน ซึ่งเป็นไปตามสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และอุตสาหกรรมของแต่ละประเทศ โดยการกำหนดนโยบายที่สอดรับกับการหลอมรวมสื่อที่สำคัญ ได้แก่ การเตรียมความพร้อมด้านบริการสื่อสารความเร็วสูงรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและการเข้าถึงสื่อผ่านระบบอินเทอร์เน็ต ด้วยการส่งเสริมการให้บริการโครงข่ายและสิ่งอำนวยความสะดวกให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศและให้มีความพร้อมสำหรับรองรับการใช้งานที่หลากหลายมากขึ้น การทบทวนกฎระเบียบต่างๆ ให้สอดคล้องและเชื่อมโยงกับภูมิทัศน์สื่อที่เปลี่ยนแปลงไปเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เท่าเทียมและกลไกตลาดใช้งานได้ดี และการคุ้มครองผู้บริโภคจากสื่อที่อันตรายซึ่งปัจจุบันสามารถเข้าถึงได้ง่าย

ข้อเสนอแนะ

บริบทของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยในปัจจุบันที่มีการกำกับดูแลโดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ได้มีการกำหนดทิศทางนโยบายและการดำเนินงานที่ประกาศไว้ในแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2555-2559) โดยมุ่งเน้นการสร้างกรอบแนวทางการในนำผู้ประกอบกิจการเข้าสู่ระบบการอนุญาตและการกำกับดูแล รวมถึงปูพื้นฐานและสร้างความเข้มแข็งของผู้ประกอบกิจการกับประชาชนในการผลิตและเข้าถึงสื่อ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงในกิจการโทรทัศน์ของไทยที่สำคัญคือ การเปลี่ยนผ่านจากโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบแอนะล็อกไปสู่โทรทัศน์ในระบบดิจิทัล ในปี พ.ศ. 2556 ด้วยการจัดประมูลคลื่นความถี่เพื่อให้บริการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล ประเภทบริการทางธุรกิจระดับชาติ ซึ่งการประมูลในครั้งนี้ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการประกอบกิจการโทรทัศน์จากระบบสัมปทานโดยรัฐ เป็นระบบใบอนุญาตที่เอกชนสามารถเข้าสู่ตลาดเพื่อประกอบกิจการช่องโทรทัศน์ผ่านการประมูลคลื่นความถี่ (ณัฐชญา ทวีวิทย์ชาครียะ, 2559)

สำหรับทิศทางและนโยบายการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในอนาคตนั้น ปัจจุบันอยู่ระหว่างการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะต่อร่างแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ 2 ซึ่งมียุทธศาสตร์สำคัญ ประกอบด้วย

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การอนุญาตคลื่นความถี่ (Spectrum License) การอนุญาตประกอบกิจการ (Business License) และการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการพัฒนาทางเทคโนโลยีในอนาคต

การบริหารจัดการคลื่นความถี่โดยการเรียกคืนคลื่นความถี่ และการอนุญาตการใช้คลื่นความถี่และอนุญาตให้ประกอบกิจการ การส่งเสริมกิจการวิทยุโทรทัศน์สาธารณะเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ

และประชาชนทุกภาคส่วนตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมถึงการปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีได้อย่างเหมาะสม

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การส่งเสริมกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ได้รับการพัฒนาคุณภาพ มีมาตรฐานทางคุณธรรม จริยธรรม มีการเสริมสร้างศักยภาพและจรรยาบรรณของบุคลากร ส่งเสริมกลไกการกำกับดูแลร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม การสนับสนุนการผลิตเนื้อหารายการที่มีคุณภาพ และประชาชนผู้รับสารมีสิทธิเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

ครอบคลุมการกำกับดูแลเนื้อหาและโฆษณาไม่ให้มีผลกระทบหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้รับสาร กำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่และเครื่องวิทยุคมนาคมให้เป็นไปตามกฎหมาย ไม่ก่อให้เกิดการรบกวนกันของคลื่นความถี่ สนับสนุนให้เกิดการแข่งขันเสรีอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม พัฒนาศักยภาพเครือข่ายเฝ้าระวังและคุ้มครองผู้บริโภคให้เข้มแข็ง

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาระบบบริหารจัดการเพื่อไปสู่องค์กรกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ

การพัฒนายกระดับระบบและกระบวนการให้บริการที่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และพัฒนาคุณภาพบุคลากรสู่ความเป็นมืออาชีพ มุ่งเน้นบูรณาการกลไกการขับเคลื่อนแผนแม่บทเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์เพื่อให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ของทั้ง 2 ประเทศข้างต้น ผู้เขียนได้ศึกษาร่างแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม ฉบับที่ 2 ซึ่งได้กำหนดยุทธศาสตร์สำคัญไว้ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนากิจการโทรคมนาคมและส่งเสริมการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

มุ่งเน้นการพัฒนาสภาพแวดล้อมที่สนับสนุนการพัฒนาโครงข่ายบรอดแบนด์ความเร็วสูงที่ครอบคลุมทั่วถึง และส่งเสริมนวัตกรรม ส่งเสริมการเข้าถึงบริการ และการใช้โครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมให้เกิดประโยชน์สูงสุด ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการบรอดแบนด์ความเร็วสูงในราคาที่เหมาะสม เพื่อให้มีโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมประสิทธิภาพสูงรองรับการเข้าถึงการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัล

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การอนุญาตและกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม และกิจการวิทยุคมนาคม

มุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพในการอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการ การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาสนับสนุนการดำเนินงานเพื่ออำนวยความสะดวก เพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการ สร้างความโปร่งใสในการดำเนินงาน และการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขการอนุญาต และการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การบริหารทรัพยากรโทรคมนาคมอย่างมีประสิทธิภาพ

มุ่งเน้นการจัดสรรและการบริหารทรัพยากรโทรคมนาคม คลื่นความถี่ และเลขหมายโทรคมนาคมอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรม ส่งเสริมให้มีการใช้คลื่นความถี่ในกิจการโทรคมนาคมและกิจการวิทยุคมนาคมเพื่อการประกอบการเชิงพาณิชย์ เพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อความมั่นคง และการติดต่อสื่อสารกรณีเกิดภัยพิบัติและเหตุฉุกเฉิน โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุด ความเพียงพอในการใช้งาน และรองรับการพัฒนาของเทคโนโลยีดิจิทัล

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม

ส่งเสริมการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงให้ครอบคลุมทั้งมิติเชิงพื้นที่และเชิงสังคม มุ่งเน้นการพัฒนาโครงข่ายบรอดแบนด์และบริการโทรคมนาคมสาธารณะในพื้นที่ชนบทหรือพื้นที่ที่มีผลตอบแทนการลงทุนต่ำ เพื่อเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงบริการโทรคมนาคมเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงการศึกษา สาธารณสุข บริการสาธารณะ และข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนส่งเสริมการใช้ประโยชน์เทคโนโลยีดิจิทัลในการยกระดับคุณภาพชีวิต ลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม อันจะนำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในที่สุด

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม และการให้บริการเพื่อประโยชน์สังคมและสาธารณะ

มุ่งเน้นการสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ส่งเสริมการสร้างความตระหนักถึงการใช้ประโยชน์จากบริการโทรคมนาคม เพื่อให้ประชาชนสามารถรู้เท่าทันการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความรับผิดชอบต่อสังคม พัฒนากลไกการคุ้มครองผู้บริโภคและคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค กำหนดมาตรฐานคุณภาพการให้บริการโทรคมนาคม และกำกับให้มีบริการโทรคมนาคมที่มีคุณภาพในราคาที่เป็นธรรม ส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้ประกอบการให้บริการอย่างมีจริยธรรมและสนับสนุนการดำเนินการเพื่อปกป้องสิทธิของผู้บริโภค เพื่อสังคมและประโยชน์สาธารณะ

ยุทธศาสตร์ที่ 6 สนับสนุนการขับเคลื่อนการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

มุ่งเน้นการส่งเสริมความร่วมมือเพื่อการขับเคลื่อนการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาที่สร้างคุณค่าให้แก่อุตสาหกรรมโทรคมนาคม เพื่อส่งเสริมให้มีการนำเทคโนโลยีสนับสนุนการพัฒนานวัตกรรมเพื่อการเสริมสร้างระบบนิเวศดิจิทัล รวมทั้งการสร้างความเชื่อมั่นและคุ้มครองความปลอดภัยให้กับประชาชนในการใช้บริการโทรคมนาคม

เมื่อพิจารณาร่างแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ 2 และร่างแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม ฉบับที่ 2 แล้ว พบว่าร่างแผนแม่บททั้ง 2 ฉบับมีทิศทางและนโยบายที่คล้ายกับแผนยุทธศาสร์ของ FCC และ Ofcom ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะสำหรับใช้เป็นกรอบความคิดในการวิเคราะห์เพื่อกำหนดทิศทางและนโยบายของประเทศไทย โดยเสนอให้มีการพิจารณาศึกษาผลการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ของทั้ง 2 องค์กร ซึ่งมีประเด็นหรือกลยุทธ์ที่เสนอแนะดังนี้

1. ประเด็นด้านการบริหารจัดการคลื่นความถี่เพื่อรองรับการใช้งานกับเทคโนโลยีใหม่ ที่เกี่ยวข้องกับจัดประมูลคลื่นความถี่แบบ Incentive Auction ในกิจการโทรทัศน์ที่ต้องการนำไปใช้ในบริการสื่อสารความเร็วสูง เพื่อเป็นต้นแบบในการบริหารจัดการคลื่นความถี่สำหรับประเทศไทยต่อไป

2. ประเด็นการส่งเสริมการแข่งขัน ที่เกี่ยวข้องกับการทบทวนและปรับปรุงกฎระเบียบให้สอดคล้องกับภูมิทัศน์ของสื่อและส่งเสริมให้เกิดการแข่งขัน ทั้งในการเข้าสู่ตลาด การอนุญาต และการแข่งขันในตลาด เพื่อให้เกิดการแข่งขันในตลาดที่มีประสิทธิภาพ

3. ประเด็นการกำกับดูแลการแข่งขันที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบต่อการแข่งขันของบริการใหม่ที่เกี่ยวข้องในกิจการสื่อสาร เพื่อกำกับดูแลให้เท่าเทียมและสร้างหลักประกันการแข่งขันที่เป็นธรรม

4. ประเด็นการคุ้มครองผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็กจากสื่อ การป้องกันเนื้อหาสื่อที่สร้างความเกลียดชัง เพื่อเป็นการคุ้มครองและป้องกันภัยคุกคามจากเนื้อหาสื่อที่เป็นอันตราย

สำหรับประเด็นยุทธศาสตร์อื่นๆ ของประเทศไทย ได้มีการกำหนดไว้แล้วตามร่างแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม ฉบับที่ 2 และร่างแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ 2 ที่จะมีการประกาศใช้ต่อไป

บรรณานุกรม

คณะอนุกรรมการติดตามแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์. (2556). *รายงานการติดตามความคืบหน้าการดำเนินงานตามแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ 1 สิ้นสุดประมาณกุมภาพันธ์ 2556.* กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ.

ณรงค์ศักดิ์ ศรีทานันท์. (2554). แนวทางการกำกับสื่อใหม่ในยุคการหลอมรวมเทคโนโลยี. *Executive Journal, 31.* สืบค้นจาก http://www.bu.ac.th/knowledgecenter/executive_journal/oct_dec_11/index.html

ณัฐชญา ทวีวิทย์ชาครียะ. (2559). *ผลกระทบของการเปลี่ยนผ่านไปสู่โทรทัศน์ในระบบดิจิทัลต่อการผลิตเนื้อหาโทรทัศน์ของประเทศไทย: กรณีศึกษาเปรียบเทียบสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร.* กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ.

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551. สืบค้น 18 กันยายน 2560, จาก http://www.nbtc.go.th/getattachment/law/พระราชบัญญัติ/พระราชบัญญัติ/พรบ-การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์-พ/1-014-044.pdf.aspx

ร่างแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ 2. สืบค้น 18 กันยายน 2560, จาก http://www.nbtc.go.th/News/ข่าวรับฟังความคิดเห็น/การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะจากผู้มีส่วนได้เสี-(24).aspx

ร่างแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม ฉบับที่ 2. สืบค้น 18 กันยายน 2560, จาก http://www.nbtc.go.th/News/ข่าวรับฟังความคิดเห็น/รับฟังความคิดเห็นสาธารณะ-ต่อร่างแผนแม่บทกิจการโทรค.aspx

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. (2556). *รายงาน Training Course on Broadcasting Technologies & Policy.* สืบค้นจาก http://www.nbtc.go.th/Services/academe/รายงานการเข้าร่วมประชุมและสัมมนา/รายงาน-Training-Course-on-Broadcasting-Technologie.aspx

Accenture. (2015). *Pulse of media: Navigating the complexity of an evolving digital world.* Retrieved from http://cmtapps.accenture.com/microsites/dac/Pages/downloads/DAC-Rel-Assets-re-Pulse-of-Media.pdf

Federal Communications Commission. (2015). *Strategic plan 2015-2018.* Retrieved from https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-331866A1.pdf

Flew, T. (2016). *Media convergence.* Retrieved from https://www.britannica.com/topic/media-convergence

International Telecommunication Union. (2013). *Trends in broadcasting: An overview of developments.* Retrieved from https://www.itu.int/en/ITU-D/Technology/Documents/Broadcasting/TrendsinBroadcasting.pdf

Jenkins, H. (2008). Editorial: Convergence culture. *Convergence Culture, The International Journal of Research into New Media Technologies, 14*(1). Retrieved from http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.471.4832&rep=rep1&type=pdf

Ofcom. (2016). *The communications market report.* Retrieved from https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0026/95642/ICMR-Full.pdf

Ofcom. (2017). *Annual plan 2017-18.* Retrieved from https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0027/99621/Annual-Plan-2017-18.pdf

Ofcom. (2017). *The office of communications annual report & accounts.* Retrieved from https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0021/104358/annual-report-2016-accessible.pdf

Universal Service Administrative Company. (2017). *Schools and libraries (e-rate) program: Program overview.* Retrieved from https://www.usac.org/_res/documents/sl/pdf/handouts/E-rate-Overview.pdf



เทคโนโลยีการสื่อสารไร้สาย สำหรับอินเทอร์เน็ตของสรรพสิ่ง

รศ.ดร.ปรีชา กอเจริญ* ผศ.เพชร นันทิวัฒนา

เติมพงษ์ ศรีเทศ และ รศ.ดร.ณรงค์ อยู่ถนอม

ภาควิชาวิศวกรรมไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ประยุกต์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

preecha.ko@spu.ac.th

บทคัดย่อ

การสื่อสารเป็นปัจจัยสำคัญของอินเทอร์เน็ตของสรรพสิ่ง หรือไอโอที โดยการสื่อสารที่ถูกนำมาใช้มีเทคโนโลยีและมาตรฐานที่หลากหลาย การเชื่อมต่อเข้าด้วยกันจำเป็นต้องอยู่บนเครือข่ายที่มีมาตรฐานและสามารถส่งผ่านข้อมูลระหว่างกันของอุปกรณ์ไอโอทีและเครือข่ายที่แตกต่างกันได้ เทคโนโลยีที่ถูกนำมาใช้ที่มีความแตกต่างกันนั้นมีข้อดีและข้อด้อย การเลือกใช้ให้เหมาะสมกับแอปพลิเคชันจึงจำเป็นต้องมีความเข้าใจพื้นฐานของเทคโนโลยีและข้อจำกัด บทความนี้นำเสนอพื้นฐานของเทคโนโลยีการสื่อสารไร้สายสำหรับไอโอที ข้อจำกัดของเทคโนโลยี และการเลือกใช้ให้เหมาะสม

คำสำคัญ : การสื่อสารไร้สาย อินเทอร์เน็ตของทุกสรรพสิ่ง ไอโอที

Abstract

Communication is a key factor of the Internet of Things (IoT). Variety of technologies and standards of communication protocol have been used in IoT. Connecting IoT devices need networking to pass information between devices in different networks. There are pros and cons for each technology that were introduced. Choosing the technology or standard that suit to the application, it is necessary to have a basic understanding of the technology and their limitations. This article presents the fundamentals of wireless communication technology for IoT, the limits of the technology, and the recommendation.

Keywords : Wireless Communication, Internet of Things, IoT

ความเป็นมา

อินเทอร์เน็ตของสรรพสิ่ง หรือไอโอที (Internet of Things, IoT) มีความต้องการในการใช้งานเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยจะมีความแตกต่างจากการสื่อสารไร้สายที่ได้รับความนิยม เช่น ไวไฟ บนมาตรฐาน IEEE 802.11 มาตรฐานการสื่อสารไร้สายสำหรับเครือข่ายส่วนบุคคล กำกับดูแลโดยสถาบันไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (Institute of Electrical and Electronic Engineers, IEEE) ปัจจุบันสามารถให้บริการที่ความเร็วการส่งผ่านข้อมูลสูงสุดมากกว่า 600 Mbps หรือมาตรฐาน IEEE 802.15.1 ที่เรียกกันทั่วไปว่าบลูทูท (BluetoothTM) เพื่อเชื่อมต่อการสื่อสารไร้สายระหว่างอุปกรณ์ส่วนบุคคลต่างๆ เช่น เชื่อมต่อระหว่างหูฟังกับสมาร์ตโฟน หรือระหว่างคีย์บอร์ดกับสมาร์ตทีวี เป็นต้น มาตรฐานการเชื่อมต่อดังกล่าวส่วนใหญ่ใช้กับการส่งผ่านข้อมูลที่มีการติดต่อสื่อสาร ส่งข้อมูลและมีการโต้ตอบระหว่างอุปกรณ์ตลอดเวลา แต่ในการใช้งานไอโอที อุปกรณ์สื่อสารมีความต้องการในการส่งผ่านข้อมูลในปริมาณน้อย และทำการส่งข้อมูลเป็นช่วงเวลาสั้นๆ ก่อนอุปกรณ์สื่อสารจะหลับเพื่อประหยัดพลังงาน เช่น ระบบควบคุมอาคารหรือบ้านอัจฉริยะ ระบบการควบคุมอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ ในบ้านหรือที่ทำงานที่สามารถควบคุมการเปิดปิดระบบไฟฟ้าต่างๆ ได้อัตโนมัติ ระบบเกษตรอัจฉริยะที่ทำการประมวลผลความชื้นและอุณหภูมิที่เหมาะสมเพื่อควบคุมการให้น้ำ ความร้อนหรือความชื้นในโรงเพาะหรือโรงเรือน การวัดและควบคุมในงานอุตสาหกรรม รวมถึงระบบการตรวจวัดสุขภาพส่วนบุคคล ซึ่งงานในลักษณะที่มีการตรวจวัดมีปริมาณการส่งผ่านข้อมูลไม่มาก ส่งข้อมูลความเร็วต่ำนี้ใช้การเชื่อมโยงการสื่อสารในระยะใกล้ และมีความต้องการในการใช้งานได้เป็นระยะเวลานาน (Li, Da Xu, & Zhao, 2015) และ (Kurakova, 2013) ตัวอย่างการประยุกต์ใช้งานไอโอทีในรูปแบบต่างๆ แสดงดังรูปที่ 1 มีดังนี้

การวัดและควบคุมในงานอุตสาหกรรม	ระบบควบคุมอาคารอัจฉริยะ	เมืองอัจฉริยะ	การจัดการพลังงาน	อุปกรณ์สวมใส่อัจฉริยะ	การสื่อสารระหว่างรถยนต์
- เครื่องจักรอัจฉริยะ - โรงงานอัตโนมัติ - การติดตามครุภัณฑ์	- ระบบความปลอดภัย - ระบบทำความเย็น - การจัดการพลังงาน - การควบคุมระยะไกล	- การจัดการการจราจร - ระบบส่องสว่าง - ตรวจสภาพแวดล้อม - การจัดการน้ำ	- การผลิตไฟฟ้า/ส่งจ่าย - มิเตอร์ - สมาร์ตกริด - การจัดการพลังงานทางเลือก	- ตรวจวัดสุขภาพ - การออกกำลังกาย - ชุดสวมใส่อัจฉริยะ - นาฬิกาอัจฉริยะ	- ควบคุมการจราจร - ติดตามรถยนต์ - ขับเคลื่อนอัตโนมัติ - การบำรุงรักษา

รูปที่ 1 ตัวอย่างการประยุกต์ไอโอทีในงานประเภทต่างๆ

ในการจัดการงานอุตสาหกรรมซึ่งมีการใช้เครื่องจักรสมัยใหม่ มีการใช้สัญญาณจากเครื่องมือวัดและสัญญาณเพื่อควบคุมอุปกรณ์กลไกต่างๆ ของเครื่องจักรจากอุปกรณ์เซนเซอร์ (Sensors) หรืออุปกรณ์ตัวกระตุ้น (Actuators) หรืออุปกรณ์ต่างๆ ในโรงงานจะถูกส่งเข้าสู่ห้องควบคุม เพื่อให้การควบคุมเครื่องจักรสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยลักษณะของสัญญาณที่ได้จากอุปกรณ์เซนเซอร์หรือส่งไปยังอุปกรณ์ตัวกระตุ้นมีความต้องการความเร็วในการส่งผ่านข้อมูลไม่สูงนัก แต่ต้องการความถูกต้องและน่าเชื่อถือของการส่งผ่านข้อมูลในเครือข่ายการสื่อสาร ตัวอย่างของอุตสาหกรรมที่อาจใช้การควบคุมหรือตรวจวัดด้วยไอโอทีมีดังนี้ การประยุกต์เพื่อตรวจวัดสัญญาณด้านความปลอดภัยในโรงงานอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับวัตถุหรือสารเคมีอันตราย ในกรณีที่สารเคมีหรือวัตถุอันตรายรั่วไหลอาจก่อให้เกิดการระเบิดหรือเพลิงไหม้เกิดขึ้น จุดที่เกิดความเสียหายอาจส่งผลกระทบต่อสายตัวนำสัญญาณ และอาจทำให้ระบบการแจ้งเตือนภัยไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่สำหรับไอโอทีที่ใช้เครือข่ายไร้สายที่ออกแบบให้ใช้ระเบียบวิธีการหาเส้นทางแบบกระจาย ที่มีเส้นทางการส่งผ่านข้อมูลได้หลายเส้นทางเนื่องจากติดตั้งโนดไว้จำนวนมาก จะสามารถทำการฟื้นฟูเส้นทางการส่งผ่านข้อมูลได้ด้วยตนเองหลังอุปกรณ์สื่อสารบางส่วนเสียหายจากเพลิงไหม้ ซึ่งจะทำให้ส่งผ่านสัญญาณข้อมูลเตือนภัยในสภาวะวิกฤตได้ ในสถานประกอบการ เช่น คลังสินค้า หรือโรงพยาบาล การติดตามวัตถุเพื่อประสิทธิภาพของการจัดการเป็นสิ่งจำเป็น เช่น การระบุตำแหน่งสินค้าภายในคลังสินค้า หรือการติดตามเครื่องมือทางการแพทย์บางชนิดที่มีราคาสูง และจำเป็นต่อการช่วยชีวิตคนไข้ โรงพยาบาลอาจไม่สามารถมีเครื่องมือดังกล่าวได้จำนวนมาก จำเป็นต้องจัดการการใช้งานและติดตามตำแหน่งที่อยู่ของเครื่องมือดังกล่าวได้ตลอดเวลา นอกจากนี้การจัดการห่วงโซ่อุปทาน เช่น การติดตามตู้คอนเทนเนอร์สินค้า อาจใช้งานระบบไอโอทีร่วมกับระบบจีพีเอส (Global Positioning System, GPS) เพื่อตรวจติดตามตำแหน่งของสินค้าได้

ระบบทำความเย็นในอาคารนั้นโดยทั่วไปมีการติดตั้งการตรวจวัดอุณหภูมิและความชื้น เพื่อควบคุมการทำความเย็นในจุดต่างๆ แยกจากกัน โดยไม่ได้ทำการควบคุมจากส่วนกลาง การตรวจสอบและประเมินประสิทธิภาพไม่สามารถทำได้โดยง่าย เมื่อเกิดปัญหาขึ้นอาจต้องใช้เวลาในการซ่อมแซมระยะหนึ่ง และจะกระทบกับผู้ใช้งาน นอกจากนี้ภาระทางความร้อนของแต่ละบริเวณอาจมีค่าไม่เท่ากัน โดยเฉพาะภาระทางความร้อนที่เกิดจากร่างกายมนุษย์เมื่อมีผู้คนเข้าหรือออกในบริเวณใดๆ มากหรือน้อยไม่เท่ากัน ภาระทางความร้อนจะมีค่าแตกต่างกัน โดยหากไม่มีการควบคุมการทำงานของระบบปรับอากาศที่ดีจากส่วนกลาง การใช้พลังงานจะสิ้นเปลืองไปอย่างไม่เหมาะสม ดังนั้น หากติดตั้งอุปกรณ์ไอโอทีกลุ่มเซนเซอร์เพื่อตรวจวัดความเย็น ค่าความเร็วลมของระบบไหลเวียนอากาศที่จุดต่างๆ และส่งผ่านข้อมูลมายังส่วนควบคุมกลางจะสามารถปรับระบบควบคุมความเย็นให้เหมาะสมได้ รวมถึงการตรวจวัดค่าการเปลี่ยนแปลงที่เริ่มผิดปกติของอุปกรณ์ในระบบทำความเย็นได้ก่อนจะเสียหาย ทำให้สามารถจัดการซ่อมแซมแก้ไขได้ในช่วงนอกเวลาทำการก่อนที่ระบบจะเกิดการขัดข้องได้ นอกจากนี้ในอาคารสำนักงานหรือบ้านพักอาศัยที่ต้องการติดตั้งระบบตรวจจับการบุกรุกและรักษาความปลอดภัย สามารถติดตั้งอุปกรณ์ไอโอทีชนิดเซนเซอร์แม่เหล็กที่ประตู หน้าต่างเพื่อตรวจจับการเปิดหรือปิด อุปกรณ์ไอโอทีตรวจจับการเคลื่อนไหวด้วยคลื่นอินฟราเรด อุปกรณ์ไอโอทีตรวจจับการทุบกระจก หรืออุปกรณ์ไอโอทีตรวจจับควันหรืออุณหภูมิกรณีเกิดเพลิงไหม้ อุปกรณ์ควบคุมและแสดงผลสามารถทำได้ทั้งการตรวจจับการบุกรุก หรือการตรวจสอบสถานะ เช่น ประตูปิดหรือเปิดอยู่ อุปกรณ์ตรวจจับต่างๆ อยู่ในสถานะพร้อมใช้งานหรือไม่ ซึ่งช่วยให้เกิดความมั่นใจต่อระบบรักษาความปลอดภัยได้มากยิ่งขึ้น

สำหรับระบบเกษตรอัจฉริยะ การให้ปริมาณน้ำ ยาปราบศัตรูพืช และปุ๋ย เป็นสิ่งจำเป็นและส่งผลต่อปริมาณผลผลิตและประสิทธิภาพการผลิตต่อพื้นที่ โดยพื้นที่เกษตรกรรมที่มีขนาดใหญ่นั้น การจัดการให้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมจะลดต้นทุนการผลิตได้ โดยหากใช้ไอโอทีเพื่อตรวจวัดความชื้นในดินจะสามารถกำหนดปริมาณการให้น้ำได้เหมาะสม โดยหากพื้นที่บริเวณใดมีฝนตกมาแล้วพื้นดินชุ่มชื้นอยู่ก็ไม่จำเป็นต้องเสียพลังงานในการให้น้ำแก่พื้นที่ดังกล่าว ส่วนพื้นที่ใดพื้นดินแห้งแล้ง ก็จะต้องให้น้ำในพื้นที่การเกษตรนั้น การตรวจสอบระดับน้ำจากแหล่งชลประทานเพื่อเตรียมประเมินความสามารถในการผลิตในพื้นที่จะช่วยในการตัดสินใจเพิ่มหรือลดจำนวนการผลิตให้เหมาะสมกับปริมาณน้ำได้ นอกจากนี้ยังสามารถใช้ร่วมกับไอโอทีเซนเซอร์เพื่อตรวจวัดอุณหภูมิ สภาพดิน หรือความจำเป็นในการใช้ปุ๋ยหรือสารเคมี ซึ่งจะสามารถช่วยให้มีการใช้ปุ๋ยหรือสารเคมีได้ในปริมาณที่เหมาะสม หรือการใช้งานในฟาร์มกสิกรรมหรือโรงเรือนในการตรวจวัดอุณหภูมิความชื้นในโรงเรือน เพื่อทำการปรับค่าต่างๆ ให้เหมาะสมกับงานกสิกรรมนั้นๆ นอกจากนี้ยังสามารถประยุกต์ใช้กับระบบตรวจจับสภาวะแวดล้อมทั้งปริมาณน้ำฝน ความเร็วลม ความชื้นในอากาศ ปริมาณฝุ่นละอองในเมือง หรือปริมาณสารพิษในอากาศต่างๆ เพื่อแจ้งเตือนภัยให้แก่ประชาชนได้ทันท่วงที ในส่วนเมืองอัจฉริยะยังสามารถประยุกต์ไอโอทีกับการควบคุมการจราจร การจัดการด้านขยะในเมือง ระบบการรักษาความปลอดภัย การควบคุมการส่องสว่างในพื้นที่สาธารณะ รวมทั้งการจัดการด้านการจอดรถยนต์ได้ด้วย

ด้านการจัดการพลังงานเป็นส่วนหนึ่งที่ไอโอทีสามารถนำมาใช้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพของการจัดการที่ดีขึ้นได้ เช่น การผลิตและจัดจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือกที่มีผู้ผลิตรายย่อยจำนวนมาก การส่งจ่ายพลังงานไฟฟ้า การวัดการใช้งานพลังงานไฟฟ้า มิเตอร์อัจฉริยะ และการจัดการการกักเก็บพลังงานไฟฟ้าในอาคารบ้านเรือน (Energy Storage) เป็นต้น

อุปกรณ์สวมใส่อัจฉริยะสามารถนำมาใช้เพื่อตรวจวัดสุขภาพส่วนบุคคล สามารถเพิ่มความสะดวกสบายแก่ผู้ใช้งาน โดยตรวจวัดค่าสัญญาณชีพที่สำคัญด้วยอุปกรณ์ไอโอทีชนิดสวมใส่ เพื่อตรวจวัดค่าอัตราการเต้นของหัวใจ อัตราการหายใจ ปริมาณออกซิเจนในเลือด การเคลื่อนไหว หรือระยะเวลาการนอนพักผ่อน ข้อมูลที่ได้จากการตรวจวัดถูกส่งผ่านเครือข่ายไร้สายมายังอุปกรณ์ประมวลผลกลาง เพื่อให้แพทย์ผู้เชี่ยวชาญสามารถวินิจฉัย หรือหากมีสัญญาณชีพใดที่อยู่ในข่ายอันตรายก็จะสามารถแจ้งเตือนผู้เกี่ยวข้องให้เข้ามาช่วยเหลือได้ทันท่วงที นอกจากนี้ยังมีอุปกรณ์ไอโอทีเพื่อช่วยในการตรวจวัดการออกกำลังกาย นาฬิกาอัจฉริยะ แว่นตาอัจฉริยะ หรือเสื้อผ้าอัจฉริยะที่มีการติดตั้งอุปกรณ์ไอโอทีลงบนเสื้อผ้าอีกด้วย

คุณลักษณะของอุปกรณ์และเครือข่ายไอโอที

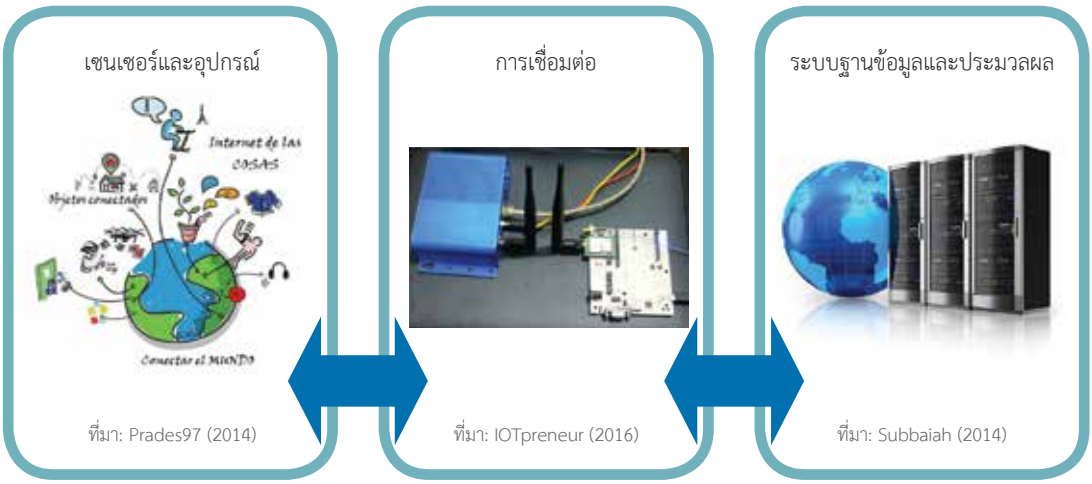
การนำไปประยุกต์ใช้งานร่วมกับงานต่างๆ ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น อุปกรณ์ไอโอทีจะต้องมีการเชื่อมต่อการสื่อสารระหว่างอุปกรณ์เข้าสู่ระบบด้วยการเชื่อมต่อสัญญาณแบบไร้สาย การออกแบบจำเป็นจะต้องให้มีคุณลักษณะพิเศษต่างๆ ดังต่อไปนี้

อุปกรณ์ไอโอทีต้องทำการเชื่อมต่อแบบไร้สาย ซึ่งจำเป็นต้องใช้อุปกรณ์ต่างๆ ที่มีการใช้พลังงานต่ำ โดยจะใช้พลังงานต่ำกว่าการสื่อสารไร้สายในมาตรฐานอื่นๆ เช่น อุปกรณ์ในเครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ หรืออุปกรณ์ในเครือข่ายส่วนบุคคลไร้สาย โดยหากใช้แบตเตอรี่เป็นแหล่งพลังงานเพียงอย่างเดียว อุปกรณ์ไอโอทีก็ต้องสามารถใช้ได้เป็นระยะเวลาหลายเดือน สำหรับงานบางประเภทในอุตสาหกรรมอาจใช้ขนาดแบตเตอรี่ที่มากขึ้น เพื่อให้มีระยะเวลาใช้งานได้นานมากพอสำหรับรอบการบำรุงรักษาของโรงงานที่กำหนดไว้โดยไม่จำเป็นต้องหยุดเครื่องจักร นอกจากนี้ในการใช้งานบางลักษณะที่ต้องทำการวางโนดจำนวนมาก และครอบคลุมพื้นที่บริเวณกว้าง การเข้าบำรุงรักษาและเปลี่ยนแบตเตอรี่อาจทำได้ไม่สะดวกนัก เช่น การตรวจจับสภาวะแวดล้อม อุปกรณ์ไอโอทีที่มีการใช้พลังงานต่ำจึงเป็นคุณสมบัติที่สำคัญ นอกจากนี้หากอุปกรณ์มีการใช้พลังงานต่ำ การออกแบบแหล่งพลังงานสามารถนำพลังงานจากสภาวะแวดล้อมรอบๆ (Energy Harvesting) เพื่อเป็นแหล่งพลังงานหลักของอุปกรณ์ไอโอทีได้ เช่น การใช้เพียโซอิเล็กทริกฟิล์ม (Piezoelectric film) ที่สามารถให้พลังงานได้จากการกดทับ โดยนำไปติดตั้งบริเวณพื้นรองเท้า ทุกครั้งที่ก้าวเดินและมีการเหยียบกดบนเพียโซอิเล็กทริกฟิล์มจะเป็นการสร้างพลังงานให้กับอุปกรณ์ไอโอทีได้

ส่วนประกอบของอุปกรณ์ไอโอทีประกอบด้วยหน่วยประมวลผล หน่วยความจำ เซนเซอร์ วงจรรับและส่งคลื่นวิทยุ และแหล่งจ่ายพลังงาน หน่วยประมวลผลและหน่วยความจำจะทำหน้าที่รับข้อมูลข่าวสารที่ได้จากเซนเซอร์ ข้อมูลที่ได้มาจากเซนเซอร์จะถูกส่งมาในรูปแบบของเฟรมข้อมูล แฟล็กแสดงผล หรือแฟล็กคำสั่ง (flag) โดยหากมีการควบคุมและประมวลผลที่ซับซ้อนขึ้น เฟรมข้อมูลจะมีรูปแบบโพรโทคอลที่ซับซ้อนมากขึ้นตามไปด้วย และอุปกรณ์ไอโอทีจะมีจำนวนมากในเครือข่ายหนึ่งๆ ดังนั้นราคาของอุปกรณ์ไอโอทีจึงต้องมีราคาถูก เพื่อให้ระบบโดยรวมมีราคาไม่สูงนัก การออกแบบโพรโทคอล (Protocol) และการออกแบบเครือข่ายจึงต้องหลีกเลี่ยงการเลือกใช้อุปกรณ์ที่มีความซับซ้อนและมีราคาแพง โดยเลือกที่จะกำหนดโพรโทคอลที่มีความซับซ้อนต่ำ ใช้การประมวลผลและหน่วยความจำน้อย นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายในการติดตั้งและดูแลระบบ โดยในบางลักษณะงานที่มีความต้องการเสถียรภาพของการส่งสัญญาณอาจต้องทำการออกแบบในลักษณะที่มีความยืดหยุ่น ให้สามารถกำหนดค่าติดตั้งเริ่มต้นได้ด้วยตนเอง (Self-configuration) เมื่ออุปกรณ์ถูกป้อนพลังงานเพื่อเริ่มเข้าร่วมเครือข่ายจากการเปิดเครื่องครั้งแรก และสามารถปรับเส้นทางการส่งข้อมูลจากปัญหาการเสียหายของอุปกรณ์บางส่วนในระบบที่เป็นอุปกรณ์ส่งต่อข้อมูลภายในเครือข่าย หากสามารถออกแบบให้เครือข่ายไอโอทีมีคุณสมบัติดังกล่าวได้ จะสามารถลดค่าใช้จ่ายในการติดตั้งและดูแลลงได้ แต่ต้องใช้ทรัพยากรในการประมวลผลมากขึ้น การเลือกใช้อุปกรณ์ไอโอทีที่มีใช้แพร่หลายและเป็นไปตามมาตรฐานสากลที่กำหนด ก็เป็นทางหนึ่งในการลดต้นทุนของอุปกรณ์ลงได้ เนื่องจากอุปกรณ์ที่เป็นไปตามมาตรฐานจะมีผู้ผลิตจำนวนมากและมีใช้แพร่หลาย ราคาจะถูกกว่า

ทอพอลอจีเครือข่ายที่ใช้ในไอโอทีในรูปแบบเครือข่ายสตาร์ (Star Network) ถูกออกแบบให้มีโนดแม่ข่ายเพียงตัวเดียวสื่อสารกับโนดที่เป็นลูกข่ายหลายตัว ลักษณะการส่งข้อมูลการตรวจวัดทำโดยการส่งผ่านข้อมูลจากโนดลูกข่ายมายังโนดแม่ข่ายเพียงทอดเดียว รัศมีการสื่อสารจึงอยู่ในระยะทางจำกัด โดยหากระยะทางการสื่อสารระหว่างโนดลูกข่ายไปยังโนดแม่ข่ายมีระยะทางมาก การส่งสัญญาณจำเป็นต้องเพิ่มกำลังการส่งให้มากขึ้น และส่งผลต่อการใช้พลังงานในการส่งให้ใช้พลังงานมากขึ้นด้วย อีกทางเลือกหนึ่งคือการใช้ทอพอลอจี

เครือข่ายแบบเมช (Mesh Network) หรือคลัสเตอร์ (Cluster) ที่ทำการส่งข้อมูลต่อกันจากโนดลูกข่ายหนึ่งผ่านโนดลูกข่ายอื่นๆ ไปยังโนดแม่ข่ายในลักษณะมัลติฮ็อป (Multi-hop) ซึ่งการจัดเครือข่ายจะมีความซับซ้อนมากขึ้น ส่งผลต่อการใช้หน่วยความจำที่มากขึ้น โดยจะต้องมีการประมวลผลการหาเส้นทาง การเก็บตารางเส้นทางเพิ่มขึ้นด้วย อีกประเด็นหนึ่งของเครือข่ายไอโอทีคือไม่รองรับการสื่อสารชนิดซิงโครนัส (Synchronous Communication) และไม่รองรับการสื่อสารด้วยเวลาจริง (Real-time Communication) เนื่องจากอุปกรณ์ไอโอทีจะต้องหลับเกือบตลอดเวลาเพื่อการประหยัดพลังงาน ข้อมูลที่ได้จากการวัดของโนดลูกข่ายที่ถูกส่งผ่านเครือข่ายเซนเซอร์ไร้สายจึงอาจมีการหน่วงเวลาในการส่งข้อมูลเป็นระยะเวลาหลายวินาทีถึงหลายนาทีได้



รูปที่ 2 ลักษณะของระบบไอโอที

การเชื่อมต่ออุปกรณ์ไอโอทีบนเครือข่ายไร้สาย

การเชื่อมต่ออุปกรณ์ในไอโอทีมีหัวใจสำคัญคือ การเชื่อมต่อการสื่อสารด้วยระบบไร้สาย เทคโนโลยีเครือข่ายเป็นส่วนช่วยในการเชื่อมโยงอุปกรณ์เข้าด้วยกัน โดยอุปกรณ์จะส่งข้อมูลเข้าสู่เครือข่ายแบบไร้สายเพื่อให้ทำการประมวลผลแอปพลิเคชันและบริการ (Applications and Services) บนคลาวด์ (Cloud) ได้ อินเทอร์เน็ตเป็นส่วนหลักในการประสานอุปกรณ์ทุกตัวให้สามารถสื่อสารระหว่างกันได้บนโพรโทคอลมาตรฐาน แม้จะมีการเชื่อมต่อผ่านเครือข่ายที่แตกต่างกัน ลักษณะของระบบไอโอทีแสดงดังรูปที่ 2 โดยการเชื่อมต่ออุปกรณ์ไอโอทีบนเครือข่ายสามารถพิจารณาชั้นการเชื่อมต่ออย่างง่ายได้สามชั้น คือ 1) ชั้นกายภาพและเครือข่าย (Physical and Network Access Layer) 2) ชั้นอินเทอร์เน็ต (Internet Layer) และ 3) ชั้นแอปพลิเคชัน (Application Layer) ซึ่งแต่ละชั้นจะมีเทคโนโลยีและมาตรฐาน รวมถึงผู้ผลิตที่หลากหลาย ที่สามารถนำมาใช้ในการเชื่อมต่ออุปกรณ์ไอโอทีเข้ากับเครือข่ายได้ รายละเอียดของแต่ละชั้นแสดงดังต่อไปนี้

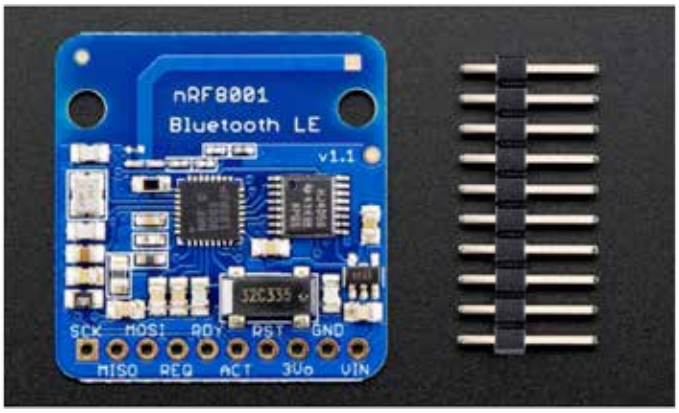
1. ชั้นกายภาพและเครือข่าย

ชั้นกายภาพและเครือข่ายเป็นชั้นที่อยู่ล่างสุดของเครือข่ายไอโอที จะเป็นชั้นที่กำหนดกระบวนการสื่อสารในระดับบิตของข้อมูล เทคนิคการมอดูเลต คลื่นความถี่และแบนด์วิดท์ที่ใช้ รวมถึงการจัดรูปแบบของเฟรมข้อมูลที่ใช้ในการสื่อสารระหว่างอุปกรณ์และเครือข่าย เทคโนโลยีและมาตรฐานที่รองรับการเชื่อมต่อในชั้นกายภาพมีจำนวนมาก แต่ละเทคโนโลยีมีข้อดีและข้อจำกัดที่แตกต่างกันออกไป เช่น บริษัท Texas Instrument สร้างชิปแผงวงจรรวมในตระกูล CC2500 พร้อมชุดพัฒนาขึ้นตามมาตรฐานการสื่อสาร IEEE 802.15.4 หรือบริษัท Maxstream ได้สร้างอุปกรณ์ XBee และ XBee PRO พร้อมชุดพัฒนาขึ้นบนพื้นฐานของ Zigbee ในส่วนอุปกรณ์บลูทูทได้มีการพัฒนามาตรฐานใหม่ที่มีการใช้พลังงานต่ำกว่าเดิมมาก คือมาตรฐานบลูทูทพลังงานต่ำหรือบีแอลอี (Bluetooth Low Energy, BLE) อุปกรณ์สื่อสารไร้สายที่ใช้พลังงานต่ำส่วนมากจะมีระยะทางการสื่อสารไม่ไกลนัก เนื่องจากมีค่าความไวในการรับในระดับที่จำกัด แต่มีการพัฒนาการมอดูเลตที่ใช้การกระจายสเปกตรัมให้เป็นแถบกว้าง ซึ่งจะสามารถขยายระยะทางการสื่อสารให้มีมากขึ้นที่เรียกว่า ลอรา (LoRa) โดยสามารถเชื่อมต่อการสื่อสารในระยะทางมากกว่า 500 เมตรได้ นอกจากนี้ยังมีการพัฒนามาตรฐานการสื่อสารไร้สายเพื่อใช้กับระบบเครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่เดิม ที่สามารถนำแถบความถี่ช่วงแถบความถี่คุมมาใช้ คือมาตรฐาน NB-IoT อีกด้วย ในบทความนี้จะยกตัวอย่างเทคโนโลยีและมาตรฐานที่เป็นที่นิยมจำนวนหนึ่งดังนี้

1.1 บลูทูทพลังงานต่ำ (Bluetooth Low Energy, BLE)

บลูทูทพลังงานต่ำหรือเรียกว่าบีแอลอี ทำงานบนความถี่ย่าน ISM 2.4 GHz ถูกออกแบบให้ใช้งานการสื่อสารในระยะใกล้ในลักษณะเครือข่ายส่วนบุคคล (Personal Area Network, PAN) มีความเร็วในการสื่อสาร 260 kbps โดยมักจะนำมาใช้กับอุปกรณ์สวมใส่เพื่องานด้านสุขภาพ ฟิตเนส และการออกกำลังกาย รวมถึงการนำไปประยุกต์ใช้ในด้านการระบุตำแหน่งวัตถุ ตัวอย่างบอร์ดบลูทูทพลังงานต่ำแสดงดังรูปที่ 3 ทอพอลอจีการเชื่อมต่อจะใช้การเชื่อมต่อแบบสตาร์ มีอุปกรณ์หลักหนึ่งตัวที่สามารถควบคุมอุปกรณ์ที่ต่อพ่วงอยู่ได้จำนวนหลายตัว ซึ่งเพิ่มความสามารถในการเชื่อมต่อจากเดิมที่สามารถเชื่อมต่ออุปกรณ์ได้เพียง 8 ชิ้น เป็นสามารถเชื่อมต่อได้ไม่จำกัด แต่ในทางปฏิบัติแล้วจะเหมาะสมสำหรับการเชื่อมต่ออุปกรณ์ในจำนวน 10-20 ชิ้นต่อหนึ่งอุปกรณ์หลักเท่านั้น (Gerber, 2017) นอกจากการกำหนดมาตรฐานในชั้นกายภาพและชั้นเส้นทางเชื่อมโยงข้อมูล (Data Link Layer) แล้ว บีแอลอียังมีการกำหนดโพรไฟล์การใช้งาน (Application Profiles) เพื่อสำหรับการใช้งานแอปพลิเคชันเฉพาะด้านขึ้นมาอีกด้วย เช่น โพรไฟล์ AVRCP (Audio/Video Remote Control Profile) ที่กำหนดการเชื่อมต่อของรีโมตคอนโทรลบลูทูท เพื่อใช้สั่งการอุปกรณ์เครื่องเสียงและวีดิทัศน์ในลักษณะคำสั่งการเล่น การหยุด หรือการหยุดชั่วขณะ เป็นต้น การกำกับโพรไฟล์ในลักษณะนี้ทำให้อุปกรณ์บลูทูทจากหลากหลายผู้ผลิตสามารถทำงานร่วมกันได้ ซึ่งเป็นผลดีทำให้การเลือกซื้ออุปกรณ์ของผู้บริโภคทำได้อย่างมั่นใจมากยิ่งขึ้นว่าจะสามารถใช้งานอุปกรณ์บลูทูทที่ซื้อมาใหม่ร่วมกันกับอุปกรณ์บลูทูทเดิมที่มีอยู่ได้แม้จะมาจากต่างผู้ผลิตกันก็ตาม ในด้านการนำบลูทูทมาใช้ในงานไอโอที สามารถทำในลักษณะให้อุปกรณ์สวมใส่บลูทูทต่างๆ เชื่อมต่อกับสมาร์ตโฟน โดยส่งค่าจากเซนเซอร์ต่างๆ รวมเข้ามา และสมาร์ตโฟน

จะทำหน้าที่เป็นแวนเกตเวย์ที่เชื่อมการส่งผ่านข้อมูลไปยังอินเทอร์เน็ต เช่น การส่งผ่านสัญญาณจากอุปกรณ์ไอโอทีที่ใช้วัดอัตราการเต้นของหัวใจและสัญญาณชีพไปยังเซิร์ฟเวอร์บนคลาวด์ผ่านสมาร์ตโฟน หรือการส่งสถานะของการเปิดปิดประตู หรือเซนเซอร์ตรวจจับการเคลื่อนไหวในบ้านไปยังเซิร์ฟเวอร์บนคลาวด์ ผู้ใช้งานจะสามารถตรวจสอบและดูรายงานความปลอดภัยในบ้านได้จากการเรียกดูข้อมูลจากคลาวด์มายังสมาร์ตโฟนได้



รูปที่ 3 บลูทูทพลังงานต่ำ

ที่มา: Adafruit Industries (2014)

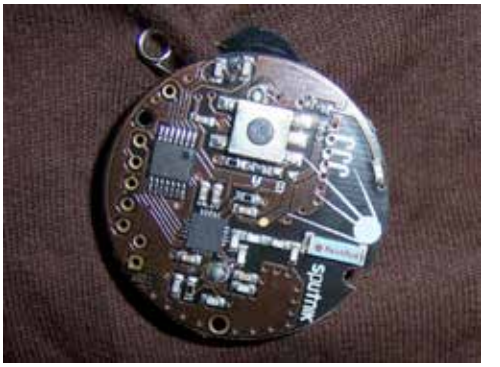
1.2 ซิกบี (Zigbee)

ซิกบีถูกสร้างขึ้นบนมาตรฐาน IEEE 802.15.4 ในชั้นกายภาพและชั้นเส้นทางเชื่อมโยงข้อมูล สื่อสารด้วยแถบความถี่ย่าน ISM 2.4 GHz, 915 MHz และ 868 MHz มีความเร็วในการสื่อสารใกล้เคียงกับบีแอลอี คืออยู่ที่ 250 kbps ทอพอลอจีการเชื่อมต่อหากใช้บนมาตรฐาน IEEE 802.15.4 ที่มีการระบุในชั้นกายภาพและเส้นทางเชื่อมโยงข้อมูลเท่านั้นจะเป็นการเชื่อมต่อในลักษณะเครือข่ายสตาร์ มีอุปกรณ์ควบคุมที่ส่วนกลางเรียกว่า โคออร์ดิเนเตอร์ (Coordinator) และมีอุปกรณ์ปลายทางที่ส่งข้อมูลจากเซนเซอร์เรียกว่า เอนด์ดิไวซ์ (End Device) การส่งข้อมูลระหว่างเอนด์ดิไวซ์มายังโคออร์ดิเนเตอร์ต้องมีการซิงก์ฐานเวลาระหว่างกัน เนื่องจากซิกบีถูกออกแบบให้อยู่ในสภาวะหลับเป็นระยะเวลานานได้ และจะตื่นขึ้นมาเพื่อส่งหรือรับข้อมูลเพื่อประหยัดพลังงาน โดยสามารถใช้งานได้เป็นระยะเวลานานมากกว่าหนึ่งปีด้วยแบตเตอรี่เพียงก้อนเดียว ในทอพอลอจีการเชื่อมต่อที่เพิ่มเติมนอกเหนือจากที่กำหนดไว้บนมาตรฐาน IEEE 802.15.4 กำหนดโดยซิกบีอัลไลอันซ์ (Zigbee Alliance) โดยมีการกำหนดโพรโทคอลบนชั้นเน็ตเวิร์ก (Network Layer) ด้วย ซึ่งอุปกรณ์ที่ตรงตามข้อกำหนดของซิกบีอัลไลอันซ์จะได้รับเครื่องหมายโลโก้ซิกบีเซอร์ติฟายด์ (Zigbee Certified Logo) โดยจะมีการกำหนดการทำงานในชั้นเน็ตเวิร์กให้สามารถเชื่อมต่ออุปกรณ์ และจัดเส้นทางการส่งข้อมูลระหว่างอุปกรณ์เอนด์ดิไวซ์ในทอพอลอจีเมช (Mesh Topology) ได้ด้วย (Salman & Jain, 2015) ซึ่งจะมีอุปกรณ์ในเครือข่ายเพิ่มเติมขึ้นมาอีกชนิดหนึ่ง คืออุปกรณ์เราเตอร์ (Router Device) อุปกรณ์เราเตอร์จะทำหน้าที่กำหนดเส้นทาง

ของข้อมูลจากอุปกรณ์เอนด์ดิไวซ์ไปยังอุปกรณ์โคออร์ดิเนเตอร์ ข้อดีของการใช้ทอพอลอจีเมชคือการสร้างเครือข่ายการส่งข้อมูลที่ครอบคลุมพื้นที่และระยะทางได้มากขึ้นกว่าการใช้ทอพอลอจีสตาร์ เนื่องจากมีอุปกรณ์เราเตอร์ทำหน้าที่รีเลย์ข้อมูลจากอุปกรณ์เอนด์ดิไวซ์ต่อเป็นทอดๆ ได้ ในส่วนของความทนทานของเครือข่ายในกรณีเกิดเหตุสุดวิสัย โครงข่ายแบบเมชจะมีความทนทานมากกว่า เนื่องจากหากอุปกรณ์เราเตอร์ตัวใดเสียหาย ข้อมูลจากอุปกรณ์เอนด์ดิไวซ์จะสามารถเลือกส่งไปยังเส้นทางอื่นได้ ในการนำซิกบีไปใช้ในไอโอทีจำเป็นต้องเพิ่มเติมอุปกรณ์เกตเวย์ในชั้น TCP/IP เพื่อเชื่อมต่อกับอินเทอร์เน็ต และส่งต่อข้อมูลไปยังแอปพลิเคชันเซิร์ฟเวอร์ต่อไป

1.3 อาร์เอฟไอดี (RFID)

อาร์เอฟไอดี (Radio Frequency Identification, RFID) เก็บข้อมูลระบุตัวตนและข้อมูลอื่นๆ ไว้ในป้ายหรือแท็ก (RFID Tags) ซึ่งอาร์เอฟไอดีแท็กมีสองชนิด คือ ชนิดแพสซิฟ (Passive RFID Tag) และชนิดแอกทิฟ (Active RFID Tag) ตัวอย่างบอร์ดอาร์เอฟไอดีชนิดแอกทิฟแสดงดังรูปที่ 4 โดยชนิดแพสซิฟแท็กจะมีระยะทางการสื่อสารต่ำกว่าหนึ่งเมตร ไม่มีแบตเตอรี่อยู่ภายในแท็ก สามารถอ่านข้อมูลจากแท็กด้วยตัวอ่านอาร์เอฟไอดี (RFID Reader) ส่วนชนิดแอกทิฟจะมีระยะทางการสื่อสารที่มากกว่า และมีการส่งข้อมูลของแท็กเป็นระยะๆ การนำอาร์เอฟไอดีไปใช้ในไอโอทีสามารถทำได้โดยการใช้ร่วมกับโพรโทคอลการสื่อสารแดชเจ็ด (Dash7) ตามมาตรฐาน ISO/IEC 18000-7 (Reiter, 2014) ที่กำหนดการสื่อสารผ่านอากาศของอาร์เอฟไอดีที่ความถี่ย่าน 433 MHz รองรับการส่งข้อมูลระหว่างอาร์เอฟไอดีแท็กที่ความเร็วในการสื่อสาร 55-200 kbps มีการกำหนดอุปกรณ์อาร์เอฟไอดีสี่ลักษณะ คือ 1) บลิงเกอร์ (blinker) ที่ใช้อาร์เอฟไอดีชนิดแพสซิฟส่งข้อมูลอย่างเดียวเมื่ออยู่ในระยะของตัวอ่านอาร์เอฟไอดี 2) เอนด์ดิไวซ์ (End Device) ใช้อาร์เอฟไอดีชนิดแอกทิฟสามารถตื่นและหลับเพื่อประหยัดพลังงาน โดยจะตื่นขึ้นมาเพื่อส่งข้อมูลเป็นระยะๆ 3) ซับคอนโทรลเลอร์ (Subcontroller) และ 4) เกตเวย์ (Gateway) ทำหน้าที่ในชั้นเน็ตเวิร์กเพื่อส่งต่อข้อมูลไปยังอินเทอร์เน็ต ข้อดีของอาร์เอฟไอดีบนแดชเจ็ดคือ จะมีการใช้พลังงานที่ต่ำมาก ต่ำมากกว่าซิกบี และมีระยะทางการส่งข้อมูลที่มากกว่าจากการใช้ความถี่ต่ำย่าน 433 MHz



รูปที่ 4 บอร์ดอาร์เอฟไอดีชนิดแอกทิฟ

ที่มา: Mike (2007)

1.4 ไวไฟ (Wi-Fi)

ไวไฟเป็นเครือข่ายการสื่อสารไร้สายระดับท้องถิ่น (Wireless Local Area Network, WLAN) บนมาตรฐาน IEEE 802.11a/b/g/n ไวไฟได้รับความนิยมสำหรับการสื่อสารภายในบ้านเรือนหรือสำนักงาน มีความเร็วในการสื่อสารสูง มีอุปกรณ์รองรับจำนวนมาก ถือเป็นอุปกรณ์การสื่อสารไร้สายที่ได้รับความนิยมสูงสุด ทอพอลอจีการเชื่อมต่อเป็นแบบสตาร์ ส่งข้อมูลจากอุปกรณ์ไวไฟต่างๆ ไปยังอุปกรณ์แอกเซสพอยต์ (Access Point) ที่ทำหน้าที่อินเทอร์เน็ตเกตเวย์ได้ด้วย แถบความถี่ที่ใช้คือย่าน ISM 2.4 GHz และ 5 GHz โดย 802.11n เป็นที่นิยมแพร่หลายในปัจจุบัน มีความเร็วในการสื่อสารระดับ 600 Mbps ขณะที่ 802.11b/g มีความเร็วในการสื่อสารต่ำกว่า แต่มากเพียงพอสำหรับการใช้งานไอโอที ข้อจำกัดหลักของไวไฟสำหรับงานไอโอทีคือการใช้พลังงาน และการประมวลผลโพรโทคอลที่ซับซ้อนเมื่อเทียบกับอุปกรณ์การสื่อสารชนิดอื่นๆ อุปกรณ์ไวไฟที่เหมาะสมสำหรับไอโอทีจึงต้องมีการพัฒนาในส่วนโปรแกรมการจัดการอุปกรณ์ให้สามารถตื่นขึ้นมาเพื่อส่งข้อมูลและเปลี่ยนสถานะกลับไปหลับเพื่อประหยัดพลังงานอย่างรวดเร็ว รวมถึงการลดความเร็วของการสื่อสารให้ต่ำลงให้เหมาะสมสำหรับงานด้านไอโอที นั่นคือ IEEE 802.11ah (Bello, Zeadally, & Badra, 2017).

1.5 ลอรา (LoRa)

ลอราเป็นชื่อที่เรียกย่อมาจาก Long Range Low Power Wireless Platform โดยนำสองตัวอักษรด้านหน้าของสองคำแรกมาใช้ ลักษณะเฉพาะของลอราคือ การมอดูเลตด้วยเทคนิคเชิร์ปสเปรดสเปกตรัม (Chirp Spread Spectrum Modulation) โดยใช้สัญญาณเชิร์ปความชันคงที่ (Constant Ramp Chirp Signal) ในการเพิ่มประสิทธิภาพการรับสัญญาณให้มีค่าความไว (Sensitivity) ที่ดีขึ้นกว่ากระบวนการมอดูเลตชนิดอื่นๆ โดยความแตกต่างของความถี่ระหว่างตัวรับและตัวส่งของสัญญาณเชิร์ปความชันคงที่มีลักษณะคล้ายกับความแตกต่างของเวลา ซึ่งง่ายต่อการจัดการ และส่งผลให้วงจรรับและวงจรส่งสามารถใช้อุปกรณ์กำเนิดความถี่ที่มีราคาไม่สูงได้ ไม่จำเป็นต้องใช้อุปกรณ์กำเนิดความถี่ที่มีความแม่นยำสูง (Augustin, Yi, Clausen, & Townsley, 2016) ซึ่งค่าความถี่ที่แตกต่างกันของตัวรับและตัวส่งอาจมีความแตกต่างมากถึง 20% ได้ โดยค่าความไวของการรับจากการมอดูเลตชนิดนี้สามารถทำให้รับได้ที่ระดับสัญญาณต่ำกว่า -140 dBm ซึ่งถือว่าต่ำมากเมื่อเทียบกับการมอดูเลตชนิดอื่นๆ ที่ใช้อยู่ในซิกบีและไวไฟ ที่อยู่ในระดับ -100 dBm ถึง -110 dBm เท่านั้น อีกหนึ่งประสิทธิภาพที่โดดเด่นของลอราคือ ความสามารถในการดีมอดูเลตหลายสัญญาณที่ถูกส่งมาพร้อมกันที่ความถี่เดียวกันได้ โดยสัญญาณที่ถูกส่งมาพร้อมกันจะต้องมีอัตราเชิร์ปที่แตกต่างกัน โดยใช้ค่าสเปรดแฟกเตอร์ที่แตกต่างกัน ผลของการดีมอดูเลตหลายสัญญาณพร้อมกันที่ความถี่เดียว ทำให้ลอราสามารถรองรับจำนวนอุปกรณ์ไอโอทีได้จำนวนมาก จากที่กล่าวมา ลอราเป็นกระบวนการในชั้นกายภาพและมีการจัดเฟรมข้อมูลด้วยรูปแบบเฉพาะในชั้นเส้นทางเชื่อมโยงข้อมูล การนำลอรามาใช้งานไอโอทีจำเป็นต้องส่งต่อข้อมูลจากอุปกรณ์ลอราเข้าสู่อินเทอร์เน็ตผ่านลอราเกตเวย์ (LoRa Gateway) ไปยังลอราแวน (LoRaWAN) ซึ่งมีโพรโทคอลในการส่งผ่านข้อมูลเข้าสู่อินเทอร์เน็ตได้ ตัวอย่างบอร์ดลอราแสดงดังรูปที่ 5



รูปที่ 5 บอร์ดลอรา

ที่มา: Musskopf (2017)

1.6 เอ็นบีไอโอที

เอ็นบีไอโอที (Narrow Band Internet of Things, NB-IoT) ถูกนำเสนอโดย 3GPP ผู้กำกับดูแลมาตรฐานด้านการสื่อสารบนโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ โดยถูกออกแบบให้ใช้กำลังงานต่ำ ความเร็วในการสื่อสารและความถี่ในการส่งข้อมูลต่ำ อุปกรณ์เอ็นบีไอโอทีทำงานบนย่านความถี่เดียวกันกับที่ GSM, 3G หรือ LTE (Wang et. al, 2016) ซึ่งเป็นย่านความถี่ Licensed Band ที่ต้องได้รับการอนุญาตใช้งานจากหน่วยงานที่กำกับดูแลทอพอลอจี การเชื่อมต่อใช้ทอพอลอจีสตาร์ ส่งและรับข้อมูลจากสถานีฐานของเครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ให้บริการ เอ็นบีไอโอทีใช้แถบความถี่อย่างน้อย 180 kHz ซึ่งสามารถทำได้สามลักษณะคือ ใช้อยู่บนคลื่นความถี่หนึ่งช่องของ GSM ใช้อยู่บนแถบความถี่คุมของ LTE หรือใช้อยู่บนคลื่นความถี่เดียวกันกับ LTE โดยให้ใช้บนแถบความถี่หนึ่งบล็อก มีความเร็วในการสื่อสาร 250 kbps และมีความไวการรับสัญญาณได้ในระดับมากกว่า -150 dBm จึงมีระยะทางการสื่อสารที่ไกลมาก โดยมีความไวของการรับสัญญาณดีกว่า GSM และ LTE ที่ใช้อยู่เดิมประมาณ 20 dB ด้วย การที่ผู้ให้บริการโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่เป็นผู้ดำเนินการสื่อสารข้อมูลกับอุปกรณ์เอ็นบีไอโอทีจึงไม่จำเป็นต้องมีอุปกรณ์อินเทอร์เน็ตเกตเวย์ ข้อมูลจะถูกส่งจากอุปกรณ์เอ็นบีไอโอทีผ่านโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ไปยังแอปพลิเคชันเซิร์ฟเวอร์ได้โดยตรง

นอกจากนี้ในชั้นกายภาพยังต้องพิจารณาถึงแถบความถี่ที่จะใช้งานในการส่งสัญญาณแบบไร้สายด้วย โดยแบ่งแถบความถี่ออกเป็นสองประเภท คือ 1) Unlicensed Band และ 2) Licensed Band ซึ่งถูกกำหนดการใช้งานในประเทศไทยโดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. แถบความถี่ย่าน Unlicensed Band ในประเทศไทยมีการกำหนดให้สามารถใช้งานได้โดยมีค่ากำลังส่งสูงสุดไม่เกินค่าที่กำหนดไว้ในตารางที่ 1 นอกจากนี้ที่ประชุม กสทช. มีมติเห็นชอบให้ใช้คลื่นความถี่ย่าน 920-925 MHz เพื่อรองรับเทคโนโลยีไอโอที ตาม (ร่าง) ประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรฐานทางเทคนิคของเครื่องโทรคมนาคมและอุปกรณ์สำหรับเครื่องวิทยุคมนาคมที่ไม่ใช่ประเภท Radio Frequency Identification: RFID ซึ่งใช้คลื่นความถี่ย่าน 920-925 MHz

ในส่วนของ Licensed Band จะดำเนินการโดยผู้ให้บริการด้านเครือข่ายโทรคมนาคมที่ได้รับใบอนุญาตในการใช้คลื่นความถี่ย่านนั้นๆ เช่น คลื่นความถี่ย่าน 3G หรือย่านที่ให้บริการ LTE โดยสามารถใช้ได้ทั้งความถี่ในช่วงแถบความถี่คุม (Guard Band) หรือใช้ในแบนด์ความถี่เดียวกันกับที่ให้บริการ LTE เลยก็ได้ (In Band)

ตารางที่ 1 แถบความถี่ที่ได้รับการยกเว้นใบอนุญาต (Unlicensed Band)**

แถบความถี่	กำลังส่งสูงสุด (E.I.R.P.)
13.553 - 13.567 MHz	10 mW
26.965 - 27.405 MHz	100 mW
30 - 50 MHz	10 mW
54 - 74 MHz	10 mW
300 - 500 MHz	10 mW
2400 - 2500 MHz	100 mW
5150 - 5300 MHz	200 mW
5470 - 5850 MHz	1 W

**ประกาศ กสทช. เรื่อง เครื่องวิทยุคมนาคมและสถานีวิทยุคมนาคมที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องได้รับใบอนุญาต พ.ศ. 2550

2. ชั้นอินเทอร์เน็ต (Internet Layer)

อุปกรณ์ไอโอทีเป็นอุปกรณ์ที่ถูกออกแบบให้ส่งผ่านข้อมูลเข้าสู่โครงข่ายอินเทอร์เน็ต อุปกรณ์ไอโอทีที่สามารถส่งข้อมูลตรงเข้าอินเทอร์เน็ตได้จำเป็นจะต้องมีรูปแบบข้อมูลตามโพรโทคอลไอพี เพื่อให้สามารถสื่อสารระหว่างเซิร์ฟเวอร์ที่อยู่บนอินเทอร์เน็ตได้ ในส่วนอุปกรณ์ไอโอทีที่มีการกำหนดโพรโทคอลในชั้นกายภาพและเครือข่ายเท่านั้นจะมีความสามารถในการส่งผ่านข้อมูลระหว่างอุปกรณ์ หรือระหว่างอุปกรณ์และเกตเวย์ในลักษณะโลคัล ไม่สามารถส่งข้อมูลเข้าสู่อินเทอร์เน็ตได้ เนื่องจากรูปแบบของข้อมูลมีลักษณะเฉพาะตัวของแต่ละวิธีการ ไม่ได้ถูกจัดให้อยู่ในรูปแบบโพรโทคอลอินเทอร์เน็ตที่มีความซับซ้อนกว่า ดังนั้นอุปกรณ์ไอโอทีจึงจำเป็นต้องส่งต่อข้อมูลต่อไปยังชั้นอินเทอร์เน็ต ซึ่งเป็นชั้นที่รับข้อมูลต่อจากชั้นกายภาพและเครือข่าย ชั้นอินเทอร์เน็ตจะทำหน้าที่ระบุและจัดการเส้นทางของแพ็กเกจข้อมูล ทั้งยังทำหน้าที่แปลงข้อมูลให้อยู่ในรูปแบบโพรโทคอลมาตรฐานที่สามารถสื่อสารในโครงข่ายอินเทอร์เน็ตได้ ในชั้นนี้อุปกรณ์โดยรวมอาจเรียกว่า

เป็นแวนเกตเวย์ (Wide Area Network Gateway, WAN Gateway) ที่รับข้อมูลมาจากอุปกรณ์ไอโอทีโดยตรง หรือรับมาจากไอโอทีเกตเวย์ที่รวบรวมข้อมูลจากอุปกรณ์ไอโอทีหลายๆ ตัวรวมกันมาก็ได้ ตัวอย่างโพรโทคอลที่นิยมนำมาใช้ในงานไอโอทีคือ โพรโทคอลซิกซ์โลแพน (6LoWPAN) เป็นโพรโทคอลที่จัดการเฮดเดอร์ของไอพีวีซิกซ์ (IPv6) ที่มีความยาวมากกว่าบนเครือข่ายตามมาตรฐาน IEEE 802.15.4 ที่มีขนาดแพ็กเกจเล็กกว่าได้ ปกติขนาดแพ็กเกจของ 802.15.4 มีความยาว 128 ไบต์ โพรโทคอลซิกซ์โลแพนมีการกำหนดแอดเดรสที่มีความยาวแตกต่างกัน แบนด์วิดท์ใช้งานน้อย รองรับทอพอลอจีทั้งแบบสตาร์และเมช มีการจัดการพลังงานที่ดี สามารถใช้งานบนเครือข่ายที่อุปกรณ์โนดมีการเคลื่อนที่ และรองรับการหลับของอุปกรณ์ที่มีระยะเวลานานได้ โพรโทคอลซิกซ์โลแพนจะทำการบีบอัดเฮดเดอร์ของเฟรมข้อมูลเพื่อลดปริมาณข้อมูลโอเวอร์เฮด (Overhead) ของเฟรมข้อมูล ทั้งยังมีกระบวนการแบ่งเฟรม (Fragmentation) เพื่อให้สามารถใส่ในเฟรมข้อมูลขนาด 128 ไบต์ได้ และรองรับการส่งข้อมูลแบบมัลติฮอป (Multi-hop) การจัดการเฟรมของซิกซ์โลแพนแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ แตกต่างกันที่เฮดเดอร์ คือ 1) ไม่มีซิกซ์โลแพนเฮดเดอร์ สำหรับการส่งเฟรมข้อมูลที่ไม่เป็นไปตามโพรโทคอลซิกซ์โลแพนจะถูกตัดทิ้งไป 2) ดิสแพตช์เฮดเดอร์ สำหรับการส่งแบบมัลติคาสต์ มีการบีบอัดเฮดเดอร์ 3) เมชเฮดเดอร์ สำหรับการส่งแบบบรอดคาสต์ และ 4) แฟรกเมนต์เฮดเดอร์ สำหรับการส่งเฟรมข้อมูลที่มีขนาดยาวและถูกแบ่งเฟรม นอกเหนือจากโพรโทคอลซิกซ์โลแพนยังมีโพรโทคอลอื่นๆ ที่รองรับการสื่อสารข้อมูลในชั้นกายภาพและเครือข่ายที่แตกต่างกัน เช่น 6TiSCH รองรับมาตรฐาน IEEE 802.15.4e หรือ 6Lo ที่รองรับไอพีวีซิกซ์บน IEEE485 มาสเตอร์-สเลฟ/โทเคนพาส ไอพีวีซิกซ์บน IEEE 802.11ah หรือไอพีวีซิกซ์บนเอ็นเอฟซี เป็นต้น ส่วนไอพีวีซิกซ์บนบีแอลอีมีลักษณะคล้ายกับโพรโทคอลซิกซ์โลแพนต่างกันเพียงจะไม่มีการแบ่งเฟรม เนื่องจากตามโพรโทคอลของบีแอลอีจะมีการแบ่งเฟรมให้มีขนาดเล็กอยู่แล้วให้มีขนาด 27 ไบต์ และตัดความสามารถในการส่งข้อมูลแบบมัลติฮอปออกไป

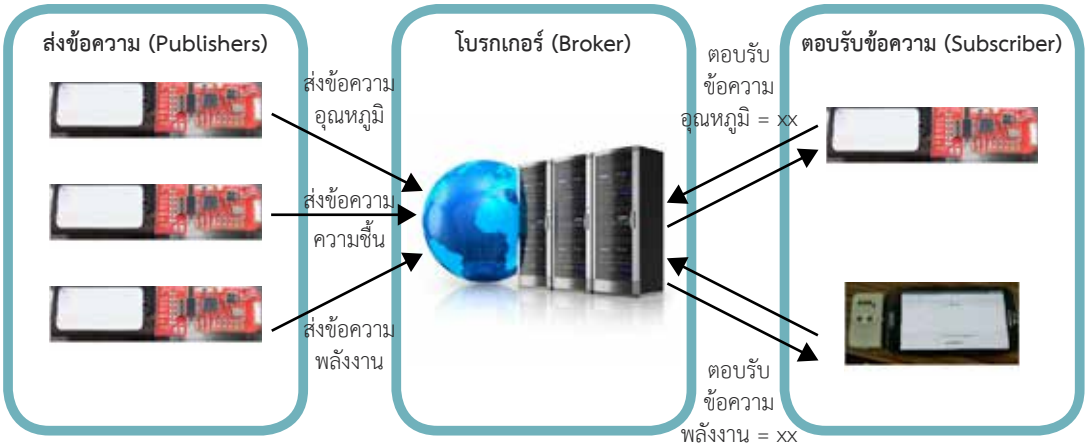
ในส่วนของลอราบนชั้นอินเทอร์เน็ตจะอยู่ในสถาปัตยกรรมเครือข่ายแบบลอราแวน (LoRa Alliance, 2015) ที่ใช้ทอพอลอจีแบบสตาร์ มีการใช้งานเกตเวย์ในการรีเลย์ข้อมูลระหว่างอุปกรณ์ไอโอทีลอราปลายทางมายังเซิร์ฟเวอร์ในเครือข่ายอินเทอร์เน็ต อุปกรณ์ลอรามีการส่งคลื่นที่แถบความถี่และสเปรดแฟกเตอร์ที่แตกต่างกันได้ ลอราเกตเวย์จำเป็นต้องรองรับการส่งสัญญาณในลักษณะดังกล่าว และจากการที่ใช้ค่าสเปรดแฟกเตอร์ (Spread Factor) ที่แตกต่างกัน ทำให้สามารถมีปริมาณจำนวนอุปกรณ์ไอโอทีในเครือข่ายลอราได้จำนวนมากบนความเร็วของการสื่อสารที่แตกต่างกันระหว่าง 0.3-50 kbps แปรผันตามค่าสเปรดแฟกเตอร์ที่ใช้ในการมอดูเลต ลอราแวนมีกระบวนการในการจัดการพลังงานของอุปกรณ์ลอราแต่ละตัวให้มีระยะเวลาการใช้งานได้นานที่สุดด้วยการปรับค่าอัตราความเร็วของการสื่อสารและค่ากำลังส่งแบบอัตโนมัติ (Adaptive Data Rate, ADR) ลักษณะของการสื่อสารระหว่างลอราแวนและอุปกรณ์ลอรามี 3 ลักษณะ คือ 1) คลาสเอ (Class A) เป็นการสื่อสารสองทางที่มีการกำหนดเวลาการรับส่งโดยแบ่งช่วงเวลา มีรูปแบบคือ ช่วงเวลาอัปลิงก์และตามด้วยช่วงเวลาดาวน์ลิงก์สองช่วง รูปแบบการสื่อสารนี้จะใช้พลังงานต่ำสุด เนื่องจากอุปกรณ์ลอราปลายทางจะหลับตลอดเวลา และจะตื่นมาเพื่อส่งข้อมูลเท่านั้น หากลอราแวนจะทำการส่งข้อมูลไปยังอุปกรณ์ปลายทางต้องรอจังหวะการตื่นของอุปกรณ์ลอราปลายทางก่อนเสมอ 2) คลาสบี (Class B) เป็นการสื่อสารสองทางคล้ายกับคลาสเอ ที่เพิ่มช่องทางการรับด้วยการส่งเบคอนเพื่อให้ลอราแวนทราบถึงจังหวะเวลาที่อุปกรณ์ลอราปลายทางจะตื่นเพื่อรับข้อมูล และ 3) คลาสซี (Class C) เป็นการสื่อสารสองทาง มีการเพิ่มช่องทาง

การรับมากที่สุด โดยให้จังหวะการรับเกือบตลอดเวลา มีเพียงจังหวะที่ทำการส่งข้อมูลเท่านั้นที่ไม่รับสัญญาณ เมื่อลอราแวนได้รับสัญญาณข้อมูลจากลอราเกตเวย์ จะทำการจัดรูปแบบของข้อมูลใหม่ให้เหมาะสมกับโพรโทคอลการสื่อสารอินเทอร์เน็ต และส่งต่อข้อมูลไปยังแอปพลิเคชันเซิร์ฟเวอร์ต่อไป

3. ชั้นแอปพลิเคชัน (Application Layer)

ชั้นแอปพลิเคชันจะรับข้อมูลมาจากชั้นอินเทอร์เน็ต หรือในลักษณะอุปกรณ์จะเป็นแอปพลิเคชันเซิร์ฟเวอร์ (Application Server) เพื่อทำหน้าที่ประมวลผลข้อมูลจากอุปกรณ์ไอโอทีต่างๆ ที่ส่งเข้ามาผ่านแวนเกตเวย์ และรองรับการร้องขอและดูข้อมูลจากผู้ใช้หรือจากอุปกรณ์ไอโอทีตัวอื่นๆ โดยทั่วไปบนอินเทอร์เน็ตจะใช้ http ซึ่งสามารถนำมาใช้กับไอโอทีได้ โดยหากตัดทอนให้เหมาะสมกับไอโอทีที่มีความต้องการการใช้พลังงานต่ำและมีจำนวนข้อมูลที่ถูกประมวลผลน้อย โพรโทคอลที่มีความเหมาะสมมากกว่าสำหรับไอโอทีจึงพัฒนาเป็นโพรโทคอลดังเช่นโพรโทคอลเอ็มคิวทีที

เอ็มคิวทีที (Message Queue Telemetry Transport, MQTT) เป็นโพรโทคอลที่ถูกออกแบบให้เหมาะสมกับการใช้งานที่มีแบนด์วิดท์น้อย จึงเหมาะสำหรับนำมาใช้กับงานไอโอที ลักษณะคือเป็นโพรโทคอลที่เชื่อมระหว่างแอปพลิเคชันการทำงานกับเครือข่ายการสื่อสาร สถาปัตยกรรมมีลักษณะแบบส่งข้อความ (Publish) และตอบรับข้อความ (Subscribe) ผ่านโบรกเกอร์ (Broker) การส่งข้อความจะส่งจากอุปกรณ์ไปยังเอ็มคิวทีทีโบรกเกอร์ ซึ่งเป็นเซิร์ฟเวอร์ลักษณะหนึ่ง โบรกเกอร์จะทำหน้าที่กระจายข้อความอีกต่อหนึ่งโดยระบุช่องทางหรือหัวข้อ (Topic) สำหรับข้อความเหล่านั้น โบรกเกอร์จะส่งข้อความต่อไปยังอุปกรณ์ที่ต้องการรับข้อความที่สมัคร หรือตอบรับข้อความจากเอ็มคิวทีทีโบรกเกอร์ตามหัวข้อที่ระบุไว้ ดังแสดงสถาปัตยกรรมเอ็มคิวทีทีในรูปที่ 6



รูปที่ 6 ลักษณะของระบบไอโอที

สำหรับงานไอโอที อุปกรณ์ส่งข้อความจะมีลักษณะเป็นอุปกรณ์ที่ส่งข้อมูลที่ความเร็วต่ำ มีแบนด์วิดท์น้อย เป็นเซนเซอร์ที่ตรวจจับและส่งข้อมูลสั้นๆ ทำหน้าที่ส่งข้อความหรือข้อมูลไปยังโบรกเกอร์แล้วกลับไปสภาวะหลับเพื่อประหยัดพลังงาน โบรกเกอร์จะทำหน้าที่เก็บข้อความเหล่านั้นไว้ในระยะเวลาหนึ่ง เมื่อมีผู้ตอบรับข้อความที่แจ้งความประสงค์จะรับข้อความในหัวข้อหรือระบุช่องทางที่จะรับข้อความไว้ตรงกับที่โบรกเกอร์มี โบรกเกอร์จะทำการส่งต่อข้อความที่มีไปให้กับผู้ตอบรับข้อความนั้นๆ

นอกเหนือจากโพรโทคอลเอ็มคิวทีทีแล้วยังมีโพรโทคอลอื่นๆ ที่มีศักยภาพในการประยุกต์สำหรับงานด้านไอโอทีอีกเช่นกัน เช่น SMQTT, AMQP หรือ XMPP เป็นต้น

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การพิจารณาเลือกใช้อุปกรณ์ไอโอทีและโครงข่ายมีข้อคำนึงในการพิจารณาหลากหลาย อุปกรณ์ใดๆ หรือโครงข่ายใดๆ อาจไม่เหมาะสมในทุกๆ สภาวะ หรืออาจไม่เหมาะสมในทุกรูปแบบ การพิจารณาจึงต้องคำนึงถึงข้อจำกัดต่างๆ ให้เหมาะสม หากพิจารณาในระยะทางการสื่อสารที่ใช้งานเป็นข้อจำกัดหลัก อุปกรณ์ไอโอทีกลุ่มไวไฟ อาร์เอฟไอดี หรือบีแอลอีอาจไม่เหมาะสม เนื่องจากมีระยะทางในการสื่อสารต่ำกว่าอุปกรณ์ไอโอทีกลุ่มลอรา หรือเอ็นบีไอโอที เป็นต้น เนื่องจากกลุ่มหลังจะมีค่าความไวของการรับที่ดีกว่า เนื่องจากใช้เทคนิคการมอดูเลตที่ดีกว่า ในส่วนของการใช้กำลังงานก็เป็นส่วนสำคัญในการเลือกใช้ หากอุปกรณ์ไอโอทีที่นำไปติดตั้งมีโอกาสเข้าไปบำรุงรักษาได้ยาก การเลือกใช้อุปกรณ์กลุ่มที่มีอัตราการใช้พลังงานต่ำกว่าจะเหมาะสมกว่า นอกจากนี้ในการบำรุงรักษาเมื่อต้องเปลี่ยนแบตเตอรี่จะมีค่าใช้จ่ายด้านแบตเตอรี่และแรงงานที่ต้องนำมาพิจารณาด้วย อุปกรณ์ที่ประหยัดพลังงานมากกว่าในระยะยาวจะเสียค่าใช้จ่ายด้านนี้ต่ำกว่า การเลือกใช้ทอพอลอจีการเชื่อมต่อก็มีผลต่อการใช้พลังงาน โดยทอพอลอจีแบบสตาร์จะประหยัดพลังงานมากกว่าทอพอลอจีแบบเมช เนื่องจากอุปกรณ์ไอโอทีในเครือข่ายทำหน้าที่เพียงส่งและรับข้อมูลของตนเองเท่านั้น ไม่จำเป็นต้องรีเลย์ข้อมูลของอุปกรณ์ตัวอื่นๆ จึงสามารถตื่นเพื่อรับและส่งข้อมูลในช่วงเวลาเพียงสั้นๆ และหลับต่อเพื่อประหยัดพลังงาน การตื่นเพียงระยะเวลาสั้นกว่าจะทำให้ค่าเฉลี่ยของการใช้พลังงานต่ำกว่าด้วยนั่นเอง นอกจากนี้อุปกรณ์ไอโอทีบางส่วนถูกออกแบบให้มีรูปแบบเฟรมข้อมูลและแอดเดรสของอุปกรณ์ในลักษณะเฉพาะ เพื่อการจัดการด้านพลังงานและความซับซ้อนของการประมวลผลที่ดีกว่า แต่อุปกรณ์ไอโอทีดังกล่าวจะไม่สามารถส่งข้อมูลเข้าสู่อินเทอร์เน็ตได้โดยตรง เนื่องจากรูปแบบเฟรมข้อมูลและการอ้างถึงแอดเดรสไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่ใช้ในอินเทอร์เน็ต อุปกรณ์ไอโอทีเหล่านี้จะต้องส่งข้อมูลผ่านเกตเวย์ที่ถูกสร้างเฉพาะสำหรับแต่ละระบบ เกตเวย์นี้จะทำหน้าที่รับข้อมูลจากอุปกรณ์ไอโอทีท้องถิ่น และแปลงเฟรมข้อมูลและแอดเดรสให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ใช้ในอินเทอร์เน็ต โดยเรียกอุปกรณ์เกตเวย์นี้ว่า อินเทอร์เน็ตเกตเวย์ ในด้านการทำงานร่วมกันกับอุปกรณ์ชนิดอื่น การเลือกใช้อุปกรณ์ไอโอทีที่มีมาตรฐานสากลสนับสนุนจะมีโอกาสทำงานร่วมกันกับอุปกรณ์ชนิดอื่นๆ ในอนาคตได้สูงกว่า เช่น หากผู้ให้บริการด้านเครือข่ายโทรคมนาคมให้การสนับสนุนอุปกรณ์ชนิดใดเป็นพิเศษ โอกาสที่จะใช้งานอุปกรณ์ชนิดนั้นๆ ในพื้นที่ครอบคลุมย่อมมีสูงมากกว่า เนื่องจากเครือข่ายการให้บริการของผู้ให้บริการด้านเครือข่ายโทรคมนาคมมีให้บริการครอบคลุมพื้นที่

เกือบทั่วประเทศแล้ว แต่หากเราต้องสร้างเครือข่ายเองจะเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายในการสร้างเครือข่ายไอโอทีเฉพาะพื้นที่ขึ้นมาเพิ่มเติม ยกตัวอย่างเช่นหากมีความต้องการจะวัดค่าสัญญาณการใช้พลังงานของบริษัทหนึ่งที่มีสาขากระจายทั่วประเทศอยู่ 20 แห่ง การเลือกใช้บริการของผู้ให้บริการโทรคมนาคมโดยตรงอาจมีต้นทุนต่ำกว่าการสร้างเครือข่ายไอโอทีขึ้นมาเอง ต่างจากกรณีที่มีฟาร์มเลี้ยงสัตว์ในจังหวัดสระบุรี มีจำนวนวัวในฟาร์ม 500 ตัว และต้องการติดตามข้อมูลของวัวเหล่านั้น การเลือกตั้งเกตเวย์ของอุปกรณ์ไอโอทีขึ้นมาเพื่อรับข้อมูลจากวัวทั้ง 500 ตัว ก่อนส่งต่อไปยังอินเทอร์เน็ตผ่านอินเทอร์เน็ตเกตเวย์อาจมีค่าใช้จ่ายที่ถูกกว่าได้ เป็นต้น

บรรณานุกรม

Adafruit Industries. (2014, July 14). Bluefruit LE - Bluetooth Low Energy (BLE 4.0) - nRF8001 Breakout [Digital image]. Retrieved from https://www.flickr.com/photos/adafruit/14497847309

Augustin, A., Yi, J., Clausen, T., & Townsley, W. M. (2016). A study of LoRa: Long range & low power networks for the internet of things. *Sensors, 16*(9), 1466.

Bello, O., Zeadally, S., & Badra, M. (2017). Network layer inter-operation of device-to-device communication technologies in internet of things (IoT). *Ad Hoc Networks*, 57, 52-62.

Gerber, A. (2017, May 23). *Connecting all the things in the internet of things* [Online article]. Retrieved from https://www.ibm.com/developerworks/library/iot-lp101-connectivity-network-protocols/index.html

IOTpreneur. (2016, January 29). Multitech-Conduit-y-mDot.jpg [Digital image]. Retrieved from https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Multitech-Conduit-y-mDot.jpg

Kurakova, T. (2013). Overview of internet of things. In *Proc. of the INTHITEN (INternet of THings and ITs ENablers) conference* (pp. 1-13). Saint Petersburg, Russia: n.p.

Li, S., Da Xu, L., & Zhao, S. (2015). The internet of things: A survey. *Inf Syst Front, 17*, 243-259.

LoRa Alliance. (2015). *LoRaWAN specification V1.0.* Retrieved from https://www.lora-alliance.org/portals/0/specs/LoRaWAN%20Specification%201R0.pdf

Mike. (2007, August 12). “Sputnik” RFID Tag [Digital image]. Retrieved from https://www.flickr.com/photos/mlcastle/1092147682/

Musskopf. (2017, July 28). WhisperNode LoRa.jpg [Digital image]. Retrieved from https://commons.wikimedia.org/wiki/File:WhisperNode_LoRa.jpg

Prades97. (2014, May 12). Internet de las Cosas.jpg [Digital image]. Retrieved from https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Internet_de_las_Cosas.jpg

Reiter, G. (2014). *Wireless connectivity for the internet of things. Europe, 433, 868MHz.* n.p.

Salman, T., & Jain, R. (2015). Networking protocols and standards for internet of things. In *Internet of Things and Data Analytics Handbook* (pp. 215-238). n.p.

Subbaiah, S. (2014, November 20). Earth with server.jpg [Digital image]. Retrieved from https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Earth_with_server.jpg

Thubert, P., Pelov, A., & Krishnan, S. (2017). Low-power wide-area networks at the *IETF. IEEE Communications Standards, 1*(1), 76-79.

Wang, Y. P. E., Lin, X., Adhikary, A., Grövlen, A., Sui, Y., Blankenship, Y., & Razaghi, H. S. (2016). *A primer on 3gpp narrowband internet of things (NB-IoT)*. arXiv preprint arXiv:1606.04171.



แนวทางการกำกับการนำเสนอเนื้อหาละครโทรทัศน์ที่ไม่เหมาะสมต่อเด็กและเยาวชน

วิชิตโชค อินทร์เอียด*
สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

wichitchok@hotmail.com

บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 2 ข้อ ได้แก่ 1. ศึกษาแนวทางการกำกับการนำเสนอเนื้อหาละครโทรทัศน์ที่ไม่เหมาะสม หรือเข้าข่ายความผิดมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 2. ศึกษาและเสนอแนะแนวทาง วิธีการในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับเนื้อหาละครโทรทัศน์ให้เหมาะสม โดยศึกษาจากแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมาย รวมทั้งศึกษาการมีส่วนร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำกับเนื้อหาละครโทรทัศน์ เพื่อเป็นแนวทางป้องกันปัญหาที่เกิดจากการนำเสนอเนื้อหาละครโทรทัศน์ที่ไม่เหมาะสม แม้สำนักงาน กสทช. ได้ออกประกาศเรื่องแนวทางการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ ตามประกาศ กสทช. เรื่องหลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. 2556 เพื่อออกกฎข้อบังคับการกำกับการนำเสนอเนื้อหาด้านเพศ ภาษา ความรุนแรง แต่อย่างไรก็ตามก็ยังพบการร้องเรียนเนื้อหาละครที่ไม่เหมาะสมต่อเด็กและเยาวชน เช่น ฉากการมีเพศสัมพันธ์ของตัวละคร ฉากการต่อสู้เพื่อแย่งเชิงชู้สาวในโรงเรียนเดียวกัน และฉากทะเลาะวิวาทโดยคู่กรณีนำใบหน้าของผู้หญิงไปแนบท่อรถจักรยานยนต์จนทำให้หน้าเสียโฉม ซึ่งบางกรณีเข้าข่ายความผิดตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ด้วย เหตุนี้จึงศึกษาหาแนวทางการกำกับเนื้อหาละครโทรทัศน์โดยสามารถตรวจสอบเนื้อหาละครที่ไม่เหมาะสมก่อนนำออกเผยแพร่ได้

Abstract

This study has two purposes; (1) to explore courses of regulation for inappropriate television soft operas, or those that violate Section 37 of the Broadcasting Act B.E. 2551, and (2) to explore and propose feasible amendments to the laws pertaining to the regulation of television soft operas. The aforementioned purposes are achieved by conducting research

on theories and laws, as well as the participation of regulatory bodies relating to the content of television drama, in order to form a solution to the issues on inappropriate television soap opera. The author finds that, even though the Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission has issued an official notification on guidelines of television program adequacy ratings pertaining to the National Broadcasting and Telecommunications Commission's Official Notification on Regulations of Program Scheduling in Broadcasting Services B.E. 2556, as the rules governing the regulations of content which consist of sexual, explicit language, violence, but there are still complaints on contents that are inappropriate for adolescents, for instance, a scene of sexual intercourse, a school scene featuring students fighting over love interest, and a fighting scene where a female character's face was press against the exhaust pipe of a motorcycle and disfigured, some of which cases violate Section 37 of the Broadcasting Act B.E. 2551. Therefore, the author decides to conduct a study to explore an adequate course of regulation for television soap opera which would enable an extent of verification as to the adequacy of the content before the program is aired.

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากการเปลี่ยนโทรทัศน์แบบแอนะล็อกไปสู่ระบบดิจิทัล ส่งผลกระทบให้มีผู้ประกอบการเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดการแข่งขันเพื่อความอยู่รอดของสถานี ในขณะเดียวกันผู้ประกอบการผลิตเนื้อหารายการให้จูงใจกลุ่มผู้ชม เพื่อแย่งชิงกลุ่มผู้ชมและความนิยม (Rating) ให้มากกว่าช่องที่มีรายการเดียวกันในช่วงเวลาเดียวกัน เนื่องจากกลุ่มผู้ผลิตรายการยังต้องใช้รายได้จากการโฆษณาเป็นต้นทุนในการผลิตรายการ ซึ่งรายการในโทรทัศน์มีการออกอากาศทั้งรายการประเภทข่าวสาร สาระ และบันเทิง ซึ่งในกลุ่มเนื้อหาประเภทบันเทิง รายการละครหลังข่าวได้รับความนิยมอย่างมาก และเป็นจุดขายสำคัญของบางสถานี อันนำมาสู่การสร้างรายได้ให้กับผู้ผลิตละคร หรือเจ้าของสถานีโทรทัศน์ รวมทั้งผู้สนับสนุนการโฆษณาเป็นจำนวนมาก เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้ประกอบการ เจ้าของสถานีโทรทัศน์ และผู้สนับสนุนการโฆษณา จึงมุ่งให้ความสำคัญกับความนิยม (Rating) มากกว่าเนื้อหาของละครที่มีสาระต่อเด็กและเยาวชน โดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมด้านความรุนแรงทางภาษา ความรุนแรงทางเพศ และความรุนแรงในรูปแบบอื่นๆ นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับผลสำรวจของทีวีดิจิทัลช่องเด็ก พบว่ามีเนื้อหาไม่เหมาะสมเรื่องเพศ ภาษา ความรุนแรง การพนัน และเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ โดยช่อง 3 Family พบพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมในเรื่องการพนัน ได้แก่ ฉากตัวละครชายนั่งล้อมวงเล่นไพ่ โดยซูมให้เห็นอย่างชัดเจนและไม่แสดงคำเตือน ขณะที่ช่อง MCOT Family พบพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมในเรื่องเพศและความรุนแรง เช่น ตัวการ์ตูนผู้ใหญ่ตบหน้าเด็กก่อนจะให้ข้อคิดและเตือนสติ รวมทั้งช่อง LOCA พบเรื่องเพศและการใช้ภาษา เช่น ฉากตัวละครถือแก้วเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และในละครมีตัวละครชายเรียกตัวละครหญิงว่า *"มึง"* ประกอบกับสวนดุสิตโพลได้ทำการสำรวจเรื่องปัญหาอาชญากรรมและความรุนแรงในสังคมไทย ณ วันนี้ ระหว่างวันที่ 1-6 มิถุนายน 2559 พบว่าการดูหนังดูละครที่แสดงพฤติกรรม

ความรุนแรง ส่งผลในการกระตุ้นให้คนในสังคมแสดงพฤติกรรมความรุนแรงมากขึ้น ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 80.98 อีกทั้งนิด้าโพลก็ระบุว่า ละครหรือภาพยนตร์ไทยในปัจจุบันมีเนื้อหาความรุนแรงต่อเด็กและเยาวชน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 43.64 และร้อยละ 89.23 เห็นว่า ละคร ภาพยนตร์ไทย จะสามารถชี้นำหรือมีอิทธิพลให้เกิดการลอกเลียนแบบได้ *"นิด้าโพล"* โดยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) ร่วมกับ *"ไนน์เอ็นเตอร์เทน"* ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นเรื่อง *"พฤติกรรมการเลียนแบบจากการดูละคร/ภาพยนตร์"* พบว่าร้อยละ 78.74 ระบุว่าได้รับอิทธิพลมาจากละคร อีกทั้งอินเทอร์เน็ตโพลล์ วิทยาลัยเทคโนโลยีสยาม (STC) ได้ทำการสำรวจระหว่างวันที่ 23-28 มิถุนายน พ.ศ. 2560 จากกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 1,160 คน โดยกลุ่มตัวอย่างมากกว่าครึ่งหนึ่งซึ่งคิดเป็นร้อยละ 59.71 มีความคิดเห็นว่า การนำเสนอฉากความรุนแรงในละคร/ภาพยนตร์มีส่วนเพิ่มโอกาสให้ผู้คนมีพฤติกรรมก่อความรุนแรงมากขึ้น

ถึงแม้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ได้ออกประกาศหลักเกณฑ์ เรื่อง แนวทางการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ ตามประกาศคณะกรรมการ กสทช. เรื่องหลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. 2556 เพื่อออกกฎข้อบังคับด้านการนำเสนอเนื้อหาด้านเพศ ภาษา และความรุนแรง และจัดระดับความเหมาะสมของสื่อโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค อย่างไรก็ตาม กสทช. ก็ยังพบว่ามีการร้องเรียนผ่านกลุ่มงานรับเรื่องร้องเรียนของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ซึ่งพบว่าเรื่องร้องเรียนที่มีเนื้อหาไม่เหมาะสมกับเด็กและเยาวชน เช่นละครเรื่อง *"เพลิงบุญ"* ทางสถานีโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล ช่อง 3 HD (ช่อง 33) พบว่ามีฉากที่ไม่เหมาะสมสำหรับเด็กและเยาวชน อย่างฉากเกี่ยวกับการมีเพศสัมพันธ์ของตัวละครชื่อ *"ใจเริง"* ซึ่งรับบทโดย เจนี่ เทียนโพธิ์สุวรรณ์ กับ *"ฤกษ์"* รับบทโดย ณวัฒน์ กุลรัตนรักษ์ และ *"เทิดพันธุ์"* รับบทโดยหลุยส์ สก๊อตต์ ซึ่งเห็นว่าการจัดระดับความเหมาะสมของละครไว้ที่ระดับ (ท) ซึ่งเป็นรายการที่เหมาะสำหรับผู้ชมทุกวัยนั้นไม่เหมาะสมสำหรับเด็กและเยาวชน เนื่องจากเนื้อหามีความรุนแรงและลามกอนาจาร หรือละครเรื่อง *"ร้อยเล่ห์เสน่ห์ร้าย"* ทางช่อง one HD มีเนื้อหาที่มีลักษณะเป็นการเผยแพร่คติการล่อลวงข่มขืนว่าเป็นสิ่งปกติ จึงมีเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมและไม่สมควรนำมาเผยแพร่ออกอากาศทางโทรทัศน์ นอกจากนี้ สถานี MCOT HD ได้ถูกร้องเรียนว่า ละครเรื่อง *"สงครามคอนแวนต์ (สงครามไฮสคูล)"* มีเนื้อหาไม่เหมาะสมสำหรับเด็กและเยาวชน เช่น การแสดงท่าทางการต่อสู้เพื่อแย่งนักเรียนชายเชิงชู้สาวในโรงเรียนเดียวกัน และการนำเสนอภาพการข่มขืนและล่วงละเมิดทางเพศต่อสตรี

จากกรณีที่กล่าวมานั้น บางกรณีเข้าข่ายการกระทำความผิดตามมาตรา 37 ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 จึงส่งผลให้สถานีได้รับการลงโทษโดยการปรับและให้เปลี่ยนการจัดระดับความเหมาะสมของรายการจากเดิมระดับทั่วไป (ท) ให้เปลี่ยนเป็นระดับแนะนำ (น18)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าสิ่งที่เกิดขึ้นทำให้เป็นกังวลว่า หากไม่มีการตรวจสอบ ควบคุมการนำเสนอเนื้อหาละครที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับเพศ ภาษา และความรุนแรง โดยปราศจากแนวทางการกำกับการนำเสนอเนื้อหา

ละครโทรทัศน์ที่ไม่เหมาะสมต่อเด็กและเยาวชนที่ดี ย่อมส่งผลเสียต่อเด็กและเยาวชนให้เกิดการเรียนรู้และการเลียนแบบตามเนื้อหาในละคร ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ การศึกษาวิจัยเพื่อวิเคราะห์เนื้อหาที่เกี่ยวกับเพศ ภาษา และความรุนแรงในละครหลังข่าวภายใต้หลักวิชาการ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เกี่ยวกับเนื้อหาที่แท้จริง อันจะเป็นประโยชน์ในการกำกับดูแลเนื้อหารายการอย่างมีประสิทธิภาพ และแนวทางการกำกับเนื้อหาละครที่ไม่เหมาะสมต่อไปในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

(1) ศึกษาแนวทางการกำกับการนำเสนอเนื้อหาละครโทรทัศน์ที่ไม่เหมาะสม หรือเข้าข่ายความผิดมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

(2) ศึกษาและเสนอแนะแนวทาง วิธีการในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ให้เหมาะสม

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาเฉพาะแนวทางความเหมาะสมในการกำกับดูแลเนื้อหาละครโทรทัศน์ และช่วงเวลาในการนำเสนอเนื้อหาที่มีความรุนแรงต่อเด็กและเยาวชน

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(1) ทำให้ทราบถึงแนวทางการกำกับการนำเสนอเนื้อหาละครโทรทัศน์ที่ไม่เหมาะสม หรือเข้าข่ายความผิดมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

(2) ทำให้ทราบถึงการศึกษาและเสนอแนะแนวทางวิธีการในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ให้เหมาะสม

2. ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับสื่อที่มีต่อเด็กและเยาวชน

สื่อโทรทัศน์เป็นสื่อที่มีความสำคัญและได้เปรียบกว่าสื่อประเภทอื่นๆ เพราะโทรทัศน์ได้รวมคุณสมบัติต่างๆ ของวิทยุ ภาพยนตร์ ละคร และหนังสือพิมพ์เข้าไว้ด้วยกัน เด็กและเยาวชนผู้ชมสามารถได้ยินเสียง ได้เห็นภาพ และได้เห็นตัวหนังสือ ทั้งยังเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ทุกบ้านต้องมีไว้เพื่อความบันเทิง ดังนั้น ละครและเนื้อหาที่ส่งผ่านสื่อโทรทัศน์มายังผู้ชมที่เป็นกลุ่มเด็กและเยาวชนจึงมีอิทธิพลหลายๆ ด้าน ทั้งให้คุณและให้โทษ

2.1 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีการปลูกฝัง (Cultivation Theory) กล่าวว่า สื่อมวลชนได้ปลูกฝังปั้นแต่งความคิดของเด็กและเยาวชนเกี่ยวกับโลก โดยที่สื่อเหล่านั้นมักมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรง อาชญากรรม ความขัดแย้ง และเรื่องราวทางเพศอยู่เสมอๆ จนทำให้เด็กและเยาวชนมีความรู้สึกว่าโลกนี้เต็มไปด้วยความรุนแรง ความขัดแย้ง ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ทฤษฎีแรงเสริม (Reinforcement Theory) กล่าวว่า ความรุนแรงในสื่อต่างๆ แม้จะไม่ได้มีส่วนเพิ่มหรือลดความเป็นไปได้ในการแสดงพฤติกรรมรุนแรงของผู้รับสารอย่างเด่นชัด แต่มีผลในการเสริมความก้าวร้าวรุนแรง หรือเป็นแรงเสริมการต่อต้านความก้าวร้าวรุนแรงที่มีอยู่แล้วของเด็กและเยาวชนผู้รับสาร และชี้ให้เห็นว่าเนื้อหาในสื่อเป็นแรงเสริมต่อทัศนคติ ค่านิยม บรรทัดฐาน และความเชื่อของเด็กและเยาวชนที่รับสาร หากเด็กและเยาวชนนั้นเชื่อในการใช้ความรุนแรงอยู่แล้ว ความรุนแรงในสื่อก็จะช่วยเสริมความเชื่อนั้นให้หนักแน่นขึ้น

ทฤษฎีการควบคุมตัวเองของสื่อกล่าวว่า หน้าที่ของสื่อมวลชนคือการนำเสนอเรื่องของข่าวสาร ความรู้และความบันเทิง แต่ยังมีการแฝงไว้ในเรื่องของการค้า ทัศนคติที่อาจเป็นอันตรายต่อสังคมได้ เช่น เรื่องของความรุนแรง โป๊เปลือย ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมเนื้อหาให้มีความเหมาะสม เพราะการปฏิบัติหน้าที่หรือบทบาทของสื่อมวลชนบางครั้งอาจเกินขอบเขตหน้าที่ที่พึงมีพึงเป็น ส่งผลให้ละเมิดต่อผู้อื่นหรือสถาบันอื่น แต่หากควบคุมมากก็ย่อมเป็นการจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชน อย่างไรก็ดี แนวคิดของการควบคุมสื่อมวลชนอาจมีได้หากไม่ขัดต่อเสรีภาพในการแสวงหาข่าวสาร หรือการใช้สิทธิ์ในขอบเขตตามหน้าที่จะเข้าถึงข่าวสารหรือข้อมูลทางราชการ นับว่าเป็นการเกื้อกูลหรือส่งเสริมหลักการของสื่อมวลชนที่สากลทั่วไปยอมรับได้

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับละครโทรทัศน์

ละครโทรทัศน์เป็นการสร้างเรื่องราว สร้างเหตุการณ์ สร้างจินตนาการขึ้นเพื่อให้เป็นที่น่าสนใจ ละครโทรทัศน์ที่นำเสนออยู่ทั่วไปอาจเป็นเรื่องราวสั้นๆ หรืออาจมีความยาว เรื่องราวของคนหลายช่วงอายุก็ได้ เรื่องราวของละครโทรทัศน์มีอยู่หลายประเภท เช่น ละครชีวิต ละครสืบสวน ละครสะเทือนใจ ละครประวัติศาสตร์ ละครผจญภัย ละครเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางเพศ เป็นต้น

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับสื่อและพัฒนาการของเด็กและเยาวชน

พัฒนาการสู่ความเจริญเติบโตพ้นจากความเป็นเด็กและเยาวชน เป็นช่วงวัยแห่งการเปลี่ยนผ่านจากวัยเด็กมาสู่การเป็นหนุ่มสาวแรกรุ่น ในระยะวัยรุ่นนั้นจะมีการเปลี่ยนแปลงทั้งพัฒนาการทางสมอง ร่างกาย

วุฒิภาวะด้านอารมณ์ การตัดสินใจ และจิตใจเป็นอย่างมาก ดังนั้น สื่อจึงมีบทบาทสำคัญในการเป็นต้นแบบและมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อกระบวนการเรียนรู้ การปลูกทัศนคติ หรือความเชื่อของเด็กในช่วงอายุ 10-15 ปี เนื้อหาที่นำเสนอผ่านทางโทรทัศน์เป็นเสมือนสถานการณ์จำลอง เด็กสามารถเรียนรู้ผ่านการสังเกต หากเด็กได้พบเห็นเนื้อหาที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์ก็จะนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในสังคม ในทางตรงกันข้าม หากเด็กพบเห็นเนื้อหาไม่เหมาะสม เช่น ภาพนักแสดงที่มีชื่อเสียงแสดงบทบาทการร่วมรักกันอย่างเปิดเผย เด็กก็จะเรียนรู้จากการเห็นตัวอย่างผ่านการนำเสนอของตัวละคร ดังนั้น การที่พระเอก นางเอก หรือตัวอิจฉา แสดงความต้องการทางเพศอย่างเป็นเรื่องปกติและสังคมยอมรับได้ และนำไปสู่การมีทัศนคติว่าการกระทำดังกล่าวเป็นเรื่องปกติ เป็นพฤติกรรมปรากฏและถูกยอมรับในสังคม จนเกิดเป็นพฤติกรรมการเลียนแบบ โดยใช้การกอด จูบ หรือแอบร่วมรักกัน เป็นวิธีการที่แสดงถึงความรักในชีวิตจริง

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรมสื่อละครโทรทัศน์นำเสนอเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม

สื่อโทรทัศน์เป็นสื่อที่สามารถกระจายข้อมูลได้อย่างทั่วถึง ทำให้มนุษย์ได้รับข้อมูลในด้านต่างๆ มากขึ้น โดยรับรู้ผ่านทั้งทางตาและหู เป็นสื่อที่จูงใจผู้รับชมได้สูง เพราะสื่อโทรทัศน์เป็นสื่อที่เข้าถึงได้ง่าย เป็นที่รู้จักและได้รับความนิยมในทุกเพศทุกวัย รวมทั้งยังเป็นแหล่งรวมสาระ ความรู้ ความบันเทิง และอื่นๆ อีกมากมาย จึงนับว่าสื่อโทรทัศน์ถือเป็นกระจกสะท้อนสภาพของสังคม เปรียบเสมือนเครื่องมือที่มีบทบาทสำคัญต่อการสร้างค่านิยม เจตคติ การรับรู้ของประชาชนในสังคม และยังมีผลต่อการสร้างอัตลักษณ์ของชาติ ดังนั้น สื่อโทรทัศน์จึงส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของกลุ่มวัยรุ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากเด็กและเยาวชนมีภูมิคุ้มกันต่ำ ยังไม่สามารถแยกแยะถูกผิดได้ อันอาจนำไปสู่พฤติกรรมการลอกเลียนแบบตามสิ่งที่เด็กและเยาวชนได้รับชม ไม่ว่าจะเป็นละคร ภาพยนตร์ โฆษณา รายการเกมโชว์ต่างๆ ฯลฯ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดระดับความเหมาะสมของรายการกับกลุ่มผู้รับชมตามช่วงเวลาออกอากาศ ซึ่งในระหว่างช่วงเวลา 18.00-22.00 น. เป็นช่วงเวลาที่มีจำนวนผู้รับชมสูงทุกเพศทุกวัย และในจำนวนนั้นย่อมมีเด็กและเยาวชนรับชมอยู่ด้วยเป็นจำนวนมาก จึงควรออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาสาระเหมาะสมและไม่เป็นภัยต่อการพัฒนาทั้งในด้านสติปัญญา อารมณ์ และสังคมของเด็กและเยาวชน ดังนั้น สื่อโทรทัศน์จึงมีหน้าที่รับผิดชอบต่อสังคม ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและมาตรฐานทางจริยธรรมที่เกี่ยวข้องในการควบคุมการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เพื่อความสงบเรียบร้อยในการอยู่ร่วมกันของสังคม หากสถานีโทรทัศน์นำเสนอเนื้อหา หรือออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาสาระที่ไม่เหมาะสม ส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน อย่างไรก็ตาม จริยธรรมก็เป็นเรื่องของความสมัครใจ หากฝ่าฝืนก็ไม่ได้ถือว่าเป็นการผิดกฎหมายแต่อย่างใด เพราะเป็นเพียงหลักเกณฑ์ข้อบังคับที่ถูกกำหนดขึ้นมาจากบรรทัดฐานทางสังคม แม้ว่าการฝ่าฝืนจะไม่มีการรับโทษทางกฎหมาย แต่ก็ยังมีการลงโทษทางสังคมด้วยการถูกตีตราหรือเสื่อมศรัทธาต่อวงการวิชาชีพได้ นอกจากนี้ยังเกิดการรวมกลุ่มองค์กรวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสารมวลชนเพื่อร่วมกันจัดหาแนวทางในการดูแลกำกับกันเอง และมีการประกาศใช้ข้อบังคับหรือคู่มือต่างๆ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการประกอบวิชาชีพภายใต้หลักจริยธรรมสื่อ

2.5 อิทธิพลของละครโทรทัศน์ต่อเด็กและเยาวชน

ไม่มีใครคาดเดาได้ว่าละครโทรทัศน์จะมีบทบาทแทรกซึมต่อจิตใจเด็กและเยาวชน หรือหล่อหลอมให้เกิดการเรียนรู้และการเลียนแบบตามเนื้อหาในละคร ซึ่งจุดอ่อนของละครโทรทัศน์คือเด็กและเยาวชน เพราะว่าสิ่งที่มองเห็นและรับรู้นั้นเป็นเรื่องที่ตื่นเต้นท้าทายชวนให้อยากทดลอง แต่เด็กและเยาวชนยังขาดการตัดสินใจ มีความรู้ความนึกคิดอย่างผิวเผิน ไร้ความสามารถตรึกตรองในเรื่องนั้นๆ ซึ่งละครโทรทัศน์สามารถเปลี่ยนแปลงจิตใจได้ เพราะเด็กและเยาวชนไม่สามารถควบคุมหรือกำหนดคุณค่าในสิ่งต่างๆ ได้ดีเท่าที่ควร เช่น ลอกเลียนพฤติกรรมต่างๆ ตามตัวละครโทรทัศน์ที่ชื่นชอบ และจำทุกสิ่งทุกอย่างที่ได้เห็นและรับรู้นำมาปฏิบัติตาม เด็กและเยาวชนมักชอบดูละครโทรทัศน์ที่สามารถทำสิ่งต่างๆ ที่เด็กและเยาวชนไม่ได้รับอนุญาตให้ทำ เช่น ความซุ่มซ่าม การขว้างปาสิ่งของ การข่มขืนคนที่ตนเองหลงรัก ตบตีคนที่ไม่มีทางสู้ เป็นต้น

เมื่อละครโทรทัศน์เป็นสื่อที่เปิดโลกทัศน์ที่เป็นประโยชน์และให้ความบันเทิงไปพร้อมๆ กัน จึงทำให้ละครโทรทัศน์เป็นสื่อที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้ของเด็กและเยาวชน ดังนี้

1. เด็กและเยาวชนมักให้ความสนใจกับละครโทรทัศน์ด้วยตัวของตัวเอง โดยที่ผู้ปกครองไม่จำเป็นต้องบังคับ วัยรุ่นมักจะคิดว่าละครโทรทัศน์เป็นการดูเพื่อความสนุกสนาน ดังนั้น วัยรุ่นจึงตั้งใจดูและจดจำเรื่องราวต่างๆ ในละครโทรทัศน์ได้เป็นอย่างดี ไม่ว่าจะเป็นชื่อตัวแสดง เนื้อเรื่อง หรือกิริยาท่าทางต่างๆ

2. เด็กและเยาวชนมักจะคิดว่า การกระทำหรือความคิดเห็นต่างๆ ในละครโทรทัศน์นั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องและเป็นจริงเสมอ ฉะนั้นการที่จะปลูกฝังทัศนคติหรือค่านิยมต่างๆ ให้กับวัยรุ่นในละครโทรทัศน์จึงเหมาะสมมาก เพราะวัยรุ่นจะรับเอาไว้และฝังใจไปอีกนาน

3. เมื่อเด็กและเยาวชนสามารถจดจำได้และคิดว่าเป็นสิ่งดีงาม วัยรุ่นจะพยายามเลียนแบบให้ตนเองเป็นเหมือนตัวละคร หรือคนใดคนหนึ่งที่ตนเองชื่นชอบ

ประกอบกับเด็กและเยาวชนมักจะชื่นชอบในสิ่งที่เกินจริง ชอบตัวละครที่มีลักษณะโดดเด่น เช่น พระเอกหล่อ รวย เก่ง หรือนางเอกเป็นลูกมหาเศรษฐี ภาพยนตร์ไซไฟ การ์ตูน ซึ่งจะเข้ากับเด็กและเยาวชนกว่าภาพยนตร์ประเภทอื่นๆ เด็กและเยาวชนจะเชิดชูตัวละครเหล่านี้ให้เป็นวีรบุรุษในจิตใจของเขา โดยทั่วไปเป็นช่วงที่ยากแก่การเข้าใจสำหรับคนหนุ่มสาวส่วนใหญ่ รวมทั้งพ่อแม่ของเด็กและเยาวชนด้วย การเติบโตทางร่างกายที่เห็นได้ชัด พัฒนาการทางเพศ และความพยายามที่จะเป็นตัวของตัวเอง เลือกและต้องการความเป็นส่วนตัวเพิ่มขึ้น คือความเป็นตัวของตัวเองสู้กับความสับสนในตัวเองโดยปราศจากวิจารณญาณทางด้านเหตุผล ทั้งนี้เพราะความชื่นชมในตัวละครสามารถลบล้างเหตุผลของความเป็นจริง เด็กและเยาวชนจึงพยายามเลียนแบบตัวละคร และสมมติตัวเองเป็นตัวละครนั้นๆ ถ้าหากการกระทำดังกล่าวอยู่ในขอบเขตที่พอจะควบคุมได้ก็จะไม่เกิดผลกระทบต่อเด็กและเยาวชนมากนัก แต่ถ้าไม่สามารถควบคุมได้ก็จะเป็นอันตรายที่น่ากลัวสำหรับเด็กและเยาวชนต่อไปได้โดยไม่สนใจสิ่งต่างๆ ที่เป็นประโยชน์รอบตัวเลย เช่น ละครเรื่อง *“เพลิงบุญ”*

ทางสถานีโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล ช่อง 3 HD (ช่อง 33) พบว่ามีฉากเกี่ยวกับการมีเพศสัมพันธ์ของตัวละครชื่อ *"ใจเริง"* รวมทั้งที่ปรากฏเป็นข่าวโทรทัศน์ที่นักเรียนระดับมัธยมต้นแห่งหนึ่ง ได้อัดคลิปขณะลวนลามและข่มขืนเพื่อนนักเรียนหญิงในห้องเรียน เมื่อตำรวจถามว่าไปเรียนรู้และแสดงพฤติกรรมแบบนี้มาจากไหน เขาตอบว่าได้มาจากละครโทรทัศน์ ดังนั้น เด็กและเยาวชนในช่วงวัยนี้จึงเป็นวัยที่ต้องการค้นหาว่าตัวเองคือใคร ต้องการทำอะไร หรือจะเป็นอะไร และจะเป็นที่ยอมรับที่ไหนบ้าง ฉะนั้นเด็กและเยาวชนในช่วงนี้ควรได้รับการสนับสนุนให้แสวงหาทางเลือกต่างๆ ให้มีเสรีภาพในการเลือกมากขึ้น แต่จะต้องมีครอบครัว คนใกล้ชิด รวมทั้งคนในสังคม คอยให้กำลังใจและชี้แนะแนวทางที่ถูกต้องให้กับเด็กและเยาวชน

2.6 การจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์

กสทช. มุ่งเน้นการจัดระดับความเหมาะสมของรายการและละครโทรทัศน์เกี่ยวกับเนื้อหาที่ควรส่งเสริมตามประกาศแนวทางการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ ปี พ.ศ. 2556 ซึ่งมีทั้งหมด 6 ด้าน คือ 1. เกิดระบบวิธีคิด 2. ความรู้ในเรื่องวิชาการ ตลอดจนความรู้ในศาสตร์สาขาต่างๆ 3. การพัฒนาด้านคุณธรรมและจริยธรรม 4. การเรียนรู้เกี่ยวกับทักษะชีวิต 5. การเรียนรู้ยอมรับ เข้าใจ และชื่นชมความหลากหลายในสังคม 6. การพัฒนาความสัมพันธ์ของคนในครอบครัวและความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

นอกจากนี้ กสทช. ยังได้ประกาศเรื่องแนวทางจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์

ตามประกาศ กสทช. เรื่องหลักเกณฑ์การจัดผังรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. 2556 ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. กำหนดลักษณะของเนื้อหารายการโทรทัศน์ที่ไม่เหมาะสม ได้แก่ เนื้อหาเรื่องพฤติกรรมและความรุนแรงจำนวน 12 ตัวชี้วัด เนื้อหาเรื่องทางเพศจำนวน 3 ตัวชี้วัด และเนื้อหาเรื่องภาษาจำนวน 3 ตัวชี้วัด
2. กำหนดการจัดระดับความเข้มของเนื้อหารายการโทรทัศน์ที่ไม่เหมาะสม ได้แก่ 0=ไม่มี 1=มีในระดับอ่อน 2=มีในระดับปานกลาง และ 3=มีในระดับเข้ม
3. กำหนดการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ตามช่วงวัย ดังนี้

   ป = รายการสำหรับเด็กปฐมวัย อายุ 3-5 ปี

   ด = รายการสำหรับเด็ก อายุ 6-12 ปี

   ท = รายการที่เหมาะสมสำหรับผู้ชมทุกวัย

   น13 = รายการที่เหมาะสมกับผู้ชมที่มีอายุ 13 ปีขึ้นไป ผู้ชมที่มีอายุน้อยกว่า 13 ปี ควรได้รับคำแนะนำ

น18 = รายการที่เหมาะสมกับผู้ชมที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป ผู้ชมที่มีอายุน้อยกว่า 18 ปี ควรได้รับคำแนะนำ

ฉ = รายการที่ไม่เหมาะสมสำหรับเด็กและเยาวชน

นอกจากนี้ยังได้กำหนดช่วงเวลาในการออกอากาศตามระดับความเหมาะสมในแต่ละช่วงวัยคือ ป/ด/ท = ออกอากาศได้ทั้งวัน, น13 = 20.30-05.00 น., น18 = 22.00-05.00 น. และ ฉ = 24.00-05.00 น. และเพื่อเป็นการคุ้มครองเด็กและเยาวชน ได้กำหนดช่วงเวลาการออกอากาศ (Water Shed) ที่เหมาะสม โดยกำหนดให้มีรายการที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนอย่างน้อยวันละ 60 นาที ระหว่างช่วงเวลา 16.00-18.00 น. ของทุกวัน และระหว่างช่วงเวลา 07.00-09.00 น. ในวันเสาร์และวันอาทิตย์ นอกจากนี้ ในระหว่างช่วงเวลา 18.00-22.00 น. เป็นช่วงเวลาที่จำนวนผู้รับชมสูง ซึ่งเด็กและเยาวชนอาจรับชมอยู่ด้วย จึงให้ออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาที่มีความเหมาะสมและไม่เป็นภัยต่อการพัฒนาทั้งในด้านสติปัญญา อารมณ์ และสังคมของเด็กและเยาวชน

3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องในแนวทางการกำกับการนำเสนอเนื้อหาละครโทรทัศน์ที่ไม่เหมาะสมต่อเด็กและเยาวชน

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (National Broadcasting and Telecommunication Commission) หรือ กสทช. (NBTC) เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

อันเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นให้เป็นไปตามมาตรา 47 เดิม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และแก้ไขใหม่เป็นไปตามมาตรา 60 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่บัญญัติว่า *“...รัฐต้องจัดให้มีองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อรับผิดชอบและกำกับการดำเนินการเกี่ยวกับคลื่นความถี่ให้เป็นไปตามวรรคสอง ในการนี้องค์กรดังกล่าวต้องจัดให้มีมาตรการป้องกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์จากผู้บริโภคโดยไม่เป็นธรรม...”* ดังนั้น กสทช. จึงมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ประกอบกับแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2555-2559 ซึ่งมีอำนาจหน้าที่หลัก ไม่ว่าจะจัดสรรคลื่นความถี่ กำกับการใช้คลื่นความถี่เพื่อประโยชน์สาธารณะ ออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ กสทช. พิจารณาให้ใบอนุญาตประกอบกิจการ รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสารมวลชนที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

เป็นองค์กรในรูปแบบต่างๆ เพื่อทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพและวิชาชีพ และการควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเองภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรม

การกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์ในประเทศไทยโดยสรุปสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 แนวทาง คือ การกำกับเชิงโครงสร้าง และการกำกับเชิงเนื้อหา

1. การกำกับเชิงโครงสร้าง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการแข่งขัน ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความหลากหลายของเนื้อหา โดย กสทช. ได้ออกหลักเกณฑ์การป้องกันการครอบงำไว้ในหลักเกณฑ์การประมูลทีวีดิจิทัล อีกทั้งเมื่อได้รับใบอนุญาต ผู้ประกอบกิจการจะปฏิบัติตามข้อกำหนดใน พระราชบัญญัติการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 9 กล่าวคือ ใบอนุญาตเปลี่ยนมือผู้รับใบอนุญาตไม่ได้
2. การกำกับเชิงเนื้อหา กสทช. ใช้เครื่องมือในการกำกับเนื้อหา 2 รูปแบบ คือ โดยกฎหมายและโดยกรอบจริยธรรม ซึ่งการกำกับเนื้อหาส่วนใหญ่เน้นการคุ้มครองเด็กและเยาวชนไม่ให้ได้รับอันตรายจากเนื้อหาที่เป็นอันตราย

กฎหมายในประเทศที่ใช้ในการกำกับดูแลเนื้อหารายการ ละครเกี่ยวกับกิจการโทรทัศน์

1. การกำกับดูแลการประกอบกิจการ เพื่อให้ผู้ประกอบการมีความรับผิดชอบต่อเนื้อหารายการ ได้แก่

1.1 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

1.2 ประกาศ กสทช. เรื่องหลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. 2556

1.3 กฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 (ว่าด้วยข้อกำหนดของลักษณะเนื้อหารายการ 10 ประเภท) ได้แก่

1.3.1 ไม่เป็นการแสดงซึ่งอาจจะกระทบกระเทือน หรือดูหมิ่นต่อสถาบันกษัตริย์ รวมถึงประมุขของประเทศอื่นๆ

1.3.2 ไม่เป็นการแสดงออกโดยจงใจก่อให้เกิดการดูหมิ่นเหยียดหยามประเทศชาติ รัฐบาล เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือกลุ่มชนใด

1.3.3 ไม่เป็นการแสดงที่ลบหลู่ เหยียดหยาม หรือนำความเสื่อมเสียมาสู่ศาสนาใด หรือไม่เคารพต่อปูชนียบุคคล ปูชนียสถาน หรือปูชนียวัตถุ

1.3.4 ไม่เป็นการแสดงที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ก่อให้เกิดการแตกความสามัคคีระหว่างชนในชาติ หรือกระทบกระเทือนต่อสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ

1.3.5 ไม่เป็นการแสดงที่ขัดต่อศีลธรรม วัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของชาติ

1.3.6 ไม่เป็นการแสดงออกทางการเมืองซึ่งอาจเป็นการบ่อนทำลาย หรือกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ

1.3.7 ไม่เป็นการแสดงออกทางยั่วยุกามารมณ์ หรือลามกอนาจาร

1.3.8 ไม่เป็นการแสดงออกถึงความทารุณ โหดร้าย ขาดมนุษยธรรม ป่าเถื่อน หรืออุจาดแก่ผู้ฟังและผู้ชม

1.3.9 ไม่เป็นการแสดงออกถึงเรื่องเพ้อเจ้อ หลอกลวง ไร้สาระ ซึ่งอาจชักจูงให้ประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กและเยาวชน หลงเชื่ออย่างงมงาย

1.3.10 ไม่เป็นการแสดงถึงพฤติกรรมของผู้ร้ายซึ่งผิดธรรมดา อันอาจเป็นเหตุชักจูงหรือส่งเสริมให้เกิดอาชญากรรมยิ่งขึ้น

2. กฎหมายคุ้มครองเด็กมีขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิต่างๆ ของเด็ก เนื่องจากเด็กนั้นมีความสามารถทางความคิด สติปัญญา ร่างกาย และจิตใจ ไม่เท่าเทียมกับผู้ใหญ่ จึงต้องการความคุ้มครองปกป้องเป็นพิเศษมากกว่าผู้ใหญ่ เพื่อไม่ให้มีการแสวงหาประโยชน์อันมิชอบจากเด็ก และให้เด็กเติบโตขึ้นเป็นผู้ใหญ่ที่สมบูรณ์และเป็นสมาชิกที่มีคุณค่าต่อสังคม 1) พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 2) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว ประกอบกับการกำกับเนื้อหาโดยกรอบจริยธรรม (Code of Conduct) นั้น พระราชบัญญัติประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 39 กำหนดให้ กสทช. ส่งเสริมให้ผู้ประกอบกิจการมีแนวทางปฏิบัติตามคู่มือจริยธรรมและแนวทางการกำกับดูแลกันเองในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ โดยมีจรรยาบรรณและจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพกระจายเสียงและโทรทัศน์ 8 หลักการ

หลักการ 1 ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง เที่ยงตรง ครบถ้วน สมดุล และเป็นธรรม

หลักการ 2 สิทธิมนุษยชน สิทธิส่วนบุคคล สิทธิในครอบครัว เกียรติยศชื่อเสียง ข้อมูลส่วนตัว

หลักการ 3 ความอิสระทางวิชาชีพ ความรับผิดชอบต่อสังคม และผลกระทบต่อผู้บริโภค

หลักการ 4 เคารพในลิขสิทธิ์และทรัพย์สินทางปัญญา

หลักการ 5 ส่งเสริมการทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติเพื่อสร้างสรรค์สังคม ตลอดจนค่านิยมอันดีงามและภูมิปัญญาท้องถิ่น

หลักการ 6 ปกป้องเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่มีความเสี่ยง และเด็กที่ปรากฏในสื่อ

หลักการ 7 การให้พื้นที่สาธารณะ ข่าวสารสาธารณะในเหตุการณ์สาธารณะที่สำคัญ

หลักการ 8 การสื่อสารที่สร้างความเกลียดชัง

3. พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่ครอบคลุมถึงภาพยนตร์และวีดิทัศน์ โดยในบทนิยามกำหนดความหมายของภาพยนตร์และวีดิทัศน์ที่จะต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายนี้ว่า *"ภาพยนตร์"* หมายความว่า วัสดุที่มีการบันทึกภาพ หรือภาพและเสียงซึ่งสามารถนำมาฉายให้เห็นเป็นภาพที่เคลื่อนไหวได้อย่างต่อเนื่อง แต่ไม่รวมถึงวีดิทัศน์ *"วีดิทัศน์"* หมายความว่า วัสดุที่มีการบันทึกภาพ หรือภาพและเสียงซึ่งสามารถนำมาฉายให้เห็นเป็นภาพที่เคลื่อนไหวได้อย่างต่อเนื่อง ในลักษณะที่เป็นเกมการเล่นคาราโอเกะที่มีภาพประกอบ หรือลักษณะอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง การปิดกั้นหรือการสั่งแบนภาพยนตร์จะต้องอ้างอิง *"กฎกระทรวงกำหนดลักษณะของประเภทภาพยนตร์ พ.ศ. 2552"* ซึ่งกำหนดลักษณะภาพยนตร์ที่เข้าข่ายอาจถูกสั่งให้เป็นภาพยนตร์ประเภทห้ามฉายในราชอาณาจักร หรือลักษณะของภาพยนตร์ที่อาจถูกกำหนดให้เป็นภาพยนตร์ประเภทต่างๆ ไว้ด้วยพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ต่างจากกฎหมายที่ควบคุมสื่อประเภทอื่น เพราะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้สร้างภาพยนตร์ที่จะต้องส่งภาพยนตร์ให้คณะกรรมการตรวจพิจารณาก่อนนำออกฉาย แต่กฎหมายที่ควบคุมสื่อประเภทอื่นไม่ได้กำหนดหน้าที่เช่นนี้ เพียงแค่กำหนดโทษของผู้ที่ฝ่าฝืนหากมีการเผยแพร่สื่อที่มีเนื้อหาขัดต่อกฎหมาย และให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการสั่งปิดกั้นในภายหลัง

4. การกำกับเนื้อหารายการเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 34 วรรคสอง กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจประกาศกำหนดช่วงเวลาของการออกอากาศรายการบางประเภทได้ โดยคณะกรรมการได้กำหนดเนื้อหาจะต้องมีเนื้อหาที่เหมาะสมตามแนวทางดังนี้

4.1 จัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหารายการ โดยได้กำหนดประเภทเนื้อหาที่เหมาะสมในแต่ละด้านและมีคำเตือนล่วงหน้าพอสมควรก่อนฉายรายการที่มีเนื้อหาสาระที่ไม่เหมาะสมสำหรับเด็กและเยาวชน มีเนื้อหาที่ควรมีการจำกัดนั้น 3 ประเด็น คือ พฤติกรรมและความรุนแรง เรื่องทางเพศและการใช้ภาษา โดยมีตารางแยกว่ารายการโทรทัศน์ในเรตติ้งระดับใด สามารถมีหรือไม่มีเนื้อหาลักษณะใดได้บ้าง และเนื้อหาที่ควรมีการส่งเสริมคือ เนื้อหาที่ส่งเสริมให้เกิดระบบวิธีคิดให้เป็นไปตามสมองของแต่ละวัย เนื้อหาที่ส่งเสริมความรู้วิชาการ คุณธรรมจริยธรรม ทักษะชีวิต ความหลากหลายในสังคม

4.2 จำกัดเวลาออกอากาศ เป็นการจำกัดช่วงเวลาในการออกอากาศสำหรับเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมกับเด็กและเยาวชนที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี โดยกำหนดช่วงเวลาที่ห้ามมิให้เสนอรายการที่ไม่เหมาะสมก่อนถึงเวลา 22.00 น. และหลัง 05.00 น. และเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมกับเด็กและเยาวชนที่อายุต่ำกว่า 13 ปี ห้ามมิให้เสนอรายการที่ไม่เหมาะสมก่อนถึงเวลา 20.30 น. และหลัง 05.00 น. รายการในระดับ ฉ ห้ามมิให้เสนอรายการก่อนถึงเวลา 24.00 น. และหลัง 05.00 น. รวมถึงรายการที่มีการกระทำซึ่งอาจเข้าลักษณะลามกอนาจาร หรือยั่วยุทางเพศ หรือแสดงถึงความรุนแรงทางเพศ หรือการล่วงละเมิดทางเพศ หรือกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมลอกเลียนแบบทางเพศ หรือมีเนื้อหาทางเพศ มีการแต่งกายที่ล่อแหลมหรือไม่เหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นการใช้ภาพ เสียง เนื้อหา หรือพฤติกรรม

5. ข้อบังคับองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยว่าด้วยจริยธรรมของวิชาชีพเกี่ยวกับการผลิตและการเผยแพร่รายการ พ.ศ. 2552

5.1 จริยธรรมด้านความถูกต้อง เที่ยงตรง

5.2 จริยธรรมด้านความเป็นอิสระของวิชาชีพ ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และการไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

5.3 จริยธรรมด้านการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเป็นส่วนตัว และการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล

5.4 จริยธรรมด้านการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากรายการที่มีความรุนแรง การกระทำผิดกฎหมายหรือศีลธรรม อบายมุข และภาษาหยาบคาย

5.5 จริยธรรมด้านการปฏิบัติต่อผู้เคราะห์ร้าย หรือผู้มีความเศร้าโศก

5.6 จริยธรรมในการนำเสนอเนื้อหาอาชญากรรม หรือพฤติกรรมที่เป็นภัยต่อสาธารณะ และเหตุร้ายแรงที่มีผลกระทบต่อบุคคลและสังคม

5.7 จริยธรรมในการนำเสนอเหตุการณ์ความขัดแย้ง การชุมนุม การประท้วง การจลาจล การปะทะ การปราบปรามที่รุนแรง การก่อการร้าย และภาวะสงคราม

6. จริยธรรมวิชาชีพด้านการผลิต การจัดหา และการเผยแพร่รายการ องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยมีด้วยกัน 3 แนวทาง

6.1 แนวทางปฏิบัติงานด้านการผลิต การจัดหา และเผยแพร่รายการ ความถูกต้องเที่ยงตรงในการรายงานข่าว หรือการรายงานเหตุการณ์ปัจจุบัน

6.2 แนวทางปฏิบัติเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากรายการที่แสดงออกถึงความรุนแรง การกระทำผิดกฎหมาย หรือขัดต่อศีลธรรม

6.3 แนวทางปฏิบัติในการรายงานข่าวอาชญากรรม หรือพฤติกรรมที่เป็นภัยต่อสาธารณะ การนำเสนอเหตุร้ายแรงที่มีผลกระทบต่อบุคคลในสังคม

กฎหมายสากลที่ใช้ในการกำกับดูแลเนื้อหารายการ ละคร โทรทัศน์

กฎหมาย หมายถึง กฎเกณฑ์ที่รัฐเป็นผู้กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการต้องปฏิบัติตาม ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ

(1) กฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อกิจการวิทยุโทรทัศน์โดยเฉพาะ โดยอาจเป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการจำกัดเรตรายการ ละครโทรทัศน์ หรือกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดทำกรอบจริยธรรมวิชาชีพ (Code of Ethics) เช่น สหราชอาณาจักร ได้กำหนดให้ Office of Communications (OfCom) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระจัดทำกรอบจริยธรรม OfCom Broadcasting Code ขึ้นมา หรือสหรัฐอเมริกาที่ Telecommunication Act of 1966 กำหนดให้มีการจัดระดับความเหมาะสมของรายการ ละคร โทรทัศน์

(2) กฎหมายได้มีการจัดตั้งองค์กรคือ Federal Communications Commission (FCC) หรือคณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสารของประเทศสหรัฐอเมริกา มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการสื่อสารในระดับระหว่างรัฐและระหว่างประเทศ โดยมุ่งที่จะส่งเสริมให้มีการแข่งขันอย่างเสรี เพื่อให้ประชาชนผู้บริโภคได้รับประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารมากที่สุด ครอบคลุม รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และไม่มีการเลือกปฏิบัติบนฐานของเชื้อชาติ สีผิว ศาสนา ถิ่นกำเนิด หรือเพศสภาพ ประกอบกับการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน กล่าวว่า สื่อควรมีการกำกับดูแลกันเองโดยองค์กรอิสระที่ตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหาสื่อ เรียกว่า Media Rating Council (MRC) มีบทบาทในการจัดทำมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับดำเนินการจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหา และทำงานบนพื้นฐานของข้อมูลที่ได้รับและประเมินผลผ่าน CPA เกี่ยวกับกิจกรรมการจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหาในปี ค.ศ. 1997 รัฐสภาร่วมกับ FCC และอุตสาหกรรมโทรทัศน์อเมริกัน กำหนดมาตรฐานการจำแนกประเภทรายการ และนำมาใช้โดยสมัครใจ แต่ไม่มีผลบังคับในทางกฎหมาย

(3) กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป เช่น กฎหมายสื่อลามก กฎหมายหมิ่นประมาท เป็นต้น ซึ่งกฎหมายสื่อลามกมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อรักษาบรรทัดฐานศีลธรรมทางเพศในสังคม สหราชอาณาจักร (อังกฤษและเวลส์เท่านั้น) มีกฎหมาย Obscene Publications Act 1959/1964 สหรัฐอเมริกานอกจากจะอยู่ในคำพิพากษาคดี Miller v. California (1997) ที่มีสถานะเป็นกฎหมาย (เรียกว่า Common Law) ยังมีใน Title 18 of the United States Code, Section 1464 ด้วย

(4) กรอบจริยธรรมและข้อกำหนดทางจริยธรรมขององค์กรวิชาชีพ กรอบจริยธรรมวิชาชีพ หมายถึง กติกาที่ผู้ประกอบกิจการและองค์กรวิชาชีพตกลงร่วมกันที่จะปฏิบัติตามในการดำเนินงานตามมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพด้วยความสมัครใจ ซึ่งอาจเกิดขึ้นโดยกฎหมายกำหนดให้ทำหรือผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ริเริ่มทำเองก็ได้

นอกจากนี้กรอบจริยธรรมในการกำกับดูแลเนื้อหารายการ ละคร โทรทัศน์ ทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร นอกจากจะอยู่ภายใต้กรอบจริยธรรมในการดำเนินกิจการโทรทัศน์ ที่ภาคอุตสาหกรรมผู้ประกอบกิจการ จะต้องไม่นำเสนอเนื้อหาที่เป็นการละเมิดกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป เช่น กฎหมายหมิ่นประมาท กฎหมายสื่อลามก เป็นต้น

สุดท้าย กรอบจริยธรรมในแต่ละประเทศมีร่วมกันคือ การคุ้มครองผู้ชมที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี จากเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมสำหรับวัย โดยการกำหนดช่วงเวลาที่ไม่ให้มีการแพร่ภาพออกอากาศรายการที่อาจไม่เหมาะสมสำหรับผู้ชมที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี โดยคำนึงถึงเนื้อหาทางเพศ ความรุนแรง การใช้ภาษาหยาบคาย เป็นสำคัญ โดยส่วนใหญ่ช่วงเวลาที่ต้องไม่มีการนำเสนอเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมสำหรับผู้ชมอายุต่ำกว่า 18 ปี คือช่วงเวลาเช้าตรู่ เวลา 05.30 น. หรือเวลา 06.00 น. จนถึง เวลา 22.00 น. (ขึ้นอยู่กับมาตรฐานของแต่ละประเทศ)

ในประเทศสหรัฐอเมริกา กรอบจริยธรรมในการกำกับดูแลเนื้อหารายการ ละคร โทรทัศน์ จะให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับเสรีภาพในการพูด รัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงหากไม่จำเป็น ยกเว้นเนื้อหาลามก (Obscene Content) ผ่านการบังคับใช้กฎหมายสื่อลามก (Obscenity Law) ส่วนเรื่องกรอบจริยธรรม National Association of Broadcasters (NAB) (สมาคมผู้ประกอบกิจการวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ) ได้กำหนดประมวลแนวปฏิบัติสำหรับผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ หรือ Code of Practices for Television Broadcasters ไว้สำหรับสมาชิก โดยกรอบการกำกับดูแลหลักของประมวลนี้กำหนดว่า ห้ามไม่ให้ผู้ประกอบกิจการนำเสนอเนื้อหาการดูหมิ่น กิจกรรมทางเพศที่ผิดกฎหมาย การมึนเมา และการติดยาเสพติด ความโหดร้ายทารุณรายละเอียดในการก่ออาชญากรรม เป็นต้น

ในสหราชอาณาจักร กรอบจริยธรรมในการกำกับดูแลเนื้อหารายการโทรทัศน์จะให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับแนวคิดเรื่องสวัสดิภาพและสิทธิของผู้ชม และความสงบสุขเรียบร้อยของสังคมโดยรวม โดยกรอบกำกับดูแลเนื้อหารายการต้องคำนึงถึงเนื้อหาประเภทที่อาจมีผลกระทบต่อสังคม เช่น เนื้อหาที่นำเสนอความรุนแรง พฤติกรรมอันตราย เนื้อหาที่อาจถือเป็นเรื่องต้องใช้วิจารณญาณส่วนบุคคลในการรับชม เนื้อหาที่อาจกระตุ้นให้เกิดความเกลียดชัง หรือความไม่สงบในสังคม รวมถึงการนำเสนอของรายการส่งผลต่อสุขภาพ นอกจากนี้ยังมี Advertising Standard Authority (ASA) (องค์กรจัดมาตรฐานการโฆษณา) ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลกันเอง จัดตั้งโดยภาคอุตสาหกรรมโฆษณา และเป็นผู้กำหนดข้อบังคับในเรื่องต่างๆ ของการโฆษณาในรูปแบบของ *“ประมวลการแพร่ภาพออกอากาศโฆษณาของสหราชอาณาจักร”* (UK Code of Broadcasting Advertisement)

4. วิเคราะห์แนวทางการกำกับการนำเสนอเนื้อหาละครโทรทัศน์ที่ไม่เหมาะสมต่อเด็กและเยาวชน และแนวทางแก้ไข

1. ปัญหาเกี่ยวกับแนวทางการกำกับการนำเสนอเนื้อหาละครโทรทัศน์ที่ไม่เหมาะสมหรือเข้าข่ายความผิดมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 และแนวทางแก้ไข

สำหรับแนวทางการกำกับเนื้อหาละครโทรทัศน์ที่กระทำโดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) จะดำเนินการโดยวิธีการกำหนดเงื่อนไขของรายการที่ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามภายใต้กรอบของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องแนวทางการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ตามประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. 2556 ได้กำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปตรวจสอบเนื้อหาภายหลังการออกอากาศ ดังนี้

(1.1) อำนาจระงับการออกอากาศเนื้อหาซึ่งต้องห้ามออกอากาศตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 37 ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตไม่ดำเนินการระงับการออกอากาศ ซึ่งการระงับการออกอากาศสามารถดำเนินการได้ทันทีก่อนที่จะมีการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว และหากสอบสวนแล้วเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเกิดจากการละเลยของผู้รับใบอนุญาต คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการแก้ไขตามที่สมควร และหากผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามคณะกรรมการมีอำนาจปรับ หรือพักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ตามมาตรา 37 วรรคหนึ่ง ก็อาจได้รับโทษปรับทางปกครองชั้น 2 คือ ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 50,000 บาท แต่ไม่เกิน 500,000 บาท ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 57 ประกอบมาตรา 59 หรือในกรณีที่เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงเพราะการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 37 วรรคหนึ่ง ผู้ประกอบการสถานีโทรทัศน์ก็อาจถูกสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ตาม 64 ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

(1.2) ตรวจสอบการออกอากาศรายการให้เป็นไปตามประเภทความเหมาะสมและช่วงเวลาที่กำหนดตามมาตรา 34 วรรคสอง และประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องแนวทางการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ตามประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. 2556 หากฝ่าฝืนคณะกรรมการมีอำนาจลงโทษปรับได้

เนื่องจากภาพยนตร์เป็นสื่อประเภทบันเทิงเหมือนละครโทรทัศน์ ผู้เขียนจึงได้ศึกษาแนวทางการกำกับการนำเสนอเนื้อหาภาพยนตร์เปรียบเทียบกับการนำเสนอเนื้อหาละครโทรทัศน์ พบว่าแนวทางการกำกับการนำเสนอเนื้อหาภาพยนตร์จะดำเนินการตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดกระบวนการควบคุมเนื้อหาภาพยนตร์เป็นรูปแบบการกำกับเนื้อหาก่อนการเผยแพร่โดยต้องผ่านการตรวจพิจารณาและได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ถ้าคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์เห็นว่าภาพยนตร์ใดมีเนื้อหาที่เป็นการบ่อนทำลายขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจกระทบกระเทือนความมั่นคงของรัฐ คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ผู้ขออนุญาตแก้ไขหรือตัดทอนก่อนอนุญาตหรือไม่อนุญาตก็ได้ คำสั่งไม่อนุญาต ผู้ได้รับคำสั่งไม่อนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการ ซึ่งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ถือเป็นที่สุด

ในขณะที่ละครโทรทัศน์ซึ่งเป็นภาพยนตร์รูปแบบหนึ่งที่กฎหมายกำหนดให้ต้องจัดประเภทความเหมาะสมของเนื้อหา แต่การกำกับเนื้อหาละครโทรทัศน์มีความแตกต่างจากภาพยนตร์ โดยการกำกับเนื้อหาละครโทรทัศน์เป็นอำนาจของสถานีโทรทัศน์ดำเนินการเอง เจ้าหน้าที่ของ กสทช. ทำหน้าที่เพียงตรวจสอบผังรายการก่อนการออกอากาศเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบเนื้อหาละครโทรทัศน์ก่อนออกอากาศ เมื่อมีการนำเสนอเนื้อหาละครโทรทัศน์ที่ไม่เหมาะสม ซึ่งต้องห้ามออกอากาศ แม้เจ้าหน้าที่ของ กสทช. จะไม่มีอำนาจกำกับเนื้อหาก่อนออกอากาศก็ตาม แต่สามารถออกคำสั่งด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือให้ระงับการออกอากาศได้ทันที ก่อนการสอบสวนข้อเท็จจริงเมื่อออกอากาศเนื้อหาซึ่งต้องห้ามออกอากาศจึงเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของ กสทช. ใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง เนื่องจากคำสั่งระงับการออกอากาศเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทำโดยฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นการกระทบสิทธิของผู้รับคำสั่งแต่ไม่เปิดโอกาสให้ผู้รับคำสั่งได้โต้แย้งคัดค้าน จึงขัดกับหลักการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย แต่ถ้าเป็นกรณีการฝ่าฝืนออกอากาศในช่วงเวลาที่กำหนดห้ามออกอากาศตามมาตรา 43 วรรคสอง กฎหมายกำหนดโทษของผู้รับใบอนุญาตที่ฝ่าฝืนเพียงแค่ลงโทษปรับทางปกครองเท่านั้น จึงเป็นช่องทางให้ผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์โดยเฉพาะกิจการเชิงพาณิชย์ ยอมชำระค่าปรับทางปกครอง แต่ยังคงออกอากาศละครที่มีเนื้อหาไม่เหมาะสมกับเด็กและเยาวชนต่อไป เนื่องจากเนื้อหาละครโทรทัศน์ที่ไม่เหมาะสมเหล่านี้มักเป็นละครโทรทัศน์ที่มีจำนวนผู้ชมมาก ซึ่งสถานีโทรทัศน์สามารถหารายได้จากการขยายเวลาโฆษณาที่มีราคาสูงมาชดเชยค่าปรับที่เสียไปได้ จึงพบเห็นเนื้อหาละครโทรทัศน์ที่มีเนื้อหารุนแรง ไม่เหมาะสมกับเด็กและเยาวชน ในช่วงเวลาที่กฎหมายกำหนดความเหมาะสมของเนื้อหาออกอากาศเสมอ แม้บทบัญญัติมาตรา 34 วรรคสอง จะมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนก็ตาม

แนวทางแก้ไขปัญหา จากปัญหาการตรวจสอบการกระทำทางปกครองขององค์กรกำกับดูแลเนื้อหาละครโทรทัศน์ ผู้เขียนได้ศึกษาแนวทางกฎหมายของต่างประเทศในการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูเนื้อหารายการโทรทัศน์พบว่า กฎหมายของต่างประเทศให้ความสำคัญกับเนื้อหารายการโทรทัศน์ที่มุ่งจะคุ้มครองผู้ชมที่มีความสามารถในการใช้วิจารณญาณน้อย ได้แก่ เด็กและเยาวชน โดยให้อำนาจแก่องค์กรกำกับดูแลในการควบคุมการเผยแพร่เนื้อหารายการโทรทัศน์ที่ฝ่าฝืนมาตรฐานด้านเนื้อหาในการสอบสวนข้อเท็จจริงและพิจารณาลงโทษผู้กระทำผิด แม้แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่กฎหมายให้ความคุ้มครอง

สิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนเป็นอย่างมาก และจำกัดการใช้อำนาจของเจ้าที่รัฐในการแทรกแซงสื่อให้น้อยที่สุด ก็ยังให้ความสำคัญกับกระบวนการควบคุมเนื้อหารายการโทรทัศน์ โดยการร้องเรียนรายการโทรทัศน์โดยทั่วไป ทั้ง FCC, Ofcom จะสนับสนุนให้ผู้ร้องได้ร้องเรียนไปยังสถานีโทรทัศน์ก่อน เพื่อเปิดโอกาสให้สถานีโทรทัศน์ได้พิจารณาทบทวนแก้ไขการดำเนินการ และหากผู้ร้องเรียนไม่พอใจผลการดำเนินการของสถานีโทรทัศน์ ก็สามารถร้องเรียนต่อองค์กรกำกับดูแลได้ ดังนั้น FCC, Ofcom จึงมีอำนาจหน้าที่คล้ายกับหน่วยงานพิจารณาอุทธรณ์ ยกเว้นกรณีสถานีโทรทัศน์ละเมิดมาตรฐานที่รุนแรง ผู้ร้องสามารถร้องเรียนมาที่องค์กรกำกับดูแลได้โดยตรง ทั้งนี้ กฎหมายของต่างประเทศจะมีรายละเอียดกระบวนพิจารณาบางส่วนที่แตกต่างกัน ได้แก่

กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้การอุทธรณ์ หรือการร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดกฎหมายต่อ FCC จะต้องทำแบบเป็นทางการ และกำหนดให้ผู้ร้องที่ประสงค์จะร้องอย่างเป็นทางการต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ และกระบวนการพิจารณาจะมีลักษณะเป็นทางการเหมือนกระบวนพิจารณาของศาล

กฎหมายของประเทศอังกฤษมีความแตกต่างจากประเทศอื่น คือกฎหมายได้เปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์คำสั่งของ Ofcom โดยอนุญาตให้มีกระบวนการทบทวนคำตัดสิน Broadcasting Review Committee ซึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการทบทวนคำตัดสิน ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากคณะกรรมการด้านเนื้อหาเป็นหลัก คณะกรรมการทบทวนคำตัดสินเป็นอิสระจากสมาชิก Ofcom ซึ่งคณะกรรมการทบทวนคำตัดสินอาจพิจารณาตัดสินยืนตามคำตัดสินเดิม หรือแก้ไขคำตัดสินบางส่วน หรือเปลี่ยนคำตัดสินก็ได้ และให้ถือว่าคำตัดสินเป็นที่สุด

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศพบว่า อำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ของต่างประเทศจะกำหนดกระบวนพิจารณาข้อร้องเรียนที่ชัดเจน และเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายและสถานีโทรทัศน์ได้ชี้แจงข้อมูลของตนเต็มที่ โดยไม่ได้ให้อำนาจองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ระงับการออกอากาศก่อนการสอบสวนข้อเท็จจริงแต่อย่างใด การตัดสินข้อร้องเรียนต้องทำเป็นหนังสือ ซึ่งเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ในการกำกับเนื้อหาละครโทรทัศน์ของประเทศไทย เห็นควรนำแนวทางการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ของต่างประเทศมาใช้ในการแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนี้

(1) ยกเลิกมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 เพื่อควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินขอบเขต ซึ่งรัฐจะต้องใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่ถูกต้องและพอเหมาะสมพอประมาณ เนื่องจากคำสั่งระงับการออกอากาศโดยไม่เปิดโอกาสให้สถานีโทรทัศน์ได้ชี้แจงหรือโต้แย้งคัดค้านข้อกล่าวหาเป็นมาตรการที่รุนแรงที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนในการแสดงความคิดเห็น รวมทั้งสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารด้วย

(2) กำหนดกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนการนำเสนอเนื้อหาละครโทรทัศน์ที่ไม่เหมาะสมจะต้องร้องเรียนต่อสถานีโทรทัศน์ก่อน เพื่อเปิดโอกาสให้สถานีโทรทัศน์ได้รับรู้ปัญหาและดำเนินการแก้ไข ซึ่งเป็น

กระบวนการที่รวดเร็วและเยียวยาในทันที แต่ถ้าผู้ร้องเรียนไม่พอใจก็สามารถร้องเรียนต่อ กสทช. ได้ โดยการลงโทษปรับ ระงับ หรือยกเลิกใบอนุญาต อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการกำกับดูแลเนื้อหาละครโทรทัศน์เป็นการใช้อำนาจของรัฐ ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิดำเนินคดีในศาลปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองให้เข้ามาควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองได้

ในทางปฏิบัติ การกำกับเนื้อหาละครโทรทัศน์จะเป็นการดำเนินการโดยสถานีโทรทัศน์เองมากกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ไม่ร้องเรียนหรือฟ้องร้องดำเนินคดีผู้ผลิตละครโทรทัศน์เลย ทั้งนี้ เนื่องจากการผลิตละครโทรทัศน์ปัจจุบันเป็นรูปแบบการจ้างผลิตละครโทรทัศน์ การตัดเนื้อหาบางส่วน หรือระงับการออกอากาศจึงไม่สร้างความเสียหายต่อผู้ผลิตละครโทรทัศน์ กระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนจึงต้องกำหนดช่องทางให้ผู้เสียหายซึ่งเป็นเด็กและเยาวชนที่ดูละครโทรทัศน์ได้รับความคุ้มครองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ดังนั้น การไม่กำกับการนำเสนอเนื้อหาละครโทรทัศน์ที่ไม่เหมาะสม ปล่อยให้เนื้อหาที่ไม่เหมาะสมออกอากาศย่อมเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้สามารถนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้

2. ปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของเนื้อหาละครโทรทัศน์ ซึ่งต้องห้ามออกอากาศและแนวทางแก้ไข

ปัจจุบัน กสทช. มีหน้าที่กำกับเนื้อหาละครโทรทัศน์ภายหลังการออกอากาศเท่านั้น ส่วนการกำกับเนื้อหาละครโทรทัศน์ก่อนออกอากาศและระหว่างการออกอากาศ จึงเป็นอำนาจของสถานีโทรทัศน์ ซึ่งการกำกับเนื้อหาละครโทรทัศน์โดยสถานีโทรทัศน์ได้พบปัญหาการแทรกแซงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของผู้ผลิตละครอย่างต่อเนื่อง เช่น การระงับการออกอากาศละครโทรทัศน์ของสถานีโทรทัศน์ไทย ซึ่งผู้ประกอบกิจการ หรือสถานีโทรทัศน์ ได้ใช้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 37 ในการแทรกแซงเสรีภาพการแสดงความคิดเห็นของผู้ผลิตละคร

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 เกี่ยวกับเนื้อหาที่มีลักษณะห้ามออกอากาศ ซึ่งเนื้อหาออกอากาศแบ่งไว้ 2 ลักษณะ ได้แก่ ลักษณะแรกเป็นเนื้อหาต้องห้ามออกอากาศโดยแท้ที่ไม่สามารถออกอากาศได้ตลอด 24 ชั่วโมง คือเนื้อหาละครโทรทัศน์ที่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 37 ลักษณะที่ 2 เป็นเนื้อหาที่ไม่ต้องห้ามออกอากาศแต่ถูกจำกัดช่วงเวลาในการออกอากาศ คือเนื้อหาละครโทรทัศน์ตามมาตรา 34 วรรคสอง และประกาศ กสทช. เรื่องแนวทางการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ตามประกาศ กสทช. เรื่องหลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. 2556 ซึ่งปัญหาการแทรกแซงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นมีสาเหตุมาจากความไม่ชัดเจนของมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

ในขณะที่การควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ตามมาตรา 34 วรรคสอง ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน กฎหมายได้บัญญัติให้คณะกรรมการอาจประกาศกำหนดช่วงเวลาของการออกอากาศรายการ

บางประเภท ซึ่ง กสทช. ได้ออกประกาศ กสทช. เรื่องแนวทางการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ ตามประกาศ กสทช. เรื่องหลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. 2556 กำหนดหลักเกณฑ์การจัดเรตติ้งเนื้อหารายการและกำหนดช่วงเวลาที่สามารถออกอากาศเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน โดยแบ่งระดับความเหมาะสมเป็น 6 ระดับ ได้แก่ *"ป"* รายการสำหรับเด็กปฐมวัย อายุ 3-5 ปี *"ด"* รายการสำหรับเด็ก อายุ 6-12 ปี *"ท"* รายการสำหรับผู้ชมทุกวัย โดยระดับ *"ป" "ด" "ท"* ไม่จำกัดเวลาการออกอากาศ ส่วนระดับ *"น13"* รายการที่เหมาะสมกับผู้ชมที่มีอายุ 13 ปีขึ้นไป ผู้ชมที่มีอายุน้อยกว่า 13 ปี ควรได้รับคำแนะนำ กำหนดห้ามออกอากาศก่อน 20.30 น. ระดับ *"น18"* รายการที่เหมาะสมกับผู้ชมที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป ผู้ชมที่มีอายุน้อยกว่า 18 ปี ควรได้รับคำแนะนำ กำหนดห้ามออกอากาศก่อนเวลา 22.00 น. และระดับ *"ฉ"* รายการเฉพาะไม่เหมาะสมสำหรับเด็กและเยาวชน ห้ามออกอากาศก่อนเวลา 24.00 น. แม้การจัดระดับเรตติ้งของประเทศไทยจะแตกต่างกับต่างประเทศ คือไม่มีรายการเนื้อหาไม่เหมาะสมสำหรับออกอากาศทางโทรทัศน์ เนื่องจากเนื้อหาที่มีลักษณะลามกอนาจาร หรือทำให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรงนั้น เป็นเนื้อหาที่ต้องห้ามออกอากาศตามมาตรา 37 ดังนั้นจะเห็นได้ว่าเนื้อหาละครโทรทัศน์ที่ห้ามออกอากาศตามมาตรา 37 มีขอบเขตกว้าง อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณามาตรา 37 จะเห็นว่าเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น กฎหมายดังกล่าวจึงต้องตีความอย่างเคร่งครัดเพื่อเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไม่ให้รัฐหรือหน่วยงานในองค์กรของรัฐใช้อำนาจออกกฎหมายที่มีผลเป็นการละเมิดหรือลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้

แนวทางแก้ไขปัญหา เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำกับเนื้อหาละครโทรทัศน์ที่เป็นการกำจัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงเปิดช่องให้ผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ซึ่งเป็นนายทุนเข้ามาแทรกแซงการทำงานและการแสดงความคิดเห็นของผู้ประกอบอาชีพได้ การกำกับดูแลตนเองของสถานีโทรทัศน์แต่ละแห่งโดยไม่มีมาตรฐานกลางที่ชัดเจน ทำให้การออกอากาศละครโทรทัศน์เป็นไปตามอำเภอใจไม่สอดคล้องกับทฤษฎีและหลักเกณฑ์ที่กำหนดว่า แม้รัฐจะให้เอกชนเข้ามาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ แต่รัฐก็ยังคงมีหน้าที่ในการกำกับดูแลประชาชนผู้รับบริการไม่ให้ถูกเอาเปรียบจากเอกชน และประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้

จากการศึกษาแนวคิดและกฎหมายของต่างประเทศพบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหาละครโทรทัศน์ของประเทศสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร ได้รับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน และสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวของประชาชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งในการกำกับเนื้อหาละครโทรทัศน์จะกระทำโดยสถานีโทรทัศน์ภายใต้มาตรฐานเกี่ยวกับเนื้อหาที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้ต้องมีการจัดทำเรตติ้งและออกอากาศในช่วงเวลาที่กำหนด แม้มาตรฐานดังกล่าวอาจมีสภาพบังคับตามกฎหมายที่แตกต่างกันตามแต่ลักษณะการกำกับของแต่ละประเภทก็ตาม เช่น สหรัฐอเมริกาเป็นลักษณะสมัครใจ แต่หากมีการเผยแพร่เนื้อหาที่ลามกอนาจารผู้รับใบอนุญาตจะมีความผิด ในขณะที่สหราชอาณาจักรมาตรฐานด้านเนื้อหาจะเป็นลักษณะบังคับโดยการกำหนดเป็นเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานและหลักปฏิบัติตามที่กำหนดโดยองค์กรวิชาชีพ

ที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นควรนำแนวทางปฏิบัติของต่างประเทศมาใช้กับประเทศไทย คือการแก้ไขประกาศ กสทช. เรื่องแนวทางการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ตามประกาศ กสทช. เรื่องหลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. 2556 โดยกำหนดเรตติ้งให้เนื้อหาที่มีลักษณะลามกอนาจาร หรือมีผลกระทบต่อการให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของเด็กและเยาวชนอย่างร้ายแรง โดยกำหนดให้มีเรตติ้งสำหรับเนื้อหาดังกล่าวเป็นเรตติ้งห้ามออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ที่เป็นฟรีทีวี

การดำเนินการดังกล่าวจะสามารถแก้ปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมาย รวมทั้งป้องกันไม่ให้สถานีโทรทัศน์ใช้บทบัญญัติของมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาใช้เป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจในการแทรกแซงเนื้อหาการผลิตละครโทรทัศน์ที่ไม่เหมาะสม หรือระงับการออกอากาศละครโทรทัศน์ การกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนจะช่วยแก้ปัญหาการใช้ดุลพินิจของสถานีโทรทัศน์ที่มีอยู่อย่างกว้างขวางให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เป็นหลักประกันให้ผู้ผลิตละครสามารถรับรู้หลักเกณฑ์การผลิตเนื้อหาละครโทรทัศน์ จะได้ไม่นำเสนอสิ่งที่ไม่เหมาะสมต่อเด็กและเยาวชน และยังเป็นหลักประกันว่าเมื่อผลิตเนื้อหาภายใต้กรอบของกฎหมายแล้ว สถานีโทรทัศน์จะไม่สามารถแทรกแซงได้

3. ปัญหาเกี่ยวกับแนวทางการกำกับการประกอบกิจการโทรทัศน์โดยองค์กรวิชาชีพและแนวทางแก้ไข

ภายใต้ข้อบังคับของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 39 ได้กำหนดกลไกการกำกับกันเองขององค์กรวิชาชีพโทรทัศน์ โดยให้ กสทช. ดำเนินการส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นองค์กรในรูปแบบต่างๆ เพื่อทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ และกำกับการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเองภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรม เนื่องจากรายการโทรทัศน์ประเภทบันเทิงมีความหลากหลาย ซึ่งแต่ละสาขาจะมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านแตกต่างกัน ปัจจุบันยังไม่มีการรวมตัวขององค์กรวิชาชีพด้านละครโทรทัศน์ มีเพียงการรวมกลุ่มขององค์กรวิชาชีพข่าวและมีการจัดทำจริยธรรมแห่งวิชาชีพของสมาชิกสมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย พ.ศ. 2555 ขึ้น อย่างไรก็ดี จริยธรรมแห่งวิชาชีพของสมาชิกสมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย พ.ศ. 2555 ก็ไม่ได้มีสภาพบังคับตามกฎหมาย เป็นเพียงความยินยอมของสมาชิก ดังนั้น จริยธรรมที่เกี่ยวกับการนำเสนอเนื้อหาละครโทรทัศน์ก็ไม่มีสภาพบังคับในทางปฏิบัติ มีผลให้กลไกการควบคุมกันเองขององค์กรวิชาชีพและการคุ้มครองผู้เสียหายไม่มีผลใช้บังคับ

แนวทางแก้ไข เนื่องจากประเทศไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับการรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรวิชาชีพด้านละครโทรทัศน์ ซึ่งแตกต่างจากต่างประเทศที่มีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ จึงทำให้กลไกการกำกับกันเองขององค์กรวิชาชีพของประเทศไทยไม่สามารถดำเนินการได้ รวมทั้งกระบวนการเยียวยาผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการโทรทัศน์ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ก็ไม่มีผลใช้บังคับเช่นกัน ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมระบบการกำกับกันเองของสื่อมวลชนโดย

องค์กรวิชาชีพ เห็นควรบัญญัติกฎหมายจัดตั้งองค์กรวิชาชีพโทรทัศน์ขึ้นใหม่ เพื่อให้องค์กรวิชาชีพสามารถใช้อำนาจที่มีเข้ามาคานอำนาจในการกำกับดูแลของรัฐ โดยให้องค์กรวิชาชีพมีอำนาจตรวจสอบในระดับแรก การตรวจสอบก่อนออกอากาศ และระดับ 2 การตรวจสอบภายหลังการออกอากาศ โดยการตรวจสอบนี้จะนำมาเป็นแนวทางให้กับ กสทช. เพื่อประกอบการพิจารณาการกระทำความผิดของผู้ประกอบ กิจการโทรทัศน์ และหาก กสทช. ใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็สามารถโต้แย้งการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ก่อนที่จะมีการออกคำสั่งไปยังผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

ละครโทรทัศน์เป็นรายการลักษณะบันเทิงและยังเป็นเครื่องมือที่ช่วยภาครัฐในการส่งเสริมการศึกษาและวัฒนธรรมที่ดีของสังคม ฉะนั้นเนื้อหาละครโทรทัศน์จึงเป็นสิ่งสำคัญที่มีอิทธิพลต่อความคิดและพฤติกรรมของเด็กและเยาวชนจำนวนมาก การนำเสนอเนื้อหาละครโทรทัศน์ที่ไม่เหมาะสมทางด้านเพศ ภาษา และความรุนแรง โดยปราศจากแนวทางการกำกับการนำเสนอเนื้อหาละครโทรทัศน์ที่ไม่เหมาะสมต่อเด็กและเยาวชนที่ดี ย่อมส่งผลเสียต่อเด็กและเยาวชนให้เกิดการเรียนรู้และการเลียนแบบตามเนื้อหาในละคร สำนักงาน กสทช. จึงต้องกำกับเนื้อหาละครโทรทัศน์ให้เหมาะสมเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อเด็กและเยาวชน จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการออกอากาศละครโทรทัศน์เป็นอย่างมาก

1.1 ปัญหาเกี่ยวกับแนวทางการกำกับการนำเสนอเนื้อหาละครโทรทัศน์ที่ไม่เหมาะสม หรือเข้าข่ายความผิดมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 37 ให้อำนาจกรรมการที่ กสทช. มอบหมายออกคำสั่งระงับการออกอากาศละครโทรทัศน์ที่มีเนื้อหาไม่เหมาะสมต้องห้าม ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่กฎหมายเองก็ไม่ได้บัญญัติให้โอกาสผู้รับใบอนุญาตได้ชี้แจง โต้แย้ง คัดค้านคำสั่งหรือพิจารณาเปลี่ยนแปลงแก้ไขตัวเอง จึงขัดต่อหลักการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของเนื้อหาละครโทรทัศน์ซึ่งต้องห้ามออกอากาศ

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 37 ให้อำนาจผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ทำหน้าที่ตรวจสอบและระงับการออกอากาศรายการที่มีลักษณะ

เนื้อหาไม่เหมาะสมต่อเด็กและเยาวชนต้องห้ามการออกอากาศ จึงมีปัญหาการตีความการพิจารณาเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมต่อเด็กและเยาวชนให้มีขอบเขตคำนิยามที่มีความชัดเจน

1.3 ปัญหาเกี่ยวกับแนวทางการกำกับการประกอบกิจการโทรทัศน์โดยองค์กรวิชาชีพ

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 39 ได้กำหนดกลไกการกำกับกันเองขององค์กรวิชาชีพโทรทัศน์ โดยให้ กสทช. ดำเนินการส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นองค์กรในรูปแบบต่างๆ เพื่อทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพและกำกับการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเองภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรม และได้กำหนดหลักการคุ้มครองผู้เสียหายจากการประกอบกิจการโทรทัศน์ เนื่องจากประเทศไทยไม่มีการรวมตัวขององค์กรวิชาชีพด้านละครโทรทัศน์ กลไกการกำกับกันเองขององค์กรวิชาชีพและการคุ้มครองผู้เสียหายจึงไม่มีผลใช้บังคับ

2. ข้อเสนอแนะ

2.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการกำกับการนำเสนอเนื้อหาละครโทรทัศน์ที่ไม่เหมาะสมหรือเข้าข่ายความผิดมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

เห็นควรให้ยกเลิกมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 เพื่อควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกินขอบเขต ประกอบกับเห็นควรกำหนดกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนการนำเสนอเนื้อหาละครโทรทัศน์ที่ไม่เหมาะสมจะต้องร้องเรียนต่อสถานีโทรทัศน์ก่อนเพื่อเปิดโอกาสให้สถานีโทรทัศน์ได้รับรู้ปัญหาและดำเนินการแก้ไข ซึ่งเป็นกระบวนการที่รวดเร็วและเยียวยาในทันที แต่ถ้าผู้ร้องเรียนไม่พอใจก็สามารถร้องเรียนต่อ กสทช. ได้

2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของเนื้อหาละครโทรทัศน์ซึ่งต้องห้ามออกอากาศ

เห็นควรให้แก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 37 เกี่ยวกับเนื้อหาไม่เหมาะสมต่อเด็กและเยาวชนต้องห้ามการออกอากาศ ให้มีขอบเขตคำนิยามที่มีความชัดเจน

2.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการกำกับการประกอบกิจการโทรทัศน์โดยองค์กรวิชาชีพ

เห็นควรสนับสนุนให้มีการรวมตัวกันขององค์กรวิชาชีพด้านละครโทรทัศน์ กลไกการกำกับกันเองขององค์กรวิชาชีพ และการคุ้มครองผู้เสียหายให้มีผลใช้บังคับได้อย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

กฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 (ว่าด้วยข้อกำหนดของลักษณะเนื้อหารายการ 10 ประเภท).

กนกอร ฉวาง. (2550). *ปัญหาการกำกับกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ในประเทศไทย.* (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

กมลวรรณ ถาวรกูล. (2534). *การผลิตรายการโทรทัศน์สำหรับเด็ก ศึกษาเฉพาะกรณีรายการจิ๋วแจ๋วเจาะโลก.* (สารนิพนธ์ปริญญาวารสารศาสตรบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

กรองแก้ว รัตนจันทร์. (2549). *ความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมการเปิดรับสื่อโทรทัศน์ในเนื้อหาด้านบันเทิงและสื่อบุคคลกับทัศนคติในเรื่องเพศสัมพันธ์และการยอมรับการมีเพศสัมพันธ์ก่อนการแต่งงานของเด็กวัยรุ่นในเขตกรุงเทพมหานคร.* (วิทยานิพนธ์ปริญญาวารสารศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

คูลเลน, เค. (2559). *เจาะจิตวิทยาเด็ก* [Child psychology: A practical guide] (วิมล กมลตระกูล, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: มูลนิธิเด็ก.

ไทยรัฐออนไลน์ (2557). เผยผลสำรวจทีวีดิจิตอลช่องเด็ก ยังมีเนื้อหาไม่เหมาะสม. *ไทยรัฐ.* สืบค้น 19 กันยายน 2560, จาก https://www.thairath.co.th/content/446539

นฤมล รื่นไวย์. (2552). *จอตู้ (ต่างแดน) เลาะดูขบวนการปกป้องเด็ก* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: แผนงานสื่อสร้างสุขภาวะเยาวชน (สสย.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.).

นวพร รัศมิทัต. (2546). *เนื้อหารายการโทรทัศน์สำหรับเด็กศึกษาเฉพาะกรณี: รายการ FUN4.* (สารนิพนธ์ปริญญาวารสารศาสตรบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

นาถนิภา โรจนะ. (2557). *ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน: ศึกษากรณีการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์.* (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, กรุงเทพฯ.

นิด้าโพล. (2555). *ผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชน เรื่อง ละคร สะท้อนสังคม ระหว่างวันที่ 4-6 ธันวาคม 2555.* สืบค้น 29 สิงหาคม 2560, จาก http://nidapoll.nida.ac.th/file_upload/poll/document/20160530094836.pdf

นิด้าโพล. (2559). *ผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชน เรื่อง พฤติกรรมการเลียนแบบจากการดูละคร/ภาพยนตร์ ระหว่างวันที่ 20-27 มิถุนายน 2557.* สืบค้น 29 สิงหาคม 2560, จาก http://nidapoll.nida.ac.th/index.php?op=polls-detail&id=348

ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการประมูลคลื่นความถี่เพื่อให้บริการโทรทัศน์ในระบบดิจิตอล ประเภทบริการทางธุรกิจระดับชาติ พ.ศ. 2556 ข้อ 7 และข้อ 8. (2556, 14 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม 130 ตอนพิเศษ 100 ง.

ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง แนวทางการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ตามประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. 2556. (2556, 29 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม 130 ตอนพิเศษ 147 ง.

ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาแล้วเสร็จในการพิจารณาคำขอหรือคำร้องเรียนด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์. (2555, 9 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม 129 ตอนพิเศษ 170 ง.

ปารดา ยังสบาย, และพรพรรณ ประจักษ์เนตร. (2558). *อิทธิพลของสื่อออนไลน์ (Online Media) ที่มีผลต่อความตั้งใจทำคัลยกรรมของผู้หญิงในเขตกรุงเทพมหานคร.* สืบค้น 21 กันยายน 2560, จาก http://gscm.nida.ac.th/public-action/Proceeding/2558/2-2.pdf

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553. (2553, 19 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม 127 ตอนที่ 78 ก.

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560. (2560, 22 มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม 134 ตอนที่ 65 ก.

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551. (2551, 4 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม 125 ตอนที่ 42 ก.

พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551. (2551, 14 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม 125 ตอนที่ 8 ก.

พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551. (2551, 4 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม 125 ตอนที่ 42 ก.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (2539, 14 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก.

พรชัย รุจิตานนท์. (2544). *การวิเคราะห์เนื้อหารายการโทรทัศน์สำหรับเด็ก ศึกษากรณี รายการ "TV มหัศจรรย์".* (รายงานโครงการเฉพาะบุคคลปริญญาวารสารศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์. (ม.ป.ป.). รายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัย “การส่งเสริมการกำหนดมาตรฐานการตรวจสอบและการจัดความเหมาะสมของรายการในกิจการโทรทัศน์”. สืบค้น 26 กันยายน 2560

มูลนิธิสื่อมวลชนศึกษา. (2557-2558). *จริยธรรมสื่อโทรทัศน์กับผลกระทบต่อพัฒนาการของเด็ก: ศึกษาเปรียบเทียบโทรทัศน์ดิจิตอลช่องที่ได้รับความนิยม ช่วง ตุลาคม 2557 และ มกราคม 2558.* กรุงเทพฯ: โครงการมีเดียมอนิเตอร์.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

ศรีเรือน แก้วกังวาน. (2551). *ทฤษฎีลำดับขั้นของแรงจูงใจ* (พิมพ์ครั้งที่ 15). กรุงเทพฯ: หมอชาวบ้าน.

สยามเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตโพลล์. (2560). *ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนทั่วไปในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลต่อพฤติกรรมการก่อความรุนแรงระหว่างสมาชิกภายในครอบครัว ระหว่างวันที่ 23-28 มิถุนายน 2560. สืบค้น 25 กันยายน 2560,* จาก http://www.komchadluek.net/news/edu-health/284465

สวนดุสิตโพล. (2559). *ผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชน เรื่อง ปัญหาอาชญากรรมและความรุนแรงในสังคมไทย ณ วันนี้.* สืบค้น 25 กันยายน 2560, จาก http://www.thansettakij.com/content/60471

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. (2557). *คู่มือจริยธรรมและการกำกับดูแลกันเองในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์.* กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.

สำนักเฝ้าระวังทางวัฒนธรรม. (2559, 27 กรกฎาคม). สื่อโทรทัศน์นำเสนอเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม ระวังโดนโทษปรับทางปกครอง ถูกสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต [บทความออนไลน์]. สืบค้น 30 สิงหาคม 2560, จาก http://www.m-culture.go.th/surveillance/ewt_news.php?nid=1288&filename=index


10:15

บริการ OTT : ความท้าทายต่อสื่อเก่า และการกำกับดูแล

รมิดา จรินทิพย์พิทักษ์*

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

pooying@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการศึกษาวิจัยจากเอกสารเพื่อให้ข้อมูลกับผู้อ่านในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับบริการรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า *“บริการโอทีที”* ซึ่งส่งผลกระทบต่อการคงอยู่และความไม่เท่าเทียมกันในการกำกับดูแลเมื่อเทียบกับสื่อรูปแบบเดิม โดยสรุปได้ว่า เมื่อเทคโนโลยีบรอดแบนด์อินเทอร์เน็ตมีความเร็ว และผู้ใช้สามารถเข้าถึงได้ง่ายด้วยอุปกรณ์ที่หลากหลาย บริการโอทีทีก็เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วจนยากต่อการปิดกั้น ความท้าทายที่สำคัญคือ การกำหนดแนวทางการกำกับดูแลที่เหมาะสมกับบริการโอทีที ซึ่งมีผู้ให้บริการทั้งภายในและนอกประเทศ ผู้เขียนเห็นว่าการสนับสนุนให้บริการโอทีทีเติบโตได้ในประเทศไทยมีความจำเป็น เพราะเป็นทางเลือกใหม่ในการเข้าถึงเนื้อหาและข้อมูลของประชาชน อีกทั้งเทคโนโลยีที่พัฒนาไปไกลทำให้ไม่สามารถจำกัดขอบเขตการให้บริการนี้ได้ อย่างไรก็ตาม แต่ละประเทศควรกำหนดแนวทางการกำกับดูแลในประเด็นที่ห่วงใย ในบางประเด็นควรเป็นการทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและระหว่างประเทศ การนำหลักความเป็นกลางทางอินเทอร์เน็ตมาใช้ในการจัดการกับการให้บริการโอทีทีมีการกล่าวถึงอย่างมาก หากนำมาใช้กับประเทศไทยต้องพิจารณาถึงประโยชน์ได้เสียอย่างรอบคอบ รวมทั้งการกำหนดมาตรการสร้างแรงจูงใจในการผลิตเนื้อหารายการภายในประเทศ โดยกำหนดเป็นสัดส่วนที่เหมาะสมเป็นประเด็นที่ต้องดำเนินการไปพร้อมกัน

คำสำคัญ : บริการโอทีที การกำกับดูแล การหลอมรวมสื่อ สื่อใหม่ บรอดแบนด์อินเทอร์เน็ต

Abstract

The article explores the documentary research method and aims to provide a general understanding of the new service called OTT or Over-the-Top which affects the persistence of traditional media. The issue of unbalanced regulation between OTT as new media and traditional media was discussed in many countries. This article proposed the policy recommendations for regulating OTT services. Due to the availability of high speed wireless broadband and easier access to a wider range of devices, OTT services have experienced unprecedented growth. So a key challenge in this new era is how to regulate the growing number of onshore and offshore OTT services. Thailand is necessary to support growth in the OTT market because it is considered as a new choice for audiences and technology advances beyond the limited scope of these new media services but consideration for appropriate regulation has the necessary threat as well. Policymakers across the globe are looking at the regulation of OTT services in some of sensitive areas. Regulatory framework must therefore rely on the collaboration of several agencies and stakeholders. In some cases, those may not operate under the jurisdiction of the laws of one country; it should operate by cross countries' compliance. For the Net neutrality policy, Thailand should consider very carefully the effect results. In addition, the measures to support and motivation in producing the local content by assigning a proportion is an issue of priority as well.

Keywords : OTT, Regulation, Media Convergence, New Media, Broadband Internet

บทนำ

ภูมิทัศน์ด้านการสื่อสารมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในช่วงระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมา เหตุผลสำคัญมาจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตที่เข้ามามีผลต่อการดำรงอยู่และปฏิสัมพันธ์ของคนในสังคมมากขึ้น ความเร็วและความแพร่หลายของสัญญาณอินเทอร์เน็ตส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบบริการในอุตสาหกรรมการสื่อสารทั่วโลก ทำให้สื่อรูปแบบเดิมอย่างหนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ และวิทยุ ซึ่งเป็นสื่อแบบทางเดียวและมีข้อจำกัดในเรื่องเวลาการเข้าชม ค่อยๆ ถูกแทนที่ด้วยบริการใหม่ที่ทำให้ผู้รับสารสามารถได้รับข้อมูลข่าวสาร (information) และเนื้อหารายการ (content) ได้ทุกเวลา (any time) ทุกที่ (any place) โดยไม่จำกัดเครื่องมือ (any device) อีกทั้งผู้รับสารและผู้ส่งสารยังสามารถมีปฏิสัมพันธ์ (interactive) ระหว่างกันได้ด้วย นอกเหนือจากเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ต การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีจากระบบแอนะล็อกไปสู่ระบบดิจิทัลทั่วโลกทำให้การนำส่งสัญญาณภาพและเสียงบนคลื่นความถี่มีประสิทธิภาพสูงขึ้นทั้งในแง่ความคมชัดของภาพและเสียงที่เหมือนจริง และการบีบอัดของสัญญาณซึ่งทำให้การใช้งานคลื่นความถี่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่สำคัญทั้งสองด้านได้ถูกนำมาผนวกรวมกันจนเกิดเป็นการให้บริการสื่อแบบหลอมรวม (Media Convergence) ซึ่งเป็นบริการที่เกิดจากการเข้ามาใกล้กัน

ของเทคโนโลยี 3 ประเภท ได้แก่ เทคโนโลยีการแพร่ภาพและเสียง (Broadcast and Motion Picture Technology) เทคโนโลยีการพิมพ์ (Print and Publishing Technology) และเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ (Computer Technology) โดยมีเทคโนโลยีสื่อสารโทรคมนาคม (Telecommunication Technology) เป็นปัจจัยสนับสนุน (ชลิตา ศรีนวล, 2558, น. 74)

สำหรับประเทศไทย แม้ว่าการหลอมรวมสื่อไม่ได้ทำให้สื่อสิ่งพิมพ์ สื่อวิทยุโทรทัศน์ และสื่ออื่นๆ มีการเปลี่ยนแปลงไปในทันทีทันใด แต่สื่อเดิมได้มีการปรับตัวในแบบค่อยเป็นค่อยไป ในกรณีบริการโทรทัศน์มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญนับตั้งแต่ต้นปี 2557 เป็นต้นมา คือการรับเอาเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการส่งสัญญาณภาพและเสียงไปสู่ผู้ชม การเปลี่ยนผ่านกิจการโทรทัศน์ไทยโดยเริ่มจากการเปิดให้มีการประมูลคลื่นความถี่เพื่อให้ผู้ให้บริการรายใหม่เข้าสู่ตลาดกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดิน ส่งผลสำคัญในการลดการผูกขาดการให้บริการที่จำกัดเฉพาะผู้ให้บริการรายเดิมเพียงไม่กี่ราย เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ให้บริการรายใหม่ๆ เข้าสู่ตลาดจำนวนมาก การประมูลคลื่นความถี่ในปลายปี 2556 ถือเป็นการจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อวัตถุประสงค์ในการนำไปให้บริการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลเป็นครั้งแรกของประเทศไทย โดยมีเป้าหมายให้การให้บริการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบแอนะล็อกแบบเดิมยุติลงโดยเร็ว การเข้ามาของผู้ประกอบการรายใหม่ในตลาดทำให้เกิดการแข่งขันในการให้บริการมากขึ้น ผู้ให้บริการโทรทัศน์มีการปรับตัวครั้งสำคัญทั้งในบริการโทรทัศน์ภาคพื้นดิน เคเบิล และดาวเทียม เพื่อดึงดูดผู้ชมและเพื่อความอยู่รอด โดยการขยายช่องทางการให้บริการของตนเองไปสู่การให้บริการผ่านโครงข่ายโทรคมนาคม หรือนำเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตทั้งแบบใช้สายและแบบไร้สายมาสนับสนุนการให้บริการเผยแพร่เนื้อหารายการผ่านทั้งทางเว็บไซต์และแอปพลิเคชัน

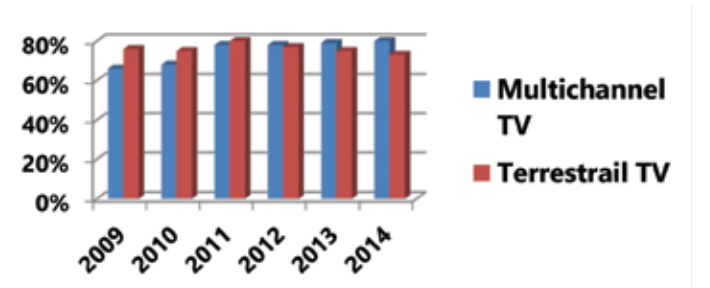
กล่าวได้ว่าปัจจัยประกอบทั้งในด้านการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีไปสู่การหลอมรวมสื่อ การแข่งขันของสื่อโทรทัศน์และสื่อเดิมที่มีมากขึ้น การพัฒนาของอุปกรณ์เคลื่อนที่ และพฤติกรรมของผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาบริการรูปแบบใหม่ที่กำลังได้รับความนิยมสูงขึ้นเรื่อยๆ คือบริการสื่อสารและเผยแพร่เนื้อหาบนโครงข่ายอินเทอร์เน็ต เมื่อเทียบกับบริการโสตทัศน์ (Audio Visual) ประเภทอื่นๆ บริการประเภทนี้ทำให้ผู้ชมสามารถรับชมรายการโทรทัศน์ ภาพยนตร์ และสื่อมัลติมีเดียอื่นๆ ได้โดยไม่จำเป็นต้องติดตั้งอุปกรณ์รับสัญญาณประเภทเสาอากาศ สายเคเบิล หรือจานดาวเทียมเพิ่มเติม อีกทั้งยังไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย หรือเสียค่าใช้จ่ายในอัตราที่ต่ำกว่าการเป็นสมาชิกบริการโทรทัศน์เคเบิลหรือโทรทัศน์ดาวเทียม (Pay TV) และยังมีบริการเสริมที่สามารถเลือกชมวิดีโอรายการภาพยนตร์ตามความต้องการ (Video on Demand: VoD) โดยจ่ายเงินเฉพาะเนื้อหาที่เลือกชมเท่านั้น ส่วนผู้ให้บริการบางรายไม่ต้องลงทุนโครงข่ายเอง ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการแพร่สัญญาณภาพและเสียงออกอากาศ และไม่ต้องลงทุนสตูดิโอหรือห้องส่งในการผลิตรายการเหมือนผู้ประกอบการโทรทัศน์หรือสื่อแบบดั้งเดิม บริการดังกล่าวนี้เป็นส่วนหนึ่งของบริการที่เรียกกันในทางสากลว่า บริการ Over-the-Top (OTT)[1]

[1] ปัจจุบันยังไม่มีการให้คำนิยามที่ชัดเจนสำหรับบริการ Over-the-Top (โอทีที) มีเพียงความพยายามในการจัดแบ่งประเภทบริการประเภทนี้ซึ่งมีความหลากหลายค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นบริการโอทีทีประเภทเสียง ข้อความ หรือเนื้อหารายการ ทั้งหมดล้วนให้บริการโดยอาศัยโครงข่ายหรือแพลตฟอร์มอินเทอร์เน็ตเป็นสำคัญ

หากพิจารณาแนวโน้มการเติบโตในระดับโลกและสากล สหรัฐอเมริกาถือเป็นประเทศแรกๆ ที่ริเริ่มการจัดทำบริการโอทีทีของโลก และมีการให้บริการอย่างแพร่หลายจนเป็นที่นิยมอย่างมาก โอทีทีรายสำคัญและเป็นที่รู้จักทั่วโลก เช่น YouTube, Facebook, Google Play และ Netflix เป็นต้น ล้วนมีต้นกำเนิดมาจากผู้ให้บริการในสหรัฐฯ ทั้งสิ้น จากการศึกษาพบว่า การเกิดขึ้นของบริการโอทีทีในสหรัฐอเมริกามีสาเหตุมาจากการปรับตัวของผู้ให้บริการโทรทัศน์ที่ได้รับผลกระทบจากการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ชมอย่างรวดเร็ว จนต้องมีการพัฒนาบริการเพื่อตอบโจทย์ความต้องการของลูกค้า จากการที่ผู้ชมโทรทัศน์ต้องรอชมรายการตามผังรายการโทรทัศน์ปกติ (Linear TV Schedule) ในอดีต ซึ่งหมายความว่าหากพลาดชมในเวลานั้นจะไม่สามารถรับชมได้อีกหากผู้ให้บริการไม่นำมาฉายซ้ำ (Rerun) เปลี่ยนไปเป็นการบริการโดยพัฒนาอุปกรณ์เครื่องรับโทรทัศน์ให้สามารถอัด (Record) รายการได้ ไปจนกระทั่งเปลี่ยนรูปแบบการให้บริการเป็นบริการที่เรียกว่า Multichannel Video Programming Distributors (MVPD) ซึ่งเป็นบริการส่งรายการ (Video Programming Services) ที่ผู้ให้บริการโทรทัศน์นำรายการของตนมาอัด (Record) ไว้แล้วแยกขายบนช่องทางการออกอากาศในลักษณะต่างๆ (Work, 2015, pp. 31-37) ก่อนพัฒนามาสู่บริการเผยแพร่เนื้อหารายการผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ตหรือบริการโอทีทีในที่สุด

จากข้อมูลพบว่า นับจากปี 2557 (ค.ศ. 2014) เป็นต้นมา ผู้ชมในสหรัฐฯ เปลี่ยนพฤติกรรมการรับชมโทรทัศน์ผ่านหน้าจอโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก (Pay TV) ในระบบเคเบิลไปสู่การรับชมผ่านบริการ MVPD และบริการโอทีทีบนหน้าจออื่นเป็นจำนวนมาก (Work, 2015, pp. 31-37) เพราะเข้าถึงได้ง่าย และผู้ชมสามารถเลือกชมรายการหรือวิดีโอตามความต้องการ นอกจากนั้นผลจากการเกิดขึ้นของบริการในรูปแบบใหม่ๆ และบริการโอทีทีนอกจากส่งผลกระทบต่อตลาดบริการโทรทัศน์แล้วยังส่งผลต่อกิจการร้านเช่าวิดีโอในสหรัฐอเมริกาที่ต้องปรับตัวครั้งใหญ่ จนผู้ให้บริการรายย่อยบางรายต้องเลิกกิจการไป

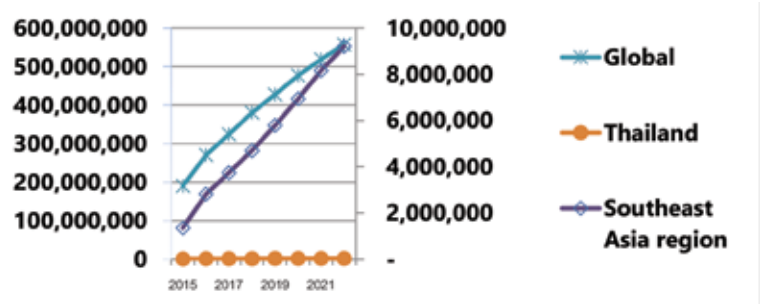
สำหรับประเทศในเขตพื้นที่เอเชีย-แปซิฟิก สมาคมผู้ประกอบการเคเบิลและดาวเทียมแห่งเอเชีย (The Cable and Satellite Broadcasting Association of Asia: CASBAA) ได้รวบรวมข้อมูลสถิติการลดลงของผู้ชมโทรทัศน์ตั้งแต่ปี 2552-2557 ในรายงาน Asia Pacific Multichannel TV Advertising 2016 พบข้อมูลในลักษณะเดียวกันว่า สถิติการรับชมรายการผ่านหน้าจอโทรทัศน์มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องเมื่อเทียบกับการชมผ่านหน้าจออื่น เช่น สมาร์ตโฟน (Smartphone), แท็บเล็ต (tablet) เป็นต้น



รูปที่ 1 สถิติการลดลงของการรับชมรายการผ่านหน้าจอโทรทัศน์เปรียบเทียบกับการรับชมผ่านหน้าจออื่นของประเทศในกลุ่มเอเชีย-แปซิฟิก ระหว่างปี 2552-2557

ที่มา: Asia Pacific Multi-channel TV Advertising 2016, CASBAA

ในขณะที่แนวโน้มการเข้าเป็นสมาชิกบริการโอทีทีเพื่อดูรายการและวิดีโอผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ตในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศไทย และทั่วโลกมีแนวโน้มเติบโตขึ้นเรื่อยๆ ดังปรากฏตามรูปที่ 2



รูปที่ 2 แนวโน้มการเพิ่มขึ้นของผู้ลงทะเบียนใช้งานบริการ OTT ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศไทย และทั่วโลก ค.ศ. 2015-2022

ที่มา: บริษัท Ovum, สำนักนโยบายและวิชาการกระจายเสียงและโทรทัศน์ สำนักงาน กสทช.

การเติบโตอย่างรวดเร็วของบริการโอทีทีไม่เพียงส่งผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาดสื่อและโดยเฉพาะอย่างยิ่งตลาดบริการโทรทัศน์ ในขณะเดียวกันหลายประเทศมีข้อถกเถียงถึงปัญหาบางประการที่เกิดขึ้นพร้อมกับการเติบโตของบริการโอทีทีในเรื่องสำคัญๆ เช่น การละเมิดลิขสิทธิ์ในเนื้อหารายการจำนวนมาก การนำเสนอเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมซึ่งเด็กและเยาวชนสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย การไหลเข้ามาของเนื้อหารายการต่างประเทศจนเป็นที่นิยม ทำให้ผู้ผลิตรายการในประเทศแข่งขันไม่ได้หรือขาดแรงจูงใจในการผลิตรายการ และปัญหาการใช้งานโครงข่ายอินเทอร์เน็ตอย่างหนาแน่นขึ้นโดยเจ้าของโครงข่ายไม่ได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์เท่าที่ควรจะเป็น เป็นต้น ทั้งหมดนี้จึงเป็นประเด็นที่หลายประเทศพิจารณาไปสู่ความจำเป็นในการกำกับดูแลบริการประเภทนี้ เช่นเดียวกับประเทศไทย ในปัจจุบันมีการตีความถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ทั้งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กระทรวงดีอี) และหน่วยงานรัฐอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลอินเทอร์เน็ต

โอทีที การให้ความหมายและรูปแบบการให้บริการโดยสังเขป

จากการศึกษาพบว่า บริการโอทีทีที่มีการให้บริการอยู่นั้นมีหลากหลายรูปแบบ และยังไม่พบการให้คำจำกัดความเฉพาะที่ชัดเจนนัก ในงานศึกษาของชลิตา ศรีนวล (2558, น. 77) ได้จัดแบ่งลักษณะการให้บริการโอทีทีเป็น 3 รูปแบบ คือ

1. โอทีที แบบบริการการสื่อสาร (Communication Service) เช่น การสื่อสารทางเสียงผ่านอินเทอร์เน็ตในกลุ่ม VoIP, Skype, WhatsApp และ LINE เป็นต้น
2. โอทีที แบบโปรแกรมประยุกต์ ได้แก่ บริการเครือข่ายสังคมออนไลน์อย่าง Facebook, Twitter เป็นต้น
3. โอทีที เนื้อหา เช่น Video on Demand, YouTube, Apple TV เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าหากทำการจัดแบ่งประเภทบริการโอทีทีดังที่กล่าวไว้ทั้งสามรูปแบบ บริการโอทีทีจะมีความครอบคลุมการให้บริการเกือบทุกประเภทที่มีการใช้อินเทอร์เน็ตเป็นสื่อกลางและเกี่ยวข้องกับการสื่อสารและการส่งต่อเนื้อหา (Media And Communication) เป็นหลัก และด้วยลักษณะของการให้บริการที่ใช้อินเทอร์เน็ตเป็นช่องทาง (Platform) หลักในการส่งต่อเนื้อหาและข้อมูล ทำให้ผู้ให้บริการโอทีทีมีต้นทุนการดำเนินการต่ำกว่าบริการในลักษณะใกล้เคียงกันอื่นๆ เช่น โทรทัศน์ ภาพยนตร์ วิทยุ เป็นต้น เนื่องจากไม่จำเป็นต้องลงทุนและบริหารจัดการโครงข่าย (Network) เพื่อการแพร่ภาพ แพร่เสียง หรือแม้กระทั่งผลิตเนื้อหารายการด้วยตนเอง

ในงานศึกษาของบริษัท ไทม์ คอนซัลติ้ง จำกัด (ไทม์ คอนซัลติ้ง, 2559, น. 42) ได้แบ่งรูปแบบบริการโอทีทีเป็น 3 ประเภทหลักๆ ใกล้เคียงกันกับงานศึกษาก่อนหน้า โดยแบ่งออกเป็นประเภทต่างๆ ดังนี้

1. บริการโอทีที ประเภทรูปแบบการดำเนินชีวิตประจำวัน (Lifestyle Applications) คือบริการเว็บไซต์หรือแอปพลิเคชันสำหรับการดำเนินชีวิตประจำวันที่ไม่เกี่ยวกับการสื่อสารระหว่างบุคคลหรือกิจการโทรทัศน์ผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ต เช่น Lazada, Uber, Airbnb, Dropbox, Google Maps เป็นต้น
2. บริการโอทีที ประเภทการสื่อสารระหว่างบุคคล (Communications) คือบริการเว็บไซต์หรือแอปพลิเคชันสำหรับสื่อสารระหว่างผู้ใช้บริการปลายทางกับผู้ใช้บริการปลายทางผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ตใดก็ได้ ทั้งในรูปแบบสื่อสังคม (Social Media) เช่น Facebook, Instagram Snapchat เป็นต้น และในรูปแบบระบบส่งข้อความทันที (Instant Messaging) เช่น LINE Facebook Messenger, WhatsApp เป็นต้น
3. บริการโอทีที ประเภทส่งต่อรายการโทรทัศน์ (OTT TV) คือบริการเว็บไซต์หรือแอปพลิเคชันที่ทำหน้าที่ส่งเนื้อหารายการไปสู่ผู้ใช้บริการปลายทางผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ต เช่น Netflix Hulu, YouTube, LINE TV เป็นต้น

สำหรับบริการโอทีทีในรูปแบบที่มีลักษณะเป็นการนำเสนอเนื้อหารายการหรือส่งผ่านภาพ เสียง หรือวีดิทัศน์ (Audio Visual) ซึ่งมีการจำแนกไว้ในงานศึกษาที่อ้างถึงทั้งสองฉบับดังกล่าวนั้น เมื่อพิจารณาในรายละเอียดลงไปถึงโครงสร้างบริการหรือห่วงโซ่อุปทาน (Value Chain) ในงานศึกษาของบริษัท ไทม์ คอนซัลติ้ง พบว่ามีการจำแนกออกเป็น 5 ส่วนสำคัญ (ไทม์ คอนซัลติ้ง, 2559, น. 42-44) คือ

1. เจ้าของและผู้ผลิตสื่อหรือเนื้อหา (Content Owner) เนื้อหารายการที่ปรากฏในการให้บริการโอทีทีในปัจจุบันสามารถจำแนกออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ ภาพยนตร์, ซีรีส์หรือรายการบันเทิงวาไรตี้ต่างๆ จากต่างประเทศหรือในประเทศไทย, กีฬา และเนื้อหาที่ผู้ใช้บริการในแพลตฟอร์มสร้างขึ้น (User Generated Content: UGC)

2. ผู้ให้บริการแพลตฟอร์ม (Service Platform) ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการนำบริการสื่อหรือเนื้อหาจากเจ้าของลิขสิทธิ์และผู้ผลิตไปยังผู้ใช้บริการ โดยแพลตฟอร์มโอทีทีประเภทส่งต่อเนื้อหารายการส่วนมากจะอยู่ในรูปแบบของเว็บไซต์และแอปพลิเคชัน ซึ่งให้บริการโอทีทีในรูปแบบของการถ่ายทอดสดตามเวลาออกอากาศจริง (Live Content) หรือการดูสื่อเนื้อหาในเวลาใดก็ได้ตามความต้องการของผู้บริโภค (On-demand Content) ผู้ให้บริการแพลตฟอร์มโอทีทีประเภทนี้ในประเทศไทยประกอบไปด้วยผู้ให้บริการในระดับโลก เช่น YouTube และ Netflix ผู้ให้บริการในระดับภูมิภาค เช่น LINE TV, iflix, HOOQ และผู้ให้บริการในระดับท้องถิ่น เช่น Hollywood HD Primetime และ MONOMAXXX รวมถึงเว็บไซต์สตรีมมิ่งของช่องรายการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล

3. ผู้ผลิตอุปกรณ์ที่รองรับการใช้บริการโอทีที (Device) โดยที่อุปกรณ์ที่รองรับการใช้บริการโอทีทีสามารถแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ เพื่อรองรับการใช้งานของผู้ใช้บริการปลายทางที่แตกต่างกัน ได้แก่ 1) ใช้ระหว่างเดินทาง สามารถพกพาหรือเคลื่อนย้ายได้ง่าย หมายถึง โทรศัพท์มือถือ แท็บเล็ต และคอมพิวเตอร์แบบพกพา 2) ใช้แบบประจำที่ หมายถึง Smart TV และคอมพิวเตอร์แบบตั้งโต๊ะ และ 3) ใช้เป็นอุปกรณ์เสริม เพื่อให้โทรทัศน์แบบธรรมดาสามารถรับบริการโอทีทีได้ ในที่นี้หมายถึงกล่องรับสัญญาณโอทีที (set-top-box) และ USB Dongle Stick ซึ่งสามารถใช้กับคอมพิวเตอร์ได้เช่นกัน

4. ผู้ใช้บริการ (End User) ได้แก่ ผู้ใช้บริการปลายทางที่เข้าถึงบริการโอทีทีทั้งในรูปแบบที่มีค่าบริการและแบบไม่มีค่าบริการ

5. ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (Internet Service Provider: ISP)

นอกจากการทำความเข้าใจถึงห่วงโซ่อุปทานของบริการโอทีทีประเภทที่ใกล้เคียงกับกิจการโทรทัศน์แล้ว การจะเข้าใจถึงรูปแบบธุรกิจของบริการโอทีทีซึ่งมีอิทธิพลต่อการแข่งขันกับบริการในกิจการโทรทัศน์จำเป็นต้องเข้าใจถึงการจำแนกประเภทบริการภายในกลุ่ม ซึ่งสามารถแยกได้ในหลายลักษณะเช่นกัน อาทิ แบ่งตามต้นกำเนิดของผู้ให้บริการ (ไทม์ คอนซัลติ้ง, 2559, น. 76-77) หรือแบ่งตามรูปแบบการหารายได้หรือเก็บค่าบริการของผู้ให้บริการโอทีที การจำแนกรูปแบบการทำธุรกิจของผู้ให้บริการโอทีทีตามรูปแบบการหารายได้ ซึ่งเป็นการจำแนกประเภทที่ใช้ในบริบทสากลมากที่สุดนั้น ในรายงานที่ไทม์ คอนซัลติ้ง นำมารวบรวมไว้ได้จำแนกออกเป็น 5 ประเภท (ไทม์ คอนซัลติ้ง, 2559, น. 79-80) คือ

1. รูปแบบการหารายได้จากการเก็บค่าสมาชิก (Subscription Video on Demand: SVoD) รูปแบบการหารายได้แบบนี้คือการเก็บค่าบริการสมาชิกแบบรายเดือนหรือรายปี โดยสมาชิกสามารถรับชมเนื้อหาอย่างไม่จำกัดในระยะเวลาที่สมัครเป็นสมาชิก

2. รูปแบบการหารายได้จากการเก็บค่าบริการเป็นรายครั้ง (Transactional Video on Demand: TVoD) การหารายได้จากการเก็บค่าบริการเป็นรายครั้งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทย่อย ได้แก่ 1) คิดค่าบริการต่อครั้งที่รับชม (Pay-Per-View: PPV) คือการคิดค่าบริการต่อครั้งต่อเรื่องที่รับชม ผู้ใช้บริการสามารถเลือกภาพยนตร์เรื่องที่ชอบเรื่องเดียวเพื่อชมในเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า Download to Rent (DTR) 2) การซื้อเพื่อเก็บ (Download to Own: DTO) คือการเลือกซื้อเนื้อหาเป็นรายเรื่องเพื่อดาวน์โหลดไฟล์เนื้อหามาเก็บไว้ชมกี่ครั้งก็ได้ ในเวลาใดก็ได้ เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า Electronic Sell Through (EST)

3. รูปแบบการหารายได้จากโฆษณา (Advertising-Based Video on Demand: AVoD) รูปแบบการหารายได้ประเภทนี้จะไม่เก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการปลายทาง แต่จะคิดค่าบริการจากเจ้าของสินค้าและบริการ หรือจากบริษัทโฆษณา (Advertising/Media Agency) ตัวอย่างบริการโอทีที TV ที่หารายได้แบบ AVoD เช่น YouTube และ LINE TV เป็นต้น

4. รูปแบบการหารายได้จากการเก็บค่าบริการเพิ่มเติมจากบริการเสริม (Freemium) การหารายได้รูปแบบนี้นำลักษณะการหารายได้ทั้งสามรูปแบบข้างต้นมารวมกัน เกิดเป็นรูปแบบการหารายได้ใหม่ กล่าวคือ ผู้ให้บริการโอทีทีจะไม่เก็บค่าบริการผู้ใช้บริการจากการใช้บริการพื้นฐาน แต่หากผู้ใช้บริการต้องการใช้บริการเสริมจะมีเงื่อนไขในลักษณะต่างๆ เช่น ผู้ใช้บริการพื้นฐานสามารถรับชมเนื้อหาได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายแต่ต้องรับชมโฆษณา หากสมัครบริการเสริมจะไม่มีโฆษณาคั่น เป็นต้น

5. การให้บริการโอทีทีแบบไม่หารายได้ (As a Feature) มักพบได้จากผู้ให้บริการที่มีฐานลูกค้าเดิมอยู่แล้ว เช่น ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก (Pay TV) ที่ต้องการเพิ่มช่องทางให้ผู้ใช้บริการของตนสามารถเข้าถึงรายการตามแพ็กเกจที่เป็นสมาชิกอยู่ได้สะดวกขึ้นผ่านระบบโอทีทีโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เพื่อเป็นการรักษาฐานลูกค้าหรือป้องกันไม่ให้เกิดการยกเลิกบริการแบบบอกรับสมาชิกของตนเพื่อไปใช้บริการโอทีทีรายอื่น[2]

เมื่อจำแนกรูปแบบการให้บริการตามการหารายได้ของผู้ให้บริการแล้วจะเห็นมิติที่ซ้อนทับกันอย่างชัดเจนในการให้บริการโอทีทีกลุ่มนี้กับบริการโทรทัศน์อย่างน้อยสองลักษณะ คือบริการโทรทัศน์แบบฟรี (Free TV)

---

[2] ปรากฏการณ์ที่ผู้ชมโทรทัศน์ในระบบเคเบิลในสหรัฐอเมริกายกเลิกการเป็นสมาชิกทีวีเนื่องจากมองว่าบริการโอทีทีสามารถทดแทนความต้องการในการชมโทรทัศน์ของตนได้ เพราะมีเนื้อหารายการและวาไรตี้ที่ตนชอบถูกรวมไว้ในบริการโอทีทีแล้ว ไม่จำเป็นต้องรอชมผ่านโทรทัศน์ที่มีโฆษณาอยู่เป็นจำนวนมากและต้องรอดูเมื่อมีการถ่ายทอดออกอากาศเท่านั้น ปรากฏการณ์ดังกล่าวเรียกว่า cord cutting เปรียบเทียบเหมือนสายเคเบิลที่ส่งเนื้อหาโทรทัศน์ไปยังผู้ชมถูกตัดขาดไป ซึ่งเป็นที่มาทำให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์บอกรับสมาชิกจำนวนมากต้องปรับตัวเองกลายเป็นผู้ให้บริการโอทีทีบนโครงข่ายอินเทอร์เน็ตด้วย เพื่อรักษาฐานลูกค้าของตนไว้.

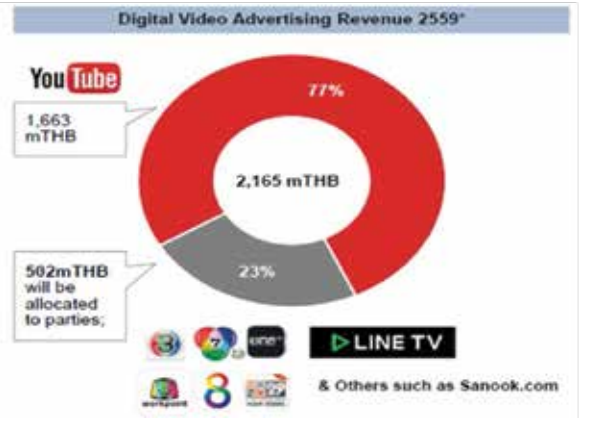
กับบริการโอทีทีในรูปแบบ AVoD และบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก (Pay TV) กับบริการโอทีทีแบบ SVoD ทำให้เห็นถึงมิติของการแข่งขันในรูปแบบการหารายได้บนฐานลูกค้าเดียวกันอย่างชัดเจน สอดคล้องกับผลการศึกษาซึ่งพบว่า ผู้ให้บริการโอทีทีรายใหม่ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสื่ออื่นใดมาก่อนมักทำบริการโอทีทีในรูปแบบ SVoD ในขณะที่ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบไม่เก็บค่าใช้จ่าย (Free TV) ทำบริการโอทีทีในรูปแบบ AVoD ซึ่งเป็นความถนัดแบบเดิม และผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก (Pay TV) มีการปรับปรุงบริการของตนไปสู่การให้บริการโอทีทีในรูปแบบ As a Feature ร่วมไปกับการเก็บค่าบริการแบบ SVoD

การขยายตัวของบริการโอทีที ในตลาดต่างประเทศและประเทศไทย

การปรับตัวของกิจการแพร่เสียงแพร่ภาพ (Broadcasting) ในประเทศไทยมีการปรับตัวอย่างรวดเร็ว กล่าวได้ว่า ปี 2557 เป็นช่วงเวลาสำคัญของการเปลี่ยนผ่านกิจการโทรทัศน์ที่ไม่เพียงแต่เป็นช่วงเริ่มต้นของการออกอากาศโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลเป็นครั้งแรกเท่านั้น การให้บริการโอทีทีในลักษณะการแพร่ภาพและเสียงหรือโสตทัศน์ยังเข้ามามีบทบาทและผลกระทบอย่างชัดเจนต่ออุตสาหกรรมสื่อและกิจการโทรทัศน์ไทยในช่วงเวลาเดียวกัน อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ ที่มีบริการโอทีทีมาก่อนหน้า อย่างเช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น หรือเกาหลีใต้ กล่าวได้ว่าบริการโอทีทีในประเทศไทยยังอยู่ช่วงเริ่มต้น แต่กำลังได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

ข้อจำกัดที่ทำให้บริการโอทีทีในประเทศไทยไม่ขยายตัวรวดเร็วนักในช่วงก่อนปี 2556 สืบเนื่องมาจากบริการโอทีทีจำเป็นต้องอิงอยู่กับบริการอินเทอร์เน็ตเป็นช่องทางสำคัญในการส่งเนื้อหาไปยังผู้ชม ดังนั้นการที่โครงข่ายอินเทอร์เน็ตไม่ครอบคลุมพื้นที่ได้ทั่วถึงทั้งประเทศเป็นอุปสรรคสำคัญทำให้บริการโอทีทีมีจำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ และเมืองใหญ่ที่เข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ดีเท่านั้น จนกระทั่งต่อมาประเทศไทยได้นำเอาเทคโนโลยีบรอดแบนด์ หรือการส่งข้อมูลความเร็วสูง มาพัฒนาในการให้บริการอินเทอร์เน็ตทั้งแบบไร้สายและใช้สาย และการเปิดให้บริการ 3G ในปี 2556 ทำให้สัญญาณอินเทอร์เน็ตมีความเร็วและเสถียรมากขึ้น ประกอบกับอุปกรณ์การรับชมอย่างโทรศัพท์เคลื่อนที่และแท็บเล็ตได้มีการพัฒนารองรับการรับชมบริการภาพและเสียงที่คมชัดในราคาที่ถูกลงด้วยเช่นกัน องค์ประกอบทั้งสองส่วนดังกล่าวทำให้บริการในรูปแบบวิดีโอสตรีมมิ่ง (Streaming) หรือการเข้าถึงเพลง วิดีโอ หรือมัลติมีเดียผ่านระบบอินเทอร์เน็ตได้ทันทีที่มีการส่งข้อมูลได้รับความนิยมสูงขึ้น อันเป็นจุดตั้งต้นที่ทำให้บริการโอทีทีซึ่งผู้ให้บริการเป็นผู้รวบรวมและจัดเรียงเนื้อหามาให้ผู้ชมอย่างเป็นระบบและหมวดหมู่ผ่านแอปพลิเคชัน (Application) เติบโตอย่างรวดเร็วนับจากปี 2557 เป็นต้นมา

เมื่อเปรียบเทียบรายได้ของผู้ให้บริการโอทีทีของไทยในปัจจุบันพบว่า ผู้ให้บริการรายใหญ่ที่สุดคือ YouTube[3] ซึ่งเป็นผู้ให้บริการในรูปแบบ AVoD และมีบริการเสริมในรูปแบบ SVoD โดยรายได้หลักของ YouTube มาจากค่าโฆษณา มีสัดส่วนรายได้ร้อยละ 77 เมื่อเทียบกับผู้ให้บริการรายอื่นในกลุ่มเดียวกัน ดังแสดงในรูปที่ 3



รูปที่ 3 สัดส่วนรายได้จากค่าโฆษณาของ YouTube เมื่อเทียบกับผู้ให้บริการโอทีทีในรูปแบบ AVoD รายอื่นในประเทศไทย ปี 2559

ที่มา: Thailand Digital Advertising, Time Consulting

สำหรับประเทศอื่นที่มีการขยายตัวของโอทีทีมาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้วอย่างสหราชอาณาจักร การให้บริการโอทีทีเริ่มขึ้นจากผู้ให้บริการโทรทัศน์รายเดิมที่ให้บริการช่องรายการทั้งแบบไม่มีค่าใช้จ่าย (Free to Air: FTA) และแบบเก็บค่าสมาชิก (Pay TV) จากการศึกษาพบว่า ผู้ให้บริการโอทีทีระดับโลกจากสหรัฐอเมริกาเข้ามามีบทบาทต่อตลาดโอทีทีในสหราชอาณาจักรเช่นเดียวกัน แต่หากพิจารณาในส่วนของผลกระทบต่อผู้ประกอบการโทรทัศน์ยังมีไม่มากนัก เพราะผู้ให้บริการรายหลักยังคงเป็นผู้ให้บริการรายเดียวกับผู้ให้บริการโทรทัศน์ หรือไม่ก็เป็นการให้บริการในลักษณะการเป็นพันธมิตรกับผู้ให้บริการรายเดิม จึงไม่เป็นการแย่งส่วนแบ่งค่าโฆษณาในส่วนของผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบฟรี รวมทั้งผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกยังคงรักษาฐานลูกค้าเดิมของตนไว้ได้

สำหรับในสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีการให้บริการโอทีทีอย่างแพร่หลายและเป็นจุดกำเนิดโอทีทีระดับโลกอย่าง YouTube, Netflix และ Amazon Prime เป็นต้น ปรากฏการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาคือการให้บริการโอทีทีของผู้ให้บริการรายใหม่ที่ไม่ใช่ผู้ให้บริการโทรทัศน์ไม่เพียงมีอิทธิพลต่อตลาดสื่อในประเทศต่างๆ ทั่วโลก แต่ส่งผลกระทบอย่างชัดเจนต่อบริการโทรทัศน์ในระบบเคเบิลซึ่งเป็นแพลตฟอร์มหลักอย่างมาก เนื่องจากทำให้จำนวนสมาชิกเคเบิลทีวีลดจำนวนลง จนเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์ปรับตัวมาให้บริการโอทีที

[3] ถูกจัดเป็นผู้ให้บริการโอทีทีรายสำคัญที่ได้รับความนิยมสูงมากในหลายประเทศ และจัดเป็นบริการที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมสื่อเพื่อความบันเทิงทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นภาพยนตร์ โทรทัศน์ วิทยุ หรืออุตสาหกรรมการผลิตเนื้อหา เนื่องจาก YouTube เปิดบริการโดยให้อิสระกับบุคคลในการ upload วิดีโอต่างๆ ออกแพร่ภาพต่อสาธารณะได้เองเพียงแค่เข้าเป็นสมาชิก และมีรายได้หลักจากค่าโฆษณา ยิ่งคลิปวิดีโอใดมียอดการชม (view) สูง คลิปนั้นจะดึงดูดให้มีผู้ผลิตสินค้าต้องการลงโฆษณาในอัตราที่สูง จากสถิติการใช้บริการ YouTube ในปัจจุบัน (ปี 2560) พบว่ามีผู้ใช้งานถึง 1,300,000,000 คน มีการ upload วิดีโอขึ้นบน YouTube รวมกว่า 300 ชั่วโมงในทุกๆ นาที และมีผู้เข้าชมในแต่ละวันสูงถึงกว่า 30 ล้านคน ดูข้อมูลสถิติเพิ่มเติมได้ที่ https://fortunelords.com/YouTube-statistics/#YouTube_Statistics_8211_2017 (สืบค้น 14 สิงหาคม 2560)

ในประเทศเกาหลีใต้ การให้บริการโอทีทีเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วพร้อมกับความเร็วของบริการอินเทอร์เน็ตที่ครอบคลุมประชากรเกือบทั้งประเทศ ประกอบกับตลาดเนื้อหารายการ (Content) ของเกาหลีใต้มีการแข่งขันสูงมาเป็นเวลายาวนาน อุตสาหกรรมบันเทิงเกาหลีเป็นที่รู้จักและได้รับความนิยมสูงมากทั้งในประเทศและต่างประเทศ และด้วยจุดแข็งของอุตสาหกรรมบันเทิงเกาหลีนี้เองทำให้โอทีทีจากต่างประเทศเข้ามามีผลกระทบกับกิจการโทรทัศน์หรือแม้แต่อุตสาหกรรมเนื้อหารายการ (Content) ในประเทศเกาหลีไม่มากนัก รวมทั้งผู้ให้บริการโอทีทีรายใหญ่ที่ได้รับความนิยมในประเทศยังเป็นผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบฟรี (FTA) และผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบมีค่าใช้จ่าย (Pay TV) อีกด้วย

สำหรับการเติบโตของบริการโอทีทีในประเทศภูมิภาคเอเชียอย่างสิงคโปร์พบว่า การให้บริการในช่วงก่อนปี 2559 มีเพียงผู้ให้บริการโอทีทีที่พัฒนาขึ้นในประเทศสิงคโปร์เท่านั้นที่ให้บริการอยู่ในประเทศ และขยายธุรกิจไปให้บริการในระดับภูมิภาคด้วย เช่น HOOQ, Viki และ Spuul จนกระทั่งต้นปี 2559 จึงมีผู้ให้บริการจากต่างชาติเข้าไปให้บริการมากขึ้นและกลายเป็นที่นิยม ได้แก่ YouTube (AVoD) อย่างไรก็ตาม ผู้ให้บริการในประเทศซึ่งเป็นผู้ให้บริการโทรทัศน์และโทรคมนาคมในประเทศยังคงครองส่วนแบ่งตลาดในบริการโอทีทีค่อนข้างมาก

ประเด็นปัญหา ข้อถกเถียง และแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ปรากฏในบางประเทศ

ในระยะเริ่มแรกที่การให้บริการโอทีทีมีอิทธิพลต่ออุตสาหกรรมสื่อในประเทศไทยและต่างประเทศนั้น ประเด็นที่มีการถกเถียงกันอย่างมาก ได้แก่ ข้อเสียเปรียบของผู้ให้บริการโครงข่ายอินเทอร์เน็ต เนื่องจากบริการโอทีทีให้บริการผ่านโครงข่ายหรือแพลตฟอร์มอินเทอร์เน็ตเป็นหลัก เมื่อมีผู้ใช้บริการจำนวนมากขึ้นก่อให้เกิดปัญหาการแย่งกันใช้สัญญาณ (Traffic) ในระบบอินเทอร์เน็ต เมื่ออินเทอร์เน็ตช้าลง ผู้ใช้บริการจะร้องเรียนไปยังผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (Internet Service Provider: ISP) ในประเด็นคุณภาพสัญญาณทำให้ผู้ให้บริการโครงข่ายกลายเป็นผู้รับผิดชอบปัญหาที่เกิดขึ้น ในขณะที่ผู้ให้บริการโอทีทีไม่ต้องลงทุนติดตั้งโครงข่าย อีกทั้งยังไม่จำเป็นต้องมีส่วนในการบริหารจัดการโครงข่ายอินเทอร์เน็ต เป็นแต่เพียงผู้รวบรวมเนื้อหารายการ (Content) ให้เป็นหมวดหมู่และจัดทำบริการในส่วนของตน และเรียกเก็บค่าบริการ โดยไม่มีต้นทุนที่เกี่ยวกับโครงข่ายและการบริหารระบบอินเทอร์เน็ตแต่อย่างใด ในขณะเดียวกัน กรณีที่ผู้ให้บริการโอทีทีนำเนื้อหารายการของผู้ให้บริการโทรทัศน์ไปรวบรวมและเผยแพร่ ผู้ให้บริการโอทีทีก็ไม่ใช่ผู้ลงทุนผลิตเนื้อหา รวมทั้งไม่ต้องลงทุนทำสถานีโทรทัศน์หรือโครงข่ายโทรทัศน์เพื่อให้บริการด้วยเช่นกัน จึงทำให้บริการโอทีทีมีความได้เปรียบในเรื่องต้นทุนการให้บริการเมื่อเทียบกับบริการสื่อสารประเภทอื่นอย่างมาก เป็นเสมือนผู้ให้บริการที่ได้ประโยชน์จากการให้บริการประเภทอื่น (อินเทอร์เน็ตและบริการเนื้อหารายการ) แต่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนในบริการที่ตนนำไปใช้ประโยชน์แต่อย่างใด (Free-rider)

อย่างไรก็ตาม ข้อถกเถียงในประเด็นบริการโอทีทีกลายเป็นเสมือนบริการกาฝากบนโครงข่ายอินเทอร์เน็ต รวมทั้งความได้เปรียบในเรื่องต้นทุนการให้บริการเนื้อหาเมื่อเทียบกับการให้บริการในกิจการโทรทัศน์และสื่ออื่นได้เบาบางลงบ้างในปัจจุบันโดยผลของกลไกตลาด เนื่องมาจากผู้ให้บริการโทรคมนาคม ผู้ให้บริการโทรทัศน์ และแม้แต่สื่อประเภทอื่นมีการปรับตัวเพื่อขยายและรักษาฐานลูกค้าของตนเอง โดยการให้บริการแบบหลอมรวมสื่อหรือบางส่วนมีการปรับตัวไปสู่การให้บริการโอทีทีด้วยตนเอง หรือที่ปรากฏเป็นจำนวนมาก คือการทำธุรกิจแบบร่วมมือกันระหว่างผู้ให้บริการโทรคมนาคม (อินเทอร์เน็ต) ผู้ให้บริการโทรทัศน์ หรือรวมถึงผู้ผลิตเนื้อหารายการ (Content) ในการร่วมให้บริการหรือแบ่งส่วนแบ่งรายได้กับผู้ให้บริการโอทีที โดยเสนอรูปแบบบริการเป็นแพ็กเกจร่วมกัน เช่น ลูกค้าอินเทอร์เน็ตสามารถใช้บริการโอทีทีที่เป็นบริษัทพันธมิตร (Partner) ในราคาที่ถูกลง ซึ่งรายการส่งเสริมการขายในลักษณะนี้ปรากฏอย่างแพร่หลายในประเทศสิงคโปร์และประเทศไทย

สำหรับข้อถกเถียงที่เป็นประเด็นปัญหาสำหรับการให้บริการโอทีทีที่ยังคงมีอยู่ในปัจจุบัน และยังไม่มีแนวทางแก้ไขอย่างเพียงพอทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศนั้น อาจสรุปเป็นประเด็นสำคัญๆ ที่จะนำไปสู่การทบทวนถึงความจำเป็นในการกำกับดูแลบริการโอทีทีในอนาคตได้ดังต่อไปนี้

1) ประเด็นความต้องการใช้งานโครงข่ายอินเทอร์เน็ตที่ต้องเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เมื่อบริการโอทีทีและบริการเพื่อความบันเทิงอื่นมีการขยายตัวเพิ่มสูงขึ้นอีก ในอนาคตจะก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นอย่างมากของปริมาณการรับส่งข้อมูล (Data) บนโครงข่ายของผู้ให้บริการโทรคมนาคมและอินเทอร์เน็ตเพื่อใช้ในการรับชมเนื้อหาของผู้ให้บริการโอทีที ข้อมูลจากการคาดการณ์ปริมาณการใช้งานข้อมูล (Data) ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก พบว่าปริมาณการใช้งานข้อมูลบนเครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Mobile Data) ในปี 2564 ของทั้งภูมิภาคจะมีปริมาณกว่า 6,000 เพตะไบต์ต่อเดือน ซึ่งเพิ่มขึ้นมากกว่า 12 เท่าจากปริมาณการใช้งานข้อมูลบนเครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Mobile Data) ในปี 2558 ที่มีปริมาณ 500 เพตะไบต์ต่อเดือน[4] และข้อมูลการคาดการณ์แนวโน้มการใช้งานทั่วโลกในปี 2564 พบว่าปริมาณการใช้งานข้อมูลบนเครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ร้อยละ 70 ของปริมาณทั้งหมดเป็นการใช้งานเพื่อรับชมเนื้อหาผ่านทางบริการโอทีทีและบริการวิดีโอบนแพลตฟอร์มสื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) ต่างๆ[5] ทำให้ในอนาคตหากผู้ให้บริการโครงข่ายอินเทอร์เน็ตซึ่งเป็นผู้ให้บริการต้นทางสามารถควบคุมโครงข่ายของตนในการยอมให้หรือไม่ยอมให้บริการโอทีทีหรือบริการมัลติมีเดียรายใดขึ้นมาใช้โครงข่ายของตนได้ จะทำให้ผู้ให้บริการโครงข่ายโทรคมนาคมและอินเทอร์เน็ตมีอำนาจในการบริหารจัดการและควบคุมข้อมูลทั้งหมด รวมถึงการกำหนดราคาหรือเลือกปฏิบัติต่อผู้ให้บริการโอทีทีได้แตกต่างกัน หรืออีกนัยหนึ่งในทางเศรษฐศาสตร์จะถือว่าผู้ให้บริการโครงข่ายอินเทอร์เน็ตมีอำนาจตลาดในการควบคุมบริการสื่อและการสื่อสารในอนาคต แนวทางการสนับสนุนให้ผู้เป็นเจ้าของโครงข่ายอินเทอร์เน็ตเป็นผู้มีอำนาจและรับผิดชอบในการจัดการบริการและเนื้อหาที่เข้าใช้โครงข่ายของตนได้โดยอิสระหรือหลักความเป็นกลางในการบริหารโครงข่ายอินเทอร์เน็ต (Net Neutrality)[6] ดังกล่าวนี้ปรากฏพบเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาความเสียเปรียบของผู้ให้บริการโครงข่ายอินเทอร์เน็ตในประเทศสหรัฐอเมริกา

[4] ดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ https://www.ericsson.com/res/docs/2016/mobility-report/emr-raso-june-2016.pdf (สืบค้น 14 สิงหาคม 2560)
[5] ดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ https://www.ericsson.com/res/docs/2016/ericsson-mobility-report-2016.pdf (สืบค้น 14 สิงหาคม 2560)

2) เมื่อปริมาณการใช้งานข้อมูลบนโครงข่ายอินเทอร์เน็ตมีมากขึ้น มีประเด็นปัญหาการจัดสรรพื้นที่การใช้งานบนโครงข่ายอินเทอร์เน็ตเพื่อบริการทางสังคมหรือบริการทางการแพทย์ที่จำเป็น เช่น บริการการผ่าตัดผ่านกล้องโดยการส่งข้อมูลผ่านอินเทอร์เน็ตไปยังแพทย์ที่ไม่ได้อยู่ในสถานที่ผ่าตัด หากใช้ความเร็วอินเทอร์เน็ตในปัจจุบันโดยไม่มีการแบ่งช่องทางพิเศษสำหรับบริการทางการแพทย์ดังกล่าวออกจากการให้บริการอินเทอร์เน็ตเพื่อความบันเทิงอาจส่งผลกระทบต่อการให้บริการ และการเรียกเก็บค่าบริการอาจมีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มได้ในอนาคต อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาโดยการแบ่งพื้นที่การใช้งานอินเทอร์เน็ตเพื่องานบริการสาธารณะออกจากการใช้งานเชิงพาณิชย์ยังเป็นแต่เพียงข้อเสนอในเวทีการพูดคุยสากล แต่ยังไม่ปรากฏเป็นข้อกำหนดหรือนโยบายในประเทศใดที่ชัดเจน

3) ประเด็นลิขสิทธิ์ในเนื้อหาที่ส่งผ่านบริการโอทีทีในผู้ให้บริการโอทีทีด้วยกันเอง ซึ่งมีทั้งผู้ให้บริการอย่างถูกกฎหมายโดยการลงทุนซื้อลิขสิทธิ์เนื้อหารายการ ไม่ว่าจะเป็นรายการทางโทรทัศน์หรือภาพยนตร์มารวบรวมให้บริการต่อสมาชิกอย่างถูกต้อง ผู้ให้บริการรวมเนื้อหาบนอินเทอร์เน็ตโดยไม่ซื้อหรือขออนุญาตเจ้าของลิขสิทธิ์มาให้บริการแบบเก็บค่าบริการสมาชิก และผู้ให้บริการโอทีทีแบบไม่เก็บค่าสมาชิก (AVoD) รายใหญ่อย่าง YouTube ที่ให้บริการเนื้อหารายการหรือวิดีโอที่มีการนำขึ้น (Upload) บนเว็บไซต์อย่างเสรีโดยผู้ใช้บริการเอง ทำให้มีเนื้อหารายการทั้งที่นำขึ้นโดยเจ้าของเนื้อหากับส่วนที่ละเมิดลิขสิทธิ์ปะปนอยู่จำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศรวมทั้งประเทศไทยที่ยังไม่มีการกำกับดูแลบริการโอทีทียังปรากฏว่ามีผู้ให้บริการที่นำเนื้อหารายการของผู้อื่นมาให้บริการโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์เพื่อลดต้นทุนการให้บริการของตนอยู่จำนวนมาก ดังนั้นเมื่อในตลาดบริการโอทีทีประกอบด้วยผู้ให้บริการที่ปฏิบัติตามและไม่ปฏิบัติตามกฎหมายลิขสิทธิ์ จึงมีข้อถกเถียงถึงความไม่เป็นธรรมอันเกิดจากความไม่เท่าเทียมกันของต้นทุนการให้บริการ ขณะเดียวกันผู้ผลิตเนื้อหารายการเริ่มขาดแรงจูงใจในการผลิตเนื้อหาที่ดีออกมาสู่ตลาดเพราะต้องเป็นผู้แบกรับต้นทุนการผลิต แต่เมื่อผลิตออกมาถูกนำไปให้บริการโดยไม่ได้รับอนุญาตโดยผู้ผลิตไม่ได้รับผลตอบแทนจากเนื้อหาที่ตนได้ลงทุนไปอย่างเพียงพอ แนวทางการแก้ไขปัญหาการนำเอาเนื้อหารายการละเมิดลิขสิทธิ์ของผู้อื่นมาจัดเรียงให้บริการในโอทีทีในประเทศที่มีข้อกำหนดให้ผู้ให้บริการโอทีทีต้องลงทะเบียนแสดงตัวตนหรือรับใบอนุญาตอย่างในสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร เกาหลีใต้ และสิงคโปร์ จะนำเอากฎระเบียบและกฎหมายที่ใช้กำกับสื่อรวมทั้งกฎหมายลิขสิทธิ์มาใช้ในการลงโทษผู้ให้บริการโอทีทีภายใน

---

[6] ความเป็นกลางในการบริหารโครงข่ายอินเทอร์เน็ต (Net Neutrality) หรือความเป็นกลางในการให้บริการอินเทอร์เน็ตไม่มีคำจำกัดความที่แน่ชัดในเวลานี้ แต่แนวคิดโดยรวมในแง่การให้บริการและเก็บรายได้อธิบายโดยสรุปได้ว่า เดิมผู้ให้บริการโครงข่ายอินเทอร์เน็ต (Internet Backbone Network Provider) เก็บค่าบริการจากผู้ให้บริการสายส่งสัญญาณเข้าสู่บ้าน (Broadband Internet Service Provider) ในประเทศไทย เช่น ทีโอที, ทรู และ 3BB ซึ่งมีรายได้จากผู้ใช้หรือผู้บริโภคตามบ้านอีกต่อหนึ่ง ในขณะที่ผู้ให้บริการด้านเนื้อหา (Content Provider) เช่น Google, Amazon และ eBay เป็นผู้ใส่เนื้อหาลงไปในระบบเป็นเสมือน Free-rider คือเป็นผู้มีรายได้บนอินเทอร์เน็ตโดยที่ไม่ได้โดนเก็บเงินจากช่องทางไหน ยกเว้นแต่เสียค่าเข้าอินเทอร์เน็ตเพื่อนำเข้าข้อมูลขึ้นบนเว็บไซต์ (Upload) ของตนในฐานะผู้บริโภคคนหนึ่งเท่านั้น นำไปสู่การออกนโยบายที่จะเก็บเงินจากผู้ให้บริการด้านเนื้อหา โดยเสนอระบบเก็บเงินที่ผู้จ่ายจะสามารถเข้าถึงช่องทางพิเศษที่รวดเร็วกว่า ไล่ตามลำดับความเร็วที่ต้องการและปริมาณเนื้อหาที่ใส่ลงมา ซึ่งผู้ให้บริการโครงข่ายเป็นผู้บริหารจัดการการให้บริการและการจัดเก็บเงินด้วยตัวเองทั้งหมด แนวคิด Net Neutrality มีทั้งผู้เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ผู้ได้แย้งส่วนใหญ่คือผู้ให้บริการเนื้อหาที่อาจต้องมีภาระต้นทุนสูงขึ้นจากการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว และนักวิชาการบางส่วนที่อ้างถึงความเป็นอิสระในการใช้งานอินเทอร์เน็ต ซึ่งมีหลักการพื้นฐานตั้งแต่การก่อตั้งว่าอินเทอร์เน็ตควรเป็น *“พื้นที่แห่งความเสมอภาค”* เว็บไซต์ที่ดำเนินการบนอินเทอร์เน็ตควรจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม โดยสามารถจ่ายเงินเท่ากันเพื่อเข้าถึงบริการที่เท่ากัน ไม่ใช่มีช่องทางพิเศษ ในอีกส่วนหนึ่งเป็นความเห็นที่แสดงความกังวลในแง่หากเปิดให้มีการใช้พื้นที่ (Bandwidth) บนอินเทอร์เน็ตแบบเลือกปฏิบัติเพื่อการพาณิชย์อาจไม่มีพื้นที่พียงพอสำหรับการให้บริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น บริการทางการแพทย์และสาธารณสุขยุคใหม่ เป็นต้น ศึกษาคำอธิบายเพิ่มเติมได้ที่ https://ilaw.or.th/node/1590 หรือ https://en.wikipedia.org/wiki/Net_neutrality_law (สืบค้น 18 สิงหาคม 2560)

ประเทศ แต่หลายประเทศยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาสำหรับบริการโอทีทีจากต่างประเทศที่ยังไม่ทำการลงทะเบียนหรือขออนุญาตให้บริการในประเทศได้

4) การเปิดให้บริการโอทีทีจากต่างประเทศเข้ามาครอบครองตลาดสื่อในบางประเทศ รวมถึงประเทศไทย ทำให้ส่วนแบ่งรายได้ทั้งจากค่าโฆษณาและค่าบริการสมาชิกกลายเป็นของบริษัทต่างชาติ ในบางกรณีแม้มีการเปิดบริษัทลูกเป็นผู้แทนดำเนินการในประเทศนั้นๆ อย่างถูกต้อง เช่น กรณี YouTube Thailand แต่บริษัทลูกของผู้ให้บริการดังกล่าวทำหน้าที่เพียงการบริหารพื้นที่และการหาลูกค้าโฆษณาบนเว็บไซต์หรือแอปพลิเคชันของตน แต่การเจรจาและการจัดเก็บรายได้ดำเนินการโดยบริษัทแม่ซึ่งตั้งอยู่ในต่างประเทศ ทำให้ประเด็นรายได้ที่หลุดลอดออกนอกประเทศ และการไม่สามารถจัดเก็บภาษีจากผู้ประกอบการหลักของโอทีทีที่มีรายได้จากโฆษณาและยอดผู้ชมในประเทศสูงมาก เป็นข้อกังวลในแง่ความได้เปรียบเสียเปรียบทางการค้าและการสูญเสียรายได้ของแต่ละประเทศไปกับผู้ให้บริการโอทีทีจากต่างประเทศ การแก้ไขปัญหาการเรียกเก็บภาษีจากผู้ให้บริการภายนอกประเทศยังเป็นปัญหาที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขได้ครอบคลุมมากนัก อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า ในหลายประเทศ เช่น ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย เกาหลีใต้ และสหราชอาณาจักร มีการทบทวนกฎหมายการกำกับดูแล กฎหมายการจัดเก็บรายได้ และกฎหมายด้านเศรษฐกิจให้ครอบคลุมบริการใหม่ๆ ที่มาพร้อมเทคโนโลยี ซึ่งส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อภาพรวมทางเศรษฐกิจของประเทศ

5) ประเด็นการเปิดเสรีในการให้บริการโอทีทีทำให้เนื้อหารายการและภาพยนตร์ต่างประเทศเข้ามามีอิทธิพลกับบางประเทศมากขึ้น ในกรณีประเทศเกาหลีใต้เป็นตัวอย่างของประเทศที่ให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมการผลิตเนื้อหาภายในประเทศ (Local Content) มากกว่าจะรับเอาเนื้อหารายการจากต่างประเทศเข้ามา และมีแนวโน้มให้การสนับสนุนผู้ให้บริการโอทีทีที่เป็นผู้ให้บริการภายในประเทศมากกว่าผู้ให้บริการจากภายนอก อย่างไรก็ตาม กรณีเกาหลีใต้เป็นกรณีเฉพาะที่อุตสาหกรรมสื่อบันเทิงในประเทศมีการเติบโตและเป็นบริการหลักๆ ที่นำรายได้เข้าประเทศค่อนข้างมาก เนื่องจากมีผู้นิยมรายการทั้งภาพยนตร์ วาไรตี้ และซีรีส์เกาหลีจำนวนมาก ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทำให้บริการโอทีทีของเกาหลีใต้มีเนื้อหารายการภายในประเทศหมุนเวียนอยู่จำนวนมาก และยังสามารถนำเนื้อหาดังกล่าวขายลิขสิทธิ์ไปยังผู้ให้บริการโทรทัศน์และโอทีทีในต่างประเทศอีกด้วย แต่ในกรณีประเทศที่อุตสาหกรรมการผลิตเนื้อหาภายในประเทศ (Local Content) ไม่เติบโตพอ หรือเนื้อหารายการไม่เป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายนักในต่างประเทศ และผู้ชมในประเทศสามารถเข้าถึงเนื้อหารายการที่หลากหลายจากต่างประเทศผ่านบริการอินเทอร์เน็ตและบริการโอทีทีได้อย่างเสรี หากผู้ผลิตรายการไม่ได้รับการสนับสนุนที่เพียงพออาจส่งผลให้แรงจูงใจของผู้ผลิตเนื้อหาในประเทศมีน้อยลง เพราะเมื่อบริการโอทีทีแพร่หลายมากขึ้น และผู้ชมในประเทศนิยมชมรายการต่างประเทศมากขึ้น ผู้ให้บริการโอทีทีและอาจรวมถึงผู้ให้บริการโทรทัศน์อาจเลือกที่จะจัดหาเนื้อหารายการจากต่างประเทศที่มีผู้นิยมมากกว่ามาแทนที่การทำการผลิตเนื้อหารายการดีๆ ออกสู่ตลาดด้วยตนเองมากขึ้น แนวทางการรักษาและสนับสนุนการผลิตเนื้อหาภายในประเทศของเกาหลีใต้เป็นตัวอย่างที่ดีในการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิต เกาหลีใต้มีข้อกำหนดให้บริการโอทีทีต้องมีเนื้อหาที่ผลิตโดยผู้ผลิตภายในประเทศหรือเป็นเนื้อหาที่เผยแพร่วัฒนธรรมของเกาหลี (Local Content) เป็นสัดส่วนใหญ่ อีกทั้งจำกัดเพดานการลงทุนจากต่างประเทศไม่เกินร้อยละ 49 ของทุนจดทะเบียน รวมถึงกำหนดส่วนแบ่งการตลาดของผู้ให้บริการ OTT ไม่ให้เกิน 1 ใน 3

ของจำนวนสมาชิกบริการแพร่ภาพและเสียงหรือบริการโทรทัศน์ทุกแพลตฟอร์มด้วย

6) ประเด็นความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ให้บริการโอทีทีกับผู้ให้บริการโทรทัศน์ แม้ข้อเท็จจริงในปัจจุบันจะปรากฏว่าผู้ให้บริการโทรทัศน์จำนวนมากมีแนวโน้มปรับตัวไปสู่การให้บริการโอทีทีควบคู่ไปกับการให้บริการโทรทัศน์ แต่ยังมีประเด็นความเหลื่อมล้ำบางประการระหว่างผู้ให้บริการโทรทัศน์ที่ให้บริการโอทีทีกับผู้ให้บริการโอทีทีแต่เพียงอย่างเดียว เนื่องจากผู้ให้บริการโอทีทีที่ละเมิดลิขสิทธิ์หลายรายนำเอาช่องรายการโทรทัศน์ไปรวบรวมให้บริการสมาชิกของตน กล่าวคือผู้ชมที่เป็นสมาชิกโอทีทีรายนั้นสามารถดูรายการโทรทัศน์ทุกช่องทั้งฟรีทีวีและช่องรายการบนโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเป็นสมาชิกทีวีแบบบอกรับสมาชิกแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังผู้ให้บริการโทรทัศน์ทั้งแบบฟรีและมีค่าใช้จ่ายมีการดำเนินการทางเทคนิคเพื่อปิดกั้นการเข้าถึงช่องรายการหรือเนื้อหารายการของตนได้บ้าง แต่ก็ยังปรากฏการละเมิดลิขสิทธิ์เนื้อหารายการโทรทัศน์อยู่บนบริการโอทีทีรายใหญ่บางราย ที่มากไปกว่านั้นคือ ความเหลื่อมล้ำในการถูกกำกับดูแลในระดับที่แตกต่างกัน กล่าวคือบริการโทรทัศน์ในหลายประเทศจะถูกกำกับดูแลเนื้อหาที่ออกอากาศ โดยกำหนดให้ต้องมีการจัดระดับความเหมาะสมในการออกอากาศตามช่วงเวลาที่กำหนด การต้องระมัดระวังเรื่องภาพและเนื้อหาอันอาจส่งผลกระทบต่อศีลธรรมอันดีและความมั่นคงของประเทศ การกำหนดระยะเวลาการโฆษณาและเนื้อหาโฆษณา นอกจากนั้นยังมีข้อกำหนดในฐานะผู้รับใบอนุญาตที่ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หลากหลายประการอย่างเคร่งครัด ในขณะที่ผู้ให้บริการโอทีทีไม่ถูกกำหนดด้วยข้อจำกัดในกรณีใดเลย เนื่องจากหลายประเทศรวมถึงประเทศไทย ยังไม่นำบริการโอทีทีเข้าสู่ระบบการกำกับดูแลที่ชัดเจน จึงทำให้ผู้ให้บริการโอทีทีที่เป็นผู้ให้บริการโทรทัศน์มีภาระต้นทุน ทั้งต้นทุนการให้บริการและต้นทุนที่เกิดจากข้อกำหนดหรือกฎกติกาของรัฐ รวมทั้งมีข้อจำกัดในการแข่งขันมากกว่าเมื่อเทียบกับผู้ให้บริการโอทีทีเพียงอย่างเดียว ในสหราชอาณาจักรกำหนดให้ผู้ให้บริการโอทีทีต้องแสดงตัวตน (Register) กับองค์กรกำกับดูแลในฐานะผู้ให้บริการประเภท On-Demand Program Services (ODPS) และนำกฎระเบียบเรื่องการกำกับเนื้อหาในสื่อหลักมาบังคับใช้กับบริการโอทีที รวมถึงการโฆษณา และการให้บริการทางธุรกิจกับผู้บริโภค แต่อำนาจองค์กรกำกับดูแลยังจำกัดเฉพาะผู้ให้บริการ ODPS ที่มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป (EU) หรือมีสำนักงานที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจทางธุรกิจอยู่ในสหภาพยุโรปเท่านั้น สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาจัดให้บริการโอทีทีอยู่ในประเภท Online Video Distributor (OVD) และเนื่องจากรัฐธรรมนูญสหรัฐฯ ให้ความสำคัญกับเสรีภาพของสื่ออย่างมาก ทำให้การกำกับดูแลด้านเนื้อหาทำเฉพาะในกรณีที่มีประเด็นร้องเรียนหรือฟ้องร้องเป็นรายกรณีไปเท่านั้น ไม่มีข้อกำหนดในการปิดกั้นเนื้อหาที่ออกในสื่อทุกประเภท ในภูมิภาคเอเชีย สิงคโปร์เป็นประเทศที่มีการกำกับดูแลบริการโอทีทีเข้มข้นที่สุด โดยนำเอาบริการดังกล่าวเข้าสู่ระบบการอนุญาต และใช้กฎระเบียบในการกำกับดูแลสื่อเดิมอย่างโทรทัศน์วิทยุ มาปรับใช้ทั้งในเรื่องการควบคุมเนื้อหา การจัดระดับความเหมาะสมของรายการ การคุ้มครองผู้บริโภค และการแข่งขันในการให้บริการทางธุรกิจ

7) ประเด็นการคุ้มครองการกระทำที่อาจเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค ปัญหาสำคัญที่อาจถูกละเลยไปเมื่อผู้บริโภคเป็นเหมือนผู้ได้รับประโยชน์สูงสุดจากการมีบริการโอทีทีเนื่องจากสามารถรับชมเนื้อหารายการที่ต้องการได้หลากหลายช่องทางในราคาที่ถูกลง แต่การเปิดเสรีบริการโอทีทีให้มีผู้ให้บริการจำนวนมากและ

บางส่วนไม่ใช่ผู้ให้บริการที่มีหลักแหล่งชัดเจนในประเทศนั้นๆ ทำให้ผู้บริโภคที่ใช้บริการไม่ได้รับการคุ้มครองในเรื่องคุณภาพบริการที่มีมาตรฐานที่ดีพอ หรือในกรณีที่เกิดปัญหาจากการให้บริการผู้บริโภคอาจไม่สามารถร้องเรียนหรือเรียกร้องการแก้ไขปัญหาจากผู้ให้บริการบางรายได้เลย โดยเฉพาะผู้ให้บริการที่ไม่ตั้งอยู่หรือประกอบกิจการอยู่ในประเทศ ประเทศที่เป็นตัวอย่างที่ดีในการใช้กฎหมายและกฎระเบียบเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นผู้ใช้บริการโอทีทีภายในประเทศ ได้แก่ สิงคโปร์ และสหราชอาณาจักร

8) ประเด็นเสรีภาพในการนำเสนอเนื้อหาผ่านบริการโอทีที เมื่อไม่มีการกำหนดขอบเขตไว้อย่างชัดเจนหลายประเทศรวมถึงประเทศไทย ไม่สามารถควบคุมเนื้อหาบางประเภทที่ไม่เหมาะสมต่อเด็กและเยาวชนและเนื้อหาที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศหรือสถาบันได้เพียงพอ โดยเฉพาะกับโอทีทีรายใหญ่ที่ผู้ให้บริการอยู่นอกประเทศและเปิดโอกาสให้ผู้ใช้งานสามารถนำคลิปวิดีโอขึ้นแพลตฟอร์มได้อย่างเสรีอย่าง YouTube และ Facebook เมื่อโอทีทีมีวัตถุประสงค์เริ่มต้นในการเป็นบริการเสรีบนโครงข่ายแบบเปิดอย่างอินเทอร์เน็ต ซึ่งผู้ชมสามารถเป็นผู้เลือกเข้าถึงข้อมูลและเนื้อหาได้โดยไม่จำกัดพื้นที่และเวลา ทำให้การกำกับควบคุมทำได้ยาก เมื่อมีการให้บริการนานไปกลับพบว่าการเผยแพร่และส่งต่อเนื้อหาบนบริการโอทีทีแบบเสรีได้ส่งผลกระทบในทางลบทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม บริการโอทีทีจึงถูกนำกลับมาทบทวนถึงความจำเป็นในการกำหนดขอบเขตบริการและการกีดกันเนื้อหาที่ไม่พึงประสงค์ของแต่ละประเทศ ซึ่งขัดแย้งกับวัตถุประสงค์เริ่มต้นของการให้บริการ และดำเนินการได้ยากในทางเทคนิค ดังนั้นแนวทางการแก้ไขปัญหาไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้ลงทะเบียนแสดงตัวตนหรือการต้องขออนุญาตในการให้บริการ เพื่อจะได้นำเอากฎระเบียบที่ใช้กำกับสื่อเดิมมาใช้กับผู้ให้บริการโอทีทีนั้นมีประโยชน์กับผู้ให้บริการที่มีหลักแหล่งอยู่ในประเทศนั้นๆ เท่านั้น การกำกับดูแลผู้ให้บริการนอกประเทศ ซึ่งบางรายเป็นรายใหญ่ที่สำคัญด้วยนั้น ปัจจุบันยังหาแนวทางแก้ไขไม่ได้อย่างชัดเจน

ข้อเสนอแนะสำหรับการส่งเสริมและกำกับดูแล การให้บริการโอทีทีในประเทศไทย

จากการศึกษาลักษณะการให้บริการโอทีที รูปแบบการให้บริการในประเทศและต่างประเทศ ประเด็นปัญหาและข้อถกเถียง ตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหาการให้บริการโอทีทีในหลายประเทศ ผู้เขียนมีข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการส่งเสริมและกำกับดูแลบริการโอทีทีในเบื้องต้นว่า เนื่องจากโอทีทีเป็นบริการบนอินเทอร์เน็ตซึ่งเป็นระบบเปิดให้เข้าใช้งานได้โดยอิสระ (Open Access) ทำให้การปิดกั้นการให้บริการ การแข่งขัน และการเผยแพร่เนื้อหาทั้งในประเด็นการละเมิดลิขสิทธิ์และเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมทำได้ยากหากทำโดยหน่วยงานของรัฐแต่เพียงอย่างเดียว หรือโดยใช้กฎหมายของประเทศใดประเทศหนึ่งเพียงประเทศเดียว นอกจากประเด็นเรื่องข้อจำกัดทางเทคโนโลยีที่ทำให้การกำกับดูแลให้ครอบคลุมทุกมิติทำได้ยากแล้ว การให้ความสำคัญต่อปัญหาที่เกิดขึ้นของแต่ละประเทศก็มีความแตกต่างกันด้วย เช่น ในประเทศที่มีความอ่อนไหวต่อประเด็นเนื้อหาที่มีผลกระทบต่อความเชื่อหรือแนวปฏิบัติทางศาสนา หรือความมั่นคงของประเทศ จะให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลด้านเนื้อหาโดยกำหนดให้มีการปิดกั้นเนื้อหาที่อ่อนไหวและส่งผลต่อแนวคิด ความเชื่อ และธรรมเนียม

ปฏิบัติของประเทศอย่างมาก ในขณะที่บางประเทศที่มีผู้ประกอบการรายหลักเป็นผู้ผลิตและส่งออกเนื้อหารายใหญ่ของโลกจะสนับสนุนให้มีการเผยแพร่และซื้อขายรายการบนบริการโอทีทีโดยไม่เห็นด้วยกับการปิดกั้น เป็นต้น ผู้เขียนเห็นว่า การกำกับดูแลบริการโอทีทีในแต่ละประเทศควรเริ่มดำเนินการเมื่อบริการดังกล่าวเติบโตและส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อการแข่งขันในตลาดและสังคม ทั้งนี้การประเมินถึงสถานการณ์ที่จำเป็นต้องมีการกำกับดูแลนั้นมีหลายองค์ประกอบที่นำมาพิจารณา เช่น สภาพการแข่งขันของอุตสาหกรรมสื่อในขณะนั้น การคาดการณ์แนวโน้มการเติบโตของบริการโอทีทีที่อาจส่งผลต่อความอยู่รอดหรือเป็นอุปสรรคในการดำเนินธุรกิจของสื่ออื่น ผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมในภาพรวมในขณะนั้นและในอนาคตอันใกล้ เป็นต้น นอกจากนั้นแต่ละประเทศควรจัดลำดับความสำคัญเพื่อกำหนดแนวทางการกำกับดูแลบริการประเภทนี้เท่าที่จำเป็นตามประเด็นหรือข้อห่วงใยของแต่ละประเทศเอง โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดแนวทางการกำกับดูแลบริการโอทีทีอย่างเข้มงวดจนเกินไป สำหรับประเทศไทย ความห่วงใยต่อบริการโอทีทีที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นประเด็นการเผยแพร่เนื้อหาที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและสถาบันโดยผู้ให้บริการจากต่างประเทศเป็นหลัก รองจากนั้นเป็นเรื่องความไม่เท่าเทียมกันในการประกอบกิจการและการกำกับดูแลระหว่างผู้ให้บริการโอทีทีด้วยกันเองกับระหว่างผู้ให้บริการโอทีทีกับผู้ให้บริการโทรทัศน์และสื่ออื่น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางและขั้นตอนการกำกับดูแลเพื่อนำไปปรับใช้จำแนกเป็นประเด็นต่างๆ ตามลำดับดังนี้

1) การนำบริการโอทีทีเข้าสู่ระบบการแสดงตัวตนเพื่อคุ้มครองผู้ใช้บริการและประเมินความจำเป็นในการเข้าสู่ระบบการอนุญาตและการกำกับดูแล เนื่องจากการให้บริการโอทีทีในปัจจุบันของประเทศไทยยังอยู่ในระยะเริ่มต้น แต่กำลังเริ่มส่งผลกระทบอย่างสำคัญต่อผู้ให้บริการโทรทัศน์ในแง่ความไม่เท่าเทียมกันของกฎระเบียบและต้นทุนการให้บริการ ขณะเดียวกันก็ส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตเนื้อหาในแง่ลิขสิทธิ์ อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อผู้ใช้บริการในแง่การไม่ทราบหลักแหล่งของผู้ให้บริการ ซึ่งทำให้ยากต่อการร้องเรียนหากมีปัญหาเกี่ยวกับบริการ ผู้เขียนเห็นว่า กสทช. และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องควรร่วมกันพิจารณาตัดสินใจในเรื่องขอบเขตบริการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน เนื่องจากในปัจจุบันการประกอบกิจการโทรคมนาคมรวมถึงอินเทอร์เน็ต (คุณภาพ ราคา การใช้คลื่นความถี่ ความครอบคลุมพื้นที่) และการประกอบกิจการ รวมทั้งเนื้อหาที่ปรากฏบนโทรทัศน์และวิทยุเป็นอำนาจหน้าที่ของ กสทช. แต่การกำกับดูแลเนื้อหาบนอินเทอร์เน็ตเป็นความรับผิดชอบของกระทรวงดีอี เมื่อการให้บริการโอทีทีมีลักษณะคาบเกี่ยวกัน เป็นทั้งการให้บริการแพร่ภาพและเสียงในขณะที่ใช้โครงข่ายอินเทอร์เน็ตเป็นช่องทางการเผยแพร่ทั้งในรูปแบบเว็บไซต์และแอปพลิเคชัน จำเป็นต้องมีการตีความทางกฎหมายหรืออาจต้องปรับแก้กฎหมายเพื่อมอบหมายหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลให้ชัดเจน

ข้อจำกัดด้านกฎหมายของประเทศไทยทำให้การนำเอาโอทีทีเข้าสู่ระบบการอนุญาตทันทีอาจทำได้ยากกว่าในประเทศอื่นที่กำหนดนิยามของการให้บริการ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลไว้แตกต่างหรือมีความยืดหยุ่นสูงกว่า อย่างไรก็ตาม อาจถือได้ว่าการตีความเรื่องอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายมีข้อยุติในเบื้องต้นแล้ว เนื่องจากเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2560 กสทช. ได้มีมติสำคัญในการให้ความเห็นชอบในหลักการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ (OTT)

ตามที่คณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องมีข้อเสนอและมอบหมายให้สำนักงาน กสทช. ศึกษาเพิ่มเติมในทุกมิติเพื่อพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลการให้บริการโอทีทีในรายละเอียดต่อไป[7] การมุ่งสู่การกำกับดูแลบริการโอทีทีตามมติ กสทช. ดังกล่าวแสดงให้ถึงทิศทางและการตีความอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ให้ครอบคลุมบริการประเภทนี้ในเบื้องต้นแล้ว ซึ่งอาจเนื่องมาจากสภาพปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในกฎระเบียบระหว่างผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กสทช. กับผู้ให้บริการโอทีทีที่เข้ามามีบทบาทในการแย่งชิงส่วนแบ่งรายได้ในการให้บริการเนื้อหาของบริการโทรทัศน์และสื่อประเภทอื่นในปัจจุบัน และปัญหาการเผยแพร่เนื้อหาผิดกฎหมายและละเมิดลิขสิทธิ์อย่างแพร่หลายมากขึ้นของผู้ให้บริการโอทีที ซึ่งยังไม่มีหน่วยงานใดเข้ามารับผิดชอบอย่างชัดเจน

การดำเนินการก่อนที่จะมีมติดังกล่าว กสทช. ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเฉพาะกลุ่มขึ้นอย่างน้อย 4 ครั้ง จำแนกเป็นกลุ่มผู้ให้บริการโทรทัศน์ กลุ่มผู้ให้บริการโอทีทีในรูปแบบการจัดเก็บรายได้จากค่าสมาชิก (SVoD) กลุ่มผู้ให้บริการโอทีทีในรูปแบบการจัดเก็บรายได้จากค่าโฆษณา (AVoD) และกลุ่มผู้ผลิตและตัวแทนจำหน่ายโฆษณา จากการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดส่วนใหญ่มุ่งประเด็นไปยังผู้ประกอบการโอทีทีที่ไม่ปรากฏตัวตนที่ชัดเจนและให้บริการโดยละเมิดลิขสิทธิ์ ซึ่งส่งผลให้ผู้ให้บริการโอทีทีที่ปฏิบัติตามกฎหมายและมีการประกอบกิจการอย่างถูกต้องได้รับความเสียหาย ทั้งในแง่ของรายได้ การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมและภาพลักษณ์ของอุตสาหกรรมโอทีทีในประเทศไทย โดยข้อเสนอส่วนใหญ่เน้นไปที่การสนับสนุนให้เกิดการกำกับดูแลเนื้อหาที่ผิดกฎหมาย และให้รวมไปถึงการกำกับผู้ที่ลงโฆษณาในเนื้อหาที่เผยแพร่ผิดกฎหมายเพื่อเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ ประเด็นสำคัญที่ผู้ให้บริการโอทีทีสนับสนุนให้มีการกำกับดูแลเพิ่มเติมคือการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เท่าเทียมและเป็นสากล โดยเฉพาะระหว่างผู้ประกอบการไทยและต่างประเทศ นอกจากนี้ยังเสนอให้การกำกับดูแลโอทีทีขยายไปถึงเนื้อหาที่ผู้ใช้เป็นคนสร้างขึ้นเอง (User Generated Content: UGC) ด้วย เนื่องจากเห็นว่าหากเนื้อหาประเภทนี้ไม่มีการคัดกรองอย่างรอบคอบก่อนนำเสนออาจเป็นภัยต่อเด็กและเยาวชนได้ด้วย

การตัดสินใจเชิงนโยบายของ กสทช. และความเห็นของผู้ประกอบการดังที่กล่าวมาแล้วเป็นแนวทางที่ดีในการจัดระบบการให้บริการโอทีทีในปัจจุบัน ซึ่งอาจนำไปสู่การกำกับดูแลในระบบเดียวกันกับกิจการแพร่เสียงแพร่ภาพ (Broadcast) อย่างกิจการโทรทัศน์และกิจการกระจายเสียงต่อไป อย่างไรก็ตาม ในความเห็นของผู้เขียนเห็นว่า เมื่อนำบริการเข้าสู่ระบบใบอนุญาตหรือการแสดงตัวตนแล้ว การกำกับดูแลบริการโอทีทีไม่สามารถถูกจัดวางอยู่ในกรอบกติกาเดียวกันกับของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในทุกประเด็นได้ เพราะในความเป็นจริงบริการโอทีทีเป็นตัวแทนของสื่อแบบผสมที่เกิดจากการหลอมรวมบริการในส่วนของการแพร่เสียงแพร่ภาพ (Broadcasting) บริการโทรคมนาคม และบริการด้านเนื้อหารายการไว้ด้วยกัน ดังนั้นการกำกับดูแลบริการโอทีทีโดยมองแต่เฉพาะมุมของผู้ทำบริการแพร่ภาพและเสียงบนโครงข่ายอื่นอาจไม่เพียงพออีกต่อไป การกำกับดูแลบริการโอทีทีจำเป็นต้องมองในมุมของการกำกับดูแลสื่อแบบหลอมรวม (Convergence Regulation) ดังนั้นการดำเนินการที่สำคัญสำหรับ กสทช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ

[7] สืบค้นรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ http://www.nbtc.go.th/Information/cabinet/รายงานการประชุม-กสทช/สรุปมติที่ประชุม-กสทช-2560/สรุปมติที่ประชุม-กสทช-9-2560.aspx

การเร่งศึกษาและทบทวนกฎหมายให้ทันสมัยและครอบคลุมการกำกับดูแลสื่อแบบหลอมรวมในทุกมิติ การจำแนกกฎหมายการประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ออกจากกิจการโทรคมนาคมจำเป็นต้องมีการทบทวนเพื่อให้รูปแบบการอนุญาตและการกำกับดูแลสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันเช่นเดียวกับที่กำลังดำเนินการอยู่ในหลายประเทศ

นอกจากนั้นในแง่ของระยะเวลาที่เหมาะสม ผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดให้ผู้ให้บริการโอทีทีเป็นผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการเพื่อให้มีการกำกับดูแลต่อไปนั้น ควรดำเนินการเมื่อตลาดบริการโอทีทีได้รับความนิยมสูงและมีการเติบโตของตลาดไปพอสมควร ทั้งนี้สำหรับประเทศไทยในขณะนี้ การเติบโตของบริการโอทีทียังเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไปดังแสดงไว้แล้วตามรูปที่ 2 ประกอบกับยังไม่มีหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลอย่างรอบคอบเหมาะสมกับสื่อใหม่แบบโอทีที ก่อนเข้าสู่กระบวนการอนุญาตควรดำเนินการโดยให้มีการจดแจ้งเพื่อแสดงตัวตน (Register) กับหน่วยงานกำกับดูแลก่อน เพื่อรักษาสิทธิและคุ้มครองประโยชน์ของผู้รับชมภายในประเทศ จากนั้นควรมีการศึกษาผลกระทบต่อตลาดและโอกาสในการเข้าถึงสื่อที่หลากหลายของประชาชนอย่างรอบคอบก่อนการออกหลักเกณฑ์การกำกับดูแลในแต่ละด้าน เพื่อสนับสนุนให้บริการโอทีทีเติบโตเป็นทางเลือกกับผู้รับชมได้อย่างแพร่หลายมากขึ้น รวมทั้งหลักเกณฑ์กำกับดูแลควรพิจารณาเฉพาะในประเด็นที่จำเป็นต้องระมัดระวัง เช่น การเลือกปฏิบัติในการแข่งขัน การคุ้มครองผู้บริโภคจากการเอาเปรียบทางด้านราคาหรือการให้บริการ รวมถึงการควบคุมเนื้อหาที่อาจเป็นอันตรายต่อเด็กเยาวชน ความมั่นคงของรัฐ และก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อประชาชนเป็นหลัก ไม่ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลที่มากจนเกินจำเป็นจนเป็นอุปสรรคต่อการเติบโตและการแข่งขันในตลาด รวมทั้งปิดกั้นเสรีภาพในการรับสื่อของประชาชน

2) จากข้อถกเถียงในประเด็นที่มีการสนับสนุนให้ผู้เป็นเจ้าของโครงข่ายอินเทอร์เน็ตเป็นผู้มีอำนาจและรับผิดชอบในการจัดการบริการและเนื้อหาที่เข้าใช้โครงข่ายของตนได้โดยอิสระ หรือหลักความเป็นกลางในการบริหารโครงข่ายอินเทอร์เน็ต (Net Neutrality) อย่างที่ในสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรกำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้นั้น เป็นรูปแบบที่หน่วยงานกำกับดูแลเข้าไปเกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการโครงข่ายเฉพาะในประเด็นที่สำคัญ เช่น การกำกับดูแลเมื่อมีเหตุแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจทางการตลาดในฐานะเจ้าของโครงข่ายอินเทอร์เน็ตเลือกปฏิบัติต่อผู้ใช้บริการทั้งทางด้านราคาและการกีดกันการเข้าใช้หรือประกอบธุรกิจ ดังนั้นผู้ให้บริการโอทีทีในทั้งสองประเทศรวมถึงผู้ให้บริการอื่นใดบนโครงข่ายอินเทอร์เน็ตจะให้บริการโดยทำธุรกิจร่วมกับผู้ให้บริการโครงข่ายโดยอิสระตามข้อตกลงทางธุรกิจระหว่างกันเอง และองค์กรกำกับดูแลไม่เข้าไปกำหนดกติกาเพื่อการดำเนินการใดๆ จนกว่าจะเกิดปัญหา (Ex-post Regulation) และทำการแก้ไขปัญหาเป็นรายกรณี (Case by Case) แทนที่จะออกกฎเพื่อการกำกับควบคุมแต่ต้น

สำหรับกรณีประเทศไทยซึ่งอยู่ในกรอบความกังวลและอ่อนไหวต่อเนื้อหาบางประเภทที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงปลอดภัยของชาติและสถาบันหลักของประเทศ ประกอบกับยังคงให้ความสำคัญกับการปกป้องคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่มีความเสี่ยงมากกว่าให้ความสำคัญในเรื่องเสรีภาพในการรับข่าวสารอย่างอิสระเมื่อเทียบกับแนวทางของสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร การให้อิสระต่อผู้ประกอบการโครงข่ายในการจัดการบริการบนโครงข่ายด้วยตนเองโดยหน่วยงานของรัฐไม่เข้าไปเกี่ยวข้องอาจไม่สอดคล้อง

กับหลักวิธีการปฏิบัติของประเทศไทย ประกอบกับการปล่อยให้กลไกตลาดดำเนินไปตามข้อตกลงทางธุรกิจระหว่างผู้ให้บริการโครงข่ายกับผู้ให้บริการโอทีทีโดยเสรียังมีความน่ากังวลในแง่การเลือกปฏิบัติของการใช้อำนาจทางการตลาดในการกำหนดราคาการใช้งาน หรือเลือกผู้ประกอบการเฉพาะผู้ที่เป็นพันธมิตรทางการค้าของผู้ให้บริการโครงข่ายหรือมีพฤติกรรมเพื่อทำลายคู่แข่ง ดังนั้นแม้ผู้เขียนจะเห็นด้วยกับหลักความเป็นกลางทางเทคโนโลยีบนโครงข่ายอินเทอร์เน็ต (Net Neutrality) ในแง่การเป็นวิธีการสากลที่สามารถตอบโจทย์ด้านการแข่งขันเสรีและเสรีภาพในการรับข้อมูลข่าวสารอย่างอิสระ รวมทั้งเห็นด้วยว่าเป็นแนวทางการควบคุมการให้บริการและการส่งต่อเนื้อหาได้จากต้นทาง แต่ผู้เขียนยังมีความเห็นว่า การดำเนินการตามหลักการของ Net Neutrality นั้นยังจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลผู้ประกอบการโครงข่ายอินเทอร์เน็ตในบางประเด็นที่จำเป็น ที่นอกเหนือจากประเด็นด้านการแข่งขัน (การไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้ประกอบการที่เข้าใช้โครงข่ายของตนทั้งในเรื่องการกีดกันการเข้าใช้บริการโครงข่ายและการกำหนดราคา) ได้แก่ ประเด็นความรับผิดชอบต่อเนื้อหาที่นำขึ้นบนโครงข่าย เพื่อให้ผู้ให้บริการโครงข่ายอินเทอร์เน็ตมีส่วนในการกำกับดูแลและเลือกสรรเนื้อหาที่นำมาขึ้นบนโครงข่ายของตน และประเด็นการจัดสรรพื้นที่ใช้งานบนโครงข่ายไว้เพื่อการใช้งานบริการที่เป็นประโยชน์ในทางสาธารณะโดยไม่ปะปนกับพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์ในทางการค้าหรือความบันเทิง เช่น การเปิดช่องทางบนโครงข่ายเพื่อให้บริการการแพทย์ทางไกล (Telemedicine) เพื่อให้มีความรวดเร็วในราคาที่ถูก หรือไม่คิดค่าใช้จ่าย เป็นต้น

3) การกำกับดูแลด้านเนื้อหารายการ จากการศึกษาแนวทางการกำกับดูแลโอทีทีด้านเนื้อหาในต่างประเทศพบว่า ในหลายประเทศที่กำหนดให้โอทีทีอยู่ในระบบใบอนุญาตประกอบกิจการ เช่น สิงคโปร์ มีการกำหนดลักษณะต้องห้ามและการจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหารายการที่สามารถเผยแพร่ผ่านสื่ออินเทอร์เน็ตไว้ให้ปรากฏในลักษณะเดียวกันกับที่ออกอากาศในกิจการโทรทัศน์ประเภทที่มีค่าใช้จ่าย (Pay TV) แต่ปัญหาของประเทศที่ผู้ให้บริการโอทีทียังไม่อยู่ในระบบการกำกับดูแล การกำหนดข้อบังคับเหล่านี้ไว้ได้อย่างเคร่งครัดแทบเป็นไปไม่ได้มากนัก ทั้งนี้โดยเฉพาะบริการโอทีทีโดยผู้ให้บริการจากต่างประเทศ เช่น YouTube ยังคงเป็นปัญหาหลักกับหลายประเทศทั่วโลก เนื่องจาก YouTube ให้บริการบนโครงข่ายอินเทอร์เน็ตที่เป็นระบบเปิด ซึ่งผู้ชมสามารถเข้าถึงได้ด้วยตนเอง หากผู้ให้บริการโครงข่ายไม่ปิดกั้นการให้บริการ YouTube ก็ยากที่หน่วยงานของรัฐในประเทศต่างๆ จะใช้กฎหมายภายในประเทศบังคับการให้บริการเนื้อหาและการเก็บรายได้จาก YouTube เพราะเกินขอบอำนาจที่จะดำเนินการกับผู้ประกอบการที่อยู่นอกราชอาณาจักรของตน ปัญหาดังกล่าวเป็นตัวอย่างที่แสดงว่าบริการโอทีทีและอาจรวมถึงบริการบนอินเทอร์เน็ตรูปแบบใหม่ๆ ในอนาคตจะยากต่อการปิดกั้นหรือกำกับดูแลโดยอาศัยกฎระเบียบภายในของประเทศใดประเทศหนึ่ง จึงจำเป็นต้องกำหนดเป็นประเด็นหารือร่วมกันระหว่างประเทศเพื่อนำไปสู่การกำกับดูแลระบบสื่อสารแบบไร้พรมแดน ซึ่งจะเป็นประเด็นสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ ในอนาคตอันใกล้

อย่างไรก็ตาม ในขอบเขตที่พอทำได้สำหรับผู้ให้บริการโอทีทีที่ประกอบกิจการในประเทศไทย ควรมีการกำหนดการจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหาบางประเภทเพื่อป้องกันการเข้าถึงของเด็กและเยาวชน ทั้งนี้การจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหาไม่ได้ดำเนินการเพื่ออิงกับเวลาในการออกอากาศเหมือนกับกิจการโทรทัศน์ แต่เพื่อให้มีการแสดงสัญลักษณ์และให้ผู้ให้บริการโอทีทีกำหนดขอบเขตเนื้อหาที่เด็กและ

เยาวชนเข้าถึงได้ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ปกครอง (Parental Control) การดำเนินการลักษณะนี้ปรากฏให้เห็นแล้วในผู้ให้บริการบางรายในประเทศไทย เช่น iflix, Viu เป็นต้น โดยวิธีการที่ถูกต้องคือ ผู้ปกครองควรเป็นผู้ลงทะเบียนเข้าใช้งานให้กับเด็กและเยาวชนในความดูแลตั้งแต่ต้น และเลือกกำหนดอายุของผู้ใช้งานเพื่อไม่ให้สามารถการเข้าชมเนื้อหาที่มีอยู่ได้ทุกรายการ

4) การสนับสนุนและสร้างแรงจูงใจในการผลิตเนื้อหารายการในประเทศ (Local Content) ควรมีการกำหนดสัดส่วนเนื้อหาที่สร้างโดยผู้ผลิตในประเทศบนโอทีที (Local Content Quota) ในผู้ให้บริการโอทีทีปัจจุบันบางรายนอกจากเป็นผู้รวบรวมเนื้อหาจากผู้ผลิตอื่นทั้งภายในและภายนอกประเทศแล้วยังเริ่มปรับปรุงบริการโดยผลิตรายการของตนเอง เช่น LINE TV เพื่อดึงดูดลูกค้า สร้างเอกลักษณ์ และลดต้นทุนในการซื้อลิขสิทธิ์เนื้อหาจากต่างประเทศบางส่วนลง ซึ่งเป็นสิ่งที่ดีในแง่การพัฒนาอุตสาหกรรมเนื้อหา (Content) ในประเทศ ซึ่งจะสามารถตอบโจทย์ความต้องการและรสนิยมของคนในประเทศ รวมทั้งมีส่วนในการดำรงรักษาลักษณะเฉพาะของความเป็นไทย ขนบธรรมเนียมประเพณีที่ดีบางประการไว้ได้ การสนับสนุนเนื้อหาที่ผลิตโดยคนในประเทศอาจต้องได้รับการสนับสนุนในแง่งบประมาณและมาตรการส่งเสริมการลงทุนโดยความร่วมมือกันของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งสำนักงาน กสทช. กระทรวงดีอี กระทรวงพาณิชย์ ตลอดจนกองทุนที่มีวัตถุประสงค์ในการให้การสนับสนุนการผลิตรายการคุณภาพต่างๆ เช่น กองทุนสื่อสร้างสรรค์ เป็นต้น รวมถึงความร่วมมือของภาคเอกชนในประเทศอีกด้วย

5) การกำหนดนโยบายของรัฐในการส่งเสริมการขยายโครงข่ายอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ ซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำหรับบริการโอทีที เพื่อให้โครงข่ายอินเทอร์เน็ตครอบคลุมทั่วประเทศและมีประสิทธิภาพและสนับสนุนการขยายตัวของบริการโอทีที

6) การคุ้มครองสิทธิของผู้ชมในแง่การให้บริการ ซึ่งการเข้าจดแจ้ง (Register) ของผู้ให้บริการและการเข้าสู่ระบบใบอนุญาตประกอบกิจการจะทำให้ผู้ให้บริการเข้ามาอยู่ในระบบการแสดงตัวตนที่ชัดเจนเพื่อให้ลูกค้าสามารถร้องเรียนบริการและมีการแก้ไขปัญหาจากผู้ให้บริการอย่างถูกกฎหมาย ในขณะเดียวกันควรส่งเสริมสิทธิในการเข้าถึงเนื้อหาในบริการโอทีทีของกลุ่มคนเฉพาะ เช่น ผู้พิการ โดยกำหนดให้การบริการต้องคำนึงถึงกลุ่มคนที่หลากหลายในสังคม เช่น การให้บริการโดยมีคำบรรยายแทนเสียงและเสียงบรรยายภาพเพื่อผู้พิการทางการได้ยินและผู้พิการทางการมองเห็น เป็นต้น

7) ในประเด็นปัญหาเรื่องลิขสิทธิ์ในเนื้อหาที่มีการรวบรวมมาออกอากาศ แม้ในอนาคตผู้ให้บริการโอทีทีจะเข้าสู่ระบบใบอนุญาตหรือจดทะเบียนแสดงตน แต่อำนาจในการดูแลเรื่องลิขสิทธิ์ในเนื้อหายังคงอยู่ภายใต้กฎหมาย คือพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ.2558 และบางส่วนในฉบับก่อนหน้า ซึ่งมีการปรับปรุงครอบคลุมถึงเนื้อหาที่อยู่ในกิจกรรมบนอินเทอร์เน็ตแล้ว รวมถึงประเทศไทยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2560 มีข้อกำหนดในส่วนของการห้ามการกระทำที่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ผู้อื่นทั้งในลักษณะข้อความ เพลง ภาพ เสียง หรือวิดีโอบนอินเทอร์เน็ตไว้ด้วย ดังนั้นสำหรับการให้บริการโดยผู้ให้บริการในประเทศและมีตัวตนนั้นมีข้อกำหนดตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้ว แต่ปัญหาสำคัญคือ การนำกฎเกณฑ์ที่มีอยู่ไปบังคับใช้ (Enforcement) ให้ได้จริงและครอบคลุมผู้ให้บริการ

ที่กระทำผิดได้อย่างทั่วถึง สำหรับประเด็นการจัดการกับผู้ให้บริการที่ละเมิดลิขสิทธิ์จากนอกประเทศ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นประเด็นที่ต้องหารือดำเนินการร่วมกันในระดับระหว่างประเทศ การจะดำเนินการภายใต้กฎหมายประเทศใดประเทศหนึ่งนั้นไม่เพียงพอ เพราะบังคับได้แต่เพียงผู้ให้บริการภายในราชอาณาจักรของตนเท่านั้น

8) ควรมีการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบ เพื่อให้ครอบคลุมการจัดเก็บรายได้จากบริการใหม่ๆ ที่พัฒนาขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีหลักแหล่งการให้บริการในพื้นที่ประเทศใดพื้นที่หนึ่งเท่านั้น เพื่อให้สามารถดึงรายได้จากผู้ให้บริการต่างประเทศกลับเข้าสู่ประเทศมากขึ้น เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยยังไม่สามารถเรียกเก็บภาษีจากบริษัทที่จดทะเบียนและเข้ามาให้บริการโอทีทีในประเทศไทย ซึ่งหลีกเลี่ยงโดยการจัดเก็บรายได้ผ่านบริษัทที่จดทะเบียนอยู่ต่างประเทศ ทำให้ไม่ต้องเป็นผู้เสียภาษีในประเทศไทย เช่น กรณีบริษัท YouTube Thailand เป็นแต่เพียงบริษัทสาขาที่ทำหน้าที่บริหารจัดการคลิปวิดีโอของไทยบนเว็บไซต์ YouTube และหาพันธมิตรในการขยายธุรกิจบน YouTube (YouTube Partner Program) แต่การเก็บรายได้ค่าโฆษณาซึ่งเป็นรายได้หลักก้อนใหญ่ดำเนินการโดย YouTube ที่มิได้จดทะเบียนในประเทศไทย ทำให้กรมสรรพากรไม่สามารถเรียกเก็บภาษีจากรายดังกล่าวได้ภายใต้กฎหมายปัจจุบัน เป็นต้น

โดยสรุปผู้เขียนมีความเห็นว่า การให้บริการโอทีทีเป็นบริการในมิติของการหลอมรวมสื่อที่ชัดเจนและไม่อาจปิดกั้นได้ ทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อผู้ดูผู้ชมในการรับชมและเข้าถึงเนื้อหาความบันเทิงและข้อมูลได้ในช่องทางที่หลากหลายขึ้น ดังนั้นการสนับสนุนให้บริการโอทีทีเติบโตในตลาดบริการสื่อในประเทศไทยจึงมีความจำเป็น แต่ควรมีการกำกับดูแลในบางประเด็นตามข้อเสนอแนะที่ได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนั้นผู้เขียนเห็นว่า ในส่วนของภาครัฐควรต้องมองการเข้ามาของสื่อใหม่ (New Media) ในมิติที่ครอบคลุมทั้งระบบ กล่าวคือ การให้การสนับสนุนบริการและการกำกับดูแลต้องพิจารณาครอบคลุมตั้งแต่การให้บริการโครงข่ายโทรคมนาคมและอินเทอร์เน็ตว่าควรเป็นหน้าที่ใคร ควรสนับสนุนหลักความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (Net Neutrality) ในมิติใด ในขอบเขตแค่ไหน ในแง่ของผู้ให้บริการจะทำอย่างไรให้การบริการมีคุณภาพประกอบด้วยเนื้อหาที่เป็นประโยชน์ สร้างสรรค์ อย่างไม่ผิดกฎมาย ในขณะที่ในแง่ของผู้ใช้บริการควรมีเสรีภาพในการรับข้อมูลข่าวสาร แต่ในระดับใด และทำอย่างไรจึงจะใช้ประโยชน์จากสื่ออย่างรู้เท่าทัน เป็นคำถามที่จำเป็นต้องหาคำตอบ โดยที่การตอบโจทย์ในประเด็นที่กล่าวทั้งหมดมีความยากลำบากพอสมควร เนื่องจากอยู่ภายในเงื่อนไขที่ว่า อินเทอร์เน็ตเป็นโครงข่ายแบบเปิด ไม่สามารถกำหนดวิธีการควบคุมหรือจัดการได้โดยอาศัยนโยบายหรือกฎหมายของประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่อาจต้องอาศัยการตกลงร่วมกันในระดับระหว่างประเทศด้วย ดังนั้นเมื่อเทคโนโลยียิ่งเปลี่ยนไปสู่การหลอมรวมกัน (Convergence Technology) แบบไร้พรมแดนมากขึ้นเท่าใด ความร่วมมือระหว่างผู้เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนในประเทศและระหว่างประเทศในการตั้งรับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและการบริการในบริบทของการหลอมรวมยิ่งมีความสำคัญมากขึ้นเท่านั้น รวมทั้งบทบาทของประชาชนในฐานะผู้บริโภคหรือผู้รับสื่อในการตรวจสอบและการให้ข้อเสนอแนะ (Feedback) ไปยังผู้ให้บริการ เพื่อการปรับปรุงคุณภาพบริการและสร้างความตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อสังคมในการนำเสนอเนื้อหาอย่างสร้างสรรค์และระมัดระวัง เป็นกลไกที่จะมีบทบาทสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ และสามารถส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงได้ดีกว่านโยบายและข้อบังคับจากภาครัฐซึ่งมักต้องใช้เวลาและมีไม่ความแน่นอนตามแต่ดุลยพินิจของผู้มีอำนาจในแต่ละช่วงเวลา

บรรณานุกรม

ชลิตา ศรีนวล. (2558). *Over-the-Top (โอทีที): สงครามที่เพิ่งเริ่มต้นในระบบนิเวศใหม่ของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. วารสารเทคโนโลยีสารสนเทศ 11*(1), 74-81.

ไทม์ คอนซัลติ้ง. (2559). *รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาแนวทางการกำกับดูแลการแข่งขันในกิจการโทรทัศน์แบบ Over the Top*. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.

Graham, A., & Davies, G. (1997). *Broadcasting, society and policy in the multimedia age.* Luton, England: University of Luton Press.

Janka, J. P. (Ed.). (2012). *The technology, media and telecommunications review* (3rd ed.). London, England: Law Business Research.

Work, A. (2015). *Over the top: How the internet is (slowly but surely) changing the television industry.* USA: CreateSpace Independent Publishing Platform.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ปียาภัสณ์ ระเบียบ. (2555, 18 มิถุนายน). Net Neutrality: เมื่อผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตถูกคาดหวังให้เป็นกลาง [บทความออนไลน์]. สืบค้น 18 สิงหาคม 2560, จาก https://ilaw.or.th/node/1590

สำนักงานกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. (2560). *รายงานการประชุมคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ครั้งที่ 9/2560*. สืบค้น 14 สิงหาคม 2560, จาก http://www.nbtc.go.th/Information/cabinet/รายงานการประชุม-กสทช/สรุปมติที่ประชุม-กสทช-2560/สรุปมติที่ประชุม-กสทช-9-2560.aspx

Ericsson. (2016, June). *Ericsson mobility report: On the pulse of the networked society.* Retrieved August 14, 2017, from https://www.ericsson.com/res/docs/2016/ericsson-mobility-report-2016.pdf

Ericsson. (2016, June). *Ericsson mobility report: South East Asia and Oceania*. Retrieved August 14, 2017, from https://www.ericsson.com/res/docs/2016/mobility-report/emr-raso-june-2016.pdf

Wikipedia. (2017). *Net neutrality law.* Retrieved August 18, 2017, from https://en.wikipedia.org/wiki/Net_neutrality_law




TV
NEWS
LIVE

ผู้ตรวจการองค์กรสื่อ : โอกาสและความท้าทาย ในการกำกับดูแลกันเอง

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มนวิภา วงรุจิระ*
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

monwipaw@hotmail.com, monwipa.won@stou.ac.th

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการกำกับดูแลกันเองของสื่อโดยใช้ผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อ แนวทางการดำเนินงาน และปัจจัยที่ส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน ใช้วิธีการศึกษาโดยการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลมาตรฐานจริยธรรมภายในองค์กรสื่อ และสัมภาษณ์บรรณาธิการและผู้บริหารองค์กรสื่อมวลชน โดยใช้ทฤษฎีเรื่องการกำกับดูแลกันเอง และแนวคิดเรื่องผู้ตรวจการสื่อเป็นแนวทางในการศึกษา ผลการศึกษาพบว่า 1) ทั้งหนังสือพิมพ์และวิทยุโทรทัศน์ได้จัดให้มีผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อ โดยการริเริ่มจากสภาการหนังสือพิมพ์ ส่วนวิทยุโทรทัศน์ได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อรับเรื่องร้องเรียนองค์กรขึ้นตามข้อกำหนดของ กสทช. 2) แนวทางการดำเนินงานของผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อเป็นรูปแบบคณะกรรมการมากกว่าเป็นแบบบุคคลเหมือนในสหรัฐอเมริกา และมีแนวโน้มจะรับเรื่องร้องเรียนมากกว่าติดตามตรวจสอบเนื้อหาสื่อ ยกเว้นกรณีไทยพีบีเอสที่ดำเนินงานทั้ง 2 ลักษณะ 3) ปัจจัยที่จะส่งเสริมและ/หรือเป็นอุปสรรคในการใช้กลไกผู้ตรวจการองค์กรสื่อเพื่อกำกับดูแลกันเอง ได้แก่ นโยบายของผู้บริหารองค์กร การสื่อสารภายในองค์กรโดยเฉพาะกับกองบรรณาธิการ การสื่อสารกับสาธารณชน ความเป็นอิสระและความเข้าใจวิชาชีพวารสารศาสตร์ของผู้ทำหน้าที่ในคณะกรรมการ รวมทั้งการกำหนดขอบเขตและบทบาทหน้าที่ หลักเกณฑ์จริยธรรมและ/หรือแนวทางการปฏิบัติอย่างชัดเจน ทั้งนี้ เพราะเป้าหมายคือการยกระดับมาตรฐานจริยธรรมและความน่าเชื่อถือขององค์กรสื่อในสายตาผู้อ่าน ผู้ชม ผู้ฟัง ไม่ใช่เพื่อจับผิดการทำงานของกองบรรณาธิการ

คำสำคัญ : ผู้ตรวจการสื่อ การกำกับดูแลกันเอง องค์กรสื่อมวลชน

Abstract

The purposes of this study intended to examine 1) the opportunity and challenge of mass media self-regulation through media ombudsman 2) international experiences of media ombudsman and 3) the factors which might support or hinder their work. The study applied document analysis and in-depth interview. News editors and executive editors of both newspapers and broadcasting media were the key informants in this study. Theoretical frameworks were based on media self-regulation and media ombudsman concepts. The findings showed that 1) both Thai newspapers and broadcasting media had set up media ombudsman committee in their organization. While the Press Council was the key organization initiating this system of self-regulation among its members, broadcasting media on the other hand were required by NBTC regulation to establish this organ. 2) In the U.S. media ombudsmen usually were former senior editors and working alone, whereas in Japan they worked in the form of committees. In both countries, the ombudsman not merely received complaint from readers/audiences but monitored the coverage and contents of its media. 3) The factors affecting the work of self-regulation by media ombudsman included: the policy of media organization executives, internal communication among its staff, especially editorial staff, freedom of media ombudsman and their understanding of media professionalism, as well as clear guidelines, rules and directions of self-regulation under media ombudsman. The main goal will be self-regulation to enhance media credibility and accountability.

Keywords : Media Ombudsman, Self-regulation, Media Organization

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การกำกับดูแลกิจการสื่อสารมวลชนโดยเฉพาะกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญ เพราะนำไปสู่กรอบการทำงานที่ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถจัดสรรทรัพยากรคลื่นความถี่ที่มีจำกัดอย่างเท่าเทียมและหลากหลาย เพื่อสนับสนุนให้เกิดการใช้ทรัพยากรสาธารณะนี้ให้เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ตลอดจนส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ที่สำคัญการกำกับดูแลกิจการยังมีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการสื่อสาร และสิทธิประโยชน์ของผู้บริโภค

แนวคิดการกำกับดูแลสามารถพิจารณาได้จาก 2 มุมมอง คือ มุมมองทางสังคมพลเมือง กับมุมมองทางการตลาด แม้ทั้งสองด้านจะเปิดให้ภาครัฐเข้ามากำกับดูแลกิจการได้ แต่ในบทบาทที่แตกต่างกัน แนวคิดด้านสังคมพลเมืองเห็นว่ารัฐควรส่งเสริมสิทธิเสรีภาพในการสื่อสาร และสนับสนุนให้เกิดความหลากหลาย

ของข่าวสารเพื่อให้สื่อมวลชนเป็นพื้นที่สำหรับเปิดกว้างและมีคุณภาพมากพอ แต่ในขณะที่แนวคิดด้านการตลาดกลับมองว่ารัฐมีหน้าที่ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบกิจการอย่างเสรีและเป็นธรรม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและสร้างรายได้ พร้อมกับการคุ้มครองผู้บริโภคเช่นกัน (Altshuler and Elefant-Loffler, 2006: 6, อ้างถึงใน พรรษาศิริ กุหลาบ, 2558)

จากรายงานผลการศึกษาเกี่ยวกับแนวทางและกลไกการกำกับดูแลที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย โดย รดี ธนารักษ์ และคณะ (2556, หน้า 12-13) ระบุว่า แนวทางการกำกับดูแลสื่อมีอยู่ 4 รูปแบบคือ

1. การกำกับดูแลโดยตรงจากภาครัฐ (Direct Government Regulation) รัฐเข้ามาสั่งการควบคุมได้โดยตรง ซึ่งไทยมีประสบการณ์เหล่านี้มาตลอดระยะเวลาก่อนการปฏิรูปสื่อในปี พ.ศ. 2540

2. การกำกับดูแลโดยเสมือน (Quasi-regulation) เป็นรูปแบบที่ภาครัฐพยายามเข้ามามีอิทธิพลในการกำกับดูแล โดยประสงค์ให้ผู้ประกอบการยอมรับและปฏิบัติตามกฎหมายหรือนโยบายของรัฐ แต่ภาครัฐไม่ได้ใช้อำนาจโดยตรง เช่น คำแนะนำ ข้อสังเกต หรือแผนการหรือข้อตกลงระหว่างรัฐบาลและภาคเอกชนในเรื่องหนึ่งเรื่องใดเพื่อให้กฎหมายบังเกิดผล

3. การกำกับดูแลร่วมกัน (Co-regulation) เป็นการกำกับดูแลกันเองของผู้ประกอบวิชาชีพโดยที่รัฐให้อำนาจบางส่วนและมีมาตรการรองรับในการกำกับดูแล (A Regulatory Backstop) หากการกำกับดูแลกันเองล้มเหลว

4. การกำกับดูแลกันเอง (Self-regulation) เป็นอำนาจของกลุ่มผู้ประกอบวิชาชีพที่จะตกลงร่วมกันในการกำกับดูแลกันเองของสื่อมวลชน

ดูเสมือนว่าแนวทางสุดท้ายเป็นแนวทางที่องค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนไทยหลายแห่งให้การสนับสนุน ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 27 (18) และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) *“ส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสารมวลชนที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เป็นองค์กรในรูปแบบต่างๆ เพื่อทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ และการควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเองภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรม”* ดังนั้น การรวมกลุ่มของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสารมวลชนจึงเป็นขั้นตอนตั้งต้นที่สำคัญที่จะนำไปสู่การปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กรอบจริยธรรมในกลุ่มวิชาชีพสื่อมวลชนของตน

ก่อนที่จะมีกฎหมายฉบับดังกล่าวองค์กรสื่อมวลชนมีการกำกับดูแลกันเอง โดยที่ผ่านมาได้รวมกลุ่มนักวิชาชีพสื่อมวลชนเป็นสภาวิชาชีพ หรือสมาคมวิชาชีพด้านสื่อสารมวลชน เพื่อส่งเสริมมาตรฐานจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพในระดับหนึ่งอยู่แล้ว โดยเฉพาะการกำกับดูแลกันเองของสื่อเก่าแก่อย่างหนังสือพิมพ์

อาทิ สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย สมาคมนักข่าววิทยุโทรทัศน์ไทย สมาคมผู้สื่อข่าวภูมิภาคแห่งประเทศไทย เป็นต้น องค์กรวิชาชีพเหล่านี้ได้มีการกำหนดกรอบจรรยาบรรณวิชาชีพอย่างชัดเจนและเป็นลายลักษณ์อักษร รวมทั้งทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนที่มีต่อหนังสือพิมพ์ที่เป็นสมาชิกอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลกันเองขององค์กรสื่อยังมีอีกแนวทางหนึ่งคือการแต่งตั้งให้มีผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อ (Journalism Ombudsman or News Ombudsman or Media Ombudsman) ซึ่งสภาการหนังสือพิมพ์ได้พยายามผลักดันให้องค์กรสื่อแต่ละแห่งจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2559

แนวคิดเรื่อง Journalism Ombudsman หรือ News Ombudsman เป็นแนวคิดที่มีมานานในหลายประเทศ เช่น ในประเทศญี่ปุ่น หนังสือพิมพ์ The Asahi Shimbun ในโตเกียวได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อรับเรื่องร้องเรียนจากผู้อ่านตั้งแต่ปี ค.ศ. 1922 ส่วนสหรัฐอเมริการิเริ่มตั้งบุคคลทำหน้าที่ News Ombudsman ในปี ค.ศ. 1967 โดยหนังสือพิมพ์ The Courier-Journal และ The Louisville Times ในรัฐเคนทักกี และประเทศแคนาดาในปี ค.ศ. 1972 โดยหนังสือพิมพ์ The Toronto Star เป็นต้น (About ONO, 2017) ปัจจุบันองค์กรสื่อที่มีชื่อเสียงหลายแห่งในอเมริกามีการตั้งบุคคลทำหน้าที่ News Ombudsman ในองค์กร (เช่น หนังสือพิมพ์ New York Times, Washington Post เป็นต้น) แต่บางแห่งก็ไม่มี (เช่น สถานีโทรทัศน์ Fox, CNN เป็นต้น)

คนเหล่านี้มีหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนจากผู้อ่าน ผู้ชม หรือผู้ฟัง เกี่ยวกับจริยธรรมจรรยาบรรณของงานข่าว และตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลข่าวสารที่ปรากฏในสื่อขององค์กรตนเอง บางครั้งก็เรียกผู้ที่ทำหน้าที่นั้นว่า Public Editor, Readers' Editor หรือ Readers' Perspective, Readers' Advocate ซึ่งส่วนใหญ่องค์กรมักจะตั้งบรรณาธิการอาวุโสทำหน้าที่ดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม คนเหล่านี้หาได้ทำงานเหมือนกันไม่ แต่ละแห่งต่างบริหารจัดการงานของ Ombudsman แตกต่างกันไป (About ONO, 2017)

ดังนั้น ผู้เขียนจึงสนใจจะศึกษาความเป็นไปได้ในการมีผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อของไทย ทั้งรูปแบบและแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนปัจจัยต่างๆ ที่อาจส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของผู้ตรวจการองค์กรสื่อ

2. วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการกำกับดูแลกันเองของสื่อโดยใช้ผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อ
2. เพื่อศึกษาแนวทางการดำเนินงานของผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อ
3. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อ

3. วิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ปรับใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลใน 2 ลักษณะ คือ 1) วิเคราะห์เอกสาร (Document Analysis) อันได้แก่ รายงาน งานวิจัย บทความต่างๆ ข้อกฎหมาย กฎระเบียบ หรือประกาศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดเรื่องคณะกรรมการกำกับดูแลมาตรฐานจริยธรรมภายในองค์กรสื่อ หรือผู้ตรวจการองค์กรสื่อมวลชน (News Ombudsman) ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2560 และ 2) สัมภาษณ์บรรณาธิการและผู้บริหารองค์กรสื่อมวลชน ทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ และสื่อใหม่ จำนวน 10 คน โดยการคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) บรรณาธิการหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับองค์กรสื่อ ทั้งหนังสือพิมพ์และสถานีโทรทัศน์ ระหว่างเดือนเมษายน-มิถุนายน พ.ศ. 2560 ประเด็นที่สอบถามได้แก่ โอกาสหรือความเป็นไปได้ และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผู้ตรวจการภายในองค์กร บทบาทหน้าที่และแนวทางการดำเนินงานที่คาดหวัง และปัจจัยที่ส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคในการกำกับดูแลกันเองของสื่อผ่านระบบผู้ตรวจการภายในองค์กร

4. ผลการศึกษา

4.1 แนวคิดผู้ตรวจการองค์กรสื่อมวลชน

คำว่า Ombudsman เป็นคำที่มาจากภาษาสวีเดน แปลว่า ผู้แทน เมื่อมีการแปลเป็นภาษาไทยจึงใช้คำว่า *“ผู้ตรวจการ”* คำนี้มีพื้นฐานมาจากสาขาวิชารัฐศาสตร์ เนื่องจากในอดีตกษัตริย์ชาร์ลส์ที่ 12 แห่งสวีเดน (ค.ศ. 1697) ได้แต่งตั้งผู้แทนพระองค์เพื่อตรวจตราการทำงานของรัฐบาลในระหว่างที่พระองค์ไม่ได้ประทับอยู่ในประเทศ และได้ยกเลิกไปเมื่อพระองค์เสด็จกลับ (Nemeth (2003), Cited in Hilligoss, 2014: 8-9) จะเห็นได้ว่าแนวคิดดังกล่าวมาจากสาขาด้านการปกครอง โดยมีเป้าหมายเพื่อสอดส่องดูแลการทำงานของฝ่ายรัฐ และเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน หากประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติงานของฝ่ายรัฐ ซึ่งในประเทศไทยก็มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าหน้าที่ดังกล่าวคือ ผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman)

เมื่อนำแนวคิดนี้มาใช้ในกิจการด้านสื่อสารมวลชน มีการเรียกชื่อหลากหลาย เช่น News Ombudsman Journalism Ombudsman, Public Editor, Readers’ Editor, Reader’s Perspective เป็นต้น ในงานชิ้นนี้จึงขอใช้คำว่า Media Ombudsman หรือผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อ หรือคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียนภายในองค์กรสื่อ ตามที่สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติได้แถลงข่าวเรื่องนี้เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2560

นิยามในเว็บไซต์ The Organization of News Ombudsman (ONO) ระบุว่า Media Ombudsman (ในเว็บไซต์ใช้คำว่า News Ombudsman) คือคนที่ทำหน้าที่รับเรื่องและตรวจสอบการร้องเรียนจากผู้อ่าน

ผู้ชม ผู้ฟัง เกี่ยวกับความถูกต้อง ความสมดุล ความยุติธรรม ความเป็นกลาง และรสนิยมอันดีของการนำเสนอข้อมูลข่าวสารขององค์กรสื่อมวลชนนั้นๆ รวมทั้งจริยธรรมจรรยาบรรณของงานสื่อมวลชนขององค์กร เขาหรือเธอมีหน้าที่ให้คำแนะนำและเสนอแนะแนวทางเยียวยา หรือตอบข้อสงสัย หรือทำให้ชัดเจนแก่สาธารณชนเกี่ยวกับการนำเสนอข้อมูลข่าวสารขององค์กรสื่อของตน ซึ่งส่วนใหญ่องค์กรมักจะตั้งบรรณาธิการอาวุโสทำหน้าที่ดังกล่าว เนื่องจากมีความรู้ความเข้าใจและเชี่ยวชาญงานด้านวารสารศาสตร์และเป็นที่ยอมรับนับถือภายในองค์กรสื่อนั้นๆ พอสมควร โดยคนที่ทำหน้าที่ดังกล่าวมักจะถูกองค์กรจ้างให้มาทำงานนี้เป็นการเฉพาะ มีการเซ็นสัญญาทำงานรับผิดชอบในเรื่องนี้อย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม คนเหล่านี้หาได้ทำงานเหมือนกันไม่ องค์กรสื่อแต่ละแห่งต่างบริหารจัดการงานของ Media Ombudsman แตกต่างกันไป (LaPointe, 2017) บางแห่งเป็นงานที่บุคคลคนเดียวรับผิดชอบ บางแห่งเป็นงานที่ทำในรูปคณะกรรมการ

4.2 ผู้ตรวจการองค์กรสื่อมวลชน : สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น

Hilligoss (2014: 9) ศึกษาพบว่า Media Ombudsman ในสื่อหนังสือพิมพ์ของอเมริกันเริ่มต้นขึ้นในราวปี ค.ศ. 1913 โดยลูกชายของ Joseph Pulitzer คือนาย Ralph Pulitzer ได้ตั้งสำนักงานภายในที่เรียกว่า Bureau of Accuracy and Fair Play ขึ้นภายในหนังสือพิมพ์ New York World โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับมาตรฐานการทำงานด้านวารสารศาสตร์ ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวมีหนังสือพิมพ์ประเภท Yellow Journalism อยู่มากมายที่เน้นการนำเสนอข่าวหวือหวา ข่าวสีสัน มากกว่าข่าวสำคัญที่ส่งผลกระทบกับสังคม รวมทั้งเป็นข่าวที่ขาดคุณภาพในการคัดกรองตามมาอย่างมืออาชีพ ทั้งนี้ ผู้อำนวยการสำนักงาน Bureau of Accuracy and Fair Play ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนของผู้อ่าน รวบรวมคำถามและความเห็นของผู้อ่านและคำตอบของผู้ปฏิบัติงานสื่อ แล้วเขียนตอบผู้อ่าน ต่อมาในปี ค.ศ. 1967 จึงมีการตั้ง Media Ombudsman โดยหนังสือพิมพ์ The Courier-Journal และ The Louisville Times ในรัฐเคนทักกี โดยคนแรกที่หนังสือพิมพ์จัดพื้นที่ให้ตีพิมพ์คอลัมน์เฉพาะของ Media Ombudsman เป็นประจำคือ Richard Harwood แห่ง Washington Post ในปี ค.ศ. 1970 จากนั้นเป็นต้นมาหนังสือพิมพ์อเมริกันก็ได้นำแนวคิดดังกล่าวไปปรับใช้อย่างแพร่หลาย จนกระทั่งมีการตั้งองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยเฉพาะ คือ The Organization of News Ombudsman ในราวปี ค.ศ. 1980 ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสมาชิกเป็นผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อมวลชนจากทั่วโลก (LaPointe, 2017)

บทบาทหน้าที่ของ Media Ombudsman มีเป้าหมายที่ชัดเจนคือยกระดับมาตรฐานและความน่าเชื่อถือขององค์กรสื่อมวลชน (Journalistic Professional Standard, Accountability, and Credibility of the Media Organization) ซึ่งผู้ตรวจการภายในองค์กรของหนังสือพิมพ์ New York Times นาย Daniel Okrent ได้เป็นที่รู้จักและมีชื่อเสียงมากในปี ค.ศ. 2003 เนื่องจากเขาเป็นผู้ตรวจสอบพบว่า Jason Blair นักหนังสือพิมพ์ที่มีชื่อเสียงในสังกัดของ New York Times บิดเบือนข้อมูลข่าวสาร สร้างแหล่งข่าวเท็จ รวมทั้งขโมยหรือคัดลอกความคิดของคนอื่นมาเป็นของตน (Plagiarism) จนในที่สุด Blair ถูกให้ออกจาก New York Times (Hilligoss, 2014: 10) กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าตำแหน่ง Media Ombudsman ทำหน้าที่ได้บรรลุเป้าหมายของการยกระดับมาตรฐานและความน่าเชื่อถือขององค์กรสื่อเอง

อย่างไรก็ตาม ในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำในสหรัฐอเมริกา (วิกฤตแฮมเบอร์เกอร์) ในปี ค.ศ. 2008 ทำให้หลายๆ องค์กรสื่อประสบปัญหาต้องปรับลดค่าใช้จ่าย ซึ่งงานวิจัยของ Hilligoss (2014) พบว่า ตำแหน่ง Media Ombudsman เป็นตำแหน่งแรกๆ ที่จะถูกพิจารณาให้ยุบทิ้งเมื่อเจอภาวะปัญหาเศรษฐกิจขององค์กรสื่อ แม้กระทั่งหนังสือพิมพ์ Washington Post ที่ผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อได้เกษียณอายุไปแล้ว ก็ไม่ได้มีการตั้งใครมาทดแทน แต่ให้บรรณาธิการรับผิดชอบเรื่องดังกล่าวเพิ่มขึ้นแทน ซึ่งสวนทางกับแนวโน้มของประเทศอื่นๆ ที่มีจำนวนผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม งานวิจัยชิ้นเดียวกันยังพบว่า นักหนังสือพิมพ์อเมริกันเองก็ยังเห็นว่า Media Ombudsman ช่วยยกระดับคุณภาพข่าว และเป็นตัวแทนผู้อ่านที่สะท้อนความคิดเห็นเกี่ยวกับงานข่าวขององค์กรได้ดี

ข้อมูลจากเว็บไซต์ของ The Organization of News Ombudsman ระบุว่า องค์กรสื่อในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งยังคงมีผู้ตรวจการภายในองค์กรทำหน้าที่ดังกล่าวอยู่ เช่น New York Times, Public Broadcasting Corp., National Public Radio, LA Times, ESPN, Toledo Blade, Kansas City Star เป็นต้น (LaPointe, 2017)

ส่วนในประเทศญี่ปุ่นนั้น หนังสือพิมพ์ Asahi Shimbun เป็นฉบับแรกที่มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของผู้อ่านเกี่ยวกับข้อผิดพลาดต่างๆ ในหน้าหนังสือพิมพ์ ซึ่งหนังสือพิมพ์ดังกล่าวยังมีการตีพิมพ์ข้อเขียนซึ่งยอมรับว่าความกดดันของกำหนดเวลาทำข่าวและรายงานข่าว (Deadline) ทำให้เกิดข้อผิดพลาดในการนำเสนอข่าวสารบ่อยครั้ง ซึ่งที่ผ่านมาหนังสือพิมพ์มักใช้วิธีตีพิมพ์ไปก่อน หากมีข้อผิดพลาดก็จะลงข้อความขอโทษและแก้ไขในภายหลัง (คล้ายกับที่เป็นอยู่ในประเทศไทยปัจจุบัน) จนกระทั่งปี ค.ศ. 1938 จึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้น โดยในช่วงแรกไม่ค่อยได้รับการยอมรับ เนื่องจากนักหนังสือพิมพ์ในองค์กรไม่ให้ความร่วมมือ แต่เมื่อการดำเนินการผ่านไประยะหนึ่งก็พบว่า การมีคณะกรรมการรับฟังความเห็นจากผู้อ่านและตรวจสอบข้อผิดพลาดต่างๆ เป็นเรื่องสำคัญและช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้อ่าน ตลอดจนยกระดับคุณภาพงานหนังสือพิมพ์ให้น่าเชื่อถือมากขึ้นในสายตาสาธารณชน หนังสือพิมพ์ Asahi Shimbun ใช้รูปแบบคณะกรรมการคล้ายกับ Bureau of Accuracy and Fair Play ที่หนังสือพิมพ์ New York World ใช้เมื่อปี ค.ศ. 1913 (Dvorkin, 2011: 15)

ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2015 ข้อมูลจากเว็บไซต์ iMediaEthics ระบุว่า หนังสือพิมพ์ Asahi Shimbun ซึ่งมียอดจำหน่ายราว 7.6 ล้านฉบับ ได้จ้าง Media Ombudsman เพิ่มขึ้นอีก 3 คน จากที่ปฏิบัติงานอยู่แล้ว 4 คน ภายหลังจากที่มีกรณีผู้อ่านร้องเรียนเรื่องราวที่หนังสือพิมพ์ตีพิมพ์ข่าวผิดพลาดหลายเรื่อง เช่น กรณีเหตุโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่ฟุกูชิมะ และข่าวเท็จที่สัมภาษณ์ประธานบริษัท Nentendo เป็นต้น ทั้งนี้ ผู้ที่ถูกจ้างมาทำหน้าที่ Media Ombudsman ก็คืออดีตบรรณาธิการอาวุโสของหนังสือพิมพ์ ที่เคยทำงานดูแลฝ่ายข่าวการเมืองและข่าวต่างประเทศของหนังสือพิมพ์ที่สำนักงานในกรุงโตเกียวมาก่อน (Smith, 2015)

ในปี ค.ศ. 1938 หนังสือพิมพ์ Yomiuri Shimbun ได้จัดตั้งคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียนขึ้นเช่นกัน เหตุเพราะหนังสือพิมพ์มีคดีความฟ้องร้องจากการนำเสนอข้อมูลข่าวสารผิดพลาดจำนวนมากและบ่อยครั้ง

เป้าหมายของการตั้งคณะกรรมการผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อจึงเป็นไปเพื่อพัฒนาคุณภาพของหนังสือพิมพ์นั่นเอง ปัจจุบันหนังสือพิมพ์ Yomiuri Shimbun มียอดจำหน่ายกว่าล้านฉบับ โดยมีคณะกรรมการ Media Ombudsman ถึง 23 คน ที่มีความเชี่ยวชาญและรับเรื่องร้องเรียนจากผู้อ่านในหลากหลายด้าน และมีการประชุมร่วมกับบรรณาธิการทุกวัน (Dvorkin, 2011: 16)

ส่วนคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียนในสื่อโทรทัศน์นั้น งานวิจัยของพรรษาสิริ กุหลาบ และคณะ (2558: 118) ศึกษาพบว่า แต่ละสถานีโทรทัศน์ในประเทศญี่ปุ่นต่างมีคณะกรรมการตรวจสอบและรับเรื่องร้องเรียนภายในองค์กรเป็นช่องทางรับเรื่องร้องเรียนเบื้องต้น และมีองค์กรจริยธรรมวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์และการปรับปรุงรายการ (Broadcasting Ethics & Program Improvement Organization หรือ BPO) ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2003 โดยบริษัทการกระจายเสียงและแพร่ภาพแห่งญี่ปุ่น (NHK) และสมาคมผู้แพร่ภาพกระจายเสียงเชิงพาณิชย์แห่งประเทศญี่ปุ่น (JBA) คณะกรรมการของ BPO 14 คน ประกอบด้วยบุคคลทั่วไปที่ไม่ใช่คณะกรรมการบริษัท หรือพนักงานของบริษัทวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร 10 คน ประธานกรรมการ 1 คน และผู้อำนวยการอีก 3 คน ทั้งหมดซึ่งจะได้รับการคัดเลือกจากบุคคลที่ 3 โดยที่ BPO ได้รับเงินทุนจากค่าธรรมเนียมสมาชิกภาพรายปีจาก NHK JBA และผู้ออกอากาศวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่เป็นสมาชิก JBA รวมเป็นรายได้ประมาณ 400 ล้านเยนต่อปี

BPO เป็นช่องทางสำคัญในการรับคำร้องเรียน พิจารณา และแก้ไขเยียวยา รวมถึงมีกระบวนการไกล่เกลี่ย อย่างไรก็ดี BPO ไม่มีอำนาจทางกฎหมายเพื่อลงโทษผู้ประกอบการ และไม่มีอำนาจที่จะระบุว่าสถานีต้องแก้ไขอย่างไร เพียงแต่จะแจ้งให้สถานีทราบและประกาศต่อสาธารณะว่าเกิดความผิดพลาดขึ้น และสถานีจะต้องตัดสินใจเรื่องแนวทางแก้ไขและชี้แจงต่อสาธารณะว่าจะแก้ไขอย่างไร แม้ว่า BPO จะไม่มีอำนาจทางกฎหมายเพื่อลงโทษ แต่ได้รับการยอมรับจากผู้ประกอบการภาครัฐและภาคประชาชน และด้วยเหตุที่ต้องการป้องกันการแทรกแซงจากภาครัฐ ผู้ประกอบกิจการสื่อโทรทัศน์ ทั้งองค์กรสื่อสาธารณะ (NHK) และองค์กรสื่อภาคเอกชน จึงได้ลงนามร่วมกันตกลงให้ความร่วมมือกับ BPO และชี้แจงข้อเท็จจริงทั้งหมด นอกจากนี้หากมีการนำเสนอที่ผิดพลาดผู้ประกอบการจะทำความเข้าใจกับปัญหาที่เกิดขึ้นและไม่กระทำผิดอีก รวมถึงสถานีโทรทัศน์ต้องเสนอแผนการจัดการและแก้ไขปัญหาต่อ BPO จากนั้น BPO จะนำแผนดังกล่าวไปประกาศให้สาธารณะได้รับทราบต่อไป ทำให้บทบาทขององค์กรโดยเฉพาะเรื่องการรับและพิจารณาคำร้องเรียนได้รับความวางใจว่าการร้องเรียนนำไปสู่ผลในทางปฏิบัติจริง (พรรษาสิริ กุหลาบ และคณะ, 2558: VII)

4.3 ผู้ตรวจการองค์กรสื่อมวลชน : ประสบการณ์จากไทยพีบีเอส

ในประเทศไทยมีการนำแนวคิดผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อมวลชนมาใช้ในสื่อสาธารณะ เช่น ไทยพีบีเอส ซึ่งนำรูปแบบและแนวทางมาจากโมเดลสื่อสาธารณะในต่างประเทศ เช่น BBC ในอังกฤษ, PBS ในสหรัฐอเมริกา และ NHK ในญี่ปุ่น เป็นต้น โดยจัดตั้งในรูปคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องเรียนตามพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 ในมาตรา 46 ระบุให้คณะกรรมการนโยบาย

ไทยพีบีเอส (บอร์ด) ต้องจัดให้มีคณะอนุกรรมการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชน ในกรณีที่องค์การผู้ผลิตรายการ หรือพนักงานหรือลูกจ้างกระทำความผิด หรือผลิตรายการ หรือนำเสนอรายการที่ขัดต่อข้อบังคับด้านจริยธรรมวิชาชีพ ซึ่งคณะอนุกรรมการดังกล่าวเริ่มดำเนินงานมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2552 โดยได้มีระเบียบแนวทางปฏิบัติ ตลอดจนข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมวิชาชีพเกี่ยวกับการผลิตและเผยแพร่รายการเป็นลายลักษณ์อักษร (ฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ. 2552 และฉบับที่ 2 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2558)

ในช่วงแรกทางไทยพีบีเอสได้จัดตั้ง *"ศูนย์เพื่อนทีวีไทย"* เพื่อเป็นหน่วยงานรับฟังคำติชม ข้อเสนอแนะและเรื่องร้องเรียนจากประชาชนทั่วไป เพื่อนำข้อเสนอเหล่านี้มาใช้เป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาบริการและผลิตรายการ ต่อมาจึงมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นตามที่ระเบียบองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยว่าด้วยการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชน พ.ศ. 2553 ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยตัวแทนจากภายในองค์กรทั้งระดับบริหารและพนักงาน ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก เช่น สมาคมวิชาชีพ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค นักวิชาการด้านกฎหมาย ด้านสื่อสารมวลชน และตัวแทนสภาผู้ชมผู้ฟังรายการ เป็นต้น

บทบาทหน้าที่ของคณะอนุกรรมการนี้คือ พิจารณาและตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจากประชาชนในกรณีที่องค์การผู้ผลิตรายการ หรือพนักงาน หรือลูกจ้างขององค์กรกระทำการหรือผลิตรายการที่ขัดต่อข้อบังคับด้านจริยธรรมของวิชาชีพ ตามมาตรา 42 ซึ่งการดำเนินงานครอบคลุมถึงวิธีการแก้ไขหรือเยียวยา หรือแก้ไขข้อความที่เป็นเท็จ สิทธิการโต้แย้ง และการขออภัยกรณีที่เกิดความผิดพลาด โดยเปิดช่องทางรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชนหลากหลายช่องทาง อาทิ ผ่าน Call Center และรายงานของศูนย์เพื่อนทีวีไทยบนหน้าเว็บไซต์ของไทยพีบีเอส หรือส่งอีเมลมาที่ feedback@thaipbs.co.th หรือส่งหนังสือร้องเรียนมาทางไปรษณีย์ หรือร้องเรียนด้วยตนเอง ณ ที่ทำการไทยพีบีเอส

ทั้งนี้ ข้อมูลจากเว็บไซต์ของไทยพีบีเอสระบุถึงระยะเวลาที่จะรับเรื่องราวร้องเรียนนี้ ผู้ร้องจะต้องดำเนินการภายใน 45 วัน นับแต่วันที่เผยแพร่รายการ และเมื่อได้รับเรื่องแล้วหากคณะอนุกรรมการพิจารณาและมีมติไม่รับเรื่องร้องเรียนนี้ไว้พิจารณาจะต้องแจ้งให้ผู้ร้องทราบ พร้อมทั้งแสดงเหตุผลภายใน 15 วัน ซึ่งเมื่อรับเรื่องร้องเรียนแล้วคณะอนุกรรมการจะแจ้งข้อกล่าวหาให้กับผู้ถูกร้องและหน่วยงานต้นสังกัดทราบพร้อมส่งเรื่องให้ผู้ถูกร้องเรียนชี้แจงภายใน 15 วัน โดยระเบียบดังกล่าวให้อำนาจคณะอนุกรรมการในการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน พิจารณา ไต่สวน ค้นหาความจริง กรณีที่เป็นเรื่องร้องเรียนระหว่างผู้ประกอบวิชาชีพ ด้วยการให้คณะอนุกรรมการดำเนินการไกล่เกลี่ยประนีประนอมตามที่เห็นสมควร (ตามข้อ 15 ในระเบียบองค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยว่าด้วยการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชน พ.ศ. 2553) โดยคณะอนุกรรมการจะมีการจัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินงานในแต่ละปีเผยแพร่ต่อสาธารณะ อาทิ ปรากฏในรายงานประจำปีขององค์กร หรือเผยแพร่บนเว็บไซต์ขององค์กร

การมีคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องเรียนไม่ได้เป็นการจับผิด แต่เพื่อการพัฒนาคุณภาพของข้อมูลข่าวสารและรายการของสถานีโทรทัศน์ให้สะท้อนความเป็นสื่อสาธารณะที่ควรจะโปร่งใสตรวจสอบได้

และเป็นไปเพื่อสาธารณชนอย่างแท้จริง ที่ผ่านมาในระยะเวลา 8 ปี บทเรียนที่ได้เรียนรู้จากการทำงานของคณะกรรมการดังกล่าว ไทยพีบีเอสพบว่าคนทำงานที่เข้ามาที่ไทยพีบีเอสเดิมทำงานในสื่อเชิงพาณิชย์ซึ่งไม่ได้เข้มงวดเท่าสื่อสาธารณะ ทำให้ต้องมีการปรับตัว (รุ่งมณี เมฆโสภณ, 2560)

เรื่องร้องเรียนต่างๆ ที่ได้รับ คำวินิจฉัย และข้อเสนอแนะ เมื่อนำไปสู่การปฏิบัติจะทำให้เกิดการพัฒนาแนวทางเป็นระบบ และกลายเป็นองค์ความรู้ซึ่งสามารถส่งต่อจากรุ่นสู่รุ่นได้ หลายกรณีที่ไทยพีบีเอสได้ถอดบทเรียนและได้จัดทำเป็นหนังสือคู่มือแนวปฏิบัติสำหรับฝ่ายข่าวและฝ่ายรายการ และเมื่อมีพนักงานที่เข้าทำงานใหม่ในการปฐมนิเทศก็จะมีหนังสือคู่มือเหล่านี้เป็นแนวทาง หรือแม้กระทั่งการมีคู่มือแนวปฏิบัติสำหรับผู้ร่วมผลิตรายการที่เข้ามาร่วมทำงานกับสถานี ไทยพีบีเอสจึงมีการปรับปรุงโดยมีเป้าหมายคือคุณภาพของสื่อและความน่าเชื่อถือ

ส่วนประเด็นเรื่องร้องเรียนซ้ำๆ ที่คณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียนเคยพบ อาทิ เรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน ไม่ระวังเรื่องตราสัญลักษณ์สินค้าถูกเผยแพร่ออกอากาศ แต่เมื่อระยะเวลาผ่านไปทำให้เกิดการพัฒนาเติบโตควบคู่กันไปคือ ผู้ชมไทยพีบีเอสเรียนรู้และเข้าใจความเป็นสื่อสาธารณะ โดยไม่ใช่ประเด็นจับผิด ซึ่งเรื่องที่ร้องเรียนสื่อสาธารณะประชาชนก็ไม่ได้จับผิดสถานีโทรทัศน์ช่องอื่นๆ ทั้งที่จริงอาจมีโฆษณาแฝง แต่ผู้ชมจะไม่เข้มงวดกับสถานีโทรทัศน์เชิงพาณิชย์เหล่านั้น ทำให้เกิดการเรียนรู้ประกอบกันไป คือให้การศึกษาเรียนรู้ทั้งคนภายในองค์กรและผู้ชม (รุ่งมณี เมฆโสภณ, 2560)

4.4 แนวทางการดำเนินงานผู้ตรวจการองค์กรสื่อมวลชนไทย

โอกาสหรือความเป็นไปได้ในการมีผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อของไทย หรือ Media Ombudsman มีการริเริ่มในกลุ่มองค์กรสื่อหนังสือพิมพ์ โดยสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติได้ริเริ่มแนวทางการปฏิรูปการทำงานของสภาการหนังสือพิมพ์ ภายหลังจากที่มีหลายกรณีที่หนังสือพิมพ์ถูกวิพากษ์วิจารณ์ด้านการทำงานหมิ่นเหม่จริยธรรมและจรรยาบรรณมากขึ้นเรื่อยๆ โดยสภาการหนังสือพิมพ์ได้ขอความร่วมมือให้องค์กรสมาชิกจัดตั้งคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องเรียนขึ้นภายในองค์กร และได้มีการเปิดตัวแถลงข่าวเกี่ยวกับการจัดตั้ง Media Ombudsman เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2560

ทั้งนี้ องค์กรสมาชิกที่ได้จัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวแล้ว อาทิ หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ เดลินิวส์ เนชั่น ผู้จัดการ ส่วนในภูมิภาคจัดตั้งเป็นคณะกรรมการตามภูมิภาค เช่น ภาคเหนือตอนบน ตอนล่าง ภาคตะวันออก ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ซึ่งส่วนใหญ่คณะกรรมการจะประกอบด้วยผู้แทนเจ้าของบรรณาธิการ นักวิชาการด้านนิเทศศาสตร์และสื่อสารมวลชน นักกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม องค์กรสื่อหนังสือพิมพ์ที่ไม่ได้สังกัดเป็นสมาชิกสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ เช่น หนังสือพิมพ์มติชน จากการสัมภาษณ์ เรืองชัย ทรัพย์นิรันดร์ รองประธานกรรมการบริษัทมติชน พบว่า

มีมุมมองแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ แม้ไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการในลักษณะดังกล่าว แต่ก็มีการตรวจสอบการทำงานและการนำเสนอข่าวอยู่เสมอๆ เป็นงานที่คนทำงานหนังสือพิมพ์ต้องตระหนักและรับผิดชอบ

ส่วนองค์กรสื่อกระจายเสียงและแพร่ภาพ หรือวิทยุโทรทัศน์นั้น มีข้อกำหนดที่ กสทช. ได้ระบุไว้ในเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล ที่ผู้รับใบอนุญาตต้องมีการกำหนดมาตรฐานและจริยธรรมจรรยาบรรณสำหรับบังคับใช้ในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ รวมทั้งต้อง

"จัดให้มีกลไกการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนเป็นการเฉพาะขึ้น แยกออกจากหน่วยงานตอบคำถามหรือข้อสงสัยทั่วไป เพื่อทำหน้าที่รับและพิจารณาเรื่องร้องเรียน โดยไม่คิดค่าธรรมเนียมและค่าบริการ และจัดให้มีบริการรับแจ้งเรื่องร้องเรียนทางโทรศัพท์...โดยกรรมการรับเรื่องร้องเรียนต้องดำเนินการภายใน 7 วัน ภายหลังจากได้รับเรื่องร้องเรียน และบันทึกข้อมูลการร้องเรียน การเจรจา และผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนรายกรณี และจัดทำรายงานสรุปข้อมูลการร้องเรียนรวมทั้งผลการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนเสนอต่อคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กสทช.) ทุก 6 เดือน" (กสทช. "แนวทางปฏิบัติฯ," 2558)

ข้อสังเกตที่พบก็คือ แม้จะมีข้อกำหนดที่เป็นเงื่อนไขของสำนักงาน กสทช. แต่ในทางปฏิบัติพบว่าสถานีโทรทัศน์หลายแห่งอาจมีหรือไม่มีคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าว หากมีคณะกรรมการดังกล่าวก็อาจจะไม่ได้สื่อสารกับบุคลากรภายในโดยเฉพาะกองบรรณาธิการ จากการสอบถามบรรณาธิการและหัวหน้าฝ่ายข่าวสถานีโทรทัศน์บางแห่ง (อาทิ Channel 3, MCOT, NewsTV) มีคำตอบที่หลากหลาย เช่น ไม่แน่ใจ ไม่มีคณะกรรมการเช่นนั้น หากมีข้อร้องเรียนน่าจะขึ้นตรงกับผู้อำนวยการใหญ่ เป็นต้น

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ สถานีโทรทัศน์ที่เป็นของส่วนราชการ เช่น NBT หรือช่อง 11 เดิม ซึ่งขึ้นตรงกับกรมประชาสัมพันธ์ ไม่มีคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียนในแบบ Media Ombudsman แต่เป็นลักษณะงานที่กำหนดไว้เป็นตัวชี้วัด (Key Performance Indicator: KPI) ของสถานีในเรื่องการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนที่เข้ามาให้เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด (15 วัน นับตั้งแต่รับเรื่องร้องเรียน) ตามคำรับรองปฏิบัติราชการ โดยนำแนวทางการประเมินผลแบบ TMQA (Total Management Quality Assurance) มาใช้ โดยการรับเรื่องร้องเรียนเมื่อเข้ามาในช่องทางใดก็ตาม (ในระยะหลังเป็นเรื่องส่งมาทาง ตู้ ปณ. 1111 ของรัฐบาลมากที่สุด) จะส่งมายังฝ่ายประชาสัมพันธ์และลูกค้าสัมพันธ์ของสถานี เพื่อวิเคราะห์ว่าแต่ละเรื่องควรจะส่งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องฝ่ายใดแก้ไขและ/หรือตอบกลับ (เช่น ฝ่ายข่าว ฝ่ายรายการ เป็นต้น) และเมื่อมีการแก้ไข ชี้แจง หรือตอบกลับแล้ว ฝ่ายประชาสัมพันธ์ก็จะส่งหนังสือตอบกลับไปยังผู้ร้องและแจ้งให้เลขานุการกรมประชาสัมพันธ์รับทราบ ตัวอย่างเรื่องร้องเรียน อาทิ รายการข่าวไม่มีเนื้อหาส่งเสริมวัฒนธรรมบ้าง ไม่มีโปรแกรมรายการบันเทิงมากกว่านี้ ทำไมรายการถ่ายทอดรวมการเฉพาะกิจไม่ออกอากาศในช่องทีวีดิจิทัล (พรพัฒนา สิงคเสลิต, สัมภาษณ์, 14 มิถุนายน 2560)

ข้อสังเกตที่พบในกรณีของสถานีโทรทัศน์ของส่วนราชการ เป็นการมุ่งเน้นการบริหารให้บรรลุเป้าหมายตัวชี้วัดตามกระบวนงานมากกว่าการมุ่งประเด็นในเรื่องมาตรฐานวิชาชีพ ความน่าเชื่อถือ และยกระดับคุณภาพของการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะเนื้อหาข่าวสารที่ปรากฏของรายการของสถานีจำเป็นต้องระมัดระวังไม่ให้หวือหวามากเกินไป และเน้นการประชาสัมพันธ์กิจกรรมของภาครัฐเป็นหลัก จึงอาจจะไม่คาดหวังความเป็นกลางและ/หรือสมดุลของเนื้อหาข่าวสารก็เป็นได้ ซึ่งแตกต่างจากสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอสที่เป็นสื่อสาธารณะที่ถูกคาดหวังในความเป็นสื่อสาธารณะที่ต้องเน้นเรื่องความเป็นกลาง สมดุลของข่าวสาร และไม่มีประโยชน์แอบแฝง

อย่างไรก็ตาม การจัดให้มีคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องเรียนภายในองค์กรสื่อ ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อนั้นยังไม่เพียงพอ องค์กรสื่อแต่ละแห่งควรจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติ และกรอบจริยธรรมหรือจรรยาบรรณขององค์กรเป็นธงในการปฏิบัติงานด้วย แม้บางแห่งอาจเริ่มด้วยการใช้กรอบจรรยาบรรณวิชาชีพของสมาคม/สภาวิชาชีพสื่อเป็นแนวทางตั้งต้น ก็เพื่อให้การทำงานของคณะกรรมการดังกล่าวมีความชัดเจน ตรวจสอบ และติดตามความคืบหน้าได้ เช่น กรณีสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอสที่มีทั้งข้อบังคับจริยธรรม ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติด้านจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพสำหรับฝ่ายข่าวและฝ่ายรายการ ตลอดจนขั้นตอนการรับเรื่องราวร้องเรียนอย่างชัดเจน เพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้

ส่วนบทบาทหน้าที่และแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องเรียนนั้น จากการสัมภาษณ์บรรณาธิการองค์กรสื่อพบว่า มีแนวโน้มจะไม่ได้ดำเนินการในลักษณะเดียวกับผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่ออย่างในต่างประเทศ เนื่องจากบทบาทหน้าที่ของ Media Ombudsman ในต่างประเทศมีความเข้มข้นและเป็นอิสระมาก บางแห่งทำหน้าที่ทั้งในลักษณะเชิงรุกคือ ทั้งตรวจสอบและเฝ้าระวัง (Monitor) ด้วยการติดตามข้อมูลข่าวสารที่องค์กรสื่อนำเสนอ เสมือนเป็นตัวแทนของผู้อ่าน/ผู้ชม โดยไม่ได้ทำหน้าที่ในลักษณะเชิงรับคือ รับเรื่องราวร้องเรียนจากสาธารณชน (Receive Complaint) เพียงอย่างเดียว ซึ่งในองค์กรสื่อมวลชนของไทยมีแนวโน้มจะเป็นการทำงานในรูปคณะบุคคลคล้ายกับของญี่ปุ่นมากกว่าสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ลักษณะการทำงานจะเป็นในเชิงรับคือ รับเรื่องราวร้องเรียนจากผู้อ่าน/ผู้ชม/ผู้ฟัง มากกว่าการทำหน้าที่ตรวจตรา (Monitor)

เป้าหมายของภารกิจ Media Ombudsman ที่บรรณาธิการหลายคนเห็นตรงกันคือ การแสดงถึงความรับผิดชอบต่อผู้อ่าน/ผู้ชม/ผู้ฟังของสื่อ แสดงถึงความชัดเจนเข้มแข็งในความพยายามจะกำกับดูแลกันเอง พร้อมให้สาธารณชนตรวจสอบ และยกระดับความน่าเชื่อถือของสื่อมวลชนที่ในเวลานี้ประสบปัญหามาก บรรณาธิการบางคนให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าน่าจะช่วยลดคดีความฟ้องร้องกับสื่อลงได้หากมีคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียนที่ช่วยตรวจสอบข้อมูลข้อเท็จจริง และเสนอแนวทางเยียวยาแก่ผู้เสียหายได้รวดเร็วขึ้น

4.5 ปัจจัยส่งเสริมและ/หรืออุปสรรค

ส่วนปัจจัยที่ส่งเสริมหรืออาจเป็นอุปสรรคในการกำกับดูแลกันเองของสื่อโดยมีผู้ตรวจการภายในองค์กร (Media Ombudsman) จากผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยต่างๆ ประกอบด้วย

1) นโยบายของผู้บริหารองค์กรสื่อ การให้ความสำคัญในเรื่อง Media Ombudsman ของเจ้าของ/ผู้บริหารองค์กรสื่อเป็นปัจจัยสำคัญระดับต้นๆ เนื่องจากการทำงานของ Media Ombudsman จะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับทั้งกองบรรณาธิการ กองบริหารจัดการ (โดยเฉพาะฝ่ายบุคคล หากมีการลงโทษทางวินัย) ซึ่งจะต้องกำหนดบทบาทหน้าที่และขอบเขต ตลอดจนหลักเกณฑ์การทำงานที่ชัดเจนของ Media Ombudsman ในองค์กร ทั้งหมดนี้จะเข้มข้นชัดเจนและจริงจังมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายและการให้ความสำคัญของเจ้าของหรือผู้บริหารองค์กรสื่อ จากการเก็บข้อมูลขององค์กรสื่อหนังสือพิมพ์ (ข้อมูลจากสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ) พบว่าคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียนภายในองค์กรทุกแห่งจะมีตัวแทนเจ้าของหรือผู้บริหารขององค์กรสื่อเป็นประธานในคณะทำงาน นั่นแสดงถึงการให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าว แต่เนื่องจากทุกองค์กรสื่อหนังสือพิมพ์เพิ่งจะเริ่มต้นจัดตั้งคณะกรรมการ จึงยังมองไม่เห็นความจริงจังและการให้น้ำหนักความสำคัญของการปฏิบัติงาน Media Ombudsman อย่างชัดเจน จนกว่าจะเกิดกรณีร้องเรียนต่างๆ ขึ้น

ส่วนสถานีโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลดังที่ได้กล่าวไปแล้วแม้จะเป็นข้อกำหนดเงื่อนไขของ กสทช. แต่ก็ไม่ใช่ทุกสถานีโทรทัศน์จะให้ความสำคัญ บางแห่งมีในรูปคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียน และมีข้อปฏิบัติทางจริยธรรมขององค์กรชัดเจน ซึ่งบางกรณีองค์กรสื่อที่มีสื่อหลากหลายในสังกัด (เช่น เนชั่น มัลติมีเดีย กรุ๊ป) จะใช้คณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียนชุดเดียวกันสำหรับทุกสื่อในสังกัด บางแห่งเป็นในลักษณะฝ่ายรับเรื่องร้องเรียนที่สังกัดอยู่ในแผนกสื่อสารองค์กร บางแห่งไม่มีอย่างเป็นทางการแต่บรรณาธิการเป็นคนรับเรื่องร้องเรียน เป็นต้น

2) การสื่อสารให้เกิดความรู้ความเข้าใจกับบุคลากรที่เกี่ยวข้อง เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง การที่บุคลากรในกองบรรณาธิการจะรับฟังข้อคิดเห็นหรือเสียงสะท้อนของ Media Ombudsman ภายในองค์กรอย่างจริงจังมากน้อยเพียงใดมีส่วนสำคัญ

หนังสือ The Modern News Ombudsman ระบุเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้ทำหน้าที่ Media Ombudsman กับกองบรรณาธิการ เป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งของการทำงาน Dvorkin (2011: 41) อธิบายความเข้าใจระหว่างกันไว้อย่างชัดเจนว่า การพูดคุยหรือสอบสวนระหว่าง Media Ombudsman กับนักข่าวในสังกัดควรเป็นความลับ โดยเฉพาะหากเกิดข้อผิดพลาดจากการทำงานหรือรายงานข่าว เพราะบางครั้งผู้สื่อข่าว/ผู้ผลิตรายการจะรู้สึกว่าตนได้รับการร้องเรียนที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Complaint) และเรื่องนี้ไม่ควรเกี่ยวข้องโดยตรงกับการประเมินความดีความชอบของการขึ้นเงินเดือน มันเป็นคนละเรื่องกัน จึงควรสื่อสารให้กระจ่างในเรื่องนี้ก่อนที่จะนำไปสู่การทำลายความรู้สึก ทำลายชื่อเสียง หรือการฟ้องร้องกันภายในองค์กรทั้งที่ไม่ควรเกิดขึ้น

บทเรียนจากไทยพีบีเอส (มีการสัมมนาอบรมบุคลากรสม่ำเสมอเพื่อให้เกิดการสื่อสารภายในองค์กรที่ชัดเจน) และจากการสอบถามสัมภาษณ์บรรณาธิการและการพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการกับผู้ปฏิบัติงานข่าว พบว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องใหม่ในองค์กรสื่อของไทย ทำให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ ขอบเขตและการทำงานของ Media Ombudsman กับผู้ปฏิบัติงาน โดยเฉพาะในกองบรรณาธิการเป็นเรื่องสำคัญมาก (รุ่งมณี เมฆโสภณ, สัมภาษณ์, 19 พฤษภาคม 2560)

3) การสื่อสารกับสาธารณชนในเรื่อง Media Ombudsman เป็นประเด็นที่น่าสนใจ เพราะการสื่อสารกับประชาชนให้เข้าใจถึงความพยายามยกระดับมาตรฐานการทำงานขององค์กรสื่อในเรื่องนี้อีกด้วย ซึ่งสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติได้มีการประชุมและแถลงข่าวการจัดตั้งคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องเรียนภายในขององค์กรสื่อ Media Ombudsman เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2560 อีกทั้งความเห็นจากเลขาธิการสภาการหนังสือพิมพ์ยังระบุว่า

> *"...(ปัจจัย) ที่จะมีน่าจะเป็นการรับรู้ของสาธารณชน ที่จริงเรื่องนี้เป็นเรื่องที่ดี หนังสือพิมพ์ไม่ค่อยได้ประกาศให้คนอื่นรับรู้เรื่องพวกนี้ เป็นธรรมชาติของหนังสือพิมพ์ ที่ประกาศเรื่องคนอื่น แต่ไม่ค่อยบอกเรื่องตัวเอง เรื่องนี้ไม่ใช่ปัญหา แต่เป็นประเด็นว่าจะทำยังไงให้สังคมรับรู้ว่าเรามีองค์กรนี้ สภาการฯ ถึงจะแถลงข่าวเรื่องนี้เพื่ออธิบายให้คนนอกให้เข้าใจ แต่ก็เป็นเรื่องยาก จะประกาศว่านี่คือการยกระดับการทำงานเราอย่างนี้ อย่างนี้ คนก็อาจจะ อะไรกัน ไม่เห็นเกี่ยวกับฉัน ก็จะมองผ่านไป คนภายนอกทั่วไปเขาไม่สนใจ ไม่รับรู้"* (ชาย ปถะคามินทร์, สัมภาษณ์, 24 เมษายน 2560)

4) ผู้ทำหน้าที่ Media Ombudsman ทั้งนี้ ความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง และความเข้าใจวิชาชีพงานวารสารศาสตร์ของผู้ที่ทำหน้าที่ Media Ombudsman เป็นอีกปัจจัยสำคัญ เนื่องจากบทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการนี้คงหนีไม่พ้นที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในองค์กรทั้งจากผู้บริหารและจากผู้ปฏิบัติงานในกองบรรณาธิการ ดังที่ เทพชัย หย่อง บรรณาธิการบริหารเครือเนชั่น ได้กล่าวไว้ว่า *"คงไม่สนุกนักสำหรับคนในกองบรรณาธิการที่จะรู้สึกว่าถูกตรวจสอบการทำงาน"* และ

> *"ถ้า (Media Ombudsman) ทำได้อย่างเข้มแข็ง ก็จะทำให้ภาพลักษณ์ขององค์กรดีขึ้น กรอบปฏิบัติหรือวิธีทำงานของผู้สื่อข่าวระมัดระวังมากขึ้น เมื่อคุณเป็นสมาชิกหรือผู้ปฏิบัติคุณจะอืดอัดไม่ได้ มันเป็นกรอบ/แนวปฏิบัติ (ด้านจรรยาบรรณ) ที่เราก็ทำอยู่ แค่ปรับปรุงเพิ่มขึ้นเพื่อให้ระมัดระวังในการทำงาน เวลานี้องค์กรเห็นด้วยกับเรื่องนี้ เราก็ปฏิบัติร่วมกัน (สิ่ง) ที่ทำอยู่คงปิดช่องทางทั้งหมดไม่ได้ แต่มันทำให้ภาพรวมเห็น และกระทบกับภาพลักษณ์องค์กรเหมือนกัน บางครั้งก็อาจจะทำให้รู้สึกว่ามันวุ่นวายสำหรับผู้ปฏิบัติ"* (ชาย ปถะคามินทร์, สัมภาษณ์, 24 เมษายน 2560)

ดังนั้น ความเป็นอิสระ เป็นกลาง และเข้าใจในงานวิชาชีพวารสารศาสตร์อย่างลึกซึ้ง รวมทั้งความจริงจังในการทำงาน จึงเป็นประเด็นสำคัญ ในงานวิจัยของ Hilligoss (2014) ก็พบว่า เมื่อสอบถามกลุ่มผู้ปฏิบัติงานข่าวว่าหากต้องทดแทนตำแหน่ง Media Ombudsman ในองค์กรสื่อ นอกเหนือจากบรรณาธิการอาวุโส

(Senior Editors) แล้ว นักวิชาการด้านวารสารศาสตร์ (Journalism Professors) เป็นอีกหนึ่งตัวเลือกที่จะมาทำหน้าที่นี้ได้ โดยให้เหตุผลว่าอย่างน้อยคนเหล่านี้ก็มีความเป็นอิสระ มีความรู้ความเข้าใจ และชัดเจนในมาตรฐานวิชาชีพวารสารศาสตร์ (Journalistic Professionalism)

5) การกำหนดขอบเขต บทบาทหน้าที่ และหลักเกณฑ์หรือแนวทางการปฏิบัติอย่างชัดเจน ทั้งฝ่ายบริหารองค์กรและคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียนควรกำหนดกฎกติกาการทำงานของ Media Ombudsman ให้ชัดเจน ทั้งขอบเขตงานเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน (เช่น พิจารณาเฉพาะเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นจริยธรรมและจรรยาบรรณเท่านั้น) บทบาทและอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ ไต่สวน และวินิจฉัย ซึ่งไม่รวมถึงการลงโทษที่ควรให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาตามสายงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง หลักเกณฑ์หรือข้อบังคับจริยธรรมขององค์กร (หรืออาจใช้ของสภา/สมาคมวิชาชีพ) ที่จะเป็นแนวทางปฏิบัติในการสอบสวน วินิจฉัยประเด็นร้องเรียนต่างๆ ตลอดจนขั้นตอนรับเรื่องร้องเรียน กำหนดระยะเวลา แนวทางการชี้แจง สอบสวน แจ้งผลวินิจฉัย/เยียวยา ทั้งหลายทั้งปวงเหล่านี้ต้องชัดเจนเพื่อให้การทำงานของ Media Ombudsman มีน้ำหนักน่าเชื่อถือ และโปร่งใส ไม่ถูกท้วงติงทั้งจากผู้ร้องเรียนและบุคลากรในองค์กรที่ถูกร้องเรียน ตัวอย่างดังแนวทางปฏิบัติของไทยพีบีเอส

Jeffrey Dvorkin (2011: p.13) ซึ่งเป็นผู้อำนวยการของ The Organization of News Ombudsman สรุปไว้อย่างน่าสนใจว่า การทำหน้าที่ของ Media Ombudsman ควรจะทำงานได้อย่างเป็นอิสระ มีวิธีการทำงาน ตรวจสอบ และรับเรื่องร้องเรียนหลากหลายแนวทาง ขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมสื่อมวลชนของแต่ละประเทศ แต่สิ่งสำคัญที่เป็นเป้าหมายของภารกิจผู้ตรวจการองค์กรสื่อที่เหมือนๆ กันคือ การกำกับดูแลกันเองของสื่อ (Media Self-regulation) ความเป็นอิสระในวิชาชีพนักวารสารศาสตร์/นักหนังสือพิมพ์ (Journalistic Independence) ความตั้งใจที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้อ่าน/ผู้ชม/ผู้ฟังในกระบวนการทำงานของสื่อมวลชน (A Willingness to Engage the Public in the Journalistic Process)

ทั้งนี้ ในสังคมประชาธิปไตยสื่อมวลชนเองก็ควรจะอยู่ในกระบวนการที่พร้อมจะถูกตรวจสอบได้เช่นเดียวกับองค์กรสาธารณะอื่นๆ และการกำกับดูแลกันเองคงเป็นแนวทางที่องค์กรสื่อมวลชนจะยินดีมากกว่าการที่รัฐจะเข้ามากำกับหรือแม้กระทั่งกำกับร่วมสองฝ่าย

5. อภิปรายผล สรุป และข้อเสนอแนะ

การจัดให้มีผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อ ทั้งสื่อหนังสือพิมพ์และสื่อโทรทัศน์ เป็นแนวทางหนึ่งในความพยายามที่จะกำกับดูแลกันเองของสื่อ (Self-regulation) โดยองค์กรหนังสือพิมพ์ไม่ได้เป็นการกำหนดบังคับ แต่เป็นการส่งเสริมจากสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติที่ต้องการยกระดับมาตรฐานและความน่าเชื่อถือขององค์กรสื่อที่เป็นสมาชิกของสภาการฯ โดยเชิญชวนให้องค์กรสมาชิกได้จัดตั้ง Media Ombudsman ขึ้นภายในองค์กร ในรูปคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียนภายในที่มีตัวแทนจากหลายฝ่าย

หลักๆ ที่คล้ายคลึงกันก็คือ ผู้บริหาร บรรณาธิการ ตัวแทนผู้ปฏิบัติงาน และบุคคลภายนอก ส่วนใหญ่มักจะเป็นนักวิชาการด้านสื่อสารมวลชนหรือนักกฎหมาย

ส่วนสื่อโทรทัศน์นั้น เนื่องจาก กสทช. ได้มีข้อกำหนดบังคับให้สถานีโทรทัศน์ดิจิทัลทั้งหมดจะต้องจัดให้มีหน่วยงานที่รับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนที่นอกเหนือจากการมีศูนย์ Call Center ทั่วไปแล้ว โดยมีเป้าหมายเพื่อกำกับดูแลมาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณขององค์กรด้วยกันเอง ตามแนวคิด Self-regulation ซึ่งสถานีโทรทัศน์บางแห่งจัดตั้งคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียนภายใน บางแห่งยังไม่มีการจัดตั้งชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานีโทรทัศน์ที่เป็นของส่วนราชการจะสังกัดในฝ่ายประชาสัมพันธ์ และไม่ได้เน้นการกำกับมาตรฐานจรรยาบรรณ ความสมดุล เป็นกลาง แต่เน้นกระบวนการตอบสนองต่อเรื่องร้องเรียนให้บรรลุเป้าหมายตามระยะเวลาที่กำหนด

ส่วนรูปแบบและแนวทางการดำเนินงานของผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อมีแนวโน้มจะเป็นรูปแบบคณะกรรมการ (คล้ายของประเทศญี่ปุ่น) มากกว่าเป็นในรูปแบบบุคคลเหมือนในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา และดำเนินการในลักษณะรับเรื่องร้องเรียน (Receiving Complaint) มากกว่าการติดตามตรวจสอบเนื้อหาสื่อ (Monitoring) ยกเว้นกรณีของไทยพีบีเอสที่ดำเนินงานทั้ง 2 ลักษณะ ในขณะที่ตัวอย่างจากต่างประเทศมีแนวทางการทำงานทั้งสองลักษณะควบคู่กันไป

สิ่งที่เห็นชัดเจนประการหนึ่งก็คือ การทำงานของ Media Ombudsman ของไทยพีบีเอสทำในรูปคณะกรรมการ โดยเน้นที่การมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก รวมทั้งมีหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการทำงานที่ชัดเจน รวมทั้งข้อบังคับด้านจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพขององค์กรที่เป็นลายลักษณ์อักษร จึงเปรียบเสมือนเป็นธงที่ใช้นำทางในการพิจารณากรณีการร้องเรียนในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพของสื่อสาธารณะโดยเฉพาะ ซึ่งแตกต่างจากองค์กรสื่อในต่างประเทศ เช่น ในสหรัฐอเมริกาที่เป็นการทำงานของบุคคลเพียงคนเดียว และส่วนใหญ่เป็นอดีตบรรณาธิการอาวุโส และมีการทำงานที่ค่อนข้างเป็นอิสระ

สำหรับปัจจัยที่จะส่งเสริมและ/หรือเป็นอุปสรรคในการกำกับดูแลกันเองของสื่อโดยใช้แนวทางผู้ตรวจการภายในองค์กร ได้แก่ นโยบายของผู้บริหารองค์กรในการให้ความสำคัญและจริงจังกับการปฏิบัติหน้าที่ของ Media Ombudsman การสื่อสารภายในองค์กรเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในขอบเขตของการทำงาน บทบาทหน้าที่ และเป้าหมายในการทำงานกำกับดูแลของ Media Ombudsman โดยเฉพาะการสื่อสารทำความเข้าใจกับบุคลากรในกองบรรณาธิการ ผู้ทำหน้าที่ Media Ombudsman เองก็เป็นปัจจัยสำคัญ รวมทั้งการกำหนดขอบเขตและบทบาทหน้าที่ ตลอดจนหลักเกณฑ์จริยธรรมและ/หรือแนวทางการปฏิบัติอย่างชัดเจนก็เป็นอีกปัจจัยที่สำคัญ ทั้งนี้ เพราะเป้าหมายสุดท้ายของการมี Media Ombudsman ก็เพื่อสร้างสรรค์และยกระดับมาตรฐานจริยธรรม และความน่าเชื่อถือขององค์กรสื่อในสายตาผู้อ่าน ผู้ชม ผู้ฟัง ไม่ใช่เพื่อจับผิดการทำงานของกองบรรณาธิการ

ปัจจัยเรื่องคนทำงานภายในองค์กร โดยเฉพาะความรู้ความเข้าใจ ความตระหนัก และทัศนคติที่มีต่องาน Media Ombudsman การสื่อสารระหว่างบุคลากรภายในกองบรรณาธิการจึงเป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากจะลดทอนความขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการกับกองบรรณาธิการ และทำให้เกิดความเข้าใจในเป้าหมายของการพัฒนาและยกระดับคุณภาพงานข่าวหนังสือพิมพ์และรายการต่างๆ ของสถานี สร้างความเชื่อมั่นและน่าเชื่อถือจากสาธารณชน

จากการศึกษาพบว่า สำหรับสื่อในประเทศไทยปัจจัยทางเศรษฐกิจไม่ใช่ประเด็นสำคัญในการมี Media Ombudsman ในองค์กรมากนัก เมื่อเทียบกับสื่อในสหรัฐอเมริกาที่ได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำจนยุบตำแหน่งดังกล่าวลง อาจเนื่องมาจาก Media Ombudsman ในประเทศไทยจัดตั้งในรูปคณะกรรมการโดยมีแกนหลักเป็นคนในองค์กรที่ทำงานรับผิดชอบเกี่ยวข้องอยู่แล้ว เช่น ตัวแทนบรรณาธิการ ตัวแทนผู้ปฏิบัติงาน และนักวิชาการภายนอก นักกฎหมาย ดังนั้น จึงไม่มีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมที่ต้องจัดสรรตำแหน่งดังกล่าว อาจมีค่าตอบแทนเล็กน้อยสำหรับเป็นค่าเดินทางของกรรมการภายนอกเมื่อมีการประชุม

ส่วนข้อเสนอแนะประกอบด้วย 3 ประเด็นหลักดังนี้

5.1 ข้อเสนอแนะสำหรับองค์กรสื่อที่ควรดำเนินการเป็นลำดับต้นๆ พร้อมกับการจัดให้มี Media Ombudsman ภายในองค์กร ได้แก่ ประการแรกควรกำหนดกฎกติกาการทำงานของ Media Ombudsman ให้ชัดเจน ทั้งขอบเขตงานเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน บทบาท และอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ ไต่สวน และวินิจฉัย หลักเกณฑ์หรือข้อบังคับจริยธรรมขององค์กรที่จะเป็นแนวทางปฏิบัติ หรือเป็นธงนำทางในการสอบสวน วินิจฉัยประเด็นร้องเรียนต่างๆ ตลอดจนการกำหนดขั้นตอนการรับเรื่องร้องเรียน กำหนดระยะเวลาแนวทางการชี้แจง สอบสวน แจ้งผลวินิจฉัย/เยียวยา

ประการต่อมา ควรจัดให้มีการสื่อสารภายในองค์กรอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะกับกองบรรณาธิการเกี่ยวกับขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความเป็นอิสระของ Media Ombudsman เพื่อสื่อสารเป้าหมายของการทำงานให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่ตรงกัน (ว่าไม่ได้มาเพื่อจับผิด แต่เพื่อพัฒนาคุณภาพงานข่าวและรายการ) หรือการจัดอบรมเพื่อสื่อสารควรเข้าใจในเรื่องดังกล่าวอย่างสม่ำเสมอ

5.2 ข้อเสนอแนะสำหรับองค์กรสภาวิชาชีพ/สมาคมวิชาชีพ รวมทั้งหน่วยงานกำกับดูแล ควรทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง หรือเป็นหน่วยงานกลางในการสัมมนาแลกเปลี่ยนประสบการณ์การรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสื่อให้กับ Media Ombudsman ของแต่ละองค์กรสื่อเป็นระยะ โดยจัดให้มีการสัมมนาประจำปีสำหรับกรณีเหล่านี้โดยเฉพาะ หรืออาจจะเชิญ Media Ombudsman ของต่างประเทศมาแลกเปลี่ยนประสบการณ์ เรียนรู้แนวทางปฏิบัติเพื่อลดข้อขัดแย้ง และเพื่อพัฒนาการทำงานของทั้ง 2 ฝ่าย

ส่วนองค์กรกำกับดูแลภาครัฐควรให้อิสระแก่องค์กรสื่อ สมาคม และสภาวิชาชีพในการใช้กลไกการกำกับดูแลกันเองให้เกิดประสิทธิภาพมากกว่าจะเป็นการกำกับดูแลโดยรัฐ ประการสำคัญควรมุ่งเน้น

การสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนในการรู้เท่าทันสื่อ และให้สาธารณชนร่วมตรวจสอบสื่อมวลชน จะสอดคล้องกับกลไก Media Ombudsman ได้มากกว่า

5.3 ข้อเสนอแนะด้านวิชาการ ในการศึกษาเกี่ยวกับประเด็น Media Ombudsman ควรจะได้ขยายหัวข้อการวิจัยในประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม อาทิ ศึกษาทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ Media Ombudsman ในประเทศอื่นๆ เพิ่มเติม เพื่อให้เข้าใจบริบทสื่อและแนวทางการทำงานของผู้ตรวจการองค์กรสื่อที่หลากหลายมากขึ้น ศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นการรับเรื่องร้องเรียน การวินิจฉัย และการเยียวยาแก้ไขปัญหาของสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอสที่ดำเนินงานมากว่า 9 ปี โดยเฉพาะความคิดเห็นจากฝ่ายผู้ปฏิบัติงาน ศึกษาเกี่ยวกับทัศนคติ ความเข้าใจ และ/หรือความคาดหวังของผู้ปฏิบัติงานในกองบรรณาธิการและฝ่ายรายการ เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจ บทบาทการทำงานของ Media Ombudsman เมื่อแต่ละองค์กรสื่อได้ดำเนินการ Media Ombudsman ไปได้ระยะเวลาหนึ่ง (เช่น 1-2 ปี) ควรจะได้ศึกษาบทเรียนเพื่อพัฒนารูปแบบ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ และแนวทางการทำงานของ Media Ombudsman ที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม เหมาะสม ให้เกิดประสิทธิภาพสำหรับบริบทของสื่อไทย และบูรณาการสำหรับสื่อใหม่

บรรณานุกรม

ข้อบังคับองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยว่าด้วยจริยธรรมของวิชาชีพเกี่ยวกับการผลิตและการเผยแพร่รายการ พ.ศ. 2552.

ข้อบังคับองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยว่าด้วยจริยธรรมของวิชาชีพเกี่ยวกับการผลิตและการเผยแพร่รายการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558.

ชาย ปถะคามินทร์. (2560, 24 เมษายน). บรรณาธิการข่าว หนังสือพิมพ์เดลินิวส์, เลขาธิการสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ [บทสัมภาษณ์].

เทพชัย หย่อง. (2560, 11 พฤษภาคม). บรรณาธิการบริหาร เนชั่น มัลติมีเดีย กรุ๊ป [บทสัมภาษณ์].

ปฏิวัติ วสิกชาติ. (2560, 5 พฤษภาคม). กรรมการรับเรื่องร้องเรียนภายในองค์กร สถานีโทรทัศน์ TNN 24, อดีตกรรมการสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย [บทสัมภาษณ์].

พรพัฒนา สิงคเสลิต. (2560, 14 มิถุนายน). หัวหน้าฝ่ายประชาสัมพันธ์และลูกค้าสัมพันธ์ สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย (NBT) [บทสัมภาษณ์].

พรรษาสิริ กุหลาบ และคณะ. (2558). *รายงานสรุปฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยการกำกับดูแลเนื้อหาในวิทยุและโทรทัศน์ในยุคดิจิตอล: ประสบการณ์จากประเทศที่เปลี่ยนผ่านสู่ดิจิตอลแล้ว.* กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษานโยบายสื่อ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สืบค้น 3 มีนาคม 2560, จาก https://broadcast.nbtc.go.th/data/academic/file/590200000002.pdf

รดี ธนารักษ์ และคณะ. (2556). *รายงานผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางและกลไกการกำกับดูแลที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย พ.ศ. 2556.* สืบค้น 7 มีนาคม 2560, จาก https://broadcast.nbtc.go.th/data/academic/file/570500000002.pdf

รุ่งมณี เมฆโสภณ. (2560, 19 พฤษภาคม). ประธานคณะอนุกรรมการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชน Thai PBS [บทสัมภาษณ์].

เรืองชัย ทรัพย์นิรันดร์. (2560, 19 มิถุนายน). รองประธานกรรมการ บริษัท มติชน จำกัด (มหาชน) [บทสัมภาษณ์].

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. (2557). *คู่มือจริยธรรมและการกำกับดูแลกันเองในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (Ethical Guideline and Self-regulation for Broadcasting),* สืบค้น 30 เมษายน 2560, จาก http://www.nbtc.go.th/Services/academe/ด้านกำกับดูแล/คู่มือจริยธรรมและการกำกับดูแลกันเองในกิจการกระจายเสียง.aspx

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. (2558). *แนวปฏิบัติ เรื่อง การรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล ประเภทบริการทางธุรกิจระดับชาติ,* สืบค้น 30 พฤษภาคม 2560, จาก http://bcp.nbtc.go.th/sites/default/files/pdf/nbtc.pdf

เสริมสุข กษิติประดิษฐ์. (2560, 13 มิถุนายน). บรรณาธิการบริหาร สถานีโทรทัศน์ NewsTV [บทสัมภาษณ์].

Altshuler, T. S., Laor-Droi, N., & Elefant-Loffler, N. (2006, June). Regulation of audio-visual content in an age of convergence: A preliminary model for regulation. อ้างถึงใน พรรษาสิริ กุหลาบ และคณะ. (2558), *รายงานสรุปฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยการกำกับดูแลเนื้อหาในวิทยุและโทรทัศน์ในยุคดิจิตอล: ประสบการณ์จากประเทศที่เปลี่ยนผ่านสู่ดิจิตอลแล้ว.* กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษานโยบายสื่อ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สืบค้น 3 มีนาคม 2560, จาก https://broadcast.nbtc.go.th/data/academic/file/590200000002.pdf

Dvorkin, J. (2011). *The modern news ombudsman: A user's guide.* Retrieved May 31, 2017, from http://www.newsombudsmen.org/wpcontent/themes/sink_ono/documents/onohandbook.pdf

Hilligoss, W. (2014). *The diminishing role of the ombudsman in American journalism* (Master's thesis, University of Nebraska-Lincoln). Retrieved March 20, 2017, from http://digitalcommons.unl.edu/journalismdiss/44

LaPointe, K. (2017). *About organization of news ombudsman.* Retrieved March 22, 2017, from http://newsombudsmen.org/about-ono

Mayes, I. (2003, August 23). Ethics, editors and ombudsmen. *The Guardian.* Retrieved May 21, 2017, from https://www.theguardian.com/comment/story/0,3604,1027925,00.html

Meyers, C. (2000, December). Creating an effective newspaper ombudsman position. *Journal of Mass Media Ethics, 15*(4), 248-256.

Nemeth, N. (2003). *News ombudsmen in North America: Assessing an experiment in social responsibility (Contributions to the study of mass media and communications, Vol.67).* Connecticut, The United States of America: Greenwood Publishing Group.

Rick, K., & Ozkan, K. (2011, January). The ethics examiner and media councils: Improving ombudsmanship and news councils for true citizen journalism. *Journal of Mass Media Ethics, 26*(1), 38-55.

Smith, S. (2015, April 4). After scandals, 4 public editors hired by Asahi Shimbun, Japan's 2nd largest newspaper. *iMediaEthics.* Retrieved May 22, 2017, from http://www.imediaethics.org/after-scandals-4-public-editors-hired-by-asahi-shimbun-japans-2nd-largest-newspaper/



มาตรการกำกับดูแลเงินสกุลดิจิทัล และการปรับใช้กฎหมายไทย กับเงินสกุลดิจิทัล : บิทคอยน์

ณหทัย สุขเสนา*
นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

momonahathai@gmail.com

บทคัดย่อ

ปัจจุบันเศรษฐกิจและสังคมถูกขับเคลื่อนโดยเทคโนโลยี ทำให้สังคมเปลี่ยนแปลงไป มีรูปแบบเป็นสังคมดิจิทัล มีการใช้เทคโนโลยีเพื่อพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ โดยเฉพาะด้านการเงินที่พัฒนาอย่างก้าวกระโดด จนเกิดนวัตกรรมใหม่ๆ หลายประการ หนึ่งในนั้นคือ เงินสกุลดิจิทัล (Digital Currencies) ที่ประดิษฐ์ขึ้นเพื่อกระจายอำนาจทางการเงินสู่ประชาชน และการไม่ถูกกำกับโดยทางการ เพื่อเพิ่มอิสระทางการเงินสู่ปัจเจกชนให้มากขึ้น การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีระยะเวลาดำเนินการ 45 วัน เริ่มวันที่ 15 สิงหาคม 2560 ถึงวันที่ 25 กันยายน 2560 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) ความหมายและสถานะทางกฎหมายของบิทคอยน์ (Bitcoin) 2) ศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการใช้บิทคอยน์ รวมทั้งวิเคราะห์ปัญหาการใช้บิทคอยน์ การปรับใช้กฎหมายไทยและมาตรการกำกับดูแลบิทคอยน์ จากการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องพบว่า ไทยได้กำหนดนิยามบิทคอยน์ไว้ที่ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ไม่ได้ระบุสถานะทางกฎหมาย และไม่มีมาตรการกำกับดูแลบิทคอยน์ ทั้งนี้เมื่อบิทคอยน์ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลและกฎหมายใดๆ การใช้บิทคอยน์จึงไม่ได้รับความคุ้มครอง และผู้ใช้ต้องรับความเสี่ยงภัยเอง ดังนั้น ประเทศไทยควรพิจารณาสถานะทางกฎหมายให้บิทคอยน์ เพื่อออกมาตรการกำกับดูแลและปรับใช้กฎหมายไทยกับบิทคอยน์ เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยปัจจุบัน

คำสำคัญ : การกำกับดูแลบิทคอยน์ เงินสกุลดิจิทัล กฎข้อบังคับบิทคอยน์ กรณีศึกษาบิทคอยน์

Abstract

This study is a qualitative research aiming to: 1) The definition and legal status of Bitcoin 2) Problems and obstacles arising from the use of Bitcoin as well as analyze problem using Bitcoin, Thai Law Enforcement and Bitcoin Regulatory Measures. According to studies, it has been found that Thailand has announced the definition of Bitcoin and has notified the public about the use of Bitcoin but no legal status and no Bitcoin regulatory measures for Bitcoin in Thailand therefore, the use of Bitcoin is not protected and users must take the risk themselves. Accordingly Thailand should set legal status for Bitcoin to implement measures to regulate and apply Thai law to Bitcoin in order to comply with the current context of Thailand.

Keywords : Regulations Bitcoin, digital currency, law Bitcoin Cryptocurrency, Bitcoin cases

บทนำ

ปัจจุบันประเทศหลายประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้ให้ความสำคัญในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาเป็นเครื่องมือขับเคลื่อนเพื่อพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อการแข่งขันกับประเทศอื่น ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ให้ความสำคัญกับการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่อพัฒนาประเทศสู่ระบบเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัล (ชาญวิทย์ พฤกษชาติ และลำปาง แม่นมาตย์, 2560, น. 440-441) โดยรัฐบาลได้กำหนดนโยบายและแผนการดำเนินงานตามแผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ที่มุ่งเน้นการมีกฎหมาย กติกา และมาตรฐานที่มีประสิทธิภาพ ทันสมัย และสอดคล้องกับหลักเกณฑ์สากล เพื่ออำนวยความสะดวก ลดอุปสรรค และเพิ่มประสิทธิภาพในการประกอบกิจกรรมการทำธุรกรรมออนไลน์ต่างๆ รวมถึงสร้างความมั่นคง ปลอดภัย และความเชื่อมั่น ตลอดจนคุ้มครองสิทธิให้แก่ผู้ใช้งานเทคโนโลยีดิจิทัลในทุกภาคส่วน เพื่อรองรับการเติบโตของเทคโนโลยีดิจิทัลและการใช้งานที่เพิ่มขึ้นในอนาคต ด้วยการกำหนดมาตรฐานด้านดิจิทัลให้มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพ ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัลให้ทันสมัยและสอดคล้องต่อพลวัตของเทคโนโลยีดิจิทัลและบริบทของสังคม รวมไปถึงสร้างความเชื่อมั่นในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและการทำธุรกรรมออนไลน์ด้วยการสร้างความมั่นคงปลอดภัยของระบบสารสนเทศ การสื่อสาร การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และการคุ้มครองผู้บริโภค (กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, 2559, น. 5-6) และเทคโนโลยีที่ถือว่าเป็นผลผลิตแห่งนวัตกรรมทางด้านการเงินที่ช่วยให้การทำธุรกรรมง่ายขึ้นจนสามารถให้บริการลูกค้าได้ทุกที่ทุกเวลา (Anywhere Anytime) นั่นก็คือ ฟินเทค ที่มีจุดเด่นสำคัญคือความง่ายต่อการใช้งาน ความสะดวกรวดเร็ว มีต้นทุนหรือค่าธรรมเนียมที่ต่ำกว่าและมีความปลอดภัยในการทำธุรกรรม

ฟินเทค (FinTech) เป็นการนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ในธุรกิจการเงิน ทำให้ธุรกิจมีรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้น สามารถตอบสนองความต้องการที่แตกต่างของผู้ใช้บริการ รวมทั้งช่วยให้ประชาชนเข้าถึง

บริการทางการเงินได้สะดวก ซึ่งเป็นผลดีต่อผู้ให้บริการ เช่น ในแง่การแข่งขัน เนื่องจากการให้บริการอยู่ในรูปแบบออนไลน์ ส่งผลให้ต้นทุนการให้บริการลดต่ำลง และสามารถให้บริการได้ตลอดเวลา อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อผู้ใช้บริการ เพราะทำให้การเข้าถึงแหล่งเงินทุนเป็นไปได้โดยง่าย และสามารถให้บริการทางการเงินได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น (อนุชลา ศรีสะอาด, 2559, น. 1-2) ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) โดย Wharton School of Business (อ้างใน ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2559, น. 21-23) อธิบายว่า ฟินเทคเป็นการผสมคำระหว่าง Finance และ Technology หมายความถึงนวัตกรรมที่เกิดจากการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเงิน ซึ่งสะดวกต่อผู้ใช้และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สอดคล้องกับการดำเนินชีวิตในปัจจุบันของผู้บริโภค ทั้งนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ในฐานะผู้กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์และผู้ให้บริการที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-bank) มีหน้าที่รักษาสมดุลระหว่างการสนับสนุนการเกิดนวัตกรรมใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อระบบการเงินกับการดูแลป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค ในระยะเริ่มต้น ธปท. ได้ใช้แนวทางกำกับดูแลบนหลักการ Sand Box หรือการอนุญาตให้ทำธุรกรรมเป็นระยะ (Phase) แบบค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้ทุกฝ่ายงานได้มีเวลาทำความเข้าใจในธุรกรรมร่วมกัน โดยการกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่มีความยืดหยุ่นและสามารถปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ต่างๆ ได้ทันท่วงที ขณะเดียวกันยังต้องสนับสนุนให้ธุรกิจเหล่านี้เติบโตได้อย่างยั่งยืน และทำให้เกิดการแข่งขันที่สมบูรณ์ในอนาคต (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2557)

ดังนั้น สังคมจึงมีลักษณะเป็นสังคมสารสนเทศ การอยู่ร่วมกันในสังคมนี้จำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์เพื่อการอยู่ร่วมกันโดยสันติและสงบสุข เอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน ขณะเดียวกันก็มีผู้ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในทางที่ไม่ถูกไม่ควร อีกทั้งด้วยความก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทำให้มีการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์ตลอดจนเครื่องมือสื่อสารเพื่อการประกอบกิจการงานและการทำธุรกรรมต่างๆ โดยเทคโนโลยีเอื้อประโยชน์ต่อการทำงาน ทำให้มีผู้ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศมากขึ้นเรื่อยๆ การมีกฎหมายจะทำให้เกิดความน่าเชื่อถือ และความเชื่อมั่นในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์และพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (E-Commerce, E-Business) โดยที่นานาชาติที่พัฒนาแล้วต่างพัฒนากฎหมายของตนเองโดยเน้นความเป็นสากลที่จะติดต่อค้าขายระหว่างกัน ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงได้ร่างกฎหมายเทคโนโลยีสารสนเทศทั้งสิ้น 6 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Transactions Law) กฎหมายเกี่ยวกับลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Signatures Law) กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกัน (National Information Infrastructure Law) กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Data Protection Law) กฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (Computer Crime Law) และกฎหมายเกี่ยวกับการโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Funds Transfer Law) ทั้งนี้ ตามกฎหมายลำดับรองของรัฐธรรมนูญ มาตรา 78 พ.ศ. 2560 ทั้งนี้ เมื่อประเทศไทยมีกฎหมายเทคโนโลยีสารสนเทศแล้ว ผู้ใช้เทคโนโลยีจะปฏิเสธความผิดว่าไม่รู้กฎหมายไม่ได้นั่นเอง (กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยี, 2560) อย่างไรก็ดี การพัฒนาของเทคโนโลยีทางการเงินเป็นไปอย่างก้าวกระโดด จึงเกิดเทคโนโลยีใหม่ๆ ขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง หนึ่งในนั้นคือเงินสกุลดิจิทัล ที่มีแนวคิดการกระจายอำนาจทางการเงินสู่ประชาชน และการไม่ถูกกำกับโดยทางการของประเทศใดประเทศหนึ่ง จึงเกิดการประดิษฐ์เงินตราทางเลือกอย่างเงินสกุลดิจิทัลขึ้น

เงินสกุลดิจิทัล (Digital Currencies) ยังไม่มีประเทศใดให้ความหมายกลางที่สามารถใช้กันโดยทั่วไปไว้อย่างชัดเจน ความหมายย่อมแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ไม่ได้ออกโดยธนาคารกลางของประเทศใดและไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานใด แต่เงินสกุลดิจิทัลได้รับการยอมรับและใช้อย่างแพร่หลายภายในกลุ่มของผู้ใช้ เงินดังกล่าวมีหลายชนิด แต่ที่ได้รับความนิยมมีชื่อเรียกว่าบิทคอยน์ (Bitcoin) ในต่างประเทศให้ความหมายบิทคอยน์ไว้แตกต่างกันไป เช่น ประเทศแคนาดา รัฐบาลกลางให้ความหมายบิทคอยน์ว่าเป็นเงินตราเสมือน (Virtual Currencies) ชนิดหนึ่งที่ไม่มีลักษณะทางกายภาพและไม่ใช่เงินตรา (Brito et al., 2015, น. 17) ประเทศเยอรมนี โดยหน่วยงานกำกับดูแลด้านการเงินของรัฐบาลกลางให้ความหมายบิทคอยน์ว่าเป็นเงินสกุลดิจิทัลชนิดหนึ่ง ซึ่งไม่ใช่เงินตราที่ใช้ในปัจจุบันและไม่ใช่เงินอิเล็กทรอนิกส์ บิทคอยน์เป็นเพียงหน่วยข้อมูลอย่างหนึ่งในทางบัญชีเท่านั้น (Brito et al., 2015, น. 87) ประเทศอังกฤษ โดยหน่วยงานกำกับดูแลด้านการเงินของรัฐบาลกลางให้ความหมายว่า บิทคอยน์ไม่ใช่เงินตราที่ใช้กันในปัจจุบัน เป็นแต่เพียงสกุลเงินที่อยู่นอกระบบที่ไม่มีการลงทะเบียนหรือกำกับดูแลโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการทำธุรกรรมต่างๆ ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานใดของประเทศอังกฤษ (Brito et al., 2015, น. 141) และประเทศสหรัฐอเมริกาถือว่าบิทคอยน์เป็นระบบการชำระเงินแบบออนไลน์ระหว่างบุคคลที่มีรูปแบบการชำระเงินแบบ Peer-to-Peer[1] การทำธุรกรรมนั้นปราศจากตัวกลางการแลกเปลี่ยน และถูกบันทึกโดยเทคโนโลยีบล็อกเชน (Blockchain)[2] ขณะที่ประเทศไทย โดยธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่า ประเทศไทยมีจำนวนผู้ใช้บิทคอยน์เพิ่มมากขึ้น เช่น ใช้ชำระค่าสินค้าและบริการ นำไปถือครองเพื่อเก็งกำไร และมีธุรกิจที่เปิดบริการเป็นตลาดกลางให้ประชาชนสามารถเสนอราคาเพื่อซื้อขายบิทคอยน์กับเงินจริง (Fiat Money) แต่บิทคอยน์ตามประกาศนี้เป็นเพียงหน่วยข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ที่เกิดจากกลไกทางคอมพิวเตอร์ ซึ่งถูกกำหนดโดยคนกลุ่มหนึ่ง และมุ่งหวังใช้หน่วยข้อมูลดังกล่าวเป็นสื่อกลางการแลกเปลี่ยนบิทคอยน์เท่านั้น ซึ่งมีคุณสมบัติคือ สามารถโอนให้แก่กัน ใช้แลกเปลี่ยนเป็นสินค้าหรือบริการได้ รวมถึงนำไปแลกเปลี่ยนเป็นเงินตราสกุลต่างๆ ได้ โดยอัตราการแลกเปลี่ยนจะถูกกำหนดกันเองภายในกลุ่มคนที่มีระบบคอมพิวเตอร์รองรับการจัดเก็บและโอนหน่วยข้อมูลดังกล่าว อีกทั้งบิทคอยน์ยังไม่ถือเป็นเงินที่ชำระหนี้ได้ตามกฎหมายไทย ดังนั้น การใช้หรือการถือครองบิทคอยน์จึงมีความเสี่ยง เพราะไม่ได้รับการคุ้มครองจากหน่วยงานใด ซึ่งต่างจากการโอนเงินผ่านธนาคารพาณิชย์หรือผู้ให้บริการชำระเงินภายใต้การกำกับดูแลของทางการ ที่มีระบบติดตามได้ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2557)

ความเสี่ยงจากการใช้หรือการถือครองบิทคอยน์ เนื่องจากประเทศไทยมีการใช้บิทคอยน์หรือหน่วยข้อมูลอื่นที่มีลักษณะใกล้เคียงกันเพิ่มมากขึ้น (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2557) แต่บิทคอยน์ยังไม่เป็นเงินที่ชำระหนี้ได้ตามกฎหมายไทย การใช้บิทคอยน์เพื่อชำระค่าสินค้าหรือบริการอาจถูกปฏิเสธจากร้านค้าได้

---

[1]การทำธุรกรรมแบบ Peer-to-Peer เป็นการทำธุรกรรมทางการเงินชนิดหนึ่งระหว่างบุคคลโดยผ่านระบบออนไลน์ ไม่ต้องทำธุรกรรมโดยผ่านตัวกลางหรือสถาบันการเงินอย่างเช่นธนาคารแต่อย่างใด.

[2]Blockchain คือเทคโนโลยีที่ใช้บันทึกข้อมูลแบบ Distributed Ledger (รายการเดินบัญชี) โดยทุกข้อมูลจะมีการเชื่อมโยงกันเป็นระบบโดยทั่วถึงกัน การจะสร้างบล็อกเพื่อบันทึกข้อมูลใหม่เข้าไปใน Blockchain นั้นจะต้องผ่านการตรวจสอบข้อมูลจากทั้งเครือข่าย (Consensus Network) ก่อน จึงจะสามารถสร้างข้อมูลในรูปแบบของบล็อกใหม่เพิ่มเข้าไปในเครือข่ายได้.

และเนื่องจากมูลค่าของบิทคอยน์ถูกกำหนดโดยผู้ใช้ภายในกลุ่ม มูลค่าของบิทคอยน์ที่เกิดจากความต้องการของผู้ใช้ด้วยกันจึงมีความผันผวนสูงและไม่สัมพันธ์กับสภาพเศรษฐกิจจริง มูลค่านั้นอาจลดต่ำลงหรือเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงเสี่ยงต่อการสูญเสียจากการผันผวนนั้นได้ อีกทั้งการที่บิทคอยน์เป็นหน่วยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งต้องจัดเก็บข้อมูลไว้ในอุปกรณ์คอมพิวเตอร์เท่านั้น จึงเสี่ยงต่อการถูกลักลอบโจรกรรมข้อมูล ทั้งนี้ ความเสี่ยงที่กล่าวมา ด้วยสาเหตุที่บิทคอยน์ไม่ใช่เงินตามกฎหมายไทย และไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์หรือผู้ให้บริการชำระเงินภายใต้การกำกับดูแลของทางการ ดังนั้น ผู้ใช้หรือผู้ถือครองบิทคอยน์จึงไม่ได้รับความคุ้มครอง และต้องยอมรับในการเสี่ยงภัยนั้นเอง

อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมาแม้ว่าประเทศไทยยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีผู้เสียหายจากการใช้หรือจากการถือครองบิทคอยน์ก็ตาม แต่ในต่างประเทศมีข่าวที่แสดงให้เห็นถึงความเสียหายจากการถือครองหรือใช้บิทคอยน์ เช่น ข่าวการปิดตัวลงของบริษัทที่เป็นตลาดกลางการแลกเปลี่ยนบิทคอยน์ขนาดใหญ่ที่ประเทศญี่ปุ่นเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2557 โดยอ้างสาเหตุจากการถูกลักลอบโจรกรรมหน่วยข้อมูล จนทำให้บริษัทต้องยื่นล้มละลายในที่สุด และมูลค่าหรือราคาของบิทคอยน์ได้ลดลงอย่างมากภายในเวลาอันรวดเร็ว ส่งผลให้ประชาชนที่ทำธุรกรรมกับบริษัทดังกล่าวและผู้ถือครองบิทคอยน์ต้องสูญเสียเงินเป็นจำนวนมาก และธนาคารกลางในหลายประเทศได้เริ่มแจ้งเตือนประชาชนเกี่ยวกับความเสี่ยงดังกล่าว (Kaplanov, 2012) รวมไปถึงในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ได้ออกมาตรการเบื้องต้นมากำกับดูแลบิทคอยน์และเงินสกุลดิจิทัลอื่นที่มีลักษณะใกล้เคียงกับบิทคอยน์แล้ว (Kaplanov, 2012) ดังนั้น ด้วยเหตุผลที่กล่าวมา การใช้บิทคอยน์ทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศมีแนวโน้มที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง (Beam, 2560) แต่ในทางกลับกันการใช้บิทคอยน์ก็มีปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการใช้งานหลายประการดังที่ได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้า

จากเหตุผลดังกล่าวมา ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นต้องทำการศึกษาหาแนวทางเพื่อกำหนดมาตรการใดๆ มาใช้ในการควบคุมหรือกำกับดูแลบิทคอยน์ในประเทศไทยในเบื้องต้น อันเป็นการป้องกันและเป็นมาตรการตั้งรับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับผู้ใช้บิทคอยน์ ผู้ประกอบกิจการบิทคอยน์ หรือรัฐบาล รวมไปถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อความสมดุลของระบบการเงินโดยรวมของประเทศไทย อันเนื่องมาจากการขาดมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแล หรือมาตรการในการป้องกันการใช้บิทคอยน์ ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาความหมายและสถานะทางกฎหมายของบิทคอยน์ สภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการใช้เงินสกุลดิจิทัลในประเทศไทย โดยเฉพาะการใช้บิทคอยน์ จากนั้นจึงนำข้อมูลที่ได้ไปทำการวิเคราะห์ปัญหาในการใช้บิทคอยน์ และการปรับใช้กฎหมายสารสนเทศบางส่วนกับบิทคอยน์ รวมไปถึงศึกษามาตรการในการกำกับดูแลบิทคอยน์ ทั้งนี้ โดยจะอธิบายตามลำดับ

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. ศึกษาความหมายและสถานะทางกฎหมายของบิทคอยน์
2. ศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการใช้เงินสกุลดิจิทัล โดยเฉพาะการใช้บิทคอยน์ในประเทศไทย
3. วิเคราะห์ปัญหาในการใช้บิทคอยน์ และการปรับใช้กฎหมายสารสนเทศบางส่วนกับบิทคอยน์
4. ศึกษามาตรการในการกำกับดูแลบิทคอยน์

วิธีการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ดำเนินการตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Approach) โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research Method) ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาได้จากการค้นคว้าเอกสารรูปแบบต่างๆ ทั้งบทบัญญัติแห่งกฎหมาย วิทยานิพนธ์ รายงานวิจัย รวมไปถึงวารสารทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศ อันอยู่ในรูปของสิ่งตีพิมพ์และเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ที่ค้นหาได้จากอินเทอร์เน็ต การค้นคว้าข้อมูลเริ่มด้วยการใช้คำหลัก (Keywords) ในการสืบค้นข้อมูลจากฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่มีอยู่ในอินเทอร์เน็ต ซึ่งคำหลักที่ใช้มีหลายคำที่เด่นๆ คือ Bitcoin Regulations, Bitcoin, The Law of Bitcoin, การกำกับดูแลบิทคอยน์ และสถานะบิทคอยน์ เมื่อได้ข้อมูลแล้วจึงทำการบันทึกไว้ แล้วนำไปวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยศึกษาในมิติทางนิติศาสตร์ ซึ่งกฎหมายของประเทศไทยที่สามารถนำมาปรับใช้กับบิทคอยน์ในเบื้องต้น ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พระราชบัญญัติธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน อีกทั้งยังได้ทำการสำรวจมาตรการในการกำกับดูแลบิทคอยน์ในต่างประเทศด้วยวิธีการสำรวจแนวคิดในการออกมาตรการกำกับดูแลบิทคอยน์ในต่างประเทศในเบื้องต้น และนำไปพิจารณาเป็นแนวทางในการออกนโยบายการควบคุมหรือกำกับดูแลการใช้บิทคอยน์ และการปรับใช้กฎหมายไทยกับบิทคอยน์ในประเทศไทยต่อไป

ความเป็นมาของบิทคอยน์

บิทคอยน์ถูกสร้างขึ้นในปี พ.ศ. 2552 โดยนักพัฒนาที่ใช้นามแฝงว่า Satoshi Nakamoto บิทคอยน์เป็นเงินสกุลดิจิทัลประเภท Cryptocurrency ชนิดหนึ่ง ที่มีลักษณะการทำงานโดยการเข้ารหัสเพื่อความปลอดภัย และมีมาตรการที่ใช้เพื่อป้องกันการปลอมแปลงโดยการแบ่งแยกใช้รหัสความปลอดภัยออกเป็นสองประเภท คือ รหัสกุญแจสาธารณะ (Public Key) และรหัสกุญแจส่วนตัว (Private Key) ที่ใช้เพื่อการ

ถ่ายโอนข้อมูลระหว่างผู้ทำธุรกรรม และเนื่องจากการทำธุรกรรมนี้ไม่จำเป็นต้องมีการระบุตัวตนของผู้ใช้ จึงไม่สามารถเข้าถึงผู้ใช้งานดังกล่าวได้ อันเป็นการให้อำนาจการทำธุรกรรมทางการเงินแก่ตัวบุคคลหรือปัจเจกชนมากกว่าการทำธุรกรรมผ่านสถาบันทางการเงินที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรือภายใต้การควบคุมของทางการ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจทางการเงิน (Decentralized) อย่างแท้จริง บิทคอยน์ถูกสร้างขึ้นเพื่อการทำธุรกรรมการเงินผ่านทางอินเทอร์เน็ต ทั้งการซื้อขายสินค้าและการโอนเงินระหว่างบุคคลโดยตรง ซึ่งไม่ต้องทำการผ่านสถาบันการเงินหรือผ่านตัวกลางในการแลกเปลี่ยนเงินแต่อย่างใด (เมธา มาสขาว, 2557) จึงมีต้นทุนต่ำกว่าการทำธุรกรรมผ่านธนาคารเป็นอย่างมาก บิทคอยน์ถูกออกแบบมาให้มีการตรวจสอบการใช้เงินผ่านการเข้ารหัสทางคณิตศาสตร์ (Cryptography) และถูกบันทึกไว้โดยคอมพิวเตอร์ที่เปิดใช้งานอยู่ขณะนั้นในการประมวลผลและแก้รหัสทางคณิตศาสตร์ เพื่อตรวจสอบว่ารายการในการทำธุรกรรมโดยใช้บิทคอยน์นั้นถูกต้องหรือไม่ แล้วจึงทำการบันทึกรายการนั้นๆ

Gavin Andresen (อ้างใน รังสฤษฎ์ ยิ่งหาญ, 2560) กล่าวว่า Cryptocurrency นั้นถูกออกแบบมาเพื่อเป็นสกุลเงินที่สามารถกระจายอำนาจทางการเงินให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง (Democratize Finance) โดยการกำจัดตัวกลาง (Precedent) ที่เป็นธนาคารกลางออกไป และเนื่องจากต้องมีการเซ็นชื่อแบบ Cryptographically ทุกครั้งที่มีการถ่ายโอนข้อมูล ผู้ใช้บิทคอยน์แต่ละรายจึงต้องมีทั้งรหัสที่เป็นกุญแจสาธารณะและกุญแจส่วนตัวดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ส่วนการบันทึกหรือการพิสูจน์หลักฐานการทำงานของบิทคอยน์นั้นมีระบบการทำงานแบบ Proof-of-Stake ดังนั้น Cryptocurrities ทั้งหมดจะถูกเก็บรักษาโดยบุคคลทั้งหลายที่ทำการขุดบิทคอยน์ (Bitcoin Miners) โดยการตั้งค่าเครื่องคอมพิวเตอร์หรือเครื่อง ASIC ของตนเพื่อใช้ในการตรวจสอบและประมวลผลการทำธุรกรรมของบิทคอยน์ ดังนั้น ในปัจจุบันการได้มาซึ่งบิทคอยน์จึงมาจากสองช่องทาง ช่องทางที่หนึ่ง ได้แก่ การได้มาด้วยการขุดโดยการใช้ทรัพยากรคอมพิวเตอร์ (Mining) และช่องทางที่สองเป็นการได้มาโดยการนำเงินตรา (Fiat Currencies) ไปแลกเปลี่ยนเป็นบิทคอยน์ในกรณีที่สองในปัจจุบันสามารถทำได้อย่างง่ายดาย เพราะในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย มีตู้เอทีเอ็มที่สามารถใช้ซื้อขายและแลกเปลี่ยนบิทคอยน์ได้แล้ว เงินสกุลดิจิทัลเหล่านี้จะถูกเก็บอยู่ในกระเป๋าเงินดิจิทัล (Bitcoin Wallet) ซึ่งจะเปรียบเสมือนเป็นบัญชีธนาคารออนไลน์ การได้มาของกระเป๋าเงินดิจิทัลสามารถทำได้สองวิธีคือ ได้มาจากการดาวน์โหลดแอปพลิเคชันกระเป๋าเงินดิจิทัลลงบนเครื่องคอมพิวเตอร์ เช่น Electrum Wallet และอีกวิธีคือ ได้มาโดยการใช้กระเป๋าเงินดิจิทัลที่เว็บไซต์รับซื้อขายเหรียญบิทคอยน์ได้ให้บริการอยู่เป็นต้น (Beam, 2560) ส่วนความหมายของบิทคอยน์ในประเทศไทยยังไม่ได้กำหนดคำนิยามความหมายโดยทั่วไปไว้อย่างชัดเจนแน่นอนแต่อย่างใด

ความหมายและสถานะทางกฎหมายของบิทคอยน์

ความหมายของบิทคอยน์โดยทั่วไปยังไม่มีประเทศใดให้คำจำกัดความไว้อย่างชัดเจนแน่นอน ไม่ว่าจะเป็นคำนิยามด้านเทคโนโลยีทางการเงิน หรือคำนิยามที่มีความหมายกลางซึ่งใช้กันโดยทั่วไป หรือสถานะของบิทคอยน์ในทางกฎหมายในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา Financial Crimes Enforcement

Network (FinCEN)[3] ให้คำนิยามบิทคอยน์และเงินสกุลดิจิทัลอื่นที่มีลักษณะเช่นเดียวกันว่าเป็นเงินตราเสมือน (Virtual Currency) ชนิดหนึ่ง ส่วน Canadian Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce นิยามว่า บิทคอยน์เป็นเงินสกุลดิจิทัล (Digital Currencies) และ Financial Action Task Force (FATF) นิยามว่า บิทคอยน์เป็นเงินตราเสมือนที่แสดงมูลค่าทางดิจิทัล สามารถใช้ซื้อขายหรือใช้เป็นสื่อกลางการแลกเปลี่ยนกันโดยทางดิจิทัลได้ แต่ไม่อาจใช้ชำระหนี้ได้ในทางกฎหมาย ไม่ได้ออกและยังไม่ได้รับการยอมรับจากทางการ และมีการยอมรับเฉพาะบุคคลภายในกลุ่มของผู้ใช้บิทคอยน์เท่านั้น ดังนี้ บิทคอยน์จึงไม่ใช่เงินตราที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน และไม่ใช่เงินอิเล็กทรอนิกส์ (E-money) แต่อย่างใด[4] (Brito et al., 2015, น. 3)

ความหมายของบิทคอยน์ในประเทศไทยปรากฏในประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ ธปท. 8/2557 เรื่อง ข้อมูลเกี่ยวกับบิทคอยน์และหน่วยข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์อื่นๆ ที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน โดยสรุปสาระสำคัญได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่า บิทคอยน์คือหน่วยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่เกิดจากกลไกทางคอมพิวเตอร์ที่ถูกกำหนดไว้โดยคนกลุ่มหนึ่ง ซึ่งมุ่งหวังจะใช้บิทคอยน์เป็นสื่อกลางการแลกเปลี่ยน บิทคอยน์นั้นจะถูกจัดเก็บไว้ที่เครื่องคอมพิวเตอร์ แล็ปท็อป หรือสมาร์ตโฟนของผู้ใช้ ซึ่งสามารถโอนให้กันได้ กระทั่งต่อมาเริ่มมีการนำบิทคอยน์มาใช้แลกเปลี่ยนกับสินค้าในลักษณะที่อาจทำให้เข้าใจว่าบุคคลใดๆ สามารถใช้บิทคอยน์ซื้อขายสินค้าและนำมาแลกเปลี่ยนกับเงินตราสกุลต่างๆ ได้ โดยการแลกเปลี่ยนนั้นมีการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนกันเองในกลุ่มคนที่มีระบบทางคอมพิวเตอร์ที่รองรับการจัดเก็บและโอนหน่วยข้อมูลของบิทคอยน์ อย่างไรก็ดี ธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่ได้ให้การยอมรับว่าบิทคอยน์เป็นเงินตราที่สามารถใช้ชำระหนี้กันได้ตามกฎหมาย อีกทั้งยังไม่มีมูลค่าในตัวเอง ซึ่งมูลค่าของหน่วยข้อมูลนั้นจะแปรผันไปตามความต้องการของกลุ่มคนที่ซื้อขาย จึงเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว และกลายเป็นสิ่งที่ไม่มีค่าได้เมื่อไม่มีผู้ใดต้องการแล้ว ดังนั้นการใช้บิทคอยน์ในประเทศไทยจึงมีความเสี่ยง เพราะไม่ได้รับการคุ้มครองและไม่ได้อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายใดของประเทศไทย และไม่ปรากฏว่ามีมาตรการการเยียวยาใดๆ ตามกฎหมายของไทยที่จะนำมาปรับใช้กับบิทคอยน์ได้ ไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองผู้ใช้บิทคอยน์ในการทำธุรกรรมต่างๆ หรือแม้แต่การชดใช้ การเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการลักลอบโจรกรรมข้อมูลบิทคอยน์อันทำให้ผู้ถือครองหรือผู้ใช้บิทคอยน์นั้นต้องเสียหาย ด้วยเหตุผลและความเสี่ยงจากการใช้บิทคอยน์ในประเทศไทยตามที่ได้กล่าวมา ผู้เขียนเห็นว่ากรณีนี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องทำการศึกษาหาแนวทางในการออกคำแนะนำ หรือมาตรการในการกำกับดูแล หรือออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อนำมาใช้กับบิทคอยน์หรือเงินสกุลดิจิทัลอื่นที่มีลักษณะเดียวกันนี้ เพื่อเป็นการป้องกันผู้ใช้บิทคอยน์ในประเทศไทยในเบื้องต้น อีกทั้งบิทคอยน์ในประเทศไทยก็ยังไม่มีการกำหนดสถานะในทางกฎหมายแต่อย่างใด

---

[3]FinCEN is a bureau of the U.S. Department of the Treasury. The Director of FinCEN is appointed by the Secretary of the Treasury and reports to the Treasury Under Secretary for Terrorism and Financial Intelligence. FinCEN's mission is to safeguard the financial system from illicit use and combat money laundering and promote national security through the collection, analysis, and dissemination of financial intelligence and strategic use of financial authorities.

[4]เงินอิเล็กทรอนิกส์ (E-money) คือมูลค่าเงินที่บันทึกในชิปคอมพิวเตอร์ที่อยู่ในบัตรพลาสติก หรือเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์ เช่น โทรศัพท์มือถือ หรือเงินที่อยู่ในเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เป็นต้น โดยผู้ใช้บริการได้ชำระเงินล่วงหน้าแก่ผู้ให้บริการเงินอิเล็กทรอนิกส์ และผู้ใช้บริการสามารถนำไปใช้ชำระค่าสินค้า ค่าบริการแทนการชำระด้วยเงินสดตามร้านค้าที่รับชำระ ทำให้มีความสะดวกรวดเร็วโดยไม่ต้องพกเงินสด และไม่เสียเวลารอเงินทอนอีกด้วย โดยสามารถพบเห็นเงินอิเล็กทรอนิกส์ในรูปแบบของบัตรรถไฟฟ้า บัตรซื้ออาหารในศูนย์อาหาร บัตรเติมเงินมือถือ บัตรชมภาพยนตร์ บัตรรถโดยสาร รวมทั้งการซื้อสินค้าผ่านเว็บไซต์

สถานะทางกฎหมายของบิทคอยน์ได้ถูกกำหนดไว้แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่สิ่งที่เหมือนกันก็คือ ยังไม่ปรากฏว่ามีประเทศใดที่ให้การยอมรับว่าบิทคอยน์นั้นเป็นเงินตรา (Fiat Money) และยังไม่มีประเทศใดที่ประกาศว่าบิทคอยน์เป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายและห้ามใช้บิทคอยน์ ในต่างประเทศหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลหรือควบคุมเงินตราในหลายประเทศได้ออกประกาศไม่รับรองว่าบิทคอยน์เป็นเงินตราสกุลหนึ่งแล้ว และจะใช้มาตรการทางภาษีในการควบคุมการขยายตัวของตลาดเงินตราเสมือนดังกล่าว อย่างเช่นในประเทศจีน ธนาคารกลางแห่งประเทศจีนได้ประกาศไม่ยอมรับบิทคอยน์เป็นเงินที่แท้จริง เพราะเหตุผลว่าบิทคอยน์นั้นไม่มีสถานะถูกต้องตามกฎหมาย และไม่สามารถใช้ในการแลกเปลี่ยนเงินตราสกุลเงินชาติอื่นๆ ในต่างประเทศได้ อีกทั้งยังเตือนธนาคารท้องถิ่นและธุรกิจของจีนไม่ให้ใช้บิทคอยน์ และห้ามไม่ให้สถาบันการเงินของจีนเข้าไปทำธุรกรรมกับธุรกิจเงินตราเสมือน โดยการห้ามไม่ให้ธนาคารจีนรับเปิดบัญชีเงินฝากกับเว็บไซต์ที่รับฝาก ซื้อขาย หรือแลกเปลี่ยนเงินตราเสมือนนั้น (Cyber Exchange) ขณะที่กระทรวงการคลังของเยอรมนีได้ประกาศสถานะของบิทคอยน์ว่าไม่ใช่เงินอิเล็กทรอนิกส์ (E-money) และไม่ใช่เงินสกุลต่างประเทศ (Foreign Currency) แต่มีสถานะเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล (Private Money) ที่บุคคลทั่วไปสามารถถือครองและซื้อขายแลกเปลี่ยนได้ โดยผู้ถือครองบิทคอยน์ต้องแจ้งจำนวนที่ถือครองต่อหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลทรัพย์สินส่วนบุคคล และหากมีรายได้จากการค้าบิทคอยน์ก็จะต้องนำมาคำนวณเป็นรายได้เพื่อนำไปประเมินและจ่ายภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีอากรของประเทศเยอรมนีต่อไป ส่วนธนาคารกลางฝรั่งเศสได้กล่าวถึงสกุลเงินดิจิทัลนี้ว่าไม่มีความแน่นอน มีความเสี่ยงสูงในการลงทุน และอาจไม่มีมูลค่าได้ในอนาคต ซึ่งอาจก่อความเสียหายให้แก่ผู้ลงทุนที่ต้องการนำเงินดังกล่าวออกจากระบบ เพราะผู้ลงทุนจะไม่สามารถนำเงินโลกดิจิทัลที่มีอยู่ในระบบการลงทุนนั้นออกมาแลกเปลี่ยนเป็นเงินตราที่แท้จริงได้ ทำให้ผู้ใช้หรือผู้ถือครองบิทคอยน์ต้องเสียหาย และความเสียหายนั้นอาจมีมูลค่าเป็นเงินได้

สถานะทางกฎหมายของบิทคอยน์ในประเทศไทยยังไม่มีการกำหนดสถานะบิทคอยน์ที่ชัดเจนแน่นอน เพราะยังไม่มีกฎหมายใดออกมารองรับ ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่าบิทคอยน์เป็นเพียงหน่วยข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์เท่านั้น แต่ผู้ใช้ยังสามารถใช้งานบิทคอยน์ได้ไม่ได้ผิดกฎหมายแต่อย่างใด ทั้งนี้ต้องยอมรับในความเสี่ยงนั้นเอง อีกทั้ง ธปท. ยังได้ประกาศแจ้งเตือน (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2557) ว่าบิทคอยน์ไม่ถือเป็นเงินที่ใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมายไทย ตามพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 มาตรา 9 และไม่มีมูลค่าในตัวเอง มูลค่าของหน่วยข้อมูลดังกล่าวจะแปรผันไปตามความต้องการของกลุ่มคนที่ซื้อขาย และจะกลายเป็นสิ่งที่ไม่มีค่าได้เมื่อไม่มีผู้ใดต้องการแล้ว

สภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการใช้เงินสกุลดิจิทัลในประเทศไทย โดยเฉพาะการใช้บิทคอยน์

บิทคอยน์ แม้ว่าจะยังไม่มีสถานะเป็นเงินตราและไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยทางการของประเทศใดก็ตาม แต่ยังมีผู้นิยมใช้บิทคอยน์ในการทำธุรกรรมต่างๆ และเนื่องจากยังไม่มีประเทศใดที่ประกาศว่าเงินสกุลนี้เป็นเงินที่ผิดกฎหมาย หรือห้ามใช้เงินสกุลดังกล่าว ดังนั้น ปัจจุบันจึงเห็นได้ว่ามีการนำเงินเหล่านี้มาใช้งานกันจริงในสังคม และกำลังเป็นที่นิยมของผู้คนในวงกว้างทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศ

การใช้บิทคอยน์ในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา สามารถใช้บิทคอยน์แลกซื้อบัตรของขวัญเพื่อนำไปแลกซื้อสินค้าในราคาพิเศษได้ และมีธุรกิจที่ประกอบกิจการรับซื้อขายแลกเปลี่ยนบิทคอยน์ เช่น GDAX (Beam, 2560), CEX.io (CEX.IO, 2017) และ BitQuick (Bitquick, 2017) นอกจากนั้นยังสามารถซื้อบิทคอยน์ได้โดยการใช้เงินสด บัตรเดบิต หรือบัตรเครดิตในสหรัฐฯ ได้ ในแคนาดา แวนคูเวอร์ถูกเรียกว่าเป็นเมืองหลวงแห่งบิทคอยน์ สังเกตได้จากร้านค้าที่มีสัญลักษณ์ *“Bitcoin Accept Here”* มากกว่า 60 แห่งใน Metro Vancouver และ Fraser Valley ผู้คนสามารถใช้บิทคอยน์ซื้อสินค้าและบริการจากผู้ค้าปลีกที่รับชำระค่าสินค้าเป็นบิทคอยน์ อย่างเช่น Clearly Contacts และ Overstock.com (Hui, 2014) ส่วนในประเทศญี่ปุ่น ห้างสรรพสินค้า Marui รับบิทคอยน์เป็นช่องทางหนึ่งสำหรับใช้ชำระสินค้าได้แล้วที่สาขา Shinjuku Marui Annex ในเมืองโตเกียว อีกทั้งตัวเลขของผู้ใช้งานบิทคอยน์ในประเทศญี่ปุ่นนั้นมีเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ก่อนหน้านี้ก็มีร้านค้าอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์อย่าง BIC Camera และสายการบิน Peach Airlines ที่เคยประกาศรับบิทคอยน์เพื่อใช้ชำระค่าบริการไปแล้ว (Beam, 2560) มหาวิทยาลัย Lucerne University of Applied Sciences and Arts แห่งประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ได้รับบิทคอยน์ในการชำระค่าเล่าเรียนของนักศึกษาผ่านระบบหุ้นส่วนของ Bitcoin Suisse AG โดยชำระบิทคอยน์ผ่านระบบ Bitpay แล้ว (Beam, 2560) และการใช้บิทคอยน์ในสหภาพยุโรปนั้นเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไป และมีสัดส่วนการใช้มากกว่า 80% ของการใช้เงินเสมือนทั้งหมด ปัจจุบันมีการทำธุรกรรมด้วยบิทคอยน์มากถึง 250,000 ครั้งต่อวัน คิดเป็นมูลค่ากว่า 122 ล้านยูโร หรือเกือบ 5 พันล้านบาท (กรุงเทพธุรกิจออนไลน์, 2559)

ประเทศไทย โดยโพลสยามบล็อกเชน (2560) ได้เปิดเผยข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมการใช้งานเหรียญดิจิทัลของคนไทย โดยการเก็บผลสำรวจดังกล่าวนี้ได้แสดงให้เห็นว่า คนไทยใช้เหรียญบิทคอยน์มากเป็นอันดับหนึ่ง 41.8% รองลงมาคือ Ethereum 25.4% (Beam, 2560) ซึ่งขณะนี้ได้มีเครื่องเอทีเอ็มที่ใช้สำหรับซื้อขายแลกเปลี่ยนบิทคอยน์แล้ว โดยตู้ดังกล่าวตั้งอยู่ที่ร้าน KIDO สาขา 2 พระราม 9 กรุงเทพมหานคร (Nicknet_CZ, 2557) อีกทั้งธนาคารแห่งประเทศไทยยังได้ให้ความสนใจในการนำเทคโนโลยีมาให้บริการทางการเงิน โดยมีแนวทางในการส่งเสริมพัฒนาฟินเทคด้วยกลไก Regulatory Sandbox และกำลังทำการศึกษาบิทคอยน์ เพื่อเตรียมการแก้ไขกฎหมายฟินเทคในประเทศไทยอีกด้วย (Beam, 2560) ด้วยเหตุผลที่กล่าวมานั้น ความนิยมในการใช้บิทคอยน์ทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศมีแนวโน้มการใช้ที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ในทางกลับกัน การใช้บิทคอยน์ก็มีปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการใช้งานหลายประการ

สภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการใช้บิทคอยน์ในประเทศไทยนั้น โดยหลักมีอยู่สองประการ ประการแรกคือ ความเสี่ยงจากการใช้บิทคอยน์ในการทำธุรกรรมต่างๆ เนื่องจากการใช้บิทคอยน์ในประเทศไทยนั้นไม่มีกฎหมายใดออกมาเพื่อรองรับการทำธุรกรรมดังกล่าว และเนื่องจากบิทคอยน์ยังไม่ถือว่าเป็นเงินตราตามกฎหมายที่ได้รับการรับรองจากธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) การทำธุรกรรมจึงไม่ได้รับการคุ้มครองและไม่สามารถใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมายไทย การซื้อขายแลกเปลี่ยนจึงเป็นเพียงข้อตกลงร่วมกันเองระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขาย และหากเกิดปัญหาการนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลจึงไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะการทำธุรกรรมของบิทคอยน์นั้นไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลของคู่ค้าหรือผู้ทำธุรกรรมต่อกัน เช่น ชื่อ ที่อยู่ ประวัติการทำธุรกรรม และไม่จำเป็นต้องแสดงตัวตนในการใช้บริการ ดังนั้น หากเกิดความเสียหายแล้วย่อมเป็นการยากที่จะหาตัว

ผู้กระทำความผิด และผู้เสียหายอาจไม่ได้รับการเยียวยาในกรณีนี้ และเนื่องจากการทำธุรกรรมของบิทคอยน์ต้องใช้รหัสที่เป็นกุญแจสาธารณะ (Public Key) และรหัสที่เป็นกุญแจส่วนตัว (Private Key) สำหรับการถ่ายโอนข้อมูลระหว่างผู้ทำธุรกรรม หากมีการโจรกรรมรหัสดังกล่าวนั้นย่อมอาจก่อให้เกิดความเสียหายที่มีมูลค่าของบิทคอยน์แก่ผู้ใช้ได้ เพราะปัจจุบันในประเทศไทยสามารถนำบิทคอยน์ไปแลกเปลี่ยนเป็นเงินตราที่เครื่องเอทีเอ็มของบิทคอยน์ได้ (Nicknet_CZ, 2557) และเมื่อบิทคอยน์ยังไม่มีนิยามหรือสถานะทางกฎหมาย การจะนำกฎหมายมาปรับใช้นั้นย่อมทำได้ยากหรือไม่อาจจะกระทำได้

ดังนั้น รหัสที่เป็นกุญแจสาธารณะและที่เป็นกุญแจส่วนตัวดังกล่าวย่อมไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด นอกจากนั้นยังปรากฏว่ามีผู้ประกอบธุรกิจให้บริการการแลกเปลี่ยน ซื้อขายบิทคอยน์ โดยกระทำการเป็นตลาดกลางให้ประชาชนสามารถเสนอราคาเพื่อซื้อขายบิทคอยน์โดยแลกเปลี่ยนกับเงินจริง (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2556) ในกรณีนี้ ธปท. ยังไม่มีมาตรการอนุญาตให้ประกอบธุรกิจให้บริการการแลกเปลี่ยน ซื้อขายบิทคอยน์ดังกล่าวแต่อย่างใด ซึ่งหากมีผู้ประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาตเช่นนี้ ย่อมอาจเกิดผลกระทบต่อผู้บริโภคที่ใช้หรือถือครองบิทคอยน์ในประเทศไทยได้เป็นวงกว้าง

ปัญหาสำคัญประการที่สองคือ ปัญหาในการกำกับดูแลบิทคอยน์ในประเทศไทย เนื่องจากบิทคอยน์ไม่ได้ออกโดยธนาคารกลางของประเทศใดประเทศหนึ่ง และมิได้อยู่ภายใต้การควบคุมหรือกำกับดูแลอย่างเงินตราที่ใช้กันอยู่ในระบบในปัจจุบัน และระบบการควบคุมบิทคอยน์เป็นกลไกของเทคโนโลยีบล็อกเชน ซึ่งการจะกำกับดูแลบิทคอยน์โดยตรงได้ต้องทำการศึกษาในเชิงเทคนิค ซึ่งอาจใช้ระยะเวลานานพอสมควร อย่างไรก็ดี หากไม่มีการออกมาตรการเพื่อมากำกับดูแลบิทคอยน์ในประเทศไทยในเบื้องต้นแล้ว อาจมีการนำบิทคอยน์ไปใช้ในทางที่ผิดกฎหมายได้ เช่น กระทำการฟอกเงินโดยใช้บิทคอยน์ หรือการนำบิทคอยน์ไปใช้เพื่อชำระค่าสินค้าที่ไม่ถูกกฎหมาย เช่น อาวุธปืนที่ไม่มีใบอนุญาต เฮโรอีนหรือยาเสพติด เป็นต้น ดังนั้นจึงควรมีการศึกษามาตรการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินโดยการใช้บิทคอยน์ เพื่อนำมาป้องกันการกระทำความผิดดังกล่าวโดยการใช้บิทคอยน์ในประเทศไทย ทั้งนี้ ผู้เขียนได้ทำการศึกษาข้อกฎหมายของไทยที่จะนำมาปรับใช้กับบิทคอยน์ในเบื้องต้น และได้ศึกษามาตรการในการกำกับดูแลบิทคอยน์ โดยทำการสำรวจจากประเทศที่ได้ออกมาตรการมากำกับดูแลบิทคอยน์ในเบื้องต้นแล้ว

บทวิเคราะห์ปัญหาในการใช้บิทคอยน์ การปรับใช้กฎหมายกับบิทคอยน์ และการกำกับดูแลบิทคอยน์

จากที่กล่าวมาถึงปัญหาการกำหนดความหมายและสถานะทางกฎหมายของบิทคอยน์ (รวมไปถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการใช้เงินสกุลดิจิทัลในประเทศไทยที่กล่าวมานั้น) สามารถวิเคราะห์ปัญหาจากการใช้บิทคอยน์ การปรับใช้กฎหมายกับบิทคอยน์ และการกำกับดูแลบิทคอยน์ได้ตามลำดับดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการตีความคำนิยามบิทคอยน์ และสถานะทางกฎหมายของบิทคอยน์ในประเทศไทย

ปัญหาการตีความบิทคอยน์และสถานะทางกฎหมายของบิทคอยน์ในประเทศไทยนั้น สาเหตุหลักคือประเทศไทยยังไม่ได้มีการกำหนดนิยามโดยทั่วไปของบิทคอยน์ และยังไม่ได้กำหนดสถานะทางกฎหมายให้บิทคอยน์ ดังนั้น การจะนำกฎหมายใดๆ ของไทยมาปรับใช้กับบิทคอยน์ย่อมทำได้ยากหรืออาจทำไม่ได้ ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ประเทศไทยควรมีแนวทางในการกำหนดสถานะของบิทคอยน์โดยพิจารณาจากลักษณะการใช้บิทคอยน์เป็นหลัก เช่น หากใช้บิทคอยน์ในการซื้อขายหรือใช้เก็งกำไร (Trade) ในลักษณะที่เหมือนหรือคล้ายกับการลงทุนในหุ้น ซึ่งหุ้น (Stock) นั้นเป็นหลักทรัพย์ชนิดหนึ่งที่กิจการออกให้แก่ผู้ถือ (Holder) ซึ่งสามารถโอนให้แก่กันได้และเปลี่ยนมือได้ ทั้งนี้แล้วแต่ชนิดของหุ้น ดังนี้ย่อมถือได้ว่าบิทคอยน์นั้นมีสถานะเช่นเดียวกันกับหุ้น ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายเป็นหลักทรัพย์ หรือหากมีการใช้บิทคอยน์เพื่อการลงทุน (Fund) บิทคอยน์ย่อมมีสถานะทางกฎหมายเป็นหลักทรัพย์อย่างหนึ่งเช่นเดียวกัน หรือหากมีการนำบิทคอยน์ไปทำการซื้อขายในตลาดสัญญาซื้อขายล่วงหน้า[5] จะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546 และถือว่าบิทคอยน์นั้นมีสถานะทางกฎหมายเป็นตราสารทุน ตราสารหนี้ หรือเป็นสินค้าโภคภัณฑ์ชนิดหนึ่งที่เรียกว่าอนุพันธ์ (Derivatives)[6] เป็นต้น หรือหากนำบิทคอยน์ไปใช้เป็นทางเลือกในการให้บริการทางการเงิน เช่น ใช้บิทคอยน์ในการโอนเงินระหว่างประเทศโดยไม่ต้องกระทำการผ่านตัวกลางที่มีค่าใช้จ่ายสูง[7] หรือที่เรียกว่า e-Payment (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2560)[8] ดังนั้น บิทคอยน์นี้เป็นเพียงผลิตภัณฑ์ที่ใช้ในการให้บริการทางการเงินของธนาคาร และต้องดำเนินการตามกฎระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินการธนาคารต่อไป ดังนั้น หากมีการให้คำนิยามความหมายบิทคอยน์และสถานะทางกฎหมายของบิทคอยน์ในประเทศไทยแล้ว ย่อมเป็นประโยชน์ต่อการแยกชนิดการทำธุรกรรมของบิทคอยน์ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการปรับใช้กฎหมายของไทยกับบิทคอยน์ต่อไป

---

[5]บริษัทมหาชนจำกัดตลาดสัญญาซื้อขายล่วงหน้าฯ เป็นศูนย์กลางการซื้อขายอนุพันธ์ที่อ้างอิงกับตราสารทุน ตราสารหนี้ และสินค้าโภคภัณฑ์ชนิดต่างๆ ที่นอกเหนือจากสินค้าเกษตรกรรม โดยอนุพันธ์ที่ บมจ.ตลาดสัญญาซื้อขายล่วงหน้าฯ สามารถจัดให้มีการซื้อขายภายใต้ พ.ร.บ. สัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546 ได้แก่ ออปชัน (Options) ฟิวเจอร์ส (Futures) และออปชันบนสัญญาฟิวเจอร์ส (Options on Futures) ของสินทรัพย์อ้างอิงประเภทต่างๆ โดยสินทรัพย์อ้างอิงกับตราสารทุน ได้แก่ หลักทรัพย์ ดัชนีราคาหลักทรัพย์ สินทรัพย์ที่อ้างอิงกับตราสารหนี้ ได้แก่ พันธบัตรรัฐบาล อัตราดอกเบี้ย สินทรัพย์ที่อ้างอิงกับสินค้าโภคภัณฑ์ ได้แก่ โลหะมีค่า โลหะพื้นฐาน พลังงาน อ้างอิงกับราคา ดัชนีราคาอื่น ๆ ได้แก่ อัตราแลกเปลี่ยน คาร์บอนเครดิต ดัชนีสินค้าโภคภัณฑ์ ในปัจจุบัน บมจ.ตลาดสัญญาซื้อขายล่วงหน้าฯ ได้เปิดซื้อขายอนุพันธ์ทั้งสิ้น 8 ประเภทด้วยกัน ได้แก่ SET50 Index Futures, SET50 Index Options, Single Stock Futures, Gold Futures, Interest Rate Futures, USD Futures, Sector Index Futures และ Rubber Futures.

[6]อนุพันธ์ (Derivatives) ที่ซื้อขายในประเทศไทยมี 2 ประเภท คือ ฟิวเจอร์ส (Futures) หรือสัญญาซื้อขายล่วงหน้า และออปชัน (Options) หรือสัญญาใช้สิทธิ

[7]ปัจจุบัน (2560) ธนาคารไทยพาณิชย์เปิดให้บริการระบบโอนเงินด้วย Ripple ระหว่างประเทศไทยและญี่ปุ่น โดยใช้ Blockchain ของ Ripple ภายใต้ความช่วยเหลือจาก SBI Remit จากประเทศญี่ปุ่น โดยระบบดังกล่าวนี้สามารถส่งเงินหากันโดยใช้เวลาเพียง 20 นาที และไม่มีค่าธรรมเนียมในการโอน ซึ่งระบบดังกล่าวนี้ถูกนำเข้าไปทดสอบผ่าน Regulatory Sandbox ของธนาคารแห่งประเทศไทยตามการประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว.

[8]ระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Payment) e-Payment หรือ e-Money คือการใช้จ่ายเงินในรูปของเงินอิเล็กทรอนิกส์ เช่น การที่เรานำเงินสดไปแลกให้อยู่ในรูปของบัตรและใช้จ่ายผ่านบัตรเหล่านั้น เช่น การเดินทางโดยการใช้บัตรรถไฟฟ้า บัตรที่ใช้ในศูนย์อาหาร หรือการเติมเงินในโทรศัพท์มือถือ

ในต่างประเทศ เช่น เยอรมนี ได้ออกประกาศรับรองให้บิทคอยน์เป็นสินทรัพย์ส่วนบุคคล สามารถถือครองและซื้อขายแลกเปลี่ยนได้อย่างถูกต้องเช่นเดียวกับหุ้นและพันธบัตรตามกฎหมาย ทั้งนี้ ผู้ถือครองบิทคอยน์ต้องแจ้งจำนวนที่ถือครองต่อหน่วยงานที่มีอำนาจในการกำกับดูแลทุกปี เพื่อแสดงว่าบิทคอยน์นั้นเป็นส่วนหนึ่งของสินทรัพย์ และเพื่อเรียกเก็บภาษีจากกำไรในการค้าบิทคอยน์นั้น ขณะที่ประเทศอังกฤษการทำธุรกรรมโดยใช้บิทคอยน์ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) หากการใช้บิทคอยน์นั้นก่อให้เกิดรายได้ เช่น การขุดบิทคอยน์ (Bitcoin Mining) หรือจากการเก็บค่าธรรมเนียมในการซื้อขายแลกเปลี่ยนบิทคอยน์ การกู้ยืมและการเก็บค่าธรรมเนียมจากการใช้บิทคอยน์ต่างๆ ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 135 (1) (d) แห่ง EU VAT Directive

2. ปัญหาในการใช้และการปรับใช้กฎหมายไทยกับเงินสกุลดิจิทัล

จากปัญหาที่ได้กล่าวมาในข้อที่หนึ่งนั้น หากมีการกำหนดคำนิยามความหมายบิทคอยน์และสถานะทางกฎหมายของบิทคอยน์ในประเทศไทยแล้ว เรื่องที่ต้องพิจารณาเป็นลำดับต่อไปคือ ลักษณะการทำธุรกรรมโดยใช้บิทคอยน์ ซึ่งต้องพิจารณาว่ามีลักษณะแบบใด จากนั้นจึงค่อยนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ มาปรับใช้ต่อไป ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์และพระราชบัญญัติลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล หรือพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นต้น

2.1 การทำนิติกรรมสัญญาโดยมีบิทคอยน์เข้ามาเกี่ยวข้อง ดังนี้ หากธุรกรรมนั้นกฎหมายบังคับให้ต้องทำตามแบบของกฎหมาย การทำธุรกรรมนั้นต้องทำตามแบบดังกล่าว มิฉะนั้นธุรกรรมที่ใช้บิทคอยน์นั้นอาจใช้บังคับไม่ได้ หรือเป็นนิติกรรมที่เป็นโมฆะเสียเปล่าไป หรืออาจนำไปใช้เป็นพยานหลักฐานในศาลไม่ได้ อีกทั้งธุรกรรมที่ทำโดยใช้บิทคอยน์นั้นเป็นการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งประเทศไทยมีพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 แล้ว ดังนั้นอาจนำกฎหมายดังกล่าวมาปรับใช้กับการทำธุรกรรมโดยใช้บิทคอยน์ในประเทศไทยได้ และหากเกิดความรับผิดอย่างใดๆ ต้องไปใช้มาตรการในการเยียวยาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นต่อไป เช่น อาจเป็นการผิดสัญญาที่ทำกันโดยชำระเป็นบิทคอยน์ เป็นต้น

2.2 การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Data Protection) กรณีนี้ในต่างประเทศ เช่น ในสหภาพยุโรป (EU) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล คือ General Data Protection Regulation (GDPR) ซึ่ง GDPR ถูกออกแบบมาเพื่อทำให้เทคโนโลยีมีความเป็นกลาง และสามารถปรับให้เหมาะสมกับการประมวลผลสำหรับบุคคลภายในบริบทที่ต่างกัน และเนื่องจากบิทคอยน์เป็นเทคโนโลยีที่ไม่มีผู้ใดหรือหน่วยงานประเทศใดเป็นศูนย์กลางในการเก็บข้อมูล แต่ข้อมูลการทำธุรกรรมทั้งหมดจะถูกบันทึกโดยเทคโนโลยีบล็อกเชน ซึ่งต้องเก็บไว้ในคอมพิวเตอร์หรือเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตได้เท่านั้น ดังนั้น การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลย่อมอาจทำได้ยาก เนื่องจากบล็อกเชนมีระบบการทำงานแบบกระจายอำนาจ (Decentralized) ข้อมูลจะถูกตรวจสอบความถูกต้องโดยผู้ใช้เทคโนโลยีดังกล่าวโดยการใช้รหัสสาธารณะ แต่การจะทำธุรกรรมได้

ต้องมีรหัสส่วนตัวที่ใช้ในการโอนหน่วยข้อมูลบิทคอยน์แก่กัน ดังนั้น ลักษณะของการตรวจสอบข้อมูลโดยสาธารณะอาจทำให้เกิดการโจรกรรมรหัสหรือการเจาะเข้าระบบ (Hack) เพื่อเข้าไปโจรกรรมข้อมูลนั้นได้ อีกทั้งลักษณะการทำงานของบล็อกเชนนั้นไม่สามารถแก้ไขได้ ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขและลบข้อมูลที่มีอยู่ในบล็อกเชนได้ หรือเรียกว่าไม่อาจทำธุรกรรมย้อนกลับได้ ผู้ใช้จึงมั่นใจได้ว่าธุรกรรมที่บุคคลทำต่อกันนั้นเป็นธุรกรรมที่เกิดขึ้นจริง บุคคลอื่นไม่สามารถเข้ามาเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ อย่างไรก็ดี หากมีข้อมูลส่วนบุคคลถูกบันทึกโดยเทคโนโลยีดังกล่าว บุคคลก็ไม่อาจทำการลบหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เลย และข้อมูลนั้นย่อมถูกกระจาย แจกจ่ายไปยังกลุ่มผู้ใช้บล็อกเชนนั้นด้วย ซึ่งอาจก่อให้เกิดอาชญากรรมไซเบอร์ หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อเจ้าของข้อมูลนั้นได้ อีกทั้งความเสียหายนั้นยังไม่มีหน่วยงานหรือบุคคลใดมารับผิดชอบต่อการละเมิดข้อกำหนดและข้อผูกพันข้างต้น เนื่องจากไม่สามารถระบุตัวควบคุมข้อมูลได้ ดังนั้น สหภาพยุโรปจึงได้เริ่มตระหนักถึงช่องว่างทางกฎหมายนี้ และได้เริ่มทำการศึกษาเพื่อหาแนวทางในการป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้เทคโนโลยีดังกล่าวแล้ว (Czarnecki, 2017)

ในประเทศไทย เนื่องจากยังไม่มีปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากความเสียหายที่เกิดจากการใช้บิทคอยน์ที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อข้อมูลส่วนบุคคลก็ตาม แต่ลักษณะของการทำธุรกรรมโดยบิทคอยน์เนื่องจากการทำธุรกรรมบิทคอยน์ต้องใช้รหัสสาธารณะ (Public Key) และรหัสส่วนตัว (Private Key) สำหรับการถ่ายโอนข้อมูลระหว่างผู้ทำธุรกรรม ดังนั้น หากมีการโจรกรรมรหัสก็ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อมูลค่าของบิทคอยน์แก่ผู้ใช้ได้ เพราะปัจจุบันในประเทศไทยสามารถนำบิทคอยน์ไปแลกเปลี่ยนเป็นเงินตราที่เครื่องเอทีเอ็มของบิทคอยน์ได้แล้ว (Nicknet_CZ, 2557) และเมื่อบิทคอยน์ยังไม่มีการกำหนดสถานะแต่อย่างใด การจะนำกฎหมายมาปรับใช้นั้นย่อมทำได้ยากหรือไม่อาจทำได้ ดังนั้น รหัสสาธารณะและรหัสส่วนตัวย่อมไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด กรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า ประเทศไทยกำลังออกกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล[9] ดังนั้น การเก็บรักษาข้อมูลของรหัสที่เป็นกุญแจของบิทคอยน์นั้นอาจนำกฎหมายดังกล่าวมาปรับใช้ได้ ทั้งนี้ต้องทำการศึกษากฎหมายดังกล่าวประกอบกับบิทคอยน์ต่อไป

มาตรการกำกับดูแลบิทคอยน์

ใน ค.ศ. 2015 (2558) บริษัท Mt Gox ประเทศญี่ปุ่น (Ishikawa, 2017) ซึ่งเป็นบริษัทที่ให้บริการเกี่ยวกับบิทคอยน์รายใหญ่ได้ทำบิทคอยน์สูญหายไป จนเกิดผลกระทบต่อผู้บริโภคเป็นวงกว้างและมีการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อบุคคลซึ่งเป็นผู้ดูแลบริษัท Mt Gox ให้ล้มละลาย ทั้งนี้ศาลในกรุงโตเกียวได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2558 สรุปความได้ว่า ศาลในประเทศญี่ปุ่นเห็นว่า บิทคอยน์ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสถาบันการเงินในประเทศญี่ปุ่น การพิพากษาตัดสินคดีนี้เป็นการตัดสินของศาลในประเทศญี่ปุ่นเท่านั้น

[9]ร่างการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ปัจจุบัน (24 สิงหาคม 2560) ยังเป็นร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ระหว่างพิจารณาออกกฎหมายอยู่.

ไม่มีผลผูกพันกับบุคคลอื่นนอกเหนือจากคู่ความที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และยังสามารถใช้สิทธิในการอุทธรณ์ได้ อีกทั้งยังเป็นการวิเคราะห์ภายใต้กฎหมายของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งโดยพื้นฐานแล้วไม่สามารถใช้บังคับกับประเทศอื่นๆ ได้ อีกทั้งคำตัดสินนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ผู้ดูแลการล้มละลายของบริษัท Mt Gox คำตัดสินจะไม่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใดๆ ในการปฏิบัติต่อเจ้าหนี้ของบริษัท Mt Gox และภายใต้กฎหมายญี่ปุ่น การขาดสถานะทางกฎหมายของบิทคอยน์นั้นไม่ได้หมายความว่าผู้เสียหายในคดีนี้จะไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น และบิทคอยน์ยังอาจพัฒนาไปเป็นสื่อกลางการแลกเปลี่ยนของประเทศญี่ปุ่นต่อไปได้ (Ishikawa, 2017)

ต่อมาเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2560 ญี่ปุ่นได้ประกาศยอมรับบิทคอยน์อย่างถูกกฎหมาย ทั้งนี้มีร้านค้ากว่าหนึ่งแสนร้านค้าที่สามารถชำระเงินได้ด้วยบิทคอยน์ รวมทั้งมีสายการบินโลว์คอสต์ Peach ที่รับชำระค่าบริการด้วยบิทคอยน์เป็นแห่งแรกในโลก เหตุผลที่ประกาศเนื่องจากประเทศญี่ปุ่นได้ตระหนักถึงความสำคัญของการกำกับดูแลบิทคอยน์ จึงออกกฎหมายเพื่อใช้กำกับดูแลบิทคอยน์ ซึ่งปรากฏในกฎหมายธนาคารฉบับแก้ไขล่าสุดของญี่ปุ่นที่มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2560 โดยมีเนื้อหาที่กล่าวถึงการยอมรับว่าเงินเสมือนเป็นช่องทางการรับจ่ายเงินช่องทางหนึ่ง แต่ยังไม่มีสถานะอย่างเงินตราที่ใช้กันในปัจจุบันของประเทศญี่ปุ่น นอกจากนั้นญี่ปุ่นยังได้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยภาษีอากรไปพร้อมกับการปรับปรุงกฎหมายธนาคารดังกล่าวด้วย ซึ่งทำให้การซื้อขายเงินเสมือนต่างๆ รวมถึงบิทคอยน์ ไม่ต้องเสียภาษีในอัตราร้อยละ 8 อย่างเดียวกันกับสินค้าอื่นๆ แต่ขณะเดียวกันกำไรจากการเก็งกำไรเงินเสมือนเหล่านี้ยังถือเป็นรายได้จากทุน (Capital Gain Tax) และต้องเสียภาษีเช่นเดียวกับการลงทุนอื่นๆ ด้วย ประเทศญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายนี้โดยเล็งเห็นว่า การยอมรับเงินเสมือนเข้ามาอยู่ในระบบทำให้บริษัทรับแลกเงินเหล่านี้ต้องถูกกำกับดูแลมากขึ้นไปด้วย โดยกระบวนการแลกเงินจะมีข้อกำหนดและตรวจสอบผู้แลก (Know Your Customer - KYC) เพิ่มเข้ามา

ขณะที่ประเทศออสเตรเลียนั้นได้มีการประกาศเร่งแก้ไขกฎหมายการเก็บภาษีทับซ้อนในการทำธุรกรรมโดยใช้เงินสกุลเงินดิจิทัล และในประเทศออสเตรเลียมีกฎหมายภาษีอากรที่มีการบวกภาษีในอัตราร้อยละ 10 ของการใช้สินทรัพย์ที่ไม่มีตัวตนนอกเหนือไปจากภาษีปกติ ดังนั้น เมื่อภาษีการทำธุรกรรมบิทคอยน์ได้รับการยกเว้นไม่ต้องจ่ายภาษีเพิ่มในอัตราที่กล่าวมานั้น บิทคอยน์จึงได้รับการยอมรับมากยิ่งขึ้นในประเทศออสเตรเลีย ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา ในช่วงหลังของการเกิดกรณีของบริษัท Mt Gox Exchange (Kaplanov, 2012) นั้นเป็นเหตุการณ์ที่ลดความเชื่อมั่นและความไว้วางใจของผู้ลงทุนบิทคอยน์ในสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก ดังนั้น กรมบริการทางการเงิน (NYDFS) จึงได้ออกมาตรการเพื่อมากำกับดูแลผู้ประกอบกิจการให้บริการบิทคอยน์ในประเทศ เพื่อสร้างความไว้วางใจและความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ใช้และนักลงทุนในบิทคอยน์ โดยรัฐนิวยอร์กได้พิจารณาออกมาตรการกำกับดูแลบิทคอยน์สำหรับผู้ประกอบกิจการให้บริการบิทคอยน์ ซึ่งมาตรการนี้กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการต้องมีสถานประกอบการถาวรในประเทศสหรัฐอเมริกา และอาจมีการกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องขออนุญาตประกอบกิจการดังกล่าว (BitLicense) อย่างไรก็ตาม (Benjamin Lawsky, 2015) ได้กล่าวถึงมาตรการในการกำกับดูแลบิทคอยน์ว่า เป้าหมายหลักในการกำกับดูแลก็คือการสร้างความสมดุลในการคุ้มครองการกำกับดูแลที่เหมาะสม โดยต้องไม่เป็นการยับยั้งการเกิดนวัตกรรมที่เป็นประโยชน์ในการพัฒนาแพลตฟอร์มการชำระเงินใหม่ (Graydon, 2014) และต่อมาประเทศสหรัฐอเมริกาได้ตระหนักถึง

การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินโดยการใช้บิทคอยน์ อันเนื่องมาจากลักษณะการทำธุรกรรมโดยใช้บิทคอยน์ที่ไม่มีการเปิดเผยตัวตนและไม่มีการลงทะเบียนผู้ใช้ และไม่ต้องเปิดบัญชีกับธนาคารแต่อย่างใด

ดังนั้นจึงได้ออกมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแลการใช้บิทคอยน์ภายในประเทศแล้ว โดยมาตรการดังกล่าวมุ่งเน้นทำการควบคุมบิทคอยน์โดยกระทำการผ่านตัวผู้ใช้หรือผู้ถือครองบิทคอยน์ ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้จำแนกประเภทของผู้ใช้หรือผู้ที่ทำธุรกรรมโดยใช้บิทคอยน์ ทั้งนี้ โดยปรากฏอยู่ในสถานการณ์การควบคุมบิทคอยน์ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งในเดือนมีนาคม 2013 สหรัฐอเมริกาได้ออกแนวทางการปฏิบัติสำหรับผู้ที่จะใช้บิทคอยน์ในการทำธุรกรรมต่างๆ ออกโดยความร่วมมือจากองค์กรของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่ทำหน้าที่สืบสวนอาชญากรรมด้านการฟอกเงิน (FinCEN) หน่วยงานจัดเก็บภาษี (IRS) และศาลแขวงของรัฐบาลกลาง แนวทางการปฏิบัตินี้โดยสรุปมีใจความว่า คำแนะนำดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลักในการใช้เพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยการให้สถาบันการเงินและธนาคารจดบันทึกข้อมูลและรายงานข้อมูลอันเกี่ยวกับธุรกรรมต่างๆ ที่ใช้บิทคอยน์ และให้ถือว่าบิทคอยน์เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนชนิดหนึ่งโดยมีฐานะเป็นสกุลเงินเสมือน และให้อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องของสหรัฐอเมริกา (Prentis, 2015)

อย่างไรก็ตาม ในสหรัฐอเมริกายังไม่ถือว่าบิทคอยน์มีสถานะเป็นเงินตราตามกฎหมาย และคำแนะนำดังกล่าวได้แบ่งประเภทของผู้ที่เกี่ยวข้องกับบิทคอยน์และสกุลเงินเสมือนอื่นๆ ออกเป็น 3 ประเภท ประเภทแรกได้แก่ บุคคลผู้สร้างและใช้บิทคอยน์ในการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ ซึ่งผู้ใช้นี้ไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมโดยองค์กรของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่ทำหน้าที่สืบสวนอาชญากรรมด้านการฟอกเงิน และไม่ได้มีการจดแจ้งในทะเบียนว่าเป็นผู้ประกอบธุรกิจที่ให้บริการอันเกี่ยวกับเงินตราเสมือนแต่อย่างใด ซึ่งโดยปกติบุคคลที่สร้างและขายบิทคอยน์ให้กับบุคคลอื่นและมีการใช้ในลักษณะที่เป็นการแลกเปลี่ยนกันระหว่างบุคคลนั้นจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุม และต้องทำการลงทะเบียนในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินกิจการในการออกหรือจำหน่ายสกุลเงินเสมือน และเป็นผู้มีอำนาจในการไถ่ถอนเงินตราเสมือนนั้น ประเภทที่สอง ได้แก่ บุคคลผู้ใช้บิทคอยน์ในการซื้อสินค้าหรือบริการเพียงอย่างเดียว บุคคลเหล่านี้ถือว่าเป็นผู้ใช้เท่านั้น และไม่ต้องตกอยู่ภายใต้ข้อบังคับใดๆ เหมือนกับบุคคลในประเภทแรก นอกจากนี้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับบิทคอยน์ประเภทที่สาม ได้แก่ บุคคลผู้ที่ทำการขุดบิทคอยน์ (Miner) โดยกรณีนี้องค์กรของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่ทำหน้าที่สืบสวนอาชญากรรมด้านการฟอกเงินเห็นว่า บุคคลดังกล่าวหากทำการขุดโดยมีวัตถุประสงค์ในการนำไปใช้เพื่อตนเองเท่านั้น มิได้มีวัตถุประสงค์กระทำไปเพื่อการค้าหรือการแสวงหากำไร ดังนั้นจึงมีฐานะเป็นเพียงผู้ใช้เช่นเดียวกับบุคคลในประเภทที่สอง ส่วนบุคคลที่มีวัตถุประสงค์กระทำไปเพื่อการค้าหรือการแสวงหากำไรนั้นก็ต้องปฏิบัติเช่นเดียวกันกับบุคคลในประเภทแรก และต้องมาจดแจ้งลงทะเบียนว่าตนเป็นผู้ประกอบการบิทคอยน์ตามกฎหมาย และหากผู้ประกอบการนั้นมีรายได้หรือมีกำไรจากการทำธุรกิจดังกล่าว ก็ย่อมมีหน้าที่ในอันที่จะต้องเสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยการภาษีอากรของในแต่ละประเทศต่อไป

โดยสรุป ในประเทศสหรัฐอเมริกามีมาตรการในการควบคุมดูแลบิทคอยน์โดยกระทำการควบคุมผ่านทางผู้ใช้หรือผู้ที่ถือครองบิทคอยน์ โดยผู้ใช้หรือผู้ที่ถือครองบิทคอยน์ประเภทที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลโดยองค์กรของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่ทำหน้าที่สืบสวนอาชญากรรมด้านการฟอกเงิน และต้องมีการจดแจ้ง

ในทะเบียนว่าเป็นผู้ประกอบธุรกิจที่ให้บริการอันเกี่ยวกับเงินตราเสมือนนั้นก็คือ บุคคลผู้สร้างและใช้บิทคอยน์ในการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ และบุคคลผู้ที่ทำการขุดบิทคอยน์ (Miner) ที่มีวัตถุประสงค์กระทำไปเพื่อการค้าหรือการแสวงหากำไร

ผลการวิจัยและอภิปรายผล

จากการศึกษาพบว่า บิทคอยน์นั้นอยู่ในกรอบของการควบคุมดูแล แต่การดูแลได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่มีการควบคุมกำกับดูแลโดยสถาบันมนุษย์ (Human Institutions) ซึ่งคือธนาคารกลางของแต่ละประเทศ ไปเป็นการควบคุมดูแลโดยใช้เทคโนโลยีในการอ่านรหัสหรือที่เรียกว่า Cryptography แทน ซึ่งสิ่งที่อยู่นอกเหนือการควบคุมหรือการกำกับดูแล และไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของกฎหมายไทย คือผู้ใช้หรือผู้ที่ทำธุรกรรมโดยใช้บิทคอยน์ เพราะการถือครองบิทคอยน์นั้นไม่จำต้องแสดงหรือระบุตัวตนของผู้ใช้บิทคอยน์แต่อย่างใด เพียงแค่บุคคลที่จะทำธุรกรรมต่อกันนั้นมีรหัส Bitcoin Wallet ของอีกฝ่ายก็สามารถทำธุรกรรมต่อกันโดยใช้บิทคอยน์ได้แล้ว ดังนั้นสิ่งที่ต้องอยู่ในการควบคุมดูแล หรืออยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของกฎหมายไทยนั่นก็คือ ผู้ใช้หรือผู้ที่ทำธุรกรรมโดยใช้บิทคอยน์นั่นเอง และผู้เขียนยังพบว่า ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการแบ่งประเภทของผู้ใช้หรือผู้ที่ทำธุรกรรมโดยใช้บิทคอยน์ออกเป็นสามประเภท ประเภทแรก คือ บุคคลผู้สร้างและใช้บิทคอยน์ในการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ ประเภทที่สอง คือ บุคคลผู้ใช้บิทคอยน์ในการซื้อสินค้าหรือบริการเพียงอย่างเดียว และประเภทที่สาม คือ บุคคลผู้ที่ทำการขุดบิทคอยน์ ทั้งนี้ มาตรการในการควบคุมดูแลบิทคอยน์ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มุ่งเน้นการกำกับดูแลไปที่ผู้ใช้หรือผู้ถือครองบิทคอยน์ซึ่งผู้ใช้หรือผู้ที่ถือครองบิทคอยน์ประเภทที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลโดยองค์กรของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่ทำหน้าที่สืบสวนอาชญากรรมด้านการฟอกเงินและต้องมีการจดแจ้งในทะเบียนว่าเป็นผู้ประกอบธุรกิจที่ให้บริการอันเกี่ยวกับเงินตราเสมือนนั้นก็คือ บุคคลผู้สร้างและใช้บิทคอยน์ในการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ และบุคคลผู้ที่ทำการขุดบิทคอยน์ ที่มีวัตถุประสงค์กระทำไปเพื่อการค้าหรือการแสวงหากำไร อีกทั้งยังพบว่าในบางประเทศอย่างเช่นในประเทศเยอรมนี ได้จัดให้บิทคอยน์มีสถานะทางกฎหมายเป็นสินทรัพย์ชนิดหนึ่ง และยังมีการเก็บภาษีจากบิทคอยน์อีกด้วย

ผลสรุปและข้อเสนอแนะ

ความหมายและสถานะทางกฎหมายของบิทคอยน์ในต่างประเทศได้กำหนดไว้แตกต่างกันออกไป ส่วนประเทศไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยนิยามว่า บิทคอยน์เป็นหน่วยข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์เท่านั้น ซึ่งผู้ใช้สามารถใช้งานบิทคอยน์ได้เพราะไม่ผิดกฎหมาย แต่ต้องยอมรับในความเสี่ยงภัยนั้นเอง อีกทั้งยังไม่มีการออกมาตรการใดมากำกับดูแลการใช้บิทคอยน์ มีเพียงประกาศแจ้งเตือนประชาชนเกี่ยวกับการใช้บิทคอยน์ว่าบิทคอยน์ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของทางการ และไม่อยู่ภายใต้กฎหมายใดของประเทศไทย การใช้หรือการถือครองบิทคอยน์จึงไม่ได้รับการคุ้มครองจากหน่วยงานใดของประเทศไทย แต่แม้ว่าจะยังไม่มีสถานะ

เป็นเงินตราและไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยทางการของประเทศใดก็ตาม แต่ยังมีผู้นิยมใช้บิทคอยน์ในการทำธุรกรรมต่างๆ ดังนั้น สภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการใช้บิทคอยน์ในประเทศไทยนั้นโดยหลักมีอยู่สองประการ ประการแรก คือ ความเสี่ยงจากการใช้บิทคอยน์ในประเทศไทยในการทำธุรกรรมต่างๆ และประการที่สอง คือ ปัญหาในการกำกับดูแลบิทคอยน์ในประเทศไทย ซึ่งจากการวิเคราะห์ปัญหาในการใช้บิทคอยน์ การปรับใช้กฎหมายกับบิทคอยน์ และการกำกับดูแลบิทคอยน์ พบว่าประเทศไทยได้กำหนดนิยามบิทคอยน์ไว้ในประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย และระบุข้อแนะนำในการใช้บิทคอยน์แก่ประชาชน แต่ไม่ได้ระบุสถานะทางกฎหมายและไม่มีมาตรการเพื่อกำกับดูแลบิทคอยน์ ทั้งนี้ เมื่อบิทคอยน์ไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลและไม่อยู่ภายใต้กฎหมายดังกล่าว การใช้บิทคอยน์จึงไม่ได้รับการคุ้มครอง และผู้ใช้ต้องรับความเสี่ยงนั้นเอง ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ประเทศไทยควรพิจารณากำหนดสถานะทางกฎหมายให้บิทคอยน์ เพื่อการออกมาตรการมากำกับดูแลและเพื่อการปรับใช้กฎหมายไทยกับบิทคอยน์ เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยในปัจจุบันที่กำลังเข้าสู่สังคมที่มีเศรษฐกิจและสภาพสังคมแบบดิจิทัล และเพื่อการอยู่ร่วมกันโดยสันติและสงบสุข เอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันในสังคมสารสนเทศ ที่ทุกวันนี้เครือข่ายอินเทอร์เน็ตได้เข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวัน มีการใช้คอมพิวเตอร์และระบบสื่อสารกันมาก ขณะเดียวกันก็มีผู้ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศไปในทางที่ไม่ถูกไม่ควร ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการกำกับดูแล โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการทางกฎหมาย เพราะเมื่อมีกฎหมายแล้ว ผู้ใช้เทคโนโลยีดังกล่าวย่อมไม่อาจปฏิเสธความผิดด้วยเหตุผลเพราะความไม่รู้กฎหมายได้

กิตติกรรมประกาศ

บทความเรื่อง *“มาตรการกำกับดูแลเงินสกุลดิจิทัลและการปรับใช้กฎหมายไทยกับเงินสกุลดิจิทัล: บิทคอยน์”* ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความเมตตา กรุณา และความช่วยเหลือจากท่านอาจารย์ ดร.วัชรชัย จิรจินดากุล ท่านอาจารย์ ดร.กฤษฎากร ว่องวุฒิกุล อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ายิ่งในการให้คำปรึกษา และคำแนะนำอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำบทความเรื่องนี้ และผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความฉบับนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมและผู้ที่สนใจในการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเงินสกุลดิจิทัล หรือมาตรการในการกำกับดูแลบิทคอยน์ในประเทศไทยไม่มากก็น้อย หากมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนต้องขออภัย ณ ที่นี้ด้วย และยินดีน้อมรับข้อแนะนำสำหรับการแก้ไขบทความนี้

บรรณานุกรม

กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. (2559). *Digital Thailand แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม.* กรุงเทพฯ: กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร.

กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. (2559, 19 กันยายน). เงินเสมือนและทิศทางกฎหมายของสหภาพยุโรป. *กรุงเทพธุรกิจ.* สืบค้น 24 สิงหาคม 2560, จาก http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/638957

กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยี. (2560). กฎหมายเทคโนโลยีสารสนเทศ [บทความออนไลน์]. สืบค้น 15 ตุลาคม 2560, จาก http://subdiv3.tcsd.in.th

กันตภณ ศรีชาติ. (2560). เงินเสมือน (Virtual Currency) ต่างจากเงินจริงอย่างไร [บทความออนไลน์]. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560, จาก https://www.siamintelligence.com/Bitcoin

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, และบริษัท เบเคอร์ แอนด์ แม็คเคนซี่ ประเทศไทย. (2560, 15 สิงหาคม). รู้ทันประเด็นกฎหมาย เข้าใจนวัตกรรมฟินเทค (Key legal issues to riding the FinTech boom). ใน *เสวนาวิชาการ ณ ห้องจิ๊ด เศรษฐบุตร (LT1) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์.* จัดโดย ศูนย์นิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และบริษัท เบเคอร์ แอนด์ แม็คเคนซี่ จำกัด

ชาญวิทย์ พฤกษชาติ, และลำปาง แม่นมาตย์, (2560). สภาพปัจจุบันของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางสารสนเทศสำหรับชุมชนชนบทไทย (Current situation of information infrastructure development for Thai rural communities). *SNRU Journal of Science and Technology, 9*(1), น. 440-441.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2556, 12 ธันวาคม). ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ ฝกง.(23) 129/2556 เรื่อง การประกอบธุรกิจบิทคอยน์ของบริษัท บิทคอยน์ จำกัด. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560, จาก https://www.bot.or.th/Thai/FinancialMarkets/ForeignExchangeRegulations/Pages

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2557, 18 มีนาคม). ประกาศฉบับที่ 8/2557 เรื่อง ข้อมูลเกี่ยวกับ Bitcoin และหน่วยข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์อื่นๆ ที่ลักษณะใกล้เคียง. *ข่าว ธปท.*, น. 1-2.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2559, มีนาคม-มิถุนายน). FinTech พลังเล็กๆ ที่เปลี่ยนโฉมอุตสาหกรรมทางการเงิน. *BOT พระสยาม Magazine*, 2-3, น. 21-23.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2560). ความหมายของระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Payment) e-Payment หรือ e-Money. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560, จากhttp://www.epayment.go.th/home/app/

นวพร เรืองสกุล. (2560). *เบื้องหลังเงินตราและนายธนาคาร.* กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรุงเทพ.

พิพัฒน์ เหลืองนฤมิตชัย. (2556, 25 ธันวาคม). Bitcoin ฟองสบู่ดิจิทัล. *ไทยพับลิก้า*. สืบค้น 15 มิถุนายน 2556, จาก http://thaipublica.org/2013/12/Bitcoin/

เพชรินทร์ หงส์วัฒนกุล, และรังสิมา บุญธาทิพย์. (2560). *เงินในโลกดิจิทัล*. สืบค้น 15 มิถุนายน 2560, จาก https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/DocLib_/article2_05_14.pdf

โพลสยามบล็อกเชน. (2560). *ผลสำรวจคนไทยใช้เหรียญดิจิตอล.* สืบค้น 15 มิถุนายน พ.ศ. 2556, จาก https://docs.google.com/spreadsheets/d/1CNulc9lFp5keCYpI-WEuJjicwRieYfxim8oD7pouKGI/edit#gid=0

เมธา มาสขาว. (2557). Bitcoin สกุลเงิน Digital ปฏิวัติโลก? [บทความออนไลน์]. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560, จาก https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/DocLib_/article20_08_13.pdf

รังสฤษฏ์ ยิ่งหาญ. (2560, 18 เมษายน). เงินสกุลดิจิทัลคืออะไร [บทความออนไลน์]. สืบค้น 29 กรกฎาคม 2560, จาก http://coinspace.in.th/Cryptocurrency/what-is-Cryptocurrency

ศิริกุล อารมณ์ประเสริฐ. (2553). *พัฒนาการของตลาดปริวรรตเงินตราไทย และการใช้ Variance Ratio ในการทดสอบสมมุติฐาน Random Walk ของอัตราแลกเปลี่ยนต่อดอลลาร์สหรัฐฯ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารการเงิน)). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

สาครรัตน์ นักปราชญ์. (2559). Block Chain คลื่นลูกใหม่ที่น่าจับตา. ใน *รายงานสภาพตลาดกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ประจำเดือนธันวาคม 2559*. สืบค้น 24 สิงหาคม 2560, จาก https://broadcast.nbtc.go.th/bcj/2559/doc/2559_12_3.pdf

สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์แห่งประเทศไทย (ETDA). (ม.ป.ป.). ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. .... สืบค้น 24 สิงหาคม 2560, จาก https://ictlawcenter.etda.or.th/de_laws/detail/de-laws-data-privacy-act

อนุชลา ศรีสะอาด. (2559). *อิทธิพลคุณค่าที่รับรู้ด้านความคุ้มค่า ภาพลักษณ์องค์การ และคุณภาพการให้บริการต่อความพึงพอใจความไว้เนื้อเชื่อใจ ความผูกพัน การบอกต่อ และการกลับมาซื้อซ้ำของลูกค้าที่ใช้บริการซื้อขายหุ้นกับบริษัทหลักทรัพย์ คันทรี่ กรุ๊ป จ้ากัด (มหาชน)* (สารนิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, กรุงเทพฯ.

อัจฉรา หล่อตระกูล. (2558). เงิน:ความหมายและความสำคัญ Money: Meaning and Importance. วารสารวิจัยราชภัฏกรุงเก่า, 2(1), น. 66-72.

อัญชณา เหมือนคิด, ธนพล พุกเส็ง, ระดม เจือจันทร์, และศิรปัฐช์ บุญครอง. (2557, พฤศจิกายน-ธันวาคม). Bitcoin: สกุลเงินของการเข้ารหัสลับที่น่าจับตามอง. *วารสารวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 33*(6), น. 739-743.

Ali, R., Barrdear, J., Clews, R., & Southgate, J. (2014). Innovations in payment technologies and the emergence of digital currencies. *Bank of England Quarterly Bulletin, 54*(3).

Articleheros.com. (2559). แหล่งซื้อขาย Bitcoin เมืองไทยที่คุณต้องเป็นสมาชิก! [บทความออนไลน์]. สืบค้น 23 กรกฎาคม 2560, จาก http://www.articleheros.com

Beam. (2560, 15 มิถุนายน). ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังศึกษา Bitcoin เตรียมเร่งรัฐบาลแก้กฎหมาย FinTech [บทความออนไลน์]. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560, จาก https://siamblockchain.com/2017/06/15/bank-of-thailand-studies-bitcoin/

Beam. (2560, 6 กรกฎาคม). Bitcoin และเครือข่ายแบบกระจายคืออนาคตของโลก กล่าวโดยศาสตราจารย์มหาวิทยาลัย [บทความออนไลน์]. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560, จาก https://siamblockchain.com/2017/07/06/university-professor-money-systems-are-in-the-phase-of-decentralization/

Beam. (2560, 12 กรกฎาคม). คนไทยใช้ Bitcoin เป็นอันดับหนึ่ง Ethereum อันดับสอง ส่วนใหญ่ใช้ลงทุนขุดและเทรด [บทความออนไลน์]. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560, จาก https://siamblockchain.com/2017/07/12/poll-thai-people-use-bitcoin-and-eth-most/

Beam. (2560, 4 สิงหาคม). เว็บเทรด GDAX วางแผนจะให้ลูกค้าถอน Bitcoin Cash ได้ในปี 2018 [บทความออนไลน์]. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560, จาก https://siamblockchain.com/2017/08/04/gdax-pledges-enable-bitcoin-cash-withdrawals-2018/

Beam. (2560, 8 สิงหาคม). ห้างสรรพสินค้า Marui ในประเทศญี่ปุ่นรับ Bitcoin เป็นช่องทางการจ่ายเงินแล้ว [บทความออนไลน์]. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560, จาก https://siamblockchain.com/2017/08/08/major-japanese-retail-chain-marui-now-accepts-bitcoin-payments/

Beam. (2560, 7 ตุลาคม). มหาวิทยาลัยในแห่งหนึ่งในสวิตเซอร์แลนด์เริ่มรับ Bitcoin แล้ว [บทความออนไลน์]. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560, จาก https://siamblockchain.com/2017/10/07/swiss-public-university-begins-accepting-bitcoin/

Bitquick. (2017). *Service to buy bitcoin*. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560, จาก https://www.bitquick.co/

Brito, J. et al., (2015). *The law of bitcoin.* Bloomington, IN: iUniverse.

CEX.IO. (2017). *Buy bitcoins with credit card.* สืบค้น 15 สิงหาคม 2560, จาก https://cex.io/cards/?gclid=Cj0KCQjwvOzOBRDGARIsAICjxocNEjpyGfv3DLuVDh2V0nQ9_a-F5_JWWemxjs_H5_mAndTNMTI-t2EaAnn6EALw_wcB

Coindesk. (2014). *Mt. Gox bitcoin exchange news*. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560, จาก https://www.coindesk.com/category/companies/exchanges/mtgox/

Crypto Planet. (2560, 22 มิถุนายน). สวิตเซอร์แลนด์ กับแผนการสร้าง Crypto Valley (ศูนย์กลาง Blockchain) [บทความออนไลน์]. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560, จาก https://www.cryptoplanet.info/crypto-valley/

Czarnecki, J. (2017, April 26). Blockchains and Personal Data Protection Regulations Explained [บทความออนไลน์]. สืบค้นจาก https://www.coindesk.com/blockchains-personal-data-protection-regulations-explained/

Geva, B. (2016). *Virtual currencies and blockchains: A primer.* N.P.: n.p.

Graydon, C. (2014). *What is cryptocurrency?*. สืบค้น 17 กุมภาพันธ์ 2560, จาก https://www.cryptocoinsnews.com/cryptocurrency/

Hui, S. (2014, June 26). 10 things you can buy with bitcoin in Vancouver [บทความออนไลน์]. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560, จาก https://www.straight.com/blogra/674856/10-things-you-can-buy-bitcoin-vancouver

iou - Nic. (2559). รู้จักกับ “peer-to-peer lending” [บทความออนไลน์]. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560, จาก https://medium.com/@ioup2p

Ishikawa, M. (2017). Designing virtual currency regulation in Japan: Lessons from the Mt Gox case. *Journal of Financial Regulation, 3*(1), 125-131.

Kaplanov, N. M. (2012). Nerdy money: Bitcoin, the private digital currency, and the case against its regulation. *Loyola Consumer Law Review 25*(1), 111.

Keirns, G. (2017, March 31). Japan's bitcoin law goes into effect tomorrow [บทความออนไลน์]. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560, จาก https://www.coindesk.com/japan-bitcoin-law-effect-tomorrow/

Lux, M., & Greene, R. (2015). *What’s behind the non-bank mortgage boom?* (Mossavar-Rahmani Center for Business and Government associate working paper). Harvard Kennedy School, Cambridge, MA.

Moore, M. (2017). *Cybersecurity breaches and issues surrounding online threat protection.* Hershey, PA: IGI Global.

MThai News. (2557, 23 มีนาคม). *"Bitcoin" สกุลเงินใหม่ สะดวกหรือเสี่ยง? ในโลกออนไลน์.* สืบค้น 15 สิงหาคม 2560, จาก https://news.mthai.com/webmaster-talk/318682.html

Nicknet_CZ. (2557, 17 กันยายน). *รีวิว ตู้ ATM บิตคอยน์ เครื่องแรกในประเทศไทย* [วิดีโอคลิป]. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560, จาก https://www.youtube.com/watch?v=5lDddNSFxr8

Orn Smith. (2559, 4 พฤษภาคม). ทำความเข้าใจ Blockchain ใน 5 นาที สำคัญอย่างไร และเกี่ยวข้องอย่างไรกับ FinTech [บทความออนไลน์]. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560, จาก https://techsauce.co/technology/blockchain/understand-blockchain-in-5-minutes/

Parr, C. (2014, November 27). Imperial College London to 'review procedures' after death of academic. *Times Higher Education Online*.

Prentis, M. (2015). Digital metal: Regulating bitcoin as a commodity. *Case Western Reserve Law Review, 66*(2), 609.

Rosner, M. T., & Kang, A. (2016). Understanding and regulating twenty-first century payment systems: The ripple case study. *Michigan Law Review, 114*(4), 649.

Senator, T. E., Goldberg, H. G., Wooton, J., Cottini, M. A., Khan, A. U., Klinger, C. D., & Wong, R. W. (1995). Financial crimes enforcement network AI system (FAIS): identifying potential money laundering from reports of large cash transactions. *AI magazine*, 16(4), 21.





มาตรการบังคับทางปกครอง : การกำกับดูแลในมิตินิติศาสตร์

สมยศ เลี้ยงบำรุง*
สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

yotc12@hotmail.com

บทคัดย่อ

มาตรการบังคับทางปกครอง เป็นการใช้อำนาจทางกฎหมายปกครองของรัฐ ในฐานะองค์กรฝ่ายบริหาร สำหรับการบังคับหน่วยงานและองค์กรของรัฐต้องปฏิบัติการบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมีคำสั่งให้ชดใช้เงิน คำสั่งให้กระทำการ คำสั่งให้งดเว้นการกระทำ หรือคำสั่งทางปกครองอื่นๆ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วยวิธี ยึด อายัด ขายทอดตลาดทรัพย์สิน และอื่นๆ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในกระบวนการก่อนจะฟ้องและการบังคับคดีปกครองตามระบบศาลปกครอง แต่เพราะเหตุปัญหาว่ากลไกการใช้มาตรการบังคับทางปกครองยังไม่สามารถนำไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย จำเป็นต้องพัฒนารูปแบบกลไกการบังคับส่วนของเนื้อหารูปแบบให้มีกระบวนการคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่ สิทธิของผู้มีส่วนได้เสีย สิทธิของประชาชน และการใช้ดุลพินิจพิจารณาให้ชัดเจน โปร่งใส เป็นธรรม ภายใต้หลัก *“นิติรัฐ”* เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐอย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ : มาตรการบังคับทางปกครอง การบังคับทางปกครอง การบังคับคดีปกครอง คำสั่งทางปกครอง กฎหมายปกครอง เจ้าพนักงานบังคับคดี

Abstract

Administrative measures are the use of the power of the State in Administrative Law as the Administration Organization for controlling governmental unit and entity to comply with administrative enforcement in consistence with Administrative Act which has an order for monetary compensation, performance, omission or other administrative orders according to Administrative Procedure Act B.E. 2539 by means of seizure, attachment, auction of properties

and others under Civil and Procedure Code in the procedure prior to filing court suit and Execution Administrative of a Case according to system of the Administrative Court. However, due to the problem that mechanism of the use of Administrative measures according to system of the Administrative Court has not been successfully taken to apply with according to the purpose of law, as a result, it is necessary to develop a form of enforcement mechanism in the substance form to cover protection procedure for the rights of authorities, interested persons, people and using the discretion for consideration to be obviousness, transparency and fairness under the principle of legal state for the best benefit to the state efficiently

Keywords : Administrative measures / The measure of enforcement, Enforcement of an Administrative Act, Administrative measures Case, An administrative act, Administrative Law, Executing officer

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กฎหมาย (Law) เป็นเครื่องมือในการปกครองของรัฐ สำหรับให้ความยุติธรรมกับประชาชนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมตามหลัก *"นิติรัฐ"* การทำให้กฎหมายเป็นที่ยอมรับของประชาชน กฎหมายต้องมีความศักดิ์สิทธิ์และมีสภาพการบังคับอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ อันจะทำให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมและอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข สภาพการบังคับเป็นการควบคุมคนในรัฐไม่ให้ฝ่าฝืนกฎหมาย จึงเป็นกระบวนการที่ทำให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์

สภาพการบังคับระหว่างเอกชนกับเอกชน ในสถานะที่เท่าเทียมกันจะมีหลักตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ด้วยการฟ้องศาลยุติธรรมและมีสภาพบังคับด้วยการบังคับคดีโดย *"เจ้าพนักงานบังคับคดี"* (Executing officer) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ส่วนสภาพการบังคับระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับเอกชน ในสถานะที่รัฐมีอำนาจเหนือกว่าจะมีหลักการตามกฎหมายมหาชน ด้วยการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐออก *"คำสั่งทางปกครอง"* (Administrative Act) และบังคับด้วยการใช้ *"มาตรการบังคับทางปกครอง"* (Administrative measures/The measure of enforcement) ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันถือเป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดก่อนนำคดีไปฟ้องศาลปกครอง ซึ่งจะมีการบังคับด้วย *"การบังคับคดีปกครอง"* (Administrative measures Case) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ในองค์กร *"คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ"* (กสทช.) และ *"สำนักงาน กสทช."* เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการออก *"คำสั่งทางปกครอง"* และต้องบังคับใช้ *"มาตรการบังคับทางปกครอง"* ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ แต่ปรากฏสภาพปัญหาและอุปสรรคว่า องค์กร กสทช. ออกคำสั่งทางปกครองไปแล้วแต่ยังไม่สามารถดำเนินการบังคับให้ได้ผลสัมฤทธิ์

คำสั่งทางปกครองซึ่งออกไปแล้วแต่ผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามกฎหมายบัญญัติ บังคับให้ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองไปบังคับให้ได้ผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายซึ่งองค์กร กสทช. เป็นองค์กรของรัฐมีหน้าที่ตามกฎหมายในการพิจารณาออก *"คำสั่งทางปกครอง"*แต่กระบวนการบังคับใช้ *"มาตรการบังคับทางปกครอง"* ยังไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เพราะปัญหาบางประการ ดังนี้

ประการแรก ปัญหาของกฎหมายด้านเนื้อหาและรูปแบบ เนื่องจากในส่วนของการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่มีบทบัญญัติรองรับวิธีดำเนินการโดยตรงในขั้นตอนรายละเอียด เพียงแต่บัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบังคับโดยอนุโลม ทำให้การปฏิบัติตามกฎหมายไม่สามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้หลักนิติรัฐ เนื่องจากกระบวนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะมีผล ไปกระทบสิทธิของคู่กรณีหรือบุคคลภายนอก เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดรูปแบบและขั้นตอนไว้ ทำให้ขัดข้องต่อการปฏิบัติ เช่น การป้องกันยึดซ้ำ การยื่นคำขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิ การยื่นคำร้องขอกันส่วน หรือการร้องสอด เจ้าหน้าที่หรือบุคคลภายนอกจะกระทำประการใดกับหน่วยงานใดในขั้นตอนใด เพราะหน่วยงานของรัฐจะกระทำการให้มีผลตามกฎหมาย ต้องมีบทบัญญัติให้อำนาจและกำหนดหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งเป็นปัญหาของกฎหมายตามหลัก *"การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย"* (Principle of the Legality of Administrative Action)

ประการต่อมา ปัญหาด้านบุคลากร เนื่องจากเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานไม่มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอย่างชัดเจน เพราะไม่มีกฎหมายหรือระเบียบรองรับสำหรับบุคลากรผู้บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะทาง มีลักษณะพิเศษ ทำให้บุคลากรไม่พร้อม ไม่เชี่ยวชาญในการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งปัญหาการพิจารณาต่างๆ ตามหลัก *"ฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์ที่ตนกำหนดขึ้น"* (Patere legem quam ipse fecisti)

ประการสุดท้าย ปัญหาด้านการใช้ดุลพินิจ เมื่อรัฐหรือหน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งและบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ถือเป็นบุคคลหรือหน่วยงานเดียวกัน ทำให้การบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งต้องใช้อำนาจพิจารณาหรือใช้ดุลพินิจ ขัดต่อหลักความมีส่วนได้ส่วนเสีย หลักความเป็นกลาง และหลักความเป็นธรรม เสมือนหน่วยงานทางปกครองเป็นโจทก์ และบุคคลที่ถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครองเป็นจำเลย หากให้โจทก์ไปบังคับ ย่อมทำให้การใช้ดุลพินิจหรือใช้สิทธิตามกฎหมายในฐานะมีอำนาจเหนือกว่า เกิดความไม่เป็นธรรมหรือมีอคติเลือกปฏิบัติในกรณีเมื่อต้องให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงตามขั้นตอนตามหลัก *"อำนาจดุลพินิจวินิจฉัย"* (Margin of Judgement)

วิธีการศึกษา

ดำเนินการรวบรวมสภาพปัญหาโดยศึกษาจากแนวคิดทฤษฎีนำมาวิเคราะห์วิจัยเชิงคุณภาพตามหลักกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน และสรุปผลให้ข้อเสนอแนะเพื่อให้ได้ผลงานทางวิชาการ สามารถนำไปประยุกต์และใช้ในการปฏิบัติราชการจริงในองค์กร *"คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ"* (กสทช.) และ *"สำนักงาน กสทช."* ได้อย่างสัมฤทธิผลต่อไป ดังนี้

ผลการศึกษา มาตรการบังคับทางปกครอง

กฎหมายปกครอง (Administrative Law) ถือเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐในสถานะที่รัฐมีอำนาจเหนือพลเมือง ตามหลักทฤษฎีอำนาจเหนือ (prérogatives) ทำให้การใช้อำนาจของรัฐทุกกรณีต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ กล่าวคือ ต้องมีที่มาแห่งอำนาจ รูปแบบ ขั้นตอนการใช้อำนาจและการควบคุมตรวจสอบให้พอเหมาะพอดี ดังนั้น เพื่อเป็นการบริหารที่ถูกต้องจึงต้องมีการบริหารโดยกฎหมาย เรียกว่าหลัก *"นิติรัฐ"* (L'Etat de Droit)

กฎหมายปกครอง มีรากฐานมาจากหลักกฎหมายโรมัน ประเทศในทวีปยุโรปส่วนใหญ่นำหลักกฎหมายโรมันมาใช้และมีวิวัฒนาการเรื่อยมา ซึ่งหลักกฎหมายปกครองเกิดขึ้นจากสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งทางปกครอง เพราะมีความแตกต่างของหลักการแนวคิดระหว่างกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน เพราะตามหลักกฎหมายโรมันแบ่งเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน หลักการของกฎหมายเอกชนจะตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค แต่หลักการของกฎหมายมหาชนจะตั้งอยู่บนพื้นฐานว่า รัฐมีเอกสิทธิเหนือเอกชน เพราะรัฐมีหน้าที่กระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) เมื่อกฎหมายมหาชนถือว่ารัฐมีเอกสิทธิเหนือเอกชน จึงจำเป็นจะต้องมีกฎหมายออกมาควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำของรัฐ

ในปี พ.ศ. 2539 ประเทศไทยได้พัฒนาระบบกฎหมาย เพื่อให้มีการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง เพราะองค์กรฝ่ายปกครองในฐานะที่เป็นองค์กรซึ่งบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ต้องอาศัยเครื่องมือหลายประการในการปฏิบัติ กรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ ก่อตั้งเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกนิติสัมพันธ์ในทางปกครอง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการออกกฎหรือออกระเบียบภายในเพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ หรือดำเนินการสั่งการฝ่ายเดียวในรูปของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งในบรรดาเครื่องมือทั้งหลายทั้งปวงที่องค์กรฝ่ายปกครองใช้เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจทางปกครองบรรลุผลนั้น *"คำสั่งทางปกครอง"* (Administrative Act) และ *"การบังคับทางปกครอง"* (Administrative measures Act) จึงเป็นเครื่องมือหรือรูปแบบการกระทำที่สำคัญที่สุด เพราะคำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจมหาชนที่เหนือกว่าขององค์กรฝ่ายปกครองกำหนดกฎเกณฑ์ให้เอกชนต้องปฏิบัติ นอกจากคำสั่งทางปกครองจะเป็นการใช้อำนาจมหาชนขององค์กรฝ่ายปกครองกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมและมีผลเฉพาะกรณี

ให้เอกชนต้องปฏิบัติแล้ว องค์กรฝ่ายปกครองยังอาจออกคำสั่งทางปกครองใช้บังคับกับ *"นิติบุคคลมหาชน"* ซึ่งทรงอัตตาณัติ (autonomy) ในการปกครองตนเองได้ด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นรูปธรรม เป็นอีกระบบศาลหนึ่งควบคู่ไปกับระบบศาลยุติธรรมจนถึงปัจจุบัน เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีปกครองและ *"การบังคับคดีปกครอง"* (Administrative measures Case) รวมทั้งมีพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ออกมารองรับการดำเนินการ

เดิมการดำเนินงานของฝ่ายปกครองจะไม่คำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำฝ่ายปกครอง ทำให้ต้องมีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ขึ้นเป็นหลักกฎหมายกลางใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐสำหรับการกระทำกิจกรรมต่างๆ ของฝ่ายปกครอง เช่น การออกคำสั่งทางปกครอง สัญญาทางปกครอง การอุทธรณ์ การขอให้พิจารณาใหม่ รวมทั้งมาตรการบังคับทางปกครอง จึงทำให้ฝ่ายปกครองต้องตระหนักถึงความจำเป็นของการปกครองในรูปแบบรัฐสมัยใหม่ว่ามีลักษณะการกระทำใดๆ ของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เพราะมีการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ได้แก่ ศาลปกครอง

จากการปกครองในรูปแบบรัฐสมัยใหม่ ทำให้องค์กร *"คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ"* (กสทช.) และ *"สำนักงาน กสทช."* ต้องพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถของการดำเนินงานว่าต้องกระทำภายใต้กรอบของกฎหมาย รวมทั้งการปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามคำสั่งทางปกครองนั้นด้วย

ดังนั้น การบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองจะมีความสำคัญมาก เพราะหากรัฐมีคำสั่งทางปกครองขึ้นแล้ว แต่ผู้รับคำสั่งไม่ยินยอมปฏิบัติตาม คำสั่งนั้นก็จะไร้ผลไปในตัว ดังนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงกำหนดวิธีบังคับเป็นการเฉพาะเรียกว่า *"มาตรการบังคับทางปกครอง"* เพื่อให้หน่วยงานของรัฐต้องใช้ในหลักเดียวกับการบังคับคดีทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

"มาตรการบังคับทางปกครอง"

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติในส่วนของ *"มาตรการบังคับทางปกครอง"* ดังนี้

มาตรา 57 คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนโดยละเอียด เพียงแต่ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม

ดังนั้น จึงเป็นปัญหาว่าจะนำหลักการของกฎหมายมหาชนมาใช้สำหรับการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามหลักกฎหมายเอกชนได้เพียงใด เพราะหลักการของกฎหมายมหาชนมีแนวคิดทฤษฎีตั้งอยู่บนหลักการใช้อำนาจเหนือประชาชน จึงต้องมีการกำหนดว่า การกระทำของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐต้องชอบด้วยกฎหมาย หากไม่มีกฎหมายบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดแจ้ง ห้ามรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐกระทำ แต่หลักการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นหลักกฎหมายเอกชน มีแนวคิดทฤษฎีตั้งอยู่บนหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันของคู่ความ ระหว่างโจทก์ จำเลย มีเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นหน่วยงานกลาง ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับคู่ความฝ่ายใด ไปดำเนินการบังคับคดี ยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามกฎหมายระเบียบ มีขอบเขตอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน ดำเนินงานอย่างเชี่ยวชาญ ถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม มีกระบวนการกลไกตรวจสอบจากศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นอำนาจฝ่ายตุลาการ แต่ในกระบวนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่มีกลไกของกฎหมายรองรับอย่างละเอียดชัดเจน ทำให้การบังคับไม่มีประสิทธิภาพ มีปัญหาอุปสรรคต่างๆ เช่น บุคคลที่ทำการบังคับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เรียกว่า *“เจ้าพนักงานบังคับคดี”* (legal execution) แต่มาตรการบังคับทางปกครองมิได้กำหนดบุคคลที่เป็นพนักงานมาตรการบังคับทางปกครองไว้ ทำให้มีผลแตกต่างทางกฎหมาย เพราะ *“เจ้าพนักงานบังคับคดี”* จะมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายบางประการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายหรือไม่ ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ หรือในกรรมวิธียึด อายัด จำหน่ายทรัพย์สิน ไม่มีรายละเอียดขั้นตอนให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ ทำให้เกิดความเสี่ยงกับเจ้าหน้าที่ การยึดทรัพย์สินผิดหรือผิดพลาด หรือในขั้นตอนการจำหน่ายทรัพย์ หรือกรณีมีผู้ร้องขอกันส่วน หรือมีผู้ร้องขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิ หรือมีบุคคลผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ จะยื่นคำร้องขอกับใคร เนื่องจากหน่วยงานทางปกครองถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงจะมีอำนาจพิจารณา มีคำสั่งได้หรือไม่ หรือหากจะไปร้องขอกับศาล ก็มีปัญหาว่าจะร้องขอกับศาลใด ระหว่างศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง อันล้วนเป็นปัญหาอุปสรรคในการที่จะดำเนินการตาม *“มาตรการบังคับทางปกครอง”* ทั้งสิ้น

ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งรัฐโดยรวมสำหรับการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้บรรลุผลศักดิ์สิทธิ์ มีประสิทธิภาพ หน่วยงานของรัฐได้รับชดใช้คืนความเสียหายจากบุคคลผู้ก่อแล้วต้องมีหลักวิธีบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างละเอียด ชัดเจน เป็นรูปธรรม เพื่อมิให้คดีตามคำสั่งทางปกครองขาดอายุความตามรูปแบบขั้นตอน ดังนี้

หลักวิธีบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

ภายใต้แนวคิด *“ซื่อสัตย์สุจริต แต่ผิดหลัก จักติดคุก”* ถือเป็นข้อเตือนใจในการทำงานของหน่วยงานองค์กรของรัฐปัจจุบัน เพราะการมีระบบกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทำให้หน่วยงานและองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระทำการต่างๆ ภายใต้กฎหมายตามหลัก *“นิติรัฐ”* ซึ่งหากมีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลปกครองจะเป็นองค์กรตรวจสอบ และหากมีคำสั่งยกเลิกเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมเป็นเหตุให้หน่วยงานองค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีความผิดอาญา ฐานปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 จึงทำให้การกระทำตามกฎหมายเป็นสิ่งจำเป็น แต่หากกฎหมายไม่มีบทบัญญัติอย่างชัดเจนมารองรับวิธีดำเนินการโดยตรง ก็เป็นปัญหาของกฎหมายได้เช่นกัน

คำสั่งทางปกครองที่ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ได้แก่ คำสั่งให้ชดใช้เงิน คำสั่งปรับ คำสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหาย คำสั่งเรียกเบี้ยปรับ การผิดสัญญาก่อสร้างของราชการ คำสั่งเรียกให้ชดใช้คืนทุนการศึกษา คำสั่งให้รื้อถอน คำสั่งให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ หรือคำสั่งอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด มาตรการบังคับทางปกครองจึงเป็นการปฏิบัติของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะในการบังคับเพื่อให้มีผลเป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ก่อนมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประเทศไทยไม่มีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมชัดเจนในการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น เมื่อรัฐมีแนวคิดกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินงานของฝ่ายปกครองให้มีความถูกต้องตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ รักษาประโยชน์สาธารณะ อำนวยความเป็นธรรมแก่ประชาชน จึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อย่างเคร่งครัดด้วย

คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ได้ให้คำนิยามไว้คือ การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองและการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ หรือการอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ดังนั้น คำสั่งทางปกครองจึงมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล มีผลต่อการปฏิบัติ จึงต้องมีการบังคับเพื่อให้เกิดผลตามคำสั่งด้วย ซึ่งในคำสั่งทางปกครองจะมีหลายรูปแบบ คำสั่งทางปกครองจะมีผลโดยสมบูรณ์จนกว่าจะมีคำสั่งยกเลิกเพิกถอน หรือศาลพิพากษาว่าคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงทำให้การบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ต้องมีการปรับปรุงเนื้อหารูปแบบ รวมทั้งบุคลากร และการใช้อำนาจดุลพินิจให้สามารถบังคับได้อย่างสัมฤทธิผล ดังนี้

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้านเนื้อหาและรูปแบบ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 57 วางหลักไว้ว่า คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาด เพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากบทบัญญัติให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม ทำให้เกิดปัญหาว่าเมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดการปฏิบัติอย่างชัดเจนด้านเนื้อหาและรูปแบบ หรือด้านบุคลากรผู้ปฏิบัติ หรือด้านการพิจารณาใช้ดุลพินิจไม่ชัดเจนดังกล่าว ย่อมนำไปสู่เหตุขัดข้องในการปฏิบัติ ไม่สามารถดำเนินการให้ได้ผลสัมฤทธิ์อย่างแน่แท้ตามความมุ่งหมายของกฎหมาย แตกต่างจากการบังคับคดีของศาลยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งมีลักษณะเป็นการบังคับอย่างชัดเจนทั้งเนื้อหาและรูปแบบหรือบุคลากรผู้ปฏิบัติสามารถใช้ดุลพินิจอำนวยความเป็นธรรมได้ โดยเปรียบเทียบเป็นขั้นตอนได้ตั้งแต่

1. ขั้นตอนเตรียมการก่อนบังคับ

การบังคับคดีแพ่ง เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะเป็นผู้เตรียมการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาดังที่บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 296 ฉ (เดิม) ซึ่งกำหนดว่า *“เจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีหน้าที่ช่วยเจ้าพนักงานบังคับคดีในการดำเนินการบังคับคดี และทดรองค่าใช้จ่ายในการนั้น ซึ่งก่อนจะไปทำการบังคับ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาต้องขอศาลให้ออกคำบังคับนำส่งแจ้งจำเลยทราบ หากจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ชำระหนี้ตามคำพิพากษาในกำหนด เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะยื่นคำร้องต่อศาลให้ออกหมายบังคับคดี และเป็นหน้าที่โดยตรงของบุคคลผู้ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาต้องให้ความสะดวกกับเจ้าพนักงานบังคับคดี ตั้งแต่ขั้นตอนสืบหาทรัพย์สิน การวางเงินทดรองค่าใช้จ่ายเพื่อการบังคับ เพราะถือว่าเป็นคู่ความที่มีส่วนได้เสียโดยตรง”*

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จะมีความแตกต่าง เพราะเมื่อหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองแล้วหากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตาม ก่อนที่จะไปทำการยึด อายัดทรัพย์สิน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้บุคคลนั้นชำระเงินก่อนไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน หากไม่มีการชำระจึงจะไปดำเนินการยึดอายัดได้ และหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ออกคำสั่งทางปกครองมีหน้าที่หาข้อมูลทรัพย์สินของบุคคลที่ถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เพราะถือว่าเป็นผู้รู้เห็น เกี่ยวข้อง และมีข้อมูลกับบุคคลที่จะถูกมาตรการบังคับทางปกครองโดยตรงมากที่สุด ซึ่งในกระบวนการนี้อาจก่อให้เกิดการยักย้ายถ่ายเททรัพย์

การบังคับคดีแพ่ง เมื่อมีการบังคับคดีแล้วจะไม่สามารถอุทธรณ์คดีในส่วนของการบังคับคดีได้ คงอุทธรณ์ได้แต่เฉพาะคดีหลัก แต่หากบุคคลผู้ถูกบังคับคดีต้องการให้การบังคับคดีหยุดลง หรือเรียกว่าทุเลาการบังคับ ก็จะต้องใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับคดีไว้ เนื่องจากการอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้มีการทุเลาการบังคับคดี

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองอาจอุทธรณ์คำสั่งของการบังคับทางปกครองนั้นได้ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 62 และการอุทธรณ์เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกันกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง จึงทำให้การดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเกิดการขัดข้องในกระบวนการได้ และแม้ว่าการอุทธรณ์จะไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับก็ตาม แต่ก็เป็นเหตุให้ต้องย้อนกลับไปดำเนินการทางปกครองใหม่

การบังคับคดีแพ่ง ในการออกคำบังคับกรณีขาดนัด ให้ศาลให้เวลาไม่ต่ำกว่าเจ็ดวันแก่คู่ความฝ่ายที่ขาดนัด ในอันที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 273 (เดิม) ปัจจุบันบัญญัติในมาตรา 338 ซึ่งเป็นกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของคู่ความไว้เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง มิได้มีข้อกำหนดสำหรับกรณีขาดนัดไว้ ดังนั้น บุคคล ผู้ถูกบังคับทางปกครองย่อมมีข้อขัดข้องในการขอใช้สิทธิร้องขอให้พิจารณาใหม่ ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ถูกบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่สำคัญอีกประการหนึ่ง

การบังคับคดีแพ่ง ความรับผิดต่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือต่อบุคคลภายนอกเพื่อความเสียหายถ้าหากมี อันเกิดจากการยึดและขายทรัพย์สินโดยมิชอบหรือยึดทรัพย์สินเกินกว่าที่จำเป็นแก่การบังคับคดีนั้นย่อมไม่ตกแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีแต่ตกอยู่แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา เว้นแต่ในกรณีเจ้าพนักงานบังคับคดีได้กระทำการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง มิได้มีข้อกำหนดในกรณีความรับผิดต่อบุคคลผู้ถูกบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อความเสียหายถ้าหากมี อันเกิดจากการยึดและขายทรัพย์สินโดยมิชอบหรือยึดทรัพย์สินเกินกว่าที่จำเป็นแก่การบังคับไว้ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

2. ขั้นตอนการยึดทรัพย์

การบังคับคดีแพ่ง ในการยึดทรัพย์สิน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เจ้าพนักงานบังคับคดีเปรียบเสมือนเป็นเจ้าหน้าที่คนกลางระหว่างคู่ความสองฝ่าย คือโจทก์และจำเลย โดยฝ่ายโจทก์จะเป็นผู้ไปสืบแสวงหาทรัพย์สินของจำเลยมาแจ้งต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี เพื่อทำการบังคับคดี เจ้าพนักงานบังคับคดีจะตรวจสอบความถูกต้องตามหลักแห่งกรรมสิทธิ์ด้วยความเป็นกลาง และไม่ต้องรับผิดฐานประมาทเลินเล่อ

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ยึด อายัดทรัพย์สินต้องกระทำด้วยตนเองและต้องรับผิดชอบในการกระทำต่างๆ นั้นด้วยตนเอง เช่น กรณียึดทรัพย์สินผิด เป็นต้น

การบังคับคดีแพ่ง หลังจากการตรวจสอบความถูกต้องของเจ้าพนักงานบังคับคดีแล้ว ก็จะมีการตรวจว่าทรัพย์สินนั้นมีการถูกบังคับไว้ในคดีอื่นหรือไม่ เพราะตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 290 (เดิม) ห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินซ้ำ ปัจจุบันบัญญัติในมาตรา 326

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ในกระบวนการนี้ เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าทรัพย์สินดังกล่าวมีการบังคับไว้แล้วหรือไม่อย่างไร เพราะการจะไปขอรายละเอียดข้อมูลการบังคับคดี ขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่กำหนดให้เฉพาะคู่ความในคดีเท่านั้นจะตรวจสอบได้ หรืออีกกรณีหนึ่ง หากหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินใดแล้ว ก็เป็นการยากที่หน่วยงานอื่นจะมาตรวจสอบค้นหา ทำให้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้น

การบังคับคดีแพ่ง เมื่อตรวจสอบเอกสารเสร็จ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะไปทำการยึดทรัพย์สิน ซึ่งจะมีกระบวนการรายละเอียดต่างๆ มากมาย เช่น วิธีการเข้าไปในสถานที่อยู่อาศัยของจำเลยเพื่อทำการยึดทรัพย์ ซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการเข้าไปหรือกระบวนการในการเจรจาต่อรอง เป็นต้น

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ในกระบวนการนี้ เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่สามารถใช้กระบวนการบังคับได้อย่างชัดเจน เช่น การเข้าไปในเคหสถานของบุคคลผู้ถูกคำสั่งทางปกครองเพื่อทำการยึดทรัพย์อย่างเป็นมาตรฐานเดียว หรือมีกฎหมายคุ้มครองเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานบังคับคดี ทำให้มีปัญหาอุปสรรคเมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนดังกล่าว

การบังคับคดีแพ่ง เมื่อมีการบังคับคดีแล้วเจ้าพนักงานบังคับคดีจะเป็นผู้รับผิดในการรักษาไว้โดยปลอดภัยซึ่งเงินหรือทรัพย์สินหรือเอกสารทั้งปวงที่ยึดมา หรือที่ได้ชำระหรือส่งมอบให้แก่เจ้าพนักงานตามหมายบังคับคดี และให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทำบันทึกแล้วรักษาไว้ในที่ปลอดภัย ซึ่งวิธีการบังคับทั้งหลายที่ได้จัดทำไปและรายงานต่อศาลเป็นระยะๆ และมีอำนาจในการจะมอบช่วงต่อให้โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาเป็นผู้ระมัดระวังดูแลรักษาทรัพย์ที่ยึดแทน อันเป็นการป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องเป็นผู้รับผิดในการรักษาไว้โดยปลอดภัยซึ่งเงินหรือทรัพย์สิน หรือเอกสารทั้งปวงที่ยึดมา หรือที่ได้ชำระหรือส่งมอบให้ อันเป็นความรับผิดชอบที่แตกต่าง

3. ขั้นตอนการอายัดทรัพย์

การบังคับคดีแพ่ง กระบวนการนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะอาศัยอำนาจของศาลในการมีคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ที่มีอยู่กับบุคคลภายนอก เพราะเป็นคำสั่งที่มีไปถึงบุคคลภายนอก จึงต้องใช้อำนาจของศาลในการบังคับ

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง การจะใช้อำนาจของหน่วยงานไปบังคับบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่เป็นคู่กรณีให้ส่งมอบเงินหรือทรัพย์สินได้นั้น จำเป็นต้องมีบทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนด้วย เนื่องจากหากบุคคลภายนอกไม่ปฏิบัติตามก็จะต้องถูกบังคับแทน เป็นต้น

4. ขั้นตอนการขอให้ปล่อยทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดของบุคคลภายนอก

การบังคับคดีแพ่ง ได้มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 288 (เดิม) ว่า ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งมาตรา 55 ถ้าบุคคลใดกล่าวอ้างว่า จำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดไว้ ก่อนที่ได้เอาทรัพย์สินเช่นว่านี้ออกขายทอดตลาด หรือจำหน่ายโดยวิธีอื่น บุคคลนั้นอาจยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดี ให้ปล่อยทรัพย์สินเช่นว่านั้น จึงเป็นกรรมวิธีขั้นตอนการใช้สิทธิของบุคคลภายนอกได้อย่างชัดเจนตามกฎหมาย ปัจจุบันบัญญัติในมาตรา 323

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง นั้นไม่มีกฎหมายหรือกฎระเบียบวางเป็นหลักไว้ หากบุคคลใดกล่าวอ้างว่าผู้ถูกบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครองไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินที่ได้ยึดไว้ จะยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์กับหน่วยงานทางปกครองหรือจะใช้สิทธิทางศาล และหากจะยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่จะได้รับความเป็นธรรมเพียงใด เพราะเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองพิจารณาแล้วว่าเป็นทรัพย์สินของผู้ถูกบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ย่อมมีความเห็นยืนยันความถูกต้องของการยึดทรัพย์นั้น เพราะหากจะทำคำสั่งให้ปล่อยทรัพย์ จะมีผลเท่ากับเจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยประมาทเลินเล่อ มีความรับผิดเป็นส่วนตัวได้

5. ขั้นตอนการแจ้งโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

การบังคับคดีแพ่ง จะมีกระบวนการขอให้ศาลมีคำสั่งให้โอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินซึ่งมีการทำความตกลงกับเจ้าพนักงานที่ดิน ว่าเป็นการโอนตามคำสั่งศาล

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เป็นกระบวนการใหม่ หน่วยงานทางปกครองที่บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จะต้องไปทำความตกลงกับเจ้าพนักงานที่ดินเป็นรายๆ ไป จึงจะถือว่าเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้

6. ขั้นตอนการร้องขอเฉลี่ย ร้องขอกันส่วน ร้องขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิ

การบังคับคดีแพ่ง คู่ความที่เกี่ยวข้องมิใช่จะมีเพียงโจทก์หรือจำเลย แต่อาจมีบุคคลภายนอกด้วย ซึ่งจะมีกระบวนการคุ้มครองสิทธิของบุคคลดังกล่าวด้วยกรรมวิธีร้องขอต่อศาล เช่น การร้องขอเฉลี่ย การร้องขอกันส่วน ร้องขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิ ซึ่งมีบทกฎหมายกำหนดวิธีดำเนินการไว้อย่างชัดเจน เพราะต้องดำเนินการทางศาลเสมือนเป็นคนกลางที่คู่ความเชื่อมั่นว่าให้ความยุติธรรมได้

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ไม่มีบทบัญญัติรองรับถึงกระบวนการร้องขอต่อหน่วยงานผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการร้องขอเฉลี่ย ร้องขอกันส่วน หรือร้องขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิ เพราะหน่วยงานที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะเป็นผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง มิใช่คนกลางเสมือนเช่นศาล จึงต้องหาหลักหรือวิธีการให้ความเชื่อมั่นในความยุติธรรม สำหรับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับบุคคลภายนอกที่เข้ามาเกี่ยวข้องดังกล่าวด้วย

ดังนั้น เพื่อให้การบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ในองค์กร *“คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ”* (กสทช.) และ *“สำนักงาน กสทช.”* สามารถบังคับได้ตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมาย การกำหนดให้มีบทบัญญัติมาตรการบังคับทางปกครองอย่างชัดเจนสามารถกระทำได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 6 มาตรา 56 มาตรา 57 ให้อำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อการบังคับใช้ *“มาตรการบังคับทางปกครอง”* หรือออกเป็นกฎระเบียบภายในหน่วยงาน เพื่อให้มีความเป็นมาตรฐานกลางสำหรับการปฏิบัติ มีอำนาจบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้ ดังนี้

1. การใช้มาตรการบังคับทางปกครองบททั่วไป

ในรูปแบบการปกครอง ตามหลักทฤษฎีอำนาจเหนือ เมื่อพลเมืองยินยอมสละสิทธิและประโยชน์ของตนบางส่วนให้กับรัฐนำไปใช้เพื่อสิทธิประโยชน์ของสาธารณะโดยรวม จึงทำให้รัฐมีสิทธิเหนือพลเมืองและพลเมืองก็ย่อมมีหน้าที่ปฏิบัติต่อรัฐเช่นกัน

1.1 บทกำหนดหน้าที่ เมื่อรัฐมีอำนาจเหนือพลเมืองและมีการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะส่วนรวมย่อมเป็นการบังคับว่า การที่รัฐมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งในทางปกครอง พลเมือง ในรัฐย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามและหากมีการฝ่าฝืนก็ต้องใช้มาตรการบังคับ

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จึงเป็นหน้าที่ตามกฎหมายของบุคคลซึ่งเป็นคู่กรณีที่ถูกคำสั่งทางปกครอง มีหน้าที่ต้องกระทำการหรือชดใช้เงินให้กับรัฐก่อนหนี้รายอื่น เนื่องจากการดำเนินการของรัฐเมื่อเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะมีลักษณะเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อประโยชน์อันร่วมกัน รัฐต้องได้รับการแบ่งส่วนเฉลี่ยจากเจ้าหนี้บุริมสิทธิอื่นของบุคคลผู้ถูกบังคับใช้ มาตรการบังคับทางปกครองภายใต้ระยะเวลาตามกฎหมายด้วย

1.2 บทกำหนดระยะเวลา เมื่อการใช้อำนาจรัฐเป็นการบังคับให้พลเมืองมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามหน้าที่ก็จะต้องมีการกำหนดระยะเวลาไว้

การบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงต้องกำหนดเวลาไว้ว่า ผู้ออกคำสั่งทางปกครองชอบที่จะดำเนินการภายในกำหนดเวลาอายุความทั่วไปของกฎหมาย คือต้องดำเนินการใช้มาตรการบังคับเสียภายในสิบปีนับแต่วันออกคำสั่ง ซึ่งเป็นกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นแห่งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 271 (เดิม) ว่า *“ถ้าคู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพ้คดี (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา)มิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะ(เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา)ชอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ภายในสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยอาศัยและตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น”* ซึ่งถือได้ว่าเป็นการนำเอาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับโดยอนุโลมแต่เมื่อพนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง ได้ดำเนินการในทรัพย์สินประการใดย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐร่วมกันจัดการทรัพย์สินจนแล้วเสร็จโดยไม่มีกำหนดระยะเวลาเช่นในหลักการของเจ้าพนักงานบังคับคดีปัจจุบันบัญญัติในมาตรา 274

1.3 บทกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐ เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ถือเป็นกฎหมายกลางจึงมีผลทำให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานต้องยึดถือและปฏิบัติในการที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง มุ่งผลสัมฤทธิ์ให้มีการชดใช้เงินคืนรัฐสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อประโยชน์อันร่วมกันของสาธารณะเช่นเดียวกับการจัดเก็บภาษีอากร จึงถือเป็นหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องร่วมมือในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้สัมฤทธิผลตามคำสั่งทางปกครองและเป็นการบังคับหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานว่า เมื่อมีกฎหมายที่บังคับเป็นมาตรฐานกลางให้ปฏิบัติแล้วหากหน่วยงานใดละเลยหรือละเว้นไม่ปฏิบัติ ย่อมเป็นความผิดได้

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานโดยถือว่าหน่วยงานรัฐเป็นหนึ่งเดียว ไม่แบ่งแยกเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือเป็นนิติบุคคล สร้างความเป็นมาตรฐานหนึ่งเดียวตามหลักนิติรัฐ เพราะทุกหน่วยงานต้องใช้เงินภาษีอากร ของประชาชนทั้งสิ้น หน่วยงานของรัฐเป็นนามสมมติที่ประชาชนมอบหมายให้ใช้อำนาจแทน และหากบัญญัติหน้าที่ของการให้ความร่วมมือไว้อย่างชัดแจ้งก็จะเป็นความชัดเจนของกฎหมาย ไม่ต้องแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในเรื่องการแบ่งส่วนเฉลี่ย ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐใดมีทรัพย์สินของคู่กรณีที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลหรือรักษา หรือเพื่อการบังคับ เมื่อได้รับแจ้งจากพนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง ให้จัดการตรวจสอบและ

แจ้ง หรือโอนทรัพย์สินทั้งหมดหรือบางส่วน หรือโดยการแบ่งส่วนเฉลี่ยในทรัพย์สินเช่นเดียวกับการบังคับชำระค่าภาษีอากรตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 290 วรรคสาม (เดิม) ปัจจุบันมาตรา 326 ที่บัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยภาษีอากรในอันที่จะสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อชำระค่าภาษีอากรค้าง ให้มีสิทธิขอเฉลี่ยในทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดหรืออายัดไว้ก่อนแล้วเช่นเดียวกับเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา รวมทั้งหากคู่กรณีถูกคำสั่งทางปกครองและศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์หรือมีการร้องขอฟื้นฟูกิจการ ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์แจ้งคำสั่งกำหนดวันขอรับชำระหนี้ เพื่อให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองยื่นคำร้องขอให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีคำสั่งให้ทำบัญชีส่วนแบ่งเฉลี่ยในมูลค่าใช้จ่าย เพื่อประโยชน์อันร่วมกันในจำนวนเงินตามคำสั่งทางปกครอง

1.4 บทกำหนดการมอบอำนาจ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 56 บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ แต่หากเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง ก็สามารถใช้วิธีมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 56 วรรคสอง เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่น เป็นผู้ดำเนินการก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงนั้น เมื่อผู้รับมอบอำนาจได้รับแจ้งให้ดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองจากผู้ออกคำสั่งแล้ว ให้ผู้รับมอบอำนาจรีบดำเนินการตามคำสั่ง หรือการมอบหมายนั้นภายในเวลาอันสมควร โดยผู้แทนหน่วยงานต้องส่งสำเนาคำสั่งทางปกครองที่รับรองความถูกต้อง หนังสือมอบอำนาจ ให้ดำเนินมาตรการบังคับทางปกครองพร้อมคำขอแจ้งความประสงค์ในการบังคับต้นฉบับหรือสำเนาหลักฐานการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ภูมิลำเนาของคู่กรณีดังเช่นที่กำหนดไว้ในระเบียบการบังคับคดีของศาลยุติธรรมด้วย

1.5 บทกำหนดการแจ้งเตือน ในการดำเนินการ พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองต้องตรวจสอบหลักฐาน หากถูกต้องจึงจะลงนามรับมอบอำนาจให้ดำเนินมาตรการบังคับทางปกครอง โดยมีหนังสือแจ้งเตือนคู่กรณีให้ดำเนินการตามคำสั่งภายในระยะเวลากำหนดตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 ว่า คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

ส่วนขั้นตอนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น ก่อนทำการยึดอายัดทรัพย์สินคู่กรณี พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองต้องทำการตรวจสารบบการยึดทรัพย์และการล้มละลายไปยังหน่วยงานการบังคับคดีศาลยุติธรรมและศาลปกครองที่คู่กรณีมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตท้องที่นั้น เพื่อป้องกันการยึดอายัดซ้ำตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 290 (เดิม) ที่บัญญัติว่า *“เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินอย่างใดของลูกหนี้ตามคำพิพากษาไว้แทนเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว ห้ามไม่ให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอื่นยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นซ้ำอีก แต่ให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาเช่นว่านี้มีอำนาจยื่นคำขอ*

โดยทำเป็นคำร้องต่อศาลที่ออกหมายบังคับให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สิน เพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้ตนเข้าเฉลี่ยในทรัพย์สินหรือเงินที่ขายหรือจำหน่ายทรัพย์สินนั้นได้ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์" ปัจจุบันมาตรา 326

1.6 บทกำหนดความคุ้มครองผู้ปฏิบัติ การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ได้บัญญัติให้ผู้บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีอำนาจเรียกเจ้าหน้าที่ตำรวจมาดูแลรักษาความปลอดภัยตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 60 วรรคสองว่า *"ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อสู้ขัดขวางการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองได้"* แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุ กรณีจำเป็นเจ้าหน้าที่อาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้ ซึ่งเป็นเพียงการบัญญัติสำหรับการให้ความคุ้มครองบางประการเท่านั้น

ในการปฏิบัติงาน ผู้บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีอำนาจหักพังหรือเข้าไปในสถานที่ใดของคู่กรณี หรือในสถานที่ซึ่งมีหรืออาจมีทรัพย์สินของคู่กรณีเก็บรักษาไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยไม่ต้องขอหมายค้นจากศาล เช่นเดียวกับการดำเนินงานของเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งมีอำนาจเท่าที่มีความจำเป็น เพื่อที่จะค้นสถานที่ใดอันเป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ปกครองอยู่ เช่น บ้านที่อยู่ คลังสินค้า โรงงานและร้านค้าขาย ทั้งมีอำนาจที่จะยึดและตรวจสมุดบัญชีหรือแผ่นกระดาษ กระทำการใดๆ ตามสมควร เพื่อเปิดสถานที่ หรือบ้านที่อยู่ หรือโรงเรือนดังกล่าวแล้ว รวมทั้งตู้นิรภัย ตู้หรือที่เก็บของอื่นๆ เพราะการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นกระบวนการที่ต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดแจ้ง เพื่อป้องกันและรักษาความปลอดภัยให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ซึ่งหากไม่บัญญัติไว้อย่างชัดเจนจะเป็นเหตุขัดข้องในการปฏิบัติ เนื่องจากในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานบังคับคดีไว้ เมื่อนำมาบังคับใช้โดยอนุโลมจึงทำให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองมีอำนาจดังกล่าวด้วย ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หากมีการบัญญัติอย่างชัดเจนและพนักงานมาตรการบังคับทางปกครองเป็นกลาง การดำเนินการใดๆ ย่อมสามารถดำเนินการด้วยความเป็นธรรม ปราศจากอคติ การยึดอายัดทรัพย์สินมีลักษณะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนมีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สิน มิให้มีการยักย้ายถ่ายเทนำพาทรัพย์สินหลีกหนี จึงไม่ต้องไปขอหมายค้นจากศาล เป็นอำนาจของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารที่จะกระทำได้ มิใช่เป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อเสรีภาพเนื้อตัวร่างกายของประชาชน

เมื่อให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม ทำให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองต้องไปทำการยึดทรัพย์ตามวัน เวลาปกติ ตั้งแต่ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก พร้อมนำสำเนาคำสั่งทางปกครองประกาศยึดทรัพย์ หมายหรือหนังสือแจ้งการยึดทรัพย์ และเครื่องมือสำหรับทำการยึดทรัพย์ติดตัวไปด้วย ให้ปิดประกาศแจ้งการยึดทรัพย์สินไว้ ณ ที่ยึด และส่งหมายแจ้งการยึดให้คู่กรณีทราบ ณ สถานที่ยึดหรือโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ณ ภูมิลำเนาที่ปรากฏ หากไม่พบคู่กรณีขณะทำการยึดหรืออายัด โดยให้ถือว่าเป็นการแจ้งให้ทราบโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว และต้องแจ้งการยึดทรัพย์สินไปยังนายทะเบียนแห่งทรัพย์สินนั้นโดยพลัน และห้ามยึดทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี และทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาอันมีลักษณะเป็นของส่วนตัวโดยแท้ เช่นหนังสือสำหรับวงศ์ตระกูล

โดยเฉพาะ จดหมายหรือสมุดบัญชีต่างๆ นั้นอาจยึดมาตรวจดูเพื่อประโยชน์แห่งการบังคับคดีได้ถ้าจำเป็น แต่ห้ามมิให้เอาออกขายทอดตลาด และให้ขยายไปถึงทรัพย์สินของภริยาหรือของบุตรผู้เยาว์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาด้วย นอกจากนี้รวมถึงทรัพย์สินของกสิกร ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของกสิกร พ.ศ. 2475 อันได้แก่พืชพันธุ์ที่ใช้ในปีต่อไปตามสมควร พืชผลที่เก็บไว้สำหรับเลี้ยงตัวและครอบครัวตามฐานานุรูปสำหรับหนึ่งปี สัตว์ และเครื่องมือประกอบอาชีพที่มีไว้พอแก่การดำเนินอาชีพด้วย

1.7 บทกำหนดสิทธิหน้าที่ของบุคคลภายนอก การบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เป็นการกระทำเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองเช่นกัน จึงต้องมีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองบุคคลซึ่งถูกผลกระทบให้มีสิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ว่า *“คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ ให้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งการยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้งและระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งไว้ เพื่อเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำฝ่ายปกครอง ก่อนที่จะไปดำเนินการทางศาลปกครอง”*

ในกระบวนการอุทธรณ์ โต้แย้งคำสั่งยึด อายัด จำหน่ายทรัพย์สิน หรือการจ่ายเงินคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสีย สามารถยื่นคำขออุทธรณ์ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ด้วย เพราะเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้และต้องให้คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์ หรือโต้แย้งการยื่นคำอุทธรณ์ หรือคำโต้แย้งและระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย และในกรณีที่มีการฝ่าฝืน ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์ โต้แย้งคำสั่งยึด อายัด จำหน่ายทรัพย์สิน หรือการจ่ายเงิน คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียสามารถยื่นคำขออุทธรณ์ได้ภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับตั้งแต่วันปิดประกาศยึด วันรับแจ้งการอายัด วันรับแจ้งประกาศขาย หรือเมื่อพ้นสิบสี่วันนับจากวันจำหน่ายหรือวันรับเงินตามอายัด โดยทำเป็นหนังสือต่อพนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง อ้างเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำฝ่ายปกครอง ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หลักเกณฑ์ทฤษฎีอย่างชัดเจนสมบูรณ์และเป็นข้อที่ได้หยิบยกว่ากล่าวกันมาแล้วในชั้นพนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 225 ด้วย เมื่อได้รับคำอุทธรณ์แล้ว ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองพิจารณาให้แล้วเสร็จ หากคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียไม่พอใจในคำสั่ง ให้ไปใช้สิทธิทางศาลภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวันต่อไป การยื่นอุทธรณ์หรือการใช้สิทธิทางศาล ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เว้นแต่จะยื่นคำขอทุเลาและหาหลักประกันหรือวางเงินประกันตามจำนวนที่กำหนด หรือศาลมีคำสั่งให้ทุเลา

จากหลักการดังกล่าวถือว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลภายนอก ทั้งนี้ เนื่องจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมิได้เป็นการดำเนินกระบวนพิจารณาในศาล การจะให้ความคุ้มครองบุคคลภายนอกตามมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ไม่สามารถกระทำได้ ซึ่งหากไม่มีบทบัญญัติไว้ชัดแจ้งสิทธิของบุคคลภายนอกย่อมถูกกระทบ เพราะบุคคลภายนอกไม่สามารถเสนอคำฟ้องหรือคำร้องแจ้งสิทธิของตน

ได้ในที่ใดระหว่างศาลยุติธรรมซึ่งไม่มีสำนวนคดี ทำให้ไม่สามารถพิจารณาสั่งได้ เนื่องจากเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองย่อมไม่มีกฎหมายในส่วนแพ่งใดๆ ที่บัญญัติรับรองการกระทำไว้ หรือการนำเสนอคำฟ้องต่อศาลปกครอง เพราะการที่จะนำข้อพิพาทไปเสนอคำฟ้องต่อศาลปกครองได้ ต้องผ่านกระบวนการขั้นตอนในส่วนการกระทำของฝ่ายปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาก่อน

ดังนั้น เมื่อฝ่ายปกครองดำเนินการที่กระทบสิทธิของบุคคลใดๆ บุคคลที่เกี่ยวข้องก็ชอบที่จะดำเนินการตั้งต้นแห่งสิทธิเรียกร้องของตนกับหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งหากมีกฎหมายกำหนดรายละเอียดเพื่อรองรับสิทธิดังกล่าวแล้ว และบุคคลที่เกี่ยวข้องพอใจในคำสั่งหรือการกระทำ ก็จะทำให้ไม่มีคดีข้อพิพาทไปสู่ศาล ไม่เป็นเหตุให้ยุ่งยากและสิ้นเปลืองเวลางบประมาณ การให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถด้านกฎหมายเช่นเดียวกับพนักงานอัยการและผู้พิพากษา มีความสามารถในการดำเนินกระบวนพิจารณาและมีคำสั่งให้มีผลเบื้องต้นอย่างคำพิพากษาของศาล รวมทั้งการตรวจสอบจากคณะบุคคลในรูปของคณะกรรมการเพิ่มขึ้นมาอีกขั้นตอนหนึ่ง ย่อมเป็นการอำนวยความยุติธรรมได้มากขึ้น และหากบุคคลที่ไม่พอใจยังสามารถไปใช้สิทธิทางศาลได้ในอีกชั้นหนึ่งต่อไป ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นธรรมกับคู่กรณีทุกฝ่ายมากขึ้น

นอกจากนี้ ในกรรมวิธีของบทกำหนดทั่วไป การให้สิทธิของการอุทธรณ์อย่างชัดแจ้งเพื่อให้เป็นมาตรฐานความเป็นธรรมในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานมาตรการบังคับทางปกครองในลักษณะการตรวจสอบให้ละเอียดยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้มีการตรวจสอบจากคณะบุคคลในรูปแบบของคณะกรรมการเพื่อให้เกิดความชอบด้วยกฎหมาย ความเป็นธรรม มีการถ่วงดุลอำนาจการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองในรูปแบบ *“คณะกรรมการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครอง”* จะทำให้ระบบมีความสมบูรณ์และชัดเจนยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตรวจสอบกระบวนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับคู่กรณี กำหนดราคาประเมินการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน พิจารณาเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายต่างๆ สั่งการหรือมอบหมายให้บุคคลใดเข้าดำเนินกระบวนพิจารณาทางปกครอง พิจารณาทำคำสั่ง คำร้องขอกันส่วน คำร้องขอเฉลี่ย คำร้องขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิ พิจารณาคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ที่ยึด การพิจารณาไกล่เกลี่ยอนุญาโตตุลาการ และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้เกิดความถูกต้องเป็นกลาง เป็นธรรม ป้องกันการมีส่วนได้เสีย หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน สำหรับการใช้อำนาจดุลพินิจตามมาตรการบังคับทางปกครองด้วยหลักความเหมาะสม ความได้สัดส่วน ความชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งกำหนดให้มี *“คณะกรรมการพิจารณากำหนดราคาจำหน่าย”* เพื่อพิจารณากำหนดราคาอนุมัติจำหน่ายทรัพย์สินให้เกิดความถูกต้อง เป็นกลางเป็นธรรม ป้องกันการมีส่วนได้เสีย หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน สำหรับการใช้อำนาจดุลพินิจตามมาตรการบังคับทางปกครอง

2. การใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยวิธียึดทรัพย์สิน

ในการยึดทรัพย์สิน พนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง ชอบที่ยึดทรัพย์ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกในวันทำการงานปกติ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินโดยได้รับอนุญาตก่อนทำการยึดทรัพย์ให้แสดงคำสั่งทางปกครองต่อคู่กรณีหรือบุคคลที่อยู่ในสถานที่นั้น ให้ยึดทรัพย์ของคู่กรณีตามคำสั่งทางปกครอง

แต่เพียงประมาณราคาที่จะขายทรัพย์สินได้พอชำระตามคำสั่งทางปกครอง ทั้งค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย แต่ถ้าคู่กรณีมีทรัพย์ซึ่งมีราคามากกว่าจำนวนที่ต้องชำระและมิอาจแบ่งการยึดโดยมิให้ทรัพย์นั้นเสื่อมราคา เช่น ทำให้เปลี่ยนสภาพและราคาตกต่ำ ทั้งทรัพย์อื่นที่จะยึดให้พอคุ้มจำนวนเงินที่ต้องชำระไม่ปรากฏด้วยแล้ว ก็ให้ยึดทรัพย์ที่ว่านั้นมาขาย พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองชอบที่จะงดการยึดอายัดทรัพย์ที่ผู้แทนหน่วยงานนำชี้เมื่อสงสัยว่าทรัพย์สินนั้นไม่อาจยึดอายัดได้ตามกฎหมาย เช่นปรากฏว่ามีชื่อบุคคลอื่นนอกจากคู่กรณีเป็นเจ้าของในทะเบียน เมื่อได้งดการยึดหรืออายัด ให้รีบรายงานผู้บังคับบัญชาเพื่อกำหนดวิธีต่อไป ถ้าจะยึดทรัพย์ที่มีทะเบียน ให้สอบถามผู้แทนหน่วยงานว่าผู้ใดมีชื่อเป็นเจ้าของทะเบียนนั้น แต่หากมีการยึดหรืออายัดทรัพย์มาแล้วปรากฏว่าทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดนั้นมีการยึดหรืออายัดมาก่อน หรือมีชื่อบุคคลอื่นนอกจากคู่กรณีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทะเบียน ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองกำหนดวิธีการบังคับต่อไป และแจ้งผู้แทนหน่วยงานให้ถอนการยึดทรัพย์นั้น โดยยกเว้นไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียม แต่ให้หักค่าใช้จ่าย ถ้าในคำสั่งทางปกครองกล่าวเฉพาะเจาะจงให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สิ่งใด ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองยึดหรืออายัดแต่เฉพาะทรัพย์สิ่งนั้น เมื่อการยึดทรัพย์เสร็จ ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองปิดประกาศยึดทรัพย์ไว้ ณ สถานที่ๆ ยึด โดยเปิดเผย ทำรายงานและบัญชีทรัพย์ที่ยึดเพื่อกำหนดวิธีการบังคับต่อไป ถ้าทรัพย์สินที่ยึดมีดอกผล ธรรมดาที่คู่กรณีจะต้องเป็นผู้เก็บเกี่ยว หรือบุคคลอื่นเป็นผู้เก็บเกี่ยวในนามของคู่กรณี เมื่อพนักงานมาตรการบังคับทางปกครองจะเก็บเกี่ยว ให้แจ้งเป็นหนังสือให้คู่กรณีทราบและจัดการเข้าเก็บเกี่ยวต่อไป

การยึดอสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ดิน ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองจัดการเพื่อให้ได้โฉนดหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหรือสำเนาซึ่งเจ้าพนักงานรับรองมา ถ้าหากมีเพื่อตรวจสอบและจับสเกลจำลองแผนที่หลังโฉนดรังวัดเขตกว้างยาวของที่ดินที่ยึดกับแผนที่จำลองเพื่อตรวจสอบที่ดิน หากน่าเชื่อได้ว่าเป็นที่ดินแปลงเดียวกัน ให้แสดงให้เห็นภาพและทำเลที่ตั้งของที่ดินประมาณระยะทางเท่าใด การยึดที่ดินซึ่งมีไม้ยืนต้น ให้จดชนิดและประมาณจำนวนต้นไม้ไว้ด้วย ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการยึดทรัพย์สินของกสิกร พ.ศ. 2475 การยึดที่ไร่นาซึ่งมีไม้ล้มลุกหรือธัญชาติอันจะเก็บเกี่ยวได้ตามฤดูกาล จะยึดแต่ที่ดินไม่ยึดไม้ล้มลุกและธัญชาติหรือจะยึดทั้งที่ดินและไม้ล้มลุกหรือธัญชาติก็ได้ ในการยึดที่ดินของคู่กรณีตามคำสั่งทางปกครอง ถ้าที่ดินที่ยึดนั้นมีสิ่งปลูกสร้างหรือไม้ล้มลุกหรือธัญชาติอันจะเก็บเกี่ยวรวงผลได้คราวหนึ่งหรือหลายคราวต่อปีเป็นของผู้อื่นปลูกอยู่ ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองบันทึกถ้อยคำเจ้าของสิ่งนั้นให้ปรากฏว่ามีสิทธิในที่ดินอยู่อย่างไร เช่นการอาศัยหรือมีสัญญาเช่าต่อกัน การยึดเรือนโรงหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองจัดการยึดโดยถ่ายภาพให้เห็นสภาพของสิ่งปลูกสร้างนั้นอย่างชัดเจนเท่าที่ทำได้ การยึดสังหาริมทรัพย์มีรูปร่างและอสังหาริมทรัพย์ ย่อมครอบไปถึงดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น เว้นแต่จะได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น เมื่อได้มีการยึดทรัพย์แล้ว สิทธิเรียกร้องของคู่กรณีอันมีต่อบุคคลภายนอกในเรื่องพันธบัตรหลักทรัพย์ที่เป็นประกันตราสารเปลี่ยนมือ หรือสิทธิเรียกร้องอื่นของคู่กรณี ให้ดำเนินการตามกฎหมาย

การยึดสังหาริมทรัพย์ ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองจัดการยึดและเก็บรักษาไว้รอการจำหน่าย ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองจดรายการยึดทรัพย์สินโดยชัดแจ้ง ได้จัดการเก็บรักษาทรัพย์สินและต้องเสียค่าใช้จ่ายในการยึด ค่าเช่าสถานที่เก็บรักษา ค่าจ้างดูแลรักษาเท่าใด ผู้รับรักษาทรัพย์สินโดยมีค่าตอบแทนหรือไม่มีค่าตอบแทน หรือผู้ให้เช่าสถานที่รักษาทรัพย์สิน หรือผู้รับจ้างดูแลทรัพย์สิน โดยให้ทำหนังสือสัญญาไว้

รวมทั้งการประกันภัยต่างๆ ด้วย กรณีที่ทรัพย์สินที่ยึดสูญหาย ถูกทำลาย ทำให้เสียหาย ซ่อนเร้นเอาไปเสีย ทำให้เสื่อมค่า หรือทำให้ไร้ประโยชน์ ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองรายงานเพื่อกำหนดการต่อไป

3. การใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยวิธีอายัดทรัพย์สิน

ในกระบวนการอายัดทรัพย์ เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 310 ทวิ (เดิม) บัญญัติว่า *"ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษามีสิทธิเรียกร้องต่อบุคคลภายนอกให้ชำระเงินจำนวนหนึ่ง หรือเรียกให้ส่งมอบสิ่งของ นอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรา 310 ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีอายัดและจำหน่ายไปตามที่บัญญัติไว้ในห้ามาตราต่อไปนี้"* นั้น เมื่อมีการนำมาใช้กับมาตรการบังคับทางปกครองโดยอนุโลม ย่อมเป็นการแสดงได้ว่า สิทธิเรียกร้องของบุคคลผู้ถูกคำสั่งทางปกครอง ที่มีอยู่กับบุคคลภายนอก ชอบที่จะถูกอายัดได้ด้วย ปัจจุบันมาตรา 316

ดังนั้น พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองมีอำนาจออกหนังสือเพื่อเป็นการบังคับให้บุคคลภายนอกซึ่งมีหนี้อันเป็นคุณเป็นโทษอยู่กับคู่กรณี หรือที่คู่กรณีมีสิทธิเรียกร้องอยู่กับบุคคลภายนอก โดยมีคำสั่งห้ามบุคคลภายนอกกระทำการจำหน่าย จ่าย โอน หรือกระทำการใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินดังกล่าวนับแต่ขณะได้รับหนังสือแจ้ง แต่ให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือชำระเงินต่อพนักงานมาตรการบังคับทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนด หากบุคคลภายนอกฝ่าฝืนโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองบังคับกับบุคคลภายนอกดังกล่าวได้เสมือนเป็นคู่กรณี โดยให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองมีหนังสือแจ้งการอายัดส่งให้คู่กรณีทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ณ ภูมิลำเนาที่ปรากฏ ขณะอายัด ให้ถือว่าเป็นการแจ้งอายัดโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นข้อกฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เมื่อมีการส่งเงินตามอายัด ให้รอการทำบัญชีไว้หนึ่งเดือน หากไม่มีการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านภายในสิบห้าวันนับแต่วันส่งเงิน ให้ทำบัญชีแสดงรายการจ่ายผู้ออกคำสั่งทางปกครอง

ส่วนการโต้แย้งคำสั่งอายัด ตามที่บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 312 (เดิม) ที่ได้บัญญัติว่า *"ถ้าบุคคลภายนอกที่ได้รับคำสั่งอายัดทรัพย์ปฏิเสธหรือโต้แย้งหนี้ที่เรียกร้องเอาแก่ตน ศาลอาจทำการไต่สวน และ (1) ถ้าศาลเป็นที่พอใจว่าหนี้ที่เรียกร้องนั้นมีอยู่จริง ก็ให้มีคำสั่งให้บุคคลภายนอกปฏิบัติตามคำสั่งอายัด หรือ (2) ถ้าศาลเห็นว่ารูปเรื่องจะทำให้เสร็จเด็ดขาดไม่ได้สะดวกโดยวิธีไต่สวน ก็ให้มีคำสั่งอย่างอื่นใดในอันที่จะให้เสร็จเด็ดขาดไปได้ตามที่เห็นสมควร"* ปัจจุบัน มาตรา 321 เมื่อเป็นกระบวนการในชั้นมาตรการบังคับทางปกครองแล้ว บุคคลภายนอกที่จะใช้สิทธิคัดค้านย่อมไม่สามารถจะร้องไปยังศาลได้ เพราะถือว่าเป็นการดำเนินการของฝ่ายปกครอง ซึ่งบุคคลภายนอกชอบที่จะใช้สิทธิคัดค้านต่อพนักงานมาตรการบังคับทางปกครองโดยตรงในเรื่องสิทธิของบุคคลภายนอกตามที่กล่าวมาแล้ว

4. การใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยวิธีจำหน่ายทรัพย์สิน

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เมื่อมีการยึดทรัพย์สินแล้ว มีวัตถุประสงค์ให้จำหน่ายทรัพย์สินมาเป็นเงิน ดังนั้น เมื่อการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 239 กำหนดให้นำกรรมวิธีในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม จึงมีผลให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง พนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง ต้องจัดทำประกาศกำหนด วัน เวลา สถานที่ขาย โดยแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์ที่จะขาย ข้อสัญญา คำเตือน เงื่อนไขและเงื่อนเวลาแห่งการชำระเงินตามระเบียบที่จะกำหนด นำประกาศโฆษณาเผยแพร่ทางสื่อสิ่งพิมพ์และสื่อกระจายเสียงมีกำหนดเวลาสามวัน รวมทั้งให้ปิดประกาศขายทรัพย์สินไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ขาย สถานที่ทรัพย์ตั้งอยู่ ที่ชุมนุมชนและสถานที่ราชการ ส่งแจ้งนายทะเบียนทรัพย์สิน ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้ออกคำสั่งทางปกครองและคู่กรณีทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ณ ภูมิลำเนาที่ปรากฏขณะยึดก่อนทำการจำหน่ายหนึ่งเดือน โดยให้ถือว่าเป็นการแจ้งส่งประกาศโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง จัดการจำหน่ายทรัพย์สินโดยวิธีการประมูลขาย เช่นกรรมวิธีขายทอดตลาดทั่วไป ก่อนทำการขายทรัพย์สิน พนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง ติดธงตราหมากรุกไว้เป็นเครื่องหมายการขายทรัพย์สิน และอ่านประกาศโฆษณาการขาย ณ สถานที่ขายโดยเปิดเผย การขายทรัพย์ที่มีดอกผลเกิดในระหว่างยึดทรัพย์ หรือทรัพย์ที่มีสัญญาผูกพันอันเป็นคุณแก่ทรัพย์นั้น หรือมีค่าภาระติดพันเกี่ยวค้างอยู่ ให้กล่าวไว้ในประกาศขายให้ชัดแจ้ง การขายทรัพย์ที่มีสัญญาผูกพันอยู่อันเป็นคุณแก่ทรัพย์นั้น ถ้าสามารถทำได้ ก็ให้จัดการให้ผู้ซื้อได้รับช่วงสิทธิและหน้าที่ตามสัญญานั้น การขายสุรามีจำนวนน้ำสุราตั้งแต่ 10 ลิตรขึ้นไป ให้แจ้งกรมสรรพสามิตทราบล่วงหน้าก่อนวันขายตามปกติไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เพื่อกรมสรรพสามิตจะได้จัดเจ้าพนักงานมากำกับออกใบขนสุราให้แก่ผู้ซื้อ ถ้าทรัพย์ที่จะขายเป็นอาวุธ จะต้องได้รับใบอนุญาตให้มีหรือใช้จากนายทะเบียนแสดงก่อนจึงส่งมอบให้ ถ้าทรัพย์ที่จะขายเป็นโบราณวัตถุ เช่น พระพุทธรูป หรือหนังสือฉบับเขียนโบราณ ให้ส่งประกาศขายทรัพย์นั้นไปยังพิพิธภัณฑสถาน ถ้าทรัพย์ที่จะขายเป็นตู้นิรภัยหีบ หรือกำปั่นเหล็กเก็บทรัพย์ ให้จัดการเปิดเสียก่อนจึงจะขายได้ การขายทรัพย์สินที่มีการจำนองติดไปให้ประกาศแสดงชื่อผู้รับจำนองพร้อมทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยที่ยังค้างชำระจนถึงวันขาย และข้อความว่า ผู้ใดซื้อทรัพย์นั้น ต้องรับภาระจำนองติดไปด้วยโดยชัดเจน และให้ขายโดยตั้งราคาขั้นต่ำด้วยความยินยอมของคู่กรณี หากทำได้หรือตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาจำหน่ายจะเห็นสมควร ในการขายทรัพย์สินที่มีการจำนำติด ให้ปฏิบัติอย่างวิธีการขายทรัพย์มีการจำนองติดโดยอนุโลมการขายทรัพย์สินโดยปลอดจำนองให้ดำเนินการขายอย่างทรัพย์ธรรมดาโดยไม่คำนึงถึงการจำนอง การขายที่ดินที่มีชื่อผู้อื่นเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมอยู่ด้วย ในหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองกันเงินส่วนได้ของผู้นั้นไว้เพื่อพิจารณาหลักฐานแห่งสิทธิในการที่จะจ่ายแก่บุคคลผู้ควรได้รับต่อไป ในวัน เวลา สถานที่จำหน่าย ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองบันทึกรายงานการจำหน่ายทรัพย์โดยละเอียด ชื่อที่อยู่ของผู้ประมูลได้ บัญชีทรัพย์สินที่ทำการจำหน่าย หลักฐานการชำระราคา และทำสัญญาจะซื้อขายไว้ ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองมีคำสั่งทางปกครองประกาศพิจารณาแจ้งผลการจำหน่าย โดยถือว่าผู้ประมูลได้เป็นบุคคล

ผู้ได้สิทธิ และจะมีผลสมบูรณ์เมื่อชำระราคาครบถ้วน กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินย่อมโอนไปยังผู้ซื้อ คู่กรณี หรือผู้มีส่วนได้เสีย มีสิทธิคัดค้านคำสั่งทางปกครองประกาศพิจารณาแจ้งผลการจำหน่ายภายในสิบห้าวันนับแต่วันประกาศ โดยทำเป็นหนังสืออ้างเหตุผลข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำฝ่ายปกครอง หลักเกณฑ์ทฤษฎีมาอย่างชัดเจนสมบูรณ์ และให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองพิจารณากำหนดนัดฟังคำสั่งภายในสามสิบวัน หากคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียไม่พอใจในคำสั่งทางปกครองประกาศพิจารณาแจ้งผลการจำหน่ายของพนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง ให้อุทธรณ์โต้แย้งภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันประกาศ ต่อพนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง อ้างเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำฝ่ายปกครองทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หลักเกณฑ์ทฤษฎีมาอย่างชัดเจนสมบูรณ์ และเป็นข้อที่ได้หยิบยกว่ากล่าวกันมาแล้วในชั้นพนักงานมาตรการบังคับทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 225 ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองรายงานพร้อมความเห็นให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดราคาจำหน่ายภายในสิบห้าวัน และให้คณะกรรมการพิจารณาให้แล้วเสร็จพร้อมมีคำสั่งแจ้งให้คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ณ ภูมิลำเนาของผู้อุทธรณ์ ภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับอุทธรณ์ หากมีเหตุจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้อีกสามสิบวัน แต่ต้องแจ้งเหตุผลให้คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียทราบก่อนครบกำหนดระยะเวลา หากคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียไม่พอใจในคำสั่งของคณะกรรมการให้ไปใช้สิทธิทางศาลภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวันต่อไป การยื่นอุทธรณ์ หรือการใช้สิทธิทางศาลไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เว้นแต่จะยื่นคำขอทุเลา และหาหลักประกันหรือวางเงินประกันตามจำนวนที่กำหนดหรือศาลมีคำสั่งให้ทุเลา

หากผู้ประมูลซื้อทรัพย์ไม่ชำระราคาส่วนที่เหลือภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนด ให้ริบเงินที่ประมูลดังกล่าวเพื่อชำระเป็นค่าใช้จ่าย ค่าธรรมเนียมการจำหน่าย ชำระเงินตามคำสั่งทางปกครอง ตามลำดับ โดยให้นำทรัพย์สินนั้นออกขายใหม่ พร้อมแจ้งให้ผู้ซื้อเดิมทราบกำหนดวัน เวลาขายด้วย ได้เงินเท่าใดเมื่อหักค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียม ชำระเงินตามคำสั่งทางปกครองแล้ว ยังไม่คุ้มราคาเท่าจำนวนเงินที่ขายทรัพย์สินครั้งก่อน ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง จัดการเรียกร้องให้ผู้ซื้อเดิมชำระเงินส่วนที่ยังขาดนั้น ตลอดจนเสนอคดีต่อศาลหากจำเป็น เมื่อมีการชำระราคาครบถ้วน ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองจัดการแจ้งโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ประมูลขายไปยังนายทะเบียนที่เกี่ยวข้อง ให้หน่วยงานราชการหรือหน่วยงานเอกชนซึ่งเป็นนายทะเบียน จัดการจดแจ้งการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ประมูลตามคำสั่งพนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง หนังสือแจ้งนายทะเบียนให้จดแจ้งการโอนกรรมสิทธิ์ไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง หากพนักงานมาตรการบังคับทางปกครองเห็นว่าราคาซึ่งมีผู้ให้สูงสุดนั้นยังไม่เพียงพอ อาจมีคำสั่งให้ถอนทรัพย์จากการขายทรัพย์สินได้ แต่ถ้าผู้มีส่วนได้เสียทุกคนยินยอมให้ขายก็อาจขายไปได้ ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองทำบัญชีแสดงรายการรับ-จ่ายเงิน ตามคำสั่งทางปกครองพร้อมค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่าย ส่งแจ้งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเพื่อรับรองบัญชีภายในกำหนดเจ็ดวัน หากไม่รับรองถือว่าถูกต้องและเป็นที่สุดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

5. การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ด้วยวิธีพิจารณาคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน

นอกจากสิทธิของคู่กรณีแล้ว กฎหมายต้องรับรองสิทธิของบุคคลภายนอกด้วย คือ หากบุคคลใดมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินร่วมกับคู่กรณีตามกฎหมายและต้องการได้รับความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน ให้ทำคำขอเป็นหนังสือพร้อมพยานหลักฐาน ยื่นต่อพนักงานมาตรการบังคับทางปกครองอ้างเหตุแห่งการนั้นในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หลักเกณฑ์ทฤษฎี มาอย่างชัดเจนสมบูรณ์และสำเนาตามจำนวนของผู้ออกคำสั่งทางปกครอง คู่กรณี รวมทั้งวางเงินค่าธรรมเนียมค่าใช้จ่ายตามที่กำหนด จากขั้นตอนดังกล่าวเป็นหลักการที่สามารถนำมาใช้กับการพิจารณาคำขอให้ชดใช้เงินตามคำสั่งทางปกครองอื่น คำขอเฉลี่ย การพิจารณาคำขอบุริมสิทธิ และการพิจารณาคำขอให้ปล่อยทรัพย์ที่ยึดโดยอนุโลมด้วย

พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองต้องงดการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีต่อไปนี้ คือ (1) เมื่อศาลได้มีคำสั่งให้งดการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และได้ส่งคำสั่งนั้นให้ทราบแล้วโดยให้งดไว้ภายในระยะเวลาหรือเงื่อนไขตามที่ศาลกำหนด และ (2) ผู้ออกคำสั่งทางปกครองแจ้งเป็นหนังสือให้งดไว้ชั่วระยะที่กำหนดไว้หรือภายในเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งโดยได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง และผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องรับผิดชอบในความสูญหรือเสียหายแห่งทรัพย์สินที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นเอง ถ้าได้งดการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้แล้ว ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองดำเนินการต่อไป เมื่อศาลมีคำสั่ง หรือผู้ออกคำสั่งทางปกครองมีหนังสือแจ้งให้ดำเนินการต่อไป

นอกจากนี้ พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองชอบที่จะถอนมาตรการบังคับทางปกครอง ในกรณีเมื่อคู่กรณีตามคำสั่งทางปกครองได้วางชำระเงินต่อพนักงานมาตรการบังคับทางปกครองเป็นจำนวนพอชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง พร้อมทั้งค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่าย หรือศาลมีคำสั่งให้ถอนการบังคับคดี หรือเมื่อผู้ออกคำสั่งทางปกครองแจ้งเป็นหนังสือว่า สละสิทธิการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

6. การใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยวิธีให้กระทำการ

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ด้วยวิธีการยึด อายัด จำหน่ายทรัพย์สิน เป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยการออกคำสั่งทางปกครองให้ชดใช้เงิน แต่ยังมีคำสั่งทางปกครองอีกประเภทหนึ่ง คือคำสั่งทางปกครองซึ่งกำหนดสภาพให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ หรืออื่นใดและต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ผู้ออกคำสั่งทางปกครองจะดำเนินการตามคำสั่งนั้น หรือมอบอำนาจให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองเข้าดำเนินการแทนก็ได้ โดยให้คณะกรรมการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองกำหนดวิธีการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งปัจจุบันประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้มีการบัญญัติกรรมวิธีดังกล่าวขึ้นชัดเจน มีผลให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองสามารถนำมาใช้ได้โดยอนุโลม

พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองมีอำนาจออกไปบังคับการเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอยู่ในวิสัยที่สามารถจะบังคับได้ โดยสั่งบุคคลกระทำการหรือสั่งห้ามมิให้กระทำการหรือสั่งให้งดเว้นกระทำการเท่าที่จะทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นสัมฤทธิผล พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองมีอำนาจเรียกเจ้าพนักงานตำรวจให้ความคุ้มครองหรือช่วยเหลือ บุคคลใดฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงคำสั่งจากการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองของพนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง มีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 368 และพนักงานมาตรการบังคับทางปกครองเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัยสำหรับความผิดกับบุคคลนั้น

การบังคับให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองชอบที่จะออกไปบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกในวันทำการงานปกติ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน โดยได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชาของสำนักมาตรการบังคับทางปกครอง โดยต้องแสดงคำสั่งทางปกครองต่อคู่กรณีหรือบุคคลที่อยู่ในสถานที่นั้น และปิดประกาศแจ้งคำสั่งทางปกครอง หรือปิดประกาศกำหนดการให้ต้องกระทำในรายละเอียด หรือให้งดเว้นการกระทำ หรือการอื่นใดตามควรแห่งการต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้น พร้อมกำหนดวันเวลาให้บุคคลผู้ต้องถูกบังคับตามคำสั่งนั้นปฏิบัติ หากไม่ปฏิบัติภายในกำหนดถือว่าเป็นการฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยง โดยพนักงานมาตรการบังคับทางปกครองจะเข้าดำเนินการให้สัมฤทธิผลตามคำสั่งทางปกครองต่อไป

การเข้าดำเนินการเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองมีอำนาจเท่าที่มีความจำเป็นเพื่อที่จะเข้าไปในสถานที่ใดๆ เพื่อบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เช่น บ้านที่อยู่ คลังสินค้า โรงงานและร้านค้าขาย ทั้งมีอำนาจที่จะกระทำการใดๆ ตามสมควร เช่นหักพังเพื่อเปิดสถานที่หรือบ้านที่อยู่ หรือโรงเรือนดังกล่าวแล้ว รวมทั้งตู้นิรภัย ตู้หรือที่เก็บของอื่นๆ การปิดประกาศหรือกระทำการใดๆ เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองเช่นว่านั้น โดยขั้นตอนสุดท้ายเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จต้องรายงานสรุปต่อผู้ออกคำสั่งทางปกครองทราบด้วย

7. การใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยวิธีคุ้มครองประชาชน

ในระบบต่างประเทศ นอกจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้กับหน่วยงานทางปกครองแล้วยังต้องเพื่อให้เกิดความยุติธรรมกับประชาชนในกรณีผู้มีสิทธิใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการบังคับกับเอกชนตามคำสั่งทางปกครอง หรือการดำเนินการกับฝ่ายปกครองนั้นเป็นประชาชนพลเมือง ประชาชนดังกล่าวสามารถใช้สิทธินั้นๆ ได้โดยการยื่นคำขอตามที่กำหนดได้ ในลักษณะให้มีที่ปรึกษากฎหมายเป็นผู้ดำเนินการเพื่อให้เรื่องแล้วเสร็จไปตามความประสงค์ของผู้ขอ

ที่ปรึกษากฎหมายมีอำนาจดำเนินการทางปกครองหรือดำเนินกระบวนพิจารณาความในศาลทุกศาลแทนประชาชนได้ด้วยความเป็นอิสระ มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์และจำนวนที่กำหนดโดยรายงานผลให้ทราบเป็นระยะ หากมีการร้องขอให้ทบทวนในการให้คำปรึกษาจากผู้ขอมีอำนาจเปลี่ยนที่ปรึกษา

กฎหมายได้ ทั้งนี้ จากหลักการของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในประเทศเยอรมนี ซึ่งมีการให้ความคุ้มครองประชาชนสำหรับวิธีการบังคับเอากับรัฐด้วย 2 ประการ คือ (1) วิธีการบังคับคดีที่ศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองชำระเงิน (2) วิธีการบังคับคดีที่ศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการ

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้านบุคลากร

ปัจจุบันกฎหมายดังกล่าวยังไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ในวิธีปฏิบัติ เนื่องจากปัญหาบุคคลผู้บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ดังนี้

1. กฎหมายหรือระเบียบไม่กำหนดให้อำนาจบุคลากร จากปัญหาที่เกิดขึ้น หน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งจะมีบุคลากรเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานแทนรัฐ โดยมีการแยกประเภท กำหนดตำแหน่ง กำหนดอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งที่บุคลากรนั้นได้รับการแต่งตั้งเพื่อเป็นฐานในการปฏิบัติงาน หากไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้โดยตรง ก็จะทำให้เจ้าหน้าที่นั้นเป็นบุคคลที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

2. บุคลากรผู้ปฏิบัติขาดความเชี่ยวชาญ เพราะการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะทาง ต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะ หากไม่มีการเรียนรู้โดยเฉพาะอย่างเชี่ยวชาญ จะทำให้ไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้ไปบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างชอบด้วยกฎหมาย อาจมีการปฏิบัติในทำนองที่แตกต่างหรือการใช้ดุลพินิจที่คลาดเคลื่อน

3. บุคลากรผู้ปฏิบัติมีความแตกต่าง หากให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองไปดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เอง ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคเพราะการที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นจำนวนมาก ทำให้การบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีข้อขัดข้องในการปฏิบัติ เพราะเจ้าหน้าที่จะปฏิบัติในทำนองที่แตกต่าง ไม่มีความชำนาญหรือเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน การตัดสินปัญหาอาจมีความแตกต่าง ทำให้มีข้อเปรียบเทียบว่าเป็นการเลือกปฏิบัติได้

จากปัญหาของบุคลากรดังกล่าว ทำให้บุคลากรในหน่วยงานของรัฐไม่พร้อมที่จะไปดำเนินมาตรการบังคับทางปกครอง หากมีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนจะทำให้เจ้าหน้าที่สามารถนำไปปฏิบัติ บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้านการใช้ดุลพินิจ

ในการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของผู้ออกคำสั่งทางปกครองไปดำเนินการบังคับเอง ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่เชื่อถือ ไม่เป็นธรรม เพราะผู้ออกคำสั่งเป็นผู้บังคับเสียเอง มิใช่เป็นกระบวนการที่เริ่มจากศาล การยึด การอายัด การขายทอดตลาดอาจมีการใช้ดุลพินิจหรือล่วงรู้เห็นเป็นใจ อีกทั้งยังอาจถูกร้องให้เพิกถอนการกระทำ ได้ง่ายในเหตุมิได้ทำตามหลักแห่งนิติธรรม เพราะการบังคับคดีแพ่งจะเป็นการบังคับโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ มีความเป็นกลาง ไม่มีผลประโยชน์ส่วนได้เสียกับคู่ความ จึงต้องมีการบัญญัติเป็นกฎหมายให้ชัดแจ้งในการใช้ *"อำนาจดุลพินิจตัดสินใจ"* ตามหลักทฤษฎี 3 ประการ คือ (1) หลักความสัมฤทธิผล (principle of appropriateness) คือ การใช้ดุลพินิจต้องบรรลุวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด (2) หลักความจำเป็น (principle of necessity) คือหากสามารถเลือกมาตรการไปสู่วัตถุประสงค์ได้มากกว่า 2 มาตรการ เพราะทุกกรณีจะมีผลกระทบต่อประชาชน โดยต้องเลือกมาตรการที่มีผลกระทบกับประชาชนน้อยที่สุด และ (3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (principle of proportionality in the narrow sense) คือต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์มหาชนกับประโยชน์ของเอกชนที่เสียไป โดยต้องนำเหตุผลระบุไว้ในการพิจารณาเพื่อเป็นข้อต่อสู้ถึงการใช้อำนาจอย่างมีเหตุผลและชอบด้วยกฎหมายในอนาคต เพราะศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรภายนอกมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจที่ไม่มีเหตุผลของการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองด้วย และ *"อำนาจดุลพินิจเมื่อมีแล้วต้องใช้ จะปฏิเสธการใช้ไม่ได้"* สามารถ ใช้ได้อย่างอิสระ ไม่ผูกพันเคร่งครัดกับข้อเสนอแนะหรือคำปรึกษาขององค์กรอื่น สามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระ (Freedom of Choice) ซึ่งถือเป็นสิ่งที่ชั่วร้ายแต่เป็นสิ่งชั่วร้ายที่จำเป็น (Necessary Evil)

บทสรุป

การบังคับใช้ *"มาตรการบังคับทางปกครอง"* เป็นกระบวนการบังคับโดยใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง (อำนาจบริหาร) เฉพาะโดยตรง ต่างจาก *"การบังคับคดีปกครอง"* ซึ่งใช้ในศาลปกครอง (อำนาจตุลาการ) ซึ่งจะแยกกระบวนการและกรรมวิธีที่แตกต่าง เพราะในหลักการศาลปกครองจะไม่รับฟ้องคดีปกครองของหน่วยงาน แต่จะสั่งให้หน่วยงานไปดำเนินการบังคับใช้ *"มาตรการบังคับทางปกครอง"* ตามที่กฎหมายให้อำนาจจนเสร็จสิ้นกระแสความเสียก่อน

ดังนั้น การดำเนินการของฝ่ายปกครองอย่างมีประสิทธิภาพและทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย จึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่ใช้กฎหมายโดยตรงในการสร้างความเป็นธรรมให้กับมหาชนโดยรวมเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไว้อย่างชัดแจ้ง จึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐทุกหน่วยงานต้องออก *"กฎ"* เรื่อง *"มาตรการบังคับทางปกครอง"* ให้ชัดเจนเพื่อการปฏิบัติเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะในปัจจุบันคำสั่งทางปกครอง ให้ชดใช้เงินหรือให้กระทำ หรืองดเว้นการกระทำขององค์กรยังไม่เกิดประโยชน์สูงสุดตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพราะไม่มีกฎหมาย หรือระเบียบรองรับถึงวิธีการดำเนินการอย่างชัดเจนในรายละเอียดโดยตรง มีเพียงบทบัญญัติว่าให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับโดยอนุโลม จึงทำให้การปฏิบัติเกิดความแตกต่างในเนื้อหาและรูปแบบ รวมทั้งไม่มีแผนการดำเนินงานที่ชัดเจน ไม่มีทิศทางการทำงานอย่างเดียวกัน ไม่มีระบบการควบคุมตรวจสอบ บุคลากรไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง ไม่มีความเชี่ยวชาญ รวมทั้งปัญหาการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นธรรม การปฏิบัติที่จะมีอคติต่างๆ ล้วนเป็นอุปสรรคทั้งสิ้น

ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ การมีกฎหมายสำหรับการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างชัดเจน ย่อมทำให้คำสั่งทางปกครองสามารถบังคับได้ตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน และกระบวนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว โปร่งใสเป็นธรรม ทำให้รัฐรับประโยชน์สูงสุด ได้รับการชดใช้คืนเงินอย่างรวดเร็ว สามารถควบคุม ตรวจสอบ ประเมินผลคำสั่งทางปกครอง และการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้

ข้อเสนอแนะ

ในอนาคต คำสั่งทางปกครองจะมีเพิ่มขึ้นมาก เพราะรัฐต้องปฏิบัติตามหลักนิติรัฐ การกระทำสิ่งใดต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ หากนักกฎหมายมหาชนไม่เห็นสภาพปัญหา ไม่ทำการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายระเบียบเรื่องการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นแล้ว จะทำให้กระบวนการบังคับทางปกครองไร้ผล

องค์กร *“คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ”* (กสทช.) และ *“สำนักงาน กสทช.”* สามารถนำ *“มาตรการบังคับทางปกครอง”* ไปบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยการพิจารณาออก *“กฎ”* ตามผลงานลิขสิทธิ์ พร้อมจัดตั้งหน่วยงานและบุคลากรให้เข้ารับการฝึกอบรมเพื่อรับผิดชอบเป็นการเฉพาะในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย

ดังนั้น “คำสั่งทางปกครอง” ที่ต้องใช้ *“มาตรการบังคับทางปกครอง”* เพื่อให้ได้ผลสัมฤทธิ์สมควรจัดตั้ง *“สำนักมาตรการบังคับทางปกครอง”* (Administrative Measures Department) เป็นหน่วยงานกลางขึ้นมาเป็นหน่วยงานรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit : SDU) ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และแผนยุทธศาสตร์พัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550) เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างรูปแบบอื่นที่มิใช่ส่วนราชการรับผิดชอบโดยตรง สำหรับการบังคับใช้ *“มาตรการบังคับทางปกครอง”* (Administrative measures) ให้กับหน่วยงาน จะทำให้รัฐและมหาชนสาธารณะได้ประโยชน์สูงสุดตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

บรรณานุกรม

(1) หนังสือ

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2546). คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. *เอกสารประกอบคำบรรยาย LA 748 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.*

ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (ม.ป.ป.). *เอกสารประกอบคำบรรยายปรัชญาและกฎหมายมหาชน*. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ระพี แพ่งสภา. (2543). *ปัญหาการบังคับคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองไทย* (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (ม.ป.ป.). ผลบังคับผูกพันของคำสั่งทางปกครองและการลบล้างคำสั่งทางปกครอง. *เอกสารประกอบคำบรรยาย วิชา น.565 การกระทำทางปกครอง และความรับผิดของฝ่ายปกครอง หลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.*

วรพจน์ วิศรุตพิชย์. (2540). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน.* กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

สมยศ เลี้ยงบำรุง. (2552). *ลิขสิทธิ์เรื่อง "มาตรการบังคับทางปกครอง" เลขที่ 208939. ม.ป.ท.*

(2) กฎหมาย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.




f(x)=3X²+5x-12

วัฒนธรรมการสื่อสารสมัยใหม่กับการปฏิบัติงานของครูในกรุงเทพมหานคร

ฐิตินันท์ ผิวนิล*
มหาวิทยาลัยรามคำแหง

titidat@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะส่วนบุคคล ความรู้ ทัศนคติ การให้ความหมาย และคุณค่าในการสื่อสารออนไลน์กับวัฒนธรรมการสื่อสารออนไลน์ของครูในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร การศึกษาครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ กลุ่มตัวอย่างคือครูจำนวน 641 คน จากโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร 44 แห่ง ดำเนินการวิจัยในเดือนเมษายน-สิงหาคม 2560 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเชิงปริมาณคือแบบสอบถาม และการวิจัยเชิงคุณภาพใช้วิธีการสัมภาษณ์กลุ่มและการสัมภาษณ์เชิงลึกในกลุ่มครูและผู้บริหารสถานศึกษารวม 20 คน จาก 10 โรงเรียน ผลการศึกษาพบว่า ครูร้อยละ 50.1 มีโทรศัพท์สมาร์ตโฟน ครูมีความรู้ในการใช้งานการสื่อสารออนไลน์เพื่อการเรียนการสอนในระดับมาก และมีทัศนคติในแง่ดีเล็กน้อยต่อการใช้เทคโนโลยีการสื่อสารในการเรียนการสอน โดยครูเห็นว่าสื่อออนไลน์ช่วยในการรับรู้ข่าวสารการทำงานได้สะดวกรวดเร็วขึ้น ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมการสื่อสารออนไลน์ของครูอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ อายุ รายได้ ความรู้ ทักษะ ทัศนคติ การมีอุปกรณ์การสื่อสาร และการรับรู้นโยบายโรงเรียนเกี่ยวกับการสื่อสารออนไลน์ ผลการศึกษานี้สนับสนุนให้โรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครปรับประยุกต์ใช้การสื่อสารออนไลน์ในการเรียนการสอนให้มากขึ้น ควบคู่กับการส่งเสริมนักเรียนให้มีความรู้และใช้งานอย่างเหมาะสม ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

คำสำคัญ : วัฒนธรรมการสื่อสารสมัยใหม่ การปฏิบัติงาน ครูในกรุงเทพมหานคร

Abstract

The objective of this study is to explore the relationship between personal characteristics, knowledge, attitudes, meanings, and value of online communication and online communication culture of the teachers in schools under the governance of Department of Education BMA. This study adopted both quantitative and qualitative methods by utilizing questionnaire survey and group and in-depth interviews. The sample group comprises 641 teachers from 44 schools under the governance of Department of Education BMA. The study was conducted from April to August 2017. The key informants of both interviews consists of 20 teachers and school executives from 10 schools. The findings revealed that 50.1 percent of teachers own a smartphone. Their level of knowledge of using online communication for teaching and learning is high. They have pretty good attitude toward using communication technology for teaching and learning. They also see that online communication media helps them receive news and information as well as work faster and more conveniently. The statistically significant important factors relevant to teachers' online communication are age, income, knowledge, skill, attitude, ownership of communication equipment, and policy awareness. This study, therefore, supports schools under the administration of Department of Education BMA to apply online communication in learning and teaching and simultaneously to promote the appropriate use of online communication for students by providing both knowledge and better utilization of online communication.

Keywords : Modern Communication Culture, Working, Teachers in Bangkok Metropolis

ความเป็นมาและความสำคัญ

เทคโนโลยีการสื่อสารผ่านระบบอินเทอร์เน็ตได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินชีวิตของผู้คนทั้งในด้านการติดตามข่าวสาร การสืบค้นข้อมูล การค้นหาข้อมูล การชมหรือซื้อสินค้าออนไลน์ การดาวน์โหลดเกม เพลง ไฟล์ข้อมูล การดูภาพยนตร์ รายการบันเทิงต่างๆ บนออนไลน์ การเล่นเกมคอมพิวเตอร์ออนไลน์ การเรียนรู้ออนไลน์ (e-Learning) การประชุมทางไกลผ่านอินเทอร์เน็ต (Video Conference) การโทรศัพท์ผ่านอินเทอร์เน็ต (VoIP) และการอัพโหลดข้อมูล ในยุคสมัยของการสื่อสารและการแพร่กระจายทางเทคโนโลยีการสื่อสารโดยเฉพาะระบบอินเทอร์เน็ตทำให้เกิดการติดต่อสื่อสารที่เรียกว่า *"การสื่อสารออนไลน์"* ซึ่งมีความเกี่ยวข้องอย่างแนบแน่นกับชีวิตประจำวันของผู้คนสมัยใหม่ แนวการศึกษาวัฒนธรรมการสื่อสารยุคใหม่ที่สำคัญคือ ผู้คนใช้สื่อสังคมออนไลน์เพื่อตอบสนองความพึงพอใจและความเชื่อมโยงกับกิจกรรมการดำเนินชีวิตประจำวัน ซึ่งต้องวิเคราะห์เงื่อนไขบริบททางสังคมวัฒนธรรมด้วย เพราะการใช้การสื่อสารออนไลน์นั้นถือเป็น *"การใช้เชิงสังคม"* โดยในแต่ละสังคมผู้คนต่างมีการให้ความหมายต่อสื่อสังคมออนไลน์ทั้งในลักษณะ

การเป็นตัวสื่อกลาง หรือเนื้อหาข่าวสารที่พวกเขาจะนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อชีวิตประจำวัน ซึ่งพิจารณาได้ใน 2 ระดับ คือ 1) การใช้การสื่อสารออนไลน์ในเชิงโครงสร้าง เป็นการใช้เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมแบบใหม่ และ 2) การใช้ในเชิงความสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งเป็นการใช้เพื่อเป็นคลังข้อมูลข่าวสาร เป็นตัวสื่อกลางในการสนทนากับคนอื่นๆ หรือเป็นเวทีแสดงตัวตนของผู้ใช้งาน (วสันต์ ปัญญาแก้ว, 2559)

ภายใต้อิทธิพลของยุคหลอมรวมสื่อและเทคโนโลยี ทำให้พฤติกรรมการติดต่อสื่อสารและการรับรู้ข้อมูลสารสนเทศต่างๆ มีลักษณะหลากหลายมากขึ้น จากสถิติการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศของประชากรไทย พบว่า คนไทยมีการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ การใช้คอมพิวเตอร์ การเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต และการสื่อสารออนไลน์เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2559) ก่อให้เกิดวัฒนธรรมรูปแบบใหม่ คือวัฒนธรรมการสื่อสารออนไลน์ในหลายลักษณะ เช่น การถ่ายภาพตนเอง หรือการเซลฟี่ (Selfie) การแชร์รูปภาพ การแชร์ข้อมูลข่าวสาร การแชร์เพลงหรือวิดีโอ การแสดงตัวตนในสถานที่ต่างๆ (Check-in) นอกจากนี้วัฒนธรรมการสื่อสารออนไลน์ยังได้ก่อให้เกิดประโยชน์ทางด้านการศึกษาด้วย อาทิ วัฒนธรรมการแชร์ข้อมูลข่าวสาร ส่งผลต่อวัฒนธรรมการอ่านของคนที่เปลี่ยนแปลงไป จากผลงานวิจัยของเครือข่ายเสียงประชาชน หรือ We Voice ที่ศึกษาวิจัยพัฒนาตัวชี้วัดวัฒนธรรมการอ่านพบว่า คนไทยอ่านหนังสือผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์เฉลี่ย 3 ชั่วโมง 43 นาทีต่อสัปดาห์ สะท้อนให้เห็นว่า ปัจจุบันประชาชนนิยมอ่านผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์มากกว่าสื่อสิ่งพิมพ์ โดยเฉพาะสื่อที่มีการแชร์ผ่านสังคมออนไลน์ (สำนักงานกองทุนสร้างเสริมสุขภาพแห่งชาติ, 2559)

สำหรับระบบการศึกษาในปัจจุบันมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการเรียนการสอนโดยนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้มากยิ่งขึ้น ครูในศตวรรษที่ 21 ต้องมีความสามารถเชิงวิชาชีพ มีความรู้ในด้านวิชาการ ทันต่อการก้าวหน้าในวิชาชีพครู สามารถพูดคุยกับนักเรียนได้ และเตรียมนักเรียนให้สามารถเลือกใช้ข้อมูลสาธารณะอย่างวิเคราะห์เพื่อจะได้เข้าใจปัญหาของโลกปัจจุบัน ในการนี้กรุงเทพมหานครถือเป็นศูนย์กลางที่สำคัญของประเทศในด้านเทคโนโลยีการสื่อสารและการศึกษา นโยบายการศึกษาของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2560-2563 จึงมุ่งเน้นพันธกิจปรับสร้างครูมืออาชีพ เพิ่มจำนวนโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครให้มีครูที่ใช้การสื่อสารออนไลน์ในการเรียนการสอนมากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับทิศทางของสังคมที่มีลักษณะความเป็น *“Internet of Things”* หรืออินเทอร์เน็ตในทุกสรรพสิ่ง และเสริมสร้างการเรียนรู้ในลักษณะการเรียนรู้เคลื่อนที่ (Mobile Learning) (สำนักการศึกษา กรุงเทพมหานคร, 2559) ประสานไปกับนโยบายของรัฐ ที่เน้นให้ครู ผู้บริหารสถานศึกษา และบุคลากรทางการศึกษา ต้องมีทักษะที่เหมาะสมและมีวัฒนธรรมการทำงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ สนับสนุนระบบการเรียนการสอนแบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยให้ผู้เรียนและผู้สอนได้เข้าถึงแหล่งเรียนรู้ (Enabling) คือเพิ่มศักยภาพการศึกษาค้นคว้าและการเข้าถึงแหล่งเรียนรู้แบบออนไลน์ (Online) การเรียนรู้ได้ในทุกที่ทุกเวลา (Engaging) การใช้อุปกรณ์ส่วนตัวที่ทันสมัยในการเรียนรู้ (Bring Your Own Device: BYOD) รวมทั้งความหลากหลายของการเรียนรู้ (Empowering) ตลอดจนเพิ่มความสามารถและอิสระในการเลือกวิธีการเรียนรู้รูปแบบที่หลากหลายจากห้องเรียนแห่งอนาคต (Future Classroom) (มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2556)

ปัจจุบันพบว่า กลุ่มครูในประเทศไทยมีการสร้างวัฒนธรรมรูปแบบใหม่ผ่านการสื่อสารออนไลน์เพื่อการเรียนการสอนในลักษณะของการแบ่งปัน (Share) ข่าวสารต่อกันมากขึ้น อาทิ เว็บไซต์ของครูต่างๆ

หรือการสร้างเพจทางเฟซบุ๊กเพื่อแชร์สื่อการสอนของกลุ่มครู แสดงให้เห็นแนวโน้มว่าครูยุคใหม่เริ่มมีการสร้างสรรค์แบบแผนพฤติกรรมการสื่อสารออนไลน์ในเชิงบวกต่อการพัฒนาการเรียนการสอนมากขึ้น ในขณะที่กลุ่มนักเรียนในปัจจุบันใช้อินเทอร์เน็ตเป็นส่วนหนึ่งในชีวิตประจำวัน ทั้งด้านการเรียนรู้ การติดต่อสื่อสารโดยทั่วไป และการใช้เพื่อความผ่อนคลาย (ฐิตินันทน์ ผิวนิล และพิมลพรรณ อิศรภักดี, 2558) ทั้งนี้ นักเรียนมีแนวโน้มที่จะต้องใช้อินเทอร์เน็ตและการสื่อสารออนไลน์เพื่อประกอบการศึกษาหาข้อมูลเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ครูผู้สอนจึงต้องปรับตัวด้วยการนำเทคโนโลยีการสื่อสารออนไลน์เข้ามาใช้ในการเรียนการสอนเพิ่มขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม จากผลการวิจัยพบว่า การพัฒนาครูและผู้เรียนให้มีทักษะสามารถใช้สื่อเทคโนโลยีที่มีคุณภาพนั้น ครูและผู้เรียนควรมีการวางแผนร่วมกันในการจัดเตรียมเนื้อหาสาระที่สอดคล้องกับแผนการสอน มีการปรึกษาหารือและช่วยเหลือกัน ส่งผลให้เกิดการพัฒนาการเรียนรู้ ซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญยิ่งของการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของคนไทย (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2554) จึงเป็นที่น่าสนใจศึกษาแบบแผนพฤติกรรมการนำเทคโนโลยีมาปรับประยุกต์ใช้กับสภาพแวดล้อมทางสังคมของพื้นที่การศึกษาของครูในกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน และความสามารถของครูผู้สอนในการปรับประยุกต์นำวัฒนธรรมการสื่อสารออนไลน์ที่มีอยู่มาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน เพื่อเป็นพัฒนาการต่อยอดองค์ความรู้ด้านวัฒนธรรมการสื่อสารออนไลน์ของครูในกรุงเทพมหานครกับการพัฒนาการจัดการศึกษา บทความนี้จึงเน้นศึกษาด้วยมุมมองมิติทางสังคมและวัฒนธรรมของการสื่อสารออนไลน์ในบริบทการจัดการเรียนรู้ทั้งภายในชั้นเรียนและนอกชั้นเรียน ซึ่งผลการวิจัยนี้สามารถนำไปใช้ประโยชน์กับครูอาจารย์สำหรับสร้างแนวทางส่งเสริมการจัดการเรียนรู้และการปฏิบัติงานของครูในยุคออนไลน์ได้ต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะส่วนบุคคล ความรู้ ทักษะ ทัศนคติในการสื่อสารออนไลน์กับวัฒนธรรมการสื่อสารออนไลน์ในชีวิตประจำวันเพื่อการจัดการเรียนรู้ การปฏิบัติงาน และปฏิสัมพันธ์ทางสังคมของครูในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร

นิยามศัพท์

การสื่อสารออนไลน์ในชีวิตประจำวัน หมายถึง แบบแผนพฤติกรรมการติดต่อสื่อสารของครูผ่านการใช้โปรแกรมออนไลน์ที่ไม่มีค่าใช้จ่าย ในการศึกษาครั้งนี้ครอบคลุมเฉพาะโปรแกรมเฟซบุ๊ก (Facebook) และโปรแกรมสนทนาออนไลน์ *“ไลน์”* (Line)

การพัฒนาการจัดการเรียนรู้ หมายถึง การเพิ่มเติม ปรับปรุง แก้ไข วางแผนตามหลักการพื้นฐานในการจัดการเรียนรู้ ประกอบด้วย การเตรียมความพร้อมพื้นฐาน การวางแผนและเตรียมการจัดการเรียนรู้ การใช้จิตวิทยาการเรียนรู้ และการประเมินผลและรายงานผลการเรียนรู้

การปฏิบัติงาน หมายถึง การปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ของครูโดยทั่วไป การให้คำปรึกษานักเรียน การประชุม สัมมนา กิจกรรมต่างๆ การติดตามข้อมูลข่าวสาร และภาระงานอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

ปฏิสัมพันธ์ทางสังคม หมายถึง พฤติกรรมการสื่อสารที่มีอิทธิพล การตอบโต้ และมีปฏิกิริยาต่อกันและกันระหว่างครูกับนักเรียน ผู้ปกครองของนักเรียน เพื่อนร่วมงานอื่นๆ ทั้งในและนอกโรงเรียน ซึ่งเป็นการกระทำระหว่างกันในฐานะของการเป็นครูผ่านการสื่อสารออนไลน์ ในลักษณะการปรึกษาแนะนำ แจ้งข่าวสาร และแสดงความคิดเห็นต่างๆ

วัฒนธรรมการสื่อสารออนไลน์ในชีวิตประจำวันเพื่อพัฒนาการจัดการเรียนรู้ หมายถึง การที่ครูประยุกต์ใช้การสื่อออนไลน์ในชีวิตประจำวันมาเป็นส่วนหนึ่งในการจัดการเรียนรู้ในขั้นตอนต่างๆ เช่น การเตรียมการสอน การใช้ประกอบการเรียนการสอน การแชร์ (Share) ข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการเรียน การนัดหมาย การมอบหมายงานหรือการบ้าน และการติดตามประเมินผู้เรียน

วิธีการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการวิจัยแบบผสานวิธี ระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ 5 เดือน (เมษายน-สิงหาคม 2560) ซึ่งมีรายละเอียดแบ่งเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1) การวิจัยเชิงปริมาณ

ผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีการศึกษาด้วยวิธีการสำรวจภาคสนาม (Field Survey) ประชากรเป้าหมายของการสำรวจเชิงปริมาณครั้งนี้คือครูผู้สอนในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร มีจำนวนโรงเรียน รวม 437 แห่ง มีครูรวมทั้งสิ้น 14,764 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 12 ตุลาคม 2559 จากสำนักการศึกษา กรุงเทพมหานคร) ใช้การคำนวณหาขนาดของตัวอย่างน้อยที่สุด สูตรการคำนวณขนาดตัวอย่าง หลักเกณฑ์การกำหนดขนาดตัวอย่าง (n) ในระดับความคลาดเคลื่อนที่ยอมรับได้ไม่เกิน E ด้วยความน่าจะเป็นที่ค่าประมาณพารามิเตอร์ที่ต้องการศึกษา $\hat{\theta}$ จะมีความถูกต้องไม่น้อยกว่า $1-\alpha$ ซึ่งจากทฤษฎีความน่าจะเป็น (Theory of Probability) ทฤษฎีความแปรปรวนของค่าประมาณและข้อสมมติที่ว่า ลักษณะต่างๆ ของประชากรที่ศึกษามีการแจกแจงแบบปกติ (Normal Distribution) สูตรที่ใช้ในการคำนวณขนาดตัวอย่างสำหรับการประมาณค่าพารามิเตอร์ในการศึกษาครั้งนี้คือสูตรการประมาณค่าสัดส่วนของประชากร 1 กลุ่ม เมื่อทำการคำนวณขนาดตัวอย่างสำหรับการสำรวจครูในกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดระดับความเชื่อมั่นที่ 95% ($1-\alpha = 0.95$; ค่า $Z = 1.96$) ค่าสัดส่วน (P) กำหนดที่ 0.886 อ้างอิงจากสัดส่วนผู้ใช้การสื่อสารออนไลน์จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2558 และกำหนดค่าความคลาดเคลื่อนในการประมาณค่า (d) เท่ากับ 0.03 ผลการคำนวณพบว่า ที่ระดับความเชื่อมั่น 95% คาดว่าจะพบสัดส่วนของครูผู้ใช้การสื่อสารออนไลน์เท่ากับ 88.6%

ความคลาดเคลื่อนที่ยอมรับได้เท่ากับ 3% จะต้องใช้จำนวนตัวอย่างครูในการศึกษานี้เท่ากับ 432 รายเป็นอย่างต่ำ สำหรับการดำเนินการสำรวจข้อมูลจริง ผู้วิจัยได้ดำเนินการแจกแบบสอบถามรวมทั้งหมด 700 ชุด เพื่อกำหนดขนาดตัวอย่างมากกว่าขนาดของตัวอย่างขั้นต่ำที่คำนวณได้ เพื่อความครบถ้วน ครอบคลุม และหลากหลายของข้อมูล และเมื่อได้รับแบบสอบถามกลับคืนมาทั้งหมดพบว่ามีขนาดตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้ รวม 641 ราย ซึ่งมากกว่าขนาดตัวอย่างขั้นต่ำที่กำหนดไว้

ในขั้นตอนการสุ่มตัวอย่าง การศึกษานี้ใช้การสุ่มแบบที่เป็นไปตามโอกาสทางสถิติ (Probability Sample) กำหนดการสุ่มแบบหลายขั้นตอน (Multi-stage Sampling) โดยทำการเลือกกลุ่มตัวอย่างครูด้วยการจัดกลุ่มครูออกเป็นสตราตัม (Stratum) โดยใช้หน่วยเป็นโรงเรียน แล้วจัดเรียงตามลักษณะพื้นที่เขตและจำนวนประชากรครูของแต่ละโรงเรียน เพื่อดูการกระจายตัวเชิงพื้นที่ ในขั้นตอนแรกใช้การสุ่มตัวอย่างโรงเรียนด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างที่โอกาสในการถูกคัดเลือกเป็นไปตามขนาดของประชากร (Probability Proportional to Size: PPS) ในแต่ละเขต โดยขั้นตอนนี้จะได้สุ่มได้ 12 เขต จาก 50 เขต ต่อมาจึงทำการสุ่มตัวอย่างโรงเรียนในแต่ละเขตด้วยการจัดเรียงรายชื่อโรงเรียนตามขนาดของประชากรครูแต่ละโรงเรียน และทำการสุ่มแบบ PPS ได้จำนวนโรงเรียนตัวอย่างที่ต้องการรวม 44 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 10 จากโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครทั้งหมด 437 แห่ง จากนั้นในแต่ละโรงเรียนที่ตกเป็นตัวอย่างจะดำเนินการสุ่มตัวอย่างแบบระบบ (Systematic Random Sampling) ผู้วิจัยดำเนินสุ่มเลือกครูจากทะเบียนรายชื่อครู โดยกำหนดสัดส่วนจำนวนขั้นต่ำให้สะดวกต่อการบริหารจัดการและสอดคล้องกับจำนวนครูทั้งหมดของโรงเรียนนั้นๆ ซึ่งแต่ละโรงเรียนจะสุ่มรายชื่อครูโรงเรียนละ 10-30 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณคือ แบบสอบถามที่ให้กลุ่มตัวอย่างอ่านและตอบด้วยตนเอง (Self-administered Questionnaire) ประกอบด้วยข้อคำถามประเด็นสำคัญคือ ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ประกอบด้วยข้อคำถามเพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ สถานภาพสมรส ตำแหน่งงาน ระดับชั้นที่สอน ส่วนที่ 2 ความรู้และทัศนคติของการสื่อสารออนไลน์ ส่วนที่ 3 ทักษะความสามารถในการใช้การสื่อสารออนไลน์ ส่วนที่ 4 วัฒนธรรมการสื่อสารออนไลน์ในการพัฒนาการจัดการเรียนรู้ ส่วนที่ 5 วัฒนธรรมการสื่อสารออนไลน์ในการปฏิบัติงาน ส่วนที่ 6 วัฒนธรรมการสื่อสารออนไลน์ในการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม และส่วนที่ 7 ปัญหาการใช้งานที่เกิดจากวัฒนธรรมการสื่อสารออนไลน์ และการรับรู้นโยบายของโรงเรียนที่เกี่ยวกับการสื่อสารออนไลน์ ทั้งนี้ แบบสอบถามได้รับการทดสอบความแม่นตรง (Validity) โดยใช้แบบการตรวจสอบความเห็นพ้องของผู้เชี่ยวชาญ (Index of Item-Objective Congruence: IOC) ซึ่งข้อคำถามที่มีค่าต่ำกว่า 0.5 ได้ถูกปรับแก้ไข ส่วนการทดสอบความเชื่อถือได้ (Reliability) ใช้การคำนวณหาค่าสัมประสิทธิ์อัลฟา (Coefficient Alpha) ของครอนบาค (Cronbach) พบว่า แบบสอบถามรวมทั้งฉบับมีค่าเท่ากับ 0.77

สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยติดต่อขอความร่วมมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากโรงเรียนที่เป็นตัวอย่าง และนัดหมายวันเวลาเพื่อเข้าเก็บข้อมูล เมื่อแต่ละโรงเรียนอนุญาตให้เก็บรวบรวมข้อมูลได้แล้ว จึงดำเนินการประสานงานกับผู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละโรงเรียนเพื่ออธิบายข้อมูลโครงการศึกษาวิจัยอย่างละเอียด ติดต่อขอความร่วมมือจากฝ่ายวิชาการของโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ให้แจกจ่ายและรวบรวมแบบสอบถาม

ให้กับครูทุกคนในโรงเรียน โดยกำหนดเวลาการรวบรวมข้อมูลที่กระทบต่อการเรียนการสอนน้อยที่สุด ด้านการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ ใช้การบรรยายภาพรวมองค์ประกอบต่างๆ ด้วยการวิเคราะห์ตัวแปรเดียว (Univariate Analysis) และใช้การนำเสนอข้อมูลด้วยวิธีการแจกแจงความถี่และอัตราร้อยละ สำหรับข้อมูลระดับอัตราส่วนเพิ่มการเสนอข้อมูลด้วยค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าต่ำสุด และค่าสูงสุด สำหรับการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย ใช้การวิเคราะห์สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของเพียร์สัน (Pearson Product Moment Correlation Coefficient) ด้วยการวิเคราะห์สหสัมพันธ์แบบแยกส่วน (Partial Correlation Coefficient) พิจารณาขนาดความสัมพันธ์จากค่า r ซึ่งหากตัวแปรใดมีลักษณะเป็นตัวแปรเชิงกลุ่ม จะกำหนดให้เป็นตัวแปรหุ่น (Dummy Variable) แล้วจึงทำการทดสอบความสัมพันธ์ สำหรับการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระกับตัวแปรตาม ใช้วิเคราะห์การแปรผันหลายทาง (Multivariate Analysis) ซึ่งเป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตาม 1 ตัว กับตัวแปรอิสระมากกว่า 1 ตัว โดยใช้การวิเคราะห์การถดถอยแบบพหุ (Multiple Regression Analysis)

2) การวิจัยเชิงคุณภาพ

วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพในการศึกษานี้ดำเนินการภายหลังการวิเคราะห์ผลวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อศึกษาความสอดคล้องและหาแนวทางที่เหมาะสมในการส่งเสริมการใช้การสื่อสารออนไลน์เพื่อพัฒนาการจัดการเรียนรู้ สำหรับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ที่ใช้ในการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพประกอบด้วย 2 กลุ่ม คือครูอาจารย์ และผู้บริหารสถานศึกษา จำนวนรวม 20 คน จาก 10 โรงเรียน โดยใช้วิธีการเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบลูกโซ่ (Snowball Sampling)

ในขั้นตอนการวิจัยเชิงคุณภาพครั้งนี้มีการสร้างแนวคำถามให้สอดคล้องตามกรอบแนวคิดการศึกษาและมีประเด็นหลักเช่นเดียวกับการวิจัยเชิงปริมาณแต่เพิ่มคำถามในเชิงลึก โดยเฉพาะการให้เหตุผล รวมทั้งบริบทการกระทำในพฤติกรรมด้านต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นการให้เล่าถึงเหตุการณ์และประสบการณ์ด้านต่างๆ ประกอบด้วยประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. ลักษณะวัฒนธรรมการสื่อสารออนไลน์ในด้านต่างๆ ของครู อาทิ การสื่อสารออนไลน์ในชีวิตประจำวันโดยทั่วไป การสื่อสารออนไลน์ในการทำงาน ด้านการเรียนการสอน การปฏิบัติงานในสถานศึกษา และการติดต่อผู้คนที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน
2. ความรู้สึก ความคิดเห็น การให้ความหมายและคุณค่าต่อระบบการสื่อสารออนไลน์ และการสื่อสารออนไลน์กับการทำงานในปัจจุบัน
3. ปัญหาและกลวิธีการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นในวัฒนธรรมการสื่อสารออนไลน์ของครู
4. นโยบายหรือแนวทางส่งเสริมของโรงเรียนที่มีต่อการสร้างวัฒนธรรมการสื่อสารออนไลน์เพื่อพัฒนาการจัดการเรียนรู้ การปฏิบัติงาน และการสร้างปฏิสัมพันธ์ทางสังคม

ทั้งนี้ วิธีการเก็บข้อมูลใช้การสัมภาษณ์แบบเป็นทางการด้วยวิธีการสัมภาษณ์กลุ่ม (Group Interview) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ในกลุ่มครูอาจารย์ ผู้บริหารสถานศึกษา และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพโดยการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis)

ผลการศึกษา

คุณลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างที่ได้จากการสำรวจพบว่า กลุ่มตัวอย่างครูจำนวน 641 คน ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงร้อยละ 78.8 เพศชายร้อยละ 21.2 กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 34.8 อายุ 30-39 ปี รองลงมาคือกลุ่มอายุ 40-49 ปี มีร้อยละ 30.0 และกลุ่มอายุ 20-29 ปี ร้อยละ 16.1 ส่วนครูในกลุ่มอายุ 50-60 ปี มีร้อยละ 19.2 สำหรับระดับการศึกษาของครูมากกว่าครึ่งหนึ่ง หรือร้อยละ 59.8 มีคุณวุฒิระดับปริญญาตรี รองลงมาคือคุณวุฒิระดับปริญญาโท ร้อยละ 39 ผู้ที่มีคุณวุฒิต่ำกว่าระดับปริญญาตรีมีร้อยละ 1.1 และผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาเอกมีเพียง 1 คน หรือร้อยละ 0.2 เท่านั้น ด้านสถานภาพสมรส กลุ่มตัวอย่างครูส่วนใหญ่สถานภาพโสดร้อยละ 50.1 ผู้ที่สมรสแล้วมีร้อยละ 44.8 ส่วนกลุ่มผู้ที่มีสถานภาพม่าย หย่าร้าง หรือแยกกันอยู่มีร้อยละ 5.1

เมื่อพิจารณาข้อมูลด้านรายได้ต่อเดือนของกลุ่มตัวอย่างครูพบว่า ร้อยละ 47.9 มีรายได้ระหว่าง 20,000-29,999 บาทต่อเดือน ส่วนผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่า 20,000 บาทต่อเดือน มีร้อยละ 19.0 กลุ่มที่มีรายได้ 30,000-39,999 บาทต่อเดือน มีร้อยละ 17.9 และกลุ่มที่มีรายได้ต่อเดือนตั้งแต่ 40,000 บาท มีร้อยละ 15.1 ด้านตำแหน่งงานของกลุ่มตัวอย่างครูในการปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียน เมื่อแบ่งตำแหน่งงานออกเป็น 4 ประเภทหลัก พบว่ากลุ่มตัวอย่างเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนจำนวน 5 คน หรือร้อยละ 0.8 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด ตำแหน่งรองผู้อำนวยการโรงเรียนร้อยละ 0.9 ตำแหน่งครูอาจารย์ประจำที่เป็นหัวหน้ากลุ่มสาระวิชาร้อยละ 14.5 และเกือบทั้งหมดของกลุ่มตัวอย่าง หรือกว่าร้อยละ 83.8 มีตำแหน่งคือครูอาจารย์ผู้สอนประจำ

ด้านภาระหน้าที่การสอนได้จำแนกออกเป็น 4 ระดับชั้น กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 10.3 รับผิดชอบสอนในระดับชั้นก่อนประถมศึกษา และส่วนใหญ่หรือกว่าร้อยละ 79.3 รับผิดชอบสอนในระดับประถมศึกษา ส่วนผู้ที่สอนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นมีร้อยละ 4.5 และระดับมัธยมศึกษาตอนปลายร้อยละ 5.9

ทั้งนี้ ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะส่วนบุคคล ความรู้ ทักษะ ทัศนคติในการสื่อสารออนไลน์กับวัฒนธรรมการสื่อสารออนไลน์ในชีวิตประจำวันเพื่อการจัดการเรียนรู้ การปฏิบัติงาน และปฏิสัมพันธ์ทางสังคมของครูในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร ผู้วิจัยได้แบ่งการนำเสนอโดยเริ่มต้นจากข้อมูลพื้นฐานการใช้การสื่อสารออนไลน์ส่วนต่างๆ และผลการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเป็นลำดับดังนี้

1) การเข้าถึงอุปกรณ์และการใช้งานการสื่อสาร

ผลการสำรวจด้วยแบบสอบถามในประเด็นการเข้าถึงอุปกรณ์การสื่อสารและการใช้งานการสื่อสารออนไลน์คือเฟซบุ๊ก (Facebook) และไลน์ (Line) ของกลุ่มตัวอย่างครูพบว่า กลุ่มตัวอย่างครูครึ่งหนึ่งหรือร้อยละ 50.1 มีโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบสมาร์ตโฟน (Smartphone) ร้อยละ 44.8 มีแท็บเล็ต (Tablet) โดยมีเพียงร้อยละ 5.5 เท่านั้นที่มีคอมพิวเตอร์ส่วนตัว ส่วนการใช้การสื่อสารออนไลน์ กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 86.7 ใช้การสื่อสารผ่านโปรแกรมไลน์เป็นประจำ ร้อยละ 9.8 ใช้นานๆ ครั้ง และร้อยละ 3.4 ไม่ได้ใช้งานโปรแกรมไลน์ ส่วนการใช้เฟซบุ๊กพบว่า ร้อยละ 69.6 ใช้เป็นประจำ ร้อยละ 23.7 ใช้นานๆ ครั้ง และร้อยละ 6.7 ไม่ได้ใช้เฟซบุ๊ก ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยแล้วพบว่า กลุ่มตัวอย่างครูใช้การสื่อสารผ่านไลน์เฉลี่ยวันละ 1 ชั่วโมง 34.2 นาที และมีการใช้เฟซบุ๊กเฉลี่ยวันละ 1 ชั่วโมง 12.4 นาที

2) ความรู้เกี่ยวกับการสื่อสารออนไลน์ในการเรียนการสอน

ในการประเมินความรู้เกี่ยวกับการสื่อสารออนไลน์ในการเรียนการสอนของกลุ่มตัวอย่างครู การวิจัยนี้ได้ประเมินด้วยข้อคำถามจำนวน 12 ข้อ โดยมีการคำนวณคะแนนข้อละ 1 คะแนน กำหนดคำตอบคือ ไม่ทราบ = 0 คะแนน ทราบ = 1 คะแนน และไม่แน่ใจ = 0 คะแนน ผลการประเมินนำเสนอดังตารางที่ 1 ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างครูส่วนใหญ่มากกว่าร้อยละ 70 ทราบวิธีการนำการสื่อสารออนไลน์มาประยุกต์ใช้ในการเรียนการสอน โดยครูมีความรู้เกี่ยวกับการใช้งานเรื่องสร้างกลุ่มในไลน์เพื่อติดต่อสื่อสารกับนักเรียนได้มากที่สุดคือร้อยละ 82.5 รองลงมาคือเรื่องการสร้างกลุ่มในเฟซบุ๊กเพื่อติดต่อสื่อสารกับนักเรียน ร้อยละ 78.8 ส่วนเรื่องที่ครูมีความรู้หรือทราบน้อยที่สุดคือเรื่องทำแบบสอบถามความคิดเห็นออนไลน์ผ่านเฟซบุ๊กได้ โดยมีผู้ที่ทราบอยู่ที่ร้อยละ 70.8 ทั้งนี้ เมื่อทำการรวมคะแนนทั้ง 12 ข้อ พบว่าภาพรวมกลุ่มตัวอย่างครูมีคะแนนความรู้โดยเฉลี่ย 9.1 จาก 12 คะแนน โดยมีผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดคือ 12 แสดงว่ามีผู้ที่มีความรู้เรื่องการใช้เทคโนโลยีการสื่อสารออนไลน์เพื่อการเรียนการสอนเป็นอย่างดี

หน่วย : ร้อยละ

ความรู้เกี่ยวกับการสื่อสารออนไลน์ในการเรียนการสอน	ไม่ทราบ	ทราบ	ไม่แน่ใจ
1. ครูสามารถสร้างกลุ่มในไลน์เพื่อติดต่อสื่อสารกับนักเรียนได้	8.7	82.5	8.7
2. ครูสามารถสร้างกลุ่มในเฟซบุ๊กเพื่อติดต่อสื่อสารกับนักเรียนได้	9.7	78.8	11.5
3. ครูและนักเรียนสามารถแชร์รูปภาพ วิดีโอ ข้อความเกี่ยวกับการเรียนในเฟซบุ๊กได้	10.3	77.4	12.3
4. ครูและนักเรียนสามารถแชร์รูปภาพ วิดีโอ ข้อความเกี่ยวกับการเรียนในไลน์ได้	10.0	77.4	12.6

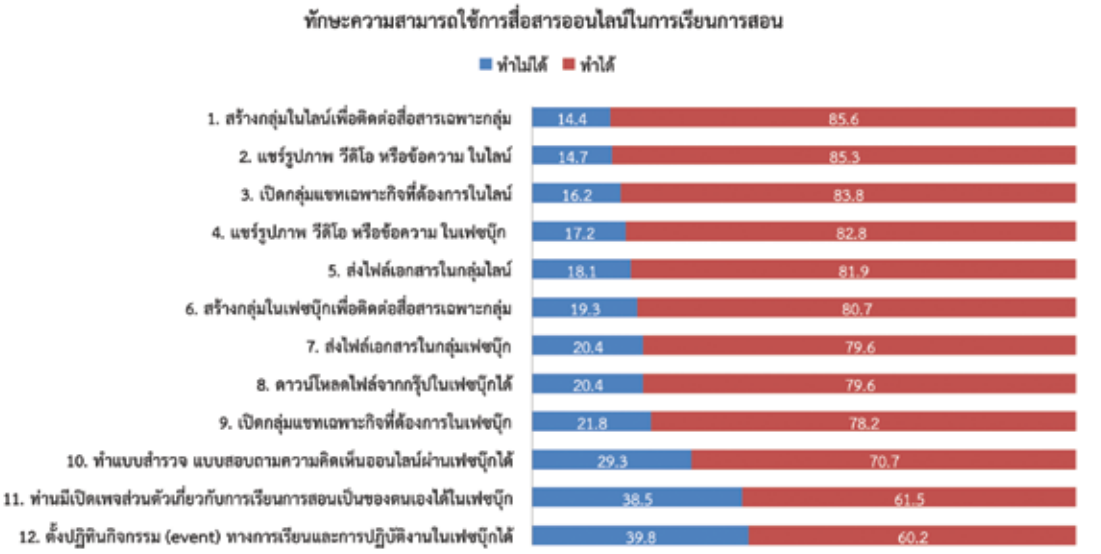
ความรู้เกี่ยวกับการสื่อสารออนไลน์ในการเรียนการสอน	ไม่ทราบ	ทราบ	ไม่แน่ใจ
5. ครูสามารถเปิดกลุ่มแชตเฉพาะกิจที่ต้องการในไลน์ได้	9.0	77.1	13.9
6. ครูสามารถลงไฟล์เอกสารการเรียนในกลุ่มเฟซบุ๊กได้	10.8	75.4	13.9
7. ครูสามารถเปิดกลุ่มแชตเฉพาะกิจที่ต้องการในเฟซบุ๊กได้	9.5	74.7	15.8
8. ครูสามารถส่งไฟล์เอกสารในกลุ่มไลน์ให้นักเรียนดูได้	12.0	74.6	13.4
9. ครูสามารถเปิดเพจส่วนตัวเป็นของตนเองได้ในเฟซบุ๊ก	10.6	73.5	15.9
10. นักเรียนสามารถดาวน์โหลดไฟล์จากกรุ๊ปในเฟซบุ๊กได้	9.8	72.7	17.5
11. ครูสามารถตั้งปฏิทินกิจกรรมทางการเรียนและการปฏิบัติงานในเฟซบุ๊กได้	11.1	71.0	17.9
12. ครูและนักเรียนสามารถทำแบบสอบถามความคิดเห็นออนไลน์ผ่านเฟซบุ๊กได้	10.0	70.8	19.2
รวมคะแนนความรู้ 12 คะแนน ค่าเฉลี่ย = 9.1 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 4.2 N = 641			

ตารางที่ 1 ความรู้เกี่ยวกับการสื่อสารออนไลน์ในการเรียนการสอน

3) ทักษะความสามารถใช้การสื่อสารออนไลน์ในการเรียนการสอน

ด้านทักษะความสามารถใช้การสื่อสารออนไลน์ในการเรียนการสอนของกลุ่มตัวอย่าง ผลการสำรวจนำเสนอดังภาพที่ 1 แสดงให้เห็นว่า จากทักษะ 12 ด้านในการใช้การสื่อสารออนไลน์ในการเรียนการสอนนั้น กลุ่มตัวอย่างครูมีทักษะความสามารถในการใช้ไลน์ได้เป็นอย่างดีมากที่สุด โดยเฉพาะในด้านการสร้างกลุ่มในไลน์เพื่อติดต่อสื่อสารเฉพาะกลุ่ม (ร้อยละ 85.6) รองลงมาคือทักษะการแชร์รูปภาพ วิดีโอ หรือข้อความในไลน์ (ร้อยละ 85.3) และทักษะการเปิดกลุ่มแชตเฉพาะกิจที่ต้องการในไลน์ (ร้อยละ 83.8) ทั้งนี้ ทักษะความสามารถที่กลุ่มตัวอย่างครูทำได้ค่อนข้างน้อยคือการใช้เฟซบุ๊ก โดยทักษะ 3 ประเภทที่มีจำนวนผู้ที่ทำได้น้อยที่สุดเมื่อเทียบกับทักษะด้านอื่นๆ ประกอบด้วย 1) ทักษะการตั้งปฏิทินกิจกรรม (Event) ทางการเรียนและการปฏิบัติงานในเฟซบุ๊ก 2) ทักษะการทำแบบสำรวจ แบบสอบถามความคิดเห็นออนไลน์ผ่านเฟซบุ๊ก และ 3) ทักษะการเปิดเพจส่วนตัวเกี่ยวกับการเรียนการสอนเป็นของตนเองได้ในเฟซบุ๊ก

อย่างไรก็ตาม เมื่อรวมคะแนนทักษะความสามารถ 12 คะแนน พบว่ากลุ่มตัวอย่างครูในภาพรวมมีค่าเฉลี่ยคะแนนทักษะความสามารถเท่ากับ 9.3 และมีผู้ได้คะแนนต่ำสุดเท่ากับ 0 แสดงว่าไม่มีทักษะเลย และมีผู้ได้คะแนนสูงสุดเท่ากับ 12 ซึ่งหมายถึงว่าเป็นผู้มีทักษะความสามารถในการใช้การสื่อสารออนไลน์ในการเรียนการสอนได้มากที่สุด



ภาพที่ 1 ร้อยละของทักษะความสามารถใช้การสื่อสารออนไลน์
ในการเรียนการสอนของกลุ่มตัวอย่างครู

4) ทัศนคติเกี่ยวกับการสื่อสารออนไลน์ในการเรียนการสอน

สำหรับการสอบถามกลุ่มตัวอย่างครูเกี่ยวกับทัศนคติเกี่ยวกับการสื่อสารออนไลน์ในการเรียนการสอน ด้วยข้อความจำนวน 20 ข้อ โดยให้กลุ่มตัวอย่างให้คะแนนทัศนคติจาก 0 ถึง 10 คะแนน โดย 0 หมายถึง ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง และ 10 คือเห็นด้วยอย่างยิ่ง ผลการวิเคราะห์ข้อมูลดังตารางที่ 2 พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีทัศนคติต่อข้อความในเชิงบวกที่ว่า *“เฟซบุ๊กและไลน์ช่วยให้ครูทราบข่าวสารการปฏิบัติงานต่างๆ ได้สะดวกรวดเร็ว”* สูงที่สุด โดยมีค่าเฉลี่ยคะแนนคือ 7.4 รองลงมาคือ *“เฟซบุ๊กและไลน์ ช่วยให้ครูติดต่อผู้ปกครองนักเรียนได้สะดวกรวดเร็วขึ้น”* ค่าเฉลี่ยคะแนนเท่ากับ 7.0 และ *“การใช้เฟซบุ๊กและไลน์ ช่วยเพิ่มทักษะในการใช้เทคโนโลยีมากขึ้น”* ค่าเฉลี่ยคะแนนเท่ากับ 6.8 สำหรับข้อความในเชิงลบ กลุ่มตัวอย่างให้คะแนนทัศนคติเห็นด้วยกับประเด็นที่ว่า *“เฟซบุ๊กและไลน์ยังเป็นการสื่อสารที่ไม่เป็นทางการสำหรับการปฏิบัติงานราชการครู”* ค่าเฉลี่ยคะแนนเท่ากับ 7.2 รองลงมาคือ *“การใช้เฟซบุ๊กและไลน์เป็นช่องทางที่จะลอกงานจากผู้อื่นได้ง่ายกว่าเดิม”* ค่าเฉลี่ยคะแนนเท่ากับ 6.1 ทั้งนี้ ผลการสำรวจดังกล่าวสอดคล้องกับผลการวิจัยเชิงคุณภาพที่พบว่าครูส่วนใหญ่รู้สึกชื่นชอบและชื่นชมในความรวดเร็วว่องไวของการสื่อสารออนไลน์ และเมื่อนำมาใช้ในการทำงานยิ่งช่วยทำให้สะดวกและรับรู้เรื่องราวข่าวสารได้ไวกว่าเดิม อย่างไรก็ตาม การติดต่อเรื่องราวที่เป็นราชการก็ยังจำเป็นต้องใช้การติดต่อที่เป็นทางการประกอบด้วย ดังเช่นตัวอย่างครูให้ความเห็นที่ว่า

"...พวกไลน์ โดยเฉพาะไลน์กลุ่มของโรงเรียนเนี่ย มันก็ช่วยให้เรารู้ข่าวอะไรไวกว่าเดิม หรือพวกไลน์จากสำนักงานเขตการศึกษา เขาก็ส่งเรื่อง ส่งอะไร ถ่ายรูปมาก่อน ทำให้เรารู้ได้เร็วขึ้น ทำงานได้ไวขึ้น เตรียมตัวได้ทัน..."

(กลุ่มตัวอย่างครู เพศหญิง อายุ 48 ปี)

"...ผมว่ามันช่วยได้เยอะเลยนะ ไลน์เอย เฟซบุ๊กเอย เรารู้ข้อมูลอะไรได้ไวมากกว่าเมื่อก่อน..."

(กลุ่มตัวอย่างครู เพศชาย อายุ 50 ปี)

"...ดีแหละค่ะ ช่วยให้รู้ข่าวงานต่างๆ ไวขึ้น เราก็กดๆ ดูเวลาเขาส่งมา แต่ยังไงก็ยังต้องรอพวกจดหมายทางการด้วย มาเป็นหลักฐานราชการ พวกที่เขาถ่ายรูปจดหมายมาก่อนอันนี้ดี เรารู้ข่าวไว เมื่อก่อนกว่าจะส่งมาถึงบางทีงานผ่านไปแล้ว พวกเชิญอบรม สัมมนาต่างๆ..."

(กลุ่มตัวอย่างครูผู้บริหาร เพศหญิง อายุ 55 ปี)

ตารางที่ 2 ทัศนคติเกี่ยวกับการสื่อสารออนไลน์
ในการเรียนการสอนของกลุ่มตัวอย่าง

N=641

ทัศนคติเกี่ยวกับการสื่อสารออนไลน์ในการเรียนการสอน (0 = ไม่เห็นด้วยมากที่สุด และ 10 = เห็นด้วยมากที่สุด)	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
เชิงบวก		
1. เฟซบุ๊กและไลน์ช่วยให้ครูทราบข่าวสารการปฏิบัติงานต่างๆ ได้สะดวกรวดเร็ว	7.4	2.3
2. เฟซบุ๊กและไลน์ช่วยให้ครูติดต่อผู้ปกครองนักเรียนได้สะดวกรวดเร็วขึ้น	7.0	2.5
3. การใช้เฟซบุ๊กและไลน์ช่วยเพิ่มทักษะในการใช้เทคโนโลยีมากขึ้น	6.8	2.4
4. การใช้เฟซบุ๊กและไลน์ทำให้เข้าถึงแหล่งข้อมูลการเรียนอื่นๆ ได้มากขึ้น	6.6	2.5
5. การใช้เฟซบุ๊กและไลน์เป็นการเพิ่มการเรียนรู้นอกชั้นเรียนได้ตลอดเวลา	6.6	2.5
6. เฟซบุ๊กและไลน์ช่วยให้นักเรียนติดต่อสื่อสารกับครูได้ง่ายขึ้นกว่าเดิม	6.5	2.7
7. เฟซบุ๊กและไลน์เป็นช่องทางให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมกับครูและนักเรียนได้	6.5	2.5

ทัศนคติเกี่ยวกับการสื่อสารออนไลน์ในการเรียนการสอน (0 = ไม่เห็นด้วยมากที่สุด และ 10 = เห็นด้วยมากที่สุด)	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
8. การติดต่อผ่านเฟซบุ๊กและไลน์ช่วยให้ครูสอดส่องพฤติกรรมนักเรียนได้มากขึ้น	6.3	2.7
9. เฟซบุ๊กและไลน์ช่วยให้สืบค้นข้อมูลในการเรียนการสอนได้สะดวกรวดเร็วขึ้น	6.3	2.6
10. การใช้เฟซบุ๊กและไลน์ช่วยให้เกิดการเรียนรู้แบบกลุ่มได้ดีขึ้น	6.2	2.5
11. การใช้เฟซบุ๊กและไลน์ช่วยให้ครูเข้าใจชีวิต/ความคิดนักเรียนมากขึ้น	5.8	2.5
12. เฟซบุ๊กและไลน์เป็นช่องทางหนึ่งของการติวเสริมความรู้ให้นักเรียน	5.7	2.6
13. การติดต่อผ่านเฟซบุ๊กและไลน์ทำให้นักเรียนใกล้ชิดกับครูมากขึ้น	5.6	2.8
14. เฟซบุ๊กและไลน์มีส่วนช่วยเพิ่มศักยภาพการเรียนการสอน	5.5	2.7
เชิงลบ		
15. เฟซบุ๊กและไลน์ยังเป็นการสื่อสารที่ไม่เป็นทางการสำหรับการปฏิบัติงานราชการครู	7.2	2.5
16. การใช้เฟซบุ๊กและไลน์เป็นช่องทางที่จะลอกงานจากผู้อื่นได้ง่ายกว่าเดิม	6.1	2.8
17. การใช้เฟซบุ๊กและไลน์ระหว่างครูกับนักเรียนทำให้พื้นที่ความเป็นส่วนตัวลดลง	5.8	2.6
18. การใช้เฟซบุ๊กและไลน์ในการเรียนการสอนมีความไม่ปลอดภัยในการใช้งานสูง	5.1	2.6
19. การใช้เฟซบุ๊กและไลน์ในการเรียนการสอนทำให้มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น	5.1	3.0
20. การใช้เฟซบุ๊กและไลน์ในการเรียนการสอนเป็นเรื่องยุ่งยาก ใช้งานลำบาก	4.3	2.7
รวมคะแนนทัศนคติทั้งหมด	**5.8**	**1.3**

5) การรับรู้นโยบายโรงเรียนเกี่ยวกับการสื่อสารออนไลน์

จากการสอบถามเรื่องการรับรู้นโยบายโรงเรียนเกี่ยวกับการสื่อสารออนไลน์ การวิจัยนี้ได้สอบถาม 2 ประเด็น คือ 1) การอนุญาตให้นักเรียนพกพานำอุปกรณ์การสื่อสารออนไลน์ 3 ประเภท มาใช้งานคือ โทรศัพท์แบบสมาร์ตโฟน แท็บเล็ต และคอมพิวเตอร์พกพาส่วนตัว และ 2) การรับรู้นโยบายของทางโรงเรียนที่ส่งเสริมการสื่อสารออนไลน์สำหรับครู ผลการสำรวจพบว่า ในแต่ละโรงเรียนครูมีการรับรู้เรื่องการอนุญาตให้นักเรียนนำอุปกรณ์การสื่อสารมาใช้ที่โรงเรียนแตกต่างกัน ซึ่งบางโรงเรียนโดยเฉพาะโรงเรียนที่มีครู

และนักเรียนจำนวนมาก ครูจะมีการรับรู้ที่ไม่เหมือนกันแม้ว่าจะอยู่ในโรงเรียนเดียวกัน ในภาพรวมทั้งหมด กลุ่มตัวอย่างครูร้อยละ 55.2 รับรู้ว่าโรงเรียนอนุญาตให้นักเรียนนำโทรศัพท์เคลื่อนที่หรือสมาร์ตโฟนมาใช้ที่โรงเรียนได้ ร้อยละ 47.9 ระบุว่านักเรียนสามารถนำแท็บเล็ตมาใช้ได้ และร้อยละ 45.7 ของกลุ่มตัวอย่างครูรับรู้ว่าโรงเรียนอนุญาตให้นักเรียนนำคอมพิวเตอร์พกพามาใช้ได้

สำหรับการรับรู้นโยบายส่งเสริมการสื่อสารออนไลน์สำหรับครูนั้นพบว่า ร้อยละ 64.4 ของกลุ่มตัวอย่างทราบว่าโรงเรียนมีแนวนโยบายโดยเฉพาะ ซึ่งจากการสอบถาม สัมภาษณ์พูดคุยกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัยเชิงคุณภาพ ครูเห็นว่าในกลุ่มโรงเรียนเด็กเล็ก การห้ามนำอุปกรณ์สื่อสารออนไลน์มาใช้จะมีข้อดีมากกว่า เพราะควบคุมดูแลได้ง่าย แต่ในกลุ่มโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาอาจควบคุมได้ยาก โดยบางโรงเรียนใช้วิธีการเก็บอุปกรณ์การสื่อสารใส่ซองก่อนเข้าเรียนและคืนให้ก่อนกลับบ้าน เพราะเข้าใจว่านักเรียนก็มีความจำเป็นในการติดต่อสื่อสาร เช่น การนัดหมายกับผู้ปกครอง

> *“...กลุ่มเด็กเล็กๆ เราไม่ได้ให้เขาเอามาใช้เลย เพราะยังเด็กเกินไป ยังไม่มีวุฒิภาวะพอที่จะใช้การสื่อสารออนไลน์ และอาจมีปัญหาเรื่องของหายอีก...”*
>
> (กลุ่มตัวอย่างครู เพศหญิง อายุ 35 ปี)

> *“...โรงเรียนอนุญาตให้เอามาได้นะคะ แต่เราจะเก็บใส่ถุงเขียนชื่อแยกไว้เลยของแต่ละคน ไม่ให้ใช้ระหว่างเรียน พอโรงเรียนเลิกก็มารับคืนกลับไป หรือถ้ามีธุระจำเป็นก็มาขออนุญาตใช้ได้ เราเข้าใจนะคะว่าคนยุคนี้ต้องใช้พวกนี้ (เทคโนโลยีการสื่อสารออนไลน์) มาก...”*
>
> (กลุ่มตัวอย่างครูผู้บริหาร เพศหญิง อายุ 50 ปี)

นโยบายของทางโรงเรียนที่เกี่ยวข้องกับการใช้การสื่อสารออนไลน์ของครูมี 2 ลักษณะ ประการแรกคือการส่งเสริมให้ใช้งานด้วยความสร้างสรรค์ การรับรู้ข่าวสาร การแสดงตน และการเผยแพร่กิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน อีกประการหนึ่งคือ นโยบายเชิงป้องกัน ได้แก่ ข้อห้ามต่างๆ ในการใช้งานที่ไม่เหมาะสม ดังเช่นกรณีที่ผู้บริหารโรงเรียนระบุว่า

> *“...บางทีพวกครูก็ติดแชตมากเกินไป สอนก็กดแต่โทรศัพท์ ประชุมก็ก้มดูโทรศัพท์ เราก็ต้องประกาศห้ามบ้าง ตักเตือนบ้าง...”*
>
> (กลุ่มตัวอย่างครูผู้บริหาร เพศหญิง อายุ 50 ปี)

> *“...กลุ่มครูใหม่ๆ (ครูเด็กๆ) จะมีปัญหามากเลยนะคะ บางทีเข้าแถวก็ยืนเล่นมือถือ เข้าประชุมก็เซลฟี่ หรือในห้องเรียน เราเดินผ่านก็เห็นเขาเอาแต่ก้มหน้าเล่นมือถือ กินข้าวเข้าห้องน้ำอะไร ก็พกไปตลอด มันไม่ใช่เรื่องผิด แต่มันดูไม่เหมาะสม เด็กนักเรียนก็เอาเป็นตัวอย่าง โรงเรียนเลยต้องบอกแนวทางเรื่องพวกนี้เวลาประชุมครู...”*
>
> (กลุ่มตัวอย่างครูผู้บริหาร เพศชาย อายุ 48 ปี)

6) วัฒนธรรมการสื่อสารออนไลน์ของครู

ในการศึกษาประเด็นวัฒนธรรมการสื่อสารออนไลน์ของครู เป็นการวิเคราะห์แบบแผนพฤติกรรมการติดต่อสื่อสารของครูผ่านการใช้โปรแกรมเฟซบุ๊ก (Facebook) และโปรแกรมสนทนาออนไลน์ *“ไลน์”* (Line) โดยแบ่งเป็น 3 ด้าน คือ 1) วัฒนธรรมการสื่อสารออนไลน์ด้านการพัฒนาการจัดการเรียนรู้ 2) วัฒนธรรมการสื่อสารออนไลน์ด้านการปฏิบัติงาน และ 3) วัฒนธรรมการสื่อสารออนไลน์ด้านการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งมีรายละเอียดแต่ละด้านดังต่อไปนี้

ด้านที่ 1 การพัฒนาการจัดการเรียนรู้ ประกอบด้วย การเตรียมความพร้อมพื้นฐาน การวางแผนและเตรียมการจัดการเรียนรู้ การใช้จิตวิทยาการเรียนรู้ และการประเมินผลและรายงานผลการเรียนรู้ โดยครูนำการสื่อสารออนไลน์มาปรับประยุกต์ใช้ในขั้นตอนต่างๆ ตารางที่ 3 แสดงผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่ากลุ่มตัวอย่างครูเลือกใช้การสื่อสารออนไลน์ทั้งเฟซบุ๊กและไลน์เพื่อการพัฒนาการจัดการเรียนรู้ในลักษณะของการให้คำปรึกษาการสอน และภาระงานกับเพื่อนร่วมงานเป็นประจำมากที่สุด รวมถึงการดาวน์โหลดข้อมูลประกอบการเรียนการสอนจากเฟซบุ๊ก ส่วนด้านที่ยังมีการใช้งานน้อยคือการประกาศแจ้งผลการเรียนและแจ้งคะแนนให้นักเรียนทราบทั้งทางเฟซบุ๊กและไลน์ รวมถึงการอัพโหลด แชร์ ส่งไฟล์งาน การบ้าน รายงาน เอกสารการเรียนให้นักเรียนผ่านทางเฟซบุ๊กและทางไลน์

ในภาพรวมกลุ่มตัวอย่างครูยังมีการใช้การสื่อสารออนไลน์เพื่อการพัฒนาการจัดการเรียนรู้ยังไม่มากนัก โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 8.4 จากคะแนนเต็ม 20 คะแนน สำหรับผลการวิจัยเชิงคุณภาพพบว่า การใช้งานการสื่อสารออนไลน์ส่วนมากเน้นด้านเตรียมการสอนและการพูดคุยปรึกษากับเพื่อนร่วมงานมากกว่าการใช้งานร่วมกับนักเรียน เนื่องจากบริบทโรงเรียนและนักเรียนยังไม่เอื้อต่อการสื่อสารแบบออนไลน์ อีกทั้งเด็กนักเรียนที่เรียนในวัยประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นมักใช้การพูดคุยติดต่อสื่อสารและการจัดการเรียนรู้ภายในโรงเรียนที่มีความสะดวกมากกว่า

> *“...ก็มีเอามาใช้นะคะ พวกทำการจัดการเรียนรู้แบบ PLC หรือเทคนิคอะไรใหม่ๆ ก็พยายามใช้ แต่ส่วนใหญ่ใช้โหลดข้อมูลเตรียมการสอนมากกว่า...”*
>
> (กลุ่มตัวอย่างครู เพศหญิง อายุ 53 ปี)

> *“...จะเอามาใช้ในการเรียนเลยมันก็ยาก คือทางโรงเรียนเพิ่งจะติดตั้งอินเทอร์เน็ตไวไฟ ได้ ห้องคอมฯ อุปกรณ์ต่างๆ เราก็มีไม่มาก เด็กเขาก็ยังเล็กเกินไปที่เราจะสั่งงาน สั่งการบ้านให้ทำทางอินเทอร์เน็ต...”*
>
> (กลุ่มตัวอย่างครู เพศหญิง อายุ 31 ปี)

ตารางที่ 3 วัฒนธรรมการสื่อสารออนไลน์ด้านการพัฒนาการจัดการเรียนรู้

N=641

ด้านการพัฒนาการจัดการเรียนรู้	ความถี่ในการใช้งาน (ร้อยละ)			ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
	ไม่ได้ใช้	ใช้นานๆ ครั้ง	ใช้เป็นประจำ		
เฟซบุ๊ก (Facebook)					
1. ปรึกษาการเรียนการสอน ภาระงานกับเพื่อนร่วมงาน	21.7	47.9	30.4	1.1	0.7
2. ให้คำปรึกษาการเรียน งาน การบ้าน รายงาน กับนักเรียน ผ่านทางเฟซบุ๊ก	46.5	37.1	16.4	0.7	0.7
3. อัพโหลด แชร์ ส่งไฟล์งาน การบ้าน รายงาน เอกสาร การเรียนให้นักเรียนผ่านทาง เฟซบุ๊ก	53.5	33.2	13.3	0.6	0.7
4. ดาวน์โหลดข้อมูลประกอบ การเรียนการสอนจากเฟซบุ๊ก	27.1	39.9	32.9	1.1	0.8
5. ประกาศแจ้งผลการเรียน คะแนน ให้นักเรียนทราบ	58.7	30.3	11.1	0.5	0.7
ไลน์ (Line)					
1. ปรึกษาการเรียนการสอน ภาระงานกับเพื่อนร่วมงาน	16.1	34.8	49.1	1.3	0.7
2. ให้คำปรึกษาการเรียน งาน การบ้าน รายงาน กับนักเรียน ผ่านทางไลน์	39.6	37.1	23.2	0.8	0.8
3. อัพโหลด แชร์ ส่งไฟล์งาน การบ้าน รายงาน เอกสาร การเรียนให้นักเรียนผ่านทางไลน์	45.6	37.1	17.3	0.7	0.7
4. ดาวน์โหลดข้อมูลประกอบ การเรียนการสอนจากไลน์	35.4	41.8	22.8	0.9	0.8
5. ประกาศแจ้งผลการเรียน คะแนน ให้นักเรียนทราบ	49.8	33.2	17.0	0.7	0.7
รวมคะแนน 20 คะแนน ค่าเฉลี่ย = 8.4 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 5.4					

ด้านที่ 2 การปฏิบัติงาน เป็นการสอบถามเกี่ยวกับการใช้การสื่อสารออนไลน์ในการปฏิบัติงานครูโดยทั่วไป ข้อมูลดังตารางที่ 4 แสดงให้เห็นว่า กลุ่มตัวอย่างครูใช้การสื่อสารออนไลน์เพื่อการติดตามข้อมูลข่าวสารจากเพจข่าวสารสำคัญมากที่สุด ทั้งทางเฟซบุ๊กและไลน์ รองลงมาคือการอัพโหลด แชร์ ส่งไฟล์งานให้เพื่อนร่วมงาน และการแจ้งโพสต์ข้อมูล รูปภาพเกี่ยวกับการทำงานต่างๆ เช่น ประชุม สัมมนา กิจกรรมต่างๆ ของครูในเฟซบุ๊ก ภาพรวมการใช้การสื่อสารออนไลน์ในด้านการปฏิบัติงานนี้มีค่าเฉลี่ยคะแนนเท่ากับ 10.5 จากคะแนนเต็ม 20 คะแนน ซึ่งถือว่ามีการใช้งานมากกว่าด้านแรก คือการพัฒนาการจัดการเรียนรู้ จากการวิเคราะห์เนื้อหาการสัมภาษณ์กลุ่มและการสัมภาษณ์เชิงลึกในการวิจัยเชิงคุณภาพ ครูอธิบายว่า การใช้การสื่อสารออนไลน์เหมือนเป็นเรื่องปกติในชีวิตประจำวัน ช่วงเช้ามีการส่งข้อความทักทายซึ่งกันและกัน แจ้งงาน แจ้งข่าวสาร อวยพรวันเกิด หรือให้กำลังใจต่างๆ ซึ่งคล้ายกับโลกในสังคมจริงเมื่อมาปฏิบัติงาน ทุกคนจึงมีโอกาสใช้การสื่อสารออนไลน์เพื่อการปฏิบัติงานได้ง่ายกว่า อีกทั้งเมื่อคนหลายคนใช้งานเพื่อการทำงาน เช่น โรงเรียนเปิดเพจในเฟซบุ๊ก หรือการมีไลน์กลุ่มสำหรับครูเพื่อแจ้งข่าวสารในการทำงาน ทุกคนจึงต้องใช้งานการสื่อสารออนไลน์มากขึ้นตามไปด้วย ดังเช่นความเห็นที่น่าสนใจของครูที่ให้ข้อมูลระบุไว้ดังนี้

“...เมื่อก่อนก็ไม่ได้ใช้อะไรแบบนี้เลยนะ จนต้องมาทำงานก็ต้องหันมาใช้ ไม่งั้นก็ไม่รู้ข่าวสารกัน มันก็ดีที่ช่วยให้คนได้คุยกันมากขึ้น งานบุญ วันพระ สวัสดีตอนเช้า อวยพรวันเกิด อะไรก็ใกล้ชิดกันมากขึ้นกับเพื่อนร่วมงาน...”

(กลุ่มตัวอย่างครู เพศหญิง อายุ 56 ปี)

“...เวลาทำงานหรือไปไหนเราก็ได้ถ่ายรูปแชร์ให้คนที่โรงเรียนทราบด้วย โดยเฉพาะผลงานของนักเรียนเรา เราจะแชร์ให้คนเห็น ก็เป็นการใช้เพื่อทำงานแบบหนึ่งด้วย เด็กเห็นเขาก็ดีใจ...”

(กลุ่มตัวอย่างครู เพศหญิง อายุ 31)

ตารางที่ 4 วัฒนธรรมการสื่อสารออนไลน์ด้านการปฏิบัติงาน

N=641

ด้านการปฏิบัติงาน	ความถี่ในการใช้งาน (ร้อยละ)			ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
	ไม่ได้ใช้	ใช้นานๆ ครั้ง	ใช้เป็นประจำ		
เฟซบุ๊ก (Facebook)					
1. อัพโหลด แชร์ ส่งไฟล์งานให้เพื่อนร่วมงาน	18.9	43.5	37.6	1.2	0.7
2. ให้คำปรึกษาปัญหาชีวิต ปัญหาส่วนตัวกับนักเรียน	53.8	35.9	10.3	0.6	0.7

ด้านการปฏิบัติงาน	ความถี่ในการใช้งาน (ร้อยละ)			ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
	ไม่ได้ใช้	ใช้นานๆ ครั้ง	ใช้เป็นประจำ		
3. แจ้ง โพสต์ข้อมูล รูปภาพ เกี่ยวกับการทำงานต่างๆ เช่น ประชุม สัมมนา กิจกรรมต่างๆ ของครูในเฟซบุ๊ก	27.8	41.3	30.9	1.0	0.8
4. ติดตามข้อมูลข่าวสารจากเพจข่าวสารสำคัญ	12.5	32.3	55.2	1.4	0.7
5. เช็กอิน (Check-in) เมื่อไปทำงานในสถานที่ต่างๆ	25.0	48.0	27.0	1.0	0.7
ไลน์ (Line)					
1. อัพโหลด แชร์ ส่งไฟล์งานให้เพื่อนร่วมงาน	16.4	39.6	44.0	1.3	0.7
2. ให้คำปรึกษาปัญหาชีวิต ปัญหาส่วนตัวกับนักเรียน	47.3	37.1	15.6	0.7	0.7
3. แจ้ง โพสต์ข้อมูล รูปภาพ เกี่ยวกับ การทำงานต่างๆ เช่น ประชุม สัมมนา กิจกรรมต่างๆ ของครูในไลน์	23.7	41.8	34.5	1.1	0.8
4. ติดตามข้อมูลข่าวสารจากเพจข่าวสารสำคัญ	12.9	38.8	48.2	1.4	0.7
5. เช็กอิน (Check-in) เมื่อไปทำงานในสถานที่ต่างๆ	36.7	43.7	19.7	0.8	0.7
รวมคะแนน 20 คะแนน ค่าเฉลี่ย = 10.5 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 4.9					

ด้านที่ 3 การปฏิสัมพันธ์ทางสังคม การศึกษานี้พิจารณาพฤติกรรมการสื่อสารที่มีอิทธิพล การตอบโต้และมีปฏิกิริยาต่อกันและกันระหว่างครูกับนักเรียน ผู้ปกครองของนักเรียน เพื่อนร่วมงานอื่นๆ ทั้งในและนอกโรงเรียน ซึ่งเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันในฐานะของการเป็นครูผ่านการสื่อสารออนไลน์ รวมถึงการติดตามความเคลื่อนไหวของผู้อื่นด้วย ผลการวิเคราะห์ข้อมูลดังตารางที่ 5 แสดงให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างเลือกใช้การติดต่อปฏิสัมพันธ์ทางสังคมผ่านเฟซบุ๊กเพื่อติดตามความเคลื่อนไหวของผู้อื่นเป็นประจำมากที่สุด รองลงมาคือการติดต่อกับครูอาจารย์ในโรงเรียน และติดต่อกับเครือข่ายครูอาจารย์นอกโรงเรียน ส่วนการติดต่อปฏิสัมพันธ์ทางสังคมผ่านไลน์พบว่า กลุ่มตัวอย่างครูใช้เพื่อติดต่อกับครูอาจารย์ในโรงเรียนเป็นประจำสูงถึงร้อยละ 76.1 รองลงมาคือการใช้เพื่อติดต่อกับเครือข่ายครูอาจารย์นอกโรงเรียน และติดตามความเคลื่อนไหวของผู้อื่น

ในภาพรวมกลุ่มตัวอย่างมีการสื่อสารออนไลน์เพื่อการปฏิสัมพันธ์ทางสังคมไม่มากนัก โดยมีคะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 9.9 จากคะแนนเต็ม 20 ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่ากลุ่มตัวอย่างใช้การสื่อสารออนไลน์กับนักเรียนและผู้ปกครองนักเรียนในทางเฟซบุ๊กไม่มากนัก แต่เลือกใช้การสนทนาผ่านทางไลน์มากกว่า

ตารางที่ 5 วัฒนธรรมการสื่อสารออนไลน์ด้านการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม

N=641

ด้านการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม	ความถี่ในการใช้งาน (ร้อยละ)			ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
	ไม่ได้ใช้	ใช้นานๆ ครั้ง	ใช้เป็นประจำ		
เฟซบุ๊ก (Facebook)					
1. ติดต่อกับครูอาจารย์ในโรงเรียนผ่านเฟซบุ๊ก	21.7	44.8	33.5	1.1	0.7
2. ติดต่อกับนักเรียนในโรงเรียนผ่านเฟซบุ๊ก	58.2	31.0	10.8	0.5	0.7
3. ติดต่อกับผู้ปกครองนักเรียนผ่านเฟซบุ๊ก	61.9	30.0	8.1	0.5	0.6
4. ติดต่อกับเครือข่ายครูอาจารย์นอกโรงเรียนผ่านเฟซบุ๊ก	37.3	44.9	17.8	0.8	0.7
5. ติดตามความเคลื่อนไหวของคนอื่นๆ	17.2	44.6	38.2	1.2	0.7
ไลน์ (Line)					
1. ติดต่อกับครูอาจารย์ในโรงเรียนผ่านไลน์	6.9	17.0	76.1	1.7	0.6
2. ติดต่อกับนักเรียนในโรงเรียนผ่านไลน์	44.1	32.0	23.9	0.8	0.8
3. ติดต่อกับผู้ปกครองนักเรียนผ่านไลน์	30.1	38.8	31.0	1.0	0.8
4. ติดต่อกับเครือข่ายครูอาจารย์นอกโรงเรียนผ่านไลน์	20.4	45.1	34.5	1.1	0.7
5. ติดตามความเคลื่อนไหวของคนอื่นๆ	20.1	46.0	33.9	1.1	0.7
รวมคะแนน 20 คะแนน ค่าเฉลี่ย = 8.4 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 5.4					

7) ปัญหาและวิธีการแก้ปัญหาในการใช้งานการสื่อสารออนไลน์

จากการสอบถามปัญหาในการใช้งานการสื่อสารออนไลน์ของกลุ่มตัวอย่างครูด้วยแบบสอบถาม ผลการศึกษาพบว่า ในภาพรวมกลุ่มตัวอย่างครูพบปัญหาในด้านใช้งานไม่มากนัก มีเพียงบางส่วนที่พบปัญหา โดยปัญหาที่พบส่วนใหญ่คือเรื่องการพบเห็นนักเรียนโพสต์ด่าคำหยาบคายผ่านทางเฟซบุ๊ก การพบเห็นนักเรียนทะเลาะกันในเฟซบุ๊ก นักเรียนใช้คำไม่ถูกต้องในเฟซบุ๊ก และการพบเห็นภาพวาบหวิวของนักเรียนโพสต์ทางเฟซบุ๊ก ส่วนทางไลน์นั้นปัญหาที่พบจะเป็นเรื่องนักเรียนใช้คำไม่ถูกต้องในไลน์ และนักเรียนแอบใช้งานการแชตไลน์ในเวลาเรียน

อย่างไรก็ตาม เมื่อสอบถามเรื่องการประสบปัญหาความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงานและนักเรียนจากการใช้เฟซบุ๊กหรือไลน์ ผลการสำรวจพบว่ามีครูจำนวนไม่มากนักที่เคยประสบปัญหาดังกล่าว ส่วนใหญ่มักเป็นเรื่องความไม่เข้าใจกันกับเพื่อนร่วมงาน และการใช้คำไม่สุภาพเหมาะสมของนักเรียนที่มีต่อครู ในประเด็นนี้ข้อมูลจากการวิจัยเชิงคุณภาพมีข้อสนับสนุนหลายกรณี โดยครูท่านหนึ่งเคยประสบปัญหาการสื่อสารผ่านไลน์แล้วมีการทะเลาะกับผู้ปกครองเพราะการใช้คำในการสื่อสารเข้าใจไม่ตรงกัน และนำไปสู่การดำเนินคดีทางกฎหมาย

> *"...เคยมีกรุ๊ปไลน์ผู้ปกครอง แล้วในนั้นเขาก็มีแต่คนใหญ่ๆ หมอบ้าง ทนายความบ้าง ทุกคนก็ไม่ฟังกัน แล้วตอนนั้นผมพิมพ์ชี้แจงไป เขาไม่เข้าใจก็แคปหน้าจอ (Capture) ข้อความที่ผมพิมพ์เอาไปแจ้งความ ผมเลยเลิกเลยไม่ใช้แล้ว คุยแต่กับเพื่อนเท่านั้น เรื่องงาน เรื่องโรงเรียน นักเรียน ผู้ปกครอง ผมเลือกเป็นคนอ่านอย่างเดียว..."*
>
> (กลุ่มตัวอย่างครู เพศชาย อายุ 26 ปี)

ส่วนกรณีการขัดแย้งระหว่างครูในโรงเรียน ก็พบได้ในกรณีของโรงเรียนที่มีขนาดใหญ่ มีบุคลากรจำนวนมาก การคุยเล่นกันโดยภาษาเขียนทำให้ผู้อ่านไม่เข้าใจความหมาย ความรู้สึก จึงมีปัญหาเกิดขึ้น และส่วนมากเลือกใช้วิธีการประนีประนอม ไกล่เกลี่ย เรียกคู่กรณีมาปรับความเข้าใจกัน

> *"...เราเป็นผู้บริหาร เวลาจะสั่งงานใครต้องนั่งอ่าน ตรวจภาษาแล้วตรวจอีกหลายรอบก่อนกดส่ง ไม่งั้นคนอื่นจะเข้าใจผิด ที่โรงเรียนมีปัญหานี้บ่อยมาก เราก็เรียกทั้งสองฝ่ายมาพูดคุย ปรับความเข้าใจกัน และตักเตือน..."*
>
> (กลุ่มตัวอย่างครูผู้บริหาร เพศหญิง อายุ 50)

> *"...มีครูในโรงเรียนเจอนักเรียนหญิงไปพิมพ์ด่าในเฟซบุ๊ก เขาโกรธมาก เด็กไปว่าเขาเสียๆ หายๆ พอตอนหลังก็เลยเรียกเด็กมาคุย อธิบาย ปรับความเข้าใจ พอเด็กเขารู้สึกผิดก็ให้เขาไปขอโทษครูคนนั้นโดยตรง..."*
>
> (กลุ่มตัวอย่างครู เพศหญิง อายุ 49 ปี)

8) การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร

จากวัตถุประสงค์การวิจัย การวิเคราะห์ผลการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรด้วยการทดสอบค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของเพียร์สัน (Pearson Correlation) ด้วยการวิเคราะห์สหสัมพันธ์แบบแยกส่วน (Partial Correlation Coefficient) โดยใช้ตัวแปรเพศ อายุ รายได้ และระดับการศึกษาของครูเป็นตัวแปรควบคุม ทั้งนี้ ในกระบวนการวิเคราะห์ดังกล่าวได้นำตัวแปรเชิงคุณภาพมาแปลงค่าเป็นตัวแปรหุ่น (Dummy Variable) ก่อนเข้าการวิเคราะห์ ผลการวิเคราะห์ในตารางที่ 6 ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของเพียร์สันแสดงให้เห็นว่า การสื่อสารออนไลน์ทั้ง 3 ด้านนั้นมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยมีความสัมพันธ์ในเชิงบวก ทั้งการพัฒนาการจัดการเรียนรู้ การปฏิบัติงาน และการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม เมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของทุกความสัมพันธ์ดังกล่าวพบว่า มีความสัมพันธ์กันค่อนข้างสูง (ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์มีค่าระหว่าง 0.634-0.841)

เมื่อพิจารณาตัวแปรความรู้เกี่ยวกับการสื่อสารออนไลน์ ทักษะความสามารถในการใช้การสื่อสารออนไลน์ และทัศนคติเกี่ยวกับการสื่อสารออนไลน์ พบว่ามีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับการสื่อสารออนไลน์ทั้ง 3 ด้าน โดยมีค่าความสัมพันธ์กันในเชิงบวกระดับต่ำ (ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์มีค่าระหว่าง 0.321-0.446) แสดงให้เห็นว่า ความรู้ ทักษะความสามารถ และทัศนคติในการใช้งานการสื่อสารออนไลน์ มีส่วนสนับสนุนให้เกิดการใช้งานการสื่อสารออนไลน์ของครูในทุกๆ ด้าน

ตารางที่ 6 ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบแยกส่วน (Partial Correlation Coefficient) ระหว่างตัวแปรต่างๆ

N = 635

ตัวแปร	การพัฒนาการจัดการเรียนรู้	การปฏิบัติงาน	การปฏิสัมพันธ์ทางสังคม
การพัฒนาการจัดการเรียนรู้	1.000		
การปฏิบัติงาน	0.841***	1.000	
การปฏิสัมพันธ์ทางสังคม	0.634***	0.660***	1.000
ความรู้เกี่ยวกับการสื่อสารออนไลน์	0.440***	0.444***	0.321***
ทักษะความสามารถในการใช้การสื่อสารออนไลน์	0.446***	0.455***	0.404***
ทัศนคติเกี่ยวกับการสื่อสารออนไลน์	0.421***	0.428***	0.413***

หมายเหตุ: ***p0.001 ≤, ตัวแปรควบคุมคือ เพศ อายุ รายได้ และระดับการศึกษา

อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเบื้องต้น เพราะเป็นการวิเคราะห์ตัวแปรทีละคู่ ดังนั้น การวิจัยครั้งนี้จึงนำเทคนิคการวิเคราะห์การถดถอยเชิงพหุ (Multiple Regression Analysis) มาใช้ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม โดยผู้ศึกษาได้ทำการแปลงตัวแปรอิสระที่เป็นตัวแปรเชิงกลุ่มเป็นค่าคะแนนด้วยการทำเป็นตัวแปรหุ่น (Dummy Variable) ซึ่งกำหนดกลุ่มที่สนใจให้มีค่าเท่ากับ 1 และกลุ่มที่ใช้เปรียบเทียบเป็นกลุ่มอ้างอิงมีค่าเท่ากับ 0

สำหรับการวิเคราะห์การถดถอยเชิงพหุ แบ่งการวิเคราะห์การสื่อสารออนไลน์เป็น 3 แบบจำลอง คือ แบบจำลองการพัฒนาการจัดการเรียนรู้ แบบจำลองการปฏิบัติงาน และแบบจำลองการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม เพื่อให้เห็นภาพความสัมพันธ์ของการสื่อสารออนไลน์แต่ละด้านได้อย่างชัดเจน ผลการวิเคราะห์ดังตาราง 7 พบว่าในแบบจำลองแรก ปัจจัยที่สัมพันธ์กับการสื่อสารออนไลน์ในด้านการพัฒนาการจัดการเรียนรู้ ประกอบด้วย ตัวแปรระดับชั้นที่ครูรับผิดชอบสอน ความรู้เกี่ยวกับการสื่อสารออนไลน์ ทักษะความสามารถในการใช้การสื่อสารออนไลน์ ทัศนคติเกี่ยวกับการสื่อสารออนไลน์ และการรับรู้นโยบายโรงเรียนเกี่ยวกับการสื่อสารออนไลน์ ส่วนในแบบจำลองที่ 2 พบว่าปัจจัยที่สัมพันธ์กับการสื่อสารออนไลน์ด้านการปฏิบัติงานประกอบด้วย ตัวแปร อายุ รายได้ต่อเดือน ระดับชั้นที่ครูรับผิดชอบสอน ความรู้เกี่ยวกับการสื่อสารออนไลน์ ทักษะความสามารถในการใช้การสื่อสารออนไลน์ ทัศนคติเกี่ยวกับการสื่อสารออนไลน์ และการรับรู้นโยบายโรงเรียนเกี่ยวกับการสื่อสารออนไลน์ ส่วนแบบจำลองที่ 3 ปัจจัยที่สัมพันธ์กับการสื่อสารออนไลน์ด้านการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม มีเพียง 3 ตัวแปร คือ ระดับชั้นที่ครูรับผิดชอบสอน ทักษะความสามารถในการใช้การสื่อสารออนไลน์ ทัศนคติเกี่ยวกับการสื่อสารออนไลน์ และการรับรู้นโยบายโรงเรียนเกี่ยวกับการสื่อสารออนไลน์

จากทั้ง 3 แบบจำลองการวิเคราะห์ข้อมูล แสดงให้เห็นว่าครูผู้สอนในระดับชั้นมัธยมศึกษามีวัฒนธรรมการใช้การสื่อสารออนไลน์ทุกด้านสูงกว่าครูผู้สอนในระดับชั้นก่อนประถมศึกษา ส่วนครูที่มีความรู้ในการสื่อสารออนไลน์สูงจะมีการสื่อสารออนไลน์ในด้านการพัฒนาการจัดการเรียนรู้และการปฏิบัติงานโดยทั่วไปมากขึ้น และครูที่มีทักษะ ทัศนคติ และการรับรู้นโยบายการสื่อสารออนไลน์ของโรงเรียนจะเป็นครูที่มีการใช้การสื่อสารออนไลน์ทั้ง 3 ด้านมากขึ้นตามไปด้วย

ตารางที่ 7 ผลการวิเคราะห์การถดถอยแบบพหุของการสื่อสารออนไลน์ของครูในกรุงเทพมหานคร

N=619

ปัจจัย	แบบจำลอง 1 การพัฒนาการจัดการเรียนรู้		แบบจำลอง 2 การปฏิบัติงาน		แบบจำลอง 3 การปฏิสัมพันธ์ทางสังคม	
	B	Beta	B	Beta	B	Beta
เพศ						
ชาย (หญิง: อ้างอิง)	0.254	0.019	0.080	0.007	-0.139	-0.013
อายุ (ปี)	-0.048	-0.085	-0.050*	-0.100	-0.042	-0.091
ระดับการศึกษา						
ปริญญาตรีและต่ำกว่า สูงกว่าปริญญาตรี (อ้างอิง)	-0.515	-0.046	-0.074	-0.007	0.180	0.020
สถานภาพสมรส						
สมรส	-0.101	-0.009	-0.378	-0.039	-0.139	-0.016
หย่าร้าง / ม่าย / แยกกันอยู่ โสด (อ้างอิง)	0.698	0.028	0.339	0.016	0.150	0.007
รายได้ต่อเดือน (1,000 บาท)	-0.036	-0.068	-0.044*	-0.094	0.000	0.001
ตำแหน่งงาน						
ครู อาจารย์ ผู้บริหาร หัวหน้ากลุ่มสาระ (อ้างอิง)	-0.146	-0.010	-0.357	-0.027	-0.015	-0.001
ระดับชั้นที่สอน						
ประถมศึกษา	1.211*	0.090	1.416**	0.118	0.709	0.064
มัธยมศึกษา	3.455***	0.194	2.017**	0.127	1.973**	0.134
ก่อนประถมศึกษา (อ้างอิง)						
ความรู้เกี่ยวกับการสื่อสารออนไลน์	0.232***	0.179	0.216***	0.187	0.038	0.035
ทักษะความสามารถในการสื่อสารออนไลน์	0.343***	0.249	0.309***	0.251	0.313***	0.275
ทัศนคติเกี่ยวกับการสื่อสารออนไลน์	0.942***	0.219	0.844***	0.220	0.965***	0.272
การรับรู้นโยบายโรงเรียน	0.961*	0.085	1.329***	0.132	0.922**	0.099
ค่าคงที่	-0.986		2.295		1.381	
R^2	0.388		0.405		0.302	
Adjusted R^2	0.375		0.392		0.287	
F	29.625***		31.798***		20.209***	

หมายเหตุ: ***p0.001 ≤ **p0.01 ≤ *p.005 ≤

บทสรุป

ผลการศึกษานี้แสดงให้เห็นว่า การเข้าถึงอุปกรณ์การสื่อสารของครูในกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่ใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่แบบสมาร์ตโฟน (Smartphone) และแท็บเล็ต (Tablet) มากกว่าการใช้คอมพิวเตอร์ส่วนตัว ส่วนการใช้งานการสื่อสารออนไลน์นั้น ครูเลือกใช้การสื่อสารผ่านโปรแกรมไลน์ (Line) มากกว่าการใช้เฟซบุ๊ก (Facebook) โดยใช้การสื่อสารผ่านโปรแกรมไลน์เฉลี่ยวันละ 1 ชั่วโมง 34.2 นาที และใช้เฟซบุ๊กเฉลี่ยวันละ 1 ชั่วโมง 12.4 และยังพบว่าครูมีคะแนนความรู้และทักษะความสามารถค่อนข้างมากในการใช้การสื่อสารออนไลน์ และมีทัศนคติต่อการสื่อสารออนไลน์นั้นอยู่ในระดับปานกลาง

เมื่อพิจารณาวัฒนธรรมการสื่อสารออนไลน์ในการทำงานของครู โดยแบ่งเป็น 3 ด้านคือ 1) การพัฒนาการจัดการเรียนรู้ 2) การปฏิบัติงาน และ 3) การปฏิสัมพันธ์ทางสังคม ในภาพรวมกลุ่มตัวอย่างครูยังมีการใช้การสื่อสารออนไลน์เพื่อการพัฒนาการจัดการเรียนรู้ในระดับน้อย รองลงมาคือการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม ส่วนด้านที่มีการใช้งานมากที่สุดคือด้านการปฏิบัติงานของครู สำหรับปัญหาและวิธีการแก้ปัญหาในการใช้งานการสื่อสารออนไลน์ ภาพรวมไม่ค่อยพบปัญหาในด้านใช้งาน มีเพียงปัญหาเรื่องการพบเห็นพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของนักเรียน เช่น การใช้คำหยาบคาย การทะเลาะกัน การใช้คำไม่ถูกต้อง และการพบเห็นภาพวาบหวิว ส่วนกรณีการขัดแย้งระหว่างครูในโรงเรียน มักเกิดจากปัญหาการใช้คำสื่อความหมายไม่ตรงกัน จึงมีปัญหาเกิดขึ้น วิธีการแก้ปัญหาส่วนมากเลือกใช้วิธีการประนีประนอม ไกล่เกลี่ย เรียกคู่กรณีมาปรับความเข้าใจกัน จากข้อมูลความรู้ ทักษะ และความสามารถของครูในการใช้การสื่อสารออนไลน์เพื่อการเรียนการสอน ทั้ง 3 ด้านพบว่าครูโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครในภาพรวมมีคะแนนความรู้ค่อนข้างสูง ในขณะเดียวกันก็มีทักษะการใช้งานที่ดีและมีทัศนคติในเชิงบวก แต่เมื่อพิจารณาพฤติกรรมการใช้งานกลับพบว่ามีน้อย สะท้อนให้เห็นว่าครูมีความพร้อมในการใช้งานการสื่อสารออนไลน์ทั้งด้านความรู้ ทักษะความสามารถและทัศนคติ รวมถึงการมีอุปกรณ์การใช้งาน แต่ครูส่วนใหญ่กลับไม่ได้นำมาใช้ในการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นเพราะอุปสรรคด้านการสนับสนุนสิ่งอำนวยความสะดวกในการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตของโรงเรียนที่ยังมีน้อย ลักษณะรูปแบบการจัดชั้นเรียนที่มีนักเรียนจำนวนมาก รวมถึงวุฒิภาวะของนักเรียนที่อาจจะยังไม่พร้อมในการนำการสื่อสารออนไลน์มาใช้ร่วมกับครู

ทั้งนี้ ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรพบว่า ความรู้ ทักษะความสามารถ และทัศนคติในการใช้งานการสื่อสารออนไลน์มีส่วนสนับสนุนให้เกิดการใช้งานการสื่อสารออนไลน์ของครูในทุกๆ ด้านอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนการวิเคราะห์การถดถอยเชิงพหุพบว่า ความรู้เกี่ยวกับการสื่อสารออนไลน์ ทักษะความสามารถในการใช้การสื่อสารออนไลน์ ทัศนคติเกี่ยวกับการสื่อสารออนไลน์ และการรับรู้นโยบายโรงเรียนเกี่ยวกับการสื่อสารออนไลน์ ล้วนส่งผลต่อวัฒนธรรมการสื่อสารออนไลน์ของครูทั้งในด้านการพัฒนาการจัดการเรียนรู้ การปฏิบัติงาน และการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม

หากวิเคราะห์ผลการศึกษาครั้งนี้จะเห็นได้ว่าแม้นโยบายการพัฒนาครูระดับชาติจะมุ่งเน้นไปสู่การพัฒนาระบบการศึกษาให้มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในรูปแบบใหม่ๆ เพิ่มมากขึ้น อาทิ การสื่อสารออนไลน์

อย่างเฟซบุ๊กและไลน์ที่มีการใช้งานในชีวิตประจำวัน แต่กลับพบว่าครูได้นำมาใช้ประโยชน์ต่อการพัฒนาการจัดการเรียนรู้ การปฏิบัติงาน และการปฏิสัมพันธ์ทางสังคมได้ในระดับน้อยมาก สาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือในหลายกรณีหน่วยงานระดับบนที่เป็นผู้กำกับดูแล ได้กำหนดนโยบายที่มีความทันสมัย แต่ไม่ได้คำนึงถึงทรัพยากรที่มีอยู่ในโรงเรียน โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กเล็กและเด็กรายได้น้อย ซึ่งมีโอกาสน้อยมากในการใช้การสื่อสารออนไลน์กับครู ครูจึงทำได้เพียงใช้การสื่อสารออนไลน์เพื่อพัฒนาการจัดการเรียนรู้ การเตรียมสอน และการติดต่อพูดคุยกับผู้ปกครอง ในขณะเดียวกันครูผู้สอนในระดับมัธยมศึกษากลับประสบปัญหาที่ไม่สามารถควบคุมการใช้งานการสื่อสารออนไลน์ของนักเรียนได้ ดังเช่นครูหลายคนมีประสบการณ์เคยใช้การสื่อสารออนไลน์ในการเรียนการสอน แต่กลับพบว่านักเรียนใช้การสื่อสารออนไลน์เพื่อการเล่นมากกว่าการเรียนรู้ ทั้งนี้เนื่องจากมีนักเรียนในการดูแลจำนวนมาก รวมถึงความรวดเร็วของการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตทำให้ครูไม่สามารถเข้าไปร่วมคัดกรองเนื้อหาต่างๆ ที่นักเรียนเข้าถึงในอินเทอร์เน็ตได้ ครูหลายคนจึงเลือกใช้วิธีงดการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ในชั้นเรียน รวมถึงโรงเรียนหลายแห่งเลือกใช้วิธีการแก้ปัญหาจากการสื่อสารออนไลน์ของนักเรียนด้วยการ *“ห้าม”* ไม่ให้นำอุปกรณ์การสื่อสารมาใช้ที่โรงเรียน ซึ่งดูเหมือนว่าเป็นความย้อนแย้งกับนโยบายและโลกการสื่อสารสมัยใหม่ที่ทุกคนติดต่อกันผ่านการสื่อสารออนไลน์ตลอดเวลา

สำหรับ *“วัฒนธรรมการสื่อสารออนไลน์ของครู”* ซึ่งถือว่าเป็นแบบแผนพฤติกรรมการสื่อสารทางสังคมสมัยใหม่ การศึกษาครั้งนี้ยังพบความคาดหวังของครูที่มีต่อการใช้การสื่อสารออนไลน์ควบคู่ไปกับการติดต่อกันในโลกสังคมจริง ปัญหาความขัดแย้งด้านการใช้ภาษาระหว่างเพื่อนร่วมงาน การใช้ภาษาราชการ และการเคารพนบนอบด้วยความสุภาพของนักเรียนที่มีต่อครูในโลกออนไลน์ ก็ยังเป็นวัฒนธรรมที่ปรากฏชัดอยู่ในการสื่อสารออนไลน์ของครูกรุงเทพมหานคร และแม้ว่าการแชตจะช่วยให้ทราบข้อมูลข่าวสารทางราชการในการปฏิบัติงานที่รวดเร็วขึ้น อย่างไรก็ตาม ครูส่วนใหญ่ก็ยังต้องการหนังสือราชการฉบับจริงอยู่เพื่อเป็นหลักฐานในการอ้างอิงการทำงาน นอกจากนี้ยังพบว่ามีวัฒนธรรมการสื่อสารออนไลน์ในรูปแบบใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของครู อาทิ การแชร์ภาพเมื่อปฏิบัติงาน การเซลฟี่ในที่ประชุม การแชร์รูปแสดงผลงานของนักเรียนตนเอง และยังรวมไปถึงการส่งรูปภาพ คำอวยพร และข้อความต่างๆ ในแต่ละวัน เช่น ภาพการสวัสดีตอนเช้าหรือการอนุโมทนาบุญวันพระต่างๆ ทั้งนี้ ครูบางส่วนมองว่าเป็นสิ่งที่ดีทำให้คนใกล้ชิดกัน แต่บางส่วนก็เห็นว่าเป็นความน่ารำคาญ และคิดว่าการสื่อสารออนไลน์ของกลุ่มคนที่ทำงาน *“เพื่อนครู เพื่อนร่วมงาน”* ควรใช้เพียง *“ติดต่องานเท่านั้น”* หรือในบางกรณีมีการทะเลาะเบาะแว้งเกิดขึ้นในการสื่อสารออนไลน์ และโยงมาถึงความสัมพันธ์ในชีวิตประจำวัน สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นบทบาทของการสื่อสารที่เริ่มผสานโลกออนไลน์และโลกสังคมจริงให้แยกออกจากกันได้ยาก และเริ่มผลิตซ้ำความสำคัญของการติดต่อกันผ่านโลกออนไลน์มากขึ้นเรื่อยๆ จนเกิดแบบแผนการสื่อสารในรูปแบบใหม่ๆ อยู่เสมอ

ในด้านการเรียนรู้ทางสังคม (Social Learning) ผลการศึกษานี้แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ชัดเจนของตัวแปรด้านความรู้ในการใช้งาน ทักษะการใช้งาน และการใช้งานการสื่อสารออนไลน์ทั้ง 3 ด้าน สะท้อนให้เห็นว่าการใช้งานการสื่อสารออนไลน์เป็นประจำหรือมีความถี่ในการใช้งานมากขึ้น ผู้ใช้งานย่อมเกิดความรู้และทักษะต่างๆ ในการสื่อสารออนไลน์นั้นๆ มากขึ้นด้วย หลายครั้งเป็นการเรียนรู้ทางสังคมของครูจากกลุ่มเพื่อนร่วมงาน หรือจากนักเรียน ในขณะที่นักเรียนหลายคนก็เรียนรู้ได้จากครูเช่นเดียวกัน และยังรวมไปถึง

การเป็นต้นแบบพฤติกรรมด้วย หลายครั้งที่มักจะได้ยินคำบ่นถึงกรณีที่ว่า *“เด็กสมัยนี้ติดโทรศัพท์ ติดแชต ติดอินเทอร์เน็ต ขาดไม่ได้”* แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าครูหลายคนเองก็มีพฤติกรรมลักษณะดังกล่าวเช่นกัน ดังนั้น โรงเรียนบางแห่งต้องมีความเข้มงวดในการแสดงพฤติกรรมลักษณะดังกล่าวของครูเมื่ออยู่ต่อหน้านักเรียน เพื่อให้เป็นตัวแบบที่ดี ให้นักเรียนเกิดการเรียนรู้ที่ถูกต้องเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์กรอบการเรียนรู้แห่งศตวรรษที่ 21 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการเรียนรู้ด้วยระบบสนับสนุนนวัตกรรมที่จะช่วยให้ผู้เรียนมีความสามารถหลากหลายมิติ โดยเฉพาะทักษะทางด้านสารสนเทศ สื่อ และเทคโนโลยี (Information, Media and Technology Skills) บทบาทของครูต้องเปลี่ยนแปลงไป โดยเน้นการเป็นผู้ทำหน้าที่ชี้แนะการเรียนรู้ (Learning Coach) มากกว่าการเป็นผู้ทำหน้าที่สอน (Instructor) จากผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่าครูหลายคนมีการพัฒนาและเตรียมความพร้อมในตนเองด้านทักษะสารสนเทศ มีการใช้การสื่อสารออนไลน์เพื่อการเตรียมการสอน และการให้คำปรึกษานักเรียน รวมถึงติดต่อกับผู้ปกครองเพิ่มมากขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นข้อดีและเป็นอีกหนึ่งบทบาทสำคัญของครู หากแต่ยังมีอุปสรรคบางประการจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ อุปกรณ์การสื่อสาร บริบทโรงเรียน และลักษณะของนักเรียน ซึ่งต้องได้รับการพัฒนาแก้ไขไปพร้อมกันทั้งระบบ

ข้อเสนอแนะ

ผู้กำกับนโยบายควรมีการพัฒนาตัวชี้วัดเป้าหมายการใช้งานการสื่อสารออนไลน์ของครูให้มีความเหมาะสมกับบริบทโรงเรียนในแต่ละรูปแบบ เช่น โรงเรียนระดับก่อนประถมศึกษา โรงเรียนระดับประถมศึกษา โรงเรียนระดับมัธยมศึกษา ซึ่งครูและนักเรียนมีแบบแผนพฤติกรรมการใช้การสื่อสารออนไลน์แตกต่างกันออกไป ในเชิงปฏิบัติการควรมีแนวทางส่งเสริมให้ครู นักเรียน และผู้ปกครอง ร่วมกันปรับประยุกต์ใช้การสื่อสารออนไลน์ให้เกิดประโยชน์ในการเรียนการสอนมากขึ้น โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรส่งเสริมและพัฒนาทั้งในด้านความรู้ ทักษะความสามารถในการใช้งาน ทัศนคติ การแจ้งข่าวสารนโยบายต่างๆ รวมถึงงบประมาณการจัดซื้อ จัดเตรียม การดูแลซ่อมบำรุงอุปกรณ์การใช้งาน การเชื่อมต่อระบบอินเทอร์เน็ตที่ให้เข้าถึงได้ง่ายและทั่วถึงอย่างต่อเนื่อง เพราะถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานของการใช้งานการสื่อสารออนไลน์ของการเข้าสู่ยุคอินเทอร์เน็ตในทุกสรรพสิ่ง หรือ Internet of Things

กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง *“วัฒนธรรมการสื่อสารออนไลน์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการเรียนรู้ การปฏิบัติงาน และการปฏิสัมพันธ์ทางสังคมแบบรอบด้านของครูในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร”* ซึ่งได้รับการสนับสนุนทุนอุดหนุนการวิจัยประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จากสำนักการศึกษา กรุงเทพมหานคร

บรรณานุกรม

ฐิตินันทน์ ผิวนิล และ พิมลพรรณ อิศรภักดี. (2558). พฤติกรรมการสื่อสารผ่านเทคโนโลยีกับภาวะสุขภาพใจของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาในจังหวัดกาญจนบุรี. *วารสารธรรมศาสตร์.* 34 (2) พฤษภาคม-สิงหาคม. DOI: 10.14456/tujournal.2015.7

มหาวิทยาลัยศิลปากร. (2556). (ร่าง) *แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2557-2559.* สืบค้นเมื่อ 27 มีนาคม 2560 จากhttp://www.thailibrary.in.th/2014/07/28/ict-moe-master-plan2557/ documents-for-download.html

วสันต์ ปัญญาแก้ว (2559). สื่อและชีวิตประจำวันในโลกสมัยใหม่. ใน วสันต์ ปัญญาแก้ว (บรรณาธิการ). *โลกสมัยใหม่ในชีวิตประจำวัน.* (หน้า 141-158). เชียงใหม่ : ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

สำนักการศึกษา กรุงเทพมหานคร. (2559). *แผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานกรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2560-2563.* กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.

สำนักงานกองทุนสร้างเสริมสุขภาพแห่งชาติ (2559). *วัฒนธรรมการอ่าน นิยมสื่อออนไลน์เพิ่ม.* สืบค้นเมื่อ 27 มีนาคม 2560 จาก http://www.thaihealth.or.th/Content/30402-วัฒนธรรมการอ่าน%20นิยมสื่อออนไลน์เพิ่ม.html

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2554). *แนวทางการดำเนินงานเพื่อขยายผลการพัฒนาศักยภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาในการใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาเรียนรู้ตลอดชีวิต.* กรุงเทพฯ: สำนักนโยบายด้านการเรียนรู้ตลอดชีวิตและโอกาสทางการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2559). *สรุปผลที่สำคัญสำรวจการมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในครัวเรือน พ.ศ. 2558.* กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชา





วาทกรรมผัวเมียในวรรณกรรมเพลงลูกทุ่งอีสานที่มีอิทธิพลต่อสังคมไทย

สันติ ทิพนา* **และ ราตรี ทิพนา**

คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

santithippana@gmail.com, ratree.thippana@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้ผู้เขียนมีความสนใจวิเคราะห์วาทกรรมผัวเมียในวรรณกรรมเพลงลูกทุ่งอีสานที่มีอิทธิพลต่อสังคมไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การสร้างความหมายในวาทกรรมผัวเมียในวรรณกรรมเพลงลูกทุ่งด้วยวิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเก็บข้อมูลจากเอกสารและจากอินเทอร์เน็ตเพื่อนำมาวิเคราะห์องค์ประกอบของวาทกรรม พบว่า 1) มิติทางด้านสังคมคือ การไปแอบรักผัวหรือเมียชาวบ้าน การยอมเป็นผัวสำรอง เมียสำรอง เกิดวาทกรรมที่สังคมยอมรับ 2) มิติทางด้านวัฒนธรรมประเพณี เกิดวาทกรรมที่ทำให้การที่ผู้หญิงคนหนึ่งที่อาศัยอยู่กินกับผู้ชายคนหนึ่งที่ยังไม่ได้แต่งงานเป็นที่ยอมรับมากขึ้น ผู้ชายแอบมีความสัมพันธ์กับหญิงอื่นที่ไม่ใช่เมียของตน ความกล้าของผู้หญิงสมัยใหม่ที่แสดงออกอย่างเปิดเผยและไม่มีขีดจำกัดอีกต่อไป 3) มิติด้านเศรษฐกิจ พบว่ามีเพลงจำนวนไม่น้อยที่กล่าวถึงการใช้ชีวิตครอบครัวหรือระหว่างผัวเมีย เมื่อแต่งงานกันได้สักระยะ ผัวและเมียก็เริ่มแสดงตัวตนของตนเองออกมา เช่น ผัวก็ไม่ค่อยกลับบ้าน ดื่มสุรา เที่ยวกลางคืน เมียก็ไม่แต่งตัว รูปร่างอ้วน และขี้บ่น ในที่สุดทำให้เกิดการทะเลาะวิวาทนำไปสู่การหย่าร้าง ทำให้เกิดปัญหาครอบครัว ปัญหาสังคม ปัญหาด้านเศรษฐกิจ และปัญหาอื่นๆ อีกมากมาย

คำสำคัญ : วาทกรรม ผัวเมีย เพลงลูกทุ่งอีสาน สังคมไทย

ABSTRACT

This article is interested in analyzing spouses discourse in Isan folk songs that influence Thai society. The purpose is to analyze the meaning of spouses discourse in folk music literature by means of qualitative research. By storing information from documents and from the

internet to analyze the composition of the discourse, and found that: 1) Social dimension. To secretly love other people's husband or wife, or to surrender to be an alternate wife, is an acceptable social discourse. 2) Cultural dimension. The discourse that makes a woman living with a man unmarried is more acceptable. Men secretly have relationships with women other than their wives. The courage of modern women is openly expressed and no longer limit. 3) Economic dimension shows that there are a number of songs that mention family life or relationship between spouses. When married for a while, husband and wife started expressing themselves, for example, they do not return home, go out to drink at night, the wife does not dress up, gets fat, always complains, which eventually cause a controversy that leads to divorce and causes family problems, social problems, economic problems, and many other problems.

Keywords : discourse, spouses, northeastern music, Thai society

บทนำ

เพลงไทยนั้นนับว่ามีวิวัฒนาการมาเป็นเวลายาวนาน นับตั้งแต่เพลงพื้นบ้านเรื่อยมาถึงเพลงลูกทุ่ง ซึ่งเพลงดังกล่าวต่างมีเนื้อหาสาระและท่วงทำนองที่แตกต่างกันตามช่วงเวลา สภาพความเป็นอยู่ในสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การศึกษา วัฒนธรรมประเพณี และสิ่งแวดล้อม

สันติ ทิพนา (2560 น. 1) กล่าวว่า เพลงเป็นอีกหนึ่งมนต์เสน่ห์ของวรรณกรรม ซึ่งมีอิทธิพลต่อสังคมของมนุษย์ เพราะสามารถเข้าถึงจิตใจของผู้คนได้อย่างกว้างขวาง กอปรกับมีส่วนช่วยในกระบวนการขัดเกลาจิตใจของคนเรา หรือทำให้บุคคลคล้อยตามได้ อันเป็นสิ่งที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินชีวิตของคนเราอย่างมาก สามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงได้หลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม อิทธิพลของเพลงมีส่วนสัมพันธ์กับสังคมอย่างแยกกันไม่ออก เราจะเห็นว่าบางครั้งเพลงก่อให้เกิดความรู้สึกทั้งผ่อนคลาย สนุกสนาน ฮึกเหิม คล้อยตาม ชักชวน จูงใจ ปลุกใจ เร้าใจ หรือแม้แต่ความรู้สึกอาลัยเศร้าสร้อยได้เช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นแนวเพลงในรูปแบบลูกกรุง สตริง ป๊อปร็อก และเพลงลูกทุ่ง

ในยุคปัจจุบันนักประพันธ์เพลงรุ่นใหม่ได้นำเอาความเป็นจริงที่เกิดขึ้น หรือสิ่งที่ใกล้เคียงกับชีวิตของผู้ฟังมากล่าวถึงในเพลงมากขึ้น ทำให้เนื้อหาเพลงลูกทุ่งที่ผลิตออกมาใหม่สะท้อนให้เห็นถึงวิถีการดำเนินชีวิตของคนในสังคมปัจจุบันมากยิ่งขึ้น (อรวรรณ ชมดง และอรทัย เพียยุระ, 2557, น. 89)

ปวิณรัตน์ จันสดใส (2554) ได้ศึกษาเนื้อหาของเพลงลูกทุ่งในปัจจุบัน ผลจากการวิจัยปรากฏว่าเนื้อหาของเพลงมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อสนองต่อความต้องการของการลงทุนทางด้านธุรกิจมากยิ่งขึ้น จากเพลงสมัยก่อนที่มีเนื้อหากล่าวถึงชีวิตของชาวชนบท กล่าวถึงความรัก ความจริงใจของหนุ่มสาว การเป็นแม่ศรีเรือน

ความรักที่ซื่อสัตย์ของสามีภรรยา เปลี่ยนเป็นวิถีชีวิตของสาวงามจากบ้านนอกที่เข้ามาใช้ชีวิตหลงระเริงในเมืองใหญ่ ชีวิตชาวชนบทที่ย้ายถิ่นฐานเข้ามาอาศัยในเมืองใหญ่ที่ต้องดิ้นรนต่อสู้เพื่อความอยู่รอดและเท่าเทียมกับคนอื่นในสังคมใหม่ จากชีวิตที่เรียบง่ายในชนบทกลายเป็นหนุ่มสาวสมัยใหม่สู่ยุคของทุนนิยมเข้าสู่ระบบการเปลี่ยนแปลงการผลิตจากแบบเกษตรกรรมเป็นอุตสาหกรรมแทน และถึงแม้เรื่องราวหลักๆ ของเพลงยังเป็นเรื่องเกี่ยวกับความรัก ความสัมพันธ์ระหว่างชายหญิง แต่ความรักความสัมพันธ์ได้แปรเปลี่ยนจากผู้หญิงที่ยึดมั่นในความรัก ยึดมั่นในค่านิยมแบบผัวเดียวเมียเดียว เปลี่ยนเป็นผู้หญิงที่ไม่สนใจสังคม มีอิสระในการเลือกคู่ครองมากขึ้น รวมทั้งการมีบทบาททางสังคมตามยุคตามสมัย และความเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้อย่างชัดเจนในเนื้อหาของเพลงคือ การกล่าวถึงการให้ความสำคัญกับสิทธิของมนุษยชน สิทธิของสตรี และยังมีเนื้อหาที่กล่าวถึงสิทธิในการแสดงออกทางเพศมากยิ่งขึ้นด้วย

นอกจากนี้เพลงลูกทุ่งยังมีความสัมพันธ์กับคนในชนบทท้องถิ่นต่างๆ มากกว่าคนในเมืองกรุง จึงปรากฏการใช้คำสำนวนภาษาถิ่นและสำเนียงถิ่นในเพลงลูกทุ่งมากพอสมควร เช่น ศัพท์ท้องถิ่น และสำเนียงทางภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคอีสาน (จินตนา ดำรงเลิศ, 2533, น. 81)

เพลงลูกทุ่งอีสานมีพัฒนาการมาจาก *“รำโทน”* สำหรับเพลงลูกทุ่งอีสาน หมายถึงเพลงที่ใช้คำร้องเป็นภาษาอีสานอยู่ในตัวบทเพลงลูกทุ่ง สอดคล้องกับที่จินดา แก่นสมบัติ (2559, น. 166) กล่าวว่า เพลงลูกทุ่งอีสานได้มีพัฒนาการทางวัฒนธรรมไทยมาอย่างต่อเนื่อง มีเนื้อหาเพลงที่ฟังง่าย จำง่าย ผู้ฟังฟังไม่กี่ครั้งก็สามารถร้องตามได้

ในขณะเดียวกัน เพลงลูกทุ่งนับว่ามีลักษณะเฉพาะตัว กล่าวคือ มีทั้งความเรียบง่ายและความงดงามละเมียดละไม เนื่องจากเนื้อหาส่วนใหญ่ในเพลงลูกทุ่งเป็นเรื่องราวชีวิตของชาวชนบทหรือคนทั่วไปในสังคม เหตุการณ์ที่นำเสนอเป็นสภาพการณ์ที่ดำเนินไปเป็นปกติทุกวัน ดังนั้นภาษาที่เลือกใช้จึงเป็นภาษาง่ายๆ ไม่ซับซ้อน สื่อความชัดเจน หากแต่ผู้ประพันธ์มีกลวิธีในการนำคำเรียบง่ายเหล่านั้นมาเรียบเรียงเพื่อสื่ออารมณ์สะเทือนใจและสร้างจินตนาการให้แก่ผู้ฟัง เพื่อสร้างความรู้สึกร่วม ด้วยเหตุนี้ การใช้ภาษาในเพลงลูกทุ่งจึงมีความหลากหลาย และมีการเปลี่ยนแปลงตามความนิยมของแต่ละยุคสมัย

เพลงลูกทุ่งมีการสนับสนุนให้เผยแพร่ผ่านทางสื่อมวลชน ทั้งทางวิทยุ โทรทัศน์ สื่อสิ่งพิมพ์ ภาพยนตร์ อินเทอร์เน็ต และสื่อที่วางจำหน่ายต่างๆ ได้แก่ เทปบันทึกเสียง วิดีโอ วีซีดี รวมทั้งมีการนำเพลงลูกทุ่งไปประกอบกับสื่ออื่นๆ อีกมากมาย เช่น การใช้เพลงไปประกอบการทำภาพยนตร์และละครโทรทัศน์ นอกจากนี้ยังมีหนังสือ นิตยสาร หนังสือพิมพ์เฉพาะกิจเกี่ยวกับเพลงลูกทุ่งหลายฉบับ อีกทั้งมีเว็บไซต์ที่เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องราวของเพลงลูกทุ่งผ่านทางอินเทอร์เน็ตด้วย จึงส่งผลให้เพลงลูกทุ่งสามารถเผยแพร่ออกไปสู่ชุมชนได้อย่างกว้างไกลโดยใช้เวลาอันรวดเร็ว และแสดงให้เห็นถึงความนิยมเพลงลูกทุ่งของประชาชนที่มีแนวโน้มที่สูงขึ้น (สันติ ทิพนา, 2560, น. 11)

เพลงลูกทุ่งอีสานนับว่าอยู่ในประเภทของเพลงลูกทุ่งภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และเป็นผลมาจากการปรับปรุงเพลงไทยเดิมและเพลงพื้นเมืองให้มีลักษณะคล้อยตามการแพร่ของวัฒนธรรม แต่ขณะเดียวกันก็ยังมีลักษณะเดิมไว้ด้วย เพลงลูกทุ่งอีสานไม่เพียงแต่เป็นผลผลิตของบุคคลจากสังคมท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางในท้องถิ่นอีสานไปจนถึงท้องถิ่นอื่นๆ เนื้อหาและส่วนประกอบของเพลงก่อให้เกิดความเข้าใจในวิถีชีวิตของชาวอีสานได้อย่างลึกซึ้ง

ในทำนองเดียวกัน เพลงลูกทุ่งอีสาน คือเพลงที่สะท้อนวิถีชีวิตอีสาน สภาพสังคม อุดมคติ และวัฒนธรรมไทย โดยมีท่วงทำนอง คำร้อง สำเนียง และลีลาการร้องการบรรเลงที่เป็นแบบแผน มีลักษณะเฉพาะให้บรรยากาศของความเป็นลูกทุ่งอีสาน เพลงลูกทุ่งอีสานมีความสัมพันธ์กับคนไทยตั้งแต่อดีตจวบจนปัจจุบัน และเป็นที่นิยมอย่างมากในกลุ่มคนไทยในชนบท เนื้อหาของเพลงลูกทุ่งมักจะสะท้อนถึงสภาพสังคมและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ รวมทั้งวัฒนธรรมประเพณีไทย ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า เพลงลูกทุ่งอีสานเป็นสมบัติทางวัฒนธรรมที่สำคัญของชาติไทย เพลงลูกทุ่งอีสานสามารถมองได้จากภาษาที่ใช้ในคำร้อง เพลงลูกทุ่งใช้ภาษาท้องถิ่นอีสานปะปนภาษาภาคกลาง และสำเนียงการเอื้อนเสียง ลีลา สำเนียง แม้ว่าจะใช้เครื่องดนตรีสากลบรรเลงเพลงลูกทุ่งอีสาน แต่สำเนียงก็จะปรากฏออกมาเป็นทำนองพื้นบ้านอีสาน จะเห็นได้ว่าเพลงลูกทุ่งอีสานถือเป็นเพลงลูกทุ่งอย่างหนึ่งที่มีการใช้ภาษารวมถึงบอกเล่าสภาพสังคมความเป็นอยู่ รวมทั้งเรื่องราวต่างๆ ซึ่งมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือหรือภาคอีสานได้อย่างชัดเจน และสามารถเข้าถึงความเข้าใจ อารมณ์ความรู้สึกของผู้ฟังได้เป็นอย่างดี ทำให้เป็นที่นิยมจากคนฟัง ไม่ว่าจะเป็นคนในภูมิลำเนาเดียวกันหรือคนนอกภูมิลำเนาก็ตาม

เพลงลูกทุ่งอีสานในปัจจุบันกำลังเป็นที่นิยมของประชาชนทั่วไป มีการสนับสนุนให้เผยแพร่เพลงลูกทุ่งอีสานผ่านทางสื่อมวลชนทั้งทางวิทยุ โทรทัศน์ สื่อสิ่งพิมพ์ ภาพยนตร์ อินเทอร์เน็ต และสื่อที่วางจำหน่ายต่างๆ ได้แก่ เทปบันทึกเสียง แผ่นเสียง วิดีโอ และวีซีดี รวมทั้งมีการนำเพลงลูกทุ่งอีสานไปประกอบกับสื่ออื่นๆ อีกมากมาย เช่น การใช้เพลงลูกทุ่งอีสานไปประกอบการทำภาพยนตร์ และใช้เพลงลูกทุ่งอีสานเป็นเพลงประกอบละครโทรทัศน์ นอกจากนี้ยังมีหนังสือ นิตยสาร หนังสือพิมพ์เฉพาะกิจเกี่ยวกับเพลงลูกทุ่งอีสานหลายฉบับ อีกทั้งมีเว็บไซต์ที่เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องราวของเพลงลูกทุ่งอีสานผ่านทางอินเทอร์เน็ตด้วย จึงส่งผลให้เพลงลูกทุ่งอีสานสามารถเผยแพร่ออกไปสู่ชุมชนได้อย่างกว้างไกลโดยใช้เวลาอันรวดเร็ว และแสดงให้เห็นถึงความนิยมเพลงลูกทุ่งอีสานของประชาชนที่มีแนวโน้มที่สูงขึ้น

วาทกรรมเป็นมากกว่าเรื่องราวของภาษาหรือคำพูด แต่มีภาคปฏิบัติการจริงของวาทกรรม (Discursive Practices) ซึ่งรวมถึงจารีตปฏิบัติ ความคิด ความเชื่อ คุณค่า และสถาบันต่างๆ ในสังคมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ ด้วย ดังที่มิเชล ฟูโกลต์ (Michel Foucault) (อ้างใน ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2545, น. 21-32) กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า วาทกรรมถูกสร้างขึ้นมาจากความแตกต่างระหว่างสิ่งที่สามารถพูดได้อย่างถูกต้องในช่วงเวลาหนึ่ง (ภายใต้กฎเกณฑ์และตรรกะชุดหนึ่ง) กับสิ่งที่ถูกพูดอย่างแท้จริง สนามของวาทกรรมในขณะใดขณะหนึ่งก็คือกฎเกณฑ์ว่าด้วยความแตกต่างนี้ ฉะนั้นวาทกรรมจึงสร้างสรรพสิ่งต่างๆ ขึ้นมาภายใต้กฎเกณฑ์ที่ชัดเจนชุดหนึ่ง กฎเกณฑ์นี้จะเป็นตัวกำหนดการดำรงอยู่ การเปลี่ยนแปลง หรือการเลือนหายไปของสรรพสิ่ง

นั่นคือควบคู่ไปกับสรรพสิ่งต่างๆ ที่สังคมสร้างขึ้น ยังมีการสร้างและการเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ถูกพูดถึงโดยวาทกรรมอีกด้วย ภาษาจึงเป็นส่วนสำคัญในวาทกรรม เพราะภาษาเป็นเครื่องมือที่ถูกใช้ในการกำหนด เพื่อให้ความสำคัญและสร้างความสำคัญของสิ่งต่างๆ โยงใยให้เห็นความสัมพันธ์ของผู้คนที่หลากหลายในสังคม ก่อให้เกิดความเข้าใจในปรากฏการณ์ต่างๆ ได้

ผู้เขียนจึงมีความสนใจวิเคราะห์วาทกรรมผัวเมียในวรรณกรรมเพลงลูกทุ่งอีสานที่มีอิทธิพลต่อสังคมไทย เพื่อวิเคราะห์การสร้างความหมายในวาทกรรมผัวเมียในวรรณกรรมเพลงลูกทุ่งในด้านมิติทางสังคม มิติวัฒนธรรมประเพณี และมิติทางเศรษฐกิจ ที่มีอิทธิพลต่อสังคมไทยในปัจจุบัน

วิธีการดำเนินการวิจัย

ผู้เขียนได้ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์วาทกรรมผัวเมียในวรรณกรรมเพลงลูกทุ่งอีสานที่มีอิทธิพลต่อสังคมไทย ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การสร้างความหมายในวาทกรรมผัวเมียในวรรณกรรมเพลงลูกทุ่ง ด้วยวิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเก็บข้อมูลจากเอกสารและจากเว็บไซต์ เพื่อนำมาวิเคราะห์องค์ประกอบของวาทกรรม ผู้เขียนวิเคราะห์วาทกรรมโดยอาศัยแนวคิดวาทกรรมวิเคราะห์ (Discourse Analysis) ตามแนวคิดของมิเชล ฟูโกลต์ (Michel Foucault) มาเป็นแนวทางในการอธิบาย เพื่อจะทำให้เราเห็นถึงฐานะการเป็นวาทกรรม (Discoursivity) ในเรื่องการวิเคราะห์ตัวบทเพลงลูกทุ่งอีสาน (Text) จำนวน 10 เพลง คือ

1. เพลง ผัวเก่า, ศิลปิน ศร สินชัย
2. เพลง เมียเก่า, ศิลปิน ดอกอ้อ ทุ่งทอง
3. เพลง เอาผัวไปเทิร์น, ศิลปิน ลำยอง หนองหินห่าว
4. เพลง เมียหลวงทวงสิทธิ์, ศิลปิน จินตหรา พูนลาภ อาร์สยาม
5. เพลง เอาผัวไปเผา, ศิลปิน เรณู ภูไท
6. เพลง ผัวสำรอง, ศิลปิน ไทยไทย หัวใจศิลป์
7. เพลง เมียสำรอง, ศิลปิน บัวผัน ทังโส
8. เพลง ผัวไผ, ศิลปิน แพรวพราว แสงทอง
9. เพลง เมียบ่ได้แต่ง, ศิลปิน ศิริพร อำไพพงษ์
10. เพลง น้องมีผัวแล้ว, ศิลปิน ดอกอ้อ ทุ่งทอง

การศึกษาวิเคราะห์ในครั้งนี้มีวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลคือ รวบรวมบทเพลงลูกทุ่งอีสานที่มีเนื้อหาที่กล่าวถึงผัวๆ เมียๆ บรรทัดฐานทางสังคม ประเพณี วัฒนธรรม การใช้ชีวิตคู่ระหว่างผัวเมีย จากนักร้องเพลงลูกทุ่งอีสานจำนวน 9 คน โดยรวบรวมเพลงลูกทุ่งอีสานจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ตที่กำลังเป็นกระแสสังคมและได้รับความนิยมจากประชาชนในปัจจุบัน ผู้เขียนได้ศึกษาเอกสารแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับวาทกรรมและการวิเคราะห์วรรณกรรมเพลงจากเอกสารและงานวิจัยต่างๆ แล้วนำความรู้ที่ได้มาสรุปเป็นเกณฑ์ในการวิเคราะห์ คือมิติทางสังคม หมายถึง สิ่งที่สังคมให้การยอมรับและไม่ยอมรับในการปฏิบัติตนของการเป็นผัวเมีย มิติทางวัฒนธรรมประเพณี หมายถึงสิ่งที่กระทำลงไปแล้วผิดวัฒนธรรมประเพณีไทย และมิติทางเศรษฐกิจ หมายถึงปัญหาระหว่างผัวเมียเกิดจากปัญหาในครอบครัว เช่น ผัวดื่มเหล้า ไม่ทำงาน เมื่อไม่ทำงานก็ไม่มีเงิน จึงเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจภายในครอบครัว

วาทกรรมผัวเมียในวรรณกรรมเพลงลูกทุ่งอีสาน มิติทางด้านสังคม

จากการศึกษาวิเคราะห์วาทกรรมหลักให้กลายเป็นสิ่งชายขอบที่ได้รับการยอมรับในการที่จะนำมาเป็นแนวทางในการยึดถือปฏิบัติ และถูกลดคุณค่าแก่พฤติกรรมนั้นๆ ว่าเป็นสิ่งที่ด้อยค่าหรือไม่คู่ควรแก่การยอมรับในการประพฤติปฏิบัติดังกล่าว วาทกรรมที่ได้รับการยอมรับจากสังคมมากขึ้น และกำลังแพร่กระจายไปยังสังคมในวงกว้าง จากบทเพลงผัวเก่า ศิลปิน ศร สินชัย ดังตัวอย่างเพลงต่อไปนี้

“หมื่นเหตุผลที่เดินจากมา เสียน้ำตาวันก้าวจากไป
อยากบอกว่าบ่ได้ตั้งใจ สิถิ่มสิป่า
หากว่าบุญของอ้ายยังมี หากชาตินี้ได้พบพ้อหน้า
อยากกระซิบข้างหูเจ้าว่า อ้ายยังคือเก่า
ผัวเก่าคนนี้นั้น ทุกวันยังคึดฮอดเจ้า
ยังคือเก่า บ่หันมีไผ ผัวเก่าคนนี้หนา
ยังอยากหวนมาเคียงใกล้
ขอโทษอีหลีที่ผิดพลาดไป ให้มีน้ำตา”

(ผัวเก่า: ศิลปิน ศร สินชัย)

จากบทเพลงดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า เพลงลูกทุ่งอีสานที่นำเสนอปัญหาครอบครัวหนึ่งซึ่งประกอบด้วยผัวเมียคู่หนึ่ง อยู่กินกันฉันผัวเมีย ต่อมาก็เกิดปัญหาต่างๆ ขึ้นมามากมายจนไม่สามารถจะอยู่ใช้ชีวิตร่วมกันได้ จึงต้องเลิกรา แยกทาง หรือหย่าร้างกันไป เมื่อวันเวลาผ่านไปผัวยังรักเมียคนเดิม และอยากกลับไปใช้ชีวิตกับเมียอีก ขอโทษที่ทำผิดพลาดพลั้งไป และยังคงคิดถึงเมียเก่าของตนเองถึงเวลาจะผ่านไปมากแค่ไหนก็ตาม หรือหากชาติหน้ามีจริงขอให้ได้เจอผู้หญิงคนนี้อีก และยังรักเมียเหมือนเดิม

บทเพลงผัวสำรอง ของศิลปิน ไหมไทย หัวใจศิลป์ เป็นอีกบทเพลงหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงวาทกรรมหลักให้กลายเป็นสิ่งชายขอบที่ได้รับการยอมรับในการที่จะนำมาเป็นแนวทางในการยึดถือปฏิบัติ ดังตัวอย่างเพลงต่อไปนี้

"ฮู้ดีว่า อ้ายมีค่าแค่ผัวสำรอง
ยอมรับตำแหน่งผัวมือสอง เข้าชิงยามน้องปวดใจ
เจ็บจากเขาคนนั้น อ้ายจั่งมีค่า ไม่เป็นไร ไม่เป็นไร
จั่งได๋อ้ายกะทนได้ ทั้งหัวใจอ้ายยอมทุกอย่าง"

(ผัวสำรอง: ศิลปิน ไหมไทย หัวใจศิลป์)

บทเพลงดังกล่าวข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า เพลงดังกล่าวได้ชี้เห็นถึงวาทกรรมที่ยอมรับจากสังคมโดยผู้ชายคนหนึ่งแอบรักผู้หญิงที่มีผัวแล้วก็ตาม ยอมรับที่จะเป็นผัวสำรองของเธอ และทำทุกทางเพื่อให้ผู้หญิงคนนี้มีความสุข แม้ตัวเองจะเป็นผัวสำรอง เป็นกิ๊ก หรือเป็นชู้ สอดคล้องกับแนวคิดของธาวิต สุขพานิช (2544) กล่าวถึงการมีชู้ว่าเป็นเรื่องเสียหายร้ายแรง ไม่ว่าในสังคมไหนๆ จะเป็นจีน ไทย แขก หรือฝรั่ง ก็ถือเป็นเรื่องใหญ่คล้ายๆ กันทั้งนั้น อย่างกรณีประธานาธิบดีคลินตันแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา หรือผู้ว่าการมลรัฐแคลิฟอร์เนีย อาร์โนลด์ ชวาร์เซเนกเกอร์ พระเอกดาราภาพยนตร์เรื่องคนเหล็กที่โด่งดังในอดีต ที่มีข่าวเรื่องกิ๊กหรือชู้ล่าสุดเมื่อไม่นานมานี้ สิ่งที่สะท้อนความแตกต่างจึงอยู่ที่ว่า ใครคือจำเลยผู้ก่อให้เกิดความเสียหายกับใครเป็นโจทก์ ผู้ได้รับความเสียหายย่อมคิดหนัก ซึ่งดูคล้ายของไทยอยู่มาก แต่จะต่างกันในสาระแก่นสารอย่างสิ้นเชิง เพราะคำว่า *"ชู้"* ในภาษาไทยเรานั้นครอบคลุมกว้างขวางกว่าการ *"ผิดลูกผิดเมีย"* แบบฝรั่ง จีน หรือแขก โดยจะรวมถึงการ *"ผิดพ่อผิดแม่"* และ *"ผิดประเวณี"* ด้วย ส่วนการมีชู้แบบ *"นอกใจ"* กันจะมีความผิดทั้งหญิงและชาย ในสังคมไทยเดิมที่ยอมให้ชายมีหลายเมีย การที่ชาย *"นอกใจ"* เมียเดิมนั้นมิใช่การไปมีเพศสัมพันธ์กับหญิงอื่นอีก สอดคล้องกับบทเพลงเมียสำรอง ศิลปิน บัวผัน ทังโส ที่มีเนื้อหากล่าวถึงวาทกรรมที่สังคมยังไม่ให้การยอมรับการเป็นเมียสำรอง ดังตัวอย่างเพลงต่อไปนี้

"ฮู้ดีว่า น้องมีค่าแค่ตัวสำรอง
ยอมรับตำแหน่งเมียมือสอง หื้อชินแม้ต้องปวดใจ
เจ็บจากเขาคนโน่น ให้จักมีค่าไม่เป็นไร ไม่เป็นไร
จั่งได๋น้องกะทนได้ ทั้งหัวใจน้องยอมทุกอย่าง
หากมื้อใดที่เขาบ่ฮัก น้องอยากให้อ้ายฮู้ว่า
น้องสิซับน้ำตาให้อ้าย ถึงตอนนี้อ้ายยังมีเขา กะสิบ่เว่าให้เขาแคลงใจ
ขออยู่เป็นเมียของอ้าย ในใจเสมอ หากมื้อใด อ้ายมีน้ำตา
ให้อ้ายฮู้ว่า น้องสิซับน้ำตาแทนเธอ"

(เมียสำรอง: ศิลปิน บัวผัน ทังโส)

จากบทเพลงดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า เป็นการสะท้อนภาพหญิงสมัยใหม่ที่มีความใจกล้าที่จะกระทำในสิ่งที่ผิดจารีตประเพณีมากขึ้น โดยแม้จะเป็นแค่เมียสำรองก็ยอมจำทนและอดทนได้ แม้จะถูกสังคมประณามก็ตาม เป็นการนอกใจผัวตนเอง และยังเป็นชู้ทางใจ สอดคล้องกับแนวคิดของสุภาพร เตวุฒิธนกุล (2548) กล่าวว่า คำว่าชู้ หรือการมีชู้ ในอดีตถือว่าเป็นเรื่องร้ายแรง ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในสังคมใด เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าการมีชู้เป็นพฤติกรรมของทั้งฝ่ายชายและฝ่ายหญิง ถ้าจะถือเป็นความผิด ความผิดก็ควรจะตกอยู่กับทั้งสองฝ่าย อย่างไรก็ตาม ในอดีตสังคมไทยยอมรับการที่ผู้ชายมีภรรยาหลายคน และพฤติกรรมดังกล่าวไม่ได้ถือว่าเป็นการมีชู้ แต่ในทางตรงกันข้าม พฤติกรรมดังกล่าวถ้ามองในแง่ดีพอจะพูดได้ว่า การมีกิ๊กเนื่องจากที่ทำงานมีผู้คนหลากหลาย อาจเป็นสถานที่เลือกคู่ที่ดีที่สุดก็ได้ ถ้าเราได้คนดีมีคุณธรรม มีงานทำ มีรายได้พอช่วยกันเลี้ยงครอบครัว อย่างไรก็ตาม เรื่องชู้สาวไม่ใช่เรื่องดี และไม่ใช่พฤติกรรมที่ถูกต้องที่ควรจะสนับสนุนให้เกิดขึ้นในองค์กรใดๆ การยอมรับพฤติกรรมการมีกิ๊กหรือการมีชู้ในองค์กรจะกลายเป็นค่านิยม กลายเป็นวัฒนธรรมองค์กร กลายเป็นแม่แบบที่บิดเบี้ยว การที่องค์กรมีคนเก่ง แต่คนเหล่านั้นขาดคุณธรรมและศีลธรรมย่อมอยู่ร่วมกันได้ยาก เป็นหน้าที่ที่องค์กรจะต้องมีแผนพัฒนาบุคลากรในองค์กรทางด้านนี้อย่างชัดเจน

นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับงานวิจัยของชฎาภา ประเสริฐทรง (2555, น. 27) ได้สรุปจากการวิจัยเรื่อง การนอกใจ: ใครสุข ใครทุกข์ พบว่าสาเหตุของการนอกใจมีหลายสาเหตุ ได้แก่ ความรักและมีโอกาสใกล้ชิดกัน ความต้องการทางเพศและการชดเชยสิ่งที่คู่สมรสไม่มี การได้รับผลประโยชน์ การถูกชักจูงจากกลุ่มเพื่อน ส่วนผลกระทบในแง่มุมของผู้กระทำการนอกใจ คู่สมรส และบุคคลที่สาม พบว่าทุกฝ่ายมีความทุกข์ในด้านความคิด ความรู้สึก และผลกระทบทางด้านร่างกาย ฉะนั้นก่อนที่บุคคลใดจะกระทำการนอกใจคู่สมรสควรตระหนักว่าคุณพร้อมหรือยังที่จะ *“ตกนรก”* แห่งความทุกข์นี้ และยังสอดคล้องกับแนวคิดของอรวรรณ ชมดง และอรทัย เพียยุระ (2557, น. 81) กล่าวถึงเนื้อหาของเพลงลูกทุ่งมีการปรับเปลี่ยนหรือเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ทันกับยุคสมัย การกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างหนุ่มสาวหรือหญิงกับชายที่ใช้คำเรียกความสัมพันธ์ใหม่ๆ ที่แตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นแฟนเก็บ แฟนน้อย กิ๊ก หรือกั๊ก และการกล่าวถึงเรื่องเพศซึ่งเคยเป็นเรื่องน่าอาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหากผู้ที่กล่าวหรือผู้ที่แสดงออกเป็นฝ่ายหญิงยิ่งไม่สมควรเป็นอย่างมาก หรือการปรับเปลี่ยนเนื้อหาของเพลงเพื่อสนองตอบต่อธุรกิจ อย่างผลงานการประพันธ์เพลงของครูสลา คุณวุฒิ และอีกหลายๆ นักประพันธ์เพลงหน้าใหม่ ในหลายๆ บทเพลงที่ประพันธ์เพลงให้นักร้องหญิงได้ขับร้อง บทเพลงเหล่านี้ถ้ามองอย่างผิวเผินเหมือนกับว่าสังคมได้ให้สิทธิความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงกับชายในด้านเพศวิถี สิทธิการตัดสินใจ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกคู่ครอง การตัดสินใจที่จะอยู่ร่วมกัน หรือการเลิกรากันไป ฝ่ายหญิงมีส่วนในการตัดสินใจมากยิ่งขึ้น แต่ถ้าพิจารณาให้ถี่ถ้วนแล้ว ความจริงที่แสดงออกมาให้เห็นในเนื้อหาของเพลงเหล่านั้นกลับกลายเป็นว่า ยิ่งเป็นการตอกย้ำให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำระหว่างหญิงชายชัดเจนยิ่งขึ้น อำนาจและวัฒนธรรมจากค่านิยมระบอบชายเป็นใหญ่ที่เคยมีอิทธิพลมาก่อนก็ยังปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดในบทเพลง

วาทกรรมผัวเมียในวรรณกรรมเพลงลูกทุ่งอีสาน มิติทางด้านวัฒนธรรมประเพณี

จากการวิเคราะห์วาทกรรมผัวเมียในวรรณกรรมเพลงลูกทุ่งอีสาน มิติทางด้านวัฒนธรรมประเพณี การที่ผู้หญิงคนหนึ่งที่อาศัยอยู่กินกับผู้ชายคนหนึ่งที่ยังไม่ได้แต่งงาน โดยที่พ่อแม่ผู้ปกครองยังไม่ได้รับรู้เรื่องราวของคนทั้งสอง แต่ก็ยังอยู่กินกันแบบผัวเมีย (วาทกรรมผัวเมีย) เป็นวาทกรรมใหม่ที่สังคมอีสานกำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้ ดังตัวอย่างเพลงตอนหนึ่งว่า

“ข่อยเป็นเมียเจ้า ชุดเจ้าสาวกะบ่ได้ใส่
หมั้นด้วยฮักแพงแต่งด้วยหัวใจ
ญาติผู้ใหญ่ก็ยังบ่ฮู้
เรือนหอคือห้องเช่า พยานฮักเฮามีเพียงรูปคู่
ยอมอ้ายเท่าใดอยากให้คิดดู
ยามอ้ายเจ้าชู้อยากให้ฮู้ว่า”

(เมียบ่ได้แต่ง: ศิลปิน ศิริพร อำไพพงษ์)

จากบทเพลงข้างต้นจะเห็นได้ว่า เนื้อเพลงได้กล่าวถึงการไม่เคารพวัฒนธรรมประเพณีของหนุ่มสาวคู่หนึ่งที่มาอาศัยอยู่ด้วยกันฉันผัวเมียโดยที่พ่อแม่หรือครอบครัวไม่ทราบ เหตุนี้จึงเป็นการละเมิดวัฒนธรรมประเพณีอันดีงามของคนอีสาน โดยทั่วไป หากหนุ่มสาวมีความรักให้กันแล้วก็ควรบอกกล่าวให้พ่อแม่ทั้งฝ่ายหญิงและฝ่ายชายทราบก่อน เพื่อหมั้นกันไว้ก่อนที่จะอยู่ด้วยกัน เพื่อไม่ให้สังคมติฉินนินทาได้ สอดคล้องกับแนวคิดของพรเทพ แพรวขาว (2551, น. 182) กล่าวว่า สังคมไทยในอดีตเมื่อชายหนุ่มหญิงสาวเกิดความรักใคร่ชอบพอกัน ก็จะปฏิบัติตามประเพณีและวัฒนธรรมทางสังคม โดยมีการส่งผู้ใหญ่ไปสู่ขอและหมั้นหมาย จากนั้นทั้งสองคนก็จะสร้างชีวิตและครอบครัวใหม่ เป็นต้น ไม่ว่าจะมีจุดเริ่มต้นมาจากความรักของชายหนุ่มหญิงสาวเอง หรือมาจากผู้ใหญ่ทั้งสองฝ่ายก็ตาม การสมรสหรือการแต่งงานมักจะดำเนินไปตามครรลองจารีตประเพณีของสังคม นอกจากนี้การสมรสยังถือว่าความบริสุทธิ์ของคู่สมรส แต่เมื่อสังคมไทยได้วิวัฒนาการมาสู่ยุคปัจจุบันได้เกิดปรากฏการณ์ทางสังคมรูปแบบใหม่ขึ้นที่เรียกว่า เพศวิถี (Sexuality) หมายถึงระบบความคิดความเชื่อเรื่องเพศเป็นกระบวนการทางสังคมและวัฒนธรรมที่กำหนด จัดการ กำกับ ควบคุม รวมทั้งการแสดงออกเกี่ยวกับรสนิยมทางเพศ หรืออีกนัยหนึ่ง เพศวิถีก็คือ วิถีทางเพศของคนทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและในระดับสังคม ซึ่งโดยทั่วไปแล้วสังคมจะมีการสร้างบรรทัดฐานชุดหนึ่งที่ยอมรับ หรือให้ความชอบธรรมกับเพศวิถีที่กำหนดขึ้นเท่านั้น ตัวอย่างของเพศวิถีที่กล่าวถึงก็คือ มีชายหญิงที่อยู่กินฉันสามีภรรยาหรือมีเพศสัมพันธ์ก่อนที่จะแต่งงานปรากฏให้เห็นมากขึ้น จนกลายเป็นปรากฏการณ์ปกติของสังคมปัจจุบัน (พรเทพ แพรวขาว, 2551, น. 182)

บทเพลงเมียหลวงทวงสิทธิ์ ศิลปิน จินตหรา พูนลาภ อาร์สยาม ได้นำเสนอเรื่องราวที่ผู้ชายที่มีเมียอยู่แล้วแอบมีความสัมพันธ์กับหญิงอื่นที่ไม่ใช่เมียของตน ดังตัวอย่างเพลงต่อไปนี้

“ทั้งๆ ที่รู้เธอแอบมีคู่ซ่อนกายรายวัน
พาคนอื่นไปชื้นสวรรค์ มองเหมือนฉันนั้นเป็นของตาย
ไม่มีปากเสียง เป็นเพียงตุ๊กตามีลมหายใจ
คงคิดว่าเมื่อไหร่ก็ได้ ใจเธอจึงไม่แคร์กัน”
(เมียหลวงทวงสิทธิ์: ศิลปิน จินตหรา พูนลาภ อาร์สยาม)

จากบทเพลงข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า เกิดความไม่ซื่อสัตย์ของผู้ชายซึ่งมีเมียแล้วก็ยังไม่พอ พยายามที่จะหาผู้หญิงอื่นมาตอบสนองความต้องการของตนเอง จนกลายเป็นปัญหาครอบครัว จนเมียก็ไม่อยากที่จะไปต่อล้อต่อเถียง เพราะกลัวว่าผัวจะไม่รักตนเอง ต้องนอนรอผัวจนกว่ากลับบ้านทุกวัน แต่ผัวก็ไม่มา เพราะไปนอนบ้านเมียน้อย จึงต้องนอนร้องไห้ทุกวัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเงินหรือเรื่องชู้สาวกับบุคคลอื่น ชีวิตสมรสที่มีความสุขควรอยู่กันอย่างเปิดเผย ทั้ง 2 ฝ่ายมีความจริงใจซึ่งกันและกัน เพราะสิ่งที่ตามมาภายหลังการขาดความซื่อสัตย์ก็คือความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน จนกลายเป็นสาเหตุของปัญหาความขัดแย้งในที่สุด สอดคล้องกับแนวคิดของอรวรรณ ชมดง และอรทัย เพียยุระ (2557, น. 89) กล่าวว่า รูปแบบความสัมพันธ์ทางเพศแบบชายหนึ่งคนต่อหญิงหลายคน เป็นการสมรสที่เปิดโอกาสให้ชายมีเมียได้หลายคนในเวลาเดียวกัน ซึ่งกลายเป็นความสัมพันธ์แบบ *“ผัวเดียวหลายเมีย”* ในสังคมไทยการจดทะเบียนสมรสสำหรับชายที่มีการจดทะเบียนกับหญิงอื่นอยู่แล้ว เมื่อมีการจดทะเบียนสมรสกับหญิงอื่นอีกกี่ครั้ง การจดทะเบียนสมรสเหล่านั้นจะเรียกว่าเป็นการจดทะเบียนสมรสซ้อน ในทางกฎหมายแล้ว การจดทะเบียนเหล่านั้นถือว่า *“โมฆะ”* ไม่มีผลทางกฎหมาย ซึ่งหญิงที่มาเกี่ยวข้องนอกเหนือจากหญิงที่มีความสัมพันธ์ที่เกิดจากการจดทะเบียนสมรสตามกฎหมาย หรือไม่ได้จดทะเบียนสมรสตามกฎมายแต่สังคมได้ยอมรับในความสัมพันธ์เหล่านั้น อยู่ในฐานะที่ฝ่ายชายและสังคมกำหนด เช่น แฟนเก็บ กิ๊ก ชู้ เมียน้อย เมียเก็บ ซึ่งเป็นหญิงที่มาเกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้แยกประเด็นการวิเคราะห์ไว้ 2 ประเด็น คือ ความสัมพันธ์กับฝ่ายชายที่มีสาเหตุมาจากการที่ฝ่ายหญิงไม่ทราบว่าฝ่ายชายนั้นมีผู้หญิงที่เกี่ยวข้องในฐานะคู่รักหรือมีความสัมพันธ์ลึกซึ้งจนสังคมยอมรับว่าเป็นเมียอยู่แล้วก่อนหน้านี้ ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากสาเหตุที่ฝ่ายหญิงทราบว่าฝ่ายชายนั้นมีผู้หญิงที่เกี่ยวข้องในฐานะคู่รักหรือมีความสัมพันธ์ลึกซึ้งจนสังคมยอมรับว่าเป็นเมียอยู่แล้ว แต่หญิงอื่นยังพอใจที่จะมีความสัมพันธ์และความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นโดยฝ่ายหญิงที่มาก่อนนั้นหรือเมียหลวง ยินยอมให้เกิดความสัมพันธ์ทั้งที่เต็มใจและไม่เต็มใจ รูปแบบความสัมพันธ์ทางเพศแบบชายหนึ่งคนต่อหญิงหลายคนเป็นการสมรสที่เปิดโอกาสให้ชายมีเมียได้หลายคนในเวลาเดียวกัน ซึ่งกลายเป็นความสัมพันธ์แบบ *“ผัวเดียวหลายเมีย”*

ในสังคมไทย การจดทะเบียนสมรสสำหรับชายที่มีการจดทะเบียนกับหญิงอื่นอยู่แล้ว เมื่อมีการจดทะเบียนสมรสกับหญิงอื่นอีกกี่ครั้ง การจดทะเบียนสมรสเหล่านั้นจะเรียกว่าเป็นการจดทะเบียนสมรสซ้อน ในทางกฎหมายแล้วการจดทะเบียนเหล่านั้นถือว่า *“โมฆะ”* ไม่มีผลทางกฎหมาย ซึ่งหญิงที่มาเกี่ยวข้องนอกเหนือจากหญิงที่มีความสัมพันธ์ที่เกิดจากการจดทะเบียนสมรสตามกฎหมาย หรือไม่ได้จดทะเบียนสมรสตามกฎมายแต่สังคมได้ยอมรับในความสัมพันธ์เหล่านั้น อยู่ในฐานะที่ฝ่ายชายและสังคมกำหนด เช่น แฟนเก็บ กิ๊ก ชู้ เมียน้อย เมียเก็บ ซึ่งเป็นหญิงที่มาเกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้แยกประเด็นการวิเคราะห์ไว้ 2 ประเด็น คือ

ความสัมพันธ์กับฝ่ายชาย ที่มีสาเหตุมาจากการที่ฝ่ายหญิงไม่ทราบว่าฝ่ายชายนั้นมีผู้หญิงที่เกี่ยวข้องในฐานะคู่รักหรือมีความสัมพันธ์ลึกซึ้งจนสังคมยอมรับว่าเป็นเมียอยู่แล้วก่อนหน้านี้ ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากสาเหตุที่ฝ่ายหญิงทราบว่าฝ่ายชายนั้นมีผู้หญิงที่เกี่ยวข้องในฐานะคู่รักหรือมีความสัมพันธ์ลึกซึ้งจนสังคมยอมรับว่าเป็นเมียอยู่แล้ว แต่หญิงอื่นยังพอใจที่จะมีความสัมพันธ์ และความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นโดยฝ่ายหญิงที่มาก่อนนั้นหรือเมียหลวง ยินยอมให้เกิดความสัมพันธ์ทั้งที่เต็มใจและไม่เต็มใจ

บทเพลงผัวไผ ศิลปิน แพรวพราว แสงทอง เป็นอีกบทเพลงที่นำเสนอวาทกรรมผัวเมียด้านมิติวัฒนธรรมประเพณีที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย โดยเฉพาะผู้หญิงมีความกล้าที่จะแสดงออกทางด้านการพูดหยอกเย้าผัวของคนอื่นที่ไม่ใช่ผัวตนเอง ดังตัวอย่างเพลงต่อไปนี้

“เดินผ่านมาน้องก็ยังงงๆ
บอกตรงๆ อ้ายก็คงตกใจ
ก็ย่อนบ่ฮู้ว่าอ้ายเป็นผัวไผ
คนผู้ไข่กล้ามใหญ่บึกๆ
เดินผ่านมาน้องก็ยังคักคึก
น้องยังอยากสิเป็นแฟนอ้าย
มักอิหลี ทั้งยาวทั้งใหญ่
เฮ็ดให้หัวใจ น้องมันเต้น ตึกๆ
ตึกๆ ตึกๆ ตึกๆ ตึกๆ ตึกๆ
อยากสิฮู้ ที่น้องฮักอยู่ เป็นผัวผู้ใด๋”

(ผัวไผ: ศิลปิน แพรวพราว แสงทอง)

จากบทเพลงข้างต้นมีเนื้อหาที่แสดงออกถึงความไม่เหมาะสมของกิริยามารยาทของผู้หญิง ซึ่งอาจขัดกับวัฒนธรรมประเพณีของคนอีสานหรือคนทั่วไป โดยมีการพูดหยอกล้อเล่นกับผู้ชายที่อาจมีเมียแล้ว คือผู้หญิงคนที่กล่าวหยอกล้อเล่นนั้นอยากที่จะเป็นแฟนหรือเป็นเมียของผู้ชายคนนั้น กล่าวได้ว่าเป็นการที่ไม่เหมาะสมอย่างแท้จริงกับสังคมอีสาน สอดคล้องกับที่อรทัย เพียยุระ (2554, น. 5) กล่าวถึง ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การกล่าวถึงเรื่องเพศในสังคมไทยนั้นถือว่าเป็นเรื่องไม่เหมาะสม น่ารังเกียจ ควรปกปิดไว้ โดยเฉพาะผู้หญิงห้ามพูดถึงเรื่องเพศ เพราะสังคมมองว่าไม่เหมาะสม ไร้ค่า และผิดศีลธรรมอันดีงามของไทย แต่เรื่องเพศก็ยังมีปรากฏในสังคมไทยเรื่อยมา ทั้งที่กล่าวโดยตรงและกล่าวโดยอ้อม โดยเฉพาะในสื่อสมัยใหม่ เช่น ภาพยนตร์ ละครโทรทัศน์ และสื่ออินเทอร์เน็ต จะนำเสนอภาพความสัมพันธ์ทางเพศ การกอดจูบ หรือการมีเพศสัมพันธ์ปรากฏให้เห็นอย่างโจ่งแจ้ง ส่วนวรรณกรรมปัจจุบัน เช่น งานเขียนของสุจินดา ขันตยาลงกต นักเขียนสตรีที่นำเสนอความต้องการทางเพศของผู้หญิง จะถูกวิพากษ์วิจารณ์และกล่าวถึงอย่างมากในความไม่เหมาะสม

บทเพลงเอาผัวไปเทิร์น ศิลปิน ลำยอง หนองหินห่าว มีเนื้อหาสาระที่บ่งบอกถึงพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ดังตัวอย่างเพลงตอนหนึ่งว่า

"เอาผัวไปเทิร์น เอาผัวไปเทิร์น เอาผัวไปเทิร์น สิเอาผัวไปเทิร์น
บ๊ะผัวเขาสูงใหญ่ยาวอาดหลาด คือสิดี สิดี สิดี สิดี สิดี สิดี สิดี
ขนาด หุ่นเร้าใจผู้สาว สิไปนั่งฮะ ฮะฮะ ฮะฮะ ฮะฮะ ฮะฮะ ฮะฮะ
ผัวข่อยกะหวงง่าวง่าว พออยากมอมเหล้าขาว แล้วเอาผัวไปเทิร์น
ทั้งเตี้ยทั้งน้อย ผัวข่อยขี้ร้ายอีหลี แต่ก่อนแต่กี้ เรื่องใด๋กะยกให้เพิ่น
แต่เดี๋ยวนี้หนา จ๊ะจำปานใด กะเมิน สิเอาผัวไปเทิร์น..ให้มันเบิดแนวส่ำสา
เอาผัวไปเทิร์น เอาผัวไปเทิร์น เอาผัวไปเทิร์น สิเอาผัวไปเทิร์น
เอาผัวไปเทิร์น เอาผัวไปเทิร์น"

(เอาผัวไปเทิร์น: ศิลปิน ลำยอง หนองหินห่าว)

จากบทเพลงดังกล่าวข้างต้น เนื้อหาสาระของเพลงกล่าวถึงพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมคือ การที่เมียน้อยใจผัวของตนเองที่ไม่มีดีอะไรสักอย่าง โดยผู้หญิงคนดังกล่าวก็ชื่นชมผัวของคนอื่นว่ารูปหล่อ สูงใหญ่ มีดีทุกอย่าง น่าจะเอามาเป็นผัวของตนเอง จึงมีความคิดที่อยากจะหาผัวใหม่ เพราะผัวตัวเองเป็นคนเตี้ย รูปไม่หล่อ รูปร่างไม่สูง ซึ่งในความเป็นจริงแล้วก็เป็นสิ่งที่ไม่สามารถจะทำได้ สอดคล้องกับแนวคิดของกนกพรรณ วิบูลยศริน (2547, น. 9) กล่าวถึงผู้หญิงหลังสมัยใหม่ (Postmodern Woman) หมายถึงผู้ที่มีลักษณะที่ทำตามใจตนเอง มีค่านิยมของตนเอง ปฏิเสธกฎเกณฑ์ของสังคมทั้งปวง แสดงออกถึงความมั่นใจในตนเองสูง ค้นหาสิ่งที่ต้องการอย่างแท้จริง ไม่นำความคาดหวังจากสังคมมาใช้กำหนดตัวเอง มุ่งหวังที่จะเปลี่ยนแปลงความเชื่อแบบเดิมๆ ของสังคม

วาทกรรมผัวเมียในวรรณกรรมเพลงลูกทุ่งอีสาน มิติทางด้านเศรษฐกิจ

จากการศึกษาวิเคราะห์วาทกรรมหลักมิติด้านเศรษฐกิจในวรรณกรรมเพลงลูกทุ่งอีสานจะพบว่ามีเพลงจำนวนไม่น้อยที่กล่าวถึงการใช้ชีวิตครอบครัวหรือระหว่างผัวเมีย เมื่อแต่งงานกันได้สักระยะผัวและเมียก็เริ่มแสดงตัวตนของตนเองออกมา เช่น ผัวก็ไม่ค่อยกลับบ้าน ดื่มสุรา เที่ยวกลางคืน เมียก็ปล่อยเนื้อปล่อยตัว ขี้บ่น จนในที่สุดทำให้เกิดการทะเลาะวิวาท นำไปสู่การหย่าร้าง ทำให้มีปัญหาด้านการเงิน ปัญหาการไปหยิบยืมเงินตามสถาบันการเงิน เกิดเป็นหนี้ตามมาอีกมากมาย ดังตัวอย่างเพลงตอนหนึ่งว่า

"ทั้งเตี้ยทั้งน้อย ผัวข่อยบ่หล่อบ่ขาว
บ่สูงบ่ยาวคือผัวชาวบ้านเพิ่น
ใช้เวียกใช้งาน ขี้ค้านบ่มีไผเกิน
เรื่องเลาะเรื่องเซิน เพิ่นบ่ยอมแพ้ผู้ใด๋"

(เอาผัวไปเทิร์น: ศิลปิน ลำยอง หนองหินห่าว)

จากบทเพลงดังกล่าวข้างต้น เนื้อหาสาระของเพลงกล่าวถึงครอบครัวหนึ่งที่มีผัวและเมีย ครองรักกันมาได้สักระยะหนึ่ง โดยเมียได้ต่อว่าผู้เป็นผัวว่า รูปร่างทั้งเตี้ย ทั้งเล็ก ไม่หล่อ ไม่ขาวเหมือนผัวของคนอื่น ผัวคนอื่นทั้งสูงทั้งขาวและรูปหล่อ ส่วนผัวตนเองทั้งเตี้ย ทั้งอ้วน ไม่หล่อ ไม่ขาว เวลาใช้งานผัวก็ขี้เกียจไม่ทำงาน จนมีเรื่องทะเลาะเบาะแว้งกันเป็นประจำ จนไม่ไปทำงาน เมื่อไม่ทำงานก็ไม่มีเงิน ก็ขาดสภาพคล่องทางการเงิน เพราะผัวไม่ออกไปทำงาน เมื่อไม่ทำงานก็ไม่มีรายได้มาจุนเจือครอบครัว อาชีพเป็นสิ่งสำคัญต่อการดำเนินชีวิตเป็นอย่างมาก ซึ่งต้องรับหน้าที่ทั้งผัวและเมีย อาจจะเป็นอาชีพของตนเอง หรือทำงานเป็นลูกจ้างนอกบ้าน หากผัวเมียไม่มีอาชีพทำมาหากินแล้วก็ย่อมไม่มีทรัพย์สินเงินทองที่จะมาใช้จ่ายจุนเจือแก่สมาชิกในครอบครัว ทำให้เกิดความยากจน ความอดอยาก ซึ่งจะนำมาสู่ความขัดแย้งกันในครอบครัว

บทเพลงข้างต้นยังสอดคล้องกับบทเพลงเอาผัวไปเผา ศิลปิน เรณู ภูไท เป็นอีกเพลงหนึ่งที่สะท้อนถึงภาวะเศรษฐกิจของครอบครัว หากผู้นำครอบครัวไม่ทำงาน เอาแต่ดื่มเหล้า ก็เกิดปัญหาด้านเศรษฐกิจของครอบครัว ดังตัวอย่างเพลงตอนหนึ่งว่า

“เอาผัวไปเผา เอาผัวไปเผา
มันกินแต่เหล้าบ่สนใจลูกเมีย
เอาผัวไปเผา
เอาผัวไปเผา เอาผัวไปเผา
มันกินแต่เหล้าบ่สนใจลูกเมีย
น่าหน่ายอีหลีเด้น่อ
โพดหลายอีพ่อ
โพดฮ้ายเอาเหลือ
เขาตั้งวงเหล้าอยู่ไส
อีพ่อต้องไป สั่นซักสั่นเสี่ย”

(เอาผัวไปเผา: ศิลปิน เรณู ภูไท)

จากบทเพลงดังกล่าวข้างต้น เนื้อหาสาระของเพลงกล่าวถึงครอบครัวหนึ่งที่มีผัวและเมีย ผัวชอบดื่มเหล้า ชอบสังสรรค์กับเพื่อนฝูง ไม่กลับบ้าน ไม่สนใจครอบครัว จากการวิเคราะห์สภาพปัญหาของครอบครัวด้านเศรษฐกิจอาจเกิดปัญหาภายในครอบครัว เพราะผัวมัวแต่ดื่มเหล้าจนไม่สามารถทำงานได้ เนื่องจากเมาทุกวันจนไม่เป็นอันทำงาน เงินไม่มีใช้ในครอบครัวก็อาจเกิดปัญหาตามมาได้ จากการวิเคราะห์บทเพลงดังกล่าวจึงเป็นความอัดอั้นตันใจของเมีย จนต้องมาระบายผ่านเพลงว่า *“เอาผัวไปเผา มันกินแต่เหล้าบ่สนใจลูกเมีย”* หากเป็นเช่นนี้ต่อไปเมียก็คงไม่สามารถอยู่ร่วมกันกับผัวอีกต่อไป จนทำให้ต้องหย่าร้างกัน หรือถ้าหากเมียคนดังกล่าวทำอย่างที่ร้องออกไป อาจเกิดปัญหาอาชญากรรมก็เป็นได้

บทเพลงเอาผัวไปโผด ศิลปิน จินตหรา พูนลาภ อาร์สยาม ได้สะท้อนปัญหาที่จะตามมาเรื่องปัญหาเศรษฐกิจของครอบครัว เพราะผัวดื่มสุรา เมียจึงคิด *“เอาผัวไปโผด”* หมายถึงเอาผัวไปปล่อยทิ้งไว้สักที่หนึ่ง โดยไม่ให้หาทางกลับมาบ้านได้ ดังตัวอย่างเพลงตอนหนึ่งว่า

“แต่มื้อนั้นบ่ทันหาย เทิ่งเจ็บเทิ่งอายเป็นพ้อว้อเพ้อเว้อ
เหล้าขวดใหญ่บอกแม่ค้าเซ็นไว้เด้อ ฟ้าวไปปลุกขนหัวลุกย้านถีกเบอร์
พี่จำมาพี้ อะอะแอะแอะอะอะแอะแอะอะอะ
ต้มไก่ใส่ใบหม่อนเหล้าขาวป้อนย่างหนา เหล้าเบิดกะล้มติ้งเบิ่งฟ้า
ตึงลงมาใส่ล้อยู้แล่นยู้แล่นเข้าดงเข้าป่ากานกฮ้องแซวแซว
สิพาผัวไปโผดอย่าฮ้องดังฝากแหน่เด้ออย่าท้วงขอบคุณเด้อ”
(เอาผัวไปโผด: ศิลปิน จินตหรา พูนลาภ อาร์สยาม)

จากบทเพลงดังกล่าวข้างต้น เนื้อหาสาระของเพลงกล่าวถึงครอบครัวหนึ่งที่มีผัวและเมีย เนื่องจากทนพฤติกรรมของผัวตนเองไม่ได้ที่ดื่มสุราจนเมา ไม่ทำงาน ทำให้เมียต้องหาเลี้ยงครอบครัว มีปัญหาด้านการเงินจนต้องนำผัวไปทิ้งในที่หาทางกลับบ้านไม่ได้ ดังตัวอย่างเช่น *“ตึงลงมาใส่ล้อยู้แล่นยู้แล่นเข้าดงเข้าป่า”* หมายถึงจับผัวตนเองใส่รถเข็นแล้วเข็นไปไว้ในกลางดงกลางป่าไม่ให้กลับบ้านได้ สอดคล้องกับอรทัย วลีวงศ์ และคณะ (2558) กล่าวว่า ปัจจัยที่ก่อปัญหาอาชญากรรมและความรุนแรงนั้นเป็นเรื่องซับซ้อนเกี่ยวข้องกับหลายปัจจัย ทั้งปัจจัยบุคคลและสิ่งแวดล้อม และไม่ใช่ทุกคดีความรุนแรงที่จะเกี่ยวข้องกับแอลกอฮอล์ และไม่ใช่คนเมาทุกคนที่จะไปก่อเหตุหรือสร้างความเดือดร้อนรำคาญแก่สังคม แต่ก็มีข้อมูลวิชาการชี้ว่า จำนวนและความรุนแรงในสังคมเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมการดื่มแอลกอฮอล์ และมีข้อมูลที่ชัดเจนยืนยันว่า จำนวนของร้านจำหน่ายแอลกอฮอล์กับจำนวนคดีอาชญากรรม ความหนาแน่นและการกระจายตัวของร้านเหล้ามีรูปแบบเกี่ยวข้องกับการกระจายตัวของจุดเกิดเหตุอาชญากรรม ตลอดจนเวลาการให้บริการเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในสถานบันเทิงเชื่อมโยงกับสถิติช่วงเวลาการเกิดอาชญากรรม เช่น การทำร้ายร่างกาย การทะเลาะวิวาท การทำลายข้าวของและทรัพย์สินสาธารณะ และอุบัติเหตุจราจรจากการเมาแล้วขับ หลายประเทศนั้นได้จัดตั้งแผนกพิเศษในสถานีตำรวจเพื่อทำงานด้านปัญหาจากเหล้าโดยเฉพาะ เพราะปัจจัยเหล่านี้เป็นปัจจัยที่ป้องกันและควบคุมได้ การก่อความรุนแรงหรืออาชญากรรมไม่ได้จำกัดเฉพาะนักดื่มที่ดื่มหนักเท่านั้น การเก็บข้อมูลของตำรวจในต่างประเทศเกี่ยวกับรูปแบบการดื่มของผู้ต้องหาในสถานีตำรวจพบว่า ผู้ต้องโทษจำนวนหนึ่งดื่มแอลกอฮอล์ปริมาณ 2-3 แก้วมาตรฐานก่อนลงมือก่อเหตุ โดยเฉพาะกรณีความรุนแรงทางเพศ การดื่มของเหยื่อเพิ่มทั้งโอกาสและความรุนแรงในการเกิดปัญหามากขึ้น โดยเฉพาะกรณีการทำร้ายร่างกายและความรุนแรงในครอบครัว นอกจากปัญหาความรุนแรงจากแอลกอฮอล์ในพื้นที่สาธารณะ ยังมีปัญหาอื่นๆ ที่ซ่อนอยู่อีกในสังคม โดยเฉพาะในระดับครอบครัว โดยเฉพาะกรณีความรุนแรงต่อสตรีและเด็ก

สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาวิเคราะห์วาทกรรมผัวเมียในวรรณกรรมเพลงลูกทุ่งอีสานที่มีอิทธิพลต่อสังคมไทย สามารถสรุปประเด็นได้ดังนี้

1. วาทกรรมผัวเมียในวรรณกรรมเพลงลูกทุ่งอีสาน มิติทางด้านสังคม จากการวิเคราะห์วาทกรรมผัวเมียในวรรณกรรมเพลงลูกทุ่งอีสาน มิติทางสังคม เมื่อสภาพสังคมอีสานเปลี่ยนแปลงไป การที่สังคมอีสานมีการขยายขอบเขตเพิ่มออกไป ผู้คนในชุมชนเพิ่มมากขึ้น การใช้ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม หรือจารีตต่างๆ เหล่านี้เป็นเครื่องมือในการรักษาคุณค่าของสังคมหรือรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม พบว่าในสถานภาพเพศหญิงนั้น สังคมมีความคาดหวังต่อความซื่อสัตย์ในการดำเนินชีวิตมากกว่าเพศชาย เพราะเพศชายถูกห้ามเฉพาะไม่ให้ยุ่งเกี่ยวกับหญิงที่มีผัวแล้ว แต่เพศหญิงที่มีผัวแล้วนั้นถูกห้ามยุ่งเกี่ยวกับชายอื่นที่มิใช่ผัวของตน หากละเมิดจะถูกสังคมประณามว่าเป็นหญิงหลายใจ ไม่ว่าสถานภาพทางการสมรสของผู้ชายอื่นเหล่านั้นเป็นอย่างไร และเมื่อมีการละเมิดบรรทัดฐานทางสังคม สังคมนั้นก็ไม่ยอมรับ สอดคล้องกับแนวคิดของพวงเพชร สุรัตนกวีกุล (2541) กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมว่า หมายถึงการเปลี่ยนรูปแบบของโครงสร้างทางสังคม พฤติกรรมทางสังคม การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมทั้งที่เป็นวัตถุและไม่ใช่วัตถุ การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมเป็นไปได้ทั้งในทางบวกและทางลบ คือมีสิ่งใหม่เกิดขึ้นหรือเพิ่มขึ้น และสิ่งที่มีอยู่เดิมสิ้นสภาพหรือถูกทำลายไป การเปลี่ยนแปลงในทางที่มีสิ่งใหม่หรือเพิ่มขึ้นที่เห็นชัด ได้แก่ สิ่งประดิษฐ์ต่างๆ ที่เป็นวัตถุสิ่งของและเทคนิควิธีการ จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การขยายตัวของเมือง การสื่อสารและการคมนาคมที่รวดเร็วและสะดวก ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม เป็นต้น

นอกจากนี้ การที่ผู้หญิงที่มีชีวิตคู่ที่ไม่ปกติ เช่น เกิดจากการหย่าร้าง เกิดจากผัวเสียชีวิต หรือหญิงที่เคยผ่านการมีผัวแล้วมีเหตุให้ต้องเลิกรากันไป แล้วไปยุ่งเกี่ยวกับผัวคนอื่น สังคมก็จะมองว่าเป็นหญิงที่ไม่ดี และถูกลดทอนคุณค่าของความเป็นผู้หญิงที่ดีลงไปด้วย สอดคล้องกับแนวคิดของอรวรรณ ชมดง และอรทัย เพียยุระ (2557, น. 96-97) กล่าวว่า เพศวิถีในด้านรูปแบบของความสัมพันธ์ทางเพศระหว่างเพศหญิงกับเพศชายในวรรณกรรมเพลงลูกทุ่งที่ประพันธ์เนื้อร้องโดยนักประพันธ์ชาย ขับร้องโดยนักร้องหญิง ที่เผยแพร่ตั้งแต่ พ.ศ. 2545-2554 แสดงให้เห็นถึงที่มาของรูปแบบความสัมพันธ์ทางเพศในแบบต่างๆ ใน 3 รูปแบบ คือแบบ *“ผัวเดียวเมียเดียว”* ซึ่งเป็นรูปแบบที่เป็นปทัสถานของสังคมไทย ส่วนรูปแบบ *“ผัวเดียวหลายเมีย”* และแบบ *“เมียเดียวหลายผัว”* ถึงแม้สังคมไทยจะไม่ให้การยอมรับในเชิงกฎหมาย แต่ทั้งสองรูปแบบที่กล่าวถึงก็มีจริงและเกิดขึ้นจริงในสังคมไทยปัจจุบัน และยังก่อให้เกิดปัญหาในสังคม

นอกจากนี้แล้วเพลงลูกทุ่งที่นำมาวิเคราะห์ล้วนสะท้อนให้เห็นถึงค่านิยมในรูปแบบความสัมพันธ์ทางเพศระหว่างเพศหญิงและเพศชาย ซึ่งไม่ว่าผู้หญิงที่กล่าวถึงในบทเพลงในขณะนั้นจะดำรงอยู่ในรูปแบบทางเพศแบบใดก็ตาม เนื้อหาของเพลงยังคงสะท้อนให้เห็นว่า ค่านิยมทางเพศวิถีในด้านรูปแบบความสัมพันธ์ทางเพศที่นำเข้าสู่สภาวะครอบครัวแบบ *“ผัวเดียวเมียเดียว”* ยังคงเป็นค่านิยมที่ยังสำคัญต่อระบบครอบครัวในสังคมไทย ยังเป็นค่านิยมที่เป็นที่ใฝ่หาของผู้หญิงในสังคมไทยอยู่ไม่เสื่อมคลาย ส่วนวรรณกรรมประเภทเพลง โดยเฉพาะ

เพลงลูกทุ่งที่เป็นสื่อนำค่านิยมต่างๆ ที่เกิดขึ้นออกสู่สังคม การกล่าวถึงเรื่องเพศวิถีโดยไม่รู้สึกเขินอายในด้านความเหมาะสมถูกนำเสนอและผลิตซ้ำสู่ตลาดความบันเทิงไทยเพียงเพื่อธุรกิจและความบันเทิงบ่อยๆ รวมทั้งการสืบสาน สืบทอด การได้รับความนิยมจากสังคมอย่างมาก นักประพันธ์เพลงอาจจะกำลังหลงลืมไปว่าสื่อความบันเทิงที่เข้าถึงผู้คนได้ง่ายเหล่านี้กำลังหล่อหลอม หรืออาจจะถึงขั้นมอมเมาเยาวชนให้คล้อยตามหรือเห็นดีเห็นงามไปกับสิ่งที่กำลังเสพ เพราะไม่ได้พิจารณาให้ดีในสิ่งที่ผู้ประพันธ์เพลงต้องการสื่อความที่แท้จริง หรือผู้ประพันธ์เพลงซึ่งส่วนมากเป็นผู้ชายต้องการที่จะสื่อความหมายตามที่ปรากฏในเนื้อหาของเพลงอย่างนั้นจริงๆ ซึ่งสิ่งที่เกิดขึ้นเหล่านี้ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม สะท้อนให้เห็นว่าเพศวิถีที่ถูกนำเสนอผ่านเพลงลูกทุ่งนั้นมีอิทธิพลต่อวิถีชีวิตของผู้คนในสังคมไทยปัจจุบันเป็นอย่างมาก

2. วาทกรรมผัวเมียในวรรณกรรมเพลงลูกทุ่งอีสาน มิติทางด้านวัฒนธรรมประเพณี จากการวิเคราะห์พบว่ามีการประพฤติผิดวัฒนธรรมประเพณี เช่น อยู่ก่อนแต่ง ชิงสุกก่อนห่าม แอบรักผัวเมียคนอื่น สอดคล้องกับที่สันติ ทิพนา (2560, น. 11) กล่าวว่า เนื้อหาเพลงลูกทุ่งที่ขัดศีลธรรมในรอบทศวรรษ พ.ศ. 2550-2559 พบว่ามี 1) การผิดจารีตประเพณี 2) เพลงเกี่ยวกับการไม่ซื่อสัตย์ 3) เพลงที่เกี่ยวกับการแสดงพฤติกรรมไม่เหมาะสม 4) เพลงที่ขาดความรับผิดชอบ บทเพลงที่มีลักษณะเช่นนี้ได้เผยแพร่ออกไปสู่เยาวชน วัยรุ่น นักศึกษา และประชาชนอย่างกว้างขวาง เพลงเหล่านี้ล้วนเป็นเพลงที่ได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก จึงเป็นเรื่องที่น่าวิตกกังวลว่า เนื้อหาของเพลงเหล่านี้จะมีส่วนทำให้เยาวชน วัยรุ่น นักศึกษา เกิดความเคยชินและปฏิบัติตามเนื้อหาของเพลง รวมไปถึงภาพยนตร์ประกอบเพลง เพราะเห็นว่าเพลงที่มีเนื้อหาสาระเหล่านี้เป็นวิถีชีวิตทั่วไปในปัจจุบัน หากใครไม่ปฏิบัติตามเนื้อหาสาระของเพลงก็จะกลายเป็นคนที่ไม่ทันสมัย ไม่ทันเหตุการณ์ จึงเกิดการเลียนแบบพฤติกรรมจากคำร้องของเพลงลูกทุ่งที่ออกมาเผยแพร่ให้คนในสังคมได้รับฟังในปัจจุบัน สอดคล้องกับที่โสวิทย์ บำรุงภักดิ์ และพุทธชาด คำสำโรง (2556) กล่าวว่า อัตราการจดทะเบียนสมรสกลับลดลงอย่างมาก รวมถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างครอบครัวจากครอบครัวขยายเป็นครอบครัวเล็ก จึงทำให้เด็กเหินห่างครอบครัวมากขึ้น ถูกปล่อยให้เผชิญปัญหาตามลำพัง และตัดสินใจกระทำสิ่งต่างๆ อย่างรู้เท่าไม่ทันเหตุการณ์ ความผิดพลาดในการดำเนินชีวิตจึงเกิดขึ้นกับเด็ก ความละเอียดที่กล่าวมาข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า กลุ่มคนรุ่นใหม่เหล่านี้ใช้ชีวิตคล้อยตามกระแสแนวคิดใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคม และให้ความสำคัญเรื่องเสรีภาพมากกว่าเรื่องอื่น ถือสิทธิเสรีภาพที่สามารถกระทำได้ และที่สำคัญถือว่าการอยู่ด้วยกันก่อนแต่งงานเป็นการทดลองทำหน้าที่ผัวเมีย เพื่อเรียนรู้อุปนิสัยใจคอและดูใจกันและกัน ก่อนตกลงปลงใจแต่งงานร่วมชีวิตสร้างครอบครัวขึ้นใหม่ ประเด็นเรื่องนี้ถือว่ามีผลกระทบ 2 ด้าน คือ มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดีคือเป็นการเปิดโอกาสให้ชายหญิงได้เรียนรู้นิสัยใจคอ การปรับพฤติกรรมการอยู่ร่วมกัน รวมถึงเรื่องเพศสัมพันธ์ ข้อเสียคือเป็นการประพฤติปฏิบัติที่ผิดไปจากจารีตประเพณีอันดีงามของสังคมไทยที่ให้ความสำคัญกับพิธีแต่งงาน การรักนวลสงวนตัวของผู้หญิง รวมถึงอาจเกิดปัญหาการตั้งครรภ์โดยไม่พร้อม การเลิกร้างกันไปโดยที่อีกฝ่ายหนึ่งรู้สึกผิดหวังเสียใจ

พฤติกรรมดังกล่าวนี้ทำให้เกิดความคิดเห็นโต้แย้งระหว่างคนที่มีความคิดแบบใหม่ที่ให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพ อารมณ์ ความรู้สึก มากกว่าจารีตประเพณีและศาสนา กับผู้ที่ยังมีความคิดอยู่ในกรอบของประเพณีและศาสนา ก่อให้เกิดปัญหาทางจริยธรรมขึ้นว่า พฤติกรรมการอยู่ก่อนแต่งงานของคนสมัยใหม่บางส่วนนี้เป็นการกระทำที่สมควรหรือไม่ และส่วนพระพุทธศาสนาในฐานะเป็นรากฐานทางวัฒนธรรมและศีลธรรมอันดีงามของสังคมไทย

3. วาทกรรมผัวเมียในวรรณกรรมเพลงลูกทุ่งอีสาน มิติทางด้านเศรษฐกิจ พบว่าการใช้ชีวิตครอบครัวหรือระหว่างผัวเมีย เมื่อแต่งงานกันได้สักระยะผัวและเมียก็เริ่มแสดงตัวตนของตนเองออกมา เช่น ผัวก็ไม่ค่อยกลับบ้าน ดื่มสุรา เที่ยวกลางคืน เมียก็ปล่อยเนื้อปล่อยตัว ขี้บ่น จนในที่สุดทำให้เกิดการทะเลาะวิวาท นำไปสู่การหย่าร้าง สอดคล้องกับแนวคิดของสุภรณ์ ลิ้มอารีย์ และพนม ลิ้มอารีย์ (2536, น. 1) กล่าวว่า การหย่าร้างเป็นวิกฤตการณ์ของชีวิตสมรสที่คู่สมรสทุกคู่พยายามจะหลีกเลี่ยง แต่ก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ทุกคู่ บางคู่อาจโชคดีได้อยู่ด้วยกันจนถือไม้เท้ายอดทองกระบองยอดเพชร แม้จะทุกข์หรือสุขก็ตาม เพื่อชื่อเสียง เพื่อลูก เพื่อวงศ์ตระกูล ก็ต้องอยู่ด้วยกันตลอดไป แต่บางคู่ที่ถือว่าถ้าอยู่ด้วยกันไม่มีความสุขก็ไม่จำเป็นต้องครองชีวิตคู่ร่วมกันต่อไปและจบลงด้วยการหย่าร้าง ทำให้มีปัญหาด้านการเงิน ปัญหาการไปหยิบยืมเงินตามสถาบันการเงิน เกิดเป็นหนี้ตามมาอีกมากมาย สอดคล้องกับแนวคิดของประกายรัตน์ ภัทรธิติ (2545, น. 49-88) กล่าวถึงเป้าหมายสูงสุดของครอบครัวทั่วไป โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจนั้นต้องการความมั่นคง คือดุลยภาพของครอบครัว ปัจจัยที่ก่อให้เกิดดุลยภาพในครอบครัว ได้แก่ การไม่มีหนี้สิน การมีเงินออม การรู้จักวางแผนทางการเงิน การใช้จ่ายด้วยความระมัดระวัง ส่วนปัจจัยที่ทำให้ขาดดุลยภาพ ได้แก่ การใช้จ่ายซื้อสินค้าจากต่างประเทศซึ่งมีราคาแพง การเสี่ยงโชค หรือการเล่นการพนันชนิดต่างๆ การเป็นหนี้สินจากการใช้จ่ายเกินฐานะ และการใช้จ่ายเงินอย่างขาดความรอบคอบ

ปัญหาเศรษฐกิจทางด้านการเงินสำหรับชีวิตคู่มักเป็นปัญหาที่พบได้โดยทั่วไป และเป็นปัญหาที่สำคัญมากปัญหาหนึ่ง เพราะเงินทองเปรียบเสมือนตัวแทนของทุกสิ่งที่เอื้อประโยชน์และความสุขให้ชีวิต ทำให้รายได้ของครอบครัวกลายเป็นปัจจัยหนึ่งที่สังคมใช้เป็นดัชนีชี้วัดความสำเร็จของการใช้ชีวิตคู่ ซึ่งจะได้รับความเคารพนับถือจากคนในสังคมหากครอบครัวนั้นมีความร่ำรวย เพราะคนในสังคมไทยปัจจุบันถือว่าเงินสามารถซื้อได้ทุกอย่างไปแล้ว

อภิปรายผล

จากการวิเคราะห์วาทกรรมกรรมผัวเมียในบทเพลงลูกทุ่งอีสานที่มีอิทธิพลต่อสังคมไทย ประการหนึ่งที่สำคัญคือ การแพร่กระจายทางวัฒนธรรมตะวันตกและความเจริญทางด้านเทคโนโลยี สอดคล้องกับที่เจนภพ จบกระบวนวรรณ (2550) ได้กล่าวไว้ว่า โลกเดินทางเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์เต็มตัว สิ่งของอำนวยความสะดวกมีรายล้อมอยู่รอบเทคโนโลยีใหม่ๆ ค่านิยมตะวันตกที่ทะลักทลายเข้าสู่สังคมไทย รวมไปถึงกระแสเพลงเกาหลี ค่านิยมการแต่งกายตามแบบเด็กญี่ปุ่น หลายๆ ช่องทางการสื่อสารที่เปิดกว้างมากขึ้น อีกทั้งภาษาแปลกๆ ที่สื่อความหมายผิดเพี้ยนไปจากเดิม คำและความหมายใหม่ๆ ที่ไม่เคยมีมาก่อน เช่น คำว่า *“ซิมิ”* ในเพลงชิมิชิมิ ของสามสาววงบลูเบอร์รี่ หรือท่วงทำนองที่ถูกดัดแปลงในเข้ากับวิถีการฟังของคนในสังคมยุคปัจจุบัน เช่น การปรับเปลี่ยนจังหวะ ทำนอง หรือรูปแบบการผสมผสานเครื่องดนตรีสมัยใหม่เข้าไปให้สอดคล้องกับผู้ฟังในปัจจุบัน เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดความหลากหลายในด้านเนื้อหาและท่วงทำนอง ส่วนท่วงทำนองแบบเก่าก่อนที่ปรากฏอยู่ในเพลงลูกทุ่งมาตั้งแต่อดีตจึงก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในสังคมไทย การรับวัฒนธรรมต่างชาติโดยไม่ได้ปรับให้สอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิตทำให้วิถีชีวิตดั้งเดิมของคนไทย

สูญเสียไป เกิดการรับค่านิยมและแนวการปฏิบัติที่อาจไม่เหมาะสม วัฒนธรรมและประเพณีที่ดีงามและหลากหลายในสังคมสูญหายไป หรืออาจถูกบิดเบือนไปจากหลักการดั้งเดิมที่ดี รวมทั้งอาจถูกละเลยมิได้นำมาประยุกต์ใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนเท่าที่ควร การรักษาความเสื่อมสลายทางวัฒนธรรมไทยให้กลับคงสภาพเดิมจึงเป็นเรื่องจำเป็นและเร่งด่วนสำหรับการคงอยู่ของประเทศชาติ

การวิเคราะห์วาทกรรมผัวเมียในวรรณกรรมเพลงลูกทุ่งอีสานที่มีอิทธิพลต่อสังคมไทยทำให้ทราบถึงมิติทางสังคมในด้านการให้การยอมรับบทเพลงลูกทุ่งที่กล่าวถึงผัวเมีย การทำผิดศีลข้อ 3 แม้การหย่าร้างหรือเลิกรากันแล้ว ยังมีการถ่ายทอดความรู้สึกผ่านบทเพลงลูกทุ่งอีสานต่อผัวเมียคนอื่นอย่างโจ่งแจ้ง อาจนำไปสู่การทำผิดวัฒนธรรมประเพณีอันดีงามของคนอีสานและสังคมไทย รวมทั้งอาจเกิดปัญหาด้านครอบครัว ปัญหาเศรษฐกิจ และปัญหาอื่นๆ จนส่งผลถึงวิถีชีวิตดั้งเดิมของคนไทยที่สูญเสียไป เกิดการรับค่านิยมและแนวการปฏิบัติที่อาจไม่เหมาะสม วัฒนธรรมและประเพณีที่ดีงามและหลากหลายในสังคมสูญหายไป หรืออาจถูกบิดเบือนไปจากหลักการดั้งเดิมที่ดี รวมทั้งอาจถูกละเลย มิได้นำมาประยุกต์ใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนเท่าที่ควร การรักษาความเสื่อมสลายทางวัฒนธรรมไทยให้กลับคงสภาพเดิมจึงเป็นเรื่องจำเป็นและเร่งด่วนสำหรับการคงอยู่ของประเทศชาติ สอดคล้องกับรัฐวรรณ จุฑาพานิช (2547, น. 123) ในเรื่องของพฤติกรรมทางเพศที่เปลี่ยนแปลงของผู้หญิง ส่วนหนึ่งก็เนื่องจากอิทธิพลของวัฒนธรรมตะวันตกที่ผู้หญิงมีอิสระทางความคิด สามารถตัดสินใจที่จะมีสัมพันธ์กับชายที่ตนรักโดยไม่คาดหวังจะต้องแต่งงาน หากรักและรู้สึกอย่างไรก็สามารถทำตามใจคิด สิ่งเหล่านี้ได้สะท้อนอยู่ในเพลงลูกทุ่งเช่นกันว่า ผู้หญิงมีพฤติกรรมทางเพศที่เปลี่ยนไปจากภาพสะท้อนในเพลงลูกทุ่งในอดีตที่ผู้หญิงจะรักนวลสงวนตัวมาก อาจเนื่องมาจากว่าในปัจจุบันเมื่อชาวชนบททั้งชายหญิงเข้ามาใช้ชีวิตในเมืองหลวงมากขึ้น การมีชีวิตที่มีอิสระทำให้ผู้หญิงและผู้ชายมีความสัมพันธ์กันได้อย่างรวดเร็ว ไม่มีผู้ใหญ่มาขัดขวางหรือเป็นที่ติฉินนินทาของผู้คนรอบข้าง การย้ายมาอยู่ด้วยกันก่อนแต่งงานก็เป็นไปได้ง่ายขึ้น เพราะช่วยให้หายว้าเหว่ และยังช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายในการใช้ชีวิตอีกด้วย

เพลงลูกทุ่งอีสานในปัจจุบันกำลังได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก ประชาชนทุกเพศทุกวัยสามารถเข้าถึงเพลงลูกทุ่งอีสานได้ง่าย เพราะความเจริญด้านเทคโนโลยี เช่น อินเทอร์เน็ตความเร็งสูง เฟซบุ๊ก ทวิตเตอร์ ไลน์ ยูทูบ และมิวสิกวิดีโอที่ถูกเผยแพร่ในโลกโซเชียลอย่างอิสระ เพลงลูกทุ่งอีสานในปัจจุบันมีเนื้อหาที่เปลี่ยนไปจากเดิมเป็นอย่างมาก มีเนื้อหาล่อแหลมสื่อไปในทางเพศ สื่อไปในทางผัวๆ เมียๆ การเป็นกิ๊ก เป็นชู้ การแย่งผัวแย่งเมีย การทำผิดศีลธรรมมากขึ้น และปัจจุบันมีศิลปินหลายคนที่หวังจะโด่งดังด้วยเนื้อเพลงและท่าเต้นที่หมิ่นเหม่ไปในเชิงอนาจาร ด้วยท่าเต้นที่วาบหวิว ยั่วยวน รุนแรง และเร้าใจ ซึ่งเป็นเรื่องที่ควบคุมได้ยาก หากเยาวชน นักเรียน วัยรุ่น นักศึกษา หรือประชาชนในสังคมไม่มีวิจารณญาณในการดูและการฟังเพลงอาจเกิดพฤติกรรมการเลียนแบบพฤติกรรมในบทเพลงลูกทุ่งก็เป็นได้ ซึ่งก็อาจจะเกิดปัญหาสังคม ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาครอบครัว และปัญหาอาชญากรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสังคมไทยเป็นอย่างมาก เพราะฉะนั้นจึงควรร่วมกันหาแนวทางหรือวิธีการแก้ไขด้วยวิธีการประพันธ์เพลงที่มีความไพเราะ สละสลวย มีเนื้อหาที่ดี มีคำร้องที่ไม่ล่อแหลม คำร้องไม่ผิดศีลธรรม ไม่ผิดจารีตประเพณีไทย เพื่อสร้างจิตสำนึกให้สังคมเป็นคนดีและเป็นกำลังของชาติต่อไป

ข้อเสนอแนะ

1. ควรมีการวิเคราะห์การสร้างสรรค์วาทกรรมในวรรณกรรมเพลงประเภทอื่น เช่น เพลงเพื่อชีวิต เพลงสตริง เพลงสากล ฯลฯ
2. ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบวาทกรรมในวรรณกรรมเพลงในแต่ละยุคสมัย เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงวาทกรรมที่เปลี่ยนแปลงไป

บรรณานุกรม

กนกพรรณ วิบูลยศริน. (2547). *การเปรียบเทียบภาพตัวแทนของผู้หญิงสมัยใหม่และหลังสมัยใหม่ในภาพยนตร์ไทยและภาพยนตร์อเมริกัน* (วิทยานิพนธ์ปริญญานิเทศศาสตรมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

จินดา แก่นสมบัติ. (2559). เพลงลูกทุ่งหมอลำ: จากเพลงพื้นบ้านอีสานแพร่กระจายเข้าสู่เมืองกรุง, *วารสารวิถีสังคมมนุษย์, 4*(1), 153-173.

จินตนา ดำรงค์เลิศ. (2533). *วรรณกรรมเพลงลูกทุ่ง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เจนภพ จบกระบวนวรรณ. (2550). *เพลงลูกทุ่ง*. กรุงเทพฯ: สำนักอุทยานการเรียนรู้.

ชฎาภา ประเสริฐทรง. (2555). การนอกใจ: ใครสุข ใครทุกข์. *วารสาร มฉก.วิชาการ, 16*(31).

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2545). *วาทกรรมการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและพัฒนาตำรามหาวิทยาลัยเกริก.

ธาวิต สุขพานิช. (2544). *108 เรื่องที่หญิงไทยควรรู้ (แต่ไม่เคยรู้ เพราะหลงนึกว่ารู้ๆ ดีกันอยู่แล้ว)*. กรุงเทพฯ: พ๊อพบุ๊คส์ พับบลิค.

บุญเรือง อินทวรันต์. (2534). *จริยธรรมกับชีวิต*. นครสวรรค์: วิทยาลัยครูนครสวรรค์.

ประกายรัตน์ ภัทรธิติ. (2545). การจัดการปัจจัยในการดำเนินชีวิตครอบครัว. ใน *ประมวลสาระชุดวิชาเศรษฐศาสตร์ครอบครัว* (เล่ม 4, หน่วยที่ 13, น. 49-88). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธิราช.

ปวิณรัตน์ จันสดใส. (2554). *บทบาททางสังคมของสตรีในบทเพลงลูกทุ่งไทย*. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยแม่โจ้.

พรเทพ แพรวขาว. (2551). *ประสบการณ์ชีวิตทางด้านสุขภาพทางเพศของชายรักเพศเดียวกันในชุมชนอีสาน* (วิทยานิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย). มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

พวงเพชร สุรัตนกวีกุล. (2541). *มนุษย์กับสังคม*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

รัฐวรรณ จุฑาพานิช. (2547). *เพลงลูกทุ่งที่ได้รับความนิยมระหว่างปี พ.ศ. 2544-2545: การศึกษาเนื้อหาภาษาและภาพสะท้อนสังคม* (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, กรุงเทพฯ.

สันติ ทิพนา. (2560ก). เพลงลูกทุ่งที่มีเนื้อหาขัดศีลธรรมในรอบทศวรรษ พ.ศ.2550-2559. *วารสารครุศาสตร์มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม, 14* (1), 11-21.

สันติ ทิพนา. (2560). วาทกรรมการสร้างสรรค์ในบทเพลง 7 สิงหา ประชามติร่วมใจประชาธิปไตยมั่นคง สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง (กกต.). *วารสารวิชาการแพรวากาฬสินธุ์ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์, 4*(1).

สุภรณ์ ลิ้มอารีย์, และพนม ลิ้มอารีย์. (2536). *สถิติและการหย่าร้าง* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

สุภาพร เตวุฒิธนกุล. (2548). HRM: Success Factors. *โปรดักทิวิตี้ เวิลด์, 10*(55).

โสวิทย์ บำรุงภักดิ์, และพุทธชาด คำสำโรง. (2556). *การวิเคราะห์ทัศนคติการอยู่ก่อนแต่งงานของประชาชน: กรณีศึกษาเทศบาลนครขอนแก่น* (รายงานการวิจัย). ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

อรทัย เพียยุระ. (2554). *เอกสารประกอบการสอนรายวิชาวรรณกรรมไทยกับเพศวิถี* 416731. ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

อรทัย วลีวงศ์ และคณะ. (2558). *รายงานโครงการศึกษาวิจัย การศึกษาผลกระทบของการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ต่อบุคคลรอบข้างผู้ดื่ม ในประเทศไทย (ระยะที่ 1).* ม.ป.ท.: ศูนย์วิจัยปัญหาสุรา.

อรวรรณ ชมดง, และอรทัย เพียยุระ. (2557). เพศวิถีและสังคมไทยในวรรณกรรมเพลงลูกทุ่ง. *วารสารบัณฑิตศึกษามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 3*(2).




BILL
NEWS

เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการกำกับดูแลอัตราค่าบริการ : ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้ในกิจการโทรคมนาคม

ธันวา แผนสท้าน*
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตศรีราชา

p.thunwar@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการรวบรวมงานศึกษาด้านเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลอัตราค่าบริการเพื่อเสนอแนะวิธีการประยุกต์ใช้ในกิจการโทรคมนาคม การกำกับดูแลอัตราค่าบริการมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มสวัสดิการของสังคม ซึ่งหมายถึงผู้ใช้บริการจ่ายอัตราค่าบริการที่ลดลง และผู้ประกอบการได้รับกำไรเพิ่มขึ้นจากต้นทุนที่ต่ำลง เนื่องจากอัตราค่าบริการจะถูกกำกับดูแลไม่ให้สูงขึ้นได้ รูปแบบการกำกับดูแลอัตราค่าบริการที่เป็นที่นิยมมีอยู่ 2 รูปแบบ ได้แก่ การกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Rate of Return เป็นการกำกับดูแลที่ไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากผู้ประกอบการมีแรงจูงใจที่จะเพิ่มต้นทุนการให้บริการเพื่อทำให้อัตราค่าบริการที่ถูกกำกับดูแลสูงขึ้น และการกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Price Cap โดยหน่วยงานกำกับดูแลจะหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าว และสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการพยายามที่จะลดต้นทุนการให้บริการ การกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Price Cap จึงได้นำมาใช้ในกิจการโทรคมนาคมโดยหน่วยงานกำกับดูแลในหลายประเทศทั่วโลก กรณีของประเทศไทย หน่วยงานกำกับดูแลได้นำการกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Rate of Return มาใช้เป็นหลัก ในขณะที่การกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Price Cap จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อผู้ประกอบการเป็นผู้จัดทำข้อเสนอ ซึ่งควรจะเปลี่ยนแปลงโดยให้หน่วยกำกับดูแลเป็นผู้ดำเนินการหลักในการกำหนดอัตราค่าบริการ บทความนี้จะประกอบไปด้วย 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรกจะกล่าวถึงการกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Rate of Return ซึ่งเป็นการเริ่มต้นของการกำกับดูแลอัตราค่าบริการ ส่วนต่อมาจะกล่าวถึงการกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Price Cap ซึ่งเป็นวิธีที่พัฒนาต่อมา และมีการนำมาประยุกต์ใช้ในปัจจุบัน และส่วนสุดท้ายเป็นการสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการประยุกต์ใช้ในประเทศไทยต่อไป

คำสำคัญ : กิจการโทรคมนาคม การกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Rate of Return การกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Price Cap

Abstract

This article collects the economic studies related to the tariff regulation for an application in telecommunications industry. The tariff regulation purposes to enlarge the social welfare. The Social welfare will be enlarged by reducing the consumer tariff and increasing the operator profit as the result of decreasing the production cost due to the tariff regulated. There are two types of tariff regulation. Rate of Return regulation is inefficient because the operators have incentive to expand the production cost and to consequently increase tariff. Price Cap regulation is more efficient by incentive operators to reduce the production cost for increasing the profit. This type of the regulation has been applied widespread in many countries. In Thailand, Rate of Return regulation is regularly applied to telecommunications industry. However, Price Cap regulation will be allowed if the operator submits proposal to the regulator. Price Cap regulation should be induced by the regulator according to the principle of this type of the regulation.

Keywords : Telecommunications Industry, Rate of Return Regulation, Price Cap Regulation

บทนำ

การแข่งขันในกิจการโทรคมนาคมเป็นการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ เนื่องมาจากสาเหตุสำคัญ 5 ประการดังต่อไปนี้

ประการแรก ทรัพยากรที่จำเป็นในการให้บริการมีอย่างจำกัด ตัวอย่างเช่น คลื่นความถี่ เลขหมายโทรศัพท์ โครงข่ายการให้บริการ เป็นต้น ปัจจัยเหล่านี้ทำให้หน่วยงานกำกับดูแลมีความสามารถในการออกใบอนุญาตได้อย่างจำกัดเช่นกัน

ประการที่ 2 ค่าใช้จ่ายในการลงทุนโครงข่ายเพื่อให้บริการที่สูงมาก และพัฒนาการทางเทคโนโลยีที่มีอย่างต่อเนื่อง ผู้ประกอบการจะต้องใช้งบประมาณจำนวนมากลงทุนโครงข่ายขนาดใหญ่เพื่อการให้บริการได้อย่างครอบคลุมทั่วประเทศ ผู้ประกอบการจึงเกิดขึ้นได้ยาก ทำให้ตลาดมีผู้ประกอบการจำนวนน้อยรายหรือผูกขาดได้

ประการที่ 3 บริการค้าส่งต้นน้ำมีการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ กิจการโทรคมนาคมจะประกอบไปด้วยห่วงโซ่อุปทานการให้บริการจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น กิจการอินเทอร์เน็ตที่ต้องเชื่อมต่อระหว่างเกตเวย์ภายในประเทศและระหว่างประเทศ รวมไปถึงโครงข่ายการเข้าถึงบริการ (Access Network) เพื่อให้บริการเข้าถึงแก่ผู้ใช้บริการอินเทอร์เน็ตได้ หากบริการต้นน้ำมีผู้ให้บริการน้อยรายหรือมีการผูกขาดเกิดขึ้น ย่อมส่งผลต่อการแข่งขันบริการในลำดับถัดไปได้

ประการที่ 4 การขยายกำลังการให้บริการมีต้นทุนที่สูง ทำให้กำลังการให้บริการมีอย่างจำกัด กำลังการให้บริการ (Capacity) คือความสามารถของผู้ประกอบการในการให้บริการเพื่อตอบสนองความต้องการใช้บริการในตลาด กิจการบางประเภทจะพบว่าการขยายกำลังการให้บริการมีต้นทุนสูงมาก เนื่องจากค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการขยายกำลังการให้บริการมีมูลค่าสูง ตัวอย่างเช่น กิจการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงที่ต้องการการลงทุนที่สูงมากในโครงข่ายหลัก (Core Network) เพื่อให้บริการได้ครอบคลุมทั่วประเทศ เมื่อพิจารณาจากตัวอย่างที่มีผู้ประกอบการแข่งขันกัน 2 ราย ได้ 2 กรณี ดังนี้ กรณีที่ 1 ถ้าผู้ประกอบการรายเดียวสามารถขยายกำลังการให้บริการได้ครอบคลุมทั่วประเทศ อาจจะทำให้ผู้ประกอบการที่เหลือสูญเสียส่วนแบ่งตลาดและทำให้แข่งขันไม่ได้ในที่สุด และกรณีที่ 2 ถ้าผู้ประกอบการทั้ง 2 รายมีข้อจำกัดการขยายกำลังการให้บริการจะส่งผลให้ผู้ประกอบการแต่ละรายเลือกลงทุนในพื้นที่ที่แตกต่างกัน หรือแบ่งปันการให้บริการกัน ซึ่งก่อให้เกิดการตกลงร่วมมือแบบลับที่จะลดการแข่งขันได้

ประการที่ 5 ผลกระทบเครือข่าย (Network Externality) ก่อให้เกิดประโยชน์กับผู้ประกอบการรายใหญ่ ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาในตลาดได้ยาก ผลกระทบเครือข่ายคือเหตุการณ์ที่ประโยชน์ของบริการเพิ่มขึ้นเมื่อมีจำนวนผู้ใช้บริการมากขึ้น ตัวอย่างเช่น บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ที่เมื่อมีผู้ใช้บริการมากขึ้นจะยิ่งทำให้สามารถติดต่อสื่อสารกันได้มากขึ้น ประเด็นนี้ทำให้ผู้ประกอบการที่เข้ามาในตลาดก่อนและมีเครือข่ายผู้ใช้บริการขนาดใหญ่ได้เปรียบในการแข่งขัน ผลกระทบเครือข่ายจึงทำให้ผู้ให้บริการรายใหม่เข้ามาแข่งขันทำให้ยาก[1]

จากเหตุผลทั้ง 5 ประการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า โครงสร้างตลาดของกิจการโทรคมนาคมมีแนวโน้มจะเป็นกิจการที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์ การแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ทำให้ผู้ประกอบการสามารถใช้อำนาจเหนือตลาด (Market Power) ที่มีกำหนดอัตราค่าบริการได้ การกำหนดอัตราค่าบริการที่ใช้อำนาจเหนือตลาดสามารถกระทำได้หลายแบบ อาทิ การกำหนดอัตราค่าบริการไปที่ผู้ใช้งานที่มีความต้องการใช้บริการสูงที่สุด (Price Maker) ซึ่งทำให้จำนวนผู้ใช้บริการในตลาดลดลง และการกำหนดอัตราค่าบริการแบ่งแยกกันระหว่างผู้ใช้บริการ แม้ว่าคุณภาพบริการจะเท่ากันเพื่อเพิ่มการใช้บริการให้สูงขึ้นและได้รับกำไรสูงที่สุด (Price Discrimination) การกระทำเหล่านี้ล้วนทำให้อัตราค่าบริการในตลาดสูงขึ้น อาจจะสูงขึ้นทั้งตลาดหรือเฉพาะกลุ่มที่มีความต้องการใช้บริการที่สูงก็ได้

[1]ผลกระทบเครือข่ายบางครั้งเรียกว่าการประหยัดต่อขนาดด้านอุปสงค์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติของบริการบางประเภท และส่งผลกระทบต่อการแข่งขันและโครงสร้างตลาดได้

เหตุผลสำคัญที่กิจการโทรคมนาคมจะต้องมีการกำกับดูแล มาจากเหตุผลทั้งทางด้านอุปสงค์และด้านอุปทานของการให้บริการ ในด้านของผู้ใช้บริการ (อุปสงค์ของการรอรับบริการ) หน่วยงานกำกับดูแลต้องการการกำกับดูแลอัตราค่าบริการ (Tariff Regulation) เนื่องจากผู้ผูกขาดอาจจะใช้อำนาจเหนือตลาดในการกำหนดอัตราค่าบริการที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ใช้บริการเพื่อให้ได้รับกำไรที่สูงขึ้น ในด้านของการให้บริการ (อุปทานของการบริการ) หน่วยงานกำกับดูแลอาจจะมีความตั้งใจปล่อยให้เกิดการแข่งขันไม่สมบูรณ์ตามลักษณะข้างต้น เนื่องมาจากการประหยัดต่อขนาดจากการให้บริการ และการเพิ่มขึ้นของผู้ประกอบการรายใหม่อาจจะทำให้ต้นทุนการให้บริการเฉลี่ยในตลาดสูงขึ้นด้วย ดังนั้น การกำกับดูแลจึงควรมีจุดประสงค์เพื่อเพิ่มสวัสดิการสังคม (Social Welfare) โดยในด้านของผู้ใช้บริการจะได้รับบริการในอัตราค่าบริการที่ต่ำลง และในด้านของผู้ประกอบการจะได้รับกำไรสูงขึ้นจากต้นทุนที่ต่ำลงไม่ใช่อัตราค่าบริการที่สูงขึ้น เนื่องจากอัตราค่าบริการจะถูกกำกับดูแล อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลย่อมมีต้นทุนเกิดขึ้นเช่นกัน หน่วยงานกำกับดูแลต้องใช้งบประมาณเพื่อการบริหารจัดการส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล การออกกฎหมาย และการติดตามประเมินผลการกำกับดูแล ในขณะเดียวกันการกำกับดูแลยังก่อให้เกิดต้นทุนแก่ผู้ประกอบการในการปฏิบัติตาม และการเปิดเผยข้อมูลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลด้วย

การกำกับดูแลทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติที่มีการใช้งานอย่างกว้างขวางมี 2 รูปแบบ ได้แก่ การกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Rate of Return และการกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Price Cap โดยพิจารณาได้จากพัฒนาการของแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการกำกับดูแลอัตราค่าบริการตามที่ได้อภิปรายไว้ใน Laffont (1994) การกำกับดูแลอัตราค่าบริการเริ่มต้นจากแนวคิดอย่างตรงไปตรงมาที่ว่าการกำกับดูแลอัตราค่าบริการเกิดขึ้นเนื่องจากการแข่งขันไม่สมบูรณ์ ทำให้ผู้ประกอบการกำหนดอัตราค่าบริการที่สูงไปที่ผู้ใช้บริการซึ่งมีความต้องการใช้บริการที่สูง หน่วยงานกำกับดูแลจึงเข้าไปกำหนดอัตราค่าบริการ (Price Intervention) ให้เท่ากับต้นทุนการให้บริการเพื่อไม่ให้ผู้ประกอบการขาดทุน การกำกับดูแลเช่นนี้เพื่อให้อัตราค่าบริการต่ำลง ในขณะเดียวกันผู้ประกอบการจะไม่ขาดทุน การกำกับดูแลรูปแบบนี้คือการกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Rate of Return โดยมีการนำมาใช้ในทางปฏิบัติอย่างกว้างขว้างตามที่กล่าวไว้ในงานของ Armstrong, Cowan and Vickers (1994) อย่างไรก็ตาม จุดอ่อนของวิธีการกำกับดูแลรูปแบบ Rate of Return หน่วยงานกำกับดูแลอาจจะต้องทราบข้อมูลด้านโครงสร้างต้นทุนของผู้ประกอบการในรายละเอียดผ่านการกำกับดูแลรูปแบบการตรวจสอบ (Monitoring Regulation) นอกจากนี้ข้อมูลโครงสร้างต้นทุนจะเป็นข้อมูลที่ผู้ประกอบการทราบมากกว่าหน่วยงานกำกับดูแลอยู่แล้ว ผู้ประกอบการจึงมีแนวโน้มที่จะเพิ่มต้นทุนการให้บริการเพื่อรายงานแก่หน่วยงานกำกับดูแล ซึ่งทำให้อัตราค่าบริการที่ถูกกำกับดูแลสูงขึ้น วิธีการกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Rate of Return จึงเป็นวิธีที่ไม่มีประสิทธิภาพ

วิธีการกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Price Cap ได้นำมาใช้ในทางปฏิบัติแทนที่วิธีการกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Rate of Return ในประเทศอังกฤษเป็นที่แรก โดยมาจากข้อเสนอแนะในรายงานของ Stephen Littlechild ในปี ค.ศ. 1983 ตามที่กล่าวไว้ในงานของ Armstrong, Cowan and Vickers (1994) การกำกับดูแลอัตราค่าบริการที่มีประสิทธิภาพจึงควรจะเป็นการกำกับดูแลโดยหน่วยงานกำกับดูแลซึ่งโดยทั่วไปจะกำหนดให้อัตราค่าบริการมีแนวโน้มต่ำลงตามที่กล่าวไว้ในงานของ Bernstein and Sappington

(1998) เพื่อส่งผ่านกำไรที่สูงขึ้นจากต้นทุนที่ต่ำลงไปยังผู้ใช้บริการ การกำกับดูแลจึงควรสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการลดต้นทุนการให้บริการไปด้วย การลดต้นทุนจะทำให้ผู้ประกอบการได้รับกำไรมากขึ้นแทนที่การเพิ่มอัตราค่าบริการที่จะถูกกำกับดูแล การกำกับดูแลวิธีนี้จะพิจารณาประเด็นเรื่องความไม่เท่ากันของข้อมูลระหว่างผู้ประกอบการกับหน่วยงานกำกับดูแลด้วย เรียกว่าปัญหา Principle-agent การศึกษาการกำกับดูแลอัตราค่าบริการเริ่มต้นจากงานศึกษาของ Baron & Myerson (1982), Sappington (1982) และ Sappington (1983) แนวทางเศรษฐศาสตร์จึงได้พัฒนาการกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Price Cap ซึ่งเป็นการกำกับดูแลรูปแบบการสร้างแรงจูงใจ (Incentive Regulation) ขึ้นมา การกำกับดูแลรูปแบบนี้จะใช้กลไกทางเศรษฐศาสตร์เพื่อให้ผู้ประกอบการเปิดเผยข้อมูลโครงสร้างต้นทุน และใช้แรงจูงใจเพื่อให้ผู้ประกอบการลดต้นทุนการให้บริการด้วยเช่นกัน

การกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Rate of Return

กิจการโทรคมนาคมมีแนวโน้มจะเป็นกิจการที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์จากลักษณะพิเศษตามที่ได้กล่าวไว้ หน่วยงานกำกับดูแลจึงต้องเข้ามากำกับดูแลอัตราค่าบริการโดยวิธีการที่ตรงไปตรงมาที่สุดคือ การเข้าไปกำหนดอัตราค่าบริการ หรือใช้รูปแบบอัตราค่าบริการขั้นสูง[2] เพื่อให้อัตราค่าบริการลดลง เรียกว่าการกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Rate of Return การกำหนดอัตราค่าบริการดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงหลักการที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่

- ประการแรก คืออัตราค่าบริการจะต้องเป็นอัตราค่าบริการที่สังคมได้รับสวัสดิการสูงที่สุด (ผู้ใช้บริการจะใช้บริการในอัตราที่ต่ำที่สุดและผู้ให้บริการได้รับกำไรสูงที่สุด)
- ประการที่สอง คือผู้ประกอบการที่ถูกกำกับดูแลจะต้องไม่ขาดทุน

เหตุผลทั้ง 2 ประการนี้มาจากแนวคิดทางทฤษฎีที่ชื่อว่า Ramsey's Pricing จากงานของ Ramsey (1927) โดยงานศึกษาต่อมาเกี่ยวกับการกำกับดูแลอัตราค่าบริการสามารถใช้ Ramsey's Pricing ในการอ้างอิงเพื่อเปรียบเทียบกับอัตราค่าบริการที่สังคมได้รับสวัสดิการสูงที่สุดได้ การเพิ่มขึ้นของสวัสดิการสังคมจึงเป็นการที่ผู้บริโภคใช้บริการในอัตราที่ต่ำลง และผู้ให้บริการได้รับกำไรสูงขึ้นจากต้นทุนที่ต่ำลงแทนที่การเพิ่มอัตราค่าบริการที่จะถูกกำกับดูแลไว้

การกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Rate of Return เริ่มต้นจากการ Smyth v. Ames Case (1898) กรณี The Maximum Freight Case ในสหรัฐอเมริกา ที่กำหนดให้ภาครัฐมีอำนาจในการกำหนด

---

[2] อัตราค่าบริการขั้นสูงคือ การกำหนดอัตราค่าบริการที่สูงที่สุดที่ผู้ประกอบการที่ถูกกำกับดูแลสามารถกำหนดได้ การกำหนดเป็นอัตราขั้นสูงเพื่อให้อิสระแก่ผู้ประกอบการในการกำหนดอัตราค่าบริการได้บ้าง

อัตราค่าบริการที่ยุติธรรมได้ จึงมีการพัฒนามาเป็นการกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Rate of Return กรณีของประเทศไทยได้มีประกาศ กทช.[3] ว่าด้วยเรื่องอัตราขั้นสูงของค่าบริการและการเรียกเก็บเงินค่าบริการล่วงหน้าในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 (ข้อ 8) และประกาศ กสทช. เรื่องอัตราขั้นสูงของค่าบริการโทรคมนาคมสำหรับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทเสียงภายในประเทศ พ.ศ. 2555 (ภาคผนวก) กำหนดให้ใช้วิธีการกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Rate of Return ในการกำหนดค่าบริการขั้นสูง

การกำหนดอัตราค่าบริการจะกำหนดจากต้นทุนการให้บริการ ซึ่งประเมินได้จากผลตอบแทนของสินทรัพย์ (Return to Asset) ที่ใช้ในการให้บริการ การประเมินต้นทุนเช่นนี้เป็นการสะท้อนต้นทุนค่าเสียโอกาสของงบประมาณที่ใช้ในการลงทุนในสินทรัพย์เพื่อให้บริการ ซึ่งมาจากส่วนของเจ้าของ (Equity) หรือการก่อหนี้ (Debt) การคำนวณอัตราการค่าบริการอ้างอิงได้จากงานของ Jamison (2008) ดังนี้

$$\text{Revenue} = (B \times r)+E+D+T$$

โดยที่ Revenue คือรายได้ที่ผู้ประกอบการพึงจะได้รับ

B คือมูลค่าสินทรัพย์ที่ผู้ประกอบการใช้ในการให้บริการ

r คืออัตราผลตอบแทนของสินทรัพย์ที่ใช้ในการให้บริการ

E คือค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

D คือค่าเสื่อมราคาของสินทรัพย์ที่ให้บริการ

T คือภาษีจ่ายที่ไม่รวมในค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บจากผู้ใช้บริการ

สินทรัพย์จะมาจากส่วนของเจ้าของหรือการก่อหนี้ ผลตอบแทนของสินทรัพย์ที่ใช้ในการให้บริการจึงประมาณการได้จากผลตอบแทนเฉลี่ยระหว่างส่วนของเจ้าของกับการก่อหนี้ (Weighted Average Cost of Capital: WACC) หรืออาจจะใช้ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคา (Price Elasticity of Demand) ของบริการตามแนวคิดทางทฤษฎีของ Ramsey's Pricing ก็ได้ ซึ่งสะท้อนผลตอบแทนจากการให้บริการที่สังคมได้รับสวัสดิการสูงที่สุดและผู้ประกอบการจะไม่ขาดทุน

[3] ย่อมาจาก คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.)

จากสูตรการคำนวณจะเห็นได้ว่า อัตราค่าบริการเท่ากับรายได้ที่ผู้ประกอบการพึงจะได้รับ ซึ่งมาจากทุกประเภทบริการรวมกัน อัตราค่าบริการที่กำกับดูแลจึงใช้เพื่อตรวจสอบกับรายงานรายได้รวมของผู้ประกอบการที่รายงานให้หน่วยงานกำกับดูแล นอกจากนี้หน่วยงานกำกับดูแลสามารถกำหนดเป็นอัตราค่าบริการเฉลี่ยต่อหน่วยบริการ (Average Unit Rate) ได้เช่นกันตามที่ได้กำหนดไว้ในประกาศ กสทช. เรื่องอัตราขั้นสูงของค่าบริการโทรคมนาคมสำหรับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทเสียงภายในประเทศ พ.ศ. 2555 (ภาคผนวก) อย่างไรก็ตาม การกำหนดอัตราค่าบริการเฉลี่ยต่อหน่วยบริการที่ถูกกำกับดูแลจะต้องมีความระมัดระวัง เนื่องจากต้นทุนการให้บริการแต่ละประเภทไม่ว่าจะเป็นบริการเสียงหรือบริการข้อมูลมาจากอุปกรณ์โครงข่ายที่เป็นสินทรัพย์เดียวกัน ตัวอย่างเช่น บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่กับบริการอินเทอร์เน็ตเคลื่อนที่จะใช้อุปกรณ์โครงข่ายเข้าถึง (Access Network) เดียวกัน และผู้ประกอบการยังให้บริการแก่ผู้ใช้บริการรวมกันในอัตราค่าบริการเดียวกันอีกด้วย การคำนวณอาจจะต้องกำหนดในรูปแบบตะกร้าอัตราบริการ (Basket Price) โดยการประเมินมูลค่าสินทรัพย์ของแต่ละบริการอาจจะใช้ค่าพารามิเตอร์ทางวิศวกรรมโครงข่าย เพื่อให้สามารถแปลงปริมาณการใช้งานระหว่างบริการประเภทเสียงกับบริการประเภทข้อมูลได้ (เช่น ค่า CODEC) และอัตราค่าบริการระหว่างประเภทบริการจะต้องประเมินจากความยืดหยุ่นของการเปลี่ยนแปลงการใช้บริการต่อการเปลี่ยนแปลงของราคาต่อผู้ใช้บริการเปรียบเทียบกัน

อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Rate of Return ก่อให้เกิดข้อกังวลที่สำคัญได้ 2 ประการ ดังนี้

ประการที่ 1 คือความไม่มีประสิทธิภาพในการกำกับดูแล เรียกว่า Averch-Johnson Effect จากงานของ Averch and Johnson (1962) กล่าวคือ การกำกับดูแลจะไม่ทำให้ผู้ประกอบการมีแรงจูงใจที่จะลดต้นทุนการให้บริการ เนื่องจากการเพิ่มต้นทุนการให้บริการโดยรายงานมายังหน่วยงานกำกับดูแลจะทำให้อัตราค่าบริการที่ถูกกำกับดูแลเพิ่มขึ้นได้ นอกจากนี้แล้วผู้ประกอบการจะมีแรงจูงใจที่จะลงทุนมากเกินไปในสินทรัพย์ประเภททุน (Capital Asset) เมื่อเทียบกับปัจจัยอื่นๆ สาเหตุมาจากอัตราค่าบริการมาจากผลตอบแทนของสินทรัพย์ประเภททุนนั่นเอง ในกิจการโทรคมนาคมจึงอาจจะมีการลงทุนโครงข่ายซ้ำซ้อนกันได้เพื่อให้ต้นทุนสูงขึ้น เมื่อหน่วยงานกำกับดูแลต้องการให้ผู้ประกอบการใช้โครงข่ายร่วมกัน หรือต้องการเปิดให้ใช้โครงข่าย (Open Access) เพื่อให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาใช้บริการจะทำได้ยากมากยิ่งขึ้นด้วย

ประการที่ 2 คือการกำกับดูแลมีความต้องการให้ผู้ประกอบการเปิดเผยข้อมูลต้นทุนการให้บริการจำนวนมากแม้ว่าหน่วยงานกำกับดูแลจะเป็นผู้คำนวณอัตราค่าบริการเองก็ตาม ผู้ประกอบการสามารถใช้ข้ออ้างความลับในการดำเนินธุรกิจเพื่อไม่ยินยอมเปิดเผยข้อมูล และการพยายามเพิ่มต้นทุนการให้บริการโดยใช้ข้ออ้างเรื่องการขาดทุนเพื่อเพิ่มอัตราค่าบริการที่ถูกกำกับดูแลได้

Armstrong, Cowan and Vickers (1994) จึงกล่าวว่า ด้วยเหตุผลทั้ง 2 ประการนี้ ในต่างประเทศโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป (European Union) จึงได้เปลี่ยนไปใช้วิธีที่มีประสิทธิภาพมากกว่าอย่างเช่นการกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Price Cap

การกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Price Cap

การกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Price Cap เป็นวิธีการกำหนดอัตราค่าบริการหรืออัตราค่าบริการขั้นสูงเช่นเดียวกับการกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Rate of Return หลักการที่สำคัญของการกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Price Cap คือหน่วยงานกำกับดูแลและผู้ประกอบการมีข้อมูลต้นทุนไม่เท่ากัน (Asymmetric Information) หน่วยงานกำกับดูแลซึ่งเป็นผู้กำหนดอัตราค่าบริการต้องการให้สังคมได้รับสวัสดิการสูงที่สุด (ผู้ใช้บริการเสียค่าบริการต่ำที่สุด และผู้ประกอบการได้รับกำไรสูงที่สุด) ผู้ประกอบการต้องการกำไรสูงที่สุด โดยการเพิ่มขึ้นของกำไรมาจากการลดลงของต้นทุนการให้บริการ เนื่องจากอัตราค่าบริการจะถูกกำกับดูแล การลดต้นทุนดังกล่าวมีต้นทุนเช่นเดียวกัน เรียกว่าต้นทุนความพยายามในการลดต้นทุนการให้บริการ (Effort of Cost Reduction)[4] ดังนั้นการสร้างแรงจูงใจจึงเป็นการทำให้ต้นทุนความพยายามเพื่อก่อให้เกิดการลดลงของต้นทุนเพิ่มขึ้นได้นั่นเอง หลักการนี้จึงแตกต่างจากกรณีของการกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Rate of Return ที่อัตราค่าบริการที่หน่วยงานกำกับดูแลกำหนดจะสูงขึ้นได้ตามการรายงานต้นทุนการให้บริการที่สูงขึ้นแม้ว่าต้นทุนการให้บริการที่สูงขึ้นนี้จะเกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพของผู้ประกอบการเองก็ตาม

จากที่กล่าวไว้ในส่วนที่แล้วว่า การกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Rate of Return ซึ่งใช้ข้อมูลต้นทุนการให้บริการของผู้ประกอบการมาคำนวณจะก่อให้เกิด Averch-Johnson Effect ได้ การกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Price Cap จึงหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการที่หน่วยงานกำกับดูแลจะเป็นผู้คำนวณอัตราค่าบริการที่ใช้กำกับดูแลโดยใช้ข้อมูลต้นทุนการให้บริการของผู้ประกอบการให้น้อยที่สุดโดยอาศัยกลไกทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อให้ผู้ประกอบการที่ถูกกำกับดูแลเปิดเผยข้อมูลด้านต้นทุนความพยายามในการลดต้นทุนการให้บริการและใช้ข้อมูลดังกล่าวในการกำกับดูแลต่อไป

กรณีของประเทศไทย ในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมจะพบว่ามีประกาศ กทช. เรื่องอัตราขั้นสูงของค่าบริการและการเรียกเก็บเงินค่าบริการล่วงหน้าในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 (ข้อ 10) กำหนดให้สามารถใช้วิธี Price Cap ได้ แต่วิธีดังกล่าวผู้ประกอบการจะต้องเป็นผู้จัดทำเสนอมายังสำนักงาน กสทช. ซึ่งการดำเนินการเช่นนี้อาจจะไม่ถูกต้องตามหลักการของการกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Price Cap

แบบจำลองต่อไปนี้จะเป็นแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์อย่างง่าย เพื่ออธิบายวิธีการกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Price Cap โดยอ้างอิงและปรับมาจากงานของ Laffont and Tirole (1993) และ Simon (2002)

---

[4] ในที่นี้สมมติว่าต้นทุนความพยายามในการลดต้นทุนการให้บริการจะทำให้ต้นทุนการให้บริการลดลงสำเร็จเสมอก่อนเพื่อความเข้าใจที่ง่าย

สมมติให้แบบจำลองประกอบไปด้วยผู้ใช้บริการที่เป็นตัวแทน (Representative Subscriber) 1 ราย ในตลาด และผู้ประกอบการที่ได้รับสิทธิการผูกขาด 1 รายในตลาด โดยมีหน่วยงานกำกับดูแลทำหน้าที่กำหนดอัตราค่าบริการให้สังคมได้รับสวัสดิการสูงที่สุด

ผู้ใช้บริการได้รับอรรถประโยชน์ (U) เท่ากับ $U=u-p$ โดยที่ u คืออรรถประโยชน์จากการใช้บริการ และ p คืออัตราค่าบริการ

ผู้ประกอบการที่ถูกกำกับดูแลมีต้นทุนการให้บริการ (TC)[5] เท่ากับ $TC=\theta-e+\frac{\phi e^2}{2}$ โดยที่ θ คือ ต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยของการให้บริการ e คือต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยของการให้บริการที่ลดลง และ $\frac{\phi e^2}{2}$ คือ ต้นทุนความพยายามในการลดต้นทุนการให้บริการ ต้นทุนความพยายามจะเพิ่มขึ้นเมื่อต้องการลดต้นทุนให้ต่ำลงมากขึ้น ผู้ประกอบการรายนี้จะได้รับกำไร (π) เท่ากับ $\pi=p-TC$

ดังนั้น สวัสดิการของสังคม (W) จึงเท่ากับอรรถประโยชน์ที่ผู้ใช้บริการได้รับ และกำไรของผู้ประกอบการ ซึ่งเท่ากับ $W=u-p+\alpha\pi=u-TC-(1-\alpha)\pi$ โดยที่ α คือน้ำหนักที่หน่วยงานกำกับดูแลให้กับกำไรของผู้ประกอบการ หน่วยกำกับดูแลสามารถกำหนดให้ $\alpha<1$ ได้ เพื่อให้น้ำหนักกับผู้ใช้บริการมากกว่ากำไรของผู้ประกอบการ

เมื่อข้อมูลมีความสมบูรณ์ (Full Information) สังคมจะได้รับสวัสดิการสูงที่สุดเมื่ออัตราค่าบริการเท่ากับต้นทุนการให้บริการ หรือ $p=TC$ และผู้ประกอบการมีกำไรเท่ากับ 0 หรือ $\pi=0$ นั่นเอง หากต้นทุนของผู้ประกอบการยิ่งต่ำลงจะยิ่งทำให้ผู้ใช้บริการได้ใช้บริการในอัตราค่าบริการที่ต่ำลง และได้รับอรรถประโยชน์เพิ่มขึ้น ดังนั้นสังคมได้รับสวัสดิการเพิ่มขึ้นด้วย

เมื่อข้อมูลต้นทุนไม่เท่ากัน (Asymmetric Information) ระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลกับผู้ประกอบการเกิดขึ้น หน่วยงานกำกับดูแลจะสามารถกำหนดอัตราค่าบริการในการกำกับดูแล (p^r) เท่ากับ $p^r=a+bTC$ โดยที่ a และ b คือค่าคงที่ โดยที่ TC เป็นต้นทุนของผู้ประกอบการที่หน่วยงานกำกับดูแลไม่มีข้อมูลที่สมบูรณ์ อัตราค่าบริการในการกำกับดูแลจึงมีแนวทางดังนี้

แนวทางการกำกับดูแลรูปแบบ Pure Rate of Return คือ $a=0$ และ $b=1$ จะเห็นได้ว่า ถ้าต้นทุนการให้บริการ (TC) เพิ่มขึ้น จะทำให้อัตราค่าบริการ (p^r) เพิ่มขึ้น การกำกับดูแลรูปแบบนี้จึงไม่ทำให้ต้นทุนความพยายามในการลดต้นทุนการให้บริการ (e) มีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้น

แนวทางการกำกับดูแลรูปแบบ Pure Price Cap คือ $a\neq0$ และ $b=0$ จะเห็นว่าราคาไม่ได้ขึ้นอยู่กับต้นทุนของผู้ประกอบการ ผู้ประกอบการจึงไม่มีแนวโน้มที่จะต้องเพิ่มต้นทุนการให้บริการเพื่อให้อัตราค่าบริการเพิ่มขึ้น

[5]เนื่องจากมีผู้ใช้บริการรายเดียว ดังนั้นต้นทุนการให้บริการรวมทั้งหมดจึงเท่ากับต้นทุนการให้บริการเฉลี่ยสำหรับ 1 ผู้ใช้บริการ

ดังนั้น การกำกับดูแลที่สร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการลดต้นทุนการให้บริการได้คือ การกำกับดูแลรูปแบบ Pure Price Cap โดยที่หน่วยงานกำกับดูแลเป็นผู้กำหนดอัตราค่าบริการ เมื่ออัตราค่าบริการถูกกำกับดูแล ผู้ประกอบการจะทำกำไรได้มากขึ้นจากการลดต้นทุนการให้บริการ

สำหรับผู้ประกอบการจะพบว่า ระดับของต้นทุนการให้บริการที่ลดลงที่ผู้ประกอบการจะได้รับกำไรสูงที่สุด (e^*) เท่ากับ $e^* = \frac{1}{\phi}$ โดยผู้ประกอบการจะต้องมีต้นทุนความพยายามในการลดต้นทุนการให้บริการเท่ากับ $\frac{\phi e^{*2}}{2} = \frac{1}{2\phi}$ และเมื่อนำต้นทุนการให้บริการที่ลดลงเปรียบเทียบกับต้นทุนความพยายามจะพบว่าต้นทุนความพยายามที่ใช้มีค่าน้อยกว่าต้นทุนการให้บริการ $\frac{1}{2\phi} = \frac{1}{\phi}$

ดังนั้น อัตราค่าบริการในการกำกับรูปแบบ Price Cap (p^{PC}) เท่ากับอัตราค่าบริการในการกำกับดูแล (p^r) และเงินโอนเพื่อให้ผู้ประกอบการสำหรับความพยายามลดต้นทุน $(\frac{1}{2\phi})$ หรือ $p^{PC} = p^r + \frac{1}{2\phi}$ การกำหนดอัตราค่าบริการเพื่อกำกับดูแลรูปแบบ Price Cap สามารถดำเนินการได้ 2 แนวทาง ดังนี้

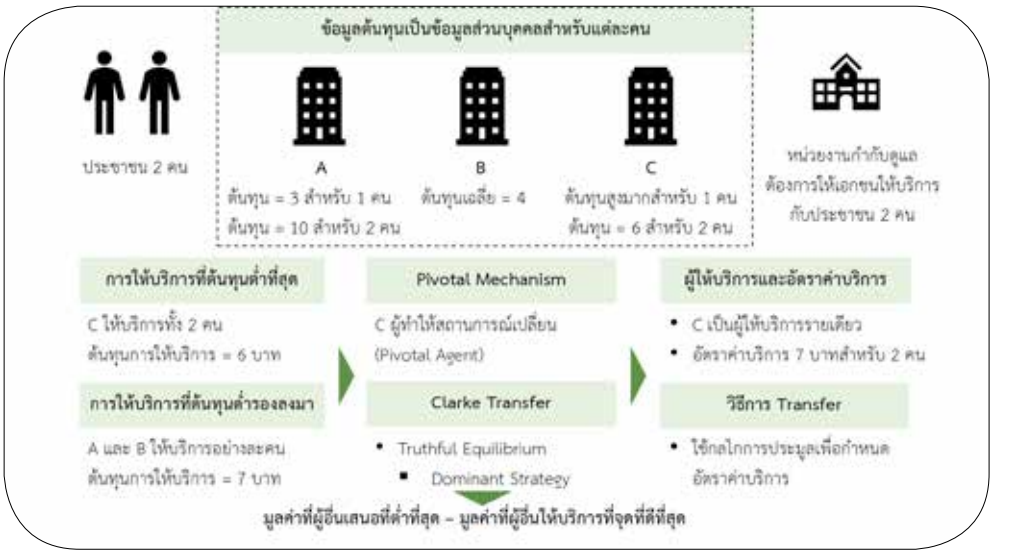
- แนวทางที่ 1 คือหน่วยงานกำกับดูแลกำหนดอัตราค่าบริการในการกำกับดูแล (p^r) ในการเรียกเก็บจากผู้ใช้บริการ และมีงบประมาณจัดสรรให้แก่ผู้ประกอบการ $(\frac{1}{2\phi})$ เพื่อใช้ลดต้นทุนการให้บริการ
- แนวทางที่ 2 คือหน่วยงานกำกับดูแลกำหนดให้ผู้ประกอบการสามารถเรียกเก็บอัตราค่าบริการจากผู้ใช้บริการทั้งหมดโดยเท่ากับอัตราค่าบริการในการกำกับดูแล (p^r) และเงินโอนเพื่อลดต้นทุน $(\frac{1}{2\phi})$ รวมกัน

หน่วยงานกำกับดูแลจำเป็นต้องออกแบบกลไกทางเศรษฐศาสตร์เพื่อให้สามารถกำหนดอัตราค่าบริการในการกำกับดูแล (p^r) ที่เหมาะสม และผู้ประกอบการเปิดเผยข้อมูลต้นทุนความพยายามในการลดต้นทุนการให้บริการ $(\frac{1}{2\phi})$ เพื่อใช้ในการกำกับดูแล การดำเนินการดังกล่าวนี้สามารถดำเนินการได้ 2 วิธี ดังนี้

- วิธีที่ 1 คือ Franchising จะเป็นการจัดการประมูลสิทธิการให้บริการเพื่อให้ผู้ประกอบการเสนออัตราค่าบริการที่ดีที่สุดแก่ผู้ใช้บริการ เสนอโดย Engel et al. (2002) และ Caillaud and Tirole (2001)
- วิธีที่ 2 คือ Yardstick Competition (Benchmarking) จะเป็นการเสนอให้กำหนดอัตราค่าบริการด้วยต้นทุนเฉลี่ยของผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมใกล้เคียง บวกกับต้นทุนความพยายามในการลดต้นทุนการให้บริการ เสนอโดย Shleifer (1985)

วิธีที่ 1 ดำเนินการได้โดยหน่วยงานกำกับดูแลจะจัดการประมูลเลือกผู้ประกอบการที่เสนออัตราค่าบริการที่ดีที่สุด วิธีการดังกล่าวนี้ต้องการการออกแบบการประมูลที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้ผู้เข้าร่วมประมูลเสนออัตราค่าบริการที่ดีที่สุด พร้อมทั้งเปิดเผยข้อมูลด้านต้นทุนความพยายามในการลดต้นทุนการให้บริการได้ด้วย โดยทั่วไปแล้วดุลยภาพของอัตราการกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Price Cap จะเท่ากับต้นทุนเฉลี่ย

ของผู้ที่มีต้นทุนรองลงมา (p^r=c^other โดยที่ c^other คือต้นทุนเฉลี่ยของผู้ที่มีต้นทุนรองลงมา) บวกกับต้นทุนความพยายามในการลดต้นทุนการให้บริการ ดังแสดงตัวอย่างในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 ตัวอย่างการกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Price Cap ด้วยวิธี Franchising โดยให้กลไกการประมูลเพื่อกำหนดอัตราค่าบริการ

จากภาพที่ 1 กำหนดให้ A B และ C เป็นผู้เสนอการให้บริการที่ข้อมูลต้นทุนเป็นข้อมูลส่วนบุคคล (Private Information) ซึ่งแต่ละคนทราบเฉพาะข้อมูลของตนเอง กลไกทางเศรษฐศาสตร์คือการออกแบบวิธีการกำหนดอัตราค่าบริการที่ทำให้ผู้เสนอการให้บริการแต่ละรายเปิดเผยข้อมูลต้นทุน หน่วยงานกำกับดูแลจะใช้ข้อมูลดังกล่าวในการเลือกผู้ที่ได้รับสิทธิการให้บริการและอัตราค่าบริการ หน่วยงานกำกับดูแลต้องการหาเอกชนที่จะให้บริการแก่ประชาชน 2 คน โดยจัดการประมูลที่ให้ผู้เสนอการให้บริการแต่ละรายเสนออัตราค่าบริการที่ต้องการ ผู้ชนะคือผู้ที่เสนออัตราค่าบริการที่ต่ำที่สุด หน่วยงานกำกับดูแลกำหนดอัตราค่าบริการที่จะเรียกเก็บได้จากประชาชนทั้ง 2 คน เท่ากับมูลค่าที่ผู้อื่นอันดับรองลงมาเสนอต่ำที่สุด ลบมูลค่าที่ผู้อื่นให้บริการที่จุดที่ดีที่สุดในที่นี้คือ 7 บาท ลบ 0 บาท (เนื่องจาก C เป็นคนเดียวที่จะเสนอต่ำที่สุดสำหรับประชาชน 2 คน) อัตราค่าบริการจึงเท่ากับ 7 บาท สำหรับ 2 คน (เฉลี่ยคนละ 3.5 บาท) การกำหนดรูปแบบอัตราค่าบริการเช่นนี้จะทำให้ A B และ C ไม่รายงานต้นทุนต่ำหรือสูงกว่าต้นทุนที่เป็นจริง โดยพิจารณาได้จากสถานการณ์ต่อไปนี้

- ถ้า A รายงานต้นทุนต่ำกว่า 6 บาท เพื่อเป็นผู้ชนะแล้ว อัตราค่าบริการจะเท่ากับ 6 บาท (เนื่องจากจะเป็นต้นทุนที่รองลงมา) ดังนั้น A จะขาดทุน (ขาดทุนเท่ากับ 4 บาท จาก 10 บาท-6 บาท)

และถ้า A รายงานต้นทุนสูงกว่าต้นทุนจริงจะทำให้ไม่เป็นผู้ชนะและไม่ได้เป็นผู้ให้บริการในตลาด (กำไรเท่ากับ 0 บาท เพราะไม่ได้ให้บริการ)

- ถ้า B รายงานต้นทุนต่ำกว่า 6 บาท เพื่อเป็นผู้ชนะแล้ว อัตราค่าบริการจะเท่ากับ 6 บาท (เนื่องจากจะเป็นต้นทุนที่รองลงมา) ดังนั้น B จะขาดทุน (ขาดทุนเท่ากับ 2 บาท จาก 8 บาท-6 บาท) และถ้า B รายงานต้นทุนสูงกว่าต้นทุนจริงจะทำให้ไม่เป็นผู้ชนะ และไม่ได้เป็นผู้ให้บริการในตลาด (กำไรเท่ากับ 0 บาท เพราะไม่ได้ให้บริการ)

- ถ้า C รายงานต้นทุนต่ำกว่าต้นทุนจริงจะยังคงเป็นผู้ชนะ และอัตราค่าบริการจะเท่ากับ 7 บาท เหมือนเดิม (กำไรเท่ากับ 1 บาท จาก 7 บาท-6 บาท) และถ้า C รายงานสูงกว่าต้นทุนจริงจะทำให้ไม่เป็นผู้ชนะ และไม่ได้เป็นผู้ให้บริการในตลาด (กำไรเท่ากับ 0 บาท เพราะไม่ได้ให้บริการ)

จากสถานการณ์ที่แสดงนี้จะเห็นได้ว่าไม่มีผู้เสนอการให้บริการรายใดที่มีแรงจูงใจที่จะรายงานต้นทุนต่ำหรือสูงกว่าความจริงของตนเอง กลไกดังกล่าวนี้เรียกว่า กลไกของ Vickrey-Clarke-Groves จากงานศึกษาของ Vickrey (1961) Clarke (1971) และ Groves (1973) หน่วยงานกำกับดูแลจึงต้องออกแบบรูปแบบการประมูลที่สอดคล้องกับหลักการข้างต้นนี้

จากตัวอย่างจะเห็นได้ว่าอัตราค่าบริการจะสูงกว่าต้นทุนของตนเอง กล่าวคือ ผู้ให้บริการได้กำไรส่วนเกินในตลาด อย่างไรก็ตาม ผู้ให้บริการจะรายงานต้นทุนที่เป็นจริง ซึ่งทำให้หน่วยงานกำกับดูแลสามารถนำไปกำกับดูแลรูปแบบ Price Cap ได้ หน่วยการกำกับดูแลสามารถกำหนดอัตราค่าบริการตามวิธีการดังกล่าวนี้เพื่อให้ผู้ให้บริการสามารถนำกำไรส่วนเกินนี้ไปใช้ลดต้นทุนการให้บริการและได้รับกำไรสูงขึ้น[6]

วิธีที่ 2 ดำเนินการได้โดยหน่วยงานกำกับดูแลกำหนดอัตราค่าบริการที่กำกับดูแลให้เท่ากับต้นทุนเฉลี่ยของผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมใกล้เคียง ($p^r = c^{other}$ โดยที่ c^{other} คือต้นทุนเฉลี่ยของผู้ที่มีต้นทุนรองลงมา) บวกกับต้นทุนความพยายามในการลดต้นทุนการให้บริการเช่นเดียวกับวิธีการที่ 1 การกำกับดูแลตามวิธีที่ 2 จึงเป็นที่มาของการกำกับดูแลแบบ CPI-X

การกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Price Cap แบบ CPI-X เป็นการกำหนดอัตราค่าบริการในช่วงระยะเวลาที่มีการกำกับดูแลโดยปรับด้วยอัตราเงินเฟ้อ (อัตราเงินเฟ้อสามารถคำนวณได้จาก Consumer Price Index : CPI) และค่าประสิทธิภาพ (Efficiency Factor หรือ X-Factor) การกำกับดูแลแบบ CPI-X จะเริ่มต้นจากอัตราค่าบริการของปีที่มีกำกับดูแล ซึ่งผู้ประกอบการได้กำไรและปรับด้วยอัตราเงินเฟ้อลบออกด้วย

---

[6] ในที่นี้สมมติว่าโครงสร้างต้นทุนมีรูปแบบง่ายจึงทำให้แยกผลกระทบของต้นทุนความพยายามในการลดต้นทุนการให้บริการไม่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม หากมีการเสนอทั้งอัตราบริการกับต้นทุนความพยายามในการลดต้นทุนการให้บริการ อาจจะพบว่าได้ผู้ที่มีต้นทุนสูงกว่าแต่มีโอกาสในการลดต้นทุนได้มากกว่าอาจจะเป็นผู้ชนะได้ กลไกทางเศรษฐศาสตร์เช่นนี้จึงยังสามารถใช้ได้

X-Factor ซึ่งคำนวณได้จากค่าประสิทธิภาพตามเป้าหมายที่กำหนดของอุตสาหกรรมที่กำกับดูแล ลบด้วยค่าประสิทธิภาพเป้าหมายของอุตสาหกรรมที่เทียบเคียง การลบอัตราค่าบริการด้วย X-Factor จึงเสมือนการบวกเพิ่มด้วยประสิทธิภาพเป้าหมายของอุตสาหกรรมที่เทียบเคียง (ปัจจัยนี้จึงแทนต้นทุนความพยายามในการลดต้นทุนการให้บริการที่บวกเพิ่มให้) โดยทั่วไปการกำกับดูแลจะกำหนดให้อัตราค่าบริการมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งถึงอัตราค่าบริการตามระดับเป้าหมายที่ต้องการ สาเหตุที่มีการกำหนดให้อัตราค่าบริการมีแนวโน้มลดลงมาจากความต้องการสร้างข้อผูกมัด (Commitment) ให้ผู้ประกอบการนำกำไรที่ได้ส่วนเกินไปลดต้นทุนในการให้บริการ หากผู้ประกอบการสามารถลดต้นทุนได้มากกว่าเป้าหมายแล้วจะยิ่งทำให้ผู้ประกอบการได้รับกำไรมากขึ้น

การกำหนด X-Factor อ้างอิงจากงานของ Bernstein and Sappington (1998) ที่กล่าวไว้ในงานของ Hank and McCarthy (2000) เกี่ยวกับการกำกับดูแลในกิจการโทรคมนาคมว่า ผู้ประกอบการในกิจการโทรคมนาคมจะได้รับประโยชน์ตามธรรมชาติของกิจการ ได้แก่ การเติบโตของความสามารถในการผลิตบริการ (Productivity Growth) จะสูงกว่ากิจการอื่นๆ เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงในเทคโนโลยีที่รวดเร็วในกิจการโทรคมนาคม และราคาของปัจจัยการผลิต (Input Price Inflation) จะเติบโตต่ำกว่าในกิจการอื่นๆ เนื่องมาจาก ต้นทุนต่อหน่วยที่ลดลงอย่างรวดเร็วของโครงข่ายโทรคมนาคมจากการที่มีผู้ใช้บริการจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าผู้ประกอบการจะได้รับประโยชน์จากความสามารถในการผลิตบริการหรือราคาปัจจัยการผลิต หน่วยงานกำกับดูแลควรที่จะส่งผ่านผลประโยชน์ไปยังผู้ใช้บริการด้วยการกำกับอัตราค่าบริการให้ต่ำลง

การกำกับดูแบบ CPI-X กำหนดอัตราค่าบริการ (P_t) มีสูตรคำนวณดังนี้

$$P_t = P_{base} \cdot (1 + \%Inflation\text{-}X)$$

โดยที่ P_{base} คืออัตราค่าบริการฐาน โดยสามารถใช้อัตราค่าบริการของปีก่อนที่จะมีการกำกับดูแลได้

$\%Inflation$ คืออัตราเงินเฟ้อเพื่อปรับให้อัตราค่าบริการเปลี่ยนแปลงไปตามอัตราเงินเฟ้อซึ่งสะท้อนอำนาจซื้อด้วย โดยสามารถใช้อัตราเงินเฟ้อจาก Consumer Price Index (CPI) หรือ Producer Price Index (PPI) ก็ได้

X คือค่าประสิทธิภาพของการให้บริการ โดยเปรียบเทียบระหว่างอุตสาหกรรมที่มีการกำกับดูแลกับอุตสาหกรรมใกล้เคียง

การคำนวณสามารถกำหนดในรูปแบบตะกร้าอัตราบริการ (Basket Price) เช่นเดียวกับการกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Rate of Return โดยประเมินจากความยืดหยุ่นของการเปลี่ยนแปลงการใช้บริการต่อการเปลี่ยนแปลงของราคา เปรียบเทียบกันระหว่างบริการต่างๆ ของผู้ประกอบการที่ถูกกำกับดูแล

ตัวอย่างการคำนวณ X-Factor อ้างอิงจากงานของ Bernstein and Sappington (1998) ที่กล่าวไว้ในงานของ Hank and McCarthy (2000) ได้ให้ตัวอย่างกรณีที่ X-Factor เท่ากับร้อยละ 4 ซึ่งจะมาจาก (ร้อยละ 3-ร้อยละ 1) + (ร้อยละ 2.5-ร้อยละ 0.5) โดยร้อยละ 3 คือค่าคาดการณ์การเติบโตของความสามารถในการผลิตบริการต่อปีในกิจการโทรคมนาคม และร้อยละ 1 คือค่าคาดการณ์การเติบโตของความสามารถในการผลิตบริการต่อปีในกิจการอื่นๆ ร้อยละ 2.5 คือค่าคาดการณ์การเติบโตของราคาปัจจัยการผลิตต่อปีในกิจการอื่นๆ และร้อยละ 0.5 คือค่าคาดการณ์การเติบโตของราคาปัจจัยการผลิตต่อปีในกิจการโทรคมนาคม

การกำหนด X-Factor นอกจากปัจจัยด้านการเติบโตของความสามารถในการผลิตบริการ[7] และราคาของปัจจัยการผลิต ยังสามารถรวมปัจจัยอื่นๆ ได้ด้วย ปัจจัยเหล่านี้จะเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมการเติบโตของความสามารถในการผลิตบริการ ซึ่งเป็นผลมาจากการใช้วิธีกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Price Cap อาทิ ผลลัพธ์ที่เกิดจากการสร้างแรงจูงใจในการลดต้นทุนบริการ การแข่งขันที่สูงขึ้น และการเติบโตของภาคเอกชน ดังแสดงค่าตัวอย่างไว้ในตารางที่ 1

ตารางที่ 1: แนวทางปฏิบัติในการกำหนดค่า X-Factor ที่ประกอบไปด้วยปัจจัยต่างๆ

	วิธี Differential	วิธี Direct
ค่าฐานของ X-Factor	2.0% ถึง 2.5%	**3.0% ถึง 3.5%**
ปัจจัยอื่นๆ		
การสร้างแรงจูงใจในการลดต้นทุนบริการ	0.5% ถึง 1.0%	
การแข่งขันที่สูงขึ้น	0.0%*	
การเติบโตของภาคเอกชน	0.5% ถึง 1.0%	

* ปัจจัยการแข่งขันที่สูงขึ้นกับการเติบโตของภาคเอกชน สามารถรวมกันได้เป็น 1%
วิธี Differential เป็นวิธีการที่เปรียบเทียบการเติบโตในกิจการโทรคมนาคมเทียบกับกิจการอื่นๆ จากข้อมูลในอดีต
วิธี Direct เป็นวิธีการประเมินการเติบโตในกิจการโทรคมนาคมจากข้อมูลในอดีตโดยตรง
ที่มา: Hank and McCarthy (2000)

อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Price Cap ได้ก่อให้เกิดข้อกังวลเช่นเดียวกัน ข้อกังวลที่สำคัญในการกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Price Cap มีอยู่ 2 ประเด็น ประเด็นแรกคือความเสี่ยงในการลดต้นทุนการให้บริการไม่สำเร็จ และประเด็นต่อมาคือคุณภาพในการให้บริการจากต้นทุนการให้บริการที่ลดลง สำหรับประเด็นแรก Armstrong, Cowan and Vickers (1994) กล่าวว่า ผู้ประกอบการ

[7]การเติบโตของความสามารถในการผลิตบริการ หมายถึงการเติบโตที่เพิ่มขึ้นได้เองโดยธรรมชาติอยู่แล้ว

อาจจะมีความเสี่ยงเกิดขึ้นได้จากความพยายามในการลดต้นทุนการให้บริการไม่สำเร็จ อย่างไรก็ตาม หากบวก (เทคโนโลยีพัฒนาด้วยตัวเอง) หรือลบ (ผู้ประกอบลดต้นทุนไม่สำเร็จ) ด้วยความเสี่ยงนี้ในอัตราค่าบริการจะทำให้แรงจูงใจในความพยายามลดต้นทุนลดลงได้ ประเด็นต่อมาคือหน่วยงานกำกับดูแลสามารถดำเนินการได้โดยการกำกับดูแลคุณภาพบริการ (Quality of Service Regulation) ซึ่งสามารถดำเนินการได้ง่ายด้วยการกำหนดเงื่อนไขหรือตัวชี้วัดคุณภาพบริการที่ยอมรับได้

ในกิจการโทรคมนาคมจะพบว่าการกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Price Cap มีการใช้งานอย่างกว้างขวางหลายประเทศทั่วโลก ตัวอย่างเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา การกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Price Cap ได้แทนที่การกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Rate of Return สำหรับกิจการโทรคมนาคม จากตารางที่ 2 จะเห็นได้จากจำนวนรัฐในสหรัฐอเมริกาที่ใช้การกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Price Cap เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งปี ค.ศ. 1985-1999

ตารางที่ 2: จำนวนรัฐในสหรัฐอเมริกาที่ใช้การกำกับดูแลรูปแบบต่างๆ ในกิจการโทรคมนาคม

ค.ศ.	รูปแบบ Rate of Return	รูปแบบ Price Cap	รูปแบบอื่นๆ
1985	50	0	0
1986	45	0	5
1987	36	0	14
1988	35	0	15
1989	31	0	19
1990	25	1	24
1991	21	1	28
1992	20	3	27
1993	19	3	28
1994	22	6	22
1995	20	9	21
1996	15	25	10
1997	13	28	9
1998	14	30	6
1999	12	35	3

ที่มา: Ai and Sappington (2001) อ้างอิงใน Simon (2002)

นอกจากในประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว ประเทศต่างๆ ทั่วโลกยังได้นำการกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Price Cap มาใช้ในการกำกับดูแล จากตารางที่ 3 จะเห็นได้ว่าประเทศต่างๆ มีการกำหนด X-Factor สำหรับกำกับดูแลรูปแบบ Price Cap โดยมีค่าอยู่ระหว่างประมาณร้อยละ 1.0 ถึงร้อยละ 7.5

ตารางที่ 3: ค่า X-Factor ในประเทศที่มีการกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Price Cap สำหรับกิจการโทรคมนาคม

ประเทศ	X-Factor
อาร์เจนตินา	5.5
ออสเตรเลีย	7.5
แคนาดา	4.5
ชิลี	1.1
โคลอมเบีย	2.0
เดนมาร์ก	4.0
ฝรั่งเศส	4.5
ไอร์แลนด์	6.0
เม็กซิโก	3.0
โปรตุเกส	4.0
สหราชอาณาจักร	4.5
สหรัฐอเมริกา	6.5

ที่มา: Hank and McCarthy (2000)

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

กิจการโทรคมนาคมมีแนวโน้มจะเป็นกิจการที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์ หน่วยงานกำกับดูแลอาจจะมีความตั้งใจปล่อยให้เกิดการแข่งขันไม่สมบูรณ์ตามลักษณะข้างต้น เนื่องมาจากการประหยัดต่อขนาดจากการให้บริการ และการเพิ่มขึ้นของผู้ประกอบการรายใหม่อาจจะทำให้ต้นทุนการให้บริการเฉลี่ยในตลาดสูงขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม การแข่งขันไม่สมบูรณ์อาจจะทำให้ผู้ประกอบการใช้อำนาจเหนือตลาดในการกำหนดอัตราค่าบริการให้สูงขึ้นและได้รับกำไรมากขึ้น การกำกับดูแลอัตราค่าบริการจึงมีเป้าหมายเพื่อให้สวัสดิการของสังคมเพิ่มขึ้น ซึ่งหมายถึงผู้ใช้บริการจ่ายอัตราค่าบริการต่ำลง และผู้ประกอบการได้รับกำไรเพิ่มขึ้นจากต้นทุนที่ต่ำลง แทนที่การเพิ่มขึ้นของอัตราค่าบริการที่จะถูกกำกับดูแล

การกำกับดูแลอัตราค่าบริการที่เป็นที่นิยมมี 2 รูปแบบ ได้แก่ การกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Rate of Return และการกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Price Cap

การกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Rate of Return เป็นการกำกับดูแลอัตราค่าบริการจากแนวคิดอย่างตรงไปตรงมาเพื่อให้อัตราค่าบริการลดลง การกำกับดูแลจะกำหนดให้อัตราค่าบริการเท่ากับผลตอบแทนของสินทรัพย์ในการให้บริการ ซึ่งเทียบเคียงได้กับต้นทุนของการให้บริการ บางครั้งจึงเรียกว่าการกำกับดูแลรูปแบบ Cost-Plus กล่าวคือ เป็นการกำหนดอัตราค่าบริการมาจากต้นทุน อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Rate of Return ไม่สร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการลดต้นทุนการให้บริการ เนื่องจากการรายงานต้นทุนการให้บริการที่สูงขึ้นทำให้การคำนวณอัตราค่าบริการที่ถูกกำกับดูแลสูงขึ้นได้

การกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Price Cap เป็นการกำกับดูแลที่ต้องการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการมีความพยายามในการลดต้นทุนการให้บริการ เพื่อเพิ่มกำไรแทนที่การเพิ่มขึ้นของอัตราค่าบริการที่จะถูกกำกับดูแล การกำกับดูแลรูปแบบนี้จะคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ข้อมูลด้านต้นทุนการให้บริการระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลและผู้ประกอบการมีไม่เท่ากันด้วย การกำกับดูแลรูปแบบนี้สามารถใช้กลไกทางเศรษฐศาสตร์เพื่อให้ผู้ประกอบการเปิดเผยข้อมูลด้านต้นทุนการให้บริการ หรือประเมินจากอัตราบริการในปัจจุบัน จากนั้นใช้ปัจจัยด้านความสามารถในการผลิตบริการเพื่อกระตุ้นให้ผู้ประกอบการนำกำไรส่วนเกินไปลดต้นทุนการให้บริการ บางครั้งจึงเรียกว่าการกำกับดูแลรูปแบบ Retail-Minus กล่าวคือ เป็นการกำหนดอัตราค่าบริการมาจากอัตราค่าบริการปัจจุบันเป็นหลัก การกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Price Cap จึงได้มีการประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวางในต่างประเทศโดยเฉพาะกิจการโทรคมนาคม แทนที่การกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Rate of Return

การกำกับดูแลทั้ง 2 วิธีนี้จะคำนึงถึงสวัสดิการของผู้ใช้บริการไว้อยู่แล้ว โดยเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ว่าการกำกับดูแลจะทำให้อัตราค่าบริการลดลง อย่างไรก็ตาม กรณีของประเทศไทยอาจจะมุ่งเน้นไปที่การเพิ่มขึ้นของสวัสดิการผู้ใช้บริการเพียงอย่างเดียว โดยเห็นได้จากการกำกับดูแลให้อัตราต่ำลงแม้ว่าจะใช้วิธีการกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Rate of Return ก็ตาม ดังเช่นที่กำหนดไว้ในประกาศ กทช. เรื่องอัตราขั้นสูงของค่าบริการและการเรียกเก็บเงินค่าบริการล่วงหน้าในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 และประกาศ กสทช. เรื่องอัตราขั้นสูงของค่าบริการโทรคมนาคมสำหรับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทเสียงภายในประเทศ พ.ศ. 2555 ซึ่งนำมาประยุกต์ใช้กับบริการโทรศัพท์ด้วยเทคโนโลยี 3G และ 4G นอกจากนี้เมื่อพิจารณาการกำกับดูแลกรณีทั่วไปในประเทศไทยตาม พ.ร.บ.การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 และ พ.ร.บ.ว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 จะพบว่ามีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างกว้างๆ และมุ่งเน้นไปที่การคุ้มครองผู้บริโภคเพียงอย่างเดียวเช่นกัน ทั้งกรณีของการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมโดย กสทช. และกรณีทั่วไปของประเทศไทยยังไม่ได้มีการนำการกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Price Cap มาประยุกต์ใช้ ซึ่งสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการลดต้นทุนการให้บริการซึ่งจะช่วยเพิ่มสวัสดิการสังคมได้ โดยแท้จริงแล้วการกำกับดูแลสามารถนำไปใช้ได้กับกิจการอื่นๆ ที่ต้องการการกำกับดูแลได้ ซึ่งมีการแข่งขันไม่สมบูรณ์ ตัวอย่างเช่น กิจการประปา กิจการไฟฟ้า และกิจการขนส่งสาธารณะ เป็นต้น ไม่เพียงแต่จำกัดอยู่ที่กิจการโทรคมนาคมเท่านั้น

กรณีของประเทศไทยต้องการการศึกษาอีกจำนวนมาก ถึงความเข้าใจในหลักการ แนวทาง และความเป็นไปได้ของการกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Price Cap เพื่อเริ่มต้นนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย โดยอาจจะเริ่มต้นจากกิจการโทรคมนาคมที่ได้ให้ผู้ประกอบการจัดทำข้อเสนอมา ซึ่งอาจจะไม่ถูกต้องในหลักการการกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Price Cap บทความนี้จึงนำเสนองานศึกษาที่ผ่านมาทั้งทางด้านทฤษฎีและการประยุกต์ใช้งานระดับสากลเพื่อเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาการกำกับดูแลอัตราค่าบริการรูปแบบ Price Cap ในประเทศไทยต่อไป

บรรณานุกรม

ประกาศ กทช. เรื่อง อัตราขั้นสูงของค่าบริการและการเรียกเก็บเงินค่าบริการล่วงหน้าในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549. (25 กันยายน 2549). *ราชกิจจานุเบกษา*.

ประกาศ กสทช. เรื่องอัตราขั้นสูงของค่าบริการโทรคมนาคมสำหรับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทเสียงภายในประเทศ พ.ศ. 2555. (3 เมษายน 2555). *ราชกิจจานุเบกษา*.

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560. (7 กรกฎาคม 2560). *ราชกิจจานุเบกษา*.

พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542. (22 มีนาคม 2542). *ราชกิจจานุเบกษา*.

Ai, C., & Sappington, D. (2001). *The Impact of State Incentive Regulation on the U.S. Telecommunication Industry*. Mimeo,University of Florida.

Armstrong, M., Cowan, S., & Vickers, J. (1994). *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*. Cambridge, MA.: MIT Press.

Averch, H., & Johnson, L. (1962). Behavior of the Firm under Regulatory Constraint. *American Economic Review, 52*, 1052-1069.

Baron, D., & Myerson, R. (1982). Regulating a Monopolist with Unknown Costs. *Econometrica, 50.*

Bernstein, J., & Sappington, D. (1998). *Setting the X Factor in Price Cap Regulation Plans.* Cambridge,MA.: National Bureau of Economic Research.

Cailaud, B., & Tirole, J. (2001). *Essential Facility Financing and Market Structure*. Mineo, IDEI, Toulouse.

Clarke, E. (1971). Multipart Pricing of Public Goods. *Public Choice*, 11, 17-33.

Engle, E., Fisher, R., & Galetovic, A. (2002). Competition in or for the Field: Which is Better? *Yale University Cowles Foundation Discussion Paper*.

Groves, T. (1973). Incentives in Teams. *Econometrica, 41*, 617-631.

Hank, I., & McCarthy, T. (2000). *Telecommunication Regulation Handbook*. The World Bank.

Jamison, M. (2008). Regulation: Rate of Return. *Encyclopedia of Energy Engineering and Technology,* 1252-1257.

Laffont, J.-J. (1994). The New Economics of Regulation Ten Years After. *Econometrica, 11,* 507-537.

Laffont, J.-J., & Tirole, J. (1993). A Theory of Incentives in Procurement and Regulation. In *Cambridge, MA*. MIT Press.

Ramsey, F. (1927). A Contribution to the Theory of Taxation. *Economic Journal*, 37, 47-61.

Robinson-Patman Act, No. 74-692 (United States Federal Law June 19, 1936).

Sappington, D. (1982). Optimal Regulation of Research and Development under Inperfect Information. *Bell Journal of Economics, 13*.

Sappington, D. (1983). Optimal Regulation of Multiproduct Monpoly with Unknown Technological Capabilities. *Bell Journal of Economics, 14.*

Shliefer, A. (1985). A Theory of Yardstick Competition. *RAND Journal of Economics, 16,* 319-317.

Simon, C. (2002). Price-Cap Regulation. *Swedish Economic Policy Review, 9,* 167-188.

Smyth v. Ames (The Supreme Court May 31, 1898).

Vickrey, W. (1961). Counterspeculation, Auctions, and Competitive Sealed Tenders. *The Journal of Finance, 16*, 8-37.



สื่อกับการจัดการความขัดแย้งต่อกรณี *“วัดพระธรรมกาย”* : การศึกษาเชิงวิเคราะห์ ประเมิน และพัฒนา เพื่อสังคมไทยยุค 4.0

ดร.ตรี บุญเจือ*

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

tri.b@nbtc.go.th / trio_th@hotmail.com

บทคัดย่อ

การศึกษาเชิงวิเคราะห์ ประเมิน และพัฒนา เพื่อสังคมไทยยุค 4.0 นี้ เป็นการพัฒนาบทความ โดยได้รับแนวคิดจากการศึกษากลุ่ม 1 ตามหลักสูตรประกาศนียบัตรแนวคิดพื้นฐานการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี รุ่นที่ 1 สถาบันพระปกเกล้า โดยได้วิเคราะห์และพัฒนา ขยายผลไปสู่การสะท้อนความสัมพันธ์ของสื่อกับการจัดการความขัดแย้ง โดยมีความขัดแย้งด้านความคิดความเชื่อในแวดวงพระพุทธศาสนาเป็นกรณีศึกษา ทั้งนี้ ไม่ได้มุ่งเน้นตัดสินความถูก-ผิด ของหลักคิด ทางพระพุทธศาสนา แต่เน้นการวิเคราะห์สื่อ ซึ่งเป็นเหตุกระตุ้น หรือเอื้อให้เกิดความขัดแย้งกัน

การศึกษาพบว่า ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการใช้สื่อในกรณีศึกษาความขัดแย้งเกี่ยวกับวัดพระธรรมกาย เป็นความขัดแย้งด้านคุณค่าหรือค่านิยม (Value Conflict) ทั้งนี้ ได้นำหลักการทางพระพุทธศาสนามาเป็นเครื่องมือในการแก้ไขความขัดแย้งดังกล่าว ซึ่งประเมินได้ว่า ความขัดแย้งไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สุขใดๆ หากการใช้สื่อนั้นเป็นไปเพื่อการว่าร้ายทำลายกัน โดยการแก้ไขความขัดแย้งจากการใช้สื่อต้องมีการพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นการป้องกันความขัดแย้งที่ยังไม่เกิดไม่ให้เกิดขึ้น ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นแล้วต้องหาทางแก้ไข เยียวยารักษาให้หมดไปหรือลดน้อยลง และต้องมีการกำหนดกรอบ ทิศทาง เพื่อสร้างรูปแบบการสื่อสารที่พึงประสงค์ โดยกำหนดกฎเกณฑ์กติกาให้ชัดเจน ตลอดถึงมาตรการจูงใจให้เกิดการสื่อสารที่ดีงาม ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นกระบวนการของการพัฒนาการใช้สื่อ พัฒนาระบบรูปแบบการสื่อสาร อันจะก่อให้เกิดผลต่อการเปลี่ยนแปลง (Impact) ในการลดความขัดแย้งและสร้างสันติสุขในสังคมต่อไป

คำสำคัญ : ความขัดแย้ง การจัดการความขัดแย้ง สื่อ สื่อโทรทัศน์

Abstract

This article of analysis, evaluation and development study for the Thai society in 4.0 era was developed from a group study project of the Intermediate Certificate Course in Basic Concepts on Conflict Management by Peaceful Mean #1 at the King Prajadhipok's Institute. It aimed to explore the relationship between media such TV which linked people to online platform and the conflicts by using the different believes and way of worship in Buddhism as the case study. This article did not focus on the judgment but analyze media as a tool to solve or push more conflict.

The study found out that conflicts emerged in media were categorized as a value conflict that people managed by using the Buddist Principles. It could be evaluated that conflicts did not provide any happiness when people used media for bullying purpose. The conflicts must be managed by many aspects: to prevent new conflict, to solve or decrease the intense in emerged conflicts, and to develop principles or codes to shape messages of media into the appropriate track. This could be preceded by media and communication development of every sector which was believed to put an impact and change to reduce violence by conflicts in order to build a society that respected all difference.

Keywords : conflict, conflict management, media, television

1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

สังคมปัจจุบันเป็นสังคมแห่งข่าวสาร เทคโนโลยีการสื่อสารมีความก้าวหน้า ทำให้มีการสื่อสารผ่านสื่อในทุกระดับในปริมาณมาก ทั้งการสื่อสารระหว่างบุคคล การสื่อสารของบุคคลไปสู่สาธารณะ และการสื่อสารมวลชน

การสื่อสารมักมีความเกี่ยวข้องกับคำว่า *"เสรีภาพ"* ซึ่งในเชิงการปกครอง เสรีภาพ หมายถึง ความมีอิสระในการกระทำของบุคคล โดยการกระทำนั้นจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ทั้งนี้ คนส่วนใหญ่อธิบายด้วยสภาวะที่ปราศจากสิ่งต่างๆ ได้แก่ ปราศจากการถูกบังคับ การควบคุม การห้าม การข่มขู่ การกดขี่ และอาจรวมถึงความกดดัน ตัวอย่างเช่น การเคารพซึ่งเสรีภาพในทางความคิด เสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพสื่อ และเสรีภาพในการปรับแต่งลักษณะหรือสภาพภายนอกของตนเอง

เสรีภาพตามที่กฎหมายได้กำหนดคุ้มครองไว้นี้ เป็นเสรีภาพที่อยู่กับเรา ใครจะลิดรอนไปจากเราไม่ได้ เรายังคงมีอยู่และใช้ได้ตามกฎเกณฑ์ที่เราตกลงไว้ อย่างไรก็ดี หากเราใช้เสรีภาพที่เกินขอบเขตจำกัด

ด้วยความยึดมั่นถือมั่นในฝ่ายของตน หรือการใช้เสรีภาพด้วยคำที่สร้างการเกลียดชัง เสรีภาพนั้นอาจนำมาซึ่งความขัดแย้งได้

ในปัจจุบันที่เราใช้สื่อต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นวิทยุ โทรทัศน์ มีความเชื่อมโยงกับสื่อใหม่ๆ อย่างสื่อทางสังคม (Social Media) จำพวก Facebook หรือ Twitter ซึ่งสื่อต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นผลพวงมาจาก *"วิทยาศาสตร์ที่มีระบบเทคโนโลยีเป็นกองหน้า มีตรรกวิทยาเป็นกองบัญชาการ และมีภาษาอุดมคติเป็นหน่วยสื่อสาร"* ทำให้เห็นชัดว่า คนปัจจุบันจำนวนมากอยู่กับกระบวนทัศน์ที่แบ่งพรรค แบ่งพวก และเข้ากับกลุ่มที่จะทำให้ตนเองอยู่รอด มีกิน มีใช้ ร่ำรวยเงินทองและอำนาจ

"สื่อ" ถือว่ามีความสำคัญในการเผยแพร่และต่อสู้ทางความคิด ในอดีตจนถึงปัจจุบัน มีความเชื่อว่าใครที่ครอบครองสื่อหลักที่มีครบทุกแขนงได้ ก็จะเป็นผู้มีอำนาจที่จะทำให้ความคิดของตนเกิดเป็นกลุ่มเป็นมวลชนที่สนับสนุนความคิดนั้น อันเป็นอำนาจที่มาเหนือบุคคลอื่น อีกทั้งในยุคปัจจุบันได้ผุดสื่อสมัยใหม่บนโลกไซเบอร์ ออนไลน์ อินเทอร์เน็ต เว็บไซต์ต่างๆ ที่ขยายเครือข่ายและเชื่อมโยงในกลุ่มคนได้รวดเร็ว และหากผู้รับสื่อไม่เกิดการยั้งคิด ไตร่ตรอง วิเคราะห์ ประเมิน และใช้ให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาตนเอง ก็กลายเป็นฐานให้ผู้มีอำนาจจากข้อมูลข่าวสาร ปูพรมเปิดเกมรุกสื่อทุกแขนง เป็นกระบอกเสียงในเกมแย่งพื้นที่สื่อชิงมวลชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและทรงอานุภาพ

ปรากฏการณ์ด้านการนำเสนอของสื่อในสภาพการณ์ดังกล่าว อาจนำมาซึ่งความขัดแย้งในสังคมที่เกิดขึ้นได้ และมีรูปแบบเป็นการปะทะสังสรรค์ทางสังคม โดยเฉพาะเมื่อคนในปัจจุบันใช้เวลากับบุคคลอื่นด้วยการพบปะลดน้อยลง แต่ใช้เวลาค่อนข้างมากในการบริโภคสื่อ และเป็นผู้ใช้สื่อออนไลน์ที่เปิดกว้างในการสื่อสารที่ทำให้การสื่อสารมีความแตกต่างจากภาวะทั่วไป ความขัดแย้งและการทะเลาะวิวาทในสังคมจึงเป็นสิ่งที่คนสัมผัสและมีส่วนร่วมในชีวิตประจำวันที่ดูเหมือนจะไม่มีความรุนแรง แต่เป็นความขัดแย้งที่แฝงซ่อนอยู่ในสื่อและเครื่องมือสื่อสาร และอาจปะทุออกมาภายนอก ตามที่เป็นข่าวสร้างความวิตกแก่สังคม (ภูเบศร์ สมุทรจักร และกุลทิพย์ ศาสตระรุจิ, 2558) ทั้งนี้ ความขัดแย้งทั่วไปที่เกิดขึ้นในโลกจริงจึงถูกนำเสนอ ตอกย้ำในโลกของสื่อ และการทะเลาะวิวาทได้ขยายวงกว้างออกไปในสังคมออนไลน์ เป็นความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันและอาจสร้างกระแสให้เกิดความขัดแย้งที่ขยายวงกว้างออกไปในทุกๆ พื้นที่การสื่อสาร (Platform) ซึ่งหากไม่ศึกษา ไม่หาวิธีจัดการ ความขัดแย้งดังกล่าวอาจเกิดเป็นความรุนแรง ต่อเนื่อง ขยายวงกว้างออกไป อาจทำให้สะสมความขัดแย้ง นำไปสู่ปัญหาของสังคมและความมั่นคงของรัฐต่อไปได้

สำหรับประเทศไทยเป็นประเทศที่ไม่จำกัดการนับถือศาสนาของประชาชนคนไทย หรือคนที่เข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทย โดยสถิติการนับถือศาสนาของประชาชนจากการสำรวจสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2543 พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2554 และ พ.ศ. 2557 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าในประเทศไทยมีผู้นับถือศาสนาพุทธอยู่เป็นจำนวนมากที่สุด ทั้งนี้มีสถิติดังนี้

ศาสนา	พ.ศ. 2543	พ.ศ. 2551	พ.ศ. 2554	พ.ศ. 2557
ศาสนาพุทธ	57,157,751 (93.83%)	**94.9%**	**94.6%**	**94.6%**

หมายเหตุ – อ้างอิง สำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2543, สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร / สำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2551, สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร / สำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ.2557, สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

ในจำนวนประชากรที่นับถือพระพุทธศาสนา ส่วนใหญ่เป็นพุทธศาสนิกชนนิกายเถรวาท หรือมหานิกาย ซึ่งในปัจจุบันศาสนาพุทธในประเทศไทยได้ผสมผสานเข้ากับศาสนาพราหมณ์-ฮินดู และความเชื่อพื้นบ้าน อย่างเช่น การตั้งศาลพระภูมิเจ้าที่ การถือฤกษ์ อย่างไรก็ดี พระพุทธศาสนาในประเทศไทยมีส่วนหนึ่งที่นับถือสายธรรมยุติ ซึ่งด้วยหลักปฏิบัติที่แตกต่างกันของ 2 นิกาย จึงเป็นต้นเหตุแห่งความขัดแย้งในยุคแรก ตั้งแต่มีการตั้งคณะธรรมยุตขึ้นมาในสมัยรัชกาลที่ 4 ซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวได้เพิ่มพูนขึ้นจากความรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรม ถูกเปรียบเทียบในเชิงการศึกษาว่า มหานิกายมีการศึกษาน้อยกว่า และไม่เคร่งครัดเท่าคณะธรรมยุต อย่างไรก็ดี มหานิกายก็มีจำนวนมากกว่า จนกระทั่งในปัจจุบัน ประชาชนได้รับรู้รับทราบข่าวคราวความขัดแย้งของธรรมยุตและมหานิกาย ที่มากไปกว่าหลักปฏิบัติที่ยึดแนวทางอนุรักษนิยม และสังคมนิยม แต่ได้พัฒนาเป็นความขัดแย้งเชิงการเมืองที่มีผู้มีอำนาจสนับสนุนแต่ละนิกาย กลายเป็นยุคเหลือง – แดง ที่ขัดแย้งกันในเชิงโครงสร้าง เป็นเรื่องของการแย่งชิงอำนาจและการใช้อำนาจ (ทางการเมือง) นอกจากนี้ยังอาจเชื่อมโยงไปถึงความขัดแย้งเชิงเศรษฐศาสตร์ที่เกิดจากผลประโยชน์บางประการ ซึ่งสื่อต่างๆ ก็ได้นำเสนอเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในวงการศาสนา และเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันอย่างมากในสังคมออนไลน์ ซึ่งทำให้สังคมลดความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อวงการสงฆ์ไปจำนวนหนึ่ง

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นของสงฆ์ ได้เชื่อมโยงไปยังกลุ่มคนที่นับถือแต่ละนิกาย ในลักษณะความสัมพันธ์เชิงเดียว คือ สังคมฆราวาส (เศรษฐศาสตร์และการเมือง) ก็เข้าไปมีบทบาทในการค้ำชูศาสนา ในขณะเดียวกันคณะสงฆ์บางคณะก็ได้สร้างฐานมวลชน มีลูกศิษย์ลูกหาจำนวนมากซึ่งประกอบด้วยคนหลายระดับ ดังนั้นเมื่อเกิดการนำเสนอในเรื่องความขัดแย้งผ่านทางสื่อ และขยายวงกว้างออกไปในสังคมออนไลน์ จึงเกิดกระแสการขัดแย้งขึ้นในนั้นด้วย ซึ่งหลายครั้งก้าวไปจากการแสดงความคิดเห็น เป็นความรุนแรง สร้างความเกลียดชังระหว่างกันมากยิ่งขึ้นด้วยประทุษวาจา กลายเป็น *“สงครามความคิด”* ผ่าน *“คีย์บอร์ด”*

กรณีศึกษาที่น่าสนใจคือ กรณีวัดพระธรรมกาย เนื่องจากเป็นประเด็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้น และได้เผยแพร่ผ่านสื่อ มีการวิพากษ์วิจารณ์ แสดงความเห็นกันในวงกว้าง ทั้งภาครัฐ สื่อ นักวิชาการ และประชาชน ทั้งผ่านการแลกเปลี่ยน เวทีความคิด สื่อต่างๆ รวมถึงสังคมออนไลน์ ที่คนมีเสรีภาพ (บ้าง) ในการเสนอความคิดเห็น อย่างไรก็ดี ด้วยกลุ่มที่มีความเลื่อมใส ศรัทธาในคำสอน บุคคล หรือด้วยเหตุผลอื่นใด ย่อมมีจุดมุ่งหมาย ความคิดเห็น และพฤติกรรมที่แตกต่างไปจากกลุ่มที่ต่อต้าน ไม่เห็นด้วยกับหลักคิดของวัดพระธรรมกาย ซึ่งทำให้ไม่ว่าในพื้นที่ใดต่างก็พบเห็นความแตกต่างของจุดมุ่งหมายและความคิดเห็นอย่างมีจุดเริ่มต้น และอาจพัฒนาไปสู่ความขัดแย้ง ในระดับต่างๆ ได้

ผู้ศึกษาได้เห็นความสำคัญของการศึกษาเรื่อง สื่อกับการจัดการความขัดแย้งต่อกรณี *"วัดพระธรรมกาย"*: การศึกษาเชิงวิเคราะห์ ประเมิน และพัฒนา เพื่อสังคมไทยยุค 4.0 เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ความขัดแย้งทางความคิดในแวดวงพระพุทธศาสนา ประเมินการใช้สื่อเพื่อจัดการความขัดแย้งดังกล่าวของภาคส่วนต่างๆ และนำเสนอข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาแนวทางการสร้างสังคมสันติ เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการความขัดแย้งในพระพุทธศาสนาในสื่อ ที่ก่อให้เกิดผลต่อการเปลี่ยนแปลง (Impact) ในการลดความขัดแย้งและสร้างสันติสุขในสังคม ทั้งนี้ การศึกษาดังกล่าวไม่ได้มุ่งเน้นในการตัดสินความถูก-ผิด ของหลักคิดในทางพระพุทธศาสนา ที่กลุ่มนักบวชและผู้นับถือศาสนามีความเชื่อและแนวทางที่แตกต่างกัน แต่เป็นการศึกษาความขัดแย้งของสื่อและผู้ที่เกี่ยวข้อง ที่มีความขัดแย้งจากประเด็นดังกล่าวเท่านั้น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาแนวทางจัดการปัญหาความขัดแย้งอีกทางหนึ่ง

2. ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตของการดำเนินงานหรือแผนการดำเนินงาน

การศึกษาเรื่องนี้ สื่อกับการจัดการความขัดแย้งต่อกรณี *"วัดพระธรรมกาย"*: การศึกษาเชิงวิเคราะห์ ประเมิน และพัฒนา เพื่อสังคมไทยยุค 4.0 เป็นการพัฒนาต่อยอดจากการศึกษา เรื่อง *"ความขัดแย้งและการจัดการของคนในสังคมออนไลน์ต่อกรณี 'วัดพระธรรมกาย': การศึกษาเชิงวิเคราะห์ ประเมิน และพัฒนา"* ของผู้ศึกษา ในฐานะสมาชิกของนักศึกษากลุ่มที่ 1 หลักสูตรประกาศนียบัตรแนวคิดพื้นฐานการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี รุ่นที่ 1 (พขส.1) สถาบันพระปกเกล้า โดยได้ศึกษาและปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมในบริบทของสื่อกระจายเสียงและสื่อโทรทัศน์ ตามรูปแบบวิธีการศึกษาทางนิเทศศาสตร์ วารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน รวมถึงสังคมศาสตร์ และปรัชญา โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์สถานการณ์ความขัดแย้งในสื่อและช่องทางที่เกี่ยวข้องที่เกิดจากความขัดแย้งทางความคิดต่อแวดวงพระพุทธศาสนา และยกกรณีศึกษา *"วัดพระธรรมกาย"* ซึ่งอยู่ *"ในกระแส"* ช่วงปีที่ได้ศึกษา (พ.ศ. 2559) จากนั้นจึงประเมินการจัดการความขัดแย้งดังกล่าวว่าเป็นไปโดยใช้แนวทางสันติวิธีหรือไม่ และนำเสนอแนวคิด ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาแนวทางการสร้างสังคมสันติ โดยจำกัดข้อมูลเท่าที่ผู้ศึกษาเข้าถึงได้จนถึงเดือนมิถุนายน 2559

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาเรื่องนี้ เป็นการศึกษาความขัดแย้งบนความขัดแย้ง โดยเป็นการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) และจากผลที่ได้จากข้อมูล (Data) เอกสาร (Document) การนำเสนอของสื่อกระจายเสียงและโทรทัศน์ที่สืบค้นย้อนหลังได้ทางออนไลน์ รวมทั้งจากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยผ่านการตีความตามหลักวิชาการ

วิธีการศึกษา

การเก็บข้อมูลเพื่อการศึกษา ใช้วิธีการเก็บข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary sources) ซึ่งตามนิยามทั่วไป หมายความว่า เป็นแหล่งของข้อมูลที่ได้จากรายงาน หรือถ่ายทอดมาจากข้อมูลชั้นต้น หรือนำข้อมูลปฐมภูมิมาสังเคราะห์และเรียบเรียงขึ้นใหม่เพื่อเสนอข้อคิดหรือแนวโน้มบางประการ โดยผู้ศึกษาได้คัดเลือกสื่อโทรทัศน์โดยวิธีสุ่มเลือกตัวอย่างข้อมูล 1 ตัวอย่าง (ข่าว/บทความ/ข้อความตั้งต้น) และบันทึกความคิดเห็นของผู้ที่ได้อ่านตัวอย่างข้อมูลนั้นๆ และมีความเห็นต่อประเด็นดังกล่าวไปด้วย โดยกำหนดเป็น 3 กลุ่ม คือ 1) สื่อที่นำเสนอทั่วไป ไม่ใช่สื่อของกลุ่มสนับสนุนหรือต่อต้านวัดพระธรรมกาย ได้แก่ New TV, Nation TV และเว็บไซต์กระปุกดอทคอม 2) สื่อโทรทัศน์ของวัดพระธรรมกาย ได้แก่ ช่องรายการ DMC เว็บเพจ และ Facebook DMC News และสำนักสื่อสารองค์กร วัดพระธรรมกาย และ 3) พื้นที่ข่าวจากกลุ่มที่มีประเด็นขัดแย้งกับวัดพระธรรมกาย ประกอบด้วย หลวงปู่พุทธอิสระ (Buddha Isara) และ DSI กรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งในกลุ่มที่ 3) เก็บข้อมูลจำนวน 2 สื่อ เนื่องจากในช่วงการเก็บข้อมูลมีเพียง 2 องค์กรที่มีประเด็นขัดแย้งโดยตรงกับวัดพระธรรมกาย

ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์และประเมินความขัดแย้งที่เกิดขึ้น เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะที่มุ่งเน้นให้เกิดกรอบแนวคิดเพื่อการพัฒนา

3. แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้สามารถวิเคราะห์และประเมินประเด็นสำคัญ 3 ประเด็น ได้แก่ การจัดการความขัดแย้ง การใช้การสื่อสาร และวัดพระธรรมกาย ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องทั้ง 3 ประเด็น อย่างไรก็ตามด้วยข้อจำกัดของการนำเสนอ จึงขอสรุปให้เห็นแนวคิดโดยคร่าว ดังนี้

3.1 แนวคิดทฤษฎีว่าด้วยความขัดแย้ง

เมื่อมนุษย์มาอยู่ร่วมกันย่อมเป็นปกติธรรมดาที่จะต้องขัดแย้งกัน ความขัดแย้งจึงเป็นธรรมชาติของมนุษย์และสังคม มนุษย์มีความขัดแย้งกันได้ก็ไม่ได้หมายความว่ามนุษย์ขาดสันติภาพ ตราบใดที่ยังไม่เลือกใช้วิธีการรุนแรงในการจัดการกับความขัดแย้ง กล่าวโดยรวมแล้ว สันติภาพเชิงอุดมการณ์หรืออุดมคติที่ปราศจากความขัดแย้ง กับสันติภาพที่ไม่ได้ปฏิเสธความขัดแย้ง และเป็นสันติภาพในระดับที่อยู่กับความขัดแย้งโดยไม่ใช้ความรุนแรงต่อกัน เมื่อพูดถึงสันติภาพ เราจะพบคำที่เกี่ยวข้องหลักๆ อยู่ 4 คำ คือ ความขัดแย้ง ความรุนแรง สันติวิธี และสันติภาพ ความขัดแย้งเป็นนัยของความไม่ลงรอยกัน เป็นลักษณะของการต่อสู้ (Fight) การทำสงคราม (Warfare) ความไม่ลงรอยหรือเข้ากันไม่ได้ (Incompatibility) การขัดซึ่งกันและกัน หรือการเป็นปรปักษ์ (Opposition) หมายถึง การที่บุคคลสองคนหรือกลุ่มบุคคลที่มีความเห็น ความเชื่อ ความต้องการไม่เหมือนกัน โต้แย้งหรือโต้เถียงกัน ดิ้นรนต่อสู้และแข่งขันกัน ตั้งแต่ความคิดเห็น ความต้องการ เป้าหมาย

และพฤติกรรมขัดกัน คำว่า *"ขัดแย้ง"* ประกอบด้วยคำสองคำ กล่าวคือ *"ขัด"* ซึ่งหมายถึง การไม่ทำตาม ฝ่าฝืน ขืนไว้ และ *"แย้ง"* หมายถึง ไม่ตรงหรือลงรอยเดียวกัน ต้านไว้ ทานไว้ ฉะนั้นจึงสรุปได้ว่า *"ขัดแย้ง"* นั้น หมายถึงการที่บุคคลทั้งสองฝ่ายไม่ลงรอยกัน จึงพยายามที่จะต้านทานฝ่ายที่มีความเห็นไม่เหมือนกับตนเอง อาจมีการโต้แย้งหรือถกเถียงกัน และดิ้นรนต่อสู้และแข่งขันกัน ความขัดแย้งไม่ใช่เรื่องเลวร้ายเพียงอย่างเดียว หากความขัดแย้งนั้นสามารถคลี่คลายตัวเองและเปลี่ยนไปทางสร้างสรรค์ นำไปสู่ข้อยุติ และค้นพบหรือระบบกติกาที่เป็นการหาทางออกที่ดีได้ (สิทธิพงศ์ สิทธิขจร, 2535)

เจค ลินช์ (Jake Lynch) (2557) เห็นว่า ความขัดแย้ง หมายถึง พฤติกรรม (การกระทำ) ของบุคคลที่มีทัศนคติที่เป็นอริต่อกัน ความไม่ลงรอยกัน หรือสภาวะที่ไม่เห็นพ้องต้องกัน หรือความเป็นปฏิปักษ์กันระหว่างบุคคล หรือกลุ่มบุคคล โดยมีสาเหตุมาจากวัตถุประสงค์ ความไม่ลงรอยกันทางด้านความต้องการ ยังรวมถึงการต่อสู้กัน หรือการแข่งขันกันระหว่างความคิด ความเห็น ความสนใจ หรือผลประโยชน์ มุมมอง รสนิยม ค่านิยม แนวทาง ความชอบ อำนาจ สถานภาพ ทรัพยากร

การจัดการความขัดแย้งโดยสันติวิธี คณะวิจัยนำเสนอแนวทางในการจัดการความขัดแย้ง โดยภาพรวมมีประเด็นที่น่าศึกษา (วันชัย วัฒนศัพท์ และคณะ, 2545) ได้แก่

1) การจัดการความขัดแย้งโดยวิธีทางการทูต 4 วิธี กล่าวคือ การเจรจา (Negotiation) การไต่สวน (Inquiry) การไกล่เกลี่ย (Reconciliation) หรือการไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง (Mediation) การประนีประนอมตกลง

2) การจัดการความขัดแย้งโดยวิธีทางกฎหมาย 3 วิธี คือ อนุญาโตตุลาการ (Arbitration) กระบวนการตัดสินทางศาลยุติธรรม กระบวนการออกกฎหมายบังคับโดยรัฐ

3) ทางเลือกเชิงสันติอื่นๆ มีหลากหลายวิธี เช่น การหลีกเลี่ยง หรือการถอนตัว (Avoiding or withdrawing) การเผชิญหน้า ไม่หนีปัญหาหรือยื้อรอเวลา (Confrontation) การโน้มน้าว การชักชวน การรบเร้า (Persuasion) การสนับสนุน การให้โอกาส ช่วยให้การตัดสินใจง่ายว่าจะทำอะไร (Supporting) การบังคับ ผลักดัน เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายมากกว่าความสัมพันธ์ (Competing, Forcing and compelling) การโอนอ่อนผ่อนตาม การเอื้อประโยชน์ (Accommodating or smoothing) การร่วมมือกัน การแบ่งสันปันส่วน สร้างความสัมพันธ์และเป้าหมาย (Collaborating, integrating, or problem solving) เป็นต้น

แนวคิดจากพระธรรมปิฎก (ประยุทธ์ ปยุตฺโต) (2538) และ (2554) พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต) (2540) และพระโสภณคณาภรณ์ (2530) พบว่า พุทธสันติวิธี เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาความขัดแย้งและสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นได้ โดยปรากฏในรูปแบบที่เป็นคำสอนที่มากมายหลายบริบท โดยผู้ศึกษาเห็นว่ามีคำสอนอยู่ 4 ประเด็น ตามหลักปธาน 4 ที่เป็นการจัดการความขัดแย้งได้ คือ

1) สังวรปธาน การป้องกันความขัดแย้ง

2) ปหานปธาน การแก้ไขเยียวยาความขัดแย้ง

3) ภาวนาปธาน การเสริมสร้างสันติภาพ

4) อนุรักขนาปธาน การรักษา สนับสนุน และพัฒนาสันติภาพ

3.2 การสื่อสาร

การสื่อสาร (Communication) เป็นกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างบุคคลต่อบุคคล หรือบุคคลต่อกลุ่ม โดยใช้ภาษา เสียง สัญลักษณ์ สัญญาณ เครื่องหมาย หรือพฤติกรรมที่เข้าใจกัน ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้ความหมายที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ การสื่อสารคือภาษาที่ผู้ส่งสารมีเจตนาจะถ่ายทอดความคิดและวัตถุประสงค์ภายในใจไปยังผู้รับสารเป้าหมายที่แน่นอน แล้วต้องการให้ผู้รับสารเกิดปฏิกิริยาตอบสนอง เกิดความเข้าใจใกล้เคียงกับความตั้งใจของผู้ส่งสาร ชแรมม์ (Schramm) ได้ให้ความเห็นว่า การสื่อสารคือสัญญาณหรือภาษาที่ใช้ในการสื่อสารนั่นเอง การสื่อสารจะดำเนินไปได้ราบรื่นเมื่อทั้งสองฝ่ายมีความสามารถในการส่งภาษาและรับภาษาที่อีกฝ่ายหนึ่งส่งมา ในการสื่อสาร ทั้งผู้ส่งและผู้รับสารต่างทำหน้าที่ตีความภาษาในการสื่อสารและป้อนกลับสารใหม่ที่ตีความแล้วกลับไป ซึ่งย่อมจะทำให้เกิดความเข้าใจดียิ่งขึ้น

การสื่อสารนั้นแยกเป็น 2 แบบ คือ การสื่อสารเชิงวัจนภาษา (Verbal Communication) คือใช้การสื่อสารผ่านภาษาพูดหรือภาษาเขียน และการสื่อสารเชิงอวัจนภาษา (Non-verbal Communication) เป็นการสื่อสารโดยรหัสหรือสัญลักษณ์ การสื่อสารจึงไม่ได้หมายความแต่เพียงการเขียนและการพูดเท่านั้น หากแต่ยังรวมไปถึงดนตรี ภาพ การแสดง บัลเลต์ และพฤติกรรมทุกพฤติกรรมของมนุษย์อีกด้วย (กิติมา สุรสนธิ, 2541)

การสื่อสารในสังคมปัจจุบันมีความเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยี โดย พสนันท์ ปัญญาพร (2559) ได้นำเสนอไว้ในเว็บไซต์ www.photsanan.blogspot.com/2012/03/new-media.html ว่า สื่อออนไลน์ หมายถึง สื่อที่ผู้ส่งสารแบ่งปันสารซึ่งอยู่ในรูปแบบต่างๆ ไปยังผู้รับสารผ่านเครือข่ายออนไลน์ โดยสามารถโต้ตอบกันระหว่างผู้ส่งสารและผู้รับสาร หรือผู้รับสารด้วยกันเอง โดยระบบเอื้อให้ผู้ส่งสารและผู้รับสารทำหน้าที่ส่งสารและรับสารได้พร้อมกันเป็นการสื่อสารสองทาง และสื่อยังทำหน้าที่ส่งสารได้หลายอย่างรวมกัน คือ ภาพ เสียง และข้อความไปพร้อมกัน ทำให้สื่อสามารถสื่อสารได้สองทางผ่านทางระบบเครือข่ายและมีศักยภาพเป็นสื่อแบบประสม (Multimedia) การสื่อสารออนไลน์ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทางสังคมอย่างรวดเร็ว เพราะการสื่อสารออนไลน์ทำให้อิสระจากข้อจำกัดด้านเวลา อิสระจากข้อจำกัดด้านพรมแดน อิสระจากข้อจำกัดด้านขนาดและรูปแบบ และอิสระในฐานะนักบริโภคที่สามารถริเริ่มสร้างสรรค์ และควบคุมผลิตเนื้อหาเอง ประเภทของสื่อสังคมออนไลน์ในปัจจุบันนี้มีด้วยกันหลายชนิด ได้แก่ Weblogs Social Networking, Micro Blogging, Online Video, Photo Sharing, Wikis, Virtual Worlds Crowd Sourcing Podcasting และ Discuss/Review/Opinion

ในสังคมปัจจุบัน สังคมได้เกิดความขัดแย้งสาเหตุหนึ่งมาจากการสื่อสารที่ขาดความเข้าใจ และการใช้การสื่อสารเพื่อการว่าร้าย การใส่ร้ายหรือทำลายกัน ก่อให้เกิดการโกรธและจองเวรกัน ส่วนหนึ่งเพราะเหตุว่าสังคมมนุษย์สามารถสื่อสารกันได้ง่ายขึ้น ทั้งที่เจตนารมณ์ของการสื่อสารก็คือการสื่อสารเพื่อการทำความเข้าใจกัน เรียนรู้กัน รับฟังกันเพื่อเพิ่มปัญญาความรู้ความสามารถ หรือเพื่อขยายความละเอียดของข้อมูลและความต้องการหรือความเข้าใจกันมากขึ้น ปัจจุบันสื่อออนไลน์บางส่วนได้แปรเปลี่ยนเป็นการสื่อสารเพื่อการระบายอารมณ์ความรู้สึก การข่ม การประณาม การดูหมิ่น หรือแม้แต่กระทั่งการให้เหตุผลหรือการถามคำถามก็มักจะเป็นการสื่อสารในลักษณะของความมีอคติอยู่ในใจ ปัญหาในการสื่อสารปัจจุบันเกิดจากการสื่อสารในลักษณะ 3 ข้อ คือ ถามหรือสื่อสารแบบไร้ประเด็น ไม่มีเป้าหมาย เรื่อยเปื่อย หรือสื่อสารกันบนพื้นฐานของความกระตุ้นความอยาก ความใคร่ ความโกรธ ความเกลียดชัง และสื่อสารเพื่อประณามหยามเหยียดคนอื่นด้วยหวังจะยกตนให้โดดเด่น อวดฐานะหรือความรู้ของตน การสื่อสารเช่นนี้ย่อมไม่พ้นการทะเลาะหรือกระทบกระทั่งกันอยู่ร่ำไป (กาญจนา แก้วเทพ, 2532)

การสื่อสารที่ง่ายและขาดการรับผิดชอบต่อการสื่อสารของตน มีทั้งการให้ข้อมูลที่เป็นเท็จ โกหกมอมเมา ไม่ได้ตั้งอยู่บนฐานแห่งความจริง ซึ่งต่างเป็นชนวนเหตุให้สังคมเกิดความขัดแย้งกัน จากสภาพความขัดแย้งที่เกิดจากการสื่อสารดังกล่าว ได้มีนักวิชาการได้เสนอแนวทางเพื่อการแก้ไขปัญหาหลากหลายและแตกต่างกันไป เช่น โยฮัล กันตุง (Johan Galtung) อ้างในชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (2533) ซึ่งเป็นนักสันติภาพและความรุนแรงศึกษา ได้ให้กรอบการสื่อสารว่าจะต้องมุ่งเน้นเรื่องสันติภาพ มุ่งเน้นรายงาน ความจริง มุ่งเน้นรายงานเสียงจากประชาชนทั่วไปและเหยื่อ และต้องให้น้ำหนักในเรื่องทางออกของความขัดแย้ง จะต้องสื่อสารเพื่อนำผู้คนไปสู่ความรู้อันเป็นสัจธรรม พร้อมทั้งสร้างสรรค์การอยู่ร่วมกัน กล่าวคือ จะต้องสะท้อนความเป็นจริง สร้างความสมดุลทางสังคม กว้างขวางและเท่าเทียม ประชาธิปไตย สร้างมติมหาชนเพื่อกำหนดบังคับให้เจ้าหน้าที่รัฐหาทางปฏิบัติ

เมื่อสื่อได้นำเสนอโดยขาดความรับผิดชอบ ดังนั้น จึงต้องมีการกำกับดูแลสื่อ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย กฎหมายที่กำกับดูแลสื่อกระจายเสียงและสื่อโทรทัศน์โดยตรง ได้แก่ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 โดยมีกฎหมายกำกับดูแลช่องทางการสื่อสารอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ และพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 เป็นต้น

3.3 ประวัติวัดพระธรรมกาย

วัดพระธรรมกายสร้างขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2513 ตรงกับวันมาฆบูชา มีพื้นที่ในระยะบุกเบิกสร้างวัด 196 ไร่ อยู่ในพื้นที่ของวัดพระธรรมกาย และอยู่ในพื้นที่ของมูลนิธิธรรมกาย 2,534 ไร่ ตั้งอยู่ที่ตำบลคลองสาม อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี ได้รับอนุญาตให้ตั้งเป็นวัดโดยสมบูรณ์ตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2520 โดยมีพระราชภาวนาวิสุทธิ์เป็นเจ้าอาวาส มีพระภิกษุ 642 รูป สามเณร 373 รูป

อุบาสก 144 คน อุบาสิกา 492 คน และพนักงาน 750 คน จุดกำเนิดของวัดพระธรรมกาย และการปฏิบัติสมาธิวิชชาธรรมกาย เกิดจากการสอนของพระมงคลเทพมุนี (สด จนฺทสโร) ที่ถ่ายทอดวิธีการปฏิบัติธรรมให้แก่คุณยายอาจารย์มหารัตนอุบาสิกาจันทร์ ขนนกยูง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2481 และคุณยายอาจารย์ได้สอนวิธีการปฏิบัติธรรมดังกล่าวให้กับพระราชภาวนาวิสุทธิ์ (หลวงพ่อธัมมชโย) และพระภาวนาวิริยคุณ (หลวงพ่อทัตตชีโว) ด้วยความตั้งใจที่จะเผยแผ่การปฏิบัติธรรมเพื่อให้คนทั่วไปพบความสุขภายใน คุณยายจึงคิดว่าจะต้องหาแผ่นดินสัก 50 ไร่ เป็นสถานที่ไปมาสะดวก ไม่ห่างไกลตัวเมืองมากนัก คุณวรณี สุนทรเวช ท่านมีจิตศรัทธาเพราะเห็นว่าจะนำไปสร้างเป็นวัด จึงยกที่ดินให้ทั้งแปลง 196 ไร่ 9 ตารางวา ณ ตำบลคลองสาม อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี ในปลายปี พ.ศ. 2512 และมาสร้างเป็นวัดพระธรรมกายในปัจจุบัน



ความตั้งใจแน่วแน่ของคณะผู้บุกเบิกสร้างวัด คือการอบรมศีลธรรมแก่ประชาชน เพื่อสร้างสันติสุขให้แก่ชาวโลก ได้กำหนดวัตถุประสงค์เป็นอุดมการณ์ของวัด 3 ประการ คือ

1. สร้างวัดให้เป็นวัด คือเป็นวัดที่สะอาด สงบ ร่มรื่น สำหรับการประพฤติปฏิบัติธรรมของประชาชน

2. สร้างพระให้เป็นพระ คือฝึกอบรมพระภิกษุให้ถึงพร้อมด้วยศีลาจารวัตร และคุณธรรมภายในเป็นที่ตั้งแห่งศรัทธา สามารถเป็นครูสอนศีลธรรมให้แก่ประชาชนได้

3. สร้างคนให้เป็นคนดี คือสร้างคนดีมีศีลธรรม มีความรับผิดชอบต่อตนเอง ครอบครัว สังคม และประเทศชาติ และมีความมุ่งหวังให้วัดพระธรรมกายเป็นโรงเรียนสอนศีลธรรมให้กับประชาชน สร้างคนสร้างวัด (ธรรมกาย มูลนิธิ, 2545)

4. ผลการศึกษา

พระพุทธศาสนาได้ก่อเกิดขึ้นในประเทศอินเดีย ภายใต้สังคมที่มีความเชื่อหรือลัทธิที่หลากหลาย คำสอนทางพระพุทธศาสนาเป็นคำสอนที่เกิดจากชุดคำสอนใหม่ของพระพุทธเจ้า กล่าวคือ พระพุทธเจ้าได้ประกาศคำสอนที่มีเป้าหมายไปในทิศทางที่ต่างไปจากคัมภีร์พระเวท เพราะพระพุทธเจ้าทรงสอนเรื่องกรรมวาที กิริยวาท วิริยวาท, การฝึกฝนพัฒนาสติปัญญาความไม่ประมาท, การมุ่งอิสรภาพ, การมุ่งประโยชน์สุขเพื่อส่วนรวม เป็นต้น ทรงสอนให้เลิกถือชนชั้นวรรณะ เลิกการบูชายัญ สอนให้แก้ปัญหาด้วยวิธีการแห่งเมตตากรุณาอย่างสากล โดยภาพรวมของคำสอนได้สะท้อนคุณลักษณะของการเสริมสร้างสันติสุขต่อสังคม ดังนั้น ในการศึกษาวิจัยบทนี้ คณะวิจัยจึงทำการศึกษาบริบท คำสอน และแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างสันติภาพหรือสังคมสันติสุขของพระพุทธศาสนา พร้อมทั้งบริบทของสังคมพุทธบริษัทภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถวิเคราะห์สื่อกับการจัดการความขัดแย้งต่อกรณี *“วัดพระธรรมกาย”* อันจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาแนวทางการกำกับดูแลสื่อให้ส่งเสริมการสร้างสังคมสันติ เป็นแนวทางในการจัดการความขัดแย้งในพระพุทธศาสนา ในสังคมไทยยุค 4.0 ที่มีสื่อเป็นองค์ประกอบหนึ่ง ทั้งนี้ ผู้ศึกษาไม่ได้มุ่งเน้นในการตัดสินความถูก-ผิด ของหลักคิดในทางพระพุทธศาสนาของแต่ละกลุ่มที่มีความคิดเห็นแตกต่างกัน แต่เป็นการวิเคราะห์ความขัดแย้งของสื่อกระจายเสียงและสื่อโทรทัศน์ที่เชื่อมโยงไปสู่สังคมออนไลน์ที่มีความขัดแย้งจากประเด็นดังกล่าวเท่านั้น อย่างไรก็ดี ในการศึกษาตามกรณีศึกษานี้ ข้อมูลทุติยภูมิเป็นข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมการนำเสนอของสื่อกระจายเสียงและสื่อโทรทัศน์ รวมถึงสื่อออนไลน์ในยุคหลอมรวมที่เชื่อมโยงกันที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป โดยผู้ศึกษาไม่ได้ตั้งคำถามเฉพาะเพื่อเก็บข้อมูลโดยตรง ทั้งนี้เนื่องจากคณะผู้ศึกษามีจุดมุ่งหมายที่จะหลีกเลี่ยงการนำเข้าซึ่งประเด็นความขัดแย้งที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งอาจเกิดเหตุที่เหนือการควบคุมได้

ข้อสันนิษฐานเบื้องต้นคือ สื่อมีลักษณะที่มุ่งเน้นการนำเสนอข่าวและสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งมีลักษณะเป็นข้อมูล ข้อเท็จจริงของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นหลัก อย่างไรก็ดี ข่าวในปัจจุบัน โดยเฉพาะข่าวของสถานีที่นำเสนอ อาจมีกองบรรณาธิการ หรือการนำเสนอประเด็นข่าวที่แตกต่างจากข่าวที่นำเสนอผ่านช่องทางอื่นๆ โดยมุ่งเน้นความรวดเร็วและประเด็นที่เป็นที่สนใจ เป็น *“กระแส”* ที่คนให้ความสนใจ จึงอาจมีการนำเสนอที่มีกระบวนการกลั่นกรองในระดับหนึ่ง หรือมีกระบวนการวิเคราะห์เป็น *“สกู๊ป”* วิเคราะห์สถานการณ์ ในขณะเดียวกันก็อาจมีบางสื่อที่นำข้อมูลจากสื่อออนไลน์หรือสื่ออื่นมานำเสนอด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ อาจนำเสนอความคิดเห็นหรือประเด็นที่มุ่งให้กระทบอารมณ์ ความรู้สึกของคนรับสื่อ ซึ่งสามารถวิเคราะห์และประเมินได้ ดังนี้

4.1 การวิเคราะห์

ปรากฏการณ์ความขัดแย้งที่สื่อได้นำเสนอเกี่ยวกับกรณีวัดพระธรรมกาย จัดว่าเป็นความขัดแย้งที่น่าศึกษาสำหรับสังคมไทย เพราะเป็นความขัดแย้งที่มีมิติของศาสนาเข้ามาเกี่ยวข้อง กล่าวคือ ปกติบริบทของสังคมไทยจะมีความเคารพและเกรงใจพระสงฆ์ แต่สำหรับกรณีความขัดแย้งที่เกี่ยวกับวัดพระธรรมกาย

ได้สะท้อนถึงสภาพของสังคมไทยที่มีวัฒนธรรมและค่านิยมที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ผู้ศึกษาได้มองเห็นความสำคัญของสื่อว่า เป็นเหตุกระตุ้นหรือเอื้อให้เกิดความขัดแย้งกันได้ง่าย ทั้งนี้ เพราะพฤติกรรมการใช้สื่อของคน ที่มีการกระจายขยายผลได้อย่างรวดเร็วด้วยช่องทางอื่นๆ และสามารถโต้ตอบหรือแสดงความคิดความเห็นได้อย่างรวดเร็ว ประกอบกับเทคโนโลยีที่ทำให้ทุกคนเข้าถึงสื่อได้ง่าย ไม่จำกัดด้วยเครื่องรับโทรทัศน์หรือเครื่องรับวิทยุเท่านั้น ซึ่งท่าทีและพฤติกรรมของการใช้สื่อกระจายเสียง สื่อโทรทัศน์ และสื่อออนไลน์ได้ส่งผลกระทบต่อสังคม คือความขัดแย้งกันในวงกว้าง จากการศึกษาปรากฏการณ์ที่สื่อนำเสนอข้อมูลความขัดแย้งที่เกี่ยวกับประเด็นวัดพระธรรมกาย ผู้วิจัยได้เห็นพฤติกรรมที่ส่งผลต่อสังคมทั้งในแง่ที่เป็นโทษ และทั้งในแง่ที่เป็นประโยชน์ จึงได้ประมวลผลกระทบทั้งสองด้านไว้เพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ช่วยกันออกแบบ ควบคุม และกำหนดทิศทางเพื่อการป้องกันความขัดแย้งและนำสื่อมาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุดต่อสังคม สรุปเป็นประเด็นต่อไปนี้

1) การวิเคราะห์ความขัดแย้งบนสื่อต่อกรณีวัดพระธรรมกาย

จากข้อมูลของสื่อต่อกรณีวัดพระธรรมกาย มีข้อสังเกตในเบื้องต้นว่า Hate Speech หรือวาจาที่สร้างความเกลียดชัง มีทั้งรูปแบบของเสียงและภาพ ไม่ปรากฏมากนักบนสื่อกระจายเสียงและสื่อโทรทัศน์ แต่อาจพบได้บ้างหากมีการนำเสนอซ้ำหรือขยายผลในสื่อออนไลน์ ซึ่งมีเสรีภาพของการออนไลน์มากกว่า ทั้งนี้ การศึกษาอาจวิเคราะห์ Hate Speech ที่นำไปสู่ความรุนแรง โดยสถานีวิทยุโทรทัศน์ มีกระบวนการกลั่นกรองและตรวจสอบเนื้อหาก่อนการออกอากาศ โดยมีกรอบกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ส่วนสถานีโทรทัศน์ที่เกี่ยวข้องกับวัด ย่อมไม่แสดงความขัดแย้งอยู่เป็นพื้นฐาน รวมทั้งเมื่อเป็นประเด็นทางศาสนา จึงพบความเสี่ยงที่มีผลต่อความทนกันได้อยู่ในระดับน้อยถึงน้อยที่สุด จาก 5 ระดับ อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาพบว่า ในเนื้อหาที่นำเสนอซ้ำหรือต่อเนื่องในสื่อออนไลน์ของสถานีวิทยุโทรทัศน์เอง มีผู้ใช้สื่อออนไลน์ที่โต้ตอบหรือแสดงความคิดเห็นในระดับตั้งแต่น้อยที่สุด น้อย จนถึงปานกลาง และมาก ทั้งนี้ ขอไม่ยกตัวอย่างคำ วลี หรือประโยคมาจัดระดับความเสี่ยงดังกล่าว เนื่องจากอาจมี คำที่ไม่เหมาะสมปรากฏขึ้นในการศึกษานี้ อย่างไรก็ดี วิเคราะห์ในเบื้องต้นได้ว่า คำในลักษณะที่จะนำไปสู่ความรุนแรงมากที่สุด คือคำหยาบคาย คำประชดประชัน ส่วนในระดับที่รองลงมา เป็นคำในลักษณะการเปรียบเทียบกับสิ่งที่ไม่ดี หรือไม่เป็นที่ยอมรับของสังคม หรือเปรียบเทียบ พระ/คนกับสัตว์ เป็นต้น ส่วนคำที่มีแนวโน้มที่จะไม่ทำให้เกิดความรุนแรงของความขัดแย้ง คือคำที่แสดงถึงหลักคิดและคำทั่วไป ทั้งนี้ ไม่เพียงเฉพาะคำ วลี ประโยค เท่านั้นที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรงด้วยก็ได้ โดยมีปัจจัยขึ้นกับบริบทและเนื้อหาการโต้ตอบด้วย

2) การวิเคราะห์ประเภทความขัดแย้งของคน ต่อกรณีวัดพระธรรมกายที่นำเสนอผ่านสื่อ

ความขัดแย้งของผู้บริโภคสื่อและคนในสังคมมีความเกี่ยวเนื่องกับประเภทของความขัดแย้งหลายประเภท อย่างไรก็ดี เมื่อวิเคราะห์ความขัดแย้งสื่อโทรทัศน์ได้นำเสนอ หรือจากการใช้สื่อออนไลน์ในกรณีศึกษาความขัดแย้งเกี่ยวกับวัดพระธรรมกายแล้วพบว่า เป็นความขัดแย้งในลักษณะความขัดแย้งด้านคุณค่าหรือค่านิยม (Value Conflict) ได้แก่ ศาสนา โลกทัศน์หรือความเชื่อต่างกัน การให้ความสำคัญที่ต่างกัน เกณฑ์ประเมินต่างกัน ภูมิหลังทางวัฒนธรรมต่างกัน ภูมิหลังส่วนบุคคลต่างกัน พื้นฐานทางประวัติศาสตร์ต่างกัน ทั้งนี้ มีแนวโน้มเชื่อมโยงไปสู่ความขัดแย้งในลักษณะอื่นด้วย คือความขัดแย้งด้านข้อมูล (Data Conflict) ซึ่งเกี่ยวเนื่องจากความเชื่อต่อความจริงที่เกิดขึ้นจริงที่นำเสนอผ่านสื่อ ซึ่งเป็นข้อมูลที่นำเสนอต่อความขัดแย้งในสังคม โดยในกรณีวัดพระธรรมกาย ซึ่งเป็นเรื่องของการมีข้อมูล ข้อมูลขัดกัน ขาดข้อมูล เข้าใจผิด ขาดการสื่อสาร หรือสื่อสารไม่ถูกต้อง สับสนเรื่องหน้าที่ มุมมองต่างกันในเรื่องของข้อมูล

นอกจากนี้ เนื่องจากประเด็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจริงในกรณีวัดพระธรรมกาย มีความเกี่ยวโยงกับเรื่องทางกฎหมาย การดำเนินคดี โดยมีผู้เกี่ยวข้องหลักในช่วงปี 2559 คือกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) ในภารกิจควบคุมตัวพระเทพญาณมหามุนี หรือพระธัมมชโย เจ้าอาวาสวัดพระธรรมกาย ในคดีร่วมกันยักยอกทรัพย์และรับของโจร ตามหมายจับของศาลอาญา ทางสื่อโทรทัศน์และสื่ออื่นๆ ของฝ่ายวัดพระธรรมกายเห็นว่า กรณีนี้อาจจะมีการเมืองอยู่เบื้องหลัง สังเกตได้จากการเคลื่อนไหวอย่างเป็นระบบของบุคคล เช่น นายไพบูลย์ นิติตะวัน หลวงปู่พุทธะอิสระ และนักวิชาการที่เคยอยู่ฝั่งวัดพระธรรมกาย ฯลฯ จึงมีการเชื่อมโยงไปสู่ความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ (Interest Conflict) ได้แก่ ขัดแย้งเกี่ยวกับสิ่งต่างๆ ที่ปรารถนาและต้องการ เช่น อำนาจ ตำแหน่งหน้าที่ โดยจากการนำเสนอข่าวเมื่อวันอาทิตย์ที่ 29 พฤษภาคม 2559 ที่มีมวลชนจากคลองสาม อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี มารวมตัวกันที่วัดพระธรรมกาย เพื่อร่วมกันประกอบกิจกรรมหลายอย่าง รวมทั้งการแสดงตนปกป้องพระธัมมชโย ซึ่งเป็นกลุ่มสนับสนุนวัดพระธรรมกายหรือกลุ่มที่เห็นว่าพระธัมมชโยได้ทำประโยชน์ให้แก่ชาวบ้านไว้มาก การนำเสนอข่าวดังกล่าวของ Nation TV จึงนำไปสู่การนำเสนอเรื่องความขัดแย้งทางด้านผลประโยชน์ที่ไม่อาจแยกกันได้กับความขัดแย้งด้านคุณค่าหรือค่านิยม ที่เห็นได้ว่าฝ่ายที่ต้องการให้ดำเนินการกับพระธัมมชโยโดยเด็ดขาดมีการเมืองอยู่เบื้องหลัง ฝ่ายวัดพระธรรมกายก็ไม่พ้นข้อครหามีการเมืองด้วยเช่นกัน ความจริงดังกล่าวที่ถูกนำเสนอผ่านสื่อโทรทัศน์ทำให้ฝ่ายที่มีความเชื่อต่างกัน มีข้อมูลและความเชื่อในชุดที่ต่างกันทำให้เห็นต่างกัน และมีความขัดแย้งเกิดขึ้น อย่างไรก็ดี ไม่พบการนำเสนอที่อาจส่งผลต่อความรุนแรง โดยวิเคราะห์จากข้อมูลการโต้ตอบในเว็บไซต์ข่าวที่มีการนำเสนอภาพมากกว่าการนำเสนอข้อมูล ข้อวิเคราะห์ต่อสถานการณ์ หรือนำเสนอความคิดเห็น ทำให้การแสดงความคิดเห็นหรือโต้ตอบเป็นไปอย่างไม่รุนแรง เน้นการให้ข้อมูล โดยมีทั้งผู้ที่สนับสนุนวัดพระธรรมกายและผู้ที่มีความคิดเห็นแตกต่างกับหลักธรรม คำสอนของวัดพระธรรมกายมาแสดงความคิดเห็น

3) การวิเคราะห์ลักษณะความขัดแย้งของการนำเสนอของสื่อต่อกรณีวัดพระธรรมกาย

ความขัดแย้งกรณีวัดพระธรรมกาย เป็นความขัดแย้งที่มีทั้งมิติของความขัดแย้งในลักษณะเชิงบวก กล่าวคือ องค์กร หน่วยงาน ต่างนำเสนอข้อมูลข่าวสาร หรือความคิดเห็นของฝ่ายตนเอง เพื่อให้เกิดการชี้แจงข้อเท็จจริงที่เป็นการให้ข้อมูล สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการ กระบวนการ วิธีการ การดำเนินการ และประเด็นอื่นๆ ขององค์กร เพื่อเปลี่ยนแปลงทัศนคติและพฤติกรรมของคนในสังคม เช่น สื่อของวัดพระธรรมกายที่นำเสนอเกี่ยวกับคำแถลงของศิษย์วัดพระธรรมกายสอบถามความคืบหน้าในการดำเนินคดีต่อนายไพบูลย์ นิติตะวัน และพระสุวิทย์ วัดอ้อน้อย ซึ่งเป็นตัวตั้งตัวตีในการกดดันให้ดำเนินคดีกับพระเทพญาณมหามุนี และเป็นผู้ต้องหาในคดีกบฏจากการ Shut down กรุงเทพฯ ประเด็นดังกล่าวมีผู้แสดงความรู้สึกต่อประเด็นทางสื่อดังกล่าวจำนวนมาก ภายในไม่กี่วัน โดยมีผู้กดถูกใจหรือกดแสดงอารมณ์อื่นๆ จำนวน 599 คน มีผู้นำเผยแพร่ต่อ 317 ครั้ง ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การเข้าถึงข้อมูลที่เกิดจากการชี้แจงของหน่วยงานดังกล่าว เป็นการใช้โอกาสทางความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในความเป็นจริง โดยใช้สื่อออนไลน์เป็นโอกาสในการสร้างความเข้าใจ

อนึ่ง ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการศึกษานี้ เป็นความขัดแย้งในลักษณะเชิงลบ หมายถึง ความขัดแย้งที่ก่อให้เกิดผลเสีย และบรรยากาศที่ไม่ดีต่อตัวเอง องค์กรและสังคม ทั้งนี้ เนื่องจากหากสื่อกระจายเสียงและสื่อโทรทัศน์ไม่มีกรอบความรับผิดชอบ อาจทำให้เกิดความทนไม่ได้ เกิดผลเสียหรือบรรยากาศที่ไม่ดีได้

4) การวิเคราะห์การใช้สื่อเพื่อจัดการความขัดแย้งของภาคส่วนต่างๆต่อกรณีวัดพระธรรมกาย

วัดพระธรรมกายให้ความสำคัญกับการยึดพื้นที่ของสื่อ ทั้งสื่อหลัก คือช่องรายการโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม และช่องรายการอื่นๆ ที่สนับสนุนวัดพระธรรมกาย รวมทั้งสื่อออนไลน์ ซึ่งเป็นเครื่องมือในการสื่อสาร โดยการสร้างความสัมพันธ์กับสื่อ ให้สื่อสามารถเข้าไปสืบค้นข้อมูล ตรวจสอบ และนำเสนอเกี่ยวกับวัดพระธรรมกายได้ ตลอดจนการสร้างเครือข่ายของสื่อกระแสหลัก วิทยุ โทรทัศน์ เช่น สถานีโทรทัศน์วอยซ์ทีวี 21 ที่นำเสนอข่าวและรายการธรรมะของวัดพระธรรมกาย ช่อง TV24 สถานีประชาชน และช่อง World Insight News (WIN NEWS) ซึ่งให้น้ำหนักการเสนอข่าวพรรคเพื่อไทย และ นปช. ก็มีการเสนอข่าวให้วัดพระธรรมกายในเชิงบวกตลอดมา (www.manager.co.th/SpecialScoop/ViewNews.aspx?NewsID=590000074061) รวมทั้งการยึดพื้นที่โซเชียลมีเดียให้เป็นสื่อป้องพระธัมมชโย มีการโพสต์และส่งต่อคลิปวิดีโอเพื่อเคลียร์ข่าวจริง ข่าวลือ ทุกประเด็นที่เป็นข้อครหาของสังคม ผ่านยูทูบ เฟซบุ๊ก และบล็อกเกอร์แบบ One To One เรียลไทม์ นอกจากนั้น วัดพระธรรมกายยังสร้างช่องทางการสื่อสารของตัวเอง เช่น โทรทัศน์ผ่านดาวเทียม DMC Channel หนังสือพิมพ์แจกฟรี เว็บไซต์ และสื่อสังคมออนไลน์อื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นเว็บไซต์ *“DMC” “สำนักสื่อสารองค์กร วัดพระธรรมกาย” “แผนกบาลี โรงเรียนพระปริยัติธรรมวัดพระธรรมกาย” “ศูนย์ประสานงานป้องกันอุทกภัย วัดพระธรรมกาย” “มหารัตนวิหารคด ณ มหาธรรมกาย*

เจดีย์ วัดพระธรรมกาย" เป็นต้น นอกจากนี้ วัดพระธรรมกายยังมุ่งใช้การสื่อสารดังกล่าวโดยกำหนดยุทธศาสตร์ของการสื่อสาร เพื่อจัดการความขัดแย้งของกระแสการสนับสนุนหรือโต้แย้งวัดพระธรรมกาย โดยใช้วาทกรรมสร้างแนวร่วมดึงพุทธศาสนิกชนเพิ่มฐานแทนการโต้ตอบอย่างรุนแรงกับผู้ที่แสดงความคิดเห็นต่าง ไม่เห็นด้วย หรือโจมตีหลักคิดของวัดพระธรรมกาย ซึ่งเป็นผลให้ศิษย์ของวัดพระธรรมกายมีแนวทางในการตอบโต้ในแนวทางนั้นเช่นกัน ซึ่งทำให้บรรยากาศของความขัดแย้งในสื่อที่ได้มีการนำเสนอหรือวิพากษ์วิจารณ์วัดพระธรรมกายเกิดความคุกรุ่น นำไปสู่ความรุนแรงได้

วัดพระธรรมกายไม่เพียงแต่ใช้ข้อดีของการสื่อสาร 2 ทาง ในการสร้างการมีส่วนร่วมของคนในการโต้ตอบเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดเห็น และลดความขัดแย้ง ผู้ศึกษายังได้วิเคราะห์แล้วเห็นถึงการใช้สื่อของวัดพระธรรมกายเพื่อการจัดการความขัดแย้งต่อประเด็นที่สังคมวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับวัด โดยการนำบุคคลผู้น่าเชื่อถือ ผู้นำทางสังคม รวมถึงนักการเมือง มาให้ความเห็นในเชิงที่เป็นบวก สร้างภาพลักษณ์ที่ดี มีการใช้แหล่งอ้างอิงต่างๆ เพื่อเน้นให้เห็นความน่าเชื่อถือของคนที่เป็นแหล่งข้อมูลข่าวสาร อย่างไรก็ดี กลยุทธ์ดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงในรายละเอียดอยู่บ้าง โดยช่วงหลัง (คาดว่าหลังจากที่เกิดการรัฐประหาร โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ในปี 2557 – ผู้ศึกษา) วัดพระธรรมกายไม่ใช้นักการเมืองทำหน้าที่ในการสื่อสารเกี่ยวกับวัดพระธรรมกายมากนัก ซึ่งสำนักข่าวต่างๆ ให้ความเห็นว่า ศิษย์ที่เป็นคนเสื้อแดงจะไม่ปรากฏในสื่อโทรทัศน์และสื่อที่เกี่ยวข้องของวัดพระธรรมกาย หรือหน้าเฟซบุ๊กของวัดพระธรรมกาย เพราะอาจจะเป็นการดึงไปเกี่ยวกับการเมือง นอกจากนี้ยังใช้กลยุทธ์การใช้วาทกรรม (Discourse) และการนำเสนอข้อมูลในเชิงบวกเพื่อยึดพื้นที่สื่อในการคานอำนาจในสื่อออนไลน์ของวัดพระธรรมกายแทนการใช้สื่อโทรทัศน์กระแสหลักและไม่โต้ตอบรุนแรง มุ่งให้เกิดการส่งต่อวาทกรรมกันเป็นทอดๆ เพื่อสื่อข้อความดังกล่าว เป็นกลยุทธ์ที่วัดพระธรรมกายใช้ในการจัดการความขัดแย้งต่อกรณีของตนเองที่ถูกนำเสนอผ่านทางสื่อ

การสร้างสารเพื่อช่วงชิงพื้นที่ในสื่อโทรทัศน์ และสร้างโอกาสในการสื่อสารเพื่อการลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสภาพการณ์จริงที่เชื่อมโยงมาเป็นกระแสในสื่อออนไลน์ เป็นการใช้สื่อสังคมออนไลน์ เช่น เฟซบุ๊ก เป็นหลัก โดยนำเสนอทั้งในเชิงข้อความ ภาพ (ภาพจริง/กราฟิก) และวิดีโอ เพื่อให้เกิดความหลากหลายน่าสนใจ และใช้การเผยแพร่ซ้ำๆ

4.2 การประเมิน

การใช้สื่อกรณีวัดพระธรรมกาย ผู้สื่อสารมีวัตถุประสงค์ที่หลากหลายแตกต่างกันไป ทำให้เกิดปรากฏการณ์หรือพฤติกรรมการสื่อสารทางสังคมที่เปลี่ยนไป สื่อ/คนสื่อสารเพื่อต้องการแสดงความมีอยู่ของตัวตน บางคนต้องการอวดเด่น อวดอ้างความดีความชอบของตน บางคนสื่อสาร เพื่อต้องการข่มฝ่ายตรงข้าม หรือเพื่อต้องการกำจัดด้วยหวังทำลาย บางคนสื่อสารเพื่อความสนุกสนาน บันเทิง สะใจหรือดีใจ และบางคนเพื่อการเรียนรู้ซักถามข้อสงสัย หรือสนทนาแลกเปลี่ยนเรียนรู้กัน หรือเพื่อชี้แจงให้ข้อมูลข่าวสาร เรื่องราวเหตุการณ์ เป็นต้น การใช้สื่อดังกล่าวได้มีพลัง มีอิทธิพลส่งผลกระทบทั้งด้านศาสนา วัฒนธรรม สังคม อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการป้องกันและควบคุมการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล และเฝ้าระวัง

ผู้ที่นำไปใช้ในทางที่ผิด เพื่อป้องกันความขัดแย้งที่ยากต่อการแก้ไข เช่น การสื่อสารเพื่อการปลูกฝังความเชื่อที่ผิดๆ หรือการปลุกระดมให้ต่อต้าน ชาติ ศาสนา ฯลฯ เป็นต้น จากข้อมูลที่มีความหลากหลายทำให้คัดกรองข้อมูลที่ถูกต้องได้ยาก อีกทั้งผู้นำเสนอข้อมูลข่าวสารก็มีมากมาย ทั้งที่รู้จริงและรู้ไม่จริง กลายเป็นการบิดเบือนความจริง ทำให้ประชาชนผู้บริโภคสื่อเข้าใจผิดกันได้ง่าย

1) การประเมินผลกระทบของความขัดแย้งจากการใช้สื่อกรณีวัดพระธรรมกาย

จากปรากฏการณ์การใช้สื่อกรณีวัดพระธรรมกาย สื่อโทรทัศน์มีการคัดกรองข้อมูลข่าวสาร และมีตัวตนที่ชัดเจน ส่วนสื่อออนไลน์มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และการแสดงความคิดเห็น ทั้งที่เปิดเผยและไม่เปิดเผยตัวตน ทำให้ยากต่อการตรวจสอบ มีการแอบแฝงหรือแอบอ้างชื่อหรือหน่วยงานเพื่อโจมตีหรือใส่ร้ายเพื่อให้เกิดความสับสน หรือยุยงให้แตกแยกและทะเลาะกันเอง โดยหลักการแล้วการสื่อสารจะต้องไม่เป็นการสร้างความเกลียดชัง ไม่ยุยงให้เกิดความรุนแรง ความขัดแย้ง และความเสียหายต่อบุคคลอื่น ต้องให้ความเคารพและให้เกียรติกัน เป็นกลาง ไม่อคติ เที่ยงตรง มีความรับผิดชอบ แต่การสื่อสารออนไลน์ในประเด็นการถกเถียงกรณีวัดพระธรรมกายนี้ ส่วนใหญ่เป็นการถกเถียงภายใต้พื้นฐานความเชื่อส่วนบุคคล ทำให้เกิดการละทิ้งเหตุผล ยึดมั่นถือมั่นในความเชื่อ ความศรัทธาส่วนตน ทำให้เกิดการแตกแยกแบ่งฝ่าย และเกิดการระดมพลจับกลุ่มเพื่อมุ่งทำลายอีกกลุ่มอื่น เป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่ไม่เห็นตัวตน ในขณะเดียวกัน ปรากฏการณ์การรับสื่อไม่ว่าจะเป็นสื่อโทรทัศน์หรือสื่อออนไลน์ ก็จะขึ้นกับความรักและชื่นชอบ คนที่รักและชื่นชอบก็จะอ่านและตามดูเฉพาะสื่อที่สนับสนุนวัดพระธรรมกาย ส่วนคนที่ไม่ชอบ ไม่ศรัทธา ก็จะตามดูตามอ่านหรือเสพข้อมูลสื่อที่โจมตีวัดพระธรรมกาย กลายเป็นว่าสื่อมีส่วนเป็นเครื่องมือสร้างกลุ่มเพื่อคนที่เห็นเหมือนกันให้มารวมพลังกัน และในขณะเดียวกันก็เป็นการสร้างความแตกแยกระหว่างกลุ่มให้แตกแยกกันมากยิ่งขึ้น ดังนั้นสื่อโทรทัศน์และสื่อออนไลน์จึงสร้างผลกระทบในเชิงความสัมพันธ์ของสังคมได้ดังนี้

1. สังคมแห่งการเลือกข้าง คือ สื่อนำพาคนที่ชื่นชอบหรือไม่ชื่นชอบในลักษณะเดียวกันได้มารวมตัวกันในเชิงความคิด ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่อาจเกิดขึ้นโดยเป็นการเลือกข้างของความเชื่อต่อวัดพระธรรมกาย โดยรับข้อมูลจากสื่อโทรทัศน์กระแสหลัก และนำมาแสดงออกถึงการเลือกข้างผ่านทางการสื่อสารผ่านสื่อออนไลน์

2. สังคมกลุ่มที่ไร้ตัวตน คือ กลุ่มสังคมที่ระดมความคิดเห็นเป็นสังคมที่ไร้ตัวตน ไม่มีสังกัดหรือปรากฏให้เห็นชัด

3. กระแสความคิดสังคมที่ไหลไม่หยุดยั้ง คือ บางกรณีเกิดการเรียกร้องหรือต่อต้าน เกลียดชังจากคนเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดการหามาตรการหรือเรียกร้อง โน้มน้าวให้ใครก็ได้ไปกำจัดอีกฝ่ายหนึ่ง เรียกว่าเกิดการลงโทษทางสังคม เกิดการมีส่วนร่วมในการออกแบบเพื่อภารกิจในการแก้ปัญหาหรือกำจัดในสิ่งที่ตนไม่ชื่นชอบ

4. พฤติกรรมการล้อเลียน คือ สังคมเกิดพฤติกรรมค่านิยมแบบใหม่ ซึ่งกระทบต่อความสัมพันธ์ในการอยู่ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นการตัดต่อภาพ การล้อคำพูด การเปรียบเทียบการกระทำของมนุษย์กับสัตว์บางประเภท

เป็นต้น การกระทำบ่อยๆ กลายเป็นกระแสค่านิยมความเชื่อที่ว่าใครๆ ก็ทำได้ไม่ผิด จะสื่อสารอย่างไรก็ได้ เพราะทำกันมาจนกลายเป็นเรื่องปกติ ทั้งที่ข้อมูลอาจจะไม่จริงก็ตาม

2) การประเมินประโยชน์ของการใช้สื่อยุค 4.0 กรณีวัดพระธรรมกาย

ผู้ศึกษาได้ยอมรับในความเป็นจริงของการใช้สื่อออนไลน์ที่เกี่ยวกับวัดพระธรรมกายว่ามีการใช้มากกว่าสื่อโทรทัศน์ ซึ่งมีทั้งประโยชน์และโทษ เพราะสังคมสื่อออนไลน์เป็นสังคมสื่อขนาดใหญ่ ซึ่งถูกนำมาเป็นเครื่องมือสะท้อนมุมมอง ความคิด ความเชื่อ การแลกเปลี่ยน การสร้างมิตรภาพ ศัตรู และความขัดแย้งในด้านประโยชน์ของปรากฏการณ์การใช้สื่อออนไลน์ดังกล่าว โดยที่การใช้สื่อออนไลน์ในประเด็นวัดพระธรรมกายอาจเป็นเหตุให้เกิดการทะเลาะหรือขัดแย้งกันได้ แต่ในอีกด้านหนึ่งก็สามารถเป็นสื่อสร้างความเข้าใจอันดีต่อกันได้ กล่าวคือ ความสัมพันธ์ที่แตกร้าวก็จะกลับมาคืนดี หรือที่ดีแนบแน่นก็จะยิ่งกลมเกลียวกันมากยิ่งขึ้น สะท้อนให้เห็นว่า สื่อออนไลน์เป็นเครื่องมือสร้างความสัมพันธ์ได้เช่นกัน กล่าวคือ

1. การสนทนาแลกเปลี่ยนยุคใหม่ การใช้สื่อออนไลน์ในประเด็นวัดพระธรรมกาย ได้เกิดปรากฏการณ์พูดคุยแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกันมากขึ้น มีการแสดงภาพหลักฐาน อธิบาย ชี้แจงให้เข้าใจกันอย่างต่อเนื่องที่มากไปกว่าสื่อโทรทัศน์จะสามารถนำเสนอได้ด้วยข้อจำกัดด้านต่างๆ ทำให้เห็นประสิทธิภาพการสื่อสารว่าได้ช่วยส่งเสริมให้สังคมได้เกิดการเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารในรูปแบบของการสนทนาเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างผู้ใช้ด้วยกันเอง เกิดความสัมพันธ์ในมิติของการทำความเข้าใจต่อกันและกัน ทางวัดสามารถให้ข้อมูลข่าวสารประชาสัมพันธ์ไปยังกลุ่มเป้าหมายได้หลากหลายกลุ่ม เผยแพร่ไปยังกลุ่มเป้าหมายจำนวนมากได้ทั่วประเทศและทั่วโลก และได้ในระยะเวลาพร้อมๆ กัน โดยไม่ต้องอาศัยสื่อโทรทัศน์

2. การมีส่วนร่วมของสังคม ประเด็นปัญหาวัดพระธรรมกายเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับมุมมองทางศาสนาเข้ามาเกี่ยวข้อง จึงจำเป็นที่ทุกฝ่ายควรหันมาร่วมมือกันเพื่อหาทางออกที่เหมาะสม ในฐานะที่ทุกคนเป็นเจ้าของสังคมร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันออกแบบสังคม ดังเช่น กรณีการเดินธุดงค์ผ่านใจกลางเมือง ทำให้เกิดการจราจรติดขัด การนำเสนอผ่านสื่อโทรทัศน์กระแสหลักมีน้อย ในขณะที่การสื่อสารออนไลน์ได้ระดมความคิดสร้างกระแสกดดัน ทำให้ทางวัดพระธรรมกายต้องหยุดโครงการเพื่อสนองตอบความต้องการของสังคม คือไม่ฝืนกระแสสังคม ซึ่งก็สะท้อนอิทธิพลของการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและหาทางออกสมบูรณ์ถูกต้อง ช่วยให้สังคมได้เกิดการเรียนรู้ เกิดความร่วมมือร่วมใจในการแก้ปัญหา

3. การสร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้ ด้วยสื่อโทรทัศน์กระแสหลัก แม้จะเข้าสู่ยุคดิจิทัลและสามารถโต้ตอบได้ แต่ก็ไม่มีรูปแบบการโต้ตอบแบบที่สื่อออนไลน์ได้ก่อให้เกิดปรากฏการณ์การเรียนรู้รูปแบบใหม่ คือเป็นระบบรูปแบบสังคมแห่งการเรียนรู้ร่วมกัน มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ข้อมูล รูปภาพ รวมทั้งการอภิปรายถกเถียงปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อหาแนวทางแก้ไขร่วมกัน มีการนำเสนอ การเตรียมการ และการประดิษฐ์คิดค้นงานพร้อมต่อยอดองค์ความรู้ไม่สิ้นสุด

4. เกิดการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน สังคมออนไลน์ทำให้เกิดการเรียนรู้และรับรู้เรื่องราวของบุคคลอื่นได้มากขึ้น ก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ที่ดีกับกลุ่มบุคคลที่อยู่ในสถานการณ์บางอย่าง เกิดการรับรู้ความสุขและความทุกข์ และร่วมกันช่วยเหลือระดมทุนเพื่อเป็นเครื่องเยียวยา สงเคราะห์อนุเคราะห์ต่อกันและกัน

5. ข้อเสนอแนะ : กรอบแนวคิดเพื่อการพัฒนา

แม้ว่าสื่อโทรทัศน์กระแสหลักจะไม่ได้แสดงให้เห็นถึงความรุนแรงของการขัดแย้ง แต่ไม่ได้หมายความว่าไม่มีความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากกรณีดังกล่าว หากการสื่อสารที่เป็นไปเพื่อการยั่วยุ ปลุกปั่น ให้ร้าย หรือเป็นการสื่อสารกันด้วยอารมณ์ความรู้สึก ซึ่งได้นำไปสู่การท้าทายและความแตกแยกขัดแย้งกัน หรือทำให้สังคมเกิดการทะเลาะเบียดเบียนซึ่งกันและกัน โดยนับวันจะเพิ่มกระแสมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพราะการสื่อสารที่ไร้ขอบเขต ขาดความรัก ความสามัคคี ไม่เคารพในสิทธิและเสรีภาพระหว่างมนุษย์ด้วยกัน จึงสมควรที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องควรหันมาร่วมมือกัน เพื่อหาทางออกสำหรับการยุติปัญหาความขัดแย้ง เพื่อไม่ให้ลุกลามไปสู่ความรุนแรงที่ยากต่อการแก้ไข

5.1 กรอบแนวคิดสำหรับการประยุกต์ใช้

การศึกษาพบข้อมูลปรากฏถึงความขัดแย้งทางด้านความคิด ความเชื่อ อันอาจนำไปสู่ความรุนแรงได้ ซึ่งหากไม่มีการดำเนินการใดๆ เพื่อจัดการกับความขัดแย้งดังกล่าว อาจเป็นปมปัญหาต่อสังคมไทย ที่มีการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายทางด้านการเมืองอยู่แล้ว มีฝ่ายศาสนาที่ขัดเจนขึ้นอีก ทำให้ปัญหาความขัดแย้งในสังคมไทยมีความซับซ้อนขึ้นได้ ทั้งนี้ ตามที่ได้จำกัดขอบเขตของการศึกษาไว้ว่า ไม่ใช่การตัดสินว่าแนวคิดของวัดพระธรรมกายเป็นสิ่งที่ผิดหรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ ผู้วิจัยเข้าใจในทางปฏิบัติว่า การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่ปรากฏบนสื่อต่างๆ ในกรณีวัดพระธรรมกายนั้นเป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก เพราะเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ต้องอาศัยกฎหมายและบุคลากรเจ้าหน้าที่หลายภาคส่วนร่วมมือกัน แต่อย่างน้อยผู้วิจัยก็ยังคาดหวังที่จะได้เห็นการปรากฏตัวของสื่อโทรทัศน์ ที่เป็นทางเลือกในการได้รับข้อมูลข่าวสารเชิงบวกหรืออย่างสร้างสรรค์ให้มากขึ้น

ผู้ศึกษาขอนำเสนอกรอบแนวคิดสำหรับการประยุกต์ใช้โดยยกระดับขึ้นเป็นการจัดการความขัดแย้งของคนในสังคมซึ่งมีความเกี่ยวข้อง และใช้สื่อทุกประเภทอยู่เป็นประจำ ทั้งนี้ เห็นว่าเป้าหมายหรือปรัชญาของการสื่อสาร คือการส่งผ่านข้อมูลข้อเท็จจริงเพื่อความเข้าใจที่ตรงกัน เพื่อการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสงบสุข เพื่อการเรียนรู้กัน เพื่อรับฟังกันและกัน เพื่อเพิ่มปัญญาความรู้ความสามารถ เพื่อขยายความละเอียดของข้อมูลและความต้องการหรือความเข้าใจกันให้มากขึ้น การสื่อสารที่ดีจำเป็นต้องมีกรอบหลักพื้นฐาน หรือหัวใจพื้นฐานเพื่อเป็นแนวปฏิบัติหรือเป็นทิศทางเดียวกัน จากการได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีในบทที่ผ่านมา ผู้ศึกษาได้ค้นพบหลักการพื้นฐาน ของการสื่อสาร โดยได้ร่วมกันกำหนดเป็นกรอบและทิศทางการสื่อสารออนไลน์ ซึ่งประมวลได้ 3 หลักการพื้นฐาน ดังนี้

1. การสื่อสารจะต้องไม่เป็นไปเพื่อการส่งเสริมการทำความชั่วทุกชนิด
2. การสื่อสารจะต้องเป็นไปเพื่อการส่งเสริมความดีงาม และเพื่อการชี้นำสังคมไปสู่อารยะ วัฒนธรรม หรือสังคมอุดมปัญญา เป็นไปเพื่อความรู้
3. การสื่อสารจะต้องเป็นไปเพื่อสร้างความรัก ความสามัคคี เพื่อความสงบ และการเคารพสิทธิซึ่งกันและกัน โดยไม่เป็นไปเพื่อการยั่วยุหรือมอมเมาให้ลุ่มหลง

เมื่อการสื่อสารเป็นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคล ซึ่งหลักสากลทั่วไปได้กำหนดเป็นหลักการให้ประชาชนมีเสรีภาพในการเห็นด้วยกับความคิดหรือความเห็นใด สื่อโทรทัศน์ก็ย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารด้วย รวมทั้งประชาชนก็มีเสรีภาพในการเลือกสิ่งที่ตนเองเห็นว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องและสามารถแสดงออกซึ่งข้อความนั้นให้ปรากฏแก่บุคคลอื่นโดยอิสระ โดยการแสดงความคิดเห็นนี้มิใช่ทำได้โดยวิธีการพูดเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการกระทำโดยวิธีอื่นใดที่แสดงให้เห็นถึง ความคิดของบุคคลนั้นๆ ด้วย โดยการแสดงความคิดเห็นดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กำหนดไว้ กล่าวคือ ต้องไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ และไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น ผู้ที่แสดงความคิดเห็นที่นอกเหนือไปจากขอบเขตดังกล่าวจึงต้องมีความรับผิดตามกฎหมาย

รัฐไทยได้ออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพราะต้องการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัว ซึ่งเป็นสิทธิที่จะอยู่โดยลำพังปราศจากการรบกวน เป็นสิทธิในชีวิตส่วนตัวของบุคคลที่คาดหมายได้ว่า ข้อมูลของตนเองจะไม่ถูกเปิดเผยต่อบุคคลที่สามหรือต่อสาธารณชนโดยปราศจากความยินยอม ซึ่งการเปิดเผยนั้นอาจส่งผลต่อบุคคลดังกล่าวให้ได้รับความเดือดร้อน อับอาย หรือได้รับความทุกข์ ทรมานใจ ดังนั้น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นนั้นย่อมไม่ก่อให้เกิดความสามารถที่จะด่าใคร ดูหมิ่นใคร หรือหมิ่นประมาทใครๆ ได้

ก) ความรับผิดทางอาญา

ประมวลกฎหมายอาญาเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองประชาชนทั่วไป โดยได้รับรองไว้ในความผิดฐานหมิ่นประมาท (มาตรา 326 – 333) ซึ่งการกระทำใดจะเป็นความผิดฐานหมิ่นประมาทนั้นจะต้องเป็นกรณีที่ได้มีการใส่ความบุคคลอื่นไม่ว่าด้วยวิธีใดๆ ขอเพียงการกระทำดังกล่าวเป็นการแสดงข้อความให้ปรากฏก็เพียงพอแล้ว เช่น การพูด เขียนเป็นหนังสือ เป็นต้น ทั้งนี้ จึงหมายรวมถึงการใช้สื่อต่างๆ ด้วย ทั้งนี้ คำกล่าวนั้นต้องเป็นการยืนยันข้อเท็จจริง คือเป็นเหตุการณ์ที่สามารถพิสูจน์ได้ว่ามีอยู่จริงหรือไม่ต่อบุคคลที่สาม ซึ่งอาจทำให้ผู้อื่นถูกดูหมิ่นหรือถูกเกลียดชัง จึงต้องเป็นการพิสูจน์กันในกระบวนการทางยุติธรรมด้วย

ข) ความรับผิดทางแพ่ง

เมื่อมีการแสดงความคิดเห็นที่เข้าข่ายหมิ่นประมาทแล้ว นอกจากผู้เสียหายจะสามารถฟ้องให้ลงโทษทางอาญาได้ ก็สามารถฟ้องให้รับผิดทางแพ่งได้อีกประการหนึ่ง โดยหมิ่นประมาททางแพ่งมีบัญญัติไว้ใน

มาตรา 423 ซึ่งมีหลักการว่า การกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลาย หมายถึง การแสดงข้อความใดๆ ให้บุคคลที่สามหรือบุคคลภายนอก ไม่ใช่ผู้ต้องเสียหายได้ทราบ ไม่ว่าจะเป็นด้วยถ้อยคำพูด เขียน หรือกิริยาอาการหรือวิธีอื่นใดก็ได้ เช่น อาจเป็นการกระทำโดยการโฆษณา การเผยแพร่ภาพหรือตัวอักษรที่ทำให้ปรากฏด้วยวิธีใด เป็นต้น โดยการกล่าวอาจเป็นการที่เป็นถ้อยคำถามก็ได้ หรืออาจเป็นการกล่าวหรือไขข่าวซ้ำใหม่ซึ่งข้อความอันฝืนความจริงที่มีผู้กล่าวหรือไขข่าวไว้แล้วก็ได้ โดยจะตั้งใจหรือไม่ก็ตาม ถ้าทำให้บุคคลที่ถูกกล่าวถึงเสียชื่อเสียงหรือเกียรติคุณ หรือเสียหายแก่ทางทำมาหาได้ หรือทางเจริญของบุคคลอื่น ซึ่งต้องพิจารณาตามการวินิจฉัยของวิญญูชนว่าเสียหายหรือไม่ โดยข้อความที่กล่าวนั้นต้องมีผู้เข้าใจว่าหมายถึงผู้เสียหาย ก็ถือเป็นการหมิ่นประมาททางแพ่ง และมีความรับผิด

นอกจากการมีกฎหมายคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่นแล้ว ในบางกรณีอาจเป็นกรณีที่ไม่อยู่ในกรอบอำนาจที่กฎหมายจะพิจารณาได้ว่าเป็นความผิด ดังนั้น สื่อและผู้ใช้งานสื่อจึงต้องมีมาตรฐานทางจริยธรรมในการสื่อสารด้วย โดยผู้วิจัยขอนำเสนอดังนี้

ก) ธรรมนูญของการใช้สื่อ

การที่มนุษย์ในสังคมจะสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุขนั้น จำเป็นต้องมีพันธสัญญาที่มีอยู่ในใจร่วมกัน ซึ่งสะท้อนการมีวุฒิภาวะของคนในสังคม สำหรับการสื่อสารที่จะเป็นเหตุนำพาไปสู่สังคมสันติสุขก็เช่นเดียวกัน จำเป็นต้องมีแนวทางปฏิบัติที่ซ่อนอยู่ในสามัญสำนึก คือ รู้ดี รู้ชั่ว มีสติยับยั้งใจ กล่าวคือ ผู้วิจัยได้ประมวลหลักธรรมนูญสำหรับการสื่อสารสำหรับสื่อและผู้ใช้สื่อ ดังนี้

1) การมีจิตสำนึกร่วมกันที่จะไม่สื่อสารเพื่อการเบียดเบียน ให้ร้าย ทำร้าย อันเป็นเหตุให้คนอื่นเดือดร้อนเสียหายและลำบาก

2) การมีสติใคร่ครวญในการสื่อสาร มีความอดทนอดกลั้นในการระงับยับยั้งชั่งใจต่อข้อมูล ข่าวสารที่ไม่สบอารมณ์

3) การสื่อสารต้องเป็นไปเพื่อความสงบสุข เพื่อความรักและความเมตตา กรุณาด้วยมุ่งหวังดีต่อกันและกัน

ธรรมนูญการสื่อสารดังกล่าว ผู้วิจัยเชื่อว่าจะเป็นเกณฑ์มาตรฐานที่ก่อให้เกิดรูปแบบหรืออัตลักษณ์ของการสื่อสาร ทั้งทางสื่อโทรทัศน์และสื่อออนไลน์ ที่เป็นไปเพื่อการเสริมสร้างสังคมสันติสุข จะนำไปสู่การร่วมกันคิด ค้นหาวิธีการ หรือข้อปฏิบัติร่วมกันต่อไป

ข) จรรยาบรรณพื้นฐานเพื่อเกณฑ์ชี้วัดการสื่อสาร

จากกรณีการสื่อสารในประเด็นที่เกี่ยวกับวัดพระธรรมกาย ผู้ศึกษาพบว่า หากทุกฝ่ายที่มีสื่อต่างสื่อสารอย่างไร้ขีดจำกัด เป็นการสื่อสารภายใต้อารมณ์ความรู้สึกส่วนตัว ยิ่งสื่อสารก็ยิ่งร้าวฉานหรือเกิดการ

เข้าใจผิดกัน ในการสื่อสาร การที่จะบอกว่าลักษณะการสื่อสารใดผิดหรือถูก ดีหรือชั่ว สมควรหรือไม่สมควร ยากที่บุคคลอื่นๆ จะเข้าไปชี้แนะ ดังนั้น จากการศึกษาทั้งแนวคิดทฤษฎี และปรากฏการณ์ความขัดแย้งดังกล่าว ผู้ศึกษาได้ประมวลหลักจรรยาบรรณของการสื่อสารขึ้น เพื่อเป็นเกณฑ์ชี้วัดความถูกผิด ดีชั่ว สมควรหรือไม่สมควร ทั้งนี้ ด้วยหวังให้ผู้สื่อสารทุกๆ ฝ่ายได้อาศัยเป็นเกณฑ์ตัดสินพิจารณาการสื่อสารของตนเองว่าเหมาะสมหรือไม่ โดยไม่ต้องไปรอให้คนอื่นมาตัดสิน โดยได้กำหนดเกณฑ์ชี้วัดตัดสินสำหรับการสื่อสารแยกเป็น 5 เกณฑ์ชี้วัด ดังนี้ 1) จะต้องเป็นไปเพื่อความจริง เป็นเหตุเป็นผล ส่งเสริมปัญญา ความรู้ความเข้าใจ 2) จะต้องเป็นไปเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ เกิดการสร้างสรรค์ และพัฒนาสังคม 3) จะต้องเป็นไปเพื่อความรัก ความเมตตา ความกรุณาต่อกันและกัน 4) จะต้องเป็นไปเพื่อการเคารพสิทธิ และให้เกียรติกันและกัน 5) จะต้องเป็นไปเพื่อความสอดคล้อง เหมาะสมกับกาลเทศะ หรือวัฒนธรรม ประเพณีของสังคม

หลักจรรยาบรรณในการสื่อสารดังกล่าว ผู้ศึกษาเชื่อว่าจะเป็นเกณฑ์ชี้วัดหรือสะท้อนลักษณะการสื่อสารที่ดี เพราะเป็นไปเพื่อการสร้างสรรค์สังคมสันติสุข ไม่เป็นเหตุทำตนให้เดือดร้อนและไม่เบียดเบียนผู้อื่น เป็นการสื่อสารที่ทำให้เกิดความรัก สุภาพ ถูกกาลเทศะ ประกอบด้วยประโยชน์ และเป็นการสื่อสารกันด้วยเมตตาจิต ในบรรดาหลักการทั้ง 7 ข้อดังกล่าว หัวใจสำคัญที่สุดมี 3 ข้อ คือ การสื่อสารจะต้อง 1) ตั้งอยู่บนหลักของข้อมูลที่เป็นความจริง 2) มีประโยชน์ต่อผู้อื่น และ 3) มีความเหมาะสมต่อกาลเทศะหรือกาลเวลา ดังนั้น ถ้าการสื่อสารใดที่ตรงข้ามจากนี้ ให้ถือได้ว่าเป็นการใช้การสื่อสารที่ไม่ดี ไม่เหมาะสม

ค) ลักษณะของการสื่อสารที่ไม่ดี

การสื่อสารที่ไม่ดี เราสามารถสังเกตได้จากลักษณะการสื่อสารที่เป็นไปเพื่อการสร้างบาป สนองอารมณ์ส่วนตน เป็นไปเพื่อสร้างความทุกข์ ไม่มีสารประโยชน์ ชักนำให้เกิดความวุ่นวาย ผู้วิจัยประมวลลักษณะของการสื่อสารที่ไม่ดีโดยย่อ ดังนี้ 1) ข้อมูลที่เป็นเท็จ ไม่ครบถ้วน บิดเบือน ตัดทอนให้เข้าใจผิด 2) เป็นไปเพื่อการมอมเมาให้ลุ่มหลง ขาดสติปัญญา 3) ก่อให้เกิดโทษ ทุกข์เดือดร้อน เบียดเบียนทำลายซึ่งกันและกัน 4) ทำให้สังคมแตกแยก เกลียดชังกัน เพราะเหตุแห่งการอิจฉาริษยากันและกัน 5) เป็นไปเพื่อการมุ่งเพ่งโทษ มุ่งทำลายให้เสียหาย ไม่ติชมด้วยหวังให้โอกาส หรือชี้แนะแนวทาง 6) เป็นไปด้วยท่าทีการมองคนอื่นเป็นเหยื่อ ใช้คำหยาบลามก ไม่ถูกกาลเทศะ สร้างความลำบากใจ คือไม่สนใจความรู้สึกคนอื่นในฐานะเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน 7) เป็นไปเพื่อการทำลายอัตลักษณ์ วัฒนธรรม หรือค่านิยมความเชื่อของสังคมส่วนรวม

โดยรวมใจความแห่งนัยก็คือ การไม่ทำให้คนอื่นเดือดร้อนเสียหาย ไม่โกหกหลอกลวง ไม่ส่อเสียด ยุยงปลุกปั่น ไม่ใช้คำหยาบ ไม่สื่อสารไร้สาระเพ้อเจ้อไม่มีประโยชน์ ผู้สื่อสารออนไลน์ต้องไม่สื่อสารในทางที่ไม่ดี ไม่เข้าไปเกี่ยวข้องหรือชักชวนให้คนอื่นปฏิบัติ เพราะการที่ไม่ดีจะเป็นสิ่งนำไปสู่ความทุกข์ ความเสื่อม ก่อให้เกิดโทษ ความเดือดร้อนต่อตนเองและสังคม ทำให้สังคมขาดความสงบสุข

ง) วิธีการสื่อสารที่ดี

กรอบหรือวิธีการปฏิบัติเพื่อการสื่อสารที่ดี สำหรับผู้ส่งข้อมูลข่าวสาร (Source) เนื้อหาสาระ (Message) เครื่องมือหรือช่องทางในการสื่อสาร (Channel) และผู้รับข้อมูลข่าวสาร (Receiver) จำเป็นต้องมีวิธีการที่เป็นไปหรือปฏิบัติในรูปแบบและวิธีการเหมือนกัน กล่าวคือ เป็นวิธีการที่ทุกฝ่ายต้องปฏิบัติในมาตรฐานเดียวกัน ได้แก่ 1) การไม่ว่าร้ายกัน และไม่ส่งเสริมผู้อื่นให้ว่าร้าย กล่าวคือ การไม่ใช้คำด่าหยาบคาย ดูหมิ่นเหยียดหยามศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมถึงไม่ละเมิดสิทธิต่างๆ 2) สื่อสารด้วยท่าทีสุภาพ ไพเราะ อ่อนหวาน 3) นำเสนอเพื่อสร้างความสามัคคี และเพื่อทำให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกัน 4) สื่อสารด้วยมีจิตเมตตา ให้อภัย ให้โอกาส เอื้อเฟื้อช่วยเหลือกันและกัน 5) สื่อสารบอกกล่าว สั่งสอน แนะนำความรู้ ตักเตือนด้วยความหวังดี 6) เคารพสิทธิส่วนบุคคล เปิดใจยอมรับความแตกต่าง เคารพนับถือ ให้เกียรติกันและกัน 7) มุ่งสร้างสิ่งที่เป็นประโยชน์สุข เพื่อการอยู่ร่วมกันในสังคม

5.2 การพัฒนาสื่อเพื่อการจัดการความขัดแย้ง

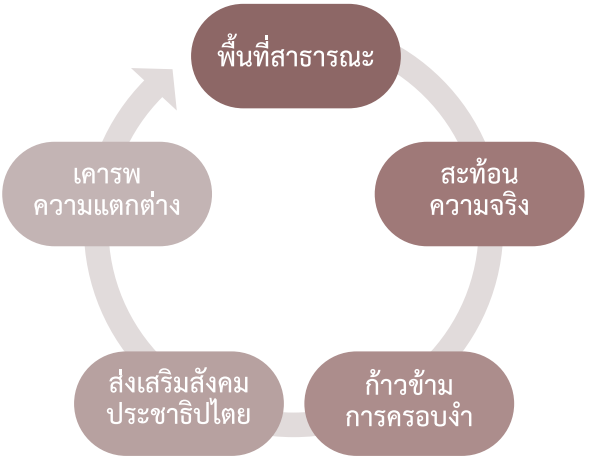
การแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดจากการใช้สื่อ ต้องมีการพัฒนาปรับปรุงในหลายๆ ด้านด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นการป้องกันความขัดแย้งที่ยังไม่เกิดไม่ให้เกิดมีขึ้นในสังคม ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นแล้วต้องหาทางแก้ไขเยียวยารักษาให้หมดไปหรือลดน้อยลง และในขณะเดียวกันต้องมีการกำหนดกรอบหรือทิศทางเพื่อสร้างรูปแบบการสื่อสารที่พึงประสงค์ โดยกำหนดกฎเกณฑ์กติกาให้ชัดเจน ตลอดถึงมาตรการแรงจูงใจที่จะให้การสื่อสารที่ดีงามยังคงได้รับความนิยมและเป็นที่แพร่หลาย กระบวนการทั้งหมดเรียกได้ว่าเป็นกระบวนการของการพัฒนาระบบรูปแบบการสื่อสาร ที่หน่วยงานใด หน่วยงานหนึ่งไม่สามารถกระทำได้ จะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนถึงจะประสบความสำเร็จ ผู้วิจัยได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อร่วมกันพัฒนาการสื่อสารตามสภาพของแต่ละองค์กร ซึ่งมีหน้าที่แตกต่างกัน โดยเป็นหน้าที่ของภาครัฐในฐานะผู้กำกับดูแลและส่งเสริม ภาคเอกชนในฐานะผู้ให้บริการระบบการสื่อสาร และในฐานะผู้ขัดแย้ง และภาคประชาชนในฐานะผู้สื่อสาร และรับสาร หรือผู้ใช้บริการ

การสื่อสารที่ดี จำเป็นจะต้องมีกฎระเบียบกติกา หรือมาตรการกำกับดูแล เพื่อไม่ให้การสื่อสารเป็นชนวนเหตุของความขัดแย้งในสังคม ดังนั้น บทบาทของรัฐจึงจำเป็นต้องทำหน้าที่ 2 มิติ คือการป้องกันกำกับดูแล และการส่งเสริมแนวทางการสื่อสารที่ดี กล่าวคือ ในฐานะความเป็นรัฐที่จำเป็นต้องรักษาความสงบเรียบร้อย และป้องกันพร้อมทั้งแก้ไขความขัดแย้งไม่ให้เกิดขึ้นในสังคม โดยได้เสนอวิธีหรือแนวทางปฏิบัติของภาครัฐ เพื่อการป้องกันและแก้ไขความขัดแย้งในการสื่อสาร ออกกฎระเบียบบังคับเอาผิดกับบุคคลที่สื่อสารฝ่าฝืนกฎระเบียบ และในฐานะรัฐต้องเป็นผู้ชี้นำหรือเป็นต้นแบบของการสื่อสารที่ดี กล่าวคือ การส่งเสริมและสร้างสันติสุขให้เกิดขึ้นในสังคมด้วยการสื่อสารที่ดีมีประโยชน์ มีการสื่อสารด้วยท่าทีการผ่อนปรนหรือการผสมผสาน ไม่ก้าวร้าว การควบคุมและจัดสรรแบ่งปันอำนาจในการดูแลสื่อให้ทั่วถึง การยึดระเบียบกติกาและปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน

ในขณะเดียวกัน การสื่อสารนั้นจะเกิดขึ้นได้ด้วยอาศัยระบบเครือข่ายจากผู้ให้บริการ คือภาคเอกชน ผู้ได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐ จัดได้ว่าเป็นช่องทางในการส่ง หรือ Channel การแก้ไขและส่งเสริมการใช้สื่อจะประสบความสำเร็จได้ส่วนหนึ่งมาจาก Channel หรือผู้ให้บริการ เพราะเหตุว่าธรรมชาติของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสื่อนั้นเกิดจากสาเหตุใหญ่ๆ เช่น ขัดแย้งด้านข้อมูล (Data Conflict) ที่ไม่ครบถ้วน เข้าใจผิด ขาดการสื่อสาร หรือสื่อสารไม่ถูกต้อง 2. ขัดแย้งด้านความสัมพันธ์ (Relationship Conflict) การแสดงกิริยาท่าทาง บุคลิกภาพ และพฤติกรรมที่ยั่วยุ ท้าทาย ปลุกปั่น และขัดแย้งด้านคุณค่าหรือค่านิยม (Value Conflict) คือความเชื่อ วัฒนธรรมที่แตกต่างซึ่งนำไปสู่การเหยียดหยามดูหมิ่นกันและกัน เป็นต้น ดังนั้น ในฐานะที่เป็นเจ้าของสื่อหรือเจ้าของช่องทางในการสื่อสาร จะต้องพิจารณา ควบคุม กลั่นกรอง ตรวจสอบ ให้รอบคอบก่อนอนุญาตให้ผู้สื่อสารทำการสื่อสารกันและกัน โดยจะต้องมีจิตอาสาช่วยเหลือและปกป้องสังคมร่วมกัน หาทางแก้ไขปัญหา ปรับปรุง ส่งเสริม และเผยแพร่สิ่งที่เป็นประโยชน์ เป็นความรู้ต่อสังคม รับผิดชอบและคำนึงถึงผลที่จะตามมาต่อผู้อื่น ข้อมูลข่าวนั้นจะเป็นคุณหรือโทษต่อสังคม มีประโยชน์ต่อสังคมหรือไม่ รวมทั้งไม่นิ่งดูดายต่อปัญหาหรือความขัดแย้งที่เกิดขึ้น

สำหรับผู้ส่งสาร โดยพื้นฐานหรือหลักการแล้ว ผู้สื่อสารหรือผู้ส่งข้อมูลข่าวสารต้องเป็นผู้ที่มีวุฒิภาวะ มีความรู้ มีทักษะในการสื่อสาร มีความชำนาญหรือมีความสามารถในการสื่อสารเพื่อให้เกิดความเข้าใจกัน ต้องมีทัศนคติที่ดีต่อกันและกัน และต้องรู้จักระบบโครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรม รวมถึงมีความรู้ถึงกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ ถ้าผู้สื่อสารหรือผู้ส่งสารมีคุณสมบัติดังกล่าวจะทำให้การสื่อสารย่อมปรากฏผลดีต่อสังคม แต่ความเป็นจริงสังคมไทยปัจจุบันยังไม่สามารถพัฒนาผู้สื่อสารให้มีศักยภาพดังกล่าวได้ จึงต้องอาศัยเหตุปัจจัยหรือเงื่อนไขอื่นๆ เข้าช่วย เบื้องต้นผู้วิจัยได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อเป็นแนวปฏิบัติสำหรับผู้สื่อสารหรือผู้ส่งสาร โดย 1) มุ่งสื่อสารในทางที่ดีเป็นพื้นฐาน 2) ยืนหยัดตั้งมั่นอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่เป็นจริง 3) มุ่งสื่อสารเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล ข้อคิดเห็น 4) ไม่สื่อสารเพื่ออวดอ้างลองภูมิ 5) สื่อสารด้วยท่าทีของการให้เกียรติและเคารพซึ่งกันและกัน 6) ต้องคำนึงถึงกาลเทศะ และ 7) ต้องมีจิตเมตตาเป็นพื้นฐาน

สำหรับผู้รับข้อมูลข่าวสาร (Receiver) การสื่อสารที่ดีส่วนหนึ่งต้องอาศัยศักยภาพหรือคุณสมบัติที่ดีของผู้รับข้อมูลข่าวสาร กล่าวคือ ต้องเป็นผู้มีทัศนคติที่ดี มีระดับความรู้พื้นฐานทางสังคมวัฒนธรรม เช่นเดียวกับผู้ส่ง จึงจะทำให้การสื่อสารสื่อความหมายได้ผลสัมฤทธิ์ แต่ผู้รับสารนั้นมีความหลากหลาย ยากที่จะไปกำหนดให้เป็นไปตามคุณสมบัติดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากกรณีความขัดแย้งของสื่อออนไลน์ในประเด็นวัดพระธรรมกายที่มีการถกเถียงหรือการให้เหตุผลทั้งยกย่องชื่นชมยินดี โจมตีให้ร้ายกัน มีการให้ข้อมูลเท็จ การยั่วยุ และท้าทายกันและกัน มีการใช้ภาษาที่หยาบคาย การสื่อสารที่ไร้ขอบเขตหรือกติกาเช่นนี้ เป็นที่มาของการบ่มเพาะเชื้อของความขัดแย้งหรือความเกลียดชังของคนในสังคม ผู้วิจัยขอเสนอข้อปฏิบัติสำหรับผู้รับข้อมูลข่าวสารที่ต้องปฏิบัติร่วมกันโดยหลักการพื้นฐาน คือ 1) การข่มใจ อดทน และให้อภัย 2) ระวังใจตนไม่ให้ถูกอคติครอบงำคือไม่สื่อสารเพราะเหตุแห่งความชอบ ความรักใคร่ส่วนตัว เพราะเหตุแห่งความเกลียดชัง ความโง่เขลา และความเกรงกลัวอิทธิพล และ 3) ต้องรู้จักใคร่ครวญด้วยปัญญา



หากจะมองอย่างแท้จริงแล้ว การปฏิบัติดีที่ส่งผลถึงการอยู่ร่วมกันในสังคม (การพบปะ) หรือในสังคมเสมือนจริง (โลกสื่อ/โลกออนไลน์) เมื่อยึดโยงกับหลักเหตุผลที่ดีทางศาสนา ไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นพุทธเท่านั้น แต่โดยหลักแล้ว ไม่ว่าศาสนาใดก็นำหลักการทำดีมาปรับใช้ในการจัดการความขัดแย้งได้ด้วยการดำเนินการของตนเองทั้งสิ้น อย่างไรก็ดี ศาสนาทุกศาสนาจึงมีส่วนสำคัญเหมือนกัน ให้คนคิดดีและทำดี ไม่ว่าจะโลกจริงหรือโลกเสมือนจริง

ความขัดแย้งในอดีตมักเป็นเรื่องของศาสนา ปรัชญาและการเมือง โดยมีสื่อเป็นตัวกระตุ้น ทั้งในยุคมือถือ ในยุคสื่อกระแสหลัก และในยุคสื่อหลอมรวม บัดนี้ประเทศไทยเกิดการขัดแย้งทางการเมืองที่ถูกผูกโยงไปกับศาสนาด้วย และเมื่อความขัดแย้งเกิดขึ้นในหมู่ประชาชนที่สนใจศาสนาที่มีการเมืองแฝงอยู่ มีการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายกันชัดเจน แต่การที่ประชาชนเกิดการแบ่งฝ่ายล้วนได้รับการชี้นำของบรรดากลุ่มผลประโยชน์ จัดตั้งต้นของการแบ่งฝ่าย การปรองดองเป็นทางออกของสังคมไทยที่เห็นชัดเจนที่สุด แต่การปรองดองต้องเกิดจากสติปัญญาและความหาญกล้าของภาครัฐ ที่ต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการที่จะนำพาสังคมชาติให้รอดพ้นจากความหายนะได้ แต่หลายฝ่ายเช่นกันยังไม่มั่นใจในความหาญกล้าที่จะทำหน้าที่ชี้ถูกชี้ผิด เพื่อที่จะทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจ ความมั่นใจต่อเสถียรภาพขององค์กรต่างๆ เป็นเรื่องสำคัญที่จะนำไปสู่การปรองดอง

6. บทสรุป

ในการดำเนินการเพื่อจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี ในสื่อ ไม่ว่าจะเป็นกรณีของวัดพระธรรมกายก็ดี หรือในภาพรวมก็ดี อาจเชื่อมโยงไปยังกรณีความขัดแย้งในพระพุทธศาสนา ความขัดแย้งระหว่างศาสนา และความขัดแย้งในประเด็นอื่นโดยทั่วไป ผู้วิจัยได้นำเสนอประเด็นด้านการประยุกต์ใช้ และการพัฒนาของภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ภาคเอกชน ซึ่งเป็นคู่ขัดแย้งและเป็นข้อมูลนำเข้าของ

การสื่อสาร สื่อวิทยุกระจายเสียง สื่อโทรทัศน์ สื่ออื่นๆ และความขัดแย้งในสังคม รวมทั้งภาคประชาชน ซึ่งเป็นทั้งผู้ใช้และผู้รับสารต่างๆ ซึ่งเป็นผู้ที่ขัดแย้งปลายสุดของสังคม ซึ่งแต่ละภาคส่วนต้องจัดการตนเอง

ความขัดแย้งที่จะคลี่คลายได้ต้องทำให้ความรับรู้ในสังคมค่อนข้างเป็นเอกภาพ บนพื้นฐานของความจริง กระบวนการปรองดองจึงจะขับเคลื่อนต่อไป ถ้าไม่ใส่ใจที่จะทำให้สังคมชัดเจนว่ามีอะไรเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ผ่านมา การปรองดองก็จะเดินหน้าโดยความขัดแย้งยังมีแต่จะเพิ่มขึ้น เนื่องจากสังคมได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกกองกำลังมวลชนที่แทรกแซงโดยผู้นำกระแส สร้างภาพให้กลุ่มตนถูกต้อง จึงจำเป็นต้องทำให้ข้อมูลข่าวสารจริงได้เป็นที่รับรู้ในสังคม ดังนั้น การปฏิรูปสื่อ และการปฏิรูปการใช้สื่อของคนต้องเกิดขึ้นให้ได้ พร้อมกับการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ให้ได้นิติรัฐ นิติธรรม แต่ให้ได้เอกภาพแห่งการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นเรื่องจริง จากนั้นจึงจะปูทางสู่นิติรัฐ นิติธรรม และการปรองดองได้

การสื่อสารกันแบบตัวต่อตัวท่ามกลางความขัดแย้งนั้นย่อมมีผลดีกว่าการละเลยปัญหาหรือใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหา การเจรจาสื่อสารกันจึงเป็นการช่วยลดความขัดแย้งที่รุนแรงลงได้ และช่วยแสดงออกถึงความเสียใจที่เคยกระทำไปโดยทุกฝ่าย ในที่นี้ผู้เป็นคนกลางมีบทบาทสำคัญในการเจรจาสร้างสันติภาพเพื่อลดความขัดแย้งอันอาจนำสู่การใช้ความรุนแรง การมีส่วนร่วมและเปิดใจยอมรับทุกฝ่ายย่อมเป็นผลดีและมีประสิทธิภาพมากกว่าการใช้อำนาจแบบเผด็จการและปิดกั้นการตัดสินใจ ยุทธศาสตร์ในการสร้างสันติภาพวางอยู่บนพื้นฐานให้ทุกฝ่ายเข้าสู่การเจรจาบนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกัน หรืออาจใช้คนกลางช่วยดำเนินการในการไกล่เกลี่ย

การแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดจากการใช้สื่อ ต้องมีการพัฒนาปรับปรุงในหลายๆ ด้านด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นการป้องกันความขัดแย้งที่ยังไม่เกิดไม่ให้เกิดมีขึ้นในสังคม ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นแล้วต้องหาทางแก้ไขเยียวยารักษาให้หมดไปหรือลดน้อยลง และในขณะเดียวกันต้องมีการกำหนดกรอบหรือทิศทางเพื่อสร้างรูปแบบการสื่อสารที่พึงประสงค์ โดยกำหนดกฎเกณฑ์กติกาให้ชัดเจน ตลอดถึงมาตรการแรงจูงใจที่จะให้การสื่อสารที่ดีงามยังคงได้รับความนิยมและเป็นที่แพร่หลาย กระบวนการทั้งหมดเรียกได้ว่าเป็นกระบวนการของการพัฒนาสื่อ พัฒนาระบบรูปแบบการสื่อสาร อันจะก่อให้เกิดผลต่อการเปลี่ยนแปลง (Impact) ในการลดความขัดแย้งและสร้างสันติสุขในสังคมต่อไป

บรรณานุกรม

(1) หนังสือ

กาญจนา แก้วเทพ. (2532). การสื่อสารเพื่อสันติภาพ. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาสันติศึกษา Peace Studies.* นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

กิติมา สุรสนธิ. (2541). *ความรู้ทางการสื่อสาร.* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เจมส์ โค และคณะ. (2545). *คู่มือการเพิ่มพลังความสามารถกระบวนการจัดการข้อพิพาท* [A source book, empowering dispute management processes] (วันชัย วัฒนศัพท์ และคณะ, ผู้แปล). นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. (2533). *ท้าทายทางเลือก: ความรุนแรงและการไม่ใช่ความรุนแรง.* กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกมล คีมทอง.

ณรงค์ เส็งประชา. (2538). *มนุษย์กับสังคม* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต). (2554). *พุทธธรรม ฉบับประมวลศัพท์* (พิมพ์ครั้งที่ 17). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พระพุทธศาสนาของธรรมสภา.

พระธรรมปิฎก (ประยุทธ์ ปยุตฺโต). (2538). *การศึกษาเพื่อสันติภาพ.* กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สหธรรมิกจำกัด.

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต). (2540). *ธรรมนูญชีวิต.* กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก.

พระโสภณคณาภรณ์. (2530). ความขัดแย้งในจิตมนุษย์หน้า. ใน วลัย อรุณี (บ.ก.), *สันติศึกษากับการแก้ปัญหาความขัดแย้ง.* กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภูเบศร์ สมุทรจักร, และกุลทิพย์ ศาสตระรุจิ. (2558). “เหวี่ยง” และ “วีน” ออนไลน์...ความขัดแย้งและการวิวาทในสื่อสังคมของวัยรุ่น. ใน อารี จำปากลาย, ปัทมา ว่าพัฒนวงศ์, และกาญจนา ตั้งชลทิพย์ (บ.ก.), *ความหลากหลายทางประชากรและสังคมในประเทศไทย ณ ปี 2558.* ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

มูลนิธิธรรมกาย. (2545). *29 ปี แห่งการสร้างคนดี วัดพระธรรมกาย.* กรุงเทพฯ: ยงวราการพิมพ์.

สิทธิพงศ์ สิทธิขจร. (2535). *การบริหารความขัดแย้ง.* กรุงเทพฯ: จงเจริญการพิมพ์.

(2) สื่ออิเล็กทรอนิกส์

พสนันท์ ปัญญาพร. (2555, มีนาคม). แนวความคิดเกี่ยวกับสื่อใหม่ (New Media) [บทความออนไลน์]. สืบค้นจาก http://photsanan.blogspot.com/2012/03/new-media.html

พิรงรอง รามสูต. (2558, 10 กุมภาพันธ์). ประทุษวาจา (hate speech) เบื้องต้น สำหรับสังคมไทย. *มติชน.* สืบค้นจาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid =1423571835

Lynch, J. (2557, สิงหาคม). วารสารศาสตร์สันติภาพเพื่อการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง. *ประชาไท.* สืบค้นจาก http://www.prachatai.com/journal/2014/08/55195


NEWS



FIBER REINFORCED POLYMER CROSSARMS : A NEW DIMENSION IN COMMUNICATION CABLES MANAGEMENT

Jariyavadee Sirichantra, Ph.D.
& Woraphong Janetanakit*, M.Sc.
Department of Science Service, Ministry of Science and Technology

jariyawadee@dss.go.th, woraphong@dss.go.th

บทคัดย่อ

การศึกษานี้แบ่งออกเป็นสองส่วน ได้แก่ การทบทวนวรรณกรรมเรื่องวัสดุเส้นใยเสริมแรงโพลิเมอร์เพื่อผลิตคอนฉนวนแทนวัสดุดั้งเดิม และการทดสอบคอนฉนวนที่ขายเชิงพาณิชย์ของผู้ประกอบการในไทยรายหนึ่ง การทบทวนวรรณกรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการใช้วัสดุเส้นใยเสริมแรงโพลิเมอร์แทนวัสดุดั้งเดิมในการผลิตคอนฉนวน จากการศึกษาพบว่า วัสดุเส้นใยเสริมแรงโพลิเมอร์สามารถที่จะนำมาทดแทนวัสดุดั้งเดิมได้ เนื่องจากสมบัติทางวิศวกรรมที่ดีเยี่ยม และอายุการใช้งานที่ยาวนาน นอกจากนี้ราคารวมทั้งค่าติดตั้งและการดูแลคอนฉนวนจากวัสดุเส้นใยเสริมแรงโพลิเมอร์ยังถูกกว่าวัสดุดั้งเดิม ทำให้คอนฉนวนจากวัสดุเส้นใยเสริมแรงโพลิเมอร์มีความได้เปรียบในการแข่งขันกับวัสดุอื่นๆ ในอนาคต กรมวิทยาศาสตร์บริการในฐานะหน่วยงานที่รับทดสอบและรับรองมาตรฐาน ได้ทดสอบคอนฉนวนจากวัสดุเส้นใยเสริมแรงโพลิเมอร์ของผู้ประกอบการไทยรายหนึ่ง ตามมาตรฐานของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคและมาตรฐานสากล พบว่าคอนฉนวนของผู้ประกอบการไทยผ่านเกณฑ์มาตรฐานทั้งหมดได้ เราหวังว่างานศึกษานี้จะเป็นประโยชน์กับผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะนำข้อมูลไปใช้ประกอบการตัดสินใจในการเลือกใช้วัสดุเส้นใยเสริมแรงโพลิเมอร์ในงานคอนฉนวนต่อไป

คำสำคัญ : เส้นใยเสริมแรงโพลิเมอร์ คอนฉนวน สายสื่อสาร

Abstract

This study can be divided into two parts: the review of fiber reinforced polymer comparing to other traditional materials in the crossarms, and the test of the commercialized crossarms supplied by a Thai company. The review aims to examine fiber reinforced polymers

(FRP) as the replacement for the traditional and conventional materials in crossarms. It was shown that the FRP can certainly replace the traditional materials in the future due to its superior engineering properties and its long expected service life. In addition, the overall cost of the FRP crossarms was shown to be cheaper than other materials'. Hence, this will provide a competitive edge for the FRP crossarms. As the testing, inspection, and certification agency, the Department of Science Service has performed the tests of the crossarms supplied by a Thai company. The crossarms was thoroughly tested and investigated according to the domestic (PEA) and international (ASTM) standard. It was found that the crossarms supplied by a Thai company can pass all the required standards. The study may be useful to the interested parties to utilize the information as the support to adopt the use of the FRP materials in related fields.

Keywords : fiber reinforced polymer, crossarm, communication cable

Introduction



Figure 1. Typical view of a sidewalk in Thailand (A). The communication cable connected to the electrical power with hooks (B).The entanglement of communication cables (C).The communication cables/lines arrangement near the high voltage transformer (D).

If you look above your head when walking along the street of Thailand, two things that you can easily observe are the disorder of installed communication cables and their close proximity to electrical power wires above you as seen in Figure 1. Most of the electrical power structures are mainly consisted of two important parts: crossarms and the pole. The crossarm (Figure 2) is defined as the bar attached to the main pole which can be used to house either the electrical power wires or the communication cables. Therefore, a single power pole can have multiple crossarms attached to it such as the one shown in Figure 1 A. Furthermore, the top crossarm is always reserved for the high voltage power wires, while the lower one will be used for transmission wires. Additionally, some poles can have additional crossarms at an even lower level to accommodate the attachment of the communication cables for the purpose of the line management and distribution.

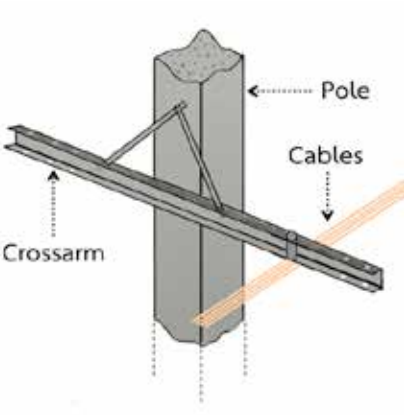


Figure 2. The crossarm attached to the electrical power pole

However, if there are only a few communication cables to attach to the pole, they can be directly attached to the pole with just a simple hook as seen in Figure 1 B. However, the increasing number of inhabitants in the area will usually result in higher demand for additional utilities, including the communication service. Thailand does not enforce the regulation on the installment of the additional lines as much as it should do. Hence, the increasing number of the cables will usually result in the disorder and entanglement as observed in Figure 1 C. The risk is then raised when the installment of the communication cables is in the proximity of the electrical power wires (Figure 1 C) or the high voltage transformer (Figure 1 D). The rising risk is due to the fact that most of the communication lines, except the fiber optics, are still using copper and aluminum as a mean of data transfer (Wittenberg, n.d.). Hence, it will be very hazardous if the damaged communication cables contact with the electrical power wires or the high voltage transformer. This would result in a very deadly accident such as the recent event when the cable installation technician got electrocuted on September, 10th 2017 (Khaosod, 2017)

Traditionally, electrical power structures are mainly manufactured from one of the three materials, including wood, concrete and steel. Each of materials has its own advantages and also its own drawbacks. A briefly summary of each material is shown below.

1. Wood is a versatile material and a popular choice for the electrical power structure because of its relatively low upfront cost (Toth & Lockhart, 2014, p. 14). Moreover, wood is also a good natural electrical insulator. Usually, wood will be treated to prevent fire, rotting, and termites. Hence, many chemicals and preservatives will need to be used to do the treatment such as Pentachlorophenol and Creosote. Both of the chemicals are toxic, one is a biocidal agent and the other is a carcinogen respectively (FRP Transmission Innovations Inc., 2013).

2. Steel is lightweight and does not biodegrade. However, steel is prone to corrosion from environments, chemicals and pollutions, which can shorten the lifespan of the steel structure. Due to this fact, regular inspection and maintenance are needed to be performed to ensure the safety of the structures (FRP Transmission Innovations Inc., 2013). This will increase the maintenance cost and also associated cost. However, steel is also a very good electrical conductor so it's not ideal to build electrical power structures from steel since a minor mistake can cause a catastrophic accident (Toth & Lockhart, 2014, p. 15).

3. Concrete is usually used in the form of the pole due to its durability and resilience, but sometimes a small one can be used as the crossarm. Concrete is also a very good electrical insulator similar to wood. However, due to its weight the concrete poles and structures will be required heavy machinery to install (FRP Transmission Innovations Inc., 2013). Therefore, the installment of the structures in the remote area or the dense neighborhood will be very hard and expensive to install. Moreover, the damaged one will need to be replaced instead of repaired since cracks could affect the concrete structures in numerous ways such as lower the durability and weaken the mechanical properties (Herbert & Li, 2013, p. 2831).

In this article, we will look through other alternative, namely fiber reinforced polymer (FRP), and its properties. The new material will be needed to solve all the drawbacks of other materials such as the flammability in wood, the corrosion in steel, the heavy weight and costly resources used to install a structure in concrete, and the high maintenance cost from all three materials. Additionally, we will examine one of the commercialized FRP crossarm supplied by Thai company, Kij Sangthong Trading Co., LTD. and its properties.

Methods

In this article, two studies will be investigated: the review of FRP comparing to other traditional materials and the test result of the commercialized FRP crossarms.

The review of FRP comparing to other traditional materials

In this study, the authors will compile and discuss the benefits of FRP materials comparing to other traditional materials from both the engineering and economic points of view. Most of the data will be reproduced and compiled from previous studies.

The test result of the commercialized FRP crossarms

The Department of Science Service (DSS), which is the leading government agency providing the product testing, inspection, and certification services with MSTQ standard. DSS can help as the evaluation, inspection, and certification agency for the products in order for them to be able to join the bidding of tenders form Provincial Electricity Authority (PEA). According to Terms of Reference "RHDW-027/2559: the Fiberglass Reinforced Polymer (FRP) crossarm 1,000 mm," the products wished to join this bidding have to meet certain standards (Provincial Electricity Authority, 2017).

Different test methods according to domestic and international standards such as ASTM can be performed to determine the competency of crossarms. The list of the test methods are as follows:

1. Water Absorption according to PEA specification (Provincial Electricity Authority, 2017)
2. Dielectric strength according to PEA specification (Provincial Electricity Authority, 2017)
3. Dimension testing according to PEA specification (Provincial Electricity Authority, 2017)
4. Accelerate Weathering according to ASTM G154-12 and ASTM D790-10 (ASTM International, 2010; ASTM International, 2012)
5. Thermal Aging according to ASTM D3045-10 (ASTM International, 2010)

6. Flammability Test according to UL-94 (UL, 2013)
7. Bending Test according to PEA specification (Provincial Electricity Authority, 2017)
8. Fiberglass content according to ASTM D2584-11 (ASTM International, 2011)
9. Hardness Barcol according to ASTM D2583-13 (ASTM International, 2013)
10. Volume resistance according to ASTM D257-14 (ASTM International, 2014)
11. Bolt-hole torque strength according to PEA specification (Provincial Electricity Authority, 2017)

Results and Discussion

The review of FRP comparing to other traditional materials

Over the past decade, FRP has emerged as an alternative to traditional and conventional materials in numerous fields. FRP or Fibre Reinforced Polymers is a multiphase composite made of a polymer matrix reinforced with fibers. According to the principle of combined actions, a better combination of properties can be achieved. By using low density fiber materials to mechanically enhance the strength and elasticity of polymers, the relatively weak polymers can become stronger with high strength, high stiffness, and light weight (Callister & Rethwisch, 2011, p. 627-628).

The properties of FRP, wood, steel and concrete are summarized in Table 1. Due to its superior properties, FRP become new alternative materials to build electrical power structures in many developed countries.

Properties	FRP	Wood	Steel	Concrete
Corrosion, rot, and insect resistance	Resisted to a board range of chemicals /unaffected by moisture/ Resisted to insect damage	Prone to rotting and decaying when exposed to moisture/ susceptible to attack from insects	Prone to oxidation and corrosion (require painting/galvanizing)	When moisture penetrates the concrete, rebar corrosion can occur.
Strength	High strength	Low strength	High strength	High strength (with rebar)
Density (g/cm^3)	1.5-2.1 depending on types of fiber	0.4-0.7 depending on moisture	7.85	2.40
Electrical conductivity	Nonconductive	Can be conductive when wet	Conducts electricity	Nonconductive
Thermal properties	Good insulator	Good insulator	Bad insulator	Moderate insulator
Modulus of Elasticity (E) (GPa) (Stiffness)	140-150 (High stiffness, rigid and hard to deform under load)	12-13 (Low stiffness, rigid, but easy to deform under load)	200 (High stiffness, rigid and hard to deform under load)	20-40 (Low stiffness, rigid and easy to deform under load)
Impact resistance	Will not permanently deform under impact	Can permanent deform under impact and break	Can permanent deform under impact	Can permanent deform under impact and break
Expected Service Life (year)	70-100	45 (treated)	60 (galvanized)	50
Cost of Materials	High	Low	Medium	Low
Cost of Installation and Maintenance	Low installation cost and Low maintenance cost	Low installation cost, but High maintenance cost	High installation cost and High maintenance cost	High installation cost and High maintenance cost

Table 1. Comparison of FRP versus traditional materials (Bedford Reinforced Plastics, 2017; Callister & Rethwisch, 2011; FRP Transmission Innovations Inc., 2013; Kalaga, 2013; Mishra, 2010)

Some reasons why FRP structures are widely used, specifically the crossarm, are as follows (FRP Transmission Innovations Inc., 2014a; "Use of Composites Increases in the Utility and Telecommunication Industries," 2004)

1. The weight of FRP is light; it can be lifted by one or two persons and easily lifted from the ground to install without heavy machinery like crane lift or helicopter lift.
2. FRP crossarms are electrically nonconductive. When it's installed on the live energized pole, the risk of electrocute is low.
3. The surface of crossarms is smooth but not slippery, and there are no splitters or other surface items to harm installation technicians.
4. The ease of field drilling and field cutting when needed.
5. The high strength-to-weight ratio of FRP allows it to be convenient and cost-effective to transport and install in many remote locations where the use of heave machinery is not possible.

6. The expected life span of the FRP crossarm is over 70 years. Hence it can reduce the number of replacements comparing to other materials.

From the economic point of view, FRP crossarms will reduce the cost of the replacement as well as the maintenance cost. For example, wood crossarms would need to be replaced in about 25-40 years depending upon environmental conditions and the quality of timber. With this fact, the FRP crossarms can skip 2 cycles of replacement. The analysis performed by FRP transmission Innovations Inc. in 2014 shows that at 75 years period when the first FRP crossarm needed to be replaced, the overall cost (material, installation, maintenance and replacement cost) of FRP crossarms will be only half of the overall cost of wood crossarms (FRP Transmission Innovations Inc., 2014a). All of these factors will be greatly amplified in Thailand setting due to the humid climate, where it could rain all year round.

The other point from the economic standpoints is the cost of recycle or disposal of the worn-out structures, especially for the wood crossarms. Most of wood crossarms will be needed to have surface treatments in order to prevent the natural corrosion, rotting, and the attack from insects (FRP Transmission Innovations Inc., 2013). The treating chemicals and preservatives are toxic and very hard to safely dispose. Hence, the cost of disposal the product will be high as well as the recycling of the product will be nigh impossible. While, in the case of FRP crossarms, there is no leaching of chemicals into the environment and it can be safely recycled and disposed in the general landfill without any environmental contamination (FRP Transmission Innovations Inc., 2014b)

The test result of the commercialized FRP crossarms



Figure 3. Installed FRP crossarm the front with NBTC logo (A) and the rear (B). FRP crossarm (glass fiber) supplied by Kij Sangthong Trading Co., LTD. (C)

With the increasing uses of FRP materials in numerous applications nowadays, most of the FRP materials used in Thailand are still relied on importing from overseas manufacturers. Hence, the many advantages of FRP can be easily offset by the cost and price of the FRP materials. Therefore, if Thai companies can supply the products locally, it would be beneficial for Thailand. One of such example is the company name Kij Sangthong Trading Co., LTD., which have co-developed and co-researched in partner with Office of The National Broadcasting and Telecommunications Commission (NBTC), to develop the FRP crossarms as shown in Figure 3A and 3B.

As the government agency, the Department of Science Service could provide the test result to manufacturers and suppliers to certify the product according the PEA requirement and other relevant agencies/organizations. Kij Sangthong Trading Co., LTD. had submitted such request to DSS in 2016. The submitted samples are shown above in Figure 3C. The rationale for each test will be covered and discussed prior to showing the results. The rationales are as follows:

1. Water absorption test is tested to show that the product will not absorb too much water and become electrical conductive.
2. Dielectric strength is tested to demonstrate that the structure can withstand the damage in case of short circuit or external electric field.
3. Dimension testing is performed to show that the product following the dimensional specification of the PEA.
4. Accelerated weathering is tested to gauge the product's properties after placing in the simulated environment by using intense UV radiation cycles.
5. Thermal aging is tested to see the effect of heat from environment on the product.
6. Flammability test is performed to confirm that the products will not be burnt or ignited from external source, which can damage the overall structure.
7. Bending test is performed to show that the product can withstand assigned loads.
8. Fiberglass contents are tested to confirm that product is met with the required amount.
9. Hardness Barcol is tested to show that the product can withstand enough of external force that can accidentally strike the structure.
10. Volume resistance is tested to show that the product is an insulator and will not conduct electricity

11. Bolt-hole torque strength is tested to show that the product can be safely attached to main electrical power pole by bolts and wrench without any damage.

The detailed test results are shown in Table 2. The product passed all the criteria of the minimum PEA requirements. Moreover, the products even excel in some criteria, including the water absorption, fiberglass content, hardness Barcol and electrical volume resistance.

Test methods	Result	Minimum Requirement	Comment (measurement unit and other)
Water Absorption	0.10%	Less than 0.25%	%
Dielectric Strength	Passed	Passed	No breakdown/flashover at 20 kV for 1 minute
Dimensions	Passed	Passed	According to spec sheet
Accelerated Weathering	92.3%	90%	The specimen after treating with UVA-340 for 2,250 hrs. has the flexural strength more than x % of the untreated specimen's.
Thermal Aging	Passed	Passed	No cracking test at 70°C for 3 weeks
Flammability UL-94	Class V-0	Class V-0	Class V-0
Bending Test Vertical – 2,000 kg Horizontal – 1,100 kg	Passed	Passed	No dent, bent, chip, crack, or other deformation
Fiberglass content	66.1	More than 55	%
Hardness Barcol	77.8	More than 40	No unit
Volume Resistance	$1.61*10^{14}$	More than $1*10^{10}$	Ohm-cm / test at 500 V (DC)
Bolt-hole torques strength	Passed	Passed	No crack/deformation

Table 2. Test results of the fiberglass reinforced polymer crossarm

Conclusion and Suggestion

An alternative material, fiber reinforced polymers (FRP), for using as the material for the electrical power structures has been presented. The structure, such as a crossarm, can be greatly beneficial from the use of FRP. The high environmental resistance, high strength, high stiffness, high electrical resistivity, light weight, good impact resistance, and long expected service life are the ideal properties of good electrical power structures. With the use of FRP, crossarms can have all of these properties without sacrifice any of them unlike other conventional and traditional materials. Moreover, the low combining cost from both installment and maintenance of the FRP crossarms could make them to be economically competitive to other traditional materials. Hence, the possibility of installment of FRP crossarm into every electrical power structure is possible. The capabilities of Thai companies are also another important factor in bringing the FRP crossarms to more area in Thailand into reality, by manufacturing and supplying cheaper than imported products from overseas.

The authors want to urge the PEA and other relevant agencies to adopt the use of FRP materials as the replacement for the traditional materials' crossarms and also favor the use of the products manufactured or supplied by Thai companies, which have been proven and tested that their products meet the standards and required specifications.

Acknowledgement

The authors would like to thank Kij Sangthong Trading Co., LTD to allow us to use the product pictures in Figure 3, and also to share some of its testing result. Kij Sangthong Trading Co., LTD. is a Thai SME composite product supplier.

บรรณานุกรม

ASTM International. (2010). Standard Practice for Heat Aging of Plastics Without Load. Retrieved from http://www.astm.org/cgi-bin/resolver.cgi?D3045-92R10

ASTM International. (2011). Standard Test Method for Ignition Loss of Cured Reinforced Resins. Retrieved from http://www.astm.org/cgi-bin/resolver.cgi?D2584-11

ASTM International. (2012). Standard Practice for Operating Fluorescent Ultraviolet (UV) Lamp Apparatus for Exposure of Nonmetallic Materials. Retrieved from http://www.astm.org/cgi-bin/resolver.cgi?G154-12A

ASTM International. (2013). Standard Test Method for Indentation Hardness of Rigid Plastics by Means of a Barcol Impressor. Retrieved from http://www.astm.org/cgi-bin/resolver.cgi?D2583

ASTM International. (2014). Standard Test Methods for DC Resistance or Conductance of Insulating Materials. Retrieved from http://www.astm.org/cgi-bin/resolver.cgi?D257

ASTM International. (2017). Standard Test Methods for Flexural Properties of Unreinforced and Reinforced Plastics and Electrical Insulating Materials. Retrieved from http://www.astm.org/cgi-bin/resolver.cgi?D790-17

Bedford Reinforced Plastics. (2017). Bedford FRP vs. Structural Timber. Retrieved from http://bedfordreinforced.com/why-our-material/frp-vs-traditional-building-materials/

Callister, W. D., & Rethwisch, D. G. (2011). *Materials science and engineering: SI version.* Hoboken, NJ: Wiley.

FRP Transmission Innovations Inc. (2013, October 3). The Pros and Cons of Materials for Overhead Transmission Line Structures. Retrieved September 11, 2017, from http://blog.transmissioninnovations.com/the-pros-and-cons-of-materials-for-overhead-transmission-line-structures/

FRP Transmission Innovations Inc. (2014a). Fibre Reinforced Composite Cross Arms for Transmission Lines. Retrieved from http://transmissioninnovations.com/wp-content/uploads/2014/01/

FRP Transmission Innovations Inc. (2014b). GUEST BLOG: 6 reasons to try FRP cross arms. Retrieved from https://www.materialstoday.com/composite-industry/comment/guest-blog-6-reasons-to-try-frp-cross-arms/

Herbert, E., & Li, V. (2013). Self-Healing of Microcracks in Engineered Cementitious Composites (ECC) Under a Natural Environment. *Materials, 6*(7), 2831-2845. doi:10.3390/ma6072831

Kalaga, S. (2013). Composite Transmission and Distribution Poles: A New Trend. Retrieved from http://www.energycentral.com/c/tr/composite-transmission-and-distribution-poles-new-trend

Khaosod. (2017, September 10). หนุ่มปีนเดินสายเคเบิ้ลพลาดโดนไฟฟ้าชอร์ตดับสยอง ร่างห้อยติดคาบันได สูง 4 เมตร. *Khaosod* [Bangkok, Thailand]. Retrieved from http://www.khaosod.co.th/around-thailand/news_504234

Mishra, G. (2010, March 9). FIBRE REINFORCED POLYMER. Retrieved from https://theconstructor.org/concrete/fibre-reinforced-polymer/1583/

Provincial Electricity Authority. (2017, August 1). Ref: RHDW-027/2559 สเปคคอน FRP 1.00 m. Retrieved from http://extranet.pea.co.th/webApplications/tender_bid/Show/PublicShowSearchData.aspx?ID=f98b0a77-bd69-446f-aeb1-9af523f8cf60&region=

Toth, J., & Lockhart, G. (2014, March). Transmission structures Fiber-reinforced polymers versus traditional cross arms materials. *Electricity Today, 27*(2), 14-16. Retrieved from https://www.electricity-today.com/

UL. (2013). Standard for Tests for Flammability of Plastic Materials for Parts in Devices and Appliances. Retrieved from https://standardscatalog.ul.com/standards/en/standard_94_6

Use of Composites Increases in the Utility and Telecommunication Industries. (n.d.). Retrieved September 11, 2017, from http://www.utilityproducts.com/articles/print/volume-8/issue-6/product-focus/line-construction-maintenance/use-of-composites-increases-in-the-utility-and-telecommunication-industries.html

Wittenberg, N. (n.d.). Network, Module 3 - The Physical Network : B. Cable types. Retrieved from http://www.lrgnetworks.com/net+/net+03/net+03b.htm





โอกาสและความท้าทาย ในการให้บริการโทรทัศน์เคลื่อนที่

อรศรี ศรีระษา* และ วรุตม์ ว่องโรจนานันท์
สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

orasri.sr@hotmail.com, tonton2527@gmail.com

บทคัดย่อ

การหลอมรวมระหว่างกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมทำให้เกิดเป็นบริการรูปแบบใหม่ อาทิ *“บริการสื่อประสมแบบปฏิสัมพันธ์”* ซึ่งเข้ามามีบทบาทต่อชีวิตประจำวันและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้บริโภคในหลากหลายด้าน บริการโทรทัศน์เคลื่อนที่เป็นการส่งสัญญาณผ่านโครงข่ายโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลเพื่อกระจายสัญญาณไปยังผู้รับบริการ โดยเริ่มให้บริการในประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ อย่างไรก็ตาม อัตราการเติบโตของจำนวนผู้รับชมยังต่ำ นอกจากนี้บริการโทรทัศน์เคลื่อนที่ยังสามารถให้บริการผ่านโครงข่ายโทรคมนาคมโดยผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ทั้งนี้ พบว่าการให้บริการผ่านโครงข่ายโทรคมนาคมยังเติบโตไม่มากนักและมีผู้รับชมเฉพาะกลุ่ม การส่งข้อมูลปริมาณมากส่งผลให้ต้นทุนสูง ทำให้ผู้ประกอบการด้านสื่อสารมวลชนตระหนักถึงความท้าทายดังกล่าว ดังนั้นการปรับรูปแบบทางธุรกิจสำหรับบริการโทรทัศน์เคลื่อนที่จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เพิ่มจำนวนผู้รับชมและรายได้จากการให้บริการ อีกทั้งปัจจุบันรายได้จากการให้บริการเสียงของผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่มีแนวโน้มลดลง เช่นเดียวกับผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ที่ประสบปัญหารายได้จากการโฆษณาลดลง ดังนั้นผู้ประกอบการควรมีความร่วมมือกันโดยหลอมรวมบริการโทรทัศน์เคลื่อนที่และบริการโครงข่ายอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์เคลื่อนที่ หน่วยงานกำกับดูแลควรกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม เพื่อสนับสนุนให้สามารถดำเนินการให้บริการโทรทัศน์เคลื่อนที่ได้ การรับส่งสัญญาณโทรทัศน์เคลื่อนที่เป็นการส่งสัญญาณโดยใช้เทคโนโลยีพื้นฐานของระบบรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล บทความนี้เป็นการสรุปเทคโนโลยีและมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง รูปแบบการให้บริการในต่างประเทศ รวมถึงความเป็นไปได้ในการเริ่มบริการโทรทัศน์เคลื่อนที่ของประเทศไทย

คำสำคัญ : โทรทัศน์เคลื่อนที่ โทรทัศน์ดิจิทัล โทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล บริการสื่อประสม

Abstract

The convergence of broadcasting and telecommunications creates a variety of innovative services, especially *"interactive multimedia services"* that are attractive to the audience and changing user behaviour. Mobile Television (MTV) broadcasting services based on broadcast networks have been launched in North American media markets, Japan and Korea. Viewer uptake is low and slow growth. Concurrently, Mobile Television contents are streamed using cellular technologies offered by cellular operators. It has not reached sizable market and is a niche market due to large quantum of data for video and accompanying cost. As a result media market players are cautious of mobile television services as streaming against broadcasting. However, by improving the existing business model for broadcast mobile television, key players can make it not only viable but also profitable by increasing subscriber base leading to increased revenues. The major revenue source of both broadcasters and cellular operators are declining. Mobile voice service is increasingly under pressure, similarly the advertising revenue of broadcasters. By collaborating with broadcasters, services of Mobile operators could differentiate among rest by integrating mobile television with mobile broadband. Regulators, mobile operators and broadcasters need to collaborate then design, implement and operate mobile television broadcasting services. The first Thailand Broadcasting Master Plan mandates strategy for transition from analogue to digital broadcasting to ensure efficient use of radio frequencies. Mobile TV services is still underlying on the digital terrestrial broadcasting technology. This article summarizes MTV technologies, services, international case studies and the potential deployment of mobile TV services in Thailand.

Keywords : Mobile Television, Mobile TV, Digital Television, Interactive Multimedia Services

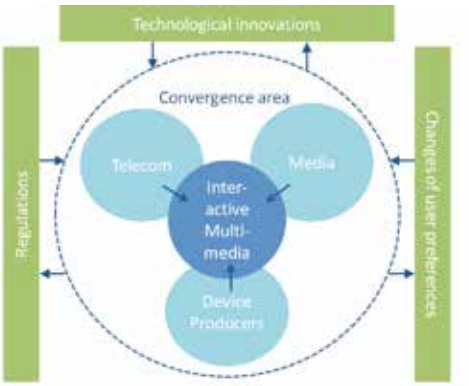
1. ความเป็นมา

ปัจจุบันการพัฒนากิจการโทรทัศน์ กิจการกระจายเสียง และกิจการโทรคมนาคม ได้หลอมรวมทั้งด้านบริการและด้านเทคโนโลยีเข้าไว้ด้วยกัน (Convergence) เป็นการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีครั้งสำคัญ โดยการใช้ช่องสัญญาณความถี่วิทยุที่มีอย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งจะสามารถนำช่องสัญญาณความถี่ที่ว่างอยู่หรือที่จะว่างในอนาคต มาใช้ประโยชน์สำหรับการให้บริการโทรทัศน์ผ่านอุปกรณ์แบบเดียวกันที่เข้าถึงมัลติมีเดียและเครื่องรับแบบพกพาได้ นอกจากนี้ยังเป็นการลดความหนาแน่นของปริมาณความต้องการใช้คลื่นความถี่ เพื่อให้บริการโทรทัศน์เคลื่อนที่แบบบริการวีดิทัศน์ตามคำขอ (Video on Demand) ซึ่งจะส่งผลประโยชน์ต่อตลาดที่เกิดขึ้นใหม่

แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ 1 ได้กำหนดยุทธศาสตร์การเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล เพื่อให้เกิดการใช้ช่องสัญญาณความถี่วิทยุที่มีอย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพสูงสุด การรับส่งสัญญาณโทรทัศน์เคลื่อนที่ตามมาตรฐานของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศอยู่บนเทคโนโลยีพื้นฐานของระบบรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล (Digital Terrestrial Broadcasting) บทความฉบับนี้กล่าวถึงเทคโนโลยีของบริการโทรทัศน์เคลื่อนที่ รูปแบบการให้บริการทางธุรกิจ กรณีศึกษาของต่างประเทศ โอกาสและความท้าทายในการให้บริการ ตลอดจนความเป็นไปได้และทางเลือกด้านเทคโนโลยีที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยในการเริ่มบริการโทรทัศน์เคลื่อนที่

แนวโน้มการให้บริการแบบหลอมรวม (Convergence)

การหลอมรวม หมายถึงกระบวนการที่ทำให้ภาคอุตสาหกรรม บริการ และอุปกรณ์เครื่องรับต่างๆ ถูกหลอมรวมเข้าเป็นตลาดเดียวกัน โดยผู้ประกอบกิจการสามารถเป็นทั้งผู้ผลิต ผู้จัดจำหน่าย และผู้ให้บริการและมีบริการที่หลากหลายมากขึ้น กระบวนการหลอมรวมถูกขับเคลื่อนโดยองค์ประกอบหลักตามภาพที่ 1 แสดงให้เห็นว่าแนวโน้มของตลาดกำหนดจากการเปลี่ยนแปลงของความพึงพอใจของผู้บริโภค นวัตกรรมทางเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงของแนวทางกำกับดูแล จากกึ่งกลางแผนผังบริการแบบหลอมรวมประกอบด้วยบริการสื่อประสมแบบปฏิสัมพันธ์ (Interactive Multimedia Service) ที่มีความหลากหลาย ทั้งในการให้บริการและรูปแบบบริการ



ภาพที่ 1 แผนผังของบริการแบบหลอมรวมและปัจจัยการขับเคลื่อน

ที่มา: บริษัท Convergence Consulting

2. บริการปฏิสัมพันธ์ (Interactive Service)

2.1 ประเภทของบริการแบบปฏิสัมพันธ์

บริการแบบปฏิสัมพันธ์เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการให้บริการโทรทัศน์เคลื่อนที่ โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

1. บริการแบบต่อเนื่อง (Linear Service) บริการประเภทนี้ผู้ให้บริการจะกำหนดตารางการให้บริการทั้งเสียงและภาพ รวมถึงเนื้อหาและเวลาการออกอากาศ บริการแบบต่อเนื่องให้บริการตลอด 24 ชั่วโมงต่อวันในสัปดาห์ เช่น บริการโทรทัศน์ โดยมีรูปแบบรายการที่ผู้ใช้บริการสามารถหยุดหรือเริ่มต้นรายการใหม่ได้โดยใช้เครื่องบันทึกวีดิทัศน์ส่วนบุคคล (Personal Video Recorders: PVR) โดยทั่วไปบริการแบบต่อเนื่องมีทั้งแบบที่ไม่เรียกเก็บค่าบริการ[1] และแบบเรียกเก็บค่าบริการ

2. บริการแบบไม่ต่อเนื่อง (Non-Linear Service) คือบริการที่ผู้ใช้บริการสามารถเลือกเนื้อหาเองได้ (จากฐานข้อมูลรายการของผู้ให้บริการ) และช่วงเวลาที่รับชม บริการประเภทนี้ที่รู้จักกันดีคือ วีดิทัศน์ตามคำขอ (Video on Demand: VoD)[2] โดยบริการดังกล่าวจะเรียกเก็บค่าบริการตามรูปแบบที่ผู้ใช้บริการเลือก โดยมีรูปแบบการเก็บค่าบริการ ได้แก่ บริการโทรทัศน์แบบเรียกเก็บตามการรับชมในแต่ละครั้ง (Pay per View) หรือเรียกเก็บแบบรายเดือน ทั้งนี้ผู้ใช้บริการสามารถเลือกชมเนื้อหาตอนใดตอนหนึ่ง หรือเรียกดูได้ในช่วงเวลาที่ต้องการ

การแบ่งกลุ่มบริการตามคุณสมบัติทางเทคนิคของประเภทของโครงข่ายและเทคโนโลยีที่ใช้สำหรับการแพร่ภาพโทรทัศน์ สามารถแบ่งได้ 2 ประเภท คือ

1. บริการโทรทัศน์ผ่านโครงข่ายโทรทัศน์ (Traditional Broadcast Network) เป็นการให้บริการภาพและเสียงโดยใช้โครงข่ายโทรทัศน์ ซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานระบบรับส่งสัญญาณที่ได้รับรองจากสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ[3] ได้แก่ ATSC (Advanced Television Systems Committee) DVB (Digital Video Broadcasting), ISDB (Integrated Services Digital Broadcasting) และ DMB (Digital Multimedia Broadcasting) ซึ่งเป็นการส่งสัญญาณทางเดียวถึงผู้รับชม บริการประเภทนี้อาจเป็นบริการแบบกึ่งปฏิสัมพันธ์ โดยออกอากาศเนื้อหาแบบวนซ้ำ หรือการใช้เซิร์ฟเวอร์

---

[1] ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป จะเรียกว่า *"บริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป"* หรือ Free-to-Air โดยผู้ให้บริการจะไม่เรียกเก็บค่าบริการจากผู้รับชม ทั้งนี้สามารถหารายได้จากค่าโฆษณาและค่าธรรมเนียม และผู้ให้บริการเหล่านี้จะต้องจ่ายค่าเช่าโครงข่ายสำหรับการออกอากาศให้กับผู้ให้บริการโครงข่าย.

[2] บริการเรียกดูภาพยนตร์ตามความต้องการจะอำนวยความสะดวกให้ผู้รับชมสามารถเลือกดูภาพยนตร์หรือข้อมูลได้ตามต้องการ โดยสามารถย้อนกลับ (Rewind) หรือเลือกไปข้างหน้า (Forward) หรือหยุดชั่วคราวได้ โดยทั่วไปจะเป็นการให้บริการผ่านโครงข่ายกระจายเสียงและโทรทัศน์แบบทางเดียว.

[3] จาก *"Broadcasting of multimedia and data applications for mobile reception by handheld receivers,"* โดย International Telecommunication Union (ITU), 2014, ITU-R BT.1833-3 (02/2014).

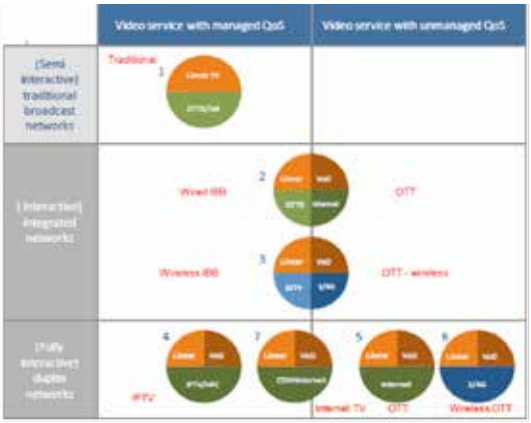
เพื่อการให้บริการโทรทัศน์แบบโต้ตอบได้ เช่น บริการประเภทโทรภาพสาร (Teletext) นอกจากนี้ บริการประเภทนี้ยังสามารถส่งสัญญาณแบบผ่านสายหรือแบบไร้สายก็ได้ รวมถึงการส่งสัญญาณผ่านสายเคเบิลและผ่านดาวเทียม ผ่านโครงข่ายภาคพื้นดินและโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่

2. การแพร่ภาพโทรทัศน์บนโครงข่ายไอพี (IP-based network) เป็นการใช้อินเทอร์เน็ตโพรโทคอลในการส่งสัญญาณแบบสองทางผ่านอุปกรณ์เราเตอร์ถึงอุปกรณ์ผู้รับปลายทาง ตัวอย่างเช่น โครงข่าย HFC (Hybrid Fiber-Coaxial) และโครงข่ายไอพีทีวี ซึ่งให้บริการโดยผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (ISPs) หรือผ่านโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ เช่น โครงข่าย 3G/4G

สำหรับแพลตฟอร์มดังกล่าวข้างต้นผู้รับชมสามารถรับชมด้วยอุปกรณ์ที่แตกต่างกัน โดยโครงข่ายโทรทัศน์สามารถรับสัญญาณด้วยอุปกรณ์แปลงสัญญาณ (Set Top Box: STB) หรืออุปกรณ์แบบพกพา ในส่วนของโครงข่ายไอพีสามารถรับสัญญาณด้วยอุปกรณ์ที่หลากหลายมากกว่าโครงข่ายโทรทัศน์ ได้แก่ สมาร์ตโฟน แท็บเล็ต คอมพิวเตอร์ส่วนบุคคลหรือแบบพกพา และเครื่องเล่นเกม โดยสามารถหลอมรวมรับสัญญาณทั้งสองแพลตฟอร์มโดยใช้อุปกรณ์เครื่องรับเดียวกันผ่านอุปกรณ์สมาร์ตทีวีและสมาร์ตโฟนที่มีการติดตั้งชิปเซตที่สามารถรับสัญญาณระบบ ISDB-T และ DMB-T[4] โดยที่การรับชมผ่านสมาร์ตทีวีได้มีการพัฒนามาตรฐาน HbbTV (Hybrid broadcast broadband TV) เพื่อให้สามารถรับสัญญาณผ่านโครงข่ายโทรทัศน์และไอพีได้ นอกจากนี้ยังช่วยให้ผู้ให้บริการและผู้ผลิตรายการสามารถพัฒนาแอปพลิเคชันสำหรับให้บริการผู้รับชม

2.2 รูปแบบบริการตามหมวดหมู่การให้บริการสื่อประสมแบบปฏิสัมพันธ์

รูปแบบบริการตามหมวดหมู่การให้บริการสื่อประสมแบบปฏิสัมพันธ์หรือการให้บริการโทรทัศน์อาจแบ่งได้ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 หมวดหมู่ของการให้บริการสื่อประสมแบบปฏิสัมพันธ์ประเภทต่างๆ

ที่มา: สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ปรับปรุงโดย Amal Punchihewa

1. บริการโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลและบริการโทรทัศน์ผ่านดาวเทียมถึงผู้รับ (Direct to Home: DTH) เช่น บริการของทรูวิชั่นส์ส่งสัญญาณผ่านระบบดาวเทียม โดยจะให้บริการข้อมูลแบบปฏิสัมพันธ์ที่ใช้ปริมาณข้อมูลที่มีความเร็วต่ำ เช่น บริการข้อมูลผังรายการอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Program Guide: EPG) หรือบริการข้อมูลและข้อความ

2. โครงข่ายโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลและบริการ *"Hollywood HDTV"* รับชมผ่านสมาร์ตทีวี ซึ่งเป็นการให้บริการแบบต่อเนื่องส่งสัญญาณผ่านโครงข่ายโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล ในส่วนบริการ *"Hollywood HDTV"* ส่งสัญญาณผ่านโครงข่ายไอพี

3. บริการโทรทัศน์เคลื่อนที่และการให้บริการวีดิทัศน์ตามคำขอผ่านโครงข่าย 3G/ 4G

4. บริการไอพีทีวีและบริการ HFC ซึ่งรวมถึงบริการวีดิทัศน์ตามคำขอ เช่น บริการทรูวิชั่นส์ผ่านเคเบิล

5. บริการผ่านอินเทอร์เน็ต เช่น บริการ *"Hollywood HDTV"* หรือแอปพลิเคชัน TV Thailand โดยรับชมผ่านอุปกรณ์รับที่สามารถเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตได้ เช่น Xbox หรือ Apple TV เป็นต้น

6. บริการผ่านโครงข่ายโทรคมนาคม (3G/4G) เช่น บริการ AIS Play บริการ Watchever ของ DTAC เป็นต้น

7. บริการ CDN (Content Delivery Network) ซึ่งเป็นระบบเครือข่ายขนาดใหญ่ มีเครื่องเซิร์ฟเวอร์จำนวนมากกระจายตัวอยู่ตามภูมิภาคต่างๆ ทั่วโลก โดยเชื่อมต่อกันผ่านอินเทอร์เน็ต

2.3 การรับชมและอุปกรณ์รับสัญญาณ

ในการรับชมบริการแบบต่อเนื่องหรือบริการตามความต้องการ สามารถจำแนกลักษณะของการรับชมออกเป็น 3 ลักษณะ[5]

1. การรับแบบอยู่ประจำที่ (Stationary): สภาพแวดล้อมแบบนี้ผู้รับชมจะอยู่ในสถานที่ส่วนบุคคล จะนิยมมากกว่าการรับชมแบบอื่นๆ ได้แก่ บ้าน หรือสถานที่ทำงาน

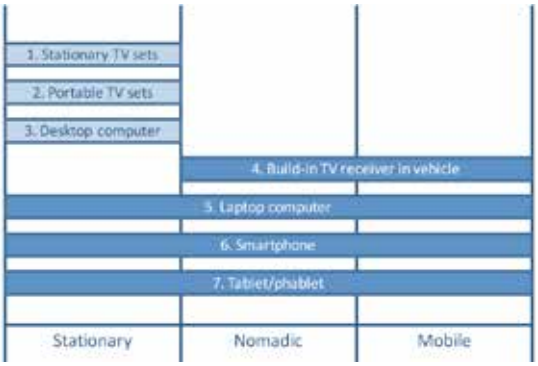
2. การรับแบบไม่ประจำที่ (Nomaldic): สภาพแวดล้อมแบบนี้ผู้รับชมจะอยู่ในสถานที่สาธารณะ ซึ่งจะมีการใช้งานบ้างเป็นบางครั้งบางคราว ได้แก่ สนามบิน สถานีรถไฟ หรือห้างสรรพสินค้า

---

[4] ISDB-T (Integrated Services Digital Broadcasting-Terrestrial) และ DMB-T (Digital Multimedia Broadcasting-Terrestrial) ให้บริการในประเทศญี่ปุ่นและประเทศเกาหลีใต้ ผ่านอุปกรณ์เคลื่อนที่ โดยที่มาตรฐาน DVB-H ที่ให้บริการในทวีปยุโรปปัจจุบันได้ยกเลิกให้บริการ แต่ได้พัฒนามาตรฐาน DVB-T2 Lite แทน.

[5] จาก *"Delivery of Broadcast Content over LTE Networks,"* โดยสหภาพกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งยุโรป, กรกฎาคม 2557, รายงานข้อเสนอแนะทางเทคนิค (TR 027).

3. การรับแบบเคลื่อนที่ (Mobile): สภาพแวดล้อมแบบนี้จะใช้งานขณะที่มีการเคลื่อนที่ด้วยความเร็วขณะโดยสารยานพาหนะ ซึ่งครอบคลุมทั้งสถานที่สาธารณะและส่วนบุคคล



ภาพที่ 3 สภาพแวดล้อมของการรับชมและอุปกรณ์ที่ใช้ในการรับชมโทรทัศน์

ที่มา: สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ

3. บริการโทรทัศน์เคลื่อนที่

3.1 รูปแบบบริการโทรทัศน์เคลื่อนที่

รูปแบบบริการโทรทัศน์เคลื่อนที่สามารถแบ่งเป็น 2 ประเภท ดังนี้

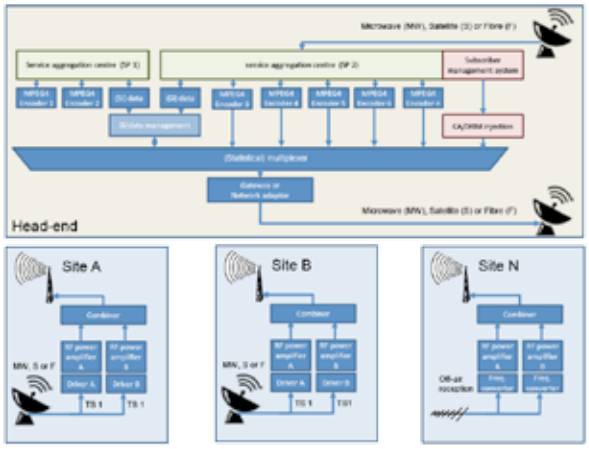
1. บริการโทรทัศน์เคลื่อนที่ (Mobile TV) คือบริการโทรทัศน์แบบต่อเนื่อง (Linear Television Services) และอาจรวมถึงบริการประเภทข้อมูลแบบไฟล์แคสติ้ง (File Casting) การให้บริการแบบปฏิสัมพันธ์ การให้บริการแบบวีดิทัศน์ตามคำขอ ส่งสัญญาณผ่านโครงข่ายกระจายเสียงและโทรทัศน์ซึ่งสามารถควบคุมคุณภาพของสัญญาณได้ โดยผู้รับสามารถรับชมบริการโทรทัศน์เคลื่อนที่ผ่านอุปกรณ์เครื่องรับที่ติดตั้งภายในยานพาหนะ และเครื่องรับแบบพกพา

2. บริการวีดิทัศน์เคลื่อนที่ (Mobile Video Services) คือบริการโทรทัศน์แบบต่อเนื่อง และอาจรวมถึงข้อมูล การให้บริการแบบปฏิสัมพันธ์ และการให้บริการแบบวีดิทัศน์ตามคำขอ มีลักษณะการกระจายสัญญาณแบบยูนิแคสต์ (Unicast) ผ่านโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ IP Based โดยอาจสามารถหรือไม่สามารถควบคุมคุณภาพของสัญญาณได้ ซึ่งผู้รับสามารถรับบริการวิดีโอแบบเคลื่อนที่ผ่านอุปกรณ์เครื่องรับแบบพกพา และรับชมได้ในทุกสถานที่

บริการวีดิทัศน์เคลื่อนที่โดยทั่วไปจะส่งผ่านระบบ LTE (Long Term Evolution) ซึ่งเป็นแพลตฟอร์มพื้นฐานของโทรคมนาคมที่ออกแบบให้รองรับความต้องการใช้งานในทุกแพลตฟอร์มในระยะยาว ต่อมา LTE-A (LTE Advanced) ถูกพัฒนาขึ้นมาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบ สามารถรองรับการให้บริการวีดิทัศน์เคลื่อนที่ MBMS (Multimedia Broadcast Multimedia Service) และ eMBMS (Evolved MBMS) รองรับฟังก์ชันการแพร่ภาพกระจายเสียงของบริการสื่อประสมและบริการมัลติแคสต์ได้

3.2 สถาปัตยกรรมโครงข่ายของระบบโทรทัศน์เคลื่อนที่

ระบบโทรทัศน์เคลื่อนที่เป็นระบบที่ใช้โครงข่ายโทรทัศน์ ดังนั้นจึงมีสถาปัตยกรรมเช่นเดียวกับระบบโทรทัศน์ภาคพื้นดิน แต่อาจมีความแตกต่างในเรื่องของการเข้ารหัสและรูปแบบการให้บริการแบบปฏิสัมพันธ์ โดยบริการโทรทัศน์เคลื่อนที่อาจมีการใช้ประโยชน์จากโครงข่ายโทรคมนาคม (3G/4G) ร่วมด้วยในการสื่อสารแบบโต้ตอบระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับชม ตัวอย่างเช่น การนำเสนอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรายการขณะที่รับชมอยู่ ภาพที่ 4 แสดงสถาปัตยกรรมของระบบโทรทัศน์เคลื่อนที่จะมีผู้ให้บริการสองราย รายหนึ่งมีการเข้ารหัสเนื้อหาที่แพร่ภาพเพื่อประโยชน์ในการเรียกเก็บค่าบริการ และอีกรายหนึ่งให้บริการแบบเป็นการทั่วไปหรือ Free-to-Air ซึ่งไม่มีการเก็บค่าบริการ และที่โครงข่าย N ใช้คุณสมบัติของระบบกระจายสัญญาณแบบทั่วไปที่เรียกว่า Off-Air



ภาพที่ 4 สถาปัตยกรรมโครงข่ายทั่วไปของระบบโทรทัศน์เคลื่อนที่

ที่มา: สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ

3.3 มาตรฐานการรับส่งสัญญาณระบบโทรทัศน์เคลื่อนที่

ตามข้อเสนอแนะ ITU-R BT.1833-3 (02/2014) (International Telecommunication Union, 2014) ได้นิยามมาตรฐานของบริการโทรทัศน์เคลื่อนที่บนโครงข่ายโทรทัศน์ทั้งหมด 8 ระบบ โดยมีสองมาตรฐานเป็นของโครงข่ายโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม และอีกหกมาตรฐานเป็นของโครงข่ายโทรทัศน์ในระบบภาคพื้นดิน คือระบบ A, B, C, F, H และ T2[6] ดังแสดงตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 คุณลักษณะของระบบโทรทัศน์เคลื่อนที่

ระบบอ้างอิงตาม ITU	ระบบ	ลักษณะทางเทคนิค	การให้บริการเชิงพาณิชย์
ระบบ A	T-DMB/AT-DMB	รู้จักภายใต้ชื่อระบบ Terrestrial Digital Multimedia Broadcasting (T-DMB) พัฒนาจากระบบวิทยุกระจายเสียงในระบบดิจิทัล T-DAB ให้บริการแบบสื่อประสม ได้แก่ วิดีโอ เสียง และบริการข้อมูลแบบปฏิสัมพันธ์ ผ่านเครื่องรับแบบพกพา เทคโนโลยีระบบ A สามารถทำงานร่วมกันและใช้โครงข่ายเดียวกับ T-DAB ได้ นอกจากนี้ระบบนี้ยังได้พัฒนาต่อเนื่องเป็นระบบ AT-DMB ต่อยอดจากระบบเดิมโดยเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้งานความถี่ และยังสามารถใช้งานร่วมกับระบบ T-DMB ได้	มีการให้บริการเชิงพาณิชย์ในประเทศต่างๆ ได้แก่ เกาหลีใต้ จีน นอร์เวย์ และกานา
ระบบ B	ATSC Mobile DTV/ ATSC-M/H	รู้จักภายใต้ชื่อระบบ ATSC Mobile DTV เป็นระบบที่พัฒนาต่อยอดจากระบบ ATSC ซึ่งให้บริการสื่อประสม ได้แก่ วีดิทัศน์ เสียง และบริการข้อมูลปฏิสนธิผ่านอุปกรณ์เครื่องรับขนาดเล็ก ได้แก่ แบบประจำที่ แบบพกพา และแบบเคลื่อนที่ โดยเทคโนโลยีระบบ A มีการรับส่งข้อมูลแบบไอพีไปยังผู้รับ	ไม่มีการให้บริการในเชิงพาณิชย์
ระบบ C	ISDB-T OneSeg	เป็นการผสมผสานและรวมในการส่งสัญญาณครั้งเดียวกัน ได้แก่ การส่งข้อมูลคำบรรยายรายการ บริการแบบปฏิสนธิ	มีการให้บริการเชิงพาณิชย์ในประเทศต่างๆ ได้แก่ ญี่ปุ่น บราซิล คอสตาริกา และชิลี

[6] มาตรฐานโทรทัศน์เคลื่อนที่ตามข้อเสนอแนะ ITU-R BT.1833-3 (02/2014) ทั้งนี้ไม่ได้รวมระบบ M (FLO) เนื่องจากปัจจุบันได้ยกเลิกการให้บริการแล้ว.

ระบบอ้างอิงตาม ITU	ระบบ	ลักษณะทางเทคนิค	การให้บริการเชิงพาณิชย์
ระบบ F	ISDB-Tmm	ถูกออกแบบให้รับส่งข้อมูลแบบรายการสดและแบบย้อนหลัง ได้แก่ วีดิทัศน์ เสียง และสื่อประสม ผ่านอุปกรณ์เคลื่อนที่และแบบพกพา ทั้งนี้ระบบ F พัฒนาบนพื้นฐานจากระบบ C (ISDB-T) ซึ่งให้บริการวีดิทัศน์คุณภาพสูง เสียง และบริการข้อมูลสื่อประสม โดยจะมีการให้บริการที่มีความยืดหยุ่นสูง นอกจากนี้ยังสนับสนุนบริการเสริมต่างๆ ได้แก่ บริการแปลภาษาสำหรับรายการคุณภาพสูง	มีการให้บริการเชิงพาณิชย์ในญี่ปุ่น ทั้งนี้จะยุติการให้บริการตั้งแต่ปี 2017 โดยไม่มีการให้บริการลูกค้ารายใหม่ แต่ยังคงให้บริการกลุ่มลูกค้าเดิม
ระบบ H	DVB-H	เป็นการให้บริการโทรทัศน์เคลื่อนที่เต็มรูปแบบในระบบดิจิทัล มีการรับส่งข้อมูลแบบไอพี ได้แก่ IP Datacast (IPDC) หรือ OMA BCAST ทั้งนี้ระบบนี้จะใช้เทคนิคการรับส่งสัญญาณเดียวกับระบบตระกูล DVB-T	ยุติการให้บริการ
ระบบ T2	DVB-T2 Lite	พัฒนาต่อยอดภายใต้ระบบตระกูล DVB-T ให้บริการสื่อประสม โดยการเพิ่ม PLP (Physical Layer Pipes) บนระบบ T2 โดยใช้เทคโนโลยี slicing ซึ่งทำให้มีเสถียรภาพและการรับสัญญาณขณะเคลื่อนไหวได้ดีขึ้น ขจัดการรบกวน และมีอัตราการรับส่งข้อมูลที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ผ่านอุปกรณ์รับสัญญาณที่หลากหลายขึ้น	ยังไม่มีการให้บริการในเชิงพาณิชย์ อยู่ในระหว่างการทดลองและทดสอบระบบ

จากตารางที่ 1 สามารถสรุปได้ว่า จากมาตรฐานทั้ง 6 ระบบ มีการส่งผ่านโครงข่ายโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล มี 2 ระบบที่ได้มีการทดสอบแล้ว คือ ATSC-M/H และ DVB-T2 Lite ในขณะที่อีก 3 ระบบมีการใช้งานอยู่แล้ว ได้แก่ T-DMB, ISDB-T (OneSeg) และ ISDB-Tmm ในส่วนระบบ DVB-H ปัจจุบันไม่มีการให้บริการแล้ว

มาตรฐาน ISDB-T OneSeg เป็นระบบที่ใช้งานผ่านโครงข่ายโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลทั้งหมด โดยเฉพาะโครงข่ายที่เน้นการรับสัญญาณแบบประจำที่หรือผ่านสายอากาศที่ติดตั้งแบบนอกอาคาร โดยทรานสปอร์ตสตรีมสำหรับระบบ OneSeg จะใช้งานแค่ 1 เซกเมนต์ของแบนด์วิดท์จากทั้งหมด 13 เซกเมนต์ ดังนั้นบริการโทรทัศน์เคลื่อนที่ในระบบนี้เป็นส่วนหนึ่งของสถาปัตยกรรมโครงข่าย ISDB-T ที่ให้บริการโทรทัศน์

ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลเป็นหลัก เช่นเดียวกันกับระบบ ATSC-M/H ที่ปัจจุบันยังไม่มีการให้บริการในเชิงพาณิชย์ ระบบ ATSC-M/H ใช้ช่องสัญญาณความถี่วิทยุตามระบบ ATSC และเป็นส่วนหนึ่งของสถาปัตยกรรมโครงข่ายระบบ ATSC

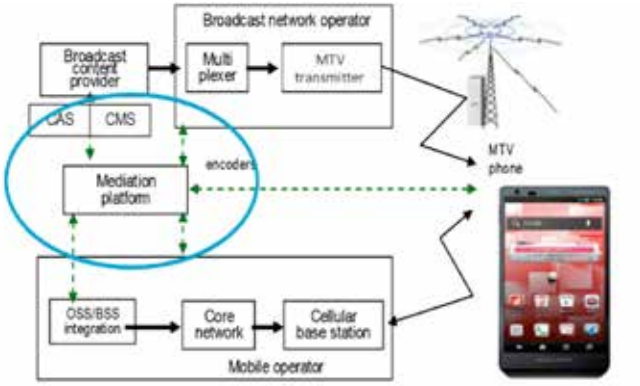
ปัจจุบันประเทศไทยอยู่ในระหว่างการเปลี่ยนผ่านไปสู่โทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล โดยเลือกมาตรฐาน DVB-T2[7] ทำให้มาตรฐาน ISDB-T OneSeg และ ATSC-M/H ไม่เหมาะเป็นทางเลือกของประเทศไทย เนื่องจากระบบเหล่านี้ไม่สามารถทำงานร่วมกันได้กับสถาปัตยกรรมโครงข่ายระบบ DVB-T2 ดังนั้นทางเลือกที่เหมาะสมกว่าคือการใช้ระบบ DVB-T2 Lite ซึ่งสามารถใช้ช่องความถี่เดียวกับระบบ DVB-T2 ที่ให้บริการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล และเป็นส่วนหนึ่งของสถาปัตยกรรมโครงข่ายหลัก DVB-T2

หากประเทศไทยจะนำมาตรฐาน DAB+ ซึ่งเป็นมาตรฐานของระบบวิทยุกระจายเสียงภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลมาให้บริการ ดังตารางที่ 1 แสดงให้เห็นว่า (A)T-DMB สามารถใช้ร่วมกับโครงข่าย T-DAB และสามารถทำงานร่วมกับระบบ T-DAB ซึ่งให้บริการประเภทเสียงได้

3.4 บริการโทรทัศน์เคลื่อนที่แบบปฏิสัมพันธ์

การให้บริการโทรทัศน์เคลื่อนที่แบบปฏิสัมพันธ์จำเป็นต้องพิจารณาถึงระบบการเปิดหรือปิดบริการแก่สมาชิก (Service Activation/Deactivation) ระบบเก็บเงิน (Billing) ระบบดูแลลูกค้า โดยบริการแบบโต้ตอบจำเป็นต้องใช้โครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ร่วมกับโครงข่ายโทรทัศน์

ในตลาดบริการโทรทัศน์เคลื่อนที่ ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เป็นผู้ให้บริการระบบบริการแบบโต้ตอบของโทรทัศน์เคลื่อนที่ โดยจะผนวกรวมเข้ากับระบบ OSS (Operating Support Systems) โดยทำงานร่วมกันผ่านแพลตฟอร์มกลาง (Mediation System) ดังแสดงในภาพที่ 5



ภาพที่ 5 แพลตฟอร์มกลางเชื่อมโครงข่ายโทรทัศน์เคลื่อนที่และโครงข่ายโทรศัพท์มือถือ

ที่มา: สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ

ข้อสำคัญในการทำให้แพลตฟอร์มโทรศัพท์เคลื่อนที่ (โครงข่ายโทรคมนาคม) และแพลตฟอร์มโทรทัศน์เคลื่อนที่ (โครงข่ายโทรทัศน์) ทำงานร่วมกันได้นั้น ทั้งสองโครงข่ายจำเป็นต้องมีพื้นที่ให้บริการครอบคลุมเหมือนกัน ในกรณีที่พื้นที่ให้บริการของแต่ละโครงข่ายไม่เท่ากัน ผู้ให้บริการจำเป็นต้องแจ้งสมาชิกหรือผู้ใช้บริการให้ทราบ บริการโทรทัศน์เคลื่อนที่ให้บริการแบบเป็นการทั่วไป โดยที่ระบบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ระบบเก็บเงิน ระบบดูแลลูกค้า และระบบการเปิดหรือปิดบริการจะไม่ซับซ้อน และง่ายในการติดตั้งระบบ โดยการประชาสัมพันธ์เป็นสิ่งที่มีความสำคัญในการสร้างการรับรู้และความเข้าใจให้ประชาชนรับทราบเกี่ยวกับคุณลักษณะของบริการโทรทัศน์เคลื่อนที่ และอุปกรณ์รับสัญญาณโทรทัศน์เคลื่อนที่

4. กรณีศึกษาการบริการโทรทัศน์เคลื่อนที่ของต่างประเทศ

บริการโทรทัศน์เคลื่อนที่เริ่มให้การบริการในเชิงพาณิชย์ในเกาหลีใต้และญี่ปุ่น นอกจากนี้อินเดียกำลังให้ความสนใจในบริการโทรทัศน์เคลื่อนที่เป็นอย่างมาก โดย DDI ซึ่งเป็นผู้ให้บริการโทรทัศน์ประเภทสาธารณะได้เริ่มให้บริการระบบ DVB-T2 Lite โดยใช้ความละเอียดต่ำ 300-500 Kbps ให้บริการรายการประเภทข่าวสารและบันเทิง ทั้งที่เป็นแบบรายการระดับชาติและเฉพาะท้องถิ่น

4.1 กรณีศึกษาของบริการโทรทัศน์เคลื่อนที่ของประเทศเกาหลีใต้

ปัจจุบันระบบ T-DMB ได้รับการพัฒนาแล้วเป็นระบบ AT-DMB แต่ยังไม่มีการให้บริการเชิงพาณิชย์ จึงมีการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพโครงข่ายระบบ T-DMB โดยเรียกว่า Smart DMB ซึ่งเริ่มให้บริการในปี ค.ศ. 2013 โดย KBS ซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ประเภทสาธารณะ เป็นการใช้งานโครงข่าย T-DMB ร่วมกับโครงข่ายโทรศัพท์ระบบ 3G และ 4G หรือโครงข่าย WiFi ซึ่งรูปแบบการใช้งานนี้เรียกว่าระบบไฮบริด (Hybrid System) ซึ่งสามารถให้บริการวีดิทัศน์ตามคำขอ หรือบริการเสริมประเภทบริการข้อมูล บริการสังคมออนไลน์ (Social Networking) เช่น การถ่ายภาพหน้าจอแล้วส่งไปในแอปพลิเคชันแชต (Chat)

ตลาดและราคาของอุปกรณ์รับสัญญาณ

ตั้งแต่ ค.ศ. 2005 อุปกรณ์รับสัญญาณ T-DMB มีการจำหน่ายในประเทศเกาหลีใต้ไปมากกว่า 62 ล้านเครื่อง นอกจากนี้ยังมีการให้บริการระบบ T-DMB ที่มีการใช้งานในประเทศต่างๆ ด้วย ได้แก่ จีน นอร์เวย์ ฝรั่งเศส กานา

---

[7] จาก *"ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรฐานทางเทคนิคสำหรับการให้บริการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิตอล,"* 18 ธันวาคม 2555, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 129 ตอนพิเศษ 189 ง.



ภาพที่ 6 ตลาดของอุปกรณ์รับสัญญาณ T-DMB

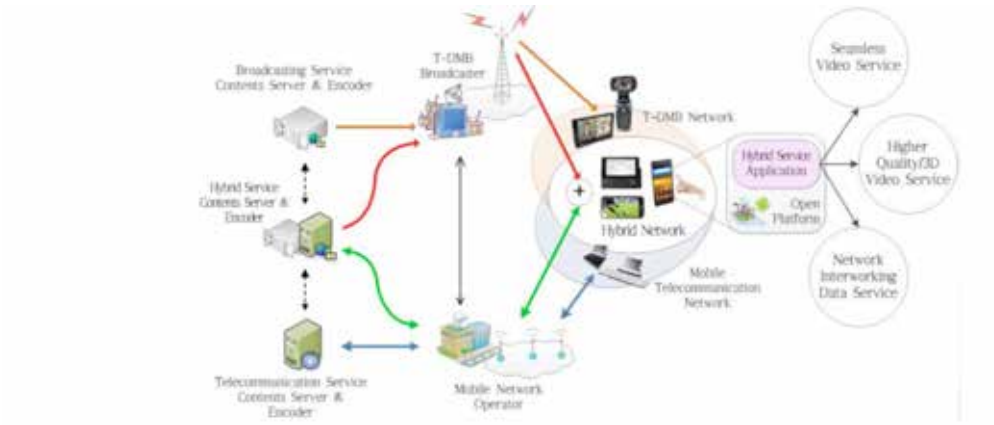
ที่มา: สถาบันวิจัยอิเล็กทรอนิกส์และโทรคมนาคมแห่งเกาหลีใต้
(Electronics and Telecommunications Research Institute of South Korea)

อุปกรณ์ที่รับสัญญาณ T-DMB ได้ ส่วนใหญ่ผลิตโดยผู้ผลิตจากประเทศเกาหลีใต้ เช่น Samsung LG เป็นต้น ซึ่งอุปกรณ์ประเภทสมาร์ตโฟนที่รับสัญญาณ T-DMB ได้ ก็มีความนิยมน้อยลง และรุ่นที่มีอยู่ส่วนใหญ่อยู่ในตลาดระดับบน ส่วนอุปกรณ์ประเภทแท็บเล็ต (ที่ผลิตในประเทศเกาหลีใต้) ก็สามารถรับสัญญาณ T-DMB ได้ แต่ส่วนใหญ่จะเป็นรุ่นที่มีราคาสูง ตั้งแต่ 650 ถึง 1,000 ดอลลาร์ แม้ว่าต้นทุนในการเพิ่มตัวรับสัญญาณ T-DMB เข้าไปในสมาร์ตโฟนยังไม่สูง (ประมาณ 2.50 ดอลลาร์) โดยมียอดขายของอุปกรณ์รับสัญญาณ T-DMB จนถึง ค.ศ. 2012 ประมาณ 62 ล้านเครื่อง

รูปแบบทางธุรกิจ

รูปแบบทางธุรกิจของ T-DMB อยู่บนพื้นฐานของการให้บริการแบบเป็นการทั่วไป (Free-to-Air) เป็นลักษณะเดียวกับการให้บริการโทรทัศน์ดิจิทัลภาคพื้นดิน โดยผู้ให้บริการโทรทัศน์เคลื่อนที่จะเป็นเจ้าของทั้งเนื้อหารายการและบริหารจัดการโครงข่าย ออกอากาศบริการต่างๆ เช่น TPEG, EPG, ข่าว, พยากรณ์อากาศ และอื่นๆ ไปยังผู้ชมผ่านโครงข่ายของตัวเอง โดยผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ในปัจจุบันจะให้บริการโทรทัศน์เคลื่อนที่ด้วยเช่นกัน โดยนำรายการที่ออกอากาศในช่วงเวลาไพรม์ไทม์มาออกซ้ำอีกครั้งบนบริการโทรทัศน์เคลื่อนที่ผ่านโครงข่ายเดียวกันของตัวเอง ทั้งนี้อาจจะมีบางรายการที่ผลิตขึ้นโดยเฉพาะสำหรับบริการโทรทัศน์เคลื่อนที่ เช่น ข่าว พยากรณ์อากาศ รายงานสภาพจราจร และอื่นๆ จากการสังเกตการให้บริการในประเทศเกาหลีใต้จะเป็นการให้บริการแบบเป็นการทั่วไป ซึ่งมีรายได้หลักจากการขายโฆษณา ค่าบริการสำหรับบริการเสริม เช่น บริการข้อมูล หรือบริการแบบปฏิสัมพันธ์ เป็นเพียงรายได้ส่วนน้อยเท่านั้น

สถาปัตยกรรมระบบและความสามารถของ Smart DMB คล้ายคลึงกับระบบ ISDB-Tmm โดยภาพที่ 7 แสดงภาพสถาปัตยกรรมระบบของ Smart DMB โดยสามารถอธิบายได้ดังนี้



ภาพที่ 7 สถาปัตยกรรมระบบของ Smart DMB

ที่มา: สถาบันวิจัยอิเล็กทรอนิกส์และโทรคมนาคมแห่งเกาหลีใต้
(Electronics and Telecommunications Research Institute of South Korea)

1. บริการประเภทไฮบริดมีเฉพาะในพื้นที่ที่มีโครงข่ายของทั้ง T-DMB และ 3G และ 4G ให้บริการอยู่ ยกตัวอย่างเช่น หากต้องการรับข้อมูลเกี่ยวกับรายการที่กำลังชมอยู่บนระบบ T-DMB ในขณะนั้น ข้อมูลจะถูกส่งมาในรูปแบบไอพีผ่านโครงข่ายโทรคมนาคม (3G และ 4G) ดังนั้นสำหรับประเทศไทย จึงต้องพิจารณาถึงศักยภาพและความครอบคลุมสัญญาณของโครงข่ายโทรคมนาคมด้วย และหากต้องการใช้ในรูปแบบอินแบนด์ จะต้องคำนึงถึงศักยภาพและทรัพยากรของโครงข่าย DAB+ (Digital Audio Broadcasting+) และความครอบคลุมสัญญาณของโครงข่าย T-DMB อีกด้วย (หากไม่ใช้โครงข่ายร่วมกับ DAB+) ดังนั้นโครงข่ายโทรทัศน์และโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่จะต้องสามารถทำงานสัมพันธ์กัน

2. โครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบ 3G และ 4G ใช้เพื่อเพิ่มคุณภาพของภาพที่ให้บริการอยู่บนระบบ T-DMB ได้ โดยการรวมวิดีโอสตรีม (SVC base layer) ของระบบ T-DMB เข้ากับสตรีมที่เพิ่มขึ้นมา (SVC enhancement layer) จากเซิร์ฟเวอร์ไอพีสตรีมมิ่งที่ส่งผ่านโครงข่าย 3G/4G หรือ WiFi การเพิ่มคุณภาพของภาพที่รับชมถือเป็นเรื่องสำคัญสำหรับบริการที่ใช้ระบบ T-DMB เพราะระบบ T-DMB มีความสามารถเรื่องความคมชัดของภาพค่อนข้างจำกัด โดยเฉพาะในขณะที่ผู้รับชมนิยมการใช้สมาร์ตโฟนที่มีหน้าจอใหญ่หรือการใช้แท็บเล็ต

3. การให้บริการวีดิทัศน์ข้ามโครงข่าย (ระหว่าง T-DMB และ 3G, 4G และ WiFi) เป็นการขยายพื้นที่ครอบคลุมสัญญาณในอีกทางหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดี คุณภาพของภาพที่รับชมอาจเปลี่ยนแปลงไป

ในขณะรับชม โดยเฉพาะการรับชมขณะเคลื่อนที่ขึ้นอยู่กับว่าในขณะนั้นสัญญาณที่รับมาจากโครงข่ายใด และยังขึ้นอยู่กับปริมาณการใช้งานโครงข่ายไอพี (3G 4G และ WiFi) อีกด้วย

4. ถึงแม้ว่าบริการ Smart DMB จะใช้งานได้ทั้งสองโครงข่าย แต่การดำเนินการและขั้นตอนทางธุรกิจ เช่น ระบบเรียกเก็บเงินถูกแยกออกจากกัน ทั้งเซิร์ฟเวอร์สำหรับบันทึกข้อมูลรายการและการเข้ารหัสสำหรับการให้บริการแบบปฏิสัมพันธ์ ล้วนถูกบริหารจัดการโดยผู้ให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ โดยพื้นฐานแล้วผู้ประกอบการโทรทัศน์จะบริหารจัดการระบบ Synchronised Web โดยทำหน้าที่ถ่ายทอดเนื้อหารายการแบบปฏิสัมพันธ์ไปยังผู้ให้บริการ Content Delivery Network (CDN)

5. จากภาพที่ 7 แสดงสถาปัตยกรรมโครงข่าย T-DMB ในขณะให้บริการโครงข่าย ในเขตกรุงโซล มีผู้ให้บริการโครงข่ายอยู่ถึง 6 ราย ซึ่งผู้ให้บริการแต่ละรายออกแบบโครงข่ายให้เป็นอิสระจากกัน นอกจากนี้ผู้ให้บริการโครงข่ายเหล่านี้ยังเป็นผู้ให้บริการโทรทัศน์เคลื่อนที่อีกด้วย ผู้ให้บริการจาก 3 ใน 6 ราย เป็นผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์รายเดิม อีก 3 รายที่เหลือเป็นผู้ให้บริการรายใหม่[8] นอกเหนือจากผู้ให้บริการโทรทัศน์เคลื่อนที่ทั้ง 6 รายที่ให้บริการในเขตโซลแล้ว ยังมีผู้ให้บริการโทรทัศน์เคลื่อนที่ในระดับภูมิภาคอีก 13 รายที่ให้บริการในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ รวมเป็นทั้งหมด 19 โครงข่ายที่เป็นอิสระจากกัน ทั้งนี้ผู้ให้บริการทั้งหมดจะใช้โครงสร้างพื้นฐานร่วมกัน

อุปกรณ์รับสัญญาณระบบ Smart DMB ไม่แตกต่างจากระบบ T-DMB เพียงแค่ต้องมีตัวรับสัญญาณ T-DMB และสามารถเชื่อมต่อกับระบบไอพีได้โดยซอฟต์แวร์ของ Smart DMB เช่น แอปพลิเคชันต่างๆ สามารถดาวน์โหลดและติดตั้งได้ อุปกรณ์รับสัญญาณของ Smart DMB สามารถเลือกได้ว่าจะเปิดหรือปิดคุณสมบัติในการรับสัญญาณ T-DMB ซึ่งจะช่วยเพิ่มคุณภาพของวีดิทัศน์ ในกรณีที่ผู้ใช้เลือกเปิดคุณสมบัติดังกล่าวจะทำให้รับข้อมูลที่เป็นไอพีสตรีมที่บิตเรต 300 Kbps ทำให้ผู้ใช้บริการรับปริมาณข้อมูลในระดับ Mbps ซึ่งจะทำให้แพ็กเกจข้อมูลของผู้ใช้หมดเร็วขึ้น หากเปรียบเทียบกับการดูวีดิทัศน์ผ่านโครงข่าย 3G/4G อย่างเดียว จำนวนปริมาณข้อมูลที่ใช้จะเพิ่มขึ้นเป็นสามเท่า ยังไม่นับรวมถึงผู้ใช้งาน 3G/4G ในบริเวณใกล้เคียง ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการสะดุดของภาพและเสียงได้ เนื่องจากปริมาณการใช้งานโครงข่ายคับคั่งมากเกินไป

รูปแบบทางธุรกิจในปัจจุบัน รวมถึง Smart DMB อยู่บนพื้นฐานของการโฆษณาและค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการ โดยช่องทางรายได้มีดังนี้

1. Zapping advertisement คือโฆษณาจะแสดงขึ้นมาเมื่อผู้ใช้เปลี่ยนช่องรายการ
2. Banner advertisement คือป้ายโฆษณาเล็กๆ แสดงอยู่บนหน้าจอ

[8] KBS, MBC และ SBS เป็นผู้ให้บริการรายเดิม ในส่วนของ YTNDMB, KoreaDMB และ U1 Media เป็นผู้ให้บริการรายใหม่.

3. n-channel advertisement คือโฆษณาแบบที่เป็นอยู่ในการชมโทรทัศน์ทั่วไป คือมีการคั่นรายการด้วยโฆษณา

4. Traffic information (TPEG) ในกรณีอุปกรณ์รับสัญญาณโทรทัศน์ติดรถยนต์ ผู้ผลิตรถยนต์จะจ่ายค่าธรรมเนียมแบบเหมาจ่ายเพียงครั้งเดียว

โดยการให้บริการข้อมูลการจราจรสามารถสร้างรายได้มากที่สุด และส่วนใหญ่เป็นการเก็บและแบ่งปันรายได้ระหว่างผู้ให้บริการโทรทัศน์และผู้ให้บริการโครงข่ายผ่านการจัดตั้งกลุ่มธุรกิจขึ้น

ระบบ Smart DMB สามารถรองรับการเก็บข้อมูลการชมรายการของผู้ชมได้ด้วย เช่น รายการใดที่ผู้ชมรับชม หรือบริการแบบโต้ตอบได้แบบไหนที่ผู้รับชมใช้บริการ ที่ทำได้เช่นนี้เป็นเพราะเมื่อมีการเลือกรับชมในระบบ DMB การร้องขอจากอุปกรณ์รับชมจะถูกส่งไปในรูปแบบ IP

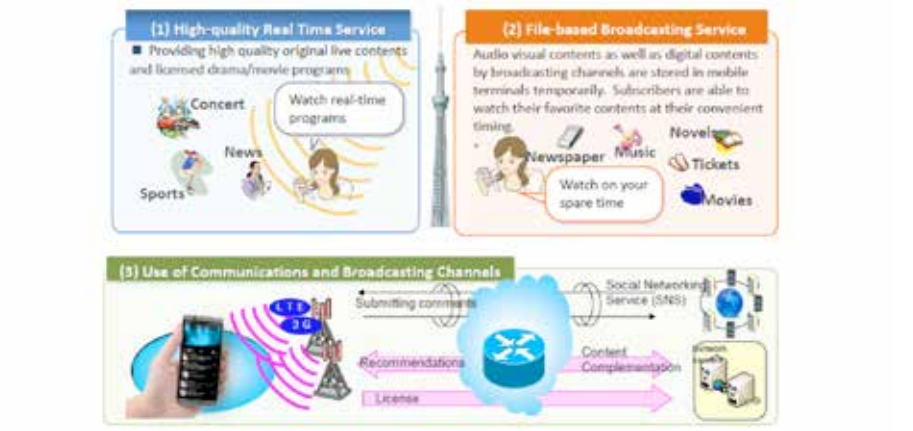
เพื่อปรับปรุงการให้บริการและเสริมรายได้ ได้มีการให้บริการเสริมต่างๆ ดังนี้

1. เพื่อเพิ่มคุณภาพของภาพ: Smart DMB ได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อเพิ่มคุณภาพของภาพวีดิทัศน์ อย่างไรก็ดี คุณภาพก็ยังไม่สามารถเทียบได้กับการชมผ่านระบบ LTE ดังนั้นจึงมีการอัปเกรดอุปกรณ์ Head-End ของ DMB ให้ใช้เทคโนโลยีการเข้ารหัสใหม่ล่าสุดคือ HVEC (High Efficiency Video Coding หรือ H.265) ซึ่งบริการวีดิทัศน์เองก็ต้องใช้ Encoder แบบเดียวกันกับสมาร์ตโฟนรุ่นใหม่ๆ ที่ติดตั้งชิปเซต Qualcomm Snapdragon 800 หรือสูงกว่า โดยรองรับระบบการถอดรหัส H.265 รวมอยู่ในเครื่อง โดยการใช้เทคโนโลยี H.265 ความละเอียดของการแสดงผลเพิ่มขึ้นจาก 480p (640x480) เป็น 720p (1280x540)

2. เพื่อประหยัดพลังงาน: บริการเสริมประเภทนี้นิยมในหมู่รายการประเภทการถ่ายทอดสดงานสำคัญต่างๆ ในสถานที่จำกัด เช่น สนามฟุตบอล ซึ่งเป็นการเผยแพร่ภาพและเสียงแบบชั่วคราว และใช้พลังงานต่ำ เหมาะสำหรับการใช้ความถี่ที่เรียกว่า *"White Spaces"* ในช่วงคลื่นที่จัดไว้สำหรับ DMB โดยอุปกรณ์ Head-End ได้แก่ อุปกรณ์เข้ารหัสและสัญญาณ และอุปกรณ์ส่งสัญญาณจะถูกติดตั้งไว้บนยานพาหนะซึ่งมีการเชื่อมต่อสัญญาณเข้ากับห้องส่งหรือสตูดิโอแบบเคลื่อนที่ หรือพาหนะถ่ายทอดสัญญาณที่ตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกัน

4.2 กรณีศึกษาของบริการโทรทัศน์เคลื่อนที่ของประเทศญี่ปุ่น

ระบบ ISDB-Tmm ได้เริ่มให้บริการในประเทศญี่ปุ่น โดยออกแบบมาเพื่อการใช้งานโครงข่ายแบบผสมผสาน (Hybrid) ที่สามารถทำงานร่วมกับโครงข่ายโทรคมนาคมได้ ซึ่งสถาปัตยกรรมโครงข่ายของระบบ ISDB-Tmm คล้ายคลึงกับระบบ Smart DMB โดยให้บริการเชิงพาณิชย์ภายใต้ชื่อ NOTTV



ภาพที่ 8 แสดงการให้บริการของ NOTTV ที่ใช้ทั้งโครงข่าย LTE/3G และโครงข่าย ISDB-Tmm

ที่มา: บริษัท NTT

โดยความร่วมมือระหว่างผู้ประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และผู้ให้บริการโทรคมนาคม จัดตั้งบริษัท MMBI[9] โดยมี NTT DoCoMo ถือหุ้น 61% และมีการจัดตั้งบริษัทลูก Japan Mobile Casting (โดยมี MMBI ถือหุ้น 100%) เป็นเจ้าของและบริหารโครงข่าย ISDB-Tmm

(1) ในญี่ปุ่น ISDB-Tmm ใช้ช่วงคลื่น 6 MHz channel raster ในแถบความถี่ย่าน VHF ตั้งแต่ 108 ถึง 222 MHz (หรือเรียกว่า V-High) การให้บริการแบบผสมผสานจะอาศัยทั้งโครงข่าย ISDB-Tmm และโทรคมนาคม เช่น หากต้องการรับข้อมูลรายการที่กำลังออกอากาศบนโครงข่าย ISDB-Tmm ข้อมูลจะถูกส่งมาในรูปแบบไอพีผ่านโครงข่ายโทรคมนาคม ดังนั้นสำหรับประเทศไทยจะต้องพิจารณาถึงศักยภาพและพื้นที่ครอบคลุมสัญญาณของโครงข่ายโทรคมนาคมด้วย และแผนการขยายพื้นที่ครอบคลุมสัญญาณของโครงข่าย ISDB-Tmm ในอนาคต

การให้บริการวีดิทัศน์ข้ามโครงข่าย (ระหว่าง ISDB-Tmm และ 3G 4G และ WiFi) จะทำให้พื้นที่ให้บริการครอบคลุมสัญญาณมากขึ้นในอีกทางหนึ่ง อย่างไรก็ดี คุณภาพของภาพที่รับชมอาจเปลี่ยนแปลงในขณะรับชม โดยเฉพาะเมื่อรับชมขณะเคลื่อนที่ ขึ้นอยู่กับในขณะนั้นรับสัญญาณมาจากโครงข่ายไหน และขึ้นอยู่กับปริมาณการใช้งานโครงข่าย (3G, 4G, WiFi) อีกด้วย

[9] เกิดจากการรวมกลุ่มของผู้ผลิตรายการและผู้ผลิตอุปกรณ์ ประกอบด้วย Fuji Media Holdings, Nippon Television Network Corporation, Tokyo Broadcasting System Holdings, Fujitsu Limited, NEC Corporation, Panasonic Mobile Communications Co., Sharp Corporation และ Toshiba Corporation.

(2) ในประเทศญี่ปุ่น การให้บริการ ISDB-Tmm อยู่ในรูปแบบธุรกิจ โดยออกแบบให้มีความร่วมมือกันระหว่างผู้ให้บริการโทรทัศน์และผู้ให้บริการโทรคมนาคม ทั้งในเชิงการบริหารจัดการ ลูกค้าร่วมกัน การบริการ การจัดสมดุลการใช้โครงข่าย และการจัดความสำคัญของบริการต่างๆ และในเชิงเทคนิค การเจรจาต่อรองหารูปแบบทางธุรกิจที่เหมาะสมต้องใช้ความพยายามและระยะเวลาเป็นอย่างมาก เพราะมีรายละเอียดและความซับซ้อนค่อนข้างมาก ที่สำคัญมีผลต่อการกำกับดูแลกิจการทั้งสองอีกด้วย ดังนั้นหน่วยงานกำกับดูแลจะต้องพิจารณาในประเด็นต่อไปนี้

- การให้ใบอนุญาต ซึ่งรวมถึงโครงสร้างความเป็นเจ้าของใบอนุญาตด้านเนื้อหา และสิทธิในคลื่นความถี่ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต เช่น ขอบเขตของรายได้ และการแบ่งสัดส่วนรายได้
- การตรวจสอบติดตามผู้ได้รับใบอนุญาต เช่น คุณภาพการให้บริการ และผู้รับผิดชอบในการขยายโครงข่าย

หากมีการให้บริการโทรทัศน์เคลื่อนที่ด้วยระบบ ISDB-Tmm อาจพิจารณาใช้บริการแจ้งเตือนในกรณีฉุกเฉิน (Emergency Warning System) ตามที่มีการให้บริการในประเทศญี่ปุ่น โดยกรมอุตุนิยมวิทยาของญี่ปุ่นส่งข้อมูลการแจ้งเตือนตรงไปที่ Head-End ของ NOTTV และข้อความแจ้งเตือน เช่น กรณีเกิดสึนามิ แผ่นดินไหว และพยากรณ์อากาศ เป็นต้น โดยสัญญาณเตือนจะถูกส่งโดยอัตโนมัติเมื่อเกิดเหตุการณ์ ข้อมูลการแจ้งเตือนเหล่านี้ยังถูกส่งออกผ่านระบบ ISDB-T ของ DTTB อีกด้วย

ตลาดและราคาของอุปกรณ์รับสัญญาณ

ในประเทศญี่ปุ่นมีสมาร์ตโฟนและแท็บเล็ตที่สามารถรับสัญญาณ ISDB-Tmm วางขายทั่วไปตามท้องตลาด และเป็นประเทศเดียวที่มีการให้บริการ ISDB-Tmm ในขณะนี้ ดังนั้นผู้ผลิตอุปกรณ์รับสัญญาณในประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นผู้นำตลาดอยู่ในขณะนี้เช่นกัน ภายหลังการยกเลิกใช้ระบบโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบแอนะล็อกในญี่ปุ่นจึงมีการนำคลื่นความถี่ย่าน V-High band มาใช้เพื่อบริการโทรทัศน์เคลื่อนที่

ตลาดของอุปกรณ์รับสัญญาณ

ตั้งแต่ NOTTV เริ่มให้บริการโทรทัศน์เคลื่อนที่ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2012 และมีจำนวนผู้ใช้บริการอยู่มากกว่า 1.7 ล้านราย ตามข้อมูลเดือนธันวาคม ค.ศ. 2014 ซึ่งอาจหมายความว่ามียอดขายอุปกรณ์รับสัญญาณ ISDB-Tmm อยู่ที่จำนวนเดียวกัน ภาพที่ 9 แสดงรุ่นอุปกรณ์ของ NOTTV สังเกตได้ว่า NOTTV ขายอุปกรณ์พ่วงไปกับบริการ ซึ่งไม่เหมือนการทำตลาด T-DMB ในประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งบริการโทรทัศน์เคลื่อนที่ทั้งหมดไม่มีการเก็บค่าบริการ (Free-to-Air) ในอีกนัยหนึ่ง ตลาดของอุปกรณ์รับสัญญาณ ISDB-Tmm ในญี่ปุ่นผูกติดกับผู้ให้บริการ



ภาพที่ 9 รุ่นต่างๆ ของอุปกรณ์รับสัญญาณของ NOTTV (ปี 2013-2014)

ที่มา: บริษัท NTT

NOTTV ผลิตอุปกรณ์รุ่นใหม่ๆ วางจำหน่ายในทุกๆ ไตรมาส จนถึงปัจจุบันขณะนี้มีมากกว่า 50 รุ่น ที่ขายอยู่บนเว็บไซต์ของ NOTTV และหลายๆ รุ่นสามารถใช้กับ LTE ได้

ทั้ง ISDB-Tmm และระบบโทรทัศน์เคลื่อนที่อื่นๆ มีการให้บริการสำหรับผู้ใช้บริการที่ต้องการรับสัญญาณแบบประจำที่หรือภายในบ้านหรืออาคาร ดังนั้น NOTTV ยังสามารถรับสัญญาณผ่าน Set-Top-Box สำหรับการดูภายในบ้าน เรียกว่า *"TV Box"*[10] นอกจากนี้ NOTTV ยังทำขาตั้งสำหรับสมาร์ตโฟนหรือแท็บเล็ตไว้บริการอีกด้วย ดังนั้น TV Box ของ NOTTV จึงเป็นคู่แข่งขันของตลาดโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล (DTTB)

ราคาของอุปกรณ์รับสัญญาณ

อุปกรณ์รับสัญญาณ ISDB-Tmm ที่ขายพ่วงกับบริการของ NOTTV หรือของ DoCoMo บางรุ่นหรือบางแพ็กเกจไม่เสียค่าบริการ และบางรุ่นสามารถซื้อได้แบบไม่พ่วงบริการ (เครื่องเปล่า) NOTTV ยังมีบริการแบบ Free-to-Air ซึ่งอุปกรณ์รับสัญญาณ ISDB-Tmm สามารถใช้รับชมได้ ราคาเครื่องเปล่าของ NOTTV (สมาร์ตโฟนหรือแท็บเล็ต) มีราคาตั้งแต่ 180-850 ดอลลาร์ ทั้งนี้คาดการณ์ว่าต้นทุนในการเพิ่มตัวรับสัญญาณ ISDB-Tmm เข้าไปในอุปกรณ์โทรศัพท์เคลื่อนที่ค่อนข้างต่ำ

[10] เครื่องรับโทรทัศน์ IDTV สามารถเชื่อมต่อกับ NOTTV TV Box ด้วยสายเคเบิล HDMI ทำให้สามารถรับบริการ NOTTV ผ่านโครงข่าย WiFi ทั้งนี้จะต้องติดตั้งแอปพลิเคชัน NOTTV.

รูปแบบทางธุรกิจ

รูปแบบทางธุรกิจของ ISDB-Tmm หรือ NOTTV ในประเทศญี่ปุ่นแตกต่างกับรูปแบบทางธุรกิจของประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งเป็นการผสมกันระหว่างการบอกรับสมาชิกและแบบเป็นการทั่วไป โดยผู้ถือหุ้นหลักบริษัท NTT DoCoMo ซึ่งเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมรายใหญ่ของประเทศญี่ปุ่น และสนับสนุนทุนโดยกลุ่มพันธมิตรทางธุรกิจที่ประกอบด้วยผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์และผู้ให้บริการโทรคมนาคม โดย NOTTV จะทำหน้าที่ส่งสัญญาณไปยังลูกค้าโดยตรงผ่านโครงข่ายของบริษัท NTT DoCoMo และให้บริการตามที่ลูกค้าต้องการ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ด้านการตลาดและบริการหลังการขาย โดย NOTTV จะรวบรวมเนื้อหารายการจากผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์และผู้ผลิตรายการอื่นๆ นอกจากนี้ยังเป็นผู้บริหารโครงข่าย (Japan Mobile Casting) ด้วย เนื่องจากเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ โดยลูกค้าสามารถเข้าถึงบริการทั้งหมดได้ไม่ว่าจะเป็นบริการโทรคมนาคมหรือบริการโทรทัศน์เคลื่อนที่ และชำระเงินค่าบริการผ่านระบบเรียกเก็บเงินของ DoCoMo บริษัท NTT DoCoMo

จากข้อมูลเมื่อต้นปี ค.ศ. 2015 พบว่า การดำเนินงานของ NOTTV ยังไม่ถึงจุดคุ้มทุน หลังเปิดให้บริการมาแล้วสามปีมีลูกค้าประมาณ 1.7 ล้านราย บ่งชี้ว่ากำไรจากบริการโทรทัศน์เคลื่อนที่เป็นเรื่องยากลำบาก ถึงแม้ว่า DoCoMo ซึ่งเป็นบริษัทรายใหญ่ของประเทศญี่ปุ่นจะให้การสนับสนุนอยู่ก็ตาม เป็นที่เข้าใจว่าก่อน DoCoMo จะเข้ามาเล่นในตลาดการให้บริการโทรทัศน์เคลื่อนที่นั้นได้ทำการศึกษาว่าควรจะให้บริการบนแพลตฟอร์ม LTE หรือ ISDB-Tmm แต่ท้ายที่สุดก็เลือกที่จะให้บริการบน ISDB-Tmm เพราะเล็งเห็นถึงแนวโน้มการเติบโตของจำนวนผู้ใช้บริการ ISDB-T ในอนาคต

การพัฒนาธุรกิจที่ผ่านมาของ NOTTV

NOTTV ได้พัฒนารูปแบบการให้บริการรายการโทรทัศน์แบบต่อเนื่อง ซึ่งแสดงให้เห็นว่า NOTTV พยายามปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินธุรกิจโดยเป็นทั้งผู้ผลิต ผู้จัดหา และผู้ให้บริการ ในปี 2014 ช่องรายการของ NOTTV เพิ่มขึ้นจาก 3 ช่องรายการเป็น 4 ช่องรายการ (2 ช่องรายการเป็น Free-to-Air และอีก 2 ช่องรายการเป็นแบบบอกรับสมาชิก) ในปี ค.ศ.2015 NOTTV มีช่องแบบบอกรับสมาชิกเพิ่มขึ้นเป็น 8 ช่องรายการ ภาพที่ 10 แสดงรายการต่างๆ ของ NOTTV



ภาพที่ 10 NOTTV's Program Guide

ที่มา: บริษัท NTT

นอกจากนี้ NOTTV ยังให้บริการแบบโต้ตอบไปยังผู้รับบริการ เช่น ผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่ โดยสามารถร่วมรายการ Quiz Show ได้โดยตรงกับผู้ดำเนินรายการ ภาพที่ 11 แสดงรายการของ NOTTV ที่มีชื่อว่า *"One Million Yen Mobile Sherlock"*



ภาพที่ 11 ตัวอย่างรายการแบบโต้ตอบของ NOTTV

ที่มา: บริษัท NTT

ปัจจุบัน NOTTV ได้ยุติการให้บริการตั้งแต่วันที่ 30 มิถุนายน 2559 เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการใช้งานโทรศัพท์เคลื่อนที่ และการเกิดขึ้นของบริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ผ่านโครงข่ายอื่นที่มิใช่โครงข่ายกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ (OTT) หรือที่ผ่านโครงข่ายไอพี (โครงข่ายโทรคมนาคม) ได้แก่ YouTube, Facebook และ Line TV เป็นต้น ที่สามารถรับชมบริการโทรทัศน์เคลื่อนที่และบริการวีดิทัศน์ตามคำขอผ่านอุปกรณ์โทรศัพท์เคลื่อนที่

5. สรุปแนวทางการเริ่มบริการโทรทัศน์เคลื่อนที่สำหรับประเทศไทย

การให้บริการโทรทัศน์เคลื่อนที่หรือวีดิทัศน์จะเป็นลักษณะ *"Catch-up Television"* โดยผู้ใช้บริการจะทำการเก็บรายการโทรทัศน์ที่พลาดชมไว้ในโทรศัพท์เคลื่อนที่ จึงต้องคำนึงถึงความสามารถและข้อจำกัดด้านเครื่องรับและคุณภาพการให้บริการ นอกจากนี้ในส่วนของการรับสัญญาณของบริการวีดิทัศน์จะมีอัตราการรับส่งข้อมูลสูงมาก เนื่องจากต้องใช้จำนวนแบนด์วิดท์จำนวนมากในการออกอากาศ ทำให้หากผู้รับบริการต้องเลือกรับบริการดังกล่าวจะต้องจ่ายค่าบริการเพิ่มขึ้นตามจำนวนแบนด์วิดท์

ในด้านการกำกับดูแล ปัจจุบันยังไม่มีการพิจารณาจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อให้บริการโทรทัศน์เคลื่อนที่ในประเทศไทย ดังนั้นควรมีการพิจารณาสงวนคลื่นความถี่สำหรับการให้บริการโทรทัศน์เคลื่อนที่ โดยเฉพาะย่านความถี่ย่านความถี่สูงยิ่ง (Ultra High Frequency: UHF) ซึ่งเหมาะสำหรับเทคโนโลยีบริการโทรทัศน์เคลื่อนที่สูง

สำหรับย่าน UHF ในปัจจุบันไม่มีคลื่นความถี่ว่างเพียงพอสำหรับจัดสรรให้สำหรับบริการโทรทัศน์เคลื่อนที่ ดังนั้นควรพิจารณาทางเลือกแบบส่งในย่านความถี่เดียวกัน (In-Band) บนย่านความถี่ UHF สำหรับให้บริการโทรทัศน์เคลื่อนที่ ทั้งนี้ควรจะต้องคำนึงถึงการจัดสรรคลื่นความถี่สำหรับบริการ Ultra HD สำหรับการรับส่งสัญญาณโทรทัศน์ภาคพื้นดินในอนาคตสำหรับย่านความถี่สูงมาก (Very High Frequency: VHF) มี 2 ทางเลือก ดังนี้

1. ใช้งานแบบ In-Band ในลักษณะเดียวกับ UHF อย่างไรก็ตาม การจัดสรรคลื่นความถี่ไว้จะต้องพิจารณาถึงปริมาณความจุของระบบรับส่งสัญญาณกระจายเสียงในระบบดิจิทัล
2. จัดสรรคลื่นความถี่ย่าน VHF จำนวน 2 บล็อก โดยอาจใช้ของคลื่นความถี่ช่อง 12 สำหรับระบบโทรทัศน์เคลื่อนที่ หากมีการให้บริการวิทยุกระจายเสียงในระบบดิจิทัลโดยใช้ย่านความถี่ VHF ช่อง 5-12

การให้บริการวีดิทัศน์เคลื่อนที่ไม่ถือเป็นบริการประเภทที่ต้องจัดให้แบบทั่วถึง (Universal Service) หากเป็นทางเลือกในการรับชมโทรทัศน์ที่เปิดให้ประชาชนในประเทศไทยได้รับบริการ มาตรการการกำกับดูแลอาจจำเป็นต้องขึ้นอยู่กับว่ามีการจัดสรรคลื่นความถี่หรือใช้แบบอินแบนด์ และมีความเป็นไปได้ที่จะให้บริการโทรทัศน์เคลื่อนที่แบบอินแบนด์ร่วมกับโครงข่ายโทรทัศน์หรือโครงข่ายวิทยุกระจายเสียงในระบบดิจิทัล ทั้งนี้ในกรอบการออกใบอนุญาตจะต้องคำนึงถึงเทคโนโลยีที่เป็นกลางด้วย

ข้อเสนอแนะทางเลือกสำหรับให้บริการโทรทัศน์เคลื่อนที่สำหรับประเทศไทย

หากพิจารณาทางด้านเทคนิคมีความเป็นได้ 3 มาตรฐานที่ควรเป็นทางเลือกสำหรับให้บริการโทรทัศน์เคลื่อนที่สำหรับประเทศไทย ดังนี้ (1) (A)T-DMB (2) DVB-T2 Lite (3) ISDB-Tmm โดยปัจจัยสำคัญสำหรับการให้บริการโทรทัศน์เคลื่อนที่ในเชิงพาณิชย์ให้ประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับรูปแบบการให้บริการ พฤติกรรมของผู้รับบริการ การเข้าถึงเครื่องรับแบบสมาร์ตโฟน การพัฒนาของเทคโนโลยี นอกจากนี้ย่าน UHF สำหรับให้บริการโทรทัศน์เคลื่อนที่ในความถี่ย่านเดียวกันยังมีความต้องการนำไปให้บริการโทรคมนาคม IMT/LTE ซึ่งได้รับการประเมินว่ามีมูลค่ามากขึ้นสำหรับสังคมไทย ดังนั้นจึงควรพิจารณาให้รอบคอบ และไม่ควรเลือกทางเลือกที่ต้องจัดสรรคลื่นความถี่ไม่ว่าจะเป็นช่วงใดๆ ในย่าน UHF สำหรับประเทศไทย ทั้งนี้กรณีที่เลือกใช้ย่าน VHF อาจพิจารณาโดยการจัดสรรคลื่นความถี่ไว้เพียงส่วนหนึ่งสำหรับการเริ่มบริการโทรทัศน์เคลื่อนที่ในประเทศไทย

นอกจากนี้หน่วยงานกำกับดูแลอาจพิจารณาใช้ย่านความถี่ In-Band บนโครงข่ายโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลและโครงข่ายวิทยุกระจายเสียงภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล เนื่องจากเป็นทางเลือกที่มีค่าใช้จ่ายต่ำในแง่ของการใช้งานคลื่นความถี่ นอกจากนี้การให้บริการแบบ In-Band อาจส่งเสริมให้ผู้รับใบอนุญาตในปัจจุบันพัฒนารูปแบบทางธุรกิจสำหรับการให้บริการ ทั้งบริการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลและบริการวิทยุกระจายเสียงภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล สามารถสรุปทางเลือกสำหรับการบริหารคลื่นความถี่กับระบบการรับส่งสัญญาณโทรทัศน์เคลื่อนที่ดังแสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ทางเลือกสำหรับการบริหารคลื่นความถี่และระบบการรับส่งสัญญาณโทรทัศน์เคลื่อนที่

	In-band Reservation		Spectrum Carve-out	
UHF Band IV/V	NO	-	YES	DVB-T2-L only
VHF Band II	YES small	ISDB-Tmm DVB-T2-L	YES	T-DMB only

ดังนั้นโอกาสทางธุรกิจของการให้บริการโทรทัศน์เคลื่อนที่ขึ้นกับสถานการณ์ของความต้องการของตลาดและพฤติกรรมของผู้ใช้บริการในปัจจุบัน ซึ่งเปลี่ยนไปรับชมรายการโทรทัศน์แบบ Catch Up หรือวีดิทัศน์ขนาดสั้น โดยเทคโนโลยีโทรทัศน์ภาคพื้นดินผ่านระบบดิจิทัล เช่น ระบบ DVB สามารถให้บริการโทรทัศน์เคลื่อนที่โดยใช้โครงข่ายโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล จะถือว่าเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้คลื่นความถี่ และเป็นการแก้ไขปัญหาปริมาณการใช้งานจนทำให้เกิดปัญหาความหนาแน่นของทราฟิกบนโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งอาจให้บริการในรูปแบบ PLPs (Physical Layer Pipes) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการรับสัญญาณภายในอาคารและขจัดการรบกวนสัญญาณได้ดี

บรรณานุกรม

Delivery Technologies and Business Models for Mobile Television and Multimedia Services. (2015, August). In *ITU/NBTC Regional Seminar.* Bangkok.

Duhan, M. S. (2015). Experiences of evolution of digital terrestrial television in India. *ABU Technical Review*, 263, pp. 2-5.

International Telecommunication Union. (2014). Broadcasting of multimedia and data applications for mobile reception by handheld receivers. In Recommendation *ITU-R BT.1833-3 (02/2014)*. N.P.: n.p.

International Telecommunication Union, & Office of The National Broadcasting and Telecommunications Commission. (2015). *Mobile Television Services: Feasibility study for Thailand.* Retrieved from https://broadcast.nbtc.go.th

International Telecommunication Union, & Office of The National Broadcasting and Telecommunications Commission. (2016). *Mobile Television Services: Implementation Strategies and Roadmap.* Retrieved from https://broadcast.nbtc.go.th

Punchihewa, A. (2017, June 26). *IEEE-Broadcast Technology Society Distinguished Lecture at MCOT.* Bangkok.

สำนักกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิตอล สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. (2557). *รายงานการประชุม เรื่อง ระบบการรับส่งสัญญาณโทรทัศน์เคลื่อนที่ ณ ประเทศเกาหลีใต้ และประเทศญี่ปุ่น.* ม.ป.ท.: ม.ป.พ.



บทความปริทัศน์



พันธกิจสำคัญ ขององค์กรยุคดิจิทัล

ไพโรจน์ ไววานิชกิจ*
บริษัท Sterlite Technologies จำกัด

pairoj.w@sterlite.com

บทคัดย่อ

ช่องทางในการเข้าถึงข้อมูลของผู้บริโภคจากสื่อแบบเดิม ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ป้ายโฆษณา ในปัจจุบันได้รับการพัฒนามาเป็นการเข้าถึงแบบออนไลน์ผ่านทางอุปกรณ์สื่อสารไร้สายและมีสายสภาพการเชื่อมต่อของผู้คนเข้าถึงสื่อต่างๆ กลายเป็นพื้นฐานของการดำเนินชีวิตปกติ นอกจากนั้นเทคโนโลยีดิจิทัลยังเปิดโอกาสให้ปัจเจกชนสามารถสร้างสื่อและพัฒนาขึ้นจนกลายเป็นธุรกิจ โดยที่ไม่ต้องพึ่งพิงนายทุนหรือสื่อมวลชนต่างๆ ดังเช่นที่เคยเป็นในอดีต การแข่งขันของหน่วยงานต่างๆ จึงจำเป็นต้องเร่งได้รับการปรับตัวเพื่อเข้าสู่ยุคของการแข่งขันบนโลกดิจิทัลเต็มรูปแบบ

คำสำคัญ : การเปลี่ยนผ่านในบริบทดิจิทัล การวิเคราะห์ข้อมูล การเชื่อมต่อแบบออนไลน์ ยุทธศาสตร์ด้านเนื้อหาข้อมูล ระบบนิเวศทางดิจิทัล

Abstract

A fast change of consumer information access from a legacy medium i.e. Newspaper Radio, Television, Bill Board and Out of Home media, brings people into a new era of online access over Wireless and Wireline network. Connected is a general mean for today normal lifestyle. Furthermore, Digital technology enable individuals to create and monetize their own content without any dependency of funding or media providers. Organization in this new era has a priority to adapt their business into fully Digitalization to ensure a long term survival.

Keywords : Digital Transformation, Data Analytics, Online, Content Strategy, Digital Ecosystem

ความเป็นมา

เทคโนโลยีทำให้พฤติกรรมของผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ชนิดที่ไม่เคยปรากฏขึ้นมาก่อน ไม่ว่าจะมาจากปัจจัยในเรื่องของการสื่อสารไร้สาย ทั้งในแง่ของเครือข่ายสื่อสาร อุปกรณ์เครื่องลูกข่าย สมาร์ตโฟน ไปจนถึงการเกิดขึ้นของบรรดา IoT (Internet of Things) ไปจนถึงความสำคัญของบรรดาแอปพลิเคชันที่มีอยู่บนสมาร์ตโฟนต่างๆ ทั้งในแง่ของเทคโนโลยี Cloud Computing ในมุมของการประมวลผลและจัดเก็บข้อมูลด้วยต้นทุนต่ำ ทำให้เกิดผู้ประกอบการ Content และบริการต่างๆ อย่างมหาศาล อีกทั้งยังเป็นเรื่องของการสร้างพฤติกรรมใหม่ให้ผู้บริโภคต้องมีการติดต่อสื่อสารกับเครือข่ายโทรคมนาคมตลอดเวลา ทั้งในแง่ของการนำข้อมูลมาประมวลผลต่อยอด (Data Analytic) ให้เกิดข้อมูลและบริการใหม่ๆ ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีความเกี่ยวเนื่องกับการผลักดันให้วิวัฒนาการของการบริโภคยุคใหม่ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และทำให้เกิดรูปแบบการทำธุรกิจและใช้ชีวิตใหม่ๆ ก็คือเรื่องของเครือข่ายโซเชียลเน็ตเวิร์ก ซึ่งทำให้เส้นแบ่งกั้นทางภูมิภาคของประเทศต่างๆ ด้อยความสำคัญลงไป ตลาดการบริโภค การแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม การสร้างพฤติกรรมใหม่ๆ ทางการบริโภคของมนุษย์ทั่วโลกเริ่มกลายเป็นผืนเดียวกัน

บทความเรื่องนี้จะบอกเล่าถึงทิศทางใหม่ๆ ในการบริโภคของผู้บริโภคทั่วโลก ซึ่งในแต่ละอย่างก็อาจมีความแตกต่างกันตามประเทศ เป็นการวิจัยโดยบริษัท Ericsson ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2558 การจัดเก็บข้อมูลและทำการสำรวจเกิดขึ้นใน 24 ประเทศทั่วโลก สะท้อนพฤติกรรมของผู้บริโภคกว่า 1,100 ล้านราย โดยในมุมเจาะลึกของรายงานบางส่วนสะท้อนถึงผู้คนจำนวน 46 ล้านรายใน 10 เมืองใหญ่ๆ ของโลก นอกจากนั้นยังมีการทำการสำรวจแบบออนไลน์ในเมืองใหญ่อีก 13 แห่ง โดยครอบคลุมถึงผู้ใช้สมาร์ตโฟนทั้งระบบปฏิบัติการ Android และ iOS ในเมืองจำนวนกว่า 6,649 ราย ในเมืองที่ประกอบด้วยโยฮันเนสเบิร์ก ลอนดอน เม็กซิโกซิตี้ มอสโก นิวยอร์ก ปารีส ซานฟรานซิสโก เซาธ์เปาโล เซี่ยงไฮ้ สิงคโปร์ ซิดนีย์ และโตเกียว กลุ่มผู้รับการสำรวจมีอายุในช่วง 16-69 ปี ที่สำคัญก็คือผลการสำรวจสะท้อนให้เห็นถึงพฤติกรรมของผู้พักอาศัยในเมืองจำนวน 68 ล้านคน จากนั้นจะได้กล่าวถึงกลไกการเปลี่ยนผ่านขององค์กรธุรกิจเพื่อให้สามารถสร้างความแข็งแกร่งในการแข่งขันของยุคดิจิทัล ภายใต้หลักการ Digital Transformation

การใช้ชีวิตของมนุษย์ที่เปลี่ยนไป

มีความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญในวงการการตลาด การบริหารจัดการ ว่าเทคโนโลยีทั้ง 4 ประเภท หรือที่นิยมเรียกกันว่า 3rd Platform ทำให้ศาสตร์ด้านการจัดการที่ใช้ในการอธิบายพฤติกรรมของมนุษย์และการบริหารจัดการธุรกิจมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมหาศาล และยังจะมีการเปลี่ยนแปลงไปเรื่อยๆ จนมีความเห็นจำนวนหนึ่งว่า วิชาที่เรียนกันมาในหลักสูตร MBA หลายวิชากลายเป็นเรื่องล้าสมัยและใช้การไม่ได้ไปแล้ว ผลจากการสำรวจของบริษัท Ericsson ในครั้งนี้ แสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนไปดังนี้

- ทิศทางใหม่ๆ ทุกชนิดที่เกิดขึ้นล้วนต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ต ไม่ว่าจะเป็นการทำงาน การเลือกซื้อสินค้า การติดต่อกันในสังคม การชมโทรทัศน์ การเรียนหนังสือหรือเรียนรู้ต่างๆ การท่องเที่ยว ฟังเพลง รับประทานอาหาร และแม้กระทั่งการออกกำลังกาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการสืบค้นข้อมูล การทำรายการจอง การเสพ Content อยู่ที่ว่าสิ่งใดต้องการการออนไลน์ตลอดเวลาเท่านั้น สาเหตุหลักก็มาจากความสะดวกในการเชื่อมต่อกับเครือข่ายสื่อสารไร้สายเข้าสู่อินเทอร์เน็ต ทั้งผ่านเครือข่าย Wi-Fi และเครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งก็ไม่ได้หมายความว่าผู้บริโภคทุกคนจะต้องเชื่อมต่อออนไลน์ตลอดเวลา แต่สะท้อนว่าข้อจำกัดในการใช้ชีวิตของมนุษย์ในปัจจุบันลดน้อยลงกว่าในอดีตมาก อันมาจากผลของการเชื่อมต่อไร้สาย

- นิสัยการเป็นคนที่ต้องนำหน้าแฟชั่น (Early Adopter) เริ่มไม่ใช่เรื่องสำคัญอีกต่อไป เพราะทุกวันนี้ผู้บริโภคมีช่องทางในการเข้าถึงข้อมูลหลากหลาย มีตัวเลือกของการเสพผลิตภัณฑ์และบริการที่มากมาย การพัฒนาของเทคโนโลยีที่รวดเร็วมากทำให้นวัตกรรมหรือสินค้าใหม่ๆ ที่เข้าสู่ตลาดถูกสินค้าหรือบริการอื่นพัฒนาขึ้นมาท้าทายได้อย่างรวดเร็ว ผลก็คือทำให้ช่วงเวลาในการอวดและนำหน้าผู้คนอื่นๆ ของบรรดานักลองของใหม่เริ่มสั้นลง อันที่จริงก็หมายความว่าการอวดว่าตนนำสมัยเพื่อสร้างคุณค่าและภาพลักษณ์ให้กับตัวตนของบรรดา Early Adopter เหลือเวลาที่หดสั้นลงมาก จนไม่มีประโยชน์อะไรที่จะใช้ชีวิตเช่นนั้น ข้างฝ่ายเจ้าของผลิตภัณฑ์หรือสินค้าก็เกิดแรงกดดัน เพราะเวลาที่ใช้ในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ก่อนที่จะถูกคู่แข่งเข้ามาแย่งส่วนแบ่งหรือปัจจุบันยังถึงขั้นทำลายฐานผู้บริโภค เพราะออกนวัตกรรมใหม่ๆ จนทำให้สินค้าและบริการของตนตกยุคเวลาดังกล่าวเริ่มสั้นลงเรื่อยๆ

- ผู้บริโภคมีปากมีเสียงมากขึ้น ซึ่งนักการตลาดทั่วโลกก็เริ่มให้ความสนใจว่าอินเทอร์เน็ตจะมีผลกระทบอย่างไรต่อพฤติกรรมของผู้บริโภคมาตั้งแต่หลายปีที่แล้ว บัดนี้เป็นที่ชัดเจนแล้วว่าผู้บริโภคใช้การเชื่อมต่อผ่านอินเทอร์เน็ตในการสร้างกระแสการบริโภค ซึ่งทำให้ผู้ผลิตสินค้าและให้บริการต่างๆ ใช้ชีวิตลำบากขึ้น เพราะไม่สามารถใช้อำนาจของสื่อโฆษณาในการชักจูงจิตใจของผู้บริโภคง่ายๆ ได้เหมือนในอดีต เพราะการเชื่อมต่อกับอินเทอร์เน็ตได้ตลอดเวลา ประกอบกับการเชื่อมต่อถึงกันของผู้คนด้วยแพลตฟอร์มโซเชียลเน็ตเวิร์กที่มีอยู่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็น Facebook, Line, Instagram ฯลฯ ทำให้เกิดการสร้างสรรค์เนื้อหาข้อมูล (Content) ในหมู่ผู้คนทั่วโลก และเกิดปรากฏการณ์แพร่ข้อมูลแบบไฟลามทุ่ง (Viral) ไปทั่วโลกได้อย่างรวดเร็วจนบ่อยครั้งมากที่ผู้บริโภคกลายเป็นผู้กำหนดและเรียกร้องว่าตนต้องการสินค้าและบริการประเภทใด แนวโน้มที่จะเกิดขึ้นรุนแรงและชัดเจนขึ้นเรื่อยๆ

จากเหตุต่างๆ ที่ได้กล่าวมา การทำวิจัยสำรวจในครั้งนี้ได้สรุปทิศทางในการบริโภคของผู้คนอันมีผลมาจากใช้ชีวิตโดยอาศัยพลังของเครือข่ายโซเชียลเน็ตเวิร์กสะท้อนกลับมาสู่ชีวิตประจำวัน 6 ประการ ดังนี้

ทิศทางที่ 1 : การใช้ชีวิตที่ต้องเชื่อมต่อกับเครือข่ายสื่อสารที่มากขึ้น

เนื่องจากเทคโนโลยีต่างๆ ที่ได้รับการผลิตขึ้น จัดจำหน่ายและให้บริการในปัจจุบันมีราคาที่ถูกลงจนใครๆ ก็สามารถหาซื้อมาใช้งานได้ และยังใช้งานได้ง่ายอีกด้วย อำนาจของการกระจายข่าวสารบนโลกอินเทอร์เน็ต ทำให้เมื่อสินค้าและบริการใดๆ ออกสู่ตลาดก็สามารถแพร่กระจายถึงผู้คนทั่วโลกได้อย่างรวดเร็ว หมดสมัยของการที่ต้องมี Early Adopter เพื่อสร้างกระแสการรับรู้และสนใจของตลาดอีกต่อไป สิ่งที่มนุษย์ส่วนใหญ่ในโลกตระหนักและกลายเป็นเรื่องปกติในชีวิตก็คือ การที่ชีวิตในปัจจุบันมีการเชื่อมต่อหรือปฏิสัมพันธ์กับผู้คนอื่นๆ มากขึ้นอย่างมหาศาล ด้วยอำนาจของโซเชียลเน็ตเวิร์ก ซึ่งกลายเป็นส่วนหนึ่งของเครื่องมือในการใช้ชีวิตและทำงาน ข้อมูลจากการสำรวจผู้บริโภคใน 24 ประเทศ พบว่าร้อยละ 80 ของผู้คนเหล่านี้ล้วนใช้ชีวิตที่ต้องมีการเชื่อมต่อกับเครือข่ายสื่อสารตลอดเวลา เพราะได้ใช้ประโยชน์จากการเชื่อมต่อออนไลน์เหล่านี้ และประโยชน์ที่ได้ก็มีมากขึ้นเรื่อยๆ ทุกวัน ตัวอย่างที่เห็นในประเทศสหรัฐอเมริกาก็คือ ความรวดเร็วในการประยุกต์การใช้ชีวิตของผู้คนเข้าสู่โลกออนไลน์ ซึ่งเร็วมากกว่านวัตกรรมเทคโนโลยีสื่อสารอื่นๆ ที่เคยมีมาในโลก เพราะพบว่าใช้เวลาเพียง 7 ปี ในการที่หนึ่งในสี่ของผู้บริโภคในสหรัฐฯ คุ้นเคยและใช้งานเทคโนโลยีเว็บ ซึ่งนับว่าเร็วมากเมื่อเปรียบเทียบกับการเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้บริโภคที่หันมาใช้เทคโนโลยีโทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งใช้เวลาถึง 13 ปีกว่าจะครองใจผู้คนหนึ่งในสี่ของประชากรทั้งหมด ซึ่งตัวเลขดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นเป็น 16 ปีสำหรับการเปลี่ยนผ่านมาสู่ยุคเครื่องคอมพิวเตอร์ และมากถึง 25 ปีสำหรับการยอมรับและใช้งานเทคโนโลยีเครื่องรับโทรทัศน์ ยิ่งผู้บริโภคในปัจจุบันเปิดใจที่จะลองใช้บริการใหม่ๆ เร็วขึ้นเท่าไร ผู้บริโภครายนั้นก็จะได้ประโยชน์ทั้งในแง่ประสบการณ์ในการบริโภคและการประยุกต์ใช้ในชีวิตได้เร็วขึ้นเท่านั้น

ตัวเลขจากการสำรวจเปิดเผยให้เห็นว่า ร้อยละ 46 ของผู้บริโภคที่ตอบแบบสอบถามมีการใช้งานเครือข่ายหรือบริการโซเชียลเน็ตเวิร์กมากกว่า 1 ชนิด ขณะที่อีกร้อยละ 34 มีการใช้ประโยชน์จากบริการต่างๆ ในชีวิต โดยเฉพาะในเรื่องของการปันทรัพยากร (Sharing Economy) เช่น การใช้แอปพลิเคชันเพื่อแบ่งกันใช้งานที่พัก (เช่น แอปพลิเคชันชื่อ Airbnb เป็นต้น) การแบ่งกันใช้รถและจักรยาน (Uber) เป็นต้น ไปจนถึงการแบ่งกันใช้อินเทอร์เน็ตและการรวมอำนาจทางการเงินเข้าด้วยกันเพื่อขอเงินกู้ อีกปรากฏการณ์หนึ่งที่เห็นได้ชัดก็คือ การที่ผู้บริโภคกลายเป็นแหล่งข้อมูลสำหรับสังคม (Crowd Intelligence) แทนที่จะเป็นการเสพข้อมูลจากนักสื่อสารมวลชน หรือจากการนำเสนอของผู้ผลิตสินค้าและบริการฝ่ายเดียวเหมือนในอดีต การที่ผู้คนสามารถถ่ายภาพและโพสต์ ซึ่งปัจจุบันพัฒนามาถึงขั้นที่ว่าใครก็สามารถทำรายการสดโดยส่งข้อมูล Video Live Streaming ของตนเองขึ้นบนเครือข่ายโซเชียลเน็ตเวิร์กได้ ทำให้ผู้บริโภคทั่วโลกหันไปให้ความสนใจกับการเสพ Content ที่มีจากผู้บริโภคด้วยกันเอง ผลการสำรวจพบว่า ร้อยละ 38 ของผู้ได้รับการสำรวจสนใจการรีวิวสินค้าและบริการไปจนถึงเหตุการณ์ต่างๆ บนโลกจากผู้บริโภคด้วยกันเอง มากกว่าจะฟังจากปากคำของผู้เชี่ยวชาญ นอกจากนั้นร้อยละ 46 เชื่อมั่นว่าเทคโนโลยีจะทำให้ช่องว่างทางการศึกษาของผู้คนหายไป ใครๆ ก็สามารถสอนและเรียนรู้เรื่องราวต่างๆ บนโลกได้ ผ่านทางออนไลน์

ทิศทางที่ 2 : ความนิยมในบริการ Streaming ที่เติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ผู้บริโภคกลุ่มที่เติบโตมากับยุคเบ่งบานของเทคโนโลยีดิจิทัล ปัจจุบันก็มีอายุในช่วงกลางๆ 30 ปี การเติบโตของคนในยุคนี้และคนรุ่นใหม่ๆ มาพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงและวิวัฒนาการที่รวดเร็วมากของโลกอินเทอร์เน็ต และสิ่งหนึ่งที่กลายเป็นการใช้ชีวิตประจำวันของผู้คนกลุ่มนี้ก็คือ การรับชมวิดีโอออนไลน์ ซึ่งทุกวันนี้มีจำนวนมหาศาลและเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะวิดีโอที่สร้างขึ้นโดยผู้บริโภคทั่วไป พบว่าในแต่ละวินาทีมีการอัพโหลดวิดีโอจากผู้คนทั่วไป (User Generated Content หรือ UGC) ขึ้นบนแพลตฟอร์มยูทูบคิดเป็นความยาวถึง 30 ชั่วโมงในปี พ.ศ. 2554 แต่ปัจจุบันปริมาณของวิดีโอเพิ่มขึ้นจนเป็นถึง 300 ชั่วโมงต่อการอัพโหลดภายใน 1 วินาทีแล้ว สิ่งที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ คนรุ่นใหม่มีประสบการณ์ในการรับชมวิดีโอออนไลน์ที่แตกต่างกัน ปัจจุบันผลการสำรวจพบว่า ร้อยละ 20 ของผู้บริโภคในช่วงอายุ 16-19 ปี รับชมภาพยนตร์หรือคลิปออนไลน์ผ่านยูทูบมากกว่า 3 ชั่วโมงต่อวัน ซึ่งเติบโตขึ้นอย่างมากเมื่อเทียบกับพฤติกรรมของคนวัยเดียวกันเมื่อปี พ.ศ. 2554 ที่มีเพียงร้อยละ 7 แต่สำหรับผู้บริโภคอายุ 30-34 ปี ที่เติบโตมาพร้อมกับยุคดิจิทัล โดยมีเพียงร้อยละ 9 ของคนในกลุ่มนี้รับชมวิดีโอออนไลน์มากกว่า 3 ชั่วโมงขึ้นไปต่อวันผ่านทางยูทูบ สำหรับวัยรุ่นในปัจจุบันจะมีพฤติกรรมการรับชมแบบ Streaming เข้าสายเลือด โดยร้อยละ 46 ของกลุ่มนี้จะรับชมภาพยนตร์มากกว่า 1 ชั่วโมงต่อวันผ่านยูทูบ

บรรดาผู้บริโภควัยรุ่นที่เสพการรับชมวิดีโอออนไลน์ ก็นิยมรับชมผ่านแพลตฟอร์มหลายๆ ประเภท โดยพบว่า ร้อยละ 59 ของเวลาในการรับชมจะเกิดขึ้นผ่านทางหน้าจอของอุปกรณ์สมาร์ตโฟน ซึ่งเป็นกลุ่มที่ใช้สมาร์ตโฟนเพื่อการรับชมวิดีโอและคลิปสูงที่สุดเมื่อเทียบกับกลุ่มอายุอื่นๆ นอกจากนั้นยังพบว่า ร้อยละ 16 ของผู้บริโภควัยรุ่นที่นิยมใช้งานเทคโนโลยี Streaming ยังนิยมการฟังเพลงแบบ Streaming โดยฟังต่อเนื่องเฉลี่ยมากกว่าวันละ 3 ชั่วโมง ซึ่งก็สูงมากกว่าผู้บริโภคในช่วงอายุอื่นๆ

ทิศทางที่ 3 : การก้าวมาแทนที่หน้าจอ Smart Phone ด้วยเทคโนโลยี Artificial Intelligence

ถ้าสังเกตดูจะเห็นว่าในปัจจุบันมีแอปพลิเคชันและการให้บริการหลายๆ อย่างที่ระบบการให้บริการจะมีความฉลาดในการคิดและตัดสินใจเองมากขึ้น ซึ่งนั่นก็คือความก้าวหน้าและการประยุกต์ใช้งานเทคโนโลยี Artificial Intelligence หรือ AI ความสามารถของ AI มีมากขึ้นเรื่อยๆ จนทำให้ผู้บริโภคกลุ่มหนึ่งเริ่มมีความเห็นว่าสักวันหนึ่งการเชื่อมต่อเพื่อสั่งการต่างๆ ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตอาจไม่ต้องพึ่งพาการดูและการสัมผัสหน้าจอสมาร์ตโฟนแต่เพียงอย่างเดียว เทคโนโลยีการสั่งการและการรับชมผ่านหน้าจอเป็นเรื่องเก่าที่พัฒนามาตั้งแต่การรับชมโทรทัศน์เมื่อกว่า 60 ปีที่แล้ว และยังคงเป็นสิ่งที่มนุษย์ใช้งานอยู่บนอุปกรณ์คอมพิวเตอร์และสมาร์ตโฟน ผลจากการสำรวจของบริษัทเมื่อปี พ.ศ. 2554 พบว่าผู้บริโภคใช้เวลาอยู่กับหน้าจอของอุปกรณ์สมาร์ตโฟนมากกว่าหน้าจออุปกรณ์อื่นๆ แต่การที่ต้องใช้ชีวิตทั้งรับชมและสั่งการผ่านหน้าจอบนมือถือตลอดเวลาก็ไม่ใช่เรื่องน่าพิสมัย เพราะผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้บริโภคในครั้งนี้พบว่า 1 ใน 2 รายมีความคิดว่า การติดต่อสื่อสารผ่านหน้าจอสมาร์ตโฟนกำลังเป็นเรื่องล้าสมัย และอยากหาวิธีในการติดต่อที่ดีกว่านี้

สิ่งที่เป็นเรื่องรำคาญใจของผู้บริโภคเกี่ยวกับสมาร์ตโฟนในปัจจุบันก็คือ เรื่องของขีดความสามารถของแบตเตอรี่ที่ทำให้ต้องคอยพกที่ชาร์จและแบตเตอรี่สำรอง และยังเป็นปัญหาที่ทำให้ผู้ผลิตไม่สามารถออกแบบตัวเครื่องสมาร์ตโฟนให้เล็กลงแถมทำให้มีน้ำหนักมากได้ ซึ่งขัดแย้งกับความต้องการของผู้ใช้งานในปัจจุบันที่ต้องการใช้งานสมาร์ตโฟนหน้าจอใหญ่แต่มีน้ำหนักเบา มีการใช้งานต่อการประจุไฟครั้งหนึ่งได้นานๆ ผลจากการสำรวจพบว่า ร้อยละ 31 ของผู้ใช้งานสมาร์ตโฟนต้องการอุปกรณ์ที่มีหน้าจอขนาด 7-8 นิ้ว ส่วนอีกร้อยละ 30 ต้องการหน้าจอขนาด 6 นิ้ว ขณะที่ร้อยละ 78 ต้องการให้มีการพัฒนาขีดความสามารถของแบตเตอรี่ให้สามารถใช้งานได้เป็นเวลานานขึ้นต่อการประจุไฟหนึ่งครั้ง ในเมื่อเทคโนโลยียังไม่สามารถปิดความไม่ลงตัวกันระหว่างความต้องการหน้าจอที่ใหญ่ ใช้งานได้นาน แต่เครื่องมีน้ำหนักเบาและบาง ก็ทำให้ผู้บริโภคเริ่มคิดไปถึงนวัตกรรมอุปกรณ์ประมวลผลและสื่อสารชนิดใหม่ พบว่าร้อยละ 85 ของผู้ใช้งานสมาร์ตโฟนมองว่าในอีก 5 ปีข้างหน้า อุปกรณ์ Wearable Device จะต้องได้รับการพัฒนาให้สามารถเข้ามาทดแทนการทำงานของสมาร์ตโฟนได้ทั้งหมด ยิ่งไปกว่านั้น ครึ่งหนึ่งของผู้ตอบแบบสอบถามมีความเชื่อมั่นว่า เมื่อถึงเวลานั้นบรรดาอุปกรณ์เครื่องใช้ไฟฟ้าภายในบ้านก็จะสามารถรับคำสั่งของผู้ใช้งานผ่านทางคำพูดได้ ความคาดหวังต่างๆ เหล่านี้เองที่เป็นตัวเร่งให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีอย่างเร่งด่วน

ผู้ใช้งานสมาร์ตโฟนมีความเชื่อมั่นว่า เทคโนโลยี AI จะเข้ามาแทนที่กิจกรรมต่างๆ ที่มนุษย์ต้องทำเองบนอินเทอร์เน็ต ไม่ว่าการหาข้อมูลผ่าน Search Engine ขอคำแนะนำด้านการเดินทาง และการให้บริการเลขาฯส่วนตัว ซึ่งขีดความสามารถทั้ง 3 ประการนี้ปัจจุบันเทคโนโลยี AI สามารถเข้ามาช่วยงานมนุษย์ผ่านทางสมาร์ตโฟนได้อยู่แล้ว ซึ่งผู้บริโภคคาดหวังว่า AI จะต้องได้รับการพัฒนาจนกระทั่งมนุษย์สามารถใช้งานได้ผ่านทางอุปกรณ์ Wearable Device แต่ความต้องการของผู้บริโภคที่มีต่อ AI ก็มีมากกว่านั้น โดยร้อยละ 44 ของผู้ตอบแบบสำรวจคิดว่าเทคโนโลยี AI ยังเหมาะสำหรับงานสอนและให้ความรู้ ขณะที่อีกหนึ่งในสามของผู้ตอบให้ความเห็นว่ามีความเชื่อมั่นในการเชื่อมต่อและรับส่งข้อมูลไปจนถึงการตัดสินของระบบ AI มากกว่าการใช้สัญชาตญาณของมนุษย์ และอีกร้อย 29 ยังให้ความเชื่อมั่นกับการนำเทคโนโลยี AI ไปใช้งานในวงการการแพทย์ ผลจากการสำรวจข้อมูลครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่า ภายใน 5 ปีข้างหน้า หน้าตาของอุปกรณ์ที่ใช้ในการสื่อสารอาจเปลี่ยนรูปแบบจากสมาร์ตโฟนที่เราเห็นและใช้งานกันอยู่ในปัจจุบันอย่างคาดไม่ถึง ซึ่งก็มีแนวโน้มที่เป็นไปได้สูง ทั้งจากเรื่องของอุปสงค์ (Demand) ของผู้บริโภคที่สะท้อนออกมาจากการสำรวจอย่างชัดเจน และจากปัญหาการแข่งขันสมาร์ตโฟนของผู้ผลิตทั่วโลกที่ปัจจุบันมีการแข่งขันที่สูงมาก จนทำให้ผลกำไรลดต่ำลง ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นแรงขับดันที่ต้องมีการเกิดนวัตกรรมใหม่ๆ ขึ้นในไม่ช้า

ทิศทางที่ 4 : โลกเสมือนกลายเป็นโลกจริง

ตราบใดที่มนุษย์ยังต้องอาศัยประสาทสัมผัสเพื่อรับข้อมูลจากสิ่งแวดล้อมมาทำการประมวลผลและตัดสินใจ ตราบนั้นช่องว่างในการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ ก็ยังคงมีอยู่เสมอ ต้องยอมรับว่าในบรรดาประสาทสัมผัสทั้งหมด การมองเห็นด้วยดวงตาถือเป็นช่องทางในการรับข้อมูลที่สำคัญเป็นอันดับต้นๆ เทคโนโลยีในการป้อนข้อมูลผ่านการมองเห็น (Visual Information Technology) ยังคงมีการพัฒนาต่อไปเรื่อยๆ ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าการแสดงผลผ่านหน้าจอต่างๆ ที่มนุษย์รู้จักและใช้อยู่ในปัจจุบันย่อมจะต้องมีวิวัฒนาการต่อไป

บริษัท Ericsson แสดงประเภทของบริการที่ใช้ขีดความสามารถของการแสดงผลเสมือนจริง (Virtual Reality หรือ VR) ให้กับผู้ตอบแบบสำรวจ พร้อมกับถามว่ามีความเชื่อว่าบริการเหล่านี้มีความเป็นไปได้แค่ไหนในอนาคต ผู้ตอบจำนวน 8 ใน 10 ให้ความเห็นว่า มีหลากหลายประเภทของบริการเป็นแนวคิดที่ดีและสามารถเกิดขึ้นได้ ตัวอย่างของบริการก็เช่น VR Smart Phone Maps ซึ่งเป็นการแสดงภาพยนตร์วิดีโอ 3 มิติที่ผู้รับชมสามารถมองเห็นภาพวิดีโอเป็นเรื่องเสมือนจริงในมุมมอง 360 องศารอบตัว บริการให้คำปรึกษาและแก้ปัญหาทางเทคโนโลยีแบบมองเห็นหน้าและเห็นเนื้องานได้เหมือนจริง นอกจากนั้นยังมีแนวคิดของอุปกรณ์ VR Headset ซึ่งใช้สวมศีรษะและจำลองภาพเสมือนจริงเพื่อใช้ในการเล่นกีฬา สิ่งเหล่านี้ตามมาด้วยแนวคิดของบริการเสริมร่วมใหม่ๆ จำนวนมาก ที่สำคัญก็คือผู้ตอบแบบสำรวจครึ่งหนึ่งให้ความสนใจกับการประชุมทางไกลแบบเห็นภาพเหมือนจริง 360 องศา ขณะที่ 1 ใน 3 สนใจบริการออกเดต (Dating) แบบเห็นภาพเสมือนจริงผ่านทางเทคโนโลยี VR

อีกอุตสาหกรรมหนึ่งที่มีแนวโน้มว่าจะได้ประโยชน์จากเทคโนโลยี VR ก็คือการเลือกซื้อสินค้า ครึ่งหนึ่งของผู้ใช้งานสมาร์ตโฟนที่ตอบแบบสำรวจให้ความเห็นตรงกันว่า ต้องการให้มีเทคโนโลยีแสดงภาพของตนเองแบบ 3 มิติ เพื่อใช้เป็นหุ่นจำลองสำหรับทดลองสวมใส่เสื้อผ้าแบบออนไลน์ และอีกกว่าร้อยละ 64 ของผู้ตอบแบบสำรวจต้องการเห็นรูปร่างของสินค้าแบบ 3 มิติในขนาดที่เป็นจริงก่อนที่จะตัดสินใจสั่งซื้อสินค้าออนไลน์ ที่เป็นโอกาสใหม่ทางธุรกิจก็มาจากความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสำรวจว่าต้องการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีเครื่องพิมพ์ 3 มิติในการพิมพ์สร้างอุปกรณ์เครื่องใช้ต่างๆ ในครัวเรือน เช่น ช้อน ของเล่น และอะไหล่สำหรับเครื่องใช้ไฟฟ้าภายในบ้าน ร้อยละ 44 ของผู้ตอบแบบสำรวจให้ความหวังไปถึงการคิดค้นเทคโนโลยีแม่พิมพ์ที่สามารถกินได้ เพื่อให้เครื่องพิมพ์ 3 มิติพิมพ์สร้างอาหารหรืออาหารเสริมออกมาเลย ซึ่งเรื่องนี้กลายเป็นการทำให้โลกเสมือนกลายเป็นโลกจริงอย่างเต็มรูปแบบ ในอีกมุมมองหนึ่ง ครึ่งหนึ่งของผู้บริโภคที่ตอบแบบสำรวจมีความเชื่อว่า การแสดงภาพแบบ Holographic หรือภาพเสมือนจริงแบบที่ไม่ต้องสวม VR Headset จะต้องกลายเป็นรูปแบบการบริโภคหลักของผู้คนภายใน 5 ปีข้างหน้า

ทิศทางที่ 5 : บ้านอัจฉริยะ

ด้วยการเติบโตทางธุรกิจและการประยุกต์ใช้งานเทคโนโลยี Internet of Things หรือ IoT ทำให้เกิดการพัฒนาทางเทคโนโลยี ตลาดมีการขยายตัว ส่งผลย้อนกลับมาทำให้ต้นทุนในการพัฒนาต่ำลง เกิดนวัตกรรมใหม่ๆ ขึ้น เทคโนโลยีสมาร์ตโฟนหรือบ้านอัจฉริยะถือเป็นตลาดกลุ่มใหญ่เป็นอันดับต้นๆ ของเทคโนโลยี IoT ครอบคลุมถึงอุปกรณ์อำนวยความสะดวกต่างๆ ไปจนถึงระบบตรวจจับและรักษาความปลอดภัยในบ้าน แต่สำหรับวันนี้เทคโนโลยีเซ็นเซอร์ที่ใช้ในโซลูชั่นสมาร์ตโฟน ซึ่งเคยอยู่ในรูปของผลิตภัณฑ์แยกชิ้นต่างๆ กำลังได้รับการพัฒนาให้ฝังตัวเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของก้อนอิฐที่ใช้ก่อทำผนังบ้าน เมื่อก่อก้อนอิฐเป็นบ้านแล้วก็จะทำให้เกิดโครงข่ายเซ็นเซอร์และการเชื่อมต่อสำหรับนำไปใช้ประโยชน์ต่างๆ ในวงการบ้านอัจฉริยะได้มากมาย

ร้อยละ 55 ของผู้ตอบแบบสำรวจที่ใช้งานสมาร์ตโฟนมีความเชื่อว่า ในอีก 5 ปีข้างหน้า บ้านที่อยู่อาศัยของตนจะมีเซ็นเซอร์ฝังตัวอยู่เพื่อตรวจสอบความผิดพลาดและปัญหาทางโยธาของโครงสร้างบ้าน ตรวจจับ

ปัญหาน้ำรั่ว และปัญหาที่เกี่ยวกับระบบไฟฟ้า ซึ่งเท่ากับเป็นการนำเสนอมุมมองใหม่ที่มีต่อบ้านอัจฉริยะ นอกเหนือจากเรื่องของการอำนวยประโยชน์และความสะดวกสบายหรือการรักษาความปลอดภัยอย่างเดียว สิ่งนี้เองที่จะชักนำให้การเชื่อมต่อกับเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเป็นเรื่องสำคัญพอๆ กับการขอไฟฟ้าและน้ำประปาเข้าบ้าน และที่จะเปลี่ยนบทบาททางอุตสาหกรรมก็คือ การสร้างเครือข่ายอินเทอร์เน็ตภายในบ้านจะกลายเป็นหน้าที่ของผู้รับเหมาก่อสร้างอย่างเต็มตัว

สิ่งที่ยังเป็นไปได้อีกประการหนึ่งก็คือ ผู้บริโภคสามารถควบคุมคุณภาพและความบริสุทธิ์ของอากาศที่ตนหายใจภายในบ้าน ร้อยละ 54 ของผู้ใช้สมาร์ตโฟนที่ตอบแบบสำรวจ ให้ความสนใจกับการติดตั้งอุปกรณ์เซ็นเซอร์ในบ้านเพื่อทำหน้าที่ปรับสภาพและคุณภาพของอากาศที่ใช้หายใจภายในบ้าน ร้อยละ 66 เชื่อว่าในอีก 5 ปีข้างหน้า บ้านพักอาศัยทั่วๆ ไปจะมีการติดตั้งอุปกรณ์เซ็นเซอร์อากาศ ทำงานร่วมกับฮาร์ดแวร์ และเชื่อมต่อกับเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเพื่อควบคุมคุณภาพของอากาศ การไหลเวียนของอากาศ และการเปิดปิดหน้าต่างให้สัมพันธ์กับกลไกเหล่านี้ เซ็นเซอร์ที่มีการติดตั้งในบ้านในอนาคตอีกไม่กี่ปีข้างหน้าจะสามารถตรวจจับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมนอกบ้านเพื่อควบคุมสภาพแวดล้อมภายในบ้าน ร้อยละ 64 ของผู้ตอบแบบสำรวจเชื่อว่า บ้านอัจฉริยะทั่วไปในอีก 5 ปีข้างหน้า จะสามารถปรับระดับแสงสว่างภายในเองได้ โดยให้สัมพันธ์กับความสว่างของแสงนอกบ้าน อิฐทุกก้อนที่ใช้สร้างบ้านจะรับส่งข้อมูลต่างๆ จากอุปกรณ์เซ็นเซอร์เพื่อส่งต่อไปยังอุปกรณ์ที่ทำหน้าที่ประมวลผลและปรับเปลี่ยนระดับอุณหภูมิ แสงสว่าง การไหลเวียนของอากาศ และระดับความบริสุทธิ์ของอากาศ โดยสัมพันธ์กับทั้งในบ้านและนอกบ้าน

ทิศทางที่ 6 : การเดินทางอย่างสร้างสรรค์

เมืองต่างๆ มีการเติบโตขึ้นจนกลายเป็นมหานคร ประกอบกับทั้งหน่วยงานที่ดูแลและบริหารจัดการมหานครและเมืองใหญ่ๆ เหล่านี้ตระหนักถึงความสำคัญของการนำเทคโนโลยีมาสร้างอัจฉริยะให้กับเมือง เพื่อให้สามารถทั้งรับมือ อำนวยความสะดวกให้กับการใช้ชีวิตของผู้คนที่มีอยู่หลากหลาย และเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อยๆ การขนส่งผู้คนจากจุดหนึ่งไปจุดหนึ่ง (Commuter) กลายเป็นเรื่องสำคัญเพื่อให้ผู้คนได้ใช้ชีวิตและประกอบอาชีพอย่างสะดวก อันจะเป็นผลให้เศรษฐกิจของเมืองมีการเติบโต แต่เมืองใหญ่ๆ เหล่านี้ก็ยังมีปัญหาอีกมากในการบริหารจัดการระบบขนส่งสาธารณะและการเดินทางส่วนตัวของผู้คน ทั้งในแง่ของปัญหาการจราจรและอื่นๆ ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจพบว่า ผู้คนที่อยู่อาศัยในเมืองใหญ่ต้องใช้เวลาร้อยละ 20 ของเวลาทั้งหมดในแต่ละสัปดาห์ไปกับเรื่องของการจราจร ซึ่งมากกว่าเวลาที่ใช้ในการทำกิจกรรมอื่นๆ ที่น่าสนใจก็คือครึ่งหนึ่งของผู้คนเหล่านี้ใช้เวลามากกว่า 9 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ไปกับการจราจร และมีความเห็นว่า เหตุการณ์ประจำในชีวิตเหล่านี้ทำให้ตนไม่เหลือเวลาในการพักผ่อนหย่อนใจ

ผู้บริโภคมองหาวิธีการในการใช้ประโยชน์จากเวลาที่เสียไปในการเดินทาง ซึ่งก็หนีไม่พ้นอาศัยการเชื่อมต่อกับเครือข่ายอินเทอร์เน็ตขณะเดินทาง ทั้งเพื่อทำงานออนไลน์ และการรับชมสื่อความบันเทิง เข้าถึงบริการโซเชียลมีเดีย และอื่นๆ ซึ่งมีความคาดหวังสูงว่าการบริโภค Content หรือการทำงานต่างๆ ต้องไปด้วยความต่อเนื่อง ไม่เกิดปัญหาติดขัดจากคุณภาพของเครือข่ายสื่อสารไร้สาย แต่ในความเป็นจริงแล้วผลจาก

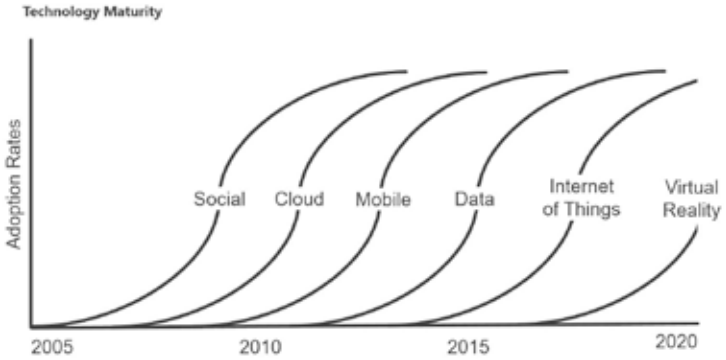
การสำรวจพบว่า ร้อยละ 55 ของผู้ตอบยังไม่พอใจกับคุณภาพของเครือข่ายสื่อสารในการเข้าถึงบริการโซเชียลมีเดีย ขณะที่ร้อยละ 66 ไม่พอใจคุณภาพของการรับชมสัญญาณ Video Streaming นอกจากนั้น ผู้บริโภคระบบขนส่งสาธารณะยังต้องการบริการข้อมูลข่าวสารแบบตามเวลาจริง เช่น เวลาในการมาถึงของยานพาหนะ สภาพการจราจร เส้นทางการเชื่อมต่อ ฯลฯ เพื่อให้ตนเลือกรับข้อมูลเหล่านั้นมาใช้ปรับเปลี่ยนแผนการเดินทางของตน ยิ่งไปกว่านั้น ร้อยละ 86 ยังให้ความเห็นว่า ตนอยากปรับรูปแบบการเลือกประเภทของระบบขนส่งสาธารณะได้โดยอาศัยข้อมูลจากผู้ให้บริการ ซึ่งนั่นเท่ากับว่าการขนส่งสาธารณะในอนาคตอันใกล้จะไม่เป็นเพียงให้ความสนใจว่าจะขนส่งผู้คนจากจุดหนึ่งไปอีกจุดหนึ่งโดยเร็วเท่านั้น แต่จะต้องสนับสนุนให้ผู้บริโภคใช้เวลาในการเดินทางเพื่อติดต่อสื่อสารในรูปแบบต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

Digital Transformation กับการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ขององค์กรสู่โลกดิจิทัล

หลากหลายเทคโนโลยีที่เราได้เคยทราบกันมา ไม่ว่าจะเป็น Cloud, Augmented Reality, Big Data Customer Experience, Blockchain, Content Marketing, 3D Printing, Voice Control, Internet of Things, Autonomous Vehicle, Drones, Wearable, Employee Engagement, Sharing Economy Omni-Channel Engagement ฯลฯ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นเทคโนโลยีที่มีอายุไม่มากไปกว่า 5-10 ปี กำลังกลายเป็นคลื่นของการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน (Disrupt) ไปยังรูปแบบการใช้ชีวิตของผู้คนทั่วโลก สิ่งที่เทคโนโลยีและนวัตกรรมต่างๆ เหล่านี้มีอยู่ร่วมกันก็คือ การสร้างและใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่ถูกจัดเก็บในรูปดิจิทัล คุณค่า (Value) ของการนำสิ่งต่างๆ เหล่านี้มาสร้างเพื่อต่อยอด ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนรูปแบบการใช้ชีวิตของผู้คน การก่อให้เกิดธุรกิจรูปแบบใหม่ของโลก ซึ่งปัจจุบันนี้มีให้เห็นกันอย่างต่อเนื่อง การสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจจึงกลายเป็นผลลัพธ์สำคัญอันพึงคาดหวังจาก Digital Transformation

ธุรกิจการค้า หรือที่เรียกกันว่า Business to Consumer (B2C) กลายเป็นกลุ่มธุรกิจแรกที่จำเป็นจะต้องพัฒนาตนเองให้รองรับและใช้ประโยชน์จากกระบวนการ Digital Transformation มากที่สุด สิ่งที่ผู้ประกอบการทุกคนพึงตระหนักก็คือ การทำ Digital Transformation ไม่ใช่เพียงการเอาใจหรือตอบรับรสนิยมของผู้บริโภคยุคใหม่ที่อยู่ใน Gen-M หรือ Millennial Generation อันหมายถึงผู้ที่เกิดหลัง ค.ศ. 2000 ที่เติบโตมากับเทคโนโลยีและโลกออนไลน์ รวมถึงมีความคิดอ่านในการเร่งรัดเป็นผู้ประกอบการที่ร่ำรวยเท่านั้น แต่ความเป็นจริงแล้ว ในเวลานี้ผู้บริโภคทุกเพศทุกวัยต่างก็มีประสบการณ์และความเคยชินในการเข้าถึงสินค้าและบริการ ไปจนถึงการติดต่อกับภาครัฐผ่านทั้งช่องทางแบบออนไลน์และออฟไลน์ด้วยกันทั้งสิ้น สิ่งสำคัญของผู้ประกอบการธุรกิจในวันนี้ก็คือ ทำอย่างไรที่ตนจะเรียนรู้ถึงพฤติกรรมของผู้บริโภคเหล่านี้ และสามารถนำความรู้ที่ได้ไปต่อยอดทั้งเพื่อประโยชน์ของตนและต่อผู้บริโภค ซึ่งเรื่องนี้ก็ไม่ต่างไปจากในกรณีของผู้ให้บริการภาครัฐและหน่วยต่างๆ

ปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนให้การบริโภคผ่านช่องทางดิจิทัลเริ่มก่อกำเนิดขึ้น ตั้งแต่การเปิดตัวบริการโซเชียลมีเดียต่างๆ เช่น Facebook, Twitter, LINE ฯลฯ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 ซึ่งผู้บริโภคทั่วโลกค่อยๆ ตอบรับการใช้งาน ระหว่างนั้นเองก็มีการเปิดตัวเทคโนโลยี Cloud ที่ช่วยลดต้นทุนทางด้านไอทีของผู้ประกอบการ และเป็นหนึ่งปัจจัยของการผลักดันให้บรรดาผู้ประกอบการ Startup สามารถบริหารต้นทุนของตนได้ดีมากขึ้น จนกระทั่งการพัฒนาเครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่มาเป็น 3G และ 4G และความสำเร็จของเทคโนโลยีสมาร์ตโฟน ที่มีผลทำให้มีผู้บริโภคสามารถเข้าถึงการใช้งานแอปพลิเคชันได้อย่างมหาศาลทั่วโลกในปัจจุบัน จะสังเกตได้ว่าการก่อกำเนิดของปัจจัยเสริมต่อๆ กันมา ทำให้การยอมรับในเทคโนโลยีก่อนหน้าและเทคโนโลยีที่มาทีหลังเติบโตเร็วขึ้น สิ่งสำคัญที่เกิดตามมาก็คือเรื่องของ Data หรือข้อมูลที่เกิดจากการใช้งานของผู้คน โดยเฉพาะการผ่านทางเทคโนโลยีอย่างโซเชียลมีเดีย ซึ่งกลายเป็นสิ่งที่มีค่าที่สุดบนโลกปัจจุบันที่สามารถนำไปต่อยอดสร้างเป็นบริการหรือธุรกิจใหม่ๆ อย่างที่เห็น ณ วันนี้ เป็นช่วงเวลาของการที่ธุรกิจและหน่วยงานในภาคส่วนอื่นๆ ต่างใช้ประโยชน์จากศาสตร์ Data Scientific ในการต่อยอดจากบรรดาข้อมูลต่างๆ เหล่านี้มากที่สุด



รูปที่ 1 การก่อกำเนิดของเทคโนโลยีใหม่และการยอมรับของผู้บริโภค

ที่มา : บทความ The Digital Transformation – Helping Your Company Thrive in the Digital Era

ปัจจุบัน เทคโนโลยี Internet of Things มีการเติบโตขึ้น แต่ก็ยังถือว่ายังไม่อยู่ในระดับที่มีการประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวางพอเพื่อจะต่อยอดเทคโนโลยีอื่นๆ ที่เกิดขึ้นมาก่อนหน้า เช่นเดียวกับเทคโนโลยี Virtual Reality หรือ VR ที่ทั่วโลกเชื่อกันว่าจะเป็น User Interface ใหม่ของโลก แต่ก็ยังไม่ใช่สิ่งที่สร้างพฤติกรรมใหม่ให้กับผู้บริโภคอย่างมีนัยสำคัญในปัจจุบัน ดังนั้น บทความเรื่องนี้จึงจะมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการทำ Digital Transformation โดยอ้างอิงกับเทคโนโลยี 4 ประการที่เกิดขึ้นก่อนหน้า อันประกอบไปด้วย Social Network Cloud, Mobile และ Data

5 เป้าหมายสำคัญของการทำ Digital Transformation ในปัจจุบัน

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์ Digital Transformation ในปัจจุบัน อันเป็นยุคที่ธุรกิจและหน่วยงานต่างๆ มีนโยบายที่เร่งด่วนในการเปลี่ยนผ่านการทำตลาดและต่อยอดธุรกิจเพื่อให้สามารถเอาชนะคู่แข่งขันได้ ควรให้ความสนใจเจาะจงลงไปกับการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีมีการเติบโตแล้ว 4 ประการข้างต้น ส่วนเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่กำลังเติบโตก็เป็นสิ่งที่ควรหยิบยกมาต่อยอดหลังจากที่องค์กรสามารถสร้างรากฐานความมั่นคงกับการดำเนินการ Digital Transformation ในลำดับแรกได้แล้ว สาเหตุที่ต้องเลือกเจาะจงก็เพราะองค์กรส่วนใหญ่ย่อมมีข้อจำกัดในเรื่องทรัพยากร ทั้งเงินลงทุนและการพัฒนาบุคลากร รวมถึงเวลาที่ต้องใช้อย่างมีประสิทธิภาพในการเปลี่ยนผ่าน ในที่นี้มีเป้าหมายสำคัญที่องค์กรจะต้องดำเนินการให้เรียบร้อยอยู่ 5 ประการ คือ

1.การสร้างประสบการณ์การใช้งานดิจิทัลแก่ผู้บริโภค (Customer Experience)

ประเด็นนี้ดูเหมือนกับว่าผู้ให้บริการในประเทศไทยได้เริ่มต้นและพัฒนารูปแบบการให้บริการเป็นไปอย่างดีแล้ว ประเด็นก็คือ การสร้างระบบบริหารจัดการข้อมูล สินค้า คำสั่งซื้อ และการให้ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงเพื่อตรวจสอบและเลือกซื้อสินค้าผ่านทางช่องออนไลน์ต่างๆ ได้ กระทั่งในร้านค้าของผู้ประกอบการเองก็ควรมีเครื่องมือออนไลน์ที่ทรงประสิทธิภาพ ให้พนักงานขายได้นำมาสาธิตและเปิดโอกาสให้ลูกค้าสามารถเลือกและพิจารณาเพื่อการเลือกซื้อได้โดยต้องไม่ให้มีข้อจำกัดในด้านความต้องการใดๆ ต่อลูกค้า

ตัวอย่างของบริษัทต่างประเทศที่ให้ความสำคัญก็คือ บริษัท Nordstrom ที่เน้นการสร้างความรู้สึกและสัมพันธภาพที่ดีระหว่างลูกค้ากับบริษัท ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบฐานข้อมูลสินค้าคงคลัง ทำให้มีการเชื่อมต่อกับระบบแสดงผลผ่านอุปกรณ์แท็บเลตในมือพนักงานขายในร้าน เพื่อให้สามารถแสดงข้อมูลสินค้า ตรวจสอบโควต้า และสามารถจัดการสั่งสินค้ามาได้ตามที่ลูกค้าต้องการผ่านทางหน้าจอแท็บเลตได้โดยทันที นอกจากการเน้นอินเทอร์เฟซผ่านทางหน้าร้านแล้ว Nordstrom ยังเปิดฐานข้อมูลสินค้าของตนเข้ากับแอปพลิเคชันอย่าง Pinterest ซึ่งเป็น Social Media Application ตัวหนึ่งที่มีชื่อเสียงในต่างประเทศเพื่อให้ผู้ใช้งาน Pinterest สามารถปักหมุด (Pin) ให้ความสนใจและสั่งซื้อสินค้า โดยสามารถอัปเดตข้อมูลจำนวนสินค้าคงคลังและระดับราคาได้ทันที ซึ่งทั้งหมดนี้เริ่มมาจากการกำหนดกลยุทธ์สร้างความสะดวกและความเป็นกันเองต่อลูกค้า แล้วจึงมาหยิบจับเทคโนโลยีที่จะตอบรับความต้องการดังกล่าว

2. การสร้างวัฒนธรรมและการเป็นผู้นำ (Culture and Leadership)

ประเด็นนี้เกี่ยวข้องกับการสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันภายในองค์กร ผ่านการทำ Digital Transformation ไม่ว่าจะเป็นองค์กรขนาดเล็กหรือองค์กรขนาดใหญ่ ประเภทที่ว่ามีสำนักงานสาขากระจายตามที่ต่างๆ การใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีมานาน และดูเหมือนยิ่งใช้ก็ยิ่งทำให้มีขั้นตอนและ

กระบวนงานที่วุ่นวายยุ่งเหยิง ยิ่งทำให้ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการองค์กรด้อยประสิทธิภาพลง ก็จะต้องได้รับการพัฒนาและยกระดับขึ้นโดยมีจุดหมายคือเพิ่มความได้เปรียบทางการแข่งขันทางธุรกิจ สร้างนวัตกรรมใหม่ๆ เพื่อให้อยู่รอดในโลกปัจจุบันที่เกิดการฆ่าธุรกิจเดิมด้วยแนวทางธุรกิจใหม่ๆ ที่เรียกกันว่า Disruptive Business and Technology



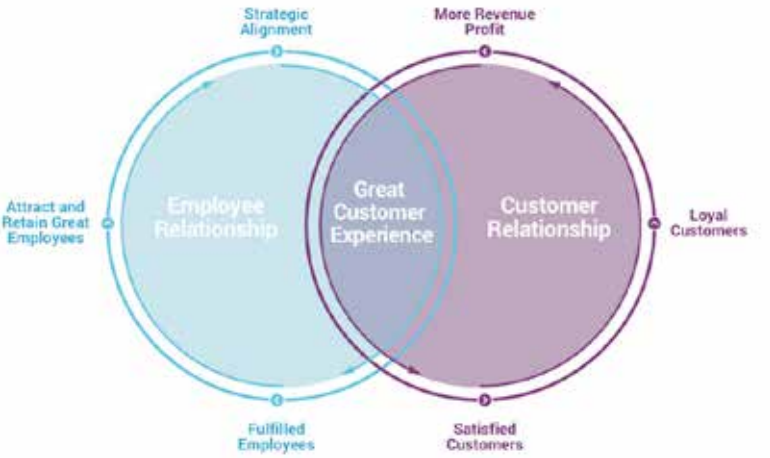
รูปที่ 2 ความท้าทายของการบริหารจัดการองค์กร
และความจำเป็นที่จะต้องแก้ปัญหาด้วยการทำ Digital Transformation

(ที่มา : บทความ The Digital Transformation – Helping Your Company Thrive in the Digital Era)

มีผลสำรวจจากบริษัทวิจัยชื่อ Altimeter แสดงดังในรูปที่ 2 มองว่า การเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรไม่ว่าจะด้วยเหตุผลหรือวิธีการใดๆ ก็ตาม สร้างความไม่สบายใจให้กับพนักงานมากถึงร้อยละ 63 อีกร้อยละ 59 มองว่า ในองค์กรที่มีการทำธุรกิจขายสินค้าและบริการที่มีการออกโปรโมชั่นจำนวนมาก ท้ายที่สุดก็สร้างความสับสนให้กับทั้งลูกค้าและพนักงานขององค์กรเอง อีกร้อยละ 56 มองว่า อุดมคติขององค์กรที่คาดหวังว่าจะให้แผนกต่างๆ มองเห็นจุดหมายทางธุรกิจร่วมกันและประสานการทำงานกันได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นเรื่องยากมาก และอีกร้อยละ 51 ของพนักงานในองค์กรมองว่า ข้อมูลต่างๆ ที่มีการจัดเก็บ ไม่ว่าจะเป็นช่องทางการสื่อสารออนไลน์กับลูกค้า หรือจากหน้าร้านต่างๆ ไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้จริง อาจเป็นเพราะเก็บข้อมูลไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ที่จะใช้งาน ข้อมูลสูญหาย หรือยังไม่มีแพลตฟอร์มที่ดีในการวิเคราะห์และใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่จัดเก็บนั้น

ดังนั้น เป้าหมายของการทำ Digital Transformation สำหรับการพัฒนาองค์กรจึงจำเป็นจะต้องให้ความสำคัญพร้อมๆ กัน ทั้งการออกแบบให้สามารถยกระดับความสัมพันธ์ของพนักงานภายในองค์กร อันหมายถึงพนักงานในแต่ละแผนกทุกแผนก ที่จะได้กำหนดยุทธศาสตร์ขององค์กรร่วมกัน โดยมีฐานข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลที่สามารถแยกย่อยลงมาถึงแต่ละแผนก อันเป็นมากกว่าเรื่องการย่ำเท้าคิดแต่เรื่องของ

KPI ดังที่เป็นมาในอนาคต ขั้นตอนนี้เรียกว่าเป็นการนำยุทธศาสตร์แต่ละแผนกมาประสานกันเพื่อตอบรับยุทธศาสตร์ทางธุรกิจของบริษัท (Strategy Alignment) เมื่อทำได้เช่นนั้นแล้ว การผลักดันทางธุรกิจ ไม่ว่าจะเป็นยอดขาย การลดปัญหา การลดต้นทุน การสร้างนวัตกรรม การสร้างและขยายฐานลูกค้า ก็จะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และยังส่งผลสัมฤทธิ์ของแต่ละแผนก ทำให้พนักงานมีแรงบันดาลใจในการทำงาน (Fulfilled Employee) เมื่อเป็นเช่นนั้นก็จะสามารถจัดสรรและบริหารจัดการผลตอบแทนต่อพนักงาน ไม่ว่าจะเป็นการให้คำชม สวัสดิการ โบนัส หรืออื่นๆ อันจะเป็นการสร้างกำลังใจและรักษาพนักงานที่เก่งๆ (Attract and Retain Great Employee) ได้ดีมากขึ้น อันจะส่งผลให้เกิดความเข้มข้นของการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ต่อไป ดังแสดงในรูปที่ 3



รูปที่ 3 เป้าหมายในการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรจากการทำ Digital Transformation

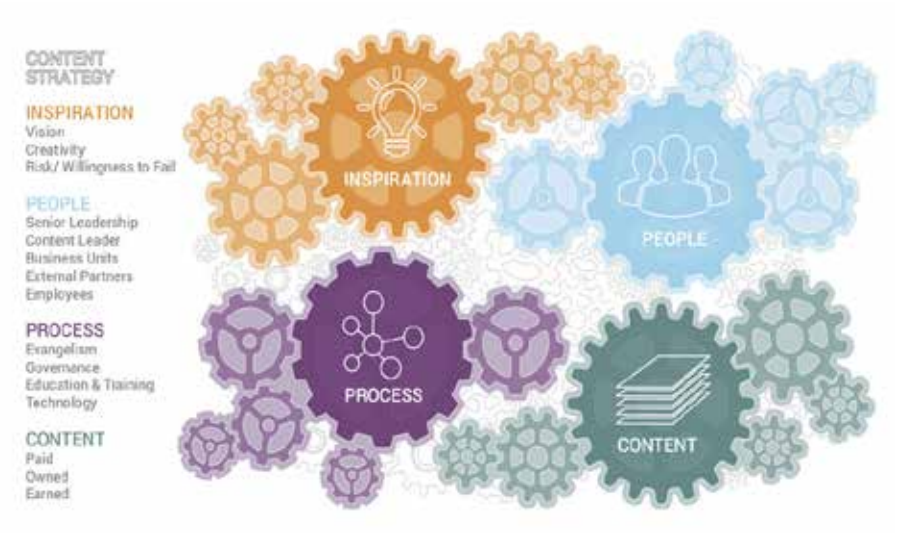
ที่มา : บทความ The Digital Transformation – Helping Your Company Thrive in the Digital Era

สำหรับในฝั่งของการบริหารจัดการลูกค้า การทำระบบบริหารจัดการดิจิทัลที่มาพร้อมกับยุทธศาสตร์การทำ Digital Transformation จะทำให้ลูกค้าเกิดความพอใจในการเข้าถึงและมีความรู้สึกว่าตนสามารถเลือกและพิจารณาบริการได้ตามความต้องการของตน โดยบรรเทาความรู้สึกว่าถูกมัดมือชกให้เลือกบริการนำไปสู่ความผูกพันต่อแบรนด์ เกิดการซื้อซ้ำ บอกต่อ และติดตามสินค้าและบริการที่เป็นนวัตกรรมใหม่ๆ อีกทั้งยังช่วยให้องค์กรสามารถกำหนดราคาสินค้าและบริการในระดับพรีเมียม อันแลกกับความจงรักภักดีและศรัทธาของลูกค้า ซึ่งทั้งหมดนี้ก็คือการสร้างกำไรที่ดีขึ้นให้กับองค์กร เมื่อรวมผลที่ได้ทั้งจากการยกระดับความสัมพันธ์ของพนักงาน กับการยกระดับความสัมพันธ์กับลูกค้าเข้าด้วยกัน ก็เท่ากับเป็นการส่งผลมาสู่การสร้างประสบการณ์การใช้บริการที่ดีเลิศของลูกค้าผ่านกระบวนการ Digital Transformation นั่นเอง

3. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ Content (Content Strategy)

เมื่อ Content หรือเนื้อหาข้อมูลต่างๆ กลายเป็นสิ่งที่ไหลบ่าท่วมท้นการเสพของผู้บริโภคในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็น Content ที่ได้รับการสร้างขึ้นโดยผู้ประกอบการที่นำเสนอสินค้าและบริการ ไปจนถึง Content ที่เกิดจากการสร้างของผู้บริโภคด้วยกันเอง (User Generated Content : UGC) ผ่านการแชร์และกด LIKE ความจดจ่อของผู้คนบนโลกไซเบอร์สเปซเริ่มมีน้อยลง พร้อมๆ กับความอดทนที่ลดลงของผู้บริโภค การบริหารจัดการ Content ที่จะสนับสนุนธุรกิจ หรือแม้กระทั่งการประชาสัมพันธ์และให้ความรู้ของหน่วยงานต่างๆ จึงกลายเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง ลำพังการสร้าง Content แล้วคิดเพียงว่าอาศัยการลงทุนซื้อสื่อประชาสัมพันธ์อย่าง Google Search Engine Optimization หรือการซื้อ LINE Home Page หรือ LINE Push และช่องทางออนไลน์อื่นๆ จะเพียงพอให้บรรลุจุดหมายขององค์กรนั้น กลับกลายเป็นการลงเอยด้วยความสูญเสียงบประมาณโฆษณาไปเปล่าๆ องค์กรต่างๆ ในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นองค์กรธุรกิจหรือหน่วยงานการศึกษา หน่วยงานราชการต่างๆ จึงต้องมีการกำหนดทีมงานปฏิบัติการเพื่อบริหารจัดการ Content ให้เกิดความสมดุลระหว่างงบประมาณการผลิต การจัดหา และการเผยแพร่ Content กับงบประมาณการโฆษณา

การวางยุทธศาสตร์บริหารจัดการ Content เพื่อส่งเสริมภารกิจขององค์กรนั้น จำเป็นจะต้องสอดคล้องกับปัจจัยสำคัญ 4 ประการด้วยกันจึงจะเกิดสัมฤทธิผลของการลงทุนและสร้างประโยชน์ให้กับองค์กรอย่างเต็มที่ ปัจจัยเหล่านั้นประกอบไปด้วย การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspiration) ให้คนในองค์กรมองเห็นต้องกันถึง *“สาร”* ที่จะขับเคลื่อนไปยังกลุ่มเป้าหมาย ไม่ว่าจะเป็นผู้บริโภคในกรณีขององค์กรธุรกิจ หรือผู้คนทั่วไปในแง่ของหน่วยงานให้บริการต่างๆ อันจะเป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกลุ่มเป้าหมาย ไม่ว่าจะเป็นการยึดมั่นในแบรนด์ การยอมจ่ายเงินส่วนต่าง (Premium) ให้กับสินค้าและบริการ การเป็นผู้นำตลาด ฯลฯ ซึ่งการจะสร้าง Content และการบริหารจัดการสื่อให้เกิดประสิทธิภาพเช่นนี้ได้ ผู้คนในองค์กรจะต้องมีวิสัยทัศน์ที่โดดเด่น ซึ่งอาจหมายถึงการฉีกขาดจากการสื่อสารแบบเดิมๆ ให้ได้ใจของกลุ่มเป้าหมาย การกำหนดตำแหน่งของหน่วยงานผ่านการสื่อสาร การคิดต่อยอดเพื่อให้ Content ดึงกลุ่มเป้าหมายให้จงรักภักดีกับองค์กร ฯลฯ มีความคิดสร้างสรรค์ในการบริหารจัดการ Content เพื่อให้สอดรับกับวิสัยทัศน์ดังกล่าว ทั้งนี้ต้องไม่หลงประเด็นว่า Content เป็นเพียงสารที่จะสื่อในเชิงโฆษณา ในความเป็นจริงแล้วกลับเป็นสารทุกอย่างที่ปรากฏ แม้กระทั่งการออกแบบหน้าจอและความลื่นไหลของการใช้งานสำหรับแอปพลิเคชันบนสมาร์ตโฟนด้วย ซึ่งหมายถึงการประสานทุกสิ่งทุกอย่างขององค์กรเพื่อให้เกิดความจงรักภักดีของกลุ่มเป้าหมาย และท้ายที่สุดองค์กรต้องยอมรับถึงความล้มเหลวที่อาจเกิดขึ้นได้หากยุทธศาสตร์และการปฏิบัติการบริหารจัดการ Content ผิดพลาดจากเป้าหมาย พร้อมกับทำ Lesson Learn เพื่อปรับปรุงยุทธศาสตร์ให้สำเร็จต่อไป



รูปที่ 4 การประสานความสมดุลของปัจจัย 4 ประการต่อการบริหารจัดการ Content

ที่มา : บทความ The Digital Transformation – Helping Your Company Thrive in the Digital Era

ปัจจัยที่สองที่ต้องบริหารจัดการควบคู่กันไปก็คือ เรื่องของคนในองค์กร ไม่ว่าจะเป็นองค์กรขนาดเล็ก องค์กรขนาดใหญ่ที่มีสาขา องค์กรข้ามชาติ เป็นองค์กรด้านธุรกิจ หรือหน่วยงานราชการ สถาบันการศึกษา ด้วยการพัฒนาความคิด ความรอบรู้ของผู้คนในองค์กรให้ทันกับพฤติกรรมการเข้าถึง Content ของผู้คน แยกแยะได้ออกว่ากำลังจะทำการบริหารจัดการ Content เพื่อสื่อสารกับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นใคร ผู้นำระดับสูงขององค์กรจะต้องมองภาพการบริหารจัดการ Content เพื่อให้ไปสู่จุดมุ่งหมายได้ตรงกัน มีการจัดตั้งแกนนำในการบริหารจัดการ Content ประจำองค์กรพร้อมด้วยทีมงาน ภายใต้ความเข้าใจตรงกันและการให้การสนับสนุนของผู้คนภายในองค์กร มีการสื่อสารและจัดการผลประโยชน์ในการบริหารจัดการ Content ที่ลงตัวกับพันธมิตรทางธุรกิจ ในกรณีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือบรรดาผู้ให้บริการเครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่มีการร่วมมือกับบรรดา Content Provider ในรูปแบบต่างๆ ตั้งแต่ วิดีโอ เกม แอปพลิเคชัน ไปจนถึงบรรดาสตาร์ตอัพต่างๆ เพื่อนำเสนอหรือผสาน (Bundling) บริการด้านการใช้งานเครือข่ายกับการใช้บริการ Content เหล่านั้น โดยเริ่มตั้งแต่จุดยืนของบริษัท การทำ Brand Image การจัดช่องทางในการใช้งาน Content สิทธิพิเศษให้กับลูกค้าของเครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่รายนั้นๆ ในการใช้งาน Content การคิดราคาค่าบริการ และการแบ่งรายได้กับผลประโยชน์ระหว่างผู้ให้บริการเครือข่ายกับ Content Provider เหล่านั้น ท้ายที่สุดก็คือการตระหนักรู้และปรับตัวของพนักงานภายในองค์กรเพื่อให้สนับสนุนการบริหารจัดการ Content ภายในองค์กรอย่างสูงสุด



รูปที่ 5 เป้าหมายสำคัญที่องค์กรต้องคาดหวังจากการบริหารจัดการ Content

ที่มา : บทความ The Digital Transformation – Helping Your Company Thrive in the Digital Era

ปัจจัยต่อมาก็คือ การบริหารจัดการความพร้อมในแง่ของเทคโนโลยีและกระบวนการทำงานภายในองค์กร มีการให้ความรู้และสร้างความคุ้นชินกับการเปลี่ยนผ่านแบบ Digital Transformation ในส่วนของการบริหารจัดการ Content ให้กับพนักงานภายในองค์กร มีการจัดเตรียมเทคโนโลยี ซึ่งอาจไม่ได้หมายถึงการลงทุนเอง แต่ยังหมายถึงการเลือกพันธมิตรในส่วนต่างๆ ที่สามารถพูดคุยหาจุดลงตัวทางผลประโยชน์ได้ มีการติดตั้งและประเมินผลการใช้งานกลยุทธ์ด้านบริหารจัดการ Content เพื่อให้สามารถปรับเปลี่ยน เพิ่ม หรือแม้กระทั่งยกเลิกตั้งแต่ตัว Content วิธีการในการบริหารจัดการ การสื่อสาร และการเปลี่ยนแปลงของพฤติกรรมผู้บริโภค แม้กระทั่งการใช้โอกาสในการเพิ่มยอดขายหรือความแข็งแกร่งของบริษัทจากเหตุการณ์ต่างๆ ซึ่งอาจเกิดขึ้นบนโลกโซเชียลเน็ตเวิร์ก

ท้ายที่สุดก็คือเรื่องของจัดการ Content ซึ่งมีทั้งส่วนที่องค์กรสามารถสร้างขึ้นเองได้ ส่วนที่ต้องซื้อมา ส่วนที่ได้มาจากการดำเนินธุรกิจประจำ และยังมีส่วนที่สามารถสร้างพันธมิตรโดยแบ่งผลประโยชน์ให้ลงตัวกับพันธมิตรที่เป็น Content Provider หรืออาจจะเป็นพันธมิตรที่ทำธุรกิจอื่น แต่สามารถประสานรูปแบบการให้บริการร่วมกันได้ อันได้กล่าวไว้แล้วในส่วนของปัจจัยที่สองข้างต้น

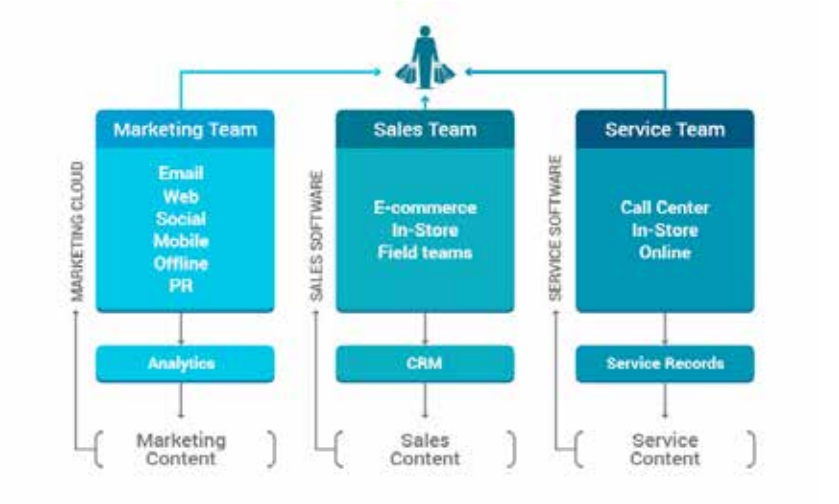
สิ่งที่ผู้บริหารและพนักงานทุกคนในองค์กรจะต้องตระหนักอยู่เสมอก็คือ การกำหนดเป้าหมาย หรืออาจจะเรียกว่า Value Proposition สำหรับการบริหารจัดการ Content ที่จะต้องพึงมีต่อองค์กร ซึ่งประกอบไปด้วยการสร้างประสบการณ์แก่ผู้บริโภคหรือกลุ่มเป้าหมายผ่านช่องทางทั้งออนไลน์ ซึ่งทุกองค์ประกอบที่จะสนับสนุนทั้งเนื้อหาและรูปแบบการนำเสนอ Content จะต้องทำให้ผู้บริโภคหรือกลุ่มเป้าหมายได้ความรู้สึกและประการณ์การที่ดีต่อแบรนด์ขององค์กร (Customer Experience) การที่จะเป็นเช่นนั้นได้องค์กรต้องพัฒนา

ตัวเองให้สามารถสร้างนวัตกรรม (Innovation) ของ Content และการนำเสนอ Content ใหม่ๆ ที่ตรงกับรสนิยม ความต้องการ การคาดหวังของผู้บริโภคได้ รวมถึงอาจจะถึงกับต้องสร้าง Content รวมถึงการนำเสนอรูปแบบใหม่ที่ยังไม่เคยมีปรากฏ แต่ได้ทำการวิเคราะห์ไว้แล้วว่าจะต้องสามารถมัดใจผู้บริโภคหรือกลุ่มเป้าหมายไว้ได้อย่างอยู่หมัด อันจะส่งผลให้คุณภาพของแบรนด์ (Brand Health) แข็งแกร่งขึ้น ซึ่งองค์กรสามารถตรวจสอบได้จากการสัมภาษณ์หรือการวิเคราะห์ข้อมูลการตลาด ผลตอบสนองของตลาดก็จะทำให้องค์กรสามารถปรับกลยุทธ์ทางการตลาดที่ถูกต้อง (Market Optimizer) ตามสถานการณ์ได้ ซึ่งทั้งหมดนี้จะส่งผลลัพธ์ที่ดี 2 ประการให้กับองค์กร ก็คือการสร้างรายได้เพิ่ม (Revenue Generation) จากการบริหารจัดการ Content ที่ดี และการลดต้นทุนในการบริหารจัดการองค์กร (Operational Efficiency) อันเนื่องมาจากความสำเร็จของการบริหารจัดการ Content อันเป็นเสมือนเครื่องทุ่นแรงและช่วยลดต้นทุนขององค์กร

4. ความเข้าใจในระบบนิเวศดิจิทัล (Digital Ecosystem)

ความชัดเจนของเรื่องนี้ก็คือ อย่าปล่อยให้การทำ Digital Transformation จบลงเพียงแค่ว่าแต่ละแผนกได้ชื่อว่าสามารถบริหารจัดการกลไกการทำงาน ข้อมูล และ Content ของแต่ละแผนกได้แล้ว แต่ผลลัพธ์ก็คือพนักงานและผู้บริหารมองเห็นแต่ผลลัพธ์เฉพาะที่ได้จากมุมมองของแต่ละแผนก (Silo) เช่น ฝ่ายการตลาดมีการบริหารจัดการ Content พฤติกรรมผู้บริโภค ฯลฯ เฉพาะในขอบเขตของตน แต่ไม่เห็นข้อมูลร้องเรียนหรือพฤติกรรมของผู้ใช้งานผ่านทางช่องทางออนไลน์และออฟไลน์ของแผนกสนับสนุน เหตุการณ์นี้ก็คือการเกิดความไม่โปร่งใสต่อมุมมองของผู้บริหารและพนักงานทุกคนที่จะได้ใช้ประโยชน์จากกลไก Digital Transformation การกำหนดยุทธศาสตร์ Content ดังที่ได้แสดงและอธิบายในหัวข้อที่แล้ว จึงต้องกระทำตั้งแต่เริ่ม โดยให้ทุกหน่วยงานมีส่วนร่วมในการทำ Digital Transformation อย่าให้เกิดภาวะ Silo ดังแสดงในรูปที่ 6 เพราะนอกจากจะไม่สามารถทำให้ทั้งองค์กรได้เข้าใจถึงพฤติกรรมของผู้บริโภคหรือกลุ่มเป้าหมาย รวมถึงสัมฤทธิผลของการบริหารจัดการ Content การตอบรับต่อสินค้าหรือบริการจากผู้บริโภคหรือกลุ่มเป้าหมายอย่างถูกต้องแล้ว ยังมีความเสี่ยงสูงมากที่จะเกิดความผิดพลาด ตกหล่น ของการประสานการบริหารจัดการผู้บริโภคหรือกลุ่มเป้าหมาย จนทำให้ความเชื่อมั่นต่อแบรนด์ลดต่ำลง หรืออาจเกิดปัญหาที่องค์กรไม่สามารถรับรู้ได้ทันจนปล่อยให้เกิดความสูญเสียที่รุนแรงขึ้น โดยจะต้องตระหนักว่าเสียงร้องเรียนของผู้คนบนโลกโซเชียลในปัจจุบันสามารถแพร่กระจายได้อย่างรวดเร็ว และอาจมีการขยายความจนเกินจริง โดยเฉพาะอาจถูกแปลงสารโดยคู่แข่งทางธุรกิจ ซึ่งมีผลรุนแรงมากต่อการดำเนินธุรกิจขององค์กร

ในเชิงการปฏิบัติการเพื่อทำให้ประสิทธิภาพสูงสุดต่อกระบวนการ Digital Transformation จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารขององค์กรที่ดูแลในเรื่องของระบบสารสนเทศ (Chief Information Officer : CIO) ผู้บริหารด้านทรัพยากรบุคคล (Chief Human Resource Officer : CHRO) และผู้บริหารด้านการตลาด (Chief Marketing Officer : CMO) จะต้องเป็นแกนนำตั้งแต่แรกและต่อเนื่องจนถึงการทำงานประจำวันในกำหนดแผนดำเนินการ การออกแบบกลไก และการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ภายในองค์กร การเลือกใช้เทคโนโลยี และการติดตามผล (Governance Follow Up) เพื่อให้มั่นใจว่าเกิดความโปร่งใสของการบริหาร



รูปที่ 6 ไม่ควรปล่อยให้การทำ Digital Transformation
จบลงด้วยการบริหารจัดการข้อมูลแบบ Silo ในแต่ละแผนก

ที่มา : บทความ The Digital Transformation – Helping Your Company Thrive in the Digital Era



รูปที่ 7 เจ้าภาพหลักของการสร้างประสิทธิภาพของ Digital Transformation

ที่มา : บทความ The Digital Transformation – Helping Your Company Thrive in the Digital Era

และจัดการข้อมูลต่างๆ หลังจากมีการทำ Digital Transformation แล้ว ทั้งนี้มิได้หมายความว่าหน้าที่รับผิดชอบจะตกอยู่กับผู้บริหารทั้ง 3 รายนี้ หากแต่ทุกคนภายในองค์กรจะต้องมีความตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตนที่เป็นเหมือนพลเมืองที่มีค่าภายในองค์กร รู้จักเครื่องมือ รู้จักการมีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์จาก Digital Transformation เพื่อให้สามารถสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันขององค์กรได้อย่างสูงสุด

5. การซื้อสื่อด้าน Social Media (Paid Social)

ช่องทางในการสื่อสารโฆษณาและประชาสัมพันธ์ในโลกปัจจุบันมีความเปลี่ยนอย่างชัดเจนไปสู่โลกดิจิทัล โดยเฉพาะการโฆษณาบนโซเชียลมีเดีย ซึ่งมิได้จำกัดเฉพาะบน YouTube, Facebook, LINE เท่านั้น หากแต่ยังมีบรรดาผู้ประกอบการ Ads Network ที่รับโฆษณาสินค้าและบริการผ่านทางแอปพลิเคชันบนสมาร์ตโฟนอีกด้วย ยังไม่นับถึงความนิยมที่ยังคงมีต่อการแสดงตัวตนในตำแหน่งการสืบค้นอันดับต้นๆ บน Search Engine อาทิ Google รูปที่ 8 เป็นรายงานที่ได้จากการวิจัยของบริษัท Altimeter ซึ่งชี้ให้เห็นว่าองค์กรต่างๆ ทุ่มงบประมาณในการประชาสัมพันธ์ที่สูงมากขึ้นเรื่อยๆ ผ่านทางสื่อโฆษณาบนโลกโซเชียล มุมหนึ่งก็แสดงให้เห็นว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 เป็นต้นมา ค่าเฉลี่ยของงบประมาณการโฆษณาผ่านทาง Social Advertising ของบริษัทต่างๆ เทียบกับงบประมาณโฆษณาบนสื่อดิจิทัลทั้งหมด มีการเติบโตขึ้นถึงร้อยละ 205 นับถึงปี พ.ศ. 2559 แต่ในอีกมุมหนึ่งกลับพบความท้าทายว่า ความร่วมมือและสื่อสารภายในองค์กรระหว่างแผนกที่ซื้อและดูแลสื่อโฆษณา กับแผนกที่บริหารจัดการกลยุทธ์ด้าน Social Media กลับต่ำมาก เกิดการขาดช่วงของการประสานกลยุทธ์ (Strategy Disconnect) โดยพบจากข้อมูลในปี พ.ศ. 2559 ว่ามีเพียงร้อยละ 35 จากที่ได้สำรวจเท่านั้น ที่มีการประสานกลยุทธ์ในการบริหารจัดการสื่อโฆษณาที่ต่อเนื่องระหว่างแผนที่ซื้อสื่อและแผนจัดการกลยุทธ์ด้านโซเชียล ทำให้เงินลงทุนด้านโฆษณาที่อัดฉีดลงไปมีความเสี่ยงต่อการไม่บรรลุเป้าหมายด้านโฆษณา



รูปที่ 8 การเติบโตของงบประมาณซื้อสื่อโฆษณาผ่าน Social Media กับปัญหาการขาดช่วงในการประสานกลยุทธ์ขององค์กร

ที่มา : บทความ The Digital Transformation – Helping Your Company Thrive in the Digital Era

บทสรุปต่อทิศทางการของทำ Digital Transformation

สิ่งที่เป็นแนวโน้มในด้านของการบริหารจัดการสื่อประชาสัมพันธ์ดิจิทัลขององค์กรทั่วโลกนับจากนี้ไปมีอยู่ 3 ประการด้วยกัน เรื่องแรกก็คือ ความเป็นไปได้ที่แบรนด์ต่างๆ จะตัดสินใจ Outsource การบริหารจัดการลูกค้าหรือผู้ใช้บริการของตนไปยังผู้ให้บริการบนโลกโซเชียลอย่างเต็มรูปแบบ อันประกอบไปด้วย การซื้อโฆษณา

บนโลกโซเชียลที่เติบโตยิ่งขึ้นกว่าในปัจจุบัน พร้อมๆ กับการว่าจ้างศูนย์ดูแลลูกค้า (Customer Care) บนโลกโซเชียล แทนที่ว่าตนจะต้องเป็นคนแบกรับต้นทุนพนักงานเอง แนวโน้มประการที่สองอาจกลับกันกับกรณีแรกในส่วนของการซื้อโฆษณาบนโลกโซเชียล โดยหลายๆ องค์กรเริ่มให้พนักงานของตนเองทำหน้าที่เป็นผู้โฆษณาและประชาสัมพันธ์สินค้าและบริการขององค์กร โดยผ่านทางเครือข่ายโซเชียลมีเดีย เช่น Personal Facebook Fcebook Group, Facebook Page, Instragram, LINE ฯลฯ ซึ่งในกรณีนี้ก็เป็นรูปแบบของการให้ผลตอบแทนแก่พนักงานของตนเองในรูปของส่วนแบ่งรายได้ ฯลฯ อันเป็นการลดต้นทุนค่าซื้อโฆษณาผ่านทาง Social Ads แต่ทั้งนี้คงต้องเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่มีพนักงานจำนวนมากระดับหนึ่ง จึงจะเห็นสัมฤทธิผลของการโฆษณาผ่านช่องทางดังกล่าว แนวโน้มประการสุดท้ายก็คือ ลูกค้าของ Social Ads ในท้ายที่สุดอาจมิใช่แผนกโฆษณาประชาสัมพันธ์ขององค์กรดังที่เป็นมาในอดีต แต่อาจจะเป็นการซื้อจาก Digital Advertising ที่จะมาเป็นคนกลางในการบริหารจัดการแบรนด์หลายๆ แบรนด์ในอนาคต ประเด็นทั้ง 3 เรื่องนี้ไม่มีคำตอบที่แน่ชัด และเป็นสิ่งที่ต้องจับตาดูพัฒนาการของตลาดออนไลน์ต่อไป

บรรณานุกรม

Charlene Li. (2016, January). The Digital Transformation – Helping Your Company Thrive in the Digital Era. Retrieved from https://www.slideshare.net/charleneli/top-digital-transformation-trends-and-priorities-for-2016?qid=3687a6e0-7f70-4bb2-9770-7d0f6916f537&v=&b=&from_search=4

Duval union consulting. (2016 January). Managing Digital Transformation. Retrieved from https://www.slideshare.net/duvalunionconsulting/managing-your-digital-transformation?qid=8af28170-923d-45cd-98d7-6052846ab372&v=&b=&from_search=1

Ericsson. (2016, November). Ericsson Mobility Report - On the Pulse of the Networked Society. Retrieved from http://www.ericsson.com

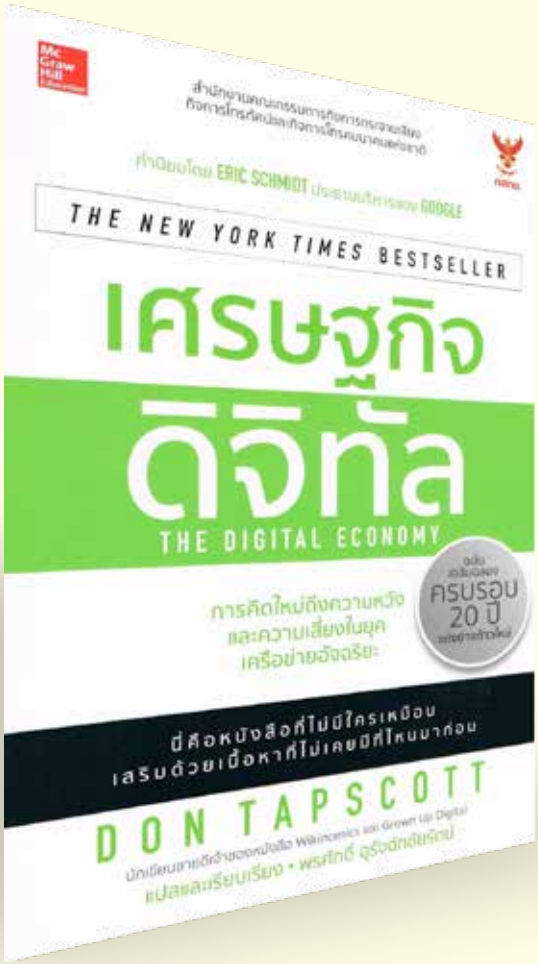
Geoff Talbot. (2017, March). The Key to Successful Digital Transformation. Retrieved from https://www.slideshare.net/GeoffTalbot/digital-transformation-tips-for-2017-from-emgage?qid=a9a6f6d9-6b81-4d84-917d-768ee380c228&v=&b=&from_search=11





บทความ
วิจารณ์หนังสือ

นายแพทย์วิชัย โชควิวัฒน


สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง
กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
กสทช
คำนิยมโดย ERIC SCHMIDT ประธานบริหารของ GOOGLE
THE NEW YORK TIMES BESTSELLER
เศรษฐกิจ
ดิจิทัล
THE DIGITAL ECONOMY
ฉบับปรับปรุงครบรอบ
ครบรอบ
20 ปี
การค้นคว้าใหม่
การคิดใหม่ถึงความหวัง
และความเสี่ยงในยุค
เครือข่ายอัจฉริยะ
นี่คือหนังสือที่ไม่มีใครเหมือน
เสริมด้วยเนื้อหาที่ไม่เคยมีที่ไหนมาก่อน
DON TAPSCOTT
นักเขียนขายดีสำนักพิมพ์ McGraw-Hill เรื่อง Wikinomics และ Grown Up Digital
แปลและเรียบเรียง • พรศักดิ์ อุรัจฉัทรัตน์

เศรษฐกิจดิจิทัล
The Digital Economy

เขียน Don Tapscott
แปลและเรียบเรียง พรศักดิ์ อุรัจฉัทชัยรัตน์
บรรณาธิการบริหาร วรรธนา พันธ์สว่าง
ผลิตและจัดพิมพ์โดย แมคกรอ-ฮิล อินเตอร์เนชั่นแนล เอ็นเตอร์ไพรส์ แอลแอลซี

หนังสือชื่อเดียวกันนี้เขียนขึ้นครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2537 ตีพิมพ์เผยแพร่เมื่อ พ.ศ. 2538 ฉบับนี้เป็นฉบับแก้ไขปรับปรุง เป็น *"ฉบับเฉลิมฉลองครบรอบ 20 ปี"* นับจากการตีพิมพ์ครั้งแรก ในฉบับภาษาไทยระบุไว้ในปกหุ้มปกหลังว่า *"ตลอดเวลายี่สิบปีที่ผ่านมานับจากหนังสือเล่มนี้เขียนขึ้น ฉบับปรับปรุงใหม่นี้จึงเพิ่มเติมด้วยเนื้อหาอันว่าด้วยผลกระทบที่สะท้อนไปตามคำทำนายของเขาให้เห็นได้อย่างชัดเจน พร้อมทั้งคาดการณ์ไปอีกด้วยว่า โลกดิจิทัลในอนาคตจะเป็นอย่างไร"*

ดอน แทปสกอตต์ ผู้เขียนหนังสือเล่มนี้ มีคำแนะนำสั้นๆ สำหรับเขาว่า *"คือหนึ่งในผู้นำทางด้านนวัตกรรมของโลก รวมถึงด้านเทคโนโลยีสื่อ และผลกระทบที่เทคโนโลยีมีต่อสังคม"* เขาคือหนึ่งใน Thinker 50 ที่ยังมีชีวิตอยู่ โดยรั้งตำแหน่งที่ปรึกษาให้แก่องค์กรธุรกิจและภาครัฐทั่วโลก แทปสกอตต์เป็นผู้ประพันธ์หรือร่วมประพันธ์ในหนังสือที่ส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อโลกหลายเล่ม อาทิ Paradigm Shift, Growing up Digital, The Naked Corporation, Digital Capital, Wikinomics และ Macrowikinomics

ในฉบับเฉลิมฉลองครบรอบ 20 ปี ที่ตีพิมพ์เผยแพร่ในภาษาอังกฤษ เมื่อ พ.ศ. 2558 ได้อิริค ชมิดท์ ประธานบริหารกูเกิล เป็นผู้เขียนคำนำสั้นๆ อีริคบอกว่า ตอนที่ดอนเขียนหนังสือเล่มนี้ครั้งแรก *"เป็นตอนที่พวกเราต้องใช้ "โมเด็ม" หมุนโทรศัพท์กันอยู่ พวกเรามีแค่ระบบกระดานสนทนา (Bulletin Board System) พวกเราใช้วิดีโอเทป เพิ่งเริ่มมีซีดี และยังเดินหาซื้อหนังสือเป็นเล่มอยู่ในร้าน ยุคสารสนเทศตอนนั้นยังคงแบเบาะ แล้วใครจะอาจหาญวาดภาพในอีก 20 ปีถัดไปได้? ใครกันที่มองเห็นว่า "เว็บ" จะเปลี่ยนแปลงเกือบทุกภาคส่วนของเศรษฐกิจและสังคมของพวกเราไปได้มากมายขนาดนี้ มันคือพลังแห่งเครือข่ายสังคมที่จัดระเบียบการทำงานร่วมกันของผู้คนขึ้นมาใหม่ ขยายศักยภาพ และการเพิ่มผลผลิตของผู้คนออกไปในแบบคาดไม่ถึง ใครกันที่จะรู้เรื่องนี้"*

อีริคตั้งคำถามและก็ให้คำตอบว่า *“เท่าที่นับดู ก็ดอนนี่แหละ....ที่ถือว่าสุดยอด!”*

ทำไมประธานบริหารกูเกิลอย่างอีริคจึงกล้าฟันธงเช่นนั้น หนังสือ *“เศรษฐกิจดิจิทัล”* คือ คำตอบ

ดอน แทปสกอตต์ ไม่ใช่เป็นแค่นักคิดที่ยิ่งใหญ่เท่านั้น แต่ยังทำงานอย่างเป็นระบบ และโชคดีของโลกที่ดอนได้สรุปบทเรียนจากคำทำนายในหนังสือที่เขาเขียนเมื่อ 20 ปีที่แล้ว ว่าจริงๆ แล้วเกิดอะไรขึ้นบ้าง และข้อสำคัญเขาไม่เพียงทบทวนคำทำนายของเขาเท่านั้น แต่ยังทำนายอนาคตต่อไปข้างหน้าไว้ด้วย

ต่างจาก *“โหราจารย์”* ในประเทศไทยที่แม้รัฐบาลจะชูวิสัยทัศน์ *“ไทยแลนด์ 4.0”* แล้ว ยังคงมะงุมมะงาหราอยู่ในทัศนะของ *“ไทยแลนด์ 1.0”* นั่นคือยังจมอยู่ในโลกของ *“โหราศาสตร์”* *“ไสยศาสตร์”* และ *“มั้งศาสตร์”* นั่นคือยังหากินอยู่กับความเชื่อแบบงมงายของผู้คน ด้วยการ *“ทำนายทายทัก”* แล้วคอยโอ้อวดว่าคำทำนายของตนแม่นยำ แทนที่จะใช้วิธีการ *“ทำนายผล”* (Prediction) อย่างเป็นวิทยาศาสตร์

หนังสือเศรษฐกิจดิจิทัล ของดอน แทปสกอตต์ ฉบับเฉลิมฉลองครบรอบ 20 ปี นำคำทำนายในฉบับเมื่อ 20 ปีก่อนมาเสนอ พร้อมบทสรุปสิ่งที่เกิดขึ้น และคำทำนายในอนาคตของเรื่องต่างๆ รวม 12 หัวข้อ เริ่มจากอารัมภบทในบทแรก สรุปภาพรวมทั้งหมด แล้วจึงบรรยายรายละเอียดในแต่ละเรื่อง

ในแต่ละบทจะเริ่มต้นด้วย *“ความคิดเห็น”* ต่อด้วยเนื้อหาสาระในฉบับพิมพ์ครั้งแรก เช่นในบทที่ 1 เป็นเรื่องของ *“ยุคแห่งเครือข่ายอัจฉริยะ”* การอ่านแต่ละบท อาจอ่านไปตามลำดับโดยอนุโลม หรืออาจอ่านแบบ *“ปฏิโลม”* คือย้อนลำดับไปอ่านตัวบทก่อน แล้วจึงกลับมาอ่านส่วนของความคิดเห็นในตอนต้น การอ่านแบบปฏิโลมนี้ แท้จริงแล้วจะเป็นการอ่านไปตามลำดับเหตุการณ์ เริ่มจากเนื้อหาสาระที่ดอนเขียนไว้เมื่อ 20 ปีก่อน แล้วจึงมาอ่านความคิดเห็นหลังจากเหตุการณ์ผ่านไปแล้วจริงๆ

แท้จริงแล้ว ดอน แทปสกอตต์ มิใช่เป็นแค่เพียงนักคิดที่ยิ่งใหญ่เท่านั้น แต่ยังมีความสามารถสูงในการถ่ายทอดความคิด เพราะสามารถเล่าเรื่องต่างๆ ได้อย่างน่าสนใจ ชวนติดตาม เช่น ในบทที่ 1 ดอนเริ่มย่อหน้าแรกกล่าวถึงวงดนตรี R.E.M วงดนตรีร็อกที่มีชื่อเสียงจากแอตแลนตา ซึ่งย่อมหนีไม่พ้นผลกระทบโดยตรงจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีดิจิทัล พวกเขาจึงต้องปรับตัว

ต่อมาเมื่อพูดถึงเรื่องการจัดระเบียบโลก ดอนเล่าถึงพลเอกคอลิน เพาเวลล์ อดีตประธานเสนาธิการทหารของสหรัฐฯ เจ้าของ *“ยุทธการพายุทะเลทราย”* ซึ่งสามารถพิชิตซัดดัม ฮุสเซน ให้ถอนตัวจากการเข้าไปครอบครองคูเวต และยอม *“ยกธงขาว”* ได้ในเวลาอันรวดเร็ว

พลเอกคอลิน เพาเวลล์ เล่าว่า 30 ปีแรกของชีวิตการเป็นทหาร 35 ปีนั้นช่างราบเรียบสิ้นดี *“นโยบายทั้งหมดของสหรัฐอเมริกาตลอดหลายปีนั้น สามารถรวบเอาไว้ภายใต้ประโยคเดียวว่า “ควบคุมทุกสิ่งที่ไม่พึงปรารถนา” เป้าหมายของประเทศก็คือการควบคุมคอมมิวนิสต์ในทุกๆ ทาง ...ศัตรูของโลกมีเพียง*

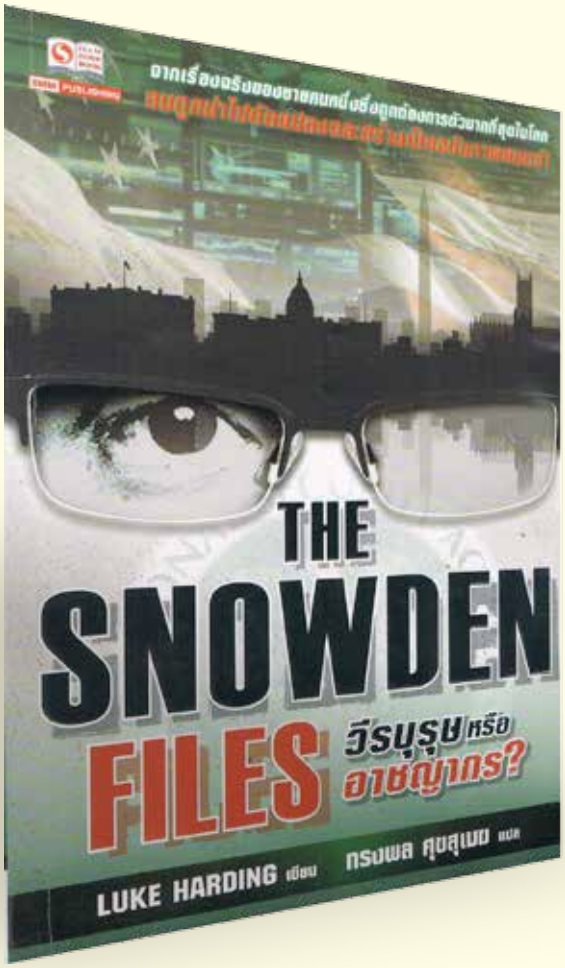
หนึ่งเดียว เป็น "ศัตรูที่ดี" ด้วย นั่นคือ คนอย่างสตาลินที่สร้างความน่ากลัวขึ้นมา และครุสเชฟที่ยกรองเท้าขึ้นโต๊ะในระหว่างการประชุมสหประชาชาติ ...แล้ววันหนึ่งทุกอย่างก็เปลี่ยนไป" เขาพบกับประธานาธิบดีกอร์บาชอฟ ซึ่งพูดกับรัฐมนตรีต่างประเทศว่า *"วันนี้ผมเลิกสงครามเย็นไปแล้ว"* และพูดกับนายพลคอลิน เพาเวลล์ ว่า *"ท่านนายพล คุณต้องหาศัตรูคนใหม่แล้วละ"* แล้วต่อมา พอถึงเดือนธันวาคม 2534 สหภาพโซเวียตก็ล่มสลาย โลกเข้าสู่ความไร้ระเบียบครั้งใหม่...

สิ่งที่ดอน แทปสกอตต์ เล่าเรื่องเศรษฐกิจดิจิทัล ซึ่งเป็นเสมือนสิ่งที่เป็น *"นามธรรม"* เข้าใจได้ไม่ง่ายนั้น เขาสามารถเชื่อมโยงกับปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และทุกอย่างได้อย่างเป็นรูปธรรม หลายเรื่องในอนาคต เขาสามารถ *"ฟันธง"* ได้ว่าจะเกิดอะไรขึ้น หลายเรื่องเขาเพียงแต่ตั้งคำถามเป็นประเด็นไว้โดยมีการเชื่อมโยงไปถึงการพัฒนาเทคโนโลยีในอดีตที่เคย *"เปลี่ยนโลก"* มาแล้ว เช่นเทคโนโลยีการพิมพ์ของโจฮันน์ กูเตนเบิร์ก โทรศัพท์ของมาร์โคนี และเมื่อเฮนรี่ ฟอร์ด สามารถผลิตรถยนต์แบบ *"มวลชน"* (Mass Production) ทำให้คนจำนวนมากเป็นเจ้าของรถยนต์ได้ เป็นต้น

แน่นอนว่าหนังสือหนาร่วม 400 หน้า พูดถึงเรื่องที่เข้าใจไม่ง่าย และเป็นหนังสือแปล ซึ่งย่อมไม่สามารถทลาย *"กำแพงภาษา"* ออกไปได้หมดสิ้น จึงทำให้อ่านได้ไม่ง่ายนัก แต่แนะนำว่าให้ใช้ความพยายามและความอดทนในการอ่าน จะได้ประโยชน์คุ้มค่าอย่างแน่นอน

ต้องขอบคุณ พล.อ.อ.ธเรศ ปุณศรี อดีตประธาน กสทช. ที่มีความเป็นนักอ่านและมีวิสัยทัศน์ ทำให้ท่านได้อ่านหนังสือที่มีคุณค่าสูงอย่างเล่มนี้ และดำเนินการจนมีการแปลและพิมพ์เผยแพร่เป็นภาษาไทย รวมทั้งเชิญผู้เขียนให้มาแสดงปาฐกถาในประเทศไทย ให้คนไทยได้มีโอกาสสัมผัสนักคิดร่วมสมัยคนสำคัญแบบตัวเป็นๆ

แน่นอนว่าด้วยกำแพงภาษา บริบทที่แตกต่างกัน และความที่เป็นเรื่องเข้าใจไม่ง่าย เมื่อดอน แทปสกอตต์มาเมืองไทย จึงไม่เป็นข่าวหวือหวาเหมือนเมื่อเซเลบเกาหลีมาแสดงคอนเสิร์ต สิ่งที่ดอนพูดก็ปรากฏเป็นเพียงข่าวเล็กๆ ที่สังคมไทยให้ความสนใจน้อย แต่สิ่งที่ทรงคุณค่าที่คนไทยจะสามารถสัมผัสได้อย่างลุ่มลึกและใช้ประโยชน์อย่างยืนยาวได้ ก็คือหนังสือเศรษฐกิจดิจิทัลเล่มนี้


จากเรื่องจริงของชายคนหนึ่งซึ่งถูกต้องการตัวมากที่สุดในโลก
THE
SNOWDEN
FILES
วีรบุรุษหรือ
อาชญากร?
LUKE HARDING เขียน
กรบพล ศุขสุเพช แปล

The Snowden Files
วีรบุรุษหรืออาชญากร

เขียน Luke Harding
แปลและเรียบเรียง ทรงพล ศุขสุเมฆ
สำนักพิมพ์ สยามอินเตอร์บุ๊คส์
พิมพ์ครั้งแรก กันยายน 2559
392 หน้า • 300 บาท

เมื่อปี 2557 ทั่วโลกตื่นตะลึงกับเอดเวิร์ด สโนว์เดน หนุ่มอัจฉริยะวัยเพียง 29 ปี ที่ออกมาเขย่าสำนักงานความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา โดยการเปิดโปงการทำงานที่ *"ล้ำเส้น"* และน่าจะ *"ละเมิดต่อรัฐธรรมนูญ"* ของสหรัฐฯ เอง ในการดักจับข้อมูลของประชาชนอเมริกันนับล้านคน ด้วยเหตุผลด้าน *"ความมั่นคง"* และที่ฮือฮามากกว่านั้นก็คือการ *"ล้วงความลับ"* ของผู้นำโลก ทั้งที่เป็นปรปักษ์หรือ *"คู่แข่ง"* อย่างรัสเซีย จีน และมิตรอย่างเยอรมนี ฝรั่งเศส บราซิล

เอดเวิร์ด สโนว์เดน น่าจะใช้ความเป็นอัจฉริยะของตน จากระดับไอคิว 145 เรียนรู้เรื่องคอมพิวเตอร์ด้วยตนเอง เพราะไม่ปรากฏว่าเขาได้ศึกษาจนจบปริญญาตรีจากมหาวิทยาลัยใดๆ แม้จะมีข้อมูลว่าเขาลงทะเบียนเรียนแบบออนไลน์กับมหาวิทยาลัยลิเวอร์พูลในอังกฤษในหลักสูตรปริญญาโท แต่ทางมหาวิทยาลัยก็พบว่าเขาแค่ลงทะเบียนเรียนไว้แต่ไม่มีการเรียนจริง แต่ความรู้ความสามารถของเขาทำให้เขามั่นใจจนเรียกตนเองว่า *"พ่อมดคอมพิวเตอร์"* (Computer Wizard) นั่นคือ เขาสามารถ *"เป่ามนต์"* สั่งทั้งเครื่องคอมพิวเตอร์และระบบคอมพิวเตอร์ได้ เมื่อเขาสมัครงานและเข้ารับการสัมภาษณ์ เข้าจึงได้รับเข้าทำงานกับสำนักข่าวกรองกลางหรือซีไอเอ (CIA : Central Intelligence Agency) และสำนักงานความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Agency) หรือเอ็นเอสเอ (NSA) ของสหรัฐฯ จนได้ทำหน้าที่ *"ผู้ดูแลระบบ"* ซึ่งทำให้เขาเข้าถึงข้อมูลลับมากมายของสำนักงานที่ทรงอานุภาพแห่งนั้น และเมื่อเขาเดินมาถึงจุดที่ *"ทนต่อไปไม่ได้"* เขาก็ตัดสินใจเดินออกจากองค์กร พร้อม *"จารกรรม"* ข้อมูลลับสุดยอดออกมามากมาย

เพื่อนร่วมงานของเขาที่สำนักงานความมั่นคงแห่งชาติสหรัฐฯ หลายคนยอมรับว่า สำนักงานแห่งนั้นมีมันสมองชั้นยอดทำงานอยู่มากมาย และสโนว์เดนคืออัจฉริยะแห่งอัจฉริยะ แม้เขาจะอายุยังน้อยมาก

เมื่อเขาตัดสินใจจะ *“เปิดโปง”* ความลับที่ได้มาจากนโยบายที่เขาเห็นว่า *“ไม่ชอบมาพากล”* เขาได้แสดงถึงความเป็นสายลับอัจฉริยะ โดยการเลือกติดต่อกับคนทำงานสื่อระดับ *“มือพระกาฬ”* ที่เขามั่นใจทั้งใน *“ฝีมือ”* และ *“ความทรงอิทธิพล”* ระดับโลก โดยเริ่มต้นจากเกลนน์ กรีนวัลด์ (Glenn Greenwald) นักข่าวแห่งหนังสือพิมพ์ ดิ การ์เดียน (The Guardian) ในอังกฤษ ตั้งแต่ปลายปี 2555 โดยใช้ชื่อรหัส *“ซินซินนาตุส”* (Cincinnatus) แต่กรีนวัลด์ยังไม่สนใจ เขาจึงติดต่อกับ ลอรา พอยทรัส (Laura Poitras) นักสร้างภาพยนตร์สารคดีที่มีชื่อเสียงผู้หาญกล้า *“ท้าทาย”* รัฐบาลสหรัฐฯ สโนว์เดนติดต่อลอรา เมื่อมกราคม 2556 ทั้งสามเริ่ม *“ไว้วางใจ”* กัน และสโนว์เดนก็เริ่ม *“ปล่อยข้อมูลลับ”* ให้กรีนวัลด์ ช่วงสองสามเดือนต่อมา จนในที่สุดทั้งสามก็ได้นัดพบกัน โดยสโนว์เดนนัดให้ไปพบกันที่โรงแรมแห่งหนึ่งในฮ่องกง เมื่อต้นเดือนมิถุนายน 2556

สโนว์เดนวางแผนอย่างรอบคอบและระมัดระวัง เพราะเขารู้ตัวว่ากำลังต่อสู้กับโครงข่ายทรงอิทธิพลที่สุดของโลก ทั้งองค์กรอย่างซีไอเอ และสำนักงานความมั่นคงแห่งชาติสหรัฐฯ รวมทั้งรัฐบาลสหรัฐฯ ด้วย การนัดพบกันในวันแรกทั้งสามจึง *“คลาดกัน”* โชคดีที่กรีนวัลด์และพอยทรัสหนักแน่นพอ ทั้งสามจึงพบกันจนได้ และนับเป็นเหตุการณ์สำคัญที่ทำให้โลก *“ไม่เหมือนเดิม”* อีกในเวลาต่อมา โลกไอทีมีจุดเปลี่ยนสำคัญคือ *“ยุคก่อนและยุคหลังสโนว์เดน”*

หนังสือ *“The Snowden Files วีรบุรุษหรืออาชญากร?”* เป็นหนังสือสารคดี แต่ ลุค ฮาร์ดิง เขียนออกมาอย่างชวนติดตาม เพราะชีวิตของสโนว์เดนเสมือนนวนิยายสืบสวนสอบสวนชั้นดีโดยแท้ โดยต่อมาได้มีการนำเรื่องราวจากหนังสือเล่มนี้ไปสร้างเป็นภาพยนตร์ โดยเดินเรื่องตามหนังสือนี้ตั้งแต่ต้น

หนังสือเริ่มอารัมภบทเรื่องการนัดพบ โดยโปรยหัวเรื่องถึงเหตุผลและแรงจูงใจสำคัญที่สโนว์เดนออกมาเปิดโปงเรื่องนี้ว่า *“ผมไม่อยากอยู่ในโลกซึ่งทุกสิ่งที่ผมพูด ทุกอย่างที่ผมทำ ทุกคนที่ผมพูดคุยด้วย ทุกความสร้างสรรค์ที่แสดงออกมา รวมทั้งความรัก หรือมิตรภาพ ถูกบันทึกไว้”*

ในอารัมภบทนี้เอง ได้เปิดเผยถึงอุปกรณ์ไม่กี่ชิ้นที่สโนว์เดนนำออกมา และใช้เป็นเครื่องมือเปิดโปงความลับขององค์กรใหญ่มหึมาและทรงอานุภาพอย่างสำนักงานความมั่นคงแห่งชาติสหรัฐฯ นั่นคือ *“คอมพิวเตอร์แล็ปท็อปสี่ตัว”*

“คอมพิวเตอร์พวกนั้นถูกเข้ารหัสไว้อย่างแน่นหนา แต่สโนว์เดนสามารถใช้มันเจาะเข้าถึงเอกสารที่อยู่ในเซิร์ฟเวอร์ของเอ็นเอสเอ และหน่วยงานสืบราชการลับของสหราชอาณาจักร (อังกฤษ) คือจีซีเอชคิว (GCHQ) ได้ [GCHQ คือ “สำนักงานใหญ่ด้านการสื่อสารของรัฐบาล” (Government Communication Headquarters)] อันที่จริงเอกสารที่ว่ามีนับหมื่นฉบับ ส่วนใหญ่ตีตราว่า “ลับสุดยอด” บางชิ้นเป็น “ลับสุดยอดชั้น 1” ซึ่งเป็นเอกสารที่เป็นข้อมูลลับสุดยอดที่ดักจับมาได้ หรือ “ชั้น 2” ที่เป็นความลับลึกที่สุดเท่าที่เราจะสามารถเข้าถึงได้ ไม่มีใคร เว้นแต่เจ้าหน้าที่ความมั่นคงเพียงไม่กี่คนที่เคยเห็นเอกสารเหล่านี้มาก่อน สโนว์เดนบอกว่าสิ่งที่เขาเอามาด้วยคือ “การรั่วของข่าวกรองครั้งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์””

ด้วยสถานภาพของ *"ผู้ดูแลระบบ"* สโนว์เดนบอกว่า สำนักงานความมั่นคงแห่งชาติสหรัฐฯ โดยความร่วมมือจากหน่วยงานราชการลับของอังกฤษ ได้ทำการ *"ลักลอบดักสัญญาณจากสายไฟเบอร์ออปติกใต้ทะเลที่โยงใยอยู่ทั่วโลก ทำให้ทั้งสหรัฐฯ และสหราชอาณาจักร สามารถรับรู้การสื่อสารส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นในโลก"*

โดยศาลสหรัฐฯ ได้มีคำพิพากษาให้ผู้ให้บริการด้านการสื่อสารต้องส่งมอบข้อมูลให้สหรัฐฯ มีผลให้บริษัทส่วนใหญ่ในซิลิคอน วัลเลย์ ทั้งกูเกิล ไมโครซอฟต์ เฟซบุ๊ก หรือแม้แต่แอปพลิเคชันของสตีฟ จอบส์ ก็ต้องอยู่ใต้อำนาจของสำนักงานความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งสามารถเข้าถึงเซิร์ฟเวอร์ยักษ์ใหญ่แห่งโลกไอทีแห่งนี้ได้

คำบอกเล่าของสโนว์เดนทำให้สำนักงานความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐฯ มีสภาพเหมือนในนวนิยายไซไฟของอัลดัส ฮักซ์เลย์ หรือนวนิยายเรื่อง *"1984"* ของจอร์จ ออร์เวล ทำให้โลกเข้าสู่ *"จุดจบของความเป็นส่วนตัว"* สโนว์เดนถึงขั้นใช้คำ *"พานอปติคอน"* (Panopticon) ซึ่งเจเรมี เบนแธม นักปรัชญาคนสำคัญของอังกฤษ ใช้เรียกคุกที่ออกแบบอย่างชาญฉลาด ทำให้ผู้คุมสามารถเห็นนักโทษทุกคนได้ตลอดเวลาโดยที่นักโทษไม่รู้ว่าพวกเขาถูกเฝ้าจับตาอยู่

ก่อนได้พบสโนว์เดน กรีนวัลด์คาดว่าผู้ที่ *"กุมความลับ"* และมีข้อมูลสำคัญมากมายมหาศาลขนาดนั้นได้ รวมทั้งสามารถวิเคราะห์เชื่อมโยงกับระบบการเมืองระดับชาติและระดับโลกได้ขนาดนั้น จะต้องเป็น *"เจ้าหน้าที่ระดับสูง อายุน่าจะราวหกสิบ สวมเสื้อนอกสีน้ำเงิน กระดุมสีทองประกาย ผมสีเทา ศีรษะค่อนข้างเถิก สวมรองเท้าดำ สวมแว่นตา ผูกเนกไทลายเฉียง"* ลอราเองก็บอกว่า *"ฉันเกือบเป็นลมตอนที่รู้อายุจริงๆ ของเขา จนต้องใช้เวลายี่สิบสี่ชั่วโมงเพื่อปรับขบวนความคิดใหม่"*

โลกไอที เปลี่ยนไปจากโลกดั้งเดิมอย่างแท้จริง

ในด้านหนึ่ง รัฐบาลมองว่าสโนว์เดนเป็นผู้ทรยศและฟ้องร้องเขา จนเขาต้องขอลี้ภัยอยู่ในรัสเซียมาจนบัดนี้ แต่ในอีกด้านหนึ่ง เขาได้รับการยกย่องอย่างสูง โดยได้รับรางวัลแซม อดัม (Sam Adams Award) เมื่อ พ.ศ. 2556 (แซม อดัม คือวีรบุรุษแห่งชาติสหรัฐฯ ผู้จุดประกายโค่นล้มเจ้าอาณานิคมอังกฤษจนสำเร็จในหลายปีต่อมา) ได้รางวัลสัมมาชีพ (Right Livelihood Award) หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า *"รางวัลโนเบลทางเลือก"* (Alternative Nobel) เมื่อ พ.ศ. 2557 และรางวัลสันติภาพสตุตการ์ต (Stutgart Peace Prize) ในปี 2557

หนังสือเล่มนี้มีรายละเอียดเรื่องราวของสโนว์เดนมากมาย แม้การแปลจะไม่ประณีตเท่าที่ควร คนทำงานไอทีทุกคนไม่ควรพลาด


งานเขียนเล่มแรกและเล่มเดียวของอดีตซีอีโอ
ผู้ปลุกปั้น LINE จนยิ่งใหญ่อย่างในปัจจุบัน
คิดแค่ 1 แต่ได้ ผล 100
シンプルに考える
โมะริกะวะ อะกิระ เขียน
เพราะการคิดเยอะเกินไป
ทำให้คุณต้องทำงานที่ไม่จำเป็นมากถึง 99%

คิดแค่ 1 แต่ได้ผล 100

เขียน โมะริกะวะ อะกิระ
แปลและเรียบเรียง โยชุเกะ, บรรเจิด ชวลิตเรืองฤทธิ์
สำนักพิมพ์ วีเลิร์น
226 หน้า • 195 บาท

ชื่อโมริกะวะ อะกิระ ผู้เขียนเรื่องนี้ มีน้อยคนในประเทศไทยที่รู้จัก แต่ถ้าบอกว่าเขาคือประธานบริษัทที่คิดแอปพลิเคชัน LINE ที่คนไทยนิยมใช้กันอย่างกว้างขวาง ทุกคนก็คงร้อง อ๋อ คนนี้เองน่ะรึ

หนังสือเล่มนี้เป็นหนังสือเล่มแรกและเล่มเดียวที่เขาเขียนขึ้นหลังจากประสบความสำเร็จอย่างยิ่งจากแอปพลิเคชัน LINE โดยไม่น่าเชื่อว่าหลังจากนั้นเพียงไม่ถึง 4 ปี เขาก็ลาออก ไป *"สร้างฝัน"* ใหม่ ทิ้งเงินเดือนและผลประโยชน์มากมายออกไปตั้งบริษัท C Channel โดยเป็นประธานบริษัทบุกเบิกธุรกิจใหม่เกี่ยวกับสื่อภาพเคลื่อนไหวบนอินเทอร์เน็ต ซึ่งยังไม่รู้ว่าเขาจะประสบความสำเร็จหรือไม่

หนังสือ *"คิดแค่ 1 แต่ได้ผล 100"* เป็นอัตชีวประวัติสังเขปของผู้เขียน บวกบทสรุปจากประสบการณ์ในโลกธุรกิจดิจิทัล จึงน่าสนใจที่คนในโลกปัจจุบัน โดยเฉพาะคนที่ทำงานเกี่ยวกับไอทีจะต้องอ่าน

แม้เป็นหนังสือเล่มแรกและเล่มเดียวที่เขาเขียนขึ้น แต่ผลงานไม่แตกต่างจากงานของ *"มืออาชีพ"* ทั่วไป เพราะเขียนได้ชัดเจน (clear) กระชับ (cencise) และทรงพลัง (powerful) มีเนื้อหาสาระน่าสนใจตลอดเล่ม ด้วยวิธีเล่าเรื่องและอธิบายความคิดที่ชวนติดตามทั้งเล่ม

แน่นอนว่าแอปพลิเคชัน LINE เป็นผลงาน *"ชิ้นเอก"* (Masterpiece) ของเขาในช่วงชีวิตที่ผ่านมา จึงมีเรื่องราวของแอปพลิเคชันนี้เล่าไว้สั้นๆ

ไม่น่าเชื่อว่าแอปพลิเคชันที่โด่งดังมากนี้ใช้เวลาพัฒนาเพียงแค่เดือนครึ่งเท่านั้น เริ่มจากก่อนเกิดแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ทางตะวันออกของญี่ปุ่นเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2554 จนเกิดคลื่นยักษ์สึนามิโหมทำลายชีวิตผู้คนบ้านเรือนไปเป็นจำนวนมาก โรงไฟฟ้านิวเคลียร์พังพินาศ จนเกิดกัมมันตรังสีรั่วไหลครั้งใหญ่

หลังเกิดเหตุการณ์ สำนักงานของบริษัท LINE สาขาโตเกียวปิดทำการ เพราะคำนึงถึงความปลอดภัยเป็นอันดับแรก ประธานบริษัทและทีมผู้บริหารย้ายไปทำงานที่สำนักงานสาขาฟุกุโอะกะเป็นการชั่วคราว สองสัปดาห์ต่อมา สำนักงานสาขากรุงโตเกียวจึงเปิดทำการและเรียกพนักงานทุกคนกลับมาทำงานต่อ

ช่วงหนึ่งปีก่อนปิดทำการ บรรดาหัวกะทิของบริษัทมุ่งพัฒนาบริการสำหรับสมาร์ตโฟนโดยเฉพาะ คำถามสำคัญคือ *“บริการอะไรที่ผู้ใช้สมาร์ตโฟนกำลังต้องการ”* จากการสำรวจตลาดและระดมความคิดกันอย่างหนักได้ข้อสรุปว่ามี 3 อย่างที่ตลาดอาจกำลังต้องการ ได้แก่ (1) เกม (2) การแบ่งปันรูปภาพ และ (3) การสื่อสาร พวกเขาจะต้องเลือกเพียงหนึ่ง แต่ไม่ทันเลือกก็เกิดแผ่นดินไหวครั้งใหญ่

แล้ววิกฤตก็กลายเป็นโอกาส

ปฏิกิริยาของผู้คนในช่วงวิกฤตแผ่นดินไหว ทำให้พวกเขาได้คำตอบชัดเจนว่า ในภาวการณ์เช่นนั้นทุกคนล้วนต้องการสื่อสารกับคนใกล้ชิด โดยทีมงานบริษัท LINE พบว่า สิ่งที่ผู้ใช้บริการต้องการหลักๆ คือการสื่อสารที่ *“รวดเร็วและสะดวกสบาย” “ใช้งานง่าย”* และ *“ไม่ซับซ้อน”* เมื่อเปิดที่ทำการใหม่พวกเขาจึงตัดเรื่องเกมและภาพทิ้ง มุ่งสร้างแอปพลิเคชัน LINE ขึ้นมาจากจุดนั้น โดยกำจัดฟังก์ชันอื่นๆ ที่ไม่จำเป็นทิ้งไปให้หมด พวกเขาสามารถสร้างและพัฒนาแอปพลิเคชัน LINE ที่อัดแน่นไปด้วยคุณภาพเสร็จสมบูรณ์ได้โดยใช้เวลาเพียงเดือนครึ่งเท่านั้น

คงจำกันได้ว่า ช่วงปลายปี 2554 คนไทยแทบทั้งประเทศต้องเผชิญกับมหาอุทกภัย แอปพลิเคชัน LINE เกิดขึ้นไม่กี่เดือนก่อนหน้านั้น ขณะที่บ้านเราหลังมหาอุทกภัยเหลือแต่ภาพความสูญเสีย

ยังมีรายละเอียดที่น่าสนใจเกี่ยวกับแอปพลิเคชัน LINE อีกหลายเรื่องในหนังสือเล่มนี้ ผู้สนใจต้องไปซื้อหามาอ่าน

นอกจากเรื่องแอปพลิเคชัน LINE หนังสือเล่มนี้มีเนื้อหาสาระหลักเป็นเรื่องของการทำธุรกิจในโลกยุคดิจิทัล โดยแบ่งซอยเป็นทั้งหมดถึง 42 บท ประกอบด้วยเนื้อหาหลัก 40 บท อีก 2 บทเป็นบทนำกับบทส่งท้าย แต่ละบทสั้น กระชับ ชัดเจน มีการตั้งชื่อหลักและชื่อรองบ่งบอกถึงบทสรุปของเนื้อหาสาระสำคัญของแต่ละบท เช่น บทที่ 2 ตั้งชื่อว่า *“แก่นแท้ที่เรียบง่ายของการทำธุรกิจคืออะไร”* และปรากฏคำตอบในชื่อรองว่า *“ธุรกิจคือห่วงโซ่ของ “การจัดหา” กับ “ความต้องการ” นั่นเอง”* บทที่ 3 ตั้งชื่อว่า *“ธุรกิจไม่ใช่ “การแข่งขัน””* และมีคำตอบในชื่อรองว่า *“จับจ้องไปที่ผู้ใช้บริการ ไม่ใช่คู่แข่ง”* นั่นคือ ให้สนใจผู้ใช้บริการมากกว่าคู่แข่ง บทที่ 4 ตั้งชื่อว่า *“การบริหารไม่ใช่ “การควบคุม””* และคำตอบอยู่ในชื่อรอง *“ความเป็นอิสระคือบ่อเกิดของนวัตกรรม”* ฯลฯ

ไม่น่าเชื่อว่าประสบการณ์การบริหารของผู้เขียนซึ่งอยู่ในโลกธุรกิจดิจิทัลจะได้บทสรุปที่ *“แหวกแนว”* หรือ *“สวนทาง”* กับทฤษฎีการบริหารธุรกิจทั่วไปอย่างตรงกันข้าม แนวการทำงานของเขา คือ

“ไม่แข่งขัน”

“ไม่ต้องมีวิสัยทัศน์”

“ไม่ต้องมีแผนงาน”

“ไม่สร้างแรงจูงใจ”

“ทิ้งความสำเร็จที่สร้างไว้ไปเรื่อยๆ”

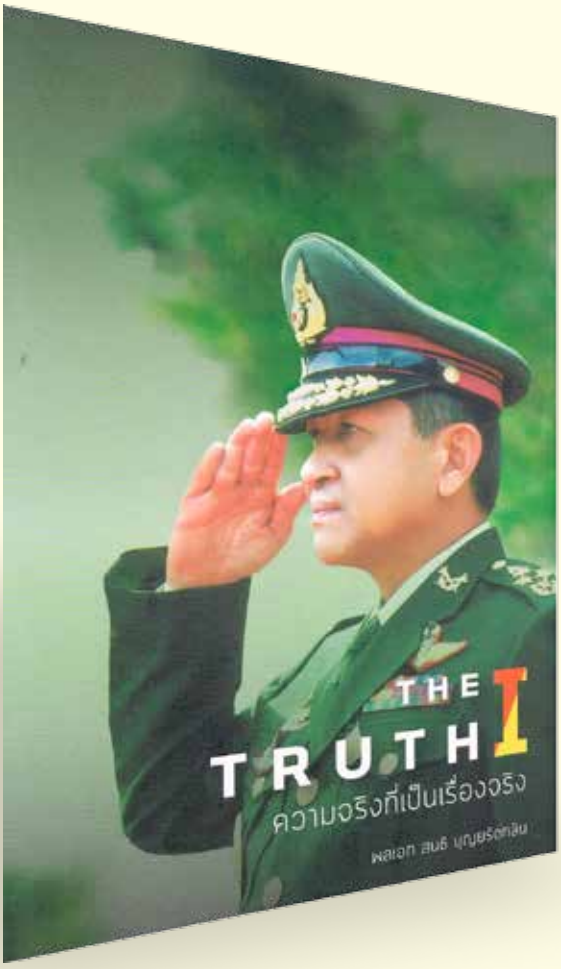
“ไม่เน้นสร้างความแตกต่างให้กับผลิตภัณฑ์”

“ไม่ตั้งเป้าว่าจะสร้างนวัตกรรม”

“ไม่บริหารด้วยการควบคุม”

แนวทางที่สวนทางทฤษฎีบริหารธุรกิจเหล่านี้ เขามีคำอธิบายและตัวอย่างรูปธรรมที่ชัดเจนทั้งสิ้น เช่นเรื่องวิสัยทัศน์ ที่นักบริหารทั่วโลกรวมทั้งในประเทศไทยล้วนให้ความสำคัญอันดับต้นๆ เขามีข้อสรุปชัดเจนว่าไม่ต้องมีวิสัยทัศน์ เพราะในโลกธุรกิจดิจิทัลทุกวันนี้ อะไรที่ยาวนานเกินกว่า 3 เดือนล้วนไม่แน่นอน

เรื่องราวในหนังสือเล่มนี้มีคุณค่ามากมาย จาระไนสั้นๆ ไม่ได้ ใครอยากได้ประโยชน์อย่างเต็มที่ก็ต้องอ่านด้วยตนเองเท่านั้น


THE
TRUTH
ความจริงที่เป็นเรื่องจริง
พลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน

The Truth I
ความจริงที่เป็นเรื่องจริง
พลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน

เขียน พลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน
สัมภาษณ์และเรียบเรียง กชนิภา เลิศวิริยะนุกุล
พิมพ์ครั้งแรก กันยายน 2560
174 หน้า • 175 บาท

น่ายินดีที่ปัจจุบันบุคคลสำคัญของไทยนิยมให้เขียนชีวประวัติออกเผยแพร่มากขึ้น แม้จะยังจำกัดกรอบการเขียน โดยหลีกเลี่ยงการวิพากษ์วิจารณ์ทั้งตนเองและผู้อื่น ทำให้ภาพที่ปรากฏออกมาสะท้อนความจริงเพียงบางส่วน และโดยที่เจ้าของประวัติมักขาดทักษะในการเขียน ทำให้ต้องเรียบเรียงโดยบุคคลอื่น จึงยากที่จะมีหนังสือที่ยิ่งใหญ่อย่าง *"คำสารภาพ"* (The Confessions) ของฌ็อง-ฌัก รูโซ หรือของลีโอ ตอลสตอย

นอกจากนี้ทั้งเจ้าของประวัติและผู้เรียบเรียงก็มักมีเวลาจำกัด ทำให้ยากที่จะได้งานที่ยิ่งใหญ่อย่างชีวประวัติสตีฟ จอบส์ โดยวอลเตอร์ ไอแซคสัน

อย่างไรก็ดี หนังสือชีวประวัติของ พลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน เล่มนี้ก็นับว่าน่าสนใจทั้งในแง่ตัวเจ้าของประวัติที่รับราชการจนได้ตำแหน่งสูงสุด คือผู้บัญชาการทหารบก และสามารถทำรัฐประหารสำเร็จ รวมทั้งเมื่อ *"ลงจากหลังเสือ"* มีรัฐบาลจากการเลือกตั้ง และมีความผันผวนทางการเมืองรุนแรงมากมายในภายหลังก็ยังสามารถรักษาเกียรติประวัติไว้ได้สง่างามพอสมควร

พลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน ไม่ใช่คน *"ช่างพูด"* แต่ก็ไม่ถึงกับเป็น *"เตมีย์ใบ้"* การพูดแต่ละครั้งต่อสาธารณะก็ทำได้ดีพอสมควร การออกมาเปิดเผยตนเองครั้งนี้จึงน่าติดตาม และน่ายินดีที่หนังสือออกมาอยู่ในเกณฑ์ดี

รู้กันมานานแล้วว่า พลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน เป็นมุสลิม แต่คงมีน้อยคนที่จะทราบว่าตระกูลของท่านสืบเชื้อสายมาจาก *"เฉกอะหมัด คูมี"* หรือ *"เจ้าพระยาบวรราชนายก"* พ่อค้าชาวเปอร์เซียซึ่งเดินทางเข้ามาค้าขายในกรุงศรีอยุธยาในสมัยพระเจ้าทรงธรรม และได้รับแต่งตั้งเป็น *"ปฐมจุฬาราชมนตรี"*

แม้จะสืบเชื้อสายมาจากตระกูลบุคคลสำคัญ แต่ครอบครัวของพลเอก สนธิก็ไม่ได้มั่งมี บิดาเป็นนายทหารแต่ยศก็มิได้สูงมาก และมารดาก็เป็นชาวประมงแม่น้ำธรรมดา ชีวิตวัยเด็กจึงต้องผ่านความยากลำบากและเสี่ยงภัยจนแทบจะเอาชีวิตไม่รอดตั้งแต่อยู่ในท้องแม่ ที่เกือบจะจมน้ำตายเพราะเรือล่มกลางแม่น้ำเจ้าพระยา

การที่ต้องเติบโตมาอย่างสามัญชนชาวมุสลิมในสังคมที่คนส่วนใหญ่เป็นชาวพุทธ แต่สามารถก้าวหน้าในราชการจนถึงตำแหน่งแม่ทัพบกจึงเป็นเรื่องที่น่าศึกษา

หนังสือเล่มนี้แสดงอย่างชัดเจนว่าพลเอก สนธิเติบโตจนรุ่งโรจน์ถึงตำแหน่งสูงสุดเช่นนั้นได้อย่างไร ในด้านหนึ่งเป็นบทพิสูจน์ว่าสังคมไทยเป็นสังคมที่ไม่ปิดกั้นโอกาสของคนเล็กคนน้อยให้สามารถเจริญก้าวหน้าได้ด้วยการเอาใจใส่ศึกษาเล่าเรียน และทุ่มเทรับราชการด้วยความบากบั่นอุตสาหะ อดทน และเพียรพยายาม แม้บางช่วงชีวิตจะพลาดโอกาสไปบ้างก็ตาม

เมื่อเปรียบเทียบกับราชอาณาจักรที่ยิ่งใหญ่อย่างจีน ระบบการสอบจอหงวนได้ชื่อว่ามีบทบาทสำคัญในการเปิดโอกาสให้ผู้คนจากชนบทห่างไกลสามารถเข้ารับราชการจนมีตำแหน่งสูงได้ และราชอาณาจักรจีนก็สามารถรักษาเอกภาพและความยิ่งใหญ่มาได้จนถึงปัจจุบัน แม้จะเผชิญวิกฤตมากมายหลายครั้ง ประเทศไทยไม่มีระบบที่ชัดเจนอย่างระบบจอหงวนของจีน แต่เราก็มีระบบของตนเอง โดยเฉพาะระบบของกองทัพ

จากชีวประวัติของพลเอก สนธิเห็นได้ชัดเจนว่า กองทัพไทยเป็น *“องค์กรแห่งการเรียนรู้”* อย่างแท้จริง เพราะเปิดโอกาสให้นายทหารได้ศึกษาและฝึกอบรมในหลักสูตรต่างๆ มากมาย และอย่างเป็นระบบ โดยผูกโยงระบบการศึกษาอบรมกับความก้าวหน้าในราชการ ผู้ที่เรียนเก่งจะมีโอกาสเลือกไปรับราชการในตำแหน่งที่ดีอย่างชัดเจน เช่น การเข้าโรงเรียนเสนาธิการทหารบกต้องสอบแข่งขันกันเข้าเรียน เพราะโควตาเรียนมีน้อยกว่าผู้ที่ประสงค์จะเข้าเรียน *“เมื่อสอบเข้าได้แล้วก็ต้องตั้งใจเรียน เพราะทางโรงเรียนเสนาธิการทหารบกได้กำหนดไว้ว่าจะให้เลือกที่อยู่ตามคะแนนสอบ...”*

กรณีของพลเอก สนธิชัดเจนว่าท่านเข้าใจและเข้าถึงเป้าหมายของทุกหลักสูตรที่เข้าเรียนตั้งแต่ชั้นมัธยมจนถึงขั้นดุษฎีบัณฑิต เช่น การเข้าเรียนในหลักสูตรปฏิบัติการจิตวิทยา 2 ครั้ง *“ครั้งแรกมุ่งเป้าหมายไปที่ความคิดความอ่านของวิทยากร ซึ่งเป็นผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์กลับใจ ว่าเขาคิดอย่างไร และมีความต้องการอย่างไรกับสังคมไทยหรือการปกครองสมัยนั้น... ครั้งที่สอง เป้าหมาย...คือการมองลึกลงไปในตัวบุคคลมากกว่าว่าเขาคิดอะไร ต้องการอะไร และไม่ต้องการอะไร พฤติกรรม การพูด สำเนียง แววตา ลักษณะท่าทางแบบนี้หมายถึงอะไร และจะตอบสนองเขาอย่างไรจึงจะถูกใจตัวบุคคลหรือเป้าหมายนั้น”*

“การได้เรียนหลักสูตรปฏิบัติการลับทำให้ผมได้เห็นถึงคุณค่าของหลักสูตรนี้ในทุกๆ ด้าน เพราะมันทำให้ระบบความคิดของผมมีขั้นตอนมากขึ้น นั่นหมายถึงการคิดคำนึง การวางแผน การวิเคราะห์ ว่าจะทำอย่างไร แบบไหน จะทำแบบเปิดเผยหรือทำแบบไม่เปิดเผย ควรพูดหรือไม่ควรพูด และไตร่ตรองต่อไปอีกว่าจะมีข้อดีข้อเสียอย่างไร จากนั้นจึงจะเลือกแนวทางปฏิบัติ การปฏิเสธบางครั้งก็มีผลเสีย การยิ้มแต่ไม่ตอบ

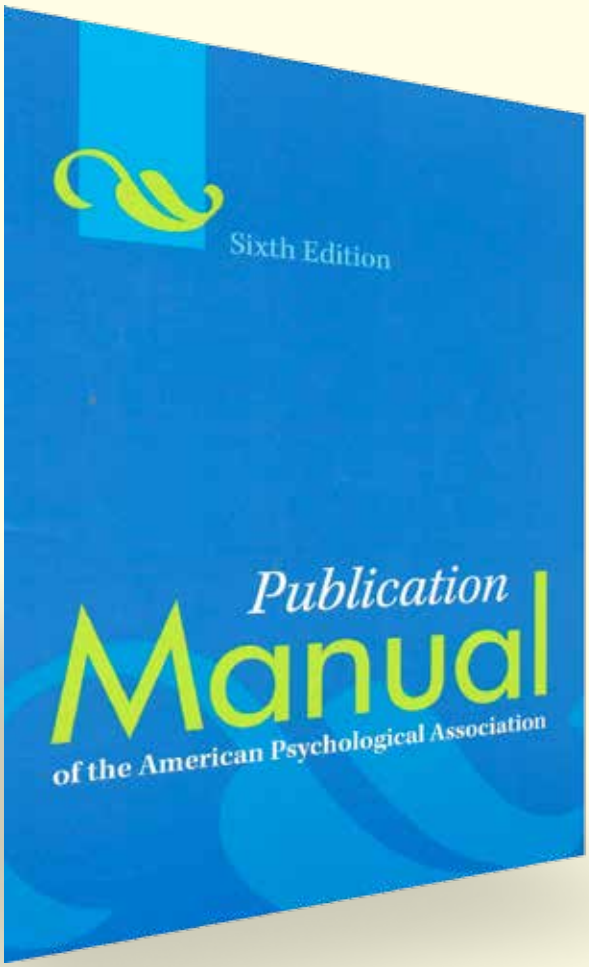
อาจเป็นการปฏิเสธที่ดูดีที่สุดก็ได้ การที่เราเป็นคนฟังมาก นิ่ง และติดตามตลอดเวลา จะทำให้สามารถวิเคราะห์ ตัดสินใจ และตอบปัญหาได้อย่างไม่ผิดพลาด น่าจะมีผลดีมากกว่าคนที่พูดมากแล้วหาสาระอะไรไม่ได้ หรือรู้ไม่จริง ในที่สุดก็พูดในเรื่องที่ไม่ควรพูด ไม่รู้กาลเทศะในการพูด ก็จะเสียหาย"

ผู้ที่ติดตามเหตุการณ์บ้านเมืองช่วง 1-2 เดือนก่อนการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 อ่านข้อเขียนตอนนี้แล้วจะนึกถึงภาพพลเอก สนธิในเหตุการณ์ช่วงนั้นได้ดี ที่พลเอก สนธิถูกสื่อ *"เค้น"* ถามคำถามเพื่อล้วงความลับว่ากำลังคิดอะไร จะทำอะไร แต่พลเอก สนธิมีการพูดแต่พอดี และแสดงท่าทีเหมือนเช่นคำอธิบายนี้ไม่มีผิด ในที่สุดก็สามารถก่อการรัฐประหารจนสำเร็จ และลงจากหลังเสือไปได้โดยไม่ถูกเสือตะปบ

อาจมีคำถามว่าคนที่สร้างตัวมาได้ขนาดนี้ และกล้าทำการใหญ่จนสำเร็จเช่นนี้มีคติประจำใจอะไรบ้าง หนังสือเล่มนี้มีคำตอบ เช่น คำสอนของพ่อที่สอนมาตั้งแต่เด็กว่า *"เกิดมาก็มาแต่ตัว ตายก็เอาอะไรไปไม่ได้ คงเหลือไว้แต่ความดีเท่านั้น"* และอีกครั้งตอนจะไปรบที่เวียดนาม พ่อ *"สอนตามหลักศาสนาอิสลาม"* ว่า *"เกิดมาต้องกตัญญูต่อแผ่นดินเกิด"* และ *"การไปรบที่เวียดนามในครั้งนี้ถือเป็นการปกป้องแผ่นดินเกิด ปกป้องศาสนา และปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์"*

หนังสือเล่มนี้หนาเพียง 174 หน้า แต่เนื้อหาสาระทรงคุณค่ามากมาย โดยเขียนได้อย่างกระชับ น่าชื่นชมว่ามีการเก็บภาพถ่ายและเอกสารสำคัญไว้ได้มาก และแต่ละภาพมีคำบรรยายไว้เป็นส่วนใหญ่ด้วย

หนังสือเล่มนี้เป็นเล่มแรก ยังมีอีก 3 เล่ม คงจะทยอยออกมา เชื่อว่า *"ความจริง"* ที่น่าสนใจและน่าเชื่อถือจะได้จารึกไว้อีกมาก


Sixth Edition
Publication
Manual
of the American Psychological Association

Publication Manual of The American Psychological Association, 6th Edtion

ปกแข็ง US$ 39.95
ปกอ่อน US$ 29.95

นักวิชาการไทยส่วนใหญ่รู้จักสมาคมจิตวิทยาอเมริกัน (The American Psychological Association ชื่อย่อคือ APA) ในฐานะเจ้าของแบบแผน (Style) การอ้างอิงแบบหนึ่ง

การอ้างอิงทางวิชาการมีหลากหลายแบบ สามารถแบ่งกว้างๆ ได้ 2 แบบใหญ่ๆ ได้แก่ 1) ระบบตัวเลข (Numerical System) ซึ่งส่วนมากนิยมใช้กับเอกสารวิชาการทางสายวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ (Natural Sciences) เช่น ทางการแพทย์ ชีววิทยา เคมี ฟิสิกส์ พฤกษศาสตร์ ระบบที่นิยมกันแพร่หลาย คือระบบแวนคูเวอร์ (Vancouver System) 2) ระบบนาม-ปี (Author-Year) ซึ่งแบบแผนที่นิยมกันมาก คือแบบของสมาคมจิตวิทยาอเมริกัน

อันที่จริงมีระบบที่ 3 คือระบบให้อรรถาธิบายเพิ่มเติม (Notation System) ซึ่งมีได้ 2 แบบ คือ 1) อธิบายไว้ในส่วนล่างของหน้าเดียวกัน เรียกว่า เชิงอรรถ (Footnote) และ 2) รวมไว้อธิบายท้ายบทหรือท้ายเล่ม อาจเรียกว่า คำอธิบายท้ายบท (Endnote) ซึ่งทั้งระบบของแวนคูเวอร์และระบบของเอพีเอ (APA) ต่างนำระบบอรรถาธิบายเพิ่มเติมไปใช้ร่วมด้วย

ในส่วน *“แบบแผนของเอพีเอ”* (APA Style) นั้นแท้จริงแล้วมีมากกว่าแค่ระบบการอ้างอิงมากมาย แบบแผนของเอพีเอสร้างระบบการเขียนผลงานวิชาการทั้งระบบตั้งแต่การเตรียมการศึกษา การจัดโครงสร้าง (Organization) ของเอกสาร การจัดทำตารางและภาพ การเลือกใช้คำ การใช้เครื่องหมายวรรคตอน การอ้างอิง ตลอดจนจรรยาบรรณของการทำงานวิชาการ

แต่เดิมรายงานทางวิชาการเจริญเติบโตในสายวิทยาศาสตร์ธรรมชาติมาก่อนเป็นเวลายาวนาน แบบแผนของเอพีเอเพิ่งเริ่มพัฒนาขึ้นโดยกลุ่มของนักวิชาการสายจิตวิทยาและมานุษยวิทยาเมื่อ พ.ศ. 2472 นี้เอง โดยเริ่มต้นเป็นแบบแผนที่มีความยาวเพียง 7 หน้าเท่านั้น ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง จนปัจจุบันเป็นฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 6 ตีพิมพ์ออกมาเป็นเอกสารหนาถึง 290 หน้า

การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 6 นี้มีมูลเหตุสำคัญเนื่องจากโลกได้พัฒนาเข้าสู่ยุคข้อมูลข่าวสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมโหฬารในวงวิชาการ ความรู้ใหม่มีการพัฒนาเพิ่มขึ้นอย่างมากมายมหาศาลและแพร่ไปอย่างรวดเร็วมาก จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุง *“แบบแผนเอพีเอ”* ครั้งใหญ่

แบบแผนเอพีเอฉบับพิมพ์ครั้งที่ 6 จัดแบ่งเนื้อหาใหม่เป็น 8 บท หลักการสำคัญในการปรับปรุงแก้ไขครั้งนี้ ได้แก่

ประการแรก โดยที่แบบแผนเอพีเอได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางนอกวงจิตวิทยาออกไปมากมาย ซึ่งวงวิชาการแต่ละแขนงย่อมมีขนบในรายละเอียดของตนเองได้มาก ในคู่มือฉบับนี้จึงเน้นสาระหลักเฉพาะที่เป็นหลักการทั่วไปสำหรับทุกวงวิชาการเท่านั้น รายละเอียดจำนวนมากจะปรากฏในเว็บไซต์ของวารสารเอพีเอฉบับต่างๆ (APA Journals) [ดูที่ http://www.apa.org/journals/] ซึ่งวารสารแต่ละฉบับจะมีเว็บเพจของตนเอง ซึ่งจะมีคำแนะนำสำหรับผู้นิพนธ์ของแต่ละวารสาร

ประการที่สอง ลักษณะของการเขียนจะเป็นการบอกวิธีปฏิบัติ (prescriptive) มากกว่าเป็นคำอธิบาย (descriptive) แต่ก็มิได้ต้องการให้เป็นกฎ (rules) ตายตัว นักวิชาการจึงต้องจัดสมดุลให้ดีว่าจะปฏิบัติตามวิธีปฏิบัตินี้อย่างเคร่งครัดเพียงใด เพราะในวงวิชาการแต่ละแขนงย่อมมีเหตุผลความจำเป็นที่ควรมีแบบแผนจำเพาะในรายละเอียด เพื่อความชัดเจนและแม่นยำในการนำเสนอผลงานในแขนงของตน

แม้จะตัดทอนรายละเอียดเฉพาะแขนงออกไปแล้ว แบบแผนเอพีเอฉบับนี้ก็ยาวขึ้นกว่าเดิมมาก แต่ละบทมีเนื้อหาสาระสำคัญแตกต่างไปจากเดิม ดังนี้

บทที่ 1 เอพีเอให้ความสำคัญอย่างสูงต่อจรรยาบรรณทางวิชาการ จึงนำมาเน้นตั้งแต่บทแรก โดยกล่าวถึงประเด็นต่างๆ ได้แก่ เรื่องความเป็นเจ้าของงานนิพนธ์ การตีพิมพ์ซ้ำซ้อน การลอกเลียนผู้อื่นและการลอกเลียนงานของตนเอง (self-plagiarism) การใส่ชื่อผู้นิพนธ์ร่วมโดยมิได้ทำจริง (disguising of participants) ความเที่ยงของเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา และการส่งข้อมูลให้ผู้อื่นทำการทวนสอบ

บทที่ 2 กล่าวถึงเรื่องเนื้อหาในต้นฉบับงานนิพนธ์ วิธีการเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์ มาตรฐานของการเขียนบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารวิชาการ วัตถุประสงค์ เนื้อหาหลัก วิธีการทางสถิติ ตลอดจนการเตรียมภาคผนวกเพื่อเผยแพร่ในเว็บในกรณีมีข้อมูลจำนวนมากจนไม่สามารถนำเสนอในบทความ ตอนท้ายมีตัวอย่างบทความตามแบบของเอพีเอ

บทที่ 3 เน้น 2 เรื่องสำคัญ ได้แก่ 1) ปรับแผนการกำหนดหัวเรื่อง เพื่อให้เหมาะสมกับการตีพิมพ์ทางอิเล็กทรอนิกส์ และ 2) ปรับปรุงคำแนะนำการใช้ภาษา เพื่อลดอคติให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติและความนิยมในปัจจุบัน มีเนื้อหาใหม่ แสดงการใช้ภาษาในอดีตที่ไม่เหมาะสมกับมาตรฐานในปัจจุบัน มีตัวอย่างการใช้ภาษาที่ดีและไม่ดี

บทที่ 4 เพิ่มเนื้อหาใหม่ ได้แก่ การใช้สถิติอนุมาน ปรับปรุงการใช้ตัวย่อสถิติในตาราง และอภิปรายเรื่องการเสนอชุดข้อมูลขนาดใหญ่เป็นภาคผนวกในสื่ออื่น

บทที่ 5 กล่าวถึงวิธีการจัดทำกราฟ ซึ่งแตกต่างอย่างมากจากฉบับพิมพ์ครั้งที่แล้ว มีเรื่องการนำเสนอข้อมูลทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์เพื่อช่วยให้ผู้อ่านเข้าใจข้อมูลที่นำเสนอและสามารถเลือกสื่อผลการศึกษาได้อย่างเหมาะสม มีตัวอย่างหลายแบบของการนำเสนอภาพ เช่น ข้อมูลทางสรีรวิทยาไฟฟ้า ภาพถ่าย ภาพเอกซเรย์ ข้อมูลทางชีวภาพ

บทที่ 6 เป็นบทว่าด้วยการอ้างอิงโดยเฉพาะ กล่าวถึงตั้งแต่หลักการ เช่น ควรจะอ้างอิงมากน้อยแค่ไหน การยกข้อความมาอ้างอิง หรือ *“อัญประภาษ”* (quotation) ควรจะทำอย่างไร มีกระบวนการในการขออนุญาตอย่างไร มีการกล่าวถึงการใช้แหล่งอ้างอิงทางอิเล็กทรอนิกส์ที่น่าเชื่อถือ มีการอภิปรายการอ้างอิงแบบต่างๆ พร้อมตัวอย่าง โดยเฉพาะแหล่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ มีการขยายความเพิ่มขึ้นมาก

บทที่ 7 มีการเพิ่มตัวอย่างการอ้างอิงจำนวนมาก โดยเน้นแหล่งทางอิเล็กทรอนิกส์ เชื่อมโยงกับบทที่ 6 มีตัวอย่างใหม่ๆ เพิ่มเติม แหล่งข้อมูลออนไลน์จากฐานข้อมูลและเครื่องมือการวัดต่างๆ ถึงซอฟต์แวร์ และเวทีอภิปรายออนไลน์

บทที่ 8 มีการปรับปรุงเน้นกระบวนการตีพิมพ์เพิ่มขึ้น อภิปรายเพิ่มเติมเรื่องการทบทวนโดยผู้ทบทวนทางวิชาการ โดยอภิปรายประเด็นต่างๆ ได้แก่ ประเด็นทางจริยธรรม กฎหมาย และนโยบายการตีพิมพ์ รวมทั้งแนวทางการทำงานกับผู้จัดพิมพ์กรณีที่จะเผยแพร่ทางสื่อมวลชน

เอพีเอแนะนำว่า แม้คู่มือฉบับนี้แต่ละบทจะมีเนื้อหาที่เป็นอิสระต่อกัน แต่แนะนำให้อ่านตั้งแต่ต้นจนจบเพื่อให้เข้าใจภาพรวม

คู่มือของเอพีเอเล่มนี้จัดทำอย่างมืออาชีพโดยแท้จริง นอกจากจัดทำโดยผู้รู้จริง มีประสบการณ์ยาวนาน เขียนขึ้นอย่างมือชั้นครู ยังช่วยให้ใช้ง่าย โดยเลือกตัวพิมพ์เน้นข้อความอย่างชัดเจน มีการแบ่งบทและสารบัญ เพื่อให้นักวิชาการ ผู้เกี่ยวข้อง และสถาบันทุกแห่งสามารถศึกษาและนำไปใช้ประโยชน์ได้โดยสะดวก นอกจากนั้นยังมีระบบช่วยการอ่านให้สามารถค้นหาเรื่องราวได้โดยง่าย ได้แก่

1. มีสารบัญเนื้อหาของแต่ละบท
2. มีสารบัญย่อที่ปกหน้าด้านใน เพื่อให้สามารถค้นเรื่องได้โดยง่าย
3. มีสารบัญตารางและภาพต่อจากสารบัญเนื้อหา เพื่อให้สามารถค้นหาตารางและภาพได้โดยง่าย
4. มีหัวเรื่องและคำสำคัญพิมพ์ไว้ที่ขอบหน้า ช่วยให้หาบทที่ใช้บ่อยๆ ได้โดยง่าย

หนังสือเล่มนี้ทุกหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องกับการจัดทำเอกสารวิชาการ รายงานประจำปี และเอกสารอื่นๆ จะต้องมีไว้ประจำ อ่านให้เข้าใจอย่างขึ้นใจ และใช้อ้างอิงบ่อยๆ





คำแนะนำ
สำหรับผู้เขียน

วารสารวิชาการ กสทช.

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

ก. ข้อแนะนำสำหรับผู้เขียน

วารสารวิชาการ กสทช. ตีพิมพ์บทความทุกประเภท อาทิ บทความวิชาการ (Academic article) บทความวิจัย (Research article) บทความปริทัศน์ (Review article) บทวิจารณ์หนังสือ (Book review) ทางด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม กิจการวิทยุคมนาคม โดยมีเนื้อหาครอบคลุม การบริหารจัดการทรัพยากรโทรคมนาคม การแข่งขัน การกำกับดูแล การคุ้มครองผู้บริโภค การให้บริการทั่วถึง การพัฒนาเทคโนโลยี การเปลี่ยนผ่าน หรืออื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และเป็นงานที่ไม่เคยเผยแพร่หรือตีพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน บทความที่ได้รับการตีพิมพ์จะต้องผ่านการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิ วารสาร กสทช. มีกำหนดจัดพิมพ์ปีละ 1 เล่ม ในเดือนธันวาคม

ข. การส่งต้นฉบับ

บทความสามารถเขียนเป็นภาษาอังกฤษ หรือภาษาไทยที่มีความถูกต้องของการใช้ภาษา ต้องมีบทคัดย่อ ควรมีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ผู้เขียนสามารถส่งต้นฉบับบทความ จำนวน 3 ชุด พร้อมซีดีไฟล์ข้อมูล จำนวน 1 แผ่น และจดหมายนำส่งมาที่บรรณาธิการการจัดการตามที่อยู่ข้างล่างนี้

นางสาวดวงกมล เกษมสวัสดิ์

สำนักงาน กสทช.

เลขที่ 87 ถนนพหลโยธิน ซอย 8

แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400

ผู้เขียนจะได้รับทราบผลการพิจารณาบทความว่ายอมรับเพื่อตีพิมพ์ ปฏิเสธ หรือต้องมีการแก้ไขภายใน 2 เดือน กรณีที่มีการแก้ไขทางวารสารจะส่งไปให้ผู้เขียนดำเนินการแก้ไขปรับปรุง หากต้องการทราบข้อมูลเพิ่มเติมสามารถติดต่อบรรณาธิการการจัดการที่ e-mail : academynbtc@gmail.com

ค. การเตรียมต้นฉบับ

ค.1 รูปแบบการเขียน

1. ความยาวของบทความ ไม่เกิน 15 หน้า กระดาษ A4 รวมบทคัดย่อและเอกสารอ้างอิง
2. บทความทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ใช้รูปแบบตัวอักษร TH SarabunPSK
3. ระยะกั้นหน้ากระดาษ 1 นิ้วโดยรอบ
4. ระยะห่างระหว่างบรรทัดหนึ่งเท่า (Single)
5. ไม่ต้องมีระยะห่างระหว่างย่อหน้า

ค.2 องค์ประกอบสำคัญของบทความ

1. **ชื่อเรื่อง** ชื่อเรื่องต้องสั้น กะทัดรัด พิมพ์ไว้ตรงกึ่งกลางหน้ากระดาษด้วยตัวอักษรขนาด 20 pt. ตัวหนา โดยเขียนทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

2. **ชื่อผู้เขียน** ให้ระบุชื่อผู้เขียน พิมพ์ไว้ตรงกึ่งกลางหน้ากระดาษด้วยตัวอักษรขนาด 16 pt. ตัวหนา อยู่ถัดลงมาจากชื่อเรื่อง ต้องเขียนทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ รวมทั้งต้องมีสถาบันที่สังกัด ที่อยู่ของสถาบัน และอิเล็กทรอนิกส์เมลของผู้เขียนที่เป็นผู้ประสานงาน (Corresponding Author) ทั้งนี้ หากมีผู้เขียนหลายคนที่สังกัดต่างหน่วยงานกัน ให้ใช้ตัวอักษรอารบิกตัวเล็กกำกับเหนืออักษรสุดท้ายของนามสกุลแต่ละคน ใส่เครื่องหมายจุลภาค (Comma) ถัดจากตัวอักษรอารบิก ตามด้วยเครื่องหมายดอกจัน (Asterisk) สำหรับผู้เขียนสำหรับติดต่อ

3. **บทคัดย่อ** ต้องเขียนบทคัดย่อที่สรุปความสำคัญของเนื้อหาที่สั้นและกระชับ มีความยาวไม่เกิน 250 คำ เป็นย่อหน้าเดียว พิมพ์ด้วยตัวอักษรขนาด 16 pt. โดยมีเนื้อหาประกอบด้วย วัตถุประสงค์ ผลการศึกษา อภิปรายผล สรุปและข้อเสนอแนะ (ถ้ามี)

4. **คำสำคัญ** (Keywords) ควรมี 3-5 คำ ด้านล่างถัดจากบทคัดย่อ พิมพ์ด้วยตัวอักษรขนาด 16 pt.

5. **เนื้อหาบทความ** พิมพ์ด้วยตัวอักษรขนาด 16 pt. การเขียนชื่อวิทยาศาสตร์ หรือชื่อละติน เขียนตัวอักษรเอนเท่านั้น และในกรณีที่บทความเป็นภาษาไทยให้ยึดหลักการใช้คำศัพท์และชื่อบัญญัติตามหลักของราชบัณฑิตยสภาควรหลีกเลี่ยงการเขียนภาษาอังกฤษปนภาษาไทยโดยไม่จำเป็น กรณีจำเป็นให้เขียนคำศัพท์ภาษาไทยตามด้วยในวงเล็บภาษาอังกฤษ

โดยคำแรกให้ขึ้นต้นด้วยตัวพิมพ์ใหญ่ ส่วนอักษรและคำที่เหลือทั้งหมดให้พิมพ์ด้วยตัวพิมพ์เล็ก ยกเว้นชื่อเฉพาะทุกคำให้ขึ้นต้นด้วยตัวพิมพ์ใหญ่ การปรากฏอยู่หลายที่ในบทความของศัพท์คำเดียวกันที่เป็นภาษาไทยตามด้วยภาษาอังกฤษ ให้ใช้คำศัพท์ภาษาไทยตามด้วยภาษาอังกฤษเฉพาะครั้งแรก ครั้งต่อไปใช้เฉพาะคำศัพท์ภาษาไทยเท่านั้น ส่วนตัวเลขให้ใช้ตัวเลขอารบิกเท่านั้น

6. **การอ้างอิงในเนื้อหา** ในกรณีอ้างอิงบทความภาษาไทยให้ชื่อ นามสกุล และคณะ (ปี) หรือ (ชื่อ นามสกุล และคณะ, ปี) เช่น เศรษฐพงศ์ มะลิสุวรรณ และคณะ (2559) กรณีอ้างอิงบทความภาษาอังกฤษให้ใช้ นามสกุล (ปี) หรือ (นามสกุล, ปี) เช่น Malisuwan et. al. (2016) หรือ (Malisuwan et. al., 2016) หากอ้างอิงจากงานวิจัยมากกว่า 1 เรื่อง ให้เรียงลำดับตามปีที่พิมพ์ โดยคั่นด้วยเครื่องหมายอัฒภาค (;)

7. **ภาพและตาราง** ให้ผู้เขียนบทความคัดเลือกเฉพาะที่จำเป็นเท่านั้น และเรียงลำดับให้สอดคล้องกับเนื้อเรื่อง ภาพและตารางจะต้องมีการอ้างอิงในเนื้อความโดยใช้ว่า ตาราง และภาพที่ โดยชื่อตารางให้อยู่ด้านบนของตาราง ส่วนชื่อรูปภาพ ให้อยู่ด้านล่างพร้อมทั้งคำอธิบายสั้นๆ ที่สื่อความหมายได้สาระครบถ้วน โดยภาพให้หมายรวมถึง รูปภาพ ภาพถ่าย แผนภาพ (diagram) แผนภูมิ (chart) และกราฟ ทั้งนี้ ในการส่งต้นฉบับให้แยกตารางและภาพประกอบออกจากส่วนเนื้อหา โดยจัดไว้หน้าท้ายสุดของต้นฉบับ

8. **เอกสารอ้างอิง** พิมพ์ด้วยตัวอักษรขนาด 16 pt. โดยใช้หลักเกณฑ์ตาม American Psychological Association 6th Edition (APA 6th Edition)

ง. กิตติกรรมประกาศ

การเขียนกิตติกรรมประกาศควรเขียนให้สั้น กะทัดรัด และเขียนไว้ท้ายบทความ

จ. ระยะเวลาในการจัดพิมพ์วารสาร กสทช.

จัดพิมพ์ปีละ 1 เล่ม ในเดือนธันวาคม

ฉ. ลิขสิทธิ์

เนื้อหาหรือบทความที่ปรากฏในวารสาร กสทช. เป็นลิขสิทธิ์ของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.) ซึ่งสำนักงาน กสทช. ขอสงวนสิทธิ์มิให้นำเนื้อหา ข้อความ หรือบทความไม่ว่าทั้งหมดหรือส่วนหนึ่งส่วนใดไปเผยแพร่ คัดลอก

หรือตีพิมพ์ซ้ำโดยเด็ดขาด เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้ ข้อความ หรือความคิดเห็นที่ปรากฏ

ในบทความแต่ละเรื่องที่ตีพิมพ์ในวารสารนี้ เป็นความคิดเห็นของผู้เขียน ไม่ผูกพันต่อคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) และสำนักงาน กสทช. รวมทั้งกรณีหากมีการละเมิดสิทธิ์ถือเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนโดยตรง ไม่เกี่ยวข้องกับสำนักงาน กสทช. แต่ประการใด

ตัวอย่างการเขียนบทความ

ชื่อ-สกุลภาษาไทย.....1* 2 3

ที่อยู่ของสถาบัน และอิเล็กทรอนิกส์เมล

(TH SarabunPSK 16 pt. ปกติ)

บทคัดย่อ (TH SarabunPSK 16 pt. หนา)

.....

.....

.....

(เนื้อเรื่อง (TH SarabunPSK 16 pt. ปกติ)

.....

.....

.....

คำสำคัญ : (หัวข้อ TH SarabunPSK 16 pt. หนา) (เนื้อหา TH SarabunPSK 16 pt. ปกติ) จำนวน 3 - 5 คำ

Abstract (TH SarabunPSK 16 pt. หนา)

.....

.....

.....

(เนื้อเรื่อง (TH SarabunPSK 16 pt. ปกติ)

.....

.....

.....

Keywords : (หัวข้อ TH SarabunPSK 16 pt. หนา) (เนื้อหา TH SarabunPSK 16 pt. ปกติ) จำนวน 3 - 5 คำ

1. บทนำ (หัวข้อ TH SarabunPSK 16 pt. หนา)

……

……..

(เนื้อเรื่อง (TH SarabunPSK 16 pt. ปกติ)

……..

……..

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

……

……..

(เนื้อเรื่อง (TH SarabunPSK 16 pt. ปกติ)

……..

……..

3. การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง (หัวข้อ TH SarabunPSK 16 pt. หนา) (ถ้ามี)

……

……..

(เนื้อเรื่อง (TH SarabunPSK 16 pt. ปกติ)

……..

……..

ภาพที่ 1 (หัวข้อ TH SarabunPSK 14 pt. หนา) (เนื้อหา TH SarabunPSK 14 pt. ปกติ)

4. สมมติฐานของการวิจัย (หัวข้อ TH SarabunPSK 16 pt. หนา) (ถ้ามี)

……

……..

(เนื้อเรื่อง (TH SarabunPSK 16 pt. ปกติ)

……..

……..

5. ระเบียบวิธีการวิจัย (หัวข้อ TH SarabunPSK 16 pt. หนา)

.....

.....

(เนื้อเรื่อง (TH SarabunPSK 16 pt. ปกติ)

.....

.....

6. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง (หัวข้อ TH SarabunPSK 16 pt. หนา) (ถ้ามี)

.....

.....

(เนื้อเรื่อง (TH SarabunPSK 16 pt. ปกติ)

.....

.....

1. เครื่องมือวิจัย (หัวข้อ TH SarabunPSK 16 pt. หนา)

.....

.....

2. การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย (หัวข้อ TH SarabunPSK 16 pt. หนา)

.....

.....

3. การวิเคราะห์ข้อมูล (หัวข้อ TH SarabunPSK 16 pt. หนา)

.....

.....

7. ผลการวิจัย (หัวข้อ TH SarabunPSK 16 pt. หนา)

.....

.....

(เนื้อเรื่อง (TH SarabunPSK 16 pt. ปกติ)

.....

.....

8. อภิปรายผล (หัวข้อ TH SarabunPSK 16 pt. หนา)

……

……

(เนื้อเรื่อง (TH SarabunPSK 16 pt. ปกติ)

……

……

9. สรุป (หัวข้อ TH SarabunPSK 16 pt. หนา)

……

……

(เนื้อเรื่อง (TH SarabunPSK 16 pt. ปกติ)

……

……

10. ข้อเสนอแนะ และกิตติกรรมประกาศ (ถ้ามี) (หัวข้อ TH SarabunPSK 16 pt. หนา)

……

……

(เนื้อเรื่อง (TH SarabunPSK 16 pt. ปกติ)

……

……

11. เอกสารอ้างอิง (หัวข้อ TH SarabunPSK 16 pt. หนา)

การเขียนอ้างอิงและบรรณานุกรม ตามหลักเกณฑ์ APA : American Psychological Association (APA ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 6)

Note

Note

Note

Note

Note

Note

Note

Note

Note

Note

Note

Note

Note

Note

Note

Note

Note

Note

Note

Note

Note

Note

Note

Note



สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์
และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

เลขที่ 87 ถนนพหลโยธิน ซอย 8 (สายลม)
แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400
โทรศัพท์ 0 2670 8888 โทรสาร 0 2271 4228
www.nbtc.go.th

www.nbtcacademy.com

ISSN 2586-9272

nbtcacademy