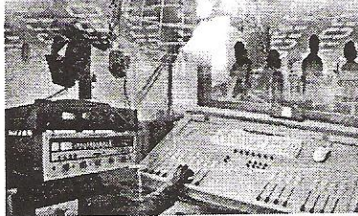


วงศาวิตทยา ว่าด้วยกาทำกับดูละเมิดวิทยุขนาดเล็กของรัฐไทย



กสทช.



เขียน โดย ศรีนทิพย์ หมั่นทรัพย์

สนับสนุนโดย

HEINRICH
 BÖLL
 STIFTUNG
 SOUTHEAST
 ASIA

“วงศาวิทยา” ว่าด้วยการกำกับดูแลวิทยุขนาดเล็กของประเทศไทย

ศรินทิพย์ หมั่นทรัพย์

“วงศาวิทยา” ว่าด้วยการกำกับดูแลวิทยุขนาดเล็กของประเทศไทย คือ การสืบค้นถึงแนวทางและแนวความคิด การกำกับดูแลวิทยุขนาดเล็ก ภายใต้โครงสร้างกำกับดูแล ในชื่อต่างๆ ตามการเปลี่ยนแปลงของกฎหมายไทย ในรอบทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งมีทั้งการให้ใบอนุญาตชั่วคราว และใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการ โดยยังไม่มีการให้ใบอนุญาตประกอบกิจการเลย แนวทางและแนวความคิดแบบนี้ บ่งบอกถึงนัยของการแก้ปัญหาวิทยุขนาดเล็ก หรือเป็นการ “ซื้อ” เวลา เพื่อรอการเปลี่ยนผ่านสู่การกระจายเสียงวิทยุระบบดิจิทัล

วิทยุขนาดเล็ก เกิดขึ้นในสังคมไทยช่วงต้นทศวรรษที่ 2540 ในชื่อว่า “วิทยุชุมชน” ซึ่งดำเนินการโดยคนในชุมชน มีชุมชนเป็นเจ้าของ เป้าหมายเพื่อประโยชน์ของชุมชน และไม่แสวงหากำไรทางธุรกิจ ก่อนที่รัฐบาลไทยโดยกรมประชาสัมพันธ์จะอนุญาตให้วิทยุขนาดเล็กสามารถโฆษณาได้ 6 นาทีต่อการกระจายเสียง 1 ชั่วโมงในปี พ.ศ. 2547 ส่งผลให้วิทยุขนาดเล็กเพิ่มจำนวนขึ้นกว่า 2,000 สถานีภายใน 3 เดือนหลังประกาศให้โฆษณา และสร้างความเข้าใจผิดต่อสังคมไทยโดยรวมว่า วิทยุขนาดเล็กทั้งหมดคือ “วิทยุชุมชน”

ต่อมาในปี พ.ศ. 2551 จำนวนวิทยุขนาดเล็กเพิ่มขึ้นถึง 6,000 สถานี คลื่นความถี่ช่วงคลื่นเอฟเอ็ม ถูกใช้อย่างเข้มข้น เกิดการรบกวนการสื่อสารของวิทยุการบินและวิทยุสื่อสารระบบอื่นๆ รวมทั้งผู้ฟังไม่สามารถรับสารจากวิทยุได้อย่างชัดเจน ส่งผลให้คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) แต่งตั้งคณะกรรมการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ เพื่อทำหน้าที่ดำเนินการให้ใบอนุญาตชั่วคราวแก่ผู้ประกอบการบริการชุมชน ตามบทเฉพาะกาลมาตรา 78 และ 79 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

การกำกับดูแลเชิงเดี่ยวและความหลากหลายของวิทยุขนาดเล็ก

ตามประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชนชั่วคราว (วิทยุกระจายเสียงชุมชน) เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2552 ระบุให้ผู้ดำเนินการวิทยุกระจายเสียงชุมชน อยู่ก่อนแล้ว และผู้ประสงค์จะเป็นผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงชุมชน ต้องดำเนินการยื่นเอกสารแจ้งความประสงค์ต่อ กทช. (ภายในวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2552) โดยในระหว่าง

การพิจารณาเอกสารต่างๆ เพื่อออกใบอนุญาตประกอบกิจการฯ ชั่วคราวระยะเวลา 1 ปีนั้น ผู้ดำเนินการที่
แจ้งความประสงค์จะได้รับ “สิทธิในการทดลองออกอากาศในลักษณะชั่วคราว”¹ ส่งผลให้ “ผู้ดำเนินการ
กิจการกระจายเสียงวิทยุขนาดเล็ก” จำนวนกว่า 6,000 สถานีในขณะนั้น จำเป็นต้องเข้าสู่กระบวนการแจ้ง
ความประสงค์ เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย อาจกล่าวได้ว่า เป็นการดำเนินการให้วิทยุ
ขนาดเล็กทุกประเภทเข้าแจ้งลงทะเบียนในนาม “วิทยุชุมชน”

1 ปีหลังจากที่ กทช. ใช้งบประมาณกว่า 100 ล้านบาท ไปกับการจัดเวทีชี้แจง ทำความเข้าใจ และ
รับแจ้งความประสงค์ประกอบกิจการบริการชุมชนทั่วประเทศ กทช. ไม่สามารถพิจารณาเอกสารขอ
ใบอนุญาตของสถานีวิทยุกว่า 6,000 สถานีได้แล้วเสร็จ (สิ้นสุดเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2553) และ
ไม่สามารถให้ใบอนุญาตประกอบกิจการชั่วคราวได้ทุกสถานี จนต้อง “ขยายสิทธิการทดลองออกอากาศ
ออกไปอีก 300 วัน” (สิ้นสุดวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2554) และขยายสิทธิการทดลองออกอากาศออกไปอีก
300 วัน เป็นครั้งที่ 2 (สิ้นสุดวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2555) โดยให้ “ผู้ทดลองออกอากาศในลักษณะ
ชั่วคราว” ติดต่อไปยัง กทช. เพื่อแสดงตนขยายสิทธิฯ ดังกล่าว

กระบวนการแจ้งความประสงค์เพื่อขอใบอนุญาตประกอบกิจการชั่วคราวนี้ ไม่สอดคล้องกับ
คุณสมบัติ และประเภทการประกอบกิจการกระจายเสียงวิทยุขนาดเล็กที่ดำเนินการอยู่จริง กล่าวอีกนัย
หนึ่งก็คือ ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลใช้ “วิธีการเดียว” คือการให้ใบอนุญาตประกอบกิจการบริการ
ชุมชน ในการจัดระเบียบกับวิทยุขนาดเล็กที่มีความแตกต่างหลากหลาย ส่งผลให้ กทช. ไม่สามารถ
ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายได้จริง ไม่ว่าจะเป็นการแก้ปัญหาคลื่นทับคลื่นแทรก หรือการโฆษณาเกินจริง
หรือการใช้ประโยชน์ทางการเมือง และยังสร้างความขัดแย้ง สับสน และยุ่งยากให้กับผู้ดำเนินการวิทยุ
ขนาดเล็ก โดยเฉพาะ “วิทยุชุมชนพันธุ์แท้” อย่างมาก

ในระหว่างที่ กทช. ดำเนินกระบวนการแจ้งความประสงค์เพื่อขอใบอนุญาตประกอบกิจการ
ชั่วคราวนั้น คณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปสื่อ (คปส.)² ได้จำแนกวิทยุขนาดเล็กที่เข้าร่วม
กระบวนการแจ้งความประสงค์และขอใบอนุญาตฯ จาก กทช. ดังนี้ วิทยุชุมชนร้อยละ 2 วิทยุเพื่อ

¹ ซึ่งผู้ดำเนินการวิทยุชุมชนในขณะนั้น เรียกว่า “สิทธิใบเหลือง” ตามสีของเอกสารต้นขั้วแบบแจ้งความประสงค์ประกอบ
กิจการฯ ดังกล่าว

² รายงานการแทรกแซงวิทยุชุมชนภายใต้สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง “ประเทศไทย ‘ความเห็นต่าง’ คือ
อาชญากรรม” สํารวจและรวบรวมข้อมูล โดยสุเทพ วิไลเลิศ : คณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปสื่อ (คปส.) สนับสนุน
โดยมูลนิธิไฮนริคเบิลล์ (19 กันยายน 2010)

การศึกษาร้อยละ 4 วิทยุเพื่อพุทธศาสนาร้อยละ 6 วิทยุเพื่อความมั่นคงร้อยละ 6 และวิทยุธุรกิจร้อยละ 82 ความแตกต่างทั้งลักษณะการประกอบกิจการและจำนวนนี้ สะท้อนให้เห็นว่า องค์กรกำกับดูแล จำเป็นต้องดำเนินการเรื่องใบอนุญาตให้ครอบคลุม ครอบคลุม และเหมาะสมเท่านั้น จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาและจัดระเบียบให้กับวิทยุขนาดเล็กได้อย่างแท้จริง

หลังจากที่คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (กสทช.) เข้ารับตำแหน่งเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2554 คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กสท.) ใน กสทช. มีมติ (วันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2554) ให้ขยายเวลาการทดลองออกอากาศในลักษณะชั่วคราวของสถานีวิทยุ จำนวน 6,601 สถานี ต่อไปอีก 300 วัน (เป็นครั้งที่ 3) นับตั้งแต่วันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2555 หรือจนกว่า กสทช. จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เพื่อรอการออกหลักเกณฑ์ใบอนุญาตประกอบกิจการต่อไป

จนกระทั่งเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2555 กสทช. ออกประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์การอนุญาตทดลองประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง พ.ศ. 2555 เพื่อดำเนินการเรื่องใบอนุญาตวิทยุขนาดเล็ก และเตรียมความพร้อมเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบการออกใบอนุญาตตามประเภทที่ พรบ. ประกอบกิจการฯ พ.ศ.2551 กำหนดไว้

เมื่อพิจารณาการดำเนินการเรื่องใบอนุญาตของ กสท. จะพบความแตกต่างและเหมือนกันของกระบวนการให้ใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงวิทยุขนาดเล็กของ กทช. และ กสท. โดยความแตกต่างในการให้ใบอนุญาตของ กสท. คือ การแยกประเภทการประกอบกิจการกระจายเสียงออกเป็น 3 ประเภทกิจการตาม พรบ. ประกอบกิจการฯ พ.ศ. 2551 ได้แก่ ประเภทบริการชุมชน ประเภทบริการธุรกิจ และประเภทบริการสาธารณะ โดยให้ผู้ประกอบการที่ยื่นขอรับใบอนุญาตเป็นผู้แจ้ง ว่าต้องการขอใบอนุญาตสำหรับประกอบกิจการประเภทใด การดำเนินการเช่นนี้ ไม่เพียงเป็นการทำให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น แต่ยังสอดคล้องกับความจริงของผู้ประกอบการที่ดำเนินการอย่างหลากหลายอีกด้วย

สำหรับความเหมือนกันของการดำเนินการนั้น ทั้ง กทช. และ กสท. ออกแบบวิธีการขอใบอนุญาต กำหนดเงื่อนไขการประกอบกิจการ และมาตรฐานทางเทคนิคกระจายเสียงเป็นแบบเดียวกันในทั้ง 3 ประเภทกิจการ ซึ่งไม่เพียงขัดแย้งกับประเภทกิจการที่จำแนกไว้แล้วเท่านั้น แต่ยังไม่เหมาะสมกับคุณสมบัติของแต่ละประเภทกิจการอีกด้วย ยกตัวอย่างเช่น มาตรฐานทางเทคนิคที่กำหนดว่า

ผู้ประกอบการวิทยุกระจายเสียงขนาดเล็กต้องใช้เครื่องกำลังส่งไม่เกิน 500 วัตต์ ส่งผลให้ผู้ประกอบการบริการชุมชน ซึ่งไม่ต้องการใช้เครื่องส่งกำลังสูงมาก เพราะพื้นที่ให้บริการเป็นชุมชนขนาดเล็กเท่านั้น เกิดความไม่สบายใจว่าต้องปรับเปลี่ยนเครื่องส่งเพื่อให้สอดคล้องหรือไม่ อย่างไร ในขณะที่ผู้ประกอบการบริการธุรกิจและสาธารณะ ต่างแย้งว่ากำลังส่ง 500 วัตต์ไม่เพียงพอต่อการให้บริการในพื้นที่กระจายเสียงที่ให้บริการแต่เดิม ดังนั้นสามารถกล่าวได้ว่า แม้ กสท. จะดำเนินการโดยยอมรับความหลากหลายของผู้ประกอบการวิทยุขนาดเล็กมากขึ้น แต่ลักษณะการกำกับดูแลก็ยังคงเป็นการใช้อำนาจเชิงเดี่ยว เช่นเดียวกับ กทช. คือวิทยุขนาดเล็ก “ทั้งหมด” ใช้ประกาศและมาตรฐานเดียวกัน

จุดอ่อนที่ไม่ถูกกำจัด

ข้อมูลจาก www.nbtc.go.th เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2556 ระบุว่า กสท. พิจารณาให้ใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการกระจายเสียงแล้วจำนวน 2,141 สถานี จำแนกเป็นบริการธุรกิจ 1,353 สถานี บริการสาธารณะ 514 สถานี และบริการชุมชน 274 สถานี จากผู้ประกอบการกระจายเสียงทั้งสิ้นจำนวน 7,009 ราย ซึ่งเข้ายื่นเอกสารแบบคำขอตกลงประกอบกิจการฯ ความหนาไม่น้อยกว่า 50 หน้ากระดาษ³ เพื่อขอรับใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการตั้งแต่เดือนธันวาคม - มิถุนายน พ.ศ. 2556

พ.ศ.2555	พ.ศ.2556	พ.ศ.2557
ก.ย. – ประกาศหลักเกณฑ์ทดลองประกอบกิจการ	ม.ย. – พิจารณาไปได้ 2,141 ราย จาก 7,009 ราย	ก.ย. – คาดว่า จะพิจารณา 7,009 สถานีแล้วเสร็จ
พ.ย. – พิจารณาให้ใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการ	พ.ย. – ครบ 1 ปีใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการฯ มีคำถามว่า... 1. ต้องยื่นขอใหม่? 2. ต้องขอขยายเวลา? 3. ต้องเข้าสู่กระบวนการอื่นใด?	

³ เป็นเอกสารต้นฉบับ 1 ชุด (50 หน้า) สำเนาเอกสารทั้งหมดอีก 1 ชุด (50 หน้า) และไฟล์อิเล็กทรอนิกส์ ยื่นพร้อมค่าธรรมเนียมพิจารณาคำขอ (รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม 535 บาท – สำหรับวิทยุชุมชน) ทั้งนี้ ต้องพร้อมที่จะนำส่งเอกสารอื่นๆ ที่เจ้าหน้าที่ร้องขอเพิ่มเติมอีกด้วย

จากอัตราการศึกษาใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการดังกล่าว กสท. จะต้องใช้เวลาอีกไม่น้อยกว่า 15 เดือน นั้นหมายความว่า บอร์ด กสท. จะพิจารณาเอกสารผู้ยื่นขอทั้ง 7,009 รายแล้วเสร็จในราวเดือนกันยายน พ.ศ. 2557⁴ ที่น่าสังเกตก็คือ ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2556 สถานีแรกๆ ที่ได้รับการพิจารณาให้ใบอนุญาต ก็ครบรอบ 1 ปีตามอายุใบอนุญาตแล้ว เช่น สถานีวิทยุชุมชนคนเมืองลี โดยสมาคมวิทยุชุมชนคนเมืองลี (กลุ่มคน) ซึ่งได้รับใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการ จากการประชุม กสท. ครั้งที่ 47/2555 พิจารณาให้ใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการเมื่อวันที่ 12 มกราคมพ.ศ. 2555 (ซึ่งข้อมูลในเว็บไซต์น่าจะระบุ พ.ศ. ผิด) จะสิ้นสุดใบอนุญาตในวันที่ 18 พฤศจิกายนพ.ศ. 2556 นั้น จะต้องทำเช่นไร? ต่อไป จำเป็นต้องเข้าสู่กระบวนการ “ขอต่อใบอนุญาต” อีก 1 ปี หรือขอขยายเวลาทดลองประกอบกิจการออกไป หรืออื่นๆ

ยิ่งไปกว่านั้น การขอรับใบอนุญาตเครื่องส่งภายใน 1 ปีหลังได้รับสิทธิอนุญาตให้ทดลองประกอบกิจการได้ โดยนำเครื่องส่งไปตรวจสอบกับ กสท. หรือบริษัทที่ได้รับการอนุญาตจาก กสท. ซึ่งยังไม่ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ และไม่สามารถรองรับจำนวนผู้ได้รับใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการได้อย่างเพียงพอ⁵ ก็ยังเป็นปัญหาที่ กสท. ไม่สามารถแก้ไขได้ทันเวลา

เป็นที่น่าสังเกตว่า วิธีการตรวจสอบเอกสาร การพิจารณาให้ใบอนุญาตประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง และการทดสอบเครื่องส่งนี้ ไม่ใช่เรื่องใหม่ของสำนักงานกลุ่มงานใบอนุญาตและ กสท. แต่อย่างใด ตลอดระยะเวลากว่า 5 ปี ที่ผู้ประกอบการและองค์กรกำกับดูแล ต้องออกแบบแบบคำขอ ยื่นแบบ ตรวจสอบแบบ และพิจารณาแบบ โดยใช้เวลา บุคลากร และงบประมาณไปกับ “เอกสาร” ต่างๆ เหล่านี้จำนวนมาก ทว่า ผลตอบแทนกลับเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งๆ ที่สามารถ “ทบทวนจุดอ่อนการทำงาน หรือขอคำแนะนำจากผู้ประกอบการ” เพื่อปรับปรุงให้วิธีการ ขั้นตอน และเอกสารต่างๆ ให้ง่ายทั้งต่อผู้ประกอบการ ต่อเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ และต่อคณะกรรมการพิจารณา

⁴ จำนวน 7,009 รายนี้ แม้จะถูกตัดสิทธิไปกว่า 900 ราย แต่ก็ต้องนับรวมผู้ประกอบการ “หลุมดำ” ที่เพิ่มขึ้นและยื่นแบบคำขอทดลองประกอบกิจการเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2556 ที่ผ่านมา อีกกว่า 2,000 ราย

⁵ หาก 1 สำนักงานใช้เวลา 1 วันในการตรวจเครื่องส่ง 1 เครื่อง กสท. ต้องใช้เวลาทั้งหมดกว่า 20 ปีในการตรวจเครื่องส่งวิทยุ “ครบทุกเครื่อง” มากไปกว่านั้น หากครบวาระ 1 ปี ตามสิทธิทดลองประกอบกิจการวิทยุ และผู้ประกอบการต้องการต่อใบอนุญาตฯ การตรวจเครื่องส่งจะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ กสท. จะนำมาพิจารณาให้ – ไม่ให้สิทธิในการต่อใบอนุญาตฯ

คำถามที่ผู้ประกอบกิจการกระจายเสียง ประเภทบริการชุมชน ซึ่งเป็นสมาชิกสหพันธ์วิทยุชุมชนแห่งชาติต้องการคำตอบก็คือ กระบวนการให้ใบอนุญาตดังกล่าว จะแล้วเสร็จเมื่อใด ทั้งนี้เพราะสิ่งที่วิทยุชุมชน ต้องการมาโดยตลอด ก็คือ “ใบอนุญาตประกอบกิจการจริงๆ” ไม่ใช่ “ใบอนุญาตชั่วคราว” หรือ “ใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการ” หรืออื่นๆ เนื่องจากใบอนุญาตประกอบกิจการจริงๆ เท่านั้น จึงจะทำให้วิทยุชุมชนได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย และรับสิทธิที่จะเข้าถึงกองทุนวิจัยและพัฒนา กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ (กทปส.)

จากบทเรียนสู่ข้อเสนอ

ตลอดระยะเวลาเกือบ 5 ปี ที่ทั้ง กทท. และ กสทช. โดยสำนักงานกลุ่มงานใบอนุญาต ดำเนินนโยบายการให้ใบอนุญาตประกอบกิจการวิทยุขนาดเล็ก ความก้าวหน้าที่พบเพียงอย่างเดียวก็คือ ความพยายามในการ “แยกการประกอบกิจการวิทยุออกเป็น 3 ประเภท” คือวิทยุธุรกิจ วิทยุบริการชุมชน และวิทยุบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม กระบวนการดำเนินการต่างๆ ที่ผ่านมา กลับสร้างความยุ่งยากให้กับผู้ประกอบกิจการวิทยุไม่น้อย ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการพิจารณาที่ล่าช้า มาตรฐานทางเทคนิคที่ไม่สอดคล้องกับการประกอบกิจการแต่ละประเภท การลิดรอนสิทธิที่จะเข้าถึงกองทุน การไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย รวมทั้ง การทดสอบมาตรฐานเครื่องส่งที่ไม่ชัดเจนและไม่สะดวก ส่งผลให้ผู้ประกอบกิจการวิทยุขนาดเล็ก เกิดความไม่ไว้วางใจต่อการทำงานของ กสทช.

การปรับวิธีการดำเนินงาน

ความยุ่งยาก ความล่าช้า การลิดรอนสิทธิ การไม่ปฏิบัติตาม และการไม่บังคับใช้กฎหมาย อันเกิดจากกระบวนการออกใบอนุญาตในปัจจุบัน สะท้อนให้เห็นถึงการทำงานขององค์กรอิสระ ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลอย่าง กสท. ว่า ไม่มีประสิทธิภาพ ขาดวิสัยทัศน์ ไม่เป็นมืออาชีพ และปราศจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม

1. ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาให้ใบอนุญาตอย่างล่าช้าของ กสท. ซึ่งกว่าจะแล้วเสร็จต้องใช้เวลาร่วม 2 ปี หรือการแจ้งรายชื่อสถานีวิทยุที่ “สิ้นสิทธิ” ประกอบกิจการ ด้วยเหตุผลว่า..มิได้ยื่นขอภายในระยะเวลาที่ประกาศกำหนด..เมื่อต้นเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2556 ซึ่งน่าจะรู้ได้ทันทีที่ถึงวัน “ปิดประกาศ” สะท้อนถึง การทำงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ ของสำนักงาน และ คณะกรรมการ กสท.

2. การกำหนดให้วิทยุขนาดเล็กทั้งหมด (มากกว่า 7,000 สถานี) เข้าสู่กระบวนการให้ใบอนุญาต โดยไม่มีเป้าหมายว่าวิทยุแต่ละประเภทจะอยู่ใน “ภูมิทัศน์สื่อกระจายเสียง” (Media Landscape) อย่างไร และไม่มีข้อจำกัดในเชิงปริมาณ สะท้อนถึง *ความไม่มีวิสัยทัศน์* ของ กสท. ทั้งนี้ อาจเป็นไปได้ว่า กสท. ไม่ “จริงใจ” (ชื่อเวลา) ที่จะกำกับดูแลวิทยุขนาดเล็ก เพราะมี “แผนการ” จะเปลี่ยนผ่านสู่การกระจายเสียงระบบดิจิทัลอยู่แล้วก็เป็นได้

ข้อเสนอ ก็คือ กสท. ควรใช้ข้อมูลเชิงเทคนิค (ซึ่ง กสท. มีทั้งองค์ความรู้และบุคลากร) เพื่อประเมินความสามารถในการรองรับจำนวนวิทยุกระจายเสียงขนาดเล็กระบบเอฟเอ็มของประเทศไทย ว่าสามารถมีสถานีวิทยุได้จำนวนเท่าไร? ข้อมูลอาจแสดงผลเป็นหลายทางเลือก และ กสท. ควรนำเสนอทางเลือกต่างๆ ให้กับผู้ประกอบการและภาคประชาสังคม เพื่อร่วมคิดและรับฟัง แนวทางแบบนี้จะทำให้ กสท. เห็น “เป้าหมาย” ที่ชัดเจนในการกำกับดูแลวิทยุขนาดเล็ก จากนั้นจึงออกแบบวิธีการ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขต่างๆ ให้สอดคล้องกับทางเลือกที่ได้ อย่างไรก็ตาม หาก กสท. มีความจริงใจที่จะกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง การดำเนินการตามข้อเสนอข้างต้นสำหรับการกระจายเสียงวิทยุระบบแอนะล็อก ไปพร้อมๆ กับศึกษาและเปิดเผยข้อมูลการกระจายเสียงวิทยุระบบดิจิทัล ก็จะส่งผลให้กิจการกระจายเสียงวิทยุของประเทศไทย เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องควรเร่งอารยะประเทศ

3. การยื่นแบบขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการต่างๆ ครั้ง ผู้ประกอบกิจการจำเป็นต้องกรอกแบบคำขอ และแนบเอกสาร “จำนวนมาก” รวมแล้วไม่น้อยกว่า 50 หน้ากระดาษให้กับสำนักงาน สะท้อนถึงการทำงานที่ *ไม่เป็นมืออาชีพ* (และไม่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม)

ข้อเสนอ สำหรับสำนักงานที่รับผิดชอบข้อมูล 1.) สำนักงานสามารถนำข้อมูลของ “ผู้ประกอบการวิทยุกระจายเสียงขนาดเล็ก” มากกว่า 7,000 สถานี มาสังเคราะห์และวิเคราะห์ เพื่อวางแผนออกแบบ และดำเนินนโยบายเชิงรุกต่อการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงขนาดเล็กได้ 2.) การจัดทำข้อมูลเบื้องต้นของผู้ประกอบการวิทยุขนาดเล็ก เป็น “ไฟล์อิเล็กทรอนิกส์” ไม่เพียงแต่เป็นการใช้เทคโนโลยีช่วยในกระบวนการกำกับดูแล (ตั้งแต่ออกใบอนุญาต ทดสอบเครื่อง ต่ออายุใบอนุญาต รวมถึงการปรับ-ถอนใบอนุญาต) โดยขอเอกสารเฉพาะที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเท่านั้น (ไม่ต้องเรียกหาเอกสารแบบเดิม ในทุกครั้งที่ผู้ประกอบการดำเนินการกับ กสท.) ยังช่วยให้สามารถนำข้อมูลไปวิเคราะห์ใช้ประโยชน์ด้านต่างๆ เพิ่มขึ้น และสะท้อนให้เห็นถึงความทันสมัยขององค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีอย่าง กสทช. อีกด้วย

4. ในขณะที่ กระบวนการกำกับดูแล และออกใบอนุญาต กสท. ใช้ **อำนาจสั่งการแบบ ข้าราชการ** ในการดำเนินการตามขั้นตอน ทั้งการขอรับแบบคำขอ การขอเอกสารเพิ่มเติม การพิจารณา ตลอดจนการประกาศผล ผู้ประกอบกิจการต้อง “**เข้าแถวและดำเนินการตาม ขั้นตอน**” อย่างเคร่งครัด แต่เมื่อถึงขั้นตอนกระบวนการดูแล และคุ้มครองสิทธิให้กับผู้ประกอบกิจการ กสท. **ไม่สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายบังคับเอาผิดกับผู้กระทำผิดได้**

ข้อเสนอ กสทช. ในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระ และองค์กรกำกับดูแล จำเป็นต้องปรับทัศนคติว่า องค์กรไม่ใช่หน่วยงานราชการ และบุคลากรก็ไม่ใช่ข้าราชการ การทำงานร่วมกับทั้งผู้ประกอบการและ ผู้บริโภคในเวลาเดียวกัน เป็นเรื่องยาก จึง จำเป็นต้องใช้วิธีทำงานแบบมีส่วนร่วม โดยร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมติดตาม และร่วมประเมินกับองค์กรตัวแทน ได้แก่ สมาคมวิทยุท้องถิ่นไทย (บริการธุรกิจกลุ่มหนึ่ง) สหพันธ์วิทยุชุมชนแห่งชาติ (บริการชุมชน) หรือ ผู้แทนสถาบันการศึกษา (บริการสาธารณะ) เพื่อให้กำกับดูแลกันเอง และกำกับดูแลร่วมกันกับ กสทช. นอกจากนี้ การทำงานร่วมกับกลุ่มผู้บริโภค อย่างเช่นมูลนิธิ คุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้ทำหน้าที่ “**ตรวจสอบ**” และ “**ร้องเรียน**” ไปยังกลไกการกำกับดูแลกันเอง และกลไก การกำกับดูแลร่วมกันเกิดประสิทธิภาพมากขึ้น วิธีการลักษณะนี้ นอกจากจะเป็นการแสดงธรรมาภิบาล ขององค์กรแล้ว ยังส่งผลให้ผู้ประกอบการวิทยุขนาดเล็กเชื่อมั่น และไว้วางใจการทำงานของ กสทช. อีก ครั้ง มิเช่นนั้นแล้ว ผู้ประกอบการวิทยุขนาดเล็ก คงจะยินดีกลับไปเป็นวิทยุเถื่อน (ไม่ทำตาม กฎหมาย และไม่สู่กระบวนการขอรับใบอนุญาตใดๆ) ด้วยผู้ประกอบการเชื่อว่า กสทช. ไม่สามารถ บังคับใช้กฎหมายที่ตัวเองเป็นผู้กำหนดได้แต่อย่างใด

การออกแบบกระบวนการในอนาคต

เมื่อองค์กรกำกับดูแลอย่าง กสท. จำแนกแยกประเภทกิจการกระจายเสียงออกเป็น 3 ประเภทตาม กฎหมายแล้ว การออกแบบกระบวนการให้ใบอนุญาตประกอบกิจการ ไม่ว่าจะ เป็นหลักเกณฑ์ วิธีการ มาตรฐานทางเทคนิค ควรสอดคล้องกับลักษณะการประกอบกิจการแต่ละประเภท เพื่อให้การประกอบ กิจการเหมาะสม และสอดคล้องกับการดำเนินการจริง นอกจากนี้ การเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการมีส่วน ร่วมตลอดกระบวนการ จะสร้างการยอมรับและความเข้าใจจากผู้ประกอบการเป็นอย่างดีอีกด้วย

1. การให้ใบอนุญาตประกอบกิจการวิทยุธุรกิจ กสท. ต้องปรึกษาหารือกับผู้ประกอบการ เพื่อทำความเข้าใจ และออกแบบหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ขั้นตอน ค่าธรรมเนียม มาตรฐานทาง เทคนิค และการตรวจสอบเครื่องส่ง โดยแยกเป็นระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่นที่

แตกต่างกันตามกฎหมายก่อน จากนั้นจึงให้ผู้ประกอบการที่แจ้งความประสงค์เป็นวิทยุธุรกิจ เข้าสู่กระบวนการออกใบอนุญาตที่ออกแบบไว้ ยิ่งไปกว่านั้น กสท. ยังต้องวางแผนเพื่อไปถึง กระบวนการให้ใบอนุญาต ในช่วงการเปลี่ยนผ่านไปสู่ “วิทยุดิจิทัล” และ “การประมวลผลด้วยความถี่วิทยุกระจายเสียงบริการธุรกิจระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น” อีกด้วย

2. การให้ใบอนุญาตประกอบกิจการวิทยุบริการชุมชน องค์กรตัวแทนวิทยุชุมชนอย่าง “สหพันธ์วิทยุชุมชนแห่งชาติ (สวชช.)” ได้ทำการศึกษาข้อมูลพื้นฐาน ปัญหา-อุปสรรค และ ข้อเสนอแนะของสมาชิกวิทยุชุมชนไว้หลายประเด็น โดยเฉพาะกระบวนการออกใบอนุญาต ประกอบกิจการกระจายเสียง หาก กสท. ให้ความสำคัญ และดำเนินการแบบมีส่วนร่วม กับ สวชช. ก็จะสามารถออกแบบหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ขั้นตอน มาตรฐานทางเทคนิค และการ ตรวจสอบเครื่องส่งบนพื้นฐานของข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับความต้องการ ของผู้ประกอบการ ยิ่งไปกว่านั้น คุณสมบัติสำคัญของวิทยุชุมชนที่ไม่สามารถหาได้จาก การประกอบการ และต้องดำเนินการตอบสนองของชุมชนที่รับบริการ ทำให้ กสท. ต้อง “ยกเว้น ค่าธรรมเนียมในทุกกรณี” (โดยไม่ต้องจ่ายก่อนยกเว้นภายหลัง) หรือมีนโยบายเฉพาะเจาะจง ไปยังกองทุน กทปส. ให้สนับสนุนเงินกองทุนแก่สถานีวิทยุบริการชุมชน สำหรับค่าใช้จ่ายอัน เกิดจากกระบวนการให้ใบอนุญาต นอกเหนือจากการส่งเสริมเงินกองทุนในวัตถุประสงค์อื่น ตามกฎหมาย
3. การให้ใบอนุญาตประกอบกิจการวิทยุบริการสาธารณะ แม้จะมีหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และ ขั้นตอนต่างๆ คล้ายกันกับวิทยุบริการชุมชน แต่เจตนาการให้บริการ และพื้นที่ให้บริการที่ แตกต่างกันอย่างมากระหว่างชุมชนและประเทศ ดังนั้นการกำหนดมาตรฐานทางเทคนิค ค่าธรรมเนียม และการตรวจสอบเครื่องส่ง กสท. จำเป็นต้องปรึกษาหารือกับผู้ประกอบการ บริการสาธารณะ เพื่อทำความเข้าใจและออกแบบให้มีรายละเอียดที่เฉพาะสำหรับบริการ สาธารณะอย่างชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้การกำกับดูแลมีความหลากหลาย และสอดคล้องกับ ประเภทการประกอบกิจการที่จำแนกไว้ตามกฎหมายนั่นเอง

ข้อมูลการใช้กระดาษในกระบวนการขอใบอนุญาต

ถ้า 1 สกานี ใช้เอกสารประมาณ 50 หน้ากระดาษ + สำเนาเอกสาร 1 ชุด (50 หน้า) = 100 หน้ากระดาษ

7009 สกานี ใช้เอกสารทั้งสิ้น 700,900 หน้ากระดาษ คิดเป็น 1,401.8 รีม ($700,900 \div 500$)

ไม่แปลกใจที่สำนักงาน กสทช. จะมีปัญหาเกี่ยวกับสถานที่จัดเก็บเอกสารในขณะนี้ และขนาดตลับไกล์

กระดาษ 1 รีม ใช้ต้นยูคาลิปตัสจำนวน 0.756 ต้น

ดังนั้น กระดาษ 1,401.8 รีม ใช้ต้นยูคาลิปตัสทั้งสิ้น = 1,059.76 ต้น

ยังไม่ได้คำนวณค่าน้ำ และไฟฟ้าที่ต้องใช้ในการผลิตนะละ

สะท้อนถึงแนวคิด และนโยบายที่ “ไม่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม”???