

การจัดสรรเงินทุนและธรรมาภิบาลของ กองทุน วิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ (กทปส.) วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง

Highlights

- การจัดสรรเงินทุนของ กทปส. มีลักษณะมุ่งสนับสนุนนโยบายแผน และผลประโยชน์ของหน่วยงานภาครัฐเป็นพิเศษ หลายกรณีผิดวัตถุประสงค์ของกองทุนอย่างสิ้นเชิง
- ปัญหาดังกล่าวเกิดจากการตีความกฎหมายอย่างไม่เหมาะสม ขณะที่องค์กรตัดสินใจของ กทปส. เช่น คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการต่างๆ ก็ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐในสัดส่วนสูงมาก
- กทปส. เปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานต่อสาธารณะผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์จำกัด ขาดความโปร่งใส
- ควรปฏิรูปโครงสร้างและธรรมาภิบาลของ กทปส. โดยลดสัดส่วนผู้แทนหน่วยงานภาครัฐในองค์กรตัดสินใจ แล้วเพิ่มสัดส่วนผู้เชี่ยวชาญและผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลายทดแทน เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการมากขึ้น พร้อมทั้งเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานต่อสาธารณะอย่างครบถ้วน

เมษายน 2023

การจัดสรรเงินทุนและธรรมาภิบาลของกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการ กระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์ สาธารณะ (กทปส.)

รายงาน วงศ์กิจรุ่งเรือง

เมษายน 2023

สรุปประเด็นสำคัญ

- กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือ กทปส. คือกองทุนที่จัดตั้งขึ้นภายในสำนักงาน กสทช. ตาม พ.ร.บ. องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ โดยมีเป้าหมายสาธารณะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งรวมถึงการส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการอย่างทั่วถึง การวิจัยและพัฒนา การพัฒนาบุคลากร และการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม โดยมีการจัดสรรเงินทุนหลายพันล้านบาทต่อปีให้กับหน่วยงานต่างๆ ทั้งราชการ มหาวิทยาลัย เอกชน และมูลนิธิ
- การตรวจสอบข้อมูลการให้ทุนระดับโครงการ โดยจำแนกตามวัตถุประสงค์ในกฎหมาย ประเภทของทุน และหน่วยงานที่ได้รับทุน พบปัญหาหลายประการดังนี้
 - การตีความ “การบริการทั่วถึง” ในมาตรา 52(1) ให้ครอบคลุมถึงการสนับสนุนการผลิตสื่อที่มีเนื้อหา “อะไรก็ได้” โดยเฉพาะการให้ทุนผลิตสื่อกับหน่วยงานรัฐเพื่อผลิตเนื้อหาที่ตอบสนองวัตถุประสงค์หรือประชาสัมพันธ์หน่วยงานรัฐเป็นหลัก เช่น โครงการประกวดร้องเพลงลูกทุ่งชิงแชมป์ประเทศไทย กรมประชาสัมพันธ์ หรือโครงการผลิตรายการโทรทัศน์เพื่อความมั่นคงของกองทัพบก กรมการทหารสื่อสาร เป็นต้น
 - การตีความ “บริการทั่วถึง” ในมาตรา 52(1) โดยไม่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคมโดยตรง เช่น โครงการพัฒนารูปปฏิบัติการสื่อสารเพื่อบูรณาการระบบการสื่อสาร กระทรวงกลาโหม เป็นต้น
 - การตีความว่า “การวิจัยและพัฒนา” และ “การสนับสนุนและพัฒนาทรัพยากรสื่อสาร” ในมาตรา 52(2) เป็นเรื่องอะไรก็ได้ที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICTs) แม้จะไม่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคมโดยตรง เช่น โครงการศึกษานวัตกรรมระบบกล้องโทรทัศน์วงจรปิดความปลอดภัยสูง กระทรวงกลาโหม หรือโครงการพัฒนาระบบฐานข้อมูลด้านพระพุทธศาสนา (Buddhism Big Data) สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เป็นต้น
 - การให้ทุนฝึกอบรมบุคลากรตามมาตรา 52(3) ในประเด็นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาบุคลากรด้านกิจการกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคม เช่น โครงการส่งเสริมและ

สร้างการรับรู้วัฒนธรรมด้านการปลูกและการผลิตัญชาพืชสมุนไพรทางเลือกของกลุ่มอาชีพเกษตรกรกรรมพืชสมุนไพร ด้วยการใช้นโยบายสารสนเทศในยุค 5G มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา เป็นต้น

- การให้ทุนสนับสนุนการคุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา 52(4) ในสัดส่วนที่น้อยเกินไปและลดลงในช่วงหลัง รวมถึงการตีความเป้าหมายการคุ้มครองผู้บริโภคที่แคบเกินไป โดยขาดมิติความเป็นพลเมืองและการคุ้มครองผู้บริโภคในเชิงโครงสร้าง
- ทุนประเภทที่ 1 ซึ่งเป็นทุนเปิดกว้างให้กับผู้ขอทุนที่มีโครงการคุณภาพ สร้างสรรค์ และสอดคล้องกับเป้าหมายของ กสทช. บนฐานของการแข่งขัน ได้งบประมาณน้อยกว่าทุนที่คณะกรรมการบริหารประกาศกำหนด (ทุนประเภท 2) และยิ่งน้อยกว่าทุนจากนโยบาย กสทช. (ทุนประเภท 3) ซึ่งทุนสองประเภทหลังเปิดให้มีการแทรกแซงทางการเมืองได้ง่ายกว่า
- การให้ทุนประเภท 2.2 กรณีทำความตกลงกับหน่วยงานรัฐ ซึ่งเปิดให้หน่วยงานของราชการเสนอโครงการขอรับทุนโดยตรง ไม่เพียงมีปัญหาในแง่ข้อกำหนด แต่ยังเปิดให้หน่วยงานรัฐได้รับโครงการที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามมาตรา 52 และเป็นไปเพื่อสนองตอบเป้าหมายของหน่วยงานเท่านั้น เช่น การจัดประกวดร้องเพลง การผลิตอนิเมชันในรูปแบบ DVD Box Set การประกวดหนังสือ การพัฒนาระบบฐานข้อมูล เป็นต้น
- ทุนประเภท 3 หรือทุนที่ กสทช. ประกาศกำหนด ซึ่งได้รับงบประมาณมากที่สุด พบว่าหลายโครงการไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามกฎหมายของกองทุนฯ และไม่ใช้โครงการที่จำเป็นเร่งด่วน รวมถึงบางโครงการมีการอนุมัติที่ดูเฉพาะเจาะจงที่ตัวผู้รับทุนมากกว่าคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ เช่น การสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ โครงการก่อสร้างอาคารศูนย์วิจัยและพัฒนาการเกษตร มูลนิธิโครงการหลวง เป็นต้น
- หน่วยงานราชการได้งบประมาณต่อโครงการสูงเมื่อเทียบกับหน่วยงานประเภทอื่น รวมถึงจำนวนหน่วยงานราชการที่ได้รับทุนก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในแต่ละปี ซึ่งเปิดโอกาสให้หน่วยงานรัฐขอทุนสนับสนุนโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน
- การวิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้างและธรรมาภิบาลของ กทปส. มีประเด็นและข้อเสนอดังนี้
 - องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารและอนุกรรมการกองทุนฯ เป็นตัวแทนจากหน่วยงานรัฐเกือบทั้งหมด โดยประธาน กสทช. นั่งเป็นประธานกรรมการบริหารกองทุนฯ และกรรมการบริหารกองทุนฯ โดยตำแหน่งก็นั่งเป็นอนุกรรมการกองทุนฯ หลายคณะ ซึ่งส่งผลต่อคุณภาพในการตรวจสอบและถ่วงดุลการตัดสินใจในกระบวนการให้ทุน รวมถึงมีแนวโน้มสนับสนุนหน่วยงานรัฐเป็นพิเศษ จึงควรปรับแก้องค์ประกอบของคณะกรรมการในหลายด้าน เช่น การไม่ให้ประธาน กสทช. เป็นประธานคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ โดยตำแหน่ง การลดสัดส่วนตัวแทนของหน่วยงานรัฐและเพิ่ม

ผู้เชี่ยวชาญและผู้มีส่วนได้เสียในองค์กรประกอบของคณะกรรมการบริหารและ
อนุกรรมการกองทุนฯ เป็นต้น

- การเปิดเผยข้อมูลผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ยังไม่ครอบคลุม เช่น ขาดข้อมูลความเห็นการ
ให้ทุนของกรรมการบริหารกองทุนฯ อนุกรรมการกองทุนฯ และ กสทช. และยังไม่
ครบถ้วน ดังนั้น กทปส. ควรเปิดเผยข้อมูลตามกฎหมาย รวมถึงยกระดับมาตรฐานการ
เปิดเผยข้อมูล เช่น การเปิดเผยข้อเสนอโครงการ รายงานประเมินผลรายโครงการ และ
ผลงานโครงการทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็รายงานวิชาการ ผลงานสื่อ สิ่งประดิษฐ์ เป็นต้น
- แผนปฏิบัติการของกองทุนฯ ยึดโยงกับหน่วยงานรัฐ/นโยบายรัฐมากเกินไป เช่น แผน
ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งสะท้อนถึงความเป็น
ราชการในกระบวนการให้ทุน ดังนั้น กทปส. ควรดึงการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียที่
หลากหลายในกระบวนการร่างแผนแม่บท รวมถึงสำรวจและศึกษาถึงความต้องการใช้
และพัฒนาทรัพยากรสื่อสารในทางที่จะเป็นประโยชน์กับสาธารณะตามมาตรา 52

1. ที่มาและความสำคัญ

กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อ
ประโยชน์สาธารณะ (กทปส.) คือกองทุนที่จัดตั้งขึ้นภายในสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง
กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.) ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรร
คลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.
2553 (พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2560 (ฉบับที่ 2) โดยมีเป้าหมาย
สาธารณะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 52 แห่ง พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ครอบคลุมถึงการ
ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้รับบริการอย่างทั่วถึง ส่งเสริมชุมชนและสนับสนุนผู้ประกอบการ
บริการชุมชน การวิจัยและพัฒนา การพัฒนาบุคลากร และการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียง
กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม การสนับสนุนการดำเนินงานของกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัย
และสร้างสรรค์ รวมถึงสนับสนุนการใช้คลื่นความถี่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และสนับสนุนการทดแทน
ชุดใช้ หรือจ่ายค่าตอบแทนการถูกเรียกคืนคลื่นความถี่

การทำงานของ กทปส. เป็นไปในลักษณะของการจัดสรรเงินทุนให้กับองค์กรและหน่วยงาน
ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็ราชการ สมาคม/มูลนิธิ ผู้ประกอบการ/เอกชน และมหาวิทยาลัย ดำเนินการเพื่อ
ประโยชน์สาธารณะตามมาตรา 52 ผ่านรูปแบบการให้ทุนที่จำแนกตามประเภทโครงการ นั่นคือ ประเภท
ที่ 1 ทุนเปิดกว้าง (open grant) ประเภทที่ 2 ทุนที่คณะกรรมการบริหารกองทุนประกาศกำหนด
(strategic grant) ซึ่งมีการเพิ่มเติมทุนที่ทำความตกลงร่วมกับราชการตามแนวนโยบายแห่งรัฐในช่วงปี
พ.ศ. 2562 ประเภทที่ 3 ทุนตามนโยบาย กสทช. และประเภทที่ 4 กองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและ
สร้างสรรค์¹ โดยระหว่างปี พ.ศ. 2561-2564 กทปส. ได้จัดสรรเงินทุนตามมาตรา 52 ให้กับ 366
โครงการ รวมเป็เงินทั้งสิ้น 17,580,491.26 ล้านบาท หรือตกเฉลี่ยปีละประมาณ 4,395 ล้านบาท²

อย่างไรก็ดี แม้ กทปส. จะมีพันธกิจตามกฎหมายเพื่อการวิจัยและพัฒนาด้านกิจการสื่อสารโดย
คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ รวมถึงมีงบประมาณมากเพียงพอในการจัดสรรวงเงินหลายพันล้านบาทต่อ

ปีเพื่อสนับสนุนพันธกิจดังกล่าว แต่ที่ผ่านมากลับปรากฏเสียงวิพากษ์วิจารณ์ถึงการจัดสรรเงินที่ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ในกฎหมาย และถูกตั้งคำถามถึงความโปร่งใสของกระบวนการให้ทุน ตัวอย่างเช่น การอนุมัติกรอบงบประมาณสนับสนุนการซื้อลิขสิทธิ์ถ่ายทอดสดฟุตบอลโลกที่กาตาร์เป็นเงิน 600 ล้านบาท โดย กสทช. อ้างว่าเป็นการดำเนินการตามมาตรา 52 (1) เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงบริการเนื้อหาได้อย่างทั่วถึง รวมถึงอ้างมาตรา 36 และมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนพิการและคนด้อยโอกาสให้เข้าถึงรายการโทรทัศน์ได้อย่างเสมอภาค ทว่าข้ออ้างดังกล่าวถูกองค์กรภาคประชาสังคม รวมถึงคณะกรรมการ กสทช. เสียงข้างน้อย³ วิจารณ์ว่าการให้เงินสนับสนุนการซื้อลิขสิทธิ์บอลโลกไม่ถือเป็นการสนับสนุนที่จำเป็นต้องให้บริการอย่างทั่วถึงตามมาตรา 52 (1) และไม่ได้เป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิของคนพิการและคนด้อยโอกาสเป็นการเฉพาะ รวมถึง กทปส. ก็ไม่ได้มีอำนาจเชิงงบประมาณกองทุนเพื่อสนับสนุนการซื้อเนื้อหาจากบริษัทเอกชนมาเผยแพร่ อีกทั้งฟุตบอลโลกถือเป็นรายการที่มีมูลค่าทางธุรกิจที่ควรปล่อยให้ตลาดทำงาน ไม่ใช่รายการประเภทที่ กทปส. ควรนำเงินไปอุดหนุน

นอกจากกรณีข้างต้นซึ่งเป็นข่าวใหญ่จนได้รับความสนใจจากสาธารณะชนในวงกว้าง การตรวจสอบโครงการที่ได้รับทุนจาก กทปส. ในเบื้องต้น ยังพบโครงการที่อาจไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ตามมาตรา 52 รวมถึงอาจมีปัญหาเรื่องความโปร่งใสและธรรมาภิบาล อีกหลายโครงการ ตัวอย่างเช่น โครงการพัฒนารถปฏิบัติการสื่อสารเพื่อบูรณาการระบบการสื่อสารของกระทรวงกลาโหม (กรอบงบประมาณ 43,939,000 บาท) โครงการก่อสร้างอาคารศูนย์วิจัยและพัฒนาการเกษตร มูลนิธิโครงการหลวง (กรอบงบประมาณ 212,600,000 บาท) โครงการประกวดร้องเพลงลูกทุ่งชิงแชมป์ประเทศไทย กรมประชาสัมพันธ์ (กรอบงบประมาณ 30 ล้านบาท) และอีกหลากหลายโครงการที่อาจสะท้อนถึงปัญหาในการจัดสรรทุนให้เป็นไปตามกฎหมายและเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง

รายงานชิ้นนี้มุ่งตรวจสอบการจัดสรรเงินทุนและธรรมาภิบาลของ กทปส. โดยแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ส่วนหลัก *ส่วนที่หนึ่ง* การวิเคราะห์ข้อมูลรายโครงการ โดยจำแนกตาม 1) วัตถุประสงค์ในกฎหมาย 2) ประเภทของทุน และ 3) หน่วยงานที่ได้รับทุน ซึ่งไม่เพียงสะท้อนให้เห็นปัญหาในระดับโครงการ แต่ยังฉายให้เห็นปัญหาในภาพรวม เช่น การให้ทุนโดยไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ในกฎหมาย การแทรกแซงทางการเมืองผ่านการให้ทุนบางประเภท หรือแนวโน้มที่หน่วยงานรัฐจะได้รับทุนโครงการเพิ่มขึ้น และ *ส่วนที่สอง* การวิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้างและธรรมาภิบาลของ กทปส. ในหลากหลายมิติ ซึ่งเป็นต้นตอที่นำไปสู่ปัญหาการจัดสรรทุนในระดับโครงการ นั่นคือ องค์กรประกอบที่มาของคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ที่ขาดการถ่วงดุลและมีตัวแทนจากหน่วยงานรัฐมากเกินไป การแทรกแซงความเป็นอิสระของ กทปส. โดยภาคการเมือง การเปิดเผยข้อมูลการให้ทุนที่ยังขาดความรอบด้านและโปร่งใส รวมถึงกระบวนการกำหนดแผนปฏิบัติการของกองทุนวิจัยและพัฒนาฯ ที่ยึดโยงกับนโยบาย/หน่วยงานรัฐและขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียและผู้เชี่ยวชาญอย่างรอบด้าน

2. การวิเคราะห์ข้อมูลระดับโครงการ: จำแนกตามพันธกิจในกฎหมาย ประเภททุน และหน่วยงานรับทุน

ในส่วนนี้ ผู้วิจัยศึกษาโครงการที่ กทปส. ให้ทุนระหว่างปี 2561-2565 เท่าที่มีข้อมูลปรากฏในเอกสารรายงานการประชุมของ กสทช. และในเว็บไซต์ของ กทปส.⁴ โดยจะแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 3

ส่วน คือ 1) การวิเคราะห์ตามพันธกิจในกฎหมาย 2) การวิเคราะห์ตามประเภททุน และ 3) การวิเคราะห์ตามประเภทหน่วยงานที่ได้รับทุน

2.1 การวิเคราะห์โครงการตามพันธกิจในกฎหมาย

การจัดสรรเงินทุนของ กทปส. ให้กับโครงการต่างๆ นั้น ต้องสอดคล้องกับพันธกิจสาธารณะที่เกี่ยวข้องเนื่องกับกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 52 แห่ง พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ดังนี้

- (1) ดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม อย่างทั่วถึง ตลอดจนส่งเสริมชุมชนและสนับสนุนผู้ประกอบการบริการชุมชน
- (2) ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาทรัพยากรสื่อสาร การวิจัยและพัฒนาด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม รวมทั้งความสามารถในการรู้เท่าทันสื่อเทคโนโลยีด้านการใช้คลื่นความถี่ เทคโนโลยีสารสนเทศ เทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้พิการ ผู้สูงอายุ หรือผู้ด้อยโอกาส ตลอดจนอุตสาหกรรมโทรคมนาคม และอุตสาหกรรมต่อเนื่อง
- (3) ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม และเทคโนโลยีสารสนเทศ ตลอดจนการดำเนินการขององค์กรซึ่งทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
- (4) สนับสนุน ส่งเสริม และคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม
- (5) สนับสนุนการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ โดยจัดสรรเงินให้แก่กองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์
- (6) สนับสนุนการใช้คลื่นความถี่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด รวมทั้งสนับสนุนการเรียกคืนคลื่นความถี่ที่มีผู้ได้รับอนุญาตไป เพื่อนำมาจัดสรรใหม่หรือสนับสนุนการทดแทน ชดใช้ หรือจ่ายค่าตอบแทน การถูกเรียกคืนคลื่นความถี่ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการใช้คลื่นความถี่⁵

เมื่อพิจารณาข้อมูลการจัดสรรเงินทุนของ กทปส. โดยจำแนกตามพันธกิจสาธารณะในมาตรา 52 ระหว่างปี 2561-2564 (ตารางที่ 1)⁶ พบว่าได้มีการจัดสรรงบประมาณมากกว่า 17,580 ล้านบาท ให้กับ 366 โครงการ โดยพันธกิจที่ได้รับงบประมาณสูงสุดคือ 52(1) หรือการสนับสนุนให้ประชาชนได้รับบริการอย่างทั่วถึงและส่งเสริมผู้ประกอบการบริการชุมชน (วงเงิน 9,907 ล้านบาท) รองลงมาคือ 52(6) หรือการสนับสนุนการใช้ความถี่ให้เกิดประสิทธิภาพ (วงเงิน 3,683 ล้านบาท) ตามมาด้วย 52(2) หรือการพัฒนาทรัพยากรสื่อสาร การวิจัยและพัฒนา การส่งเสริมการรู้เท่าทันสื่อ และการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส (วงเงิน 1,933 ล้านบาท) ส่วนการจัดสรรงบประมาณสำหรับ 52(4) เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นน้อยกว่าพันธกิจด้านอื่นอย่างมาก (42 ล้านบาท) โดยคิดเป็นร้อยละ 0.24 ของงบประมาณทั้งหมด

ตารางที่ 1: การจัดสรรงบประมาณของ กทปส. ระหว่างปี 2561-2564 แยกตามวัตถุประสงค์ตาม
มาตรา 52

มาตรา	จำนวนโครงการ	วงเงินงบประมาณ	ร้อยละ	
52(1)	สนับสนุนให้ประชาชนได้รับบริการอย่างทั่วถึง ส่งเสริมชุมชนและสนับสนุนผู้ประกอบการกิจการบริการชุมชน	100	9,907,827,539.92	56.36
52(2)	การพัฒนาทรัพยากรสื่อสาร การวิจัยและพัฒนา ส่งเสริมการรู้เท่าทันสื่อ เทคโนโลยีสำหรับผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส	178	1,933,445,082.63	10.99
52(3)	ส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรและการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพสื่อ	76	454,853,553.26	2.59
52(4)	การคุ้มครองผู้บริโภค	6	42,511,977.39	0.24
52(5)	จัดสรรเงินให้กับกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์	4	1,558,318,133.13	8.86
52(6)	สนับสนุนการขับเคลื่อนความถี่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด	2	3,683,495,204.93	20.95
	รวม	366	17,580,491,491.26	100

จากการวิเคราะห์โครงการที่ได้รับทุนตามวัตถุประสงค์ในมาตรา 52 ผู้วิจัยพบลักษณะการให้ทุนที่ไม่ตรงกับพันธกิจสาธารณะในกฎหมาย มีการตีความที่กว้างเกินไป รวมถึงมีการให้ทุนที่ไม่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมโดยตรง จำนวนหลายโครงการ โดยจะแบ่งการนำเสนอตามวัตถุประสงค์ในกฎหมาย และยกตัวอย่างโครงการที่ทางนักวิจัยมีข้อมูลสนับสนุน

มาตรา 52(1) ทุนเพื่อการสนับสนุนให้ประชาชนได้รับบริการทั่วถึง รวมถึงส่งเสริมผู้ประกอบการกิจการบริการชุมชน

จากการวิเคราะห์โครงการที่ได้รับทุนตามวัตถุประสงค์มาตรา 52(1) พบรูปแบบการให้ทุนที่มีข้อสงสัยดังนี้

1. ทุนสนับสนุนการผลิตสื่อที่มีเนื้อหา “อะไรก็ได้” โดยอ้างว่าเป็นการสนับสนุนให้เกิดบริการทั่วถึง

ปัญหาหลักที่พบในโครงการที่อ้างว่าตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในมาตรา 52(1) คือ การตีความ “การบริการทั่วถึง” ให้ครอบคลุมถึงการสนับสนุนการผลิตสื่อที่มีเนื้อหา “อะไรก็ได้” โดยเฉพาะการให้ทุนผลิตสื่อกับหน่วยงานรัฐเพื่อผลิตเนื้อหาที่ตอบสนองวัตถุประสงค์หรือประชาสัมพันธ์หน่วยงานรัฐนั้นๆ เป็นการเฉพาะ ทั้งที่การสนับสนุนเนื้อหาเพื่อให้เกิดบริการอย่างทั่วถึงในกฎหมายตามแนวทางสากลนั้น

ควรเน้นไปที่เนื้อหาที่สนับสนุนให้เกิด “เสียง” ที่หลากหลาย โดยเฉพาะในกลุ่มคนที่มักไม่ได้รับความสนใจในพื้นที่สื่อ ซึ่งรวมถึงกลุ่มคนชายขอบและคนด้อยโอกาสของสังคม เช่น กลุ่มคนพิการ กลุ่มคนสูงอายุ ชนกลุ่มน้อย ฯลฯ โดย กทปส. อาจส่งเสริมให้คนกลุ่มนี้สามารถผลิตสื่อเพื่อส่งเสียงของตนเองหรือสนับสนุนให้ผู้ประกอบการด้านสื่อผลิตเนื้อหาเพื่อสร้างพื้นที่สื่อให้กับพวกเขา นอกจากนี้ เนื้อหาที่ กทปส. ควรพิจารณาส่งเสริมว่าต้องได้รับการศึกษาและนิยามให้ชัดเจนคือ เนื้อหาที่เป็นประโยชน์สาธารณะว่าตลาดไม่ทำงาน จึงไม่ได้รับการผลิตและนำเสนอผ่านสื่อมากเพียงพอหากไม่มีทุนสนับสนุน

การตรวจสอบรายโครงการพบว่า กทปส. ให้ทุนกับโครงการผลิตสื่อหลายโครงการที่อาจมีเนื้อหาไม่ตอบวัตถุประสงค์ในกฎหมาย โดยตีความว่าเป็นการส่งเสริมให้เกิดการผลิตสื่อกระจายเสียงและโทรทัศน์ที่มีเนื้อหาแบบไหนก็ได้เพื่อการบริการอย่างทั่วถึง ถึงแม้ว่าโครงการดังกล่าวจะไม่เกี่ยวกับการส่งเสริมชุมชนและสนับสนุนผู้ประกอบการบริการชุมชน หรือไม่ได้ผลิตเนื้อหาเพื่อกลุ่มคนพิการ ผู้สูงอายุ หรือผู้ด้อยโอกาสดังที่กฎหมายกำหนด ตัวอย่างเช่น **โครงการประกวดร้องเพลงลูกทุ่งชิงแชมป์ประเทศไทย โดยกรมประชาสัมพันธ์** ครอบคลุมประมาณ 30 ล้านบาท โดยอ้างว่าตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในมาตรา 52 (1) นั่นคือการให้บริการอย่างทั่วถึง⁷

ต่อกรณีดังกล่าว คำถามสำคัญคือ รายการประกวดร้องเพลงลูกทุ่งถือเป็นรายการที่ขาดแคลนหรือไม่ ช่วยส่งเสริมผู้ประกอบการบริการชุมชนหรือไม่ หรือถือเป็นรายการเพื่อกลุ่มคนชายขอบของสังคมหรือไม่ เหตุใด กทปส. จึงต้องนำงบประมาณที่ใช้พัฒนากิจการสื่อสารไปสนับสนุน ทั้งที่มีผู้ประกอบการเอกชนจำนวนมากผลิตรายการประกวดร้องเพลงลูกทุ่งหลายรายการอยู่แล้ว นอกจากนี้ หาก กทปส. ต้องการสนับสนุนรายการประกวดร้องเพลงลูกทุ่งด้วยเหตุผลอะไรก็แล้วแต่ ทำไมจึงต้องให้กรมประชาสัมพันธ์เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ อะไรที่พิสูจน์ถึงความเชี่ยวชาญของกรมประชาสัมพันธ์ในการจัดประกวดร้องเพลง ทั้งที่มีบริษัทผลิตสื่ออีกมากมายที่อาจมีประสบการณ์และผลิตรายการที่มีคุณภาพมากกว่า

เพื่อหลีกเลี่ยงการให้ทุนด้านเนื้อหาแบบไร้ทิศทางและเป้าหมายที่ชัดเจน กทปส. ควรทำการสำรวจและศึกษาเนื้อหารายการที่ปรากฏในพื้นที่สื่ออย่างเป็นระบบ และนำข้อค้นพบมาใช้กำหนดแผนยุทธศาสตร์ด้านเนื้อหาให้เป็นไปเพื่อการส่งเสริมเสียงที่หลากหลายและสร้างเนื้อหาที่เป็นประโยชน์สาธารณะแต่ไม่ได้รับการผลิตและนำเสนอในพื้นที่สื่อมากพอ⁸ ไม่ใช่อ้างเพียงความสอดคล้องกับแนวนโยบายรัฐดังที่มักปรากฏในเหตุผลการให้ทุนโครงการด้านเนื้อหาหลายโครงการ ไม่ว่าจะเป็น ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือแผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเปิดช่องให้หน่วยงานรัฐขอทุนโดยอ้างความสอดคล้องกับนโยบายรัฐดังกล่าว เช่น เรื่องความมั่นคง ฯลฯ

2. ทุนสนับสนุนการผลิตสื่อเพื่อตอบสนองเป้าหมายประสงค์ของหน่วยงานรัฐ

โครงการที่ได้รับการสนับสนุนจาก กทปส. โดยอ้างว่าเป็นการผลิตเนื้อหาเพื่อบรรลุเป้าหมายเรื่องการให้บริการอย่างทั่วถึงตามมาตรา 52(1) นั้น พบว่าหลายโครงการเป็นการให้ทุนกับหน่วยงานรัฐเพื่อผลิตเนื้อหาที่ตอบสนองเป้าหมายหรือกระทั่งประชาสัมพันธ์หน่วยงานนั้นๆ เป็นการเฉพาะ ซึ่งไม่เพียงชวนตั้งคำถามว่าเป็นการให้ทุนที่สอดคล้องกับพันธกิจตามกฎหมายหรือไม่ แต่ยังชวนถามถึงความ

เหมาะสมเชิงจริยธรรมสื่อในการให้ทุนกับหน่วยงานรัฐเพื่อผลิตและซื้อพื้นที่สื่อเพื่อประชาสัมพันธ์หน่วยงานของตน

กรณีศึกษาแรกคือ **โครงการผลิตรายการโทรทัศน์เพื่อความมั่นคงของกองทัพบก โดยกรมการทหารสื่อสาร**⁹ ซึ่งเสนอกรอบงบประมาณมาที่ 30,000,000 บาท และ กทปส. เสนอปรับลดเหลือ 18,431,000 บาท โดยโครงการดังกล่าวให้หลักการและเหตุผลว่า “เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์ ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง สร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงผู้ด้อยโอกาสและคนพิการ ตามกรอบแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง” จึงสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในมาตรา 52(1) เพราะเป็นการ “สร้างความเท่าเทียมในการเข้าถึงข่าวสารด้านความมั่นคงให้กับผู้ด้อยโอกาสและคนพิการ”¹⁰

คำถามสำคัญคือ โครงการดังกล่าวสอดคล้องกับมาตรา 52(1) หรือไม่ ในเมื่อสาระเนื้อหาในรายการเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายในการประชาสัมพันธ์องค์กรของกองทัพบก โดยการอ้างว่า เนื้อหารายการมีเป้าหมายให้ประชาชนทั้งในและต่างประเทศ รวมถึงผู้ด้อยโอกาสและคนพิการ ได้ตระหนักถึงงานความมั่นคงนั้น เป็นการมองจากมุมมองของกองทัพบกที่เป็นผู้ดูแลโครงการ แต่ไม่ได้มีการให้เหตุผลสนับสนุนการให้ทุนว่า รายการประเภทนี้เป็นรายการที่มีประโยชน์สาธารณะอย่างไร หรือรายการประเภทนี้ช่วยเสริมพลังให้คนด้อยโอกาสและคนพิการอย่างไร นอกจากนี้ หากกองทัพบกเห็นความจำเป็นในการผลิตเนื้อหาด้านความมั่นคงเพื่อเผยแพร่เป็นการทั่วไป ก็สามารถใช้งบประมาณขององค์กรหรือทำเรื่องตามกระบวนการงบประมาณผ่านสภา รวมถึงกองทัพบกก็มีสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก (ททบ.5) เป็นของตนเอง จึงมีความพร้อมในการผลิตและเผยแพร่สื่อของกองทัพบกผ่านช่องทางขององค์กร

ประเด็นที่ชวนตั้งคำถามอีกประการคือ กองทัพบกในฐานะองค์กรที่เป็นเจ้าของสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก กลับใช้งบประมาณค่าเผยแพร่ออกอากาศผ่านช่องทางของตนเองถึง 9,360,000 บาท ทั้งที่เป็นการเผยแพร่เนื้อหาเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ขององค์กรเป็นการเฉพาะ อีกทั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบกก็ได้รับใบอนุญาตประเภทกิจการสาธารณะโดยไม่ต้องเสียค่าใบอนุญาต กทปส. จึงไม่ควรอนุมัติงบประมาณเผยแพร่ออกอากาศในลักษณะที่เป็นผลประโยชน์ทับซ้อนเช่นนี้

อีกโครงการหนึ่งที่พบปัญหาคล้ายคลึงกับกรณีแรกคือ **โครงการส่งเสริมองค์ความรู้ด้านกฎหมายขั้นพื้นฐานและเสริมการเข้าถึงด้านงานยุติธรรมสู่ประชาชนผ่านสื่อโทรทัศน์และสื่อสังคมออนไลน์ โดยกระทรวงยุติธรรม**¹¹ ซึ่งเสนอกรอบงบประมาณสูงถึง 34,600,000 บาท แต่ถูก กทปส. ปรับเหลือ 18,850,500 บาท กทปส. อนุมัติโครงการดังกล่าวโดยอ้างว่าตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในมาตรา 52(1) หรือการให้บริการอย่างทั่วถึง ทั้งที่เนื้อหาดังกล่าวเป็นไปเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ของกระทรวงยุติธรรม ซึ่งหาก กทปส. อนุมัติวงเงินเพื่อผลิตเนื้อหาสื่อในลักษณะนี้ได้ หน่วยงานรัฐทุกแห่งก็สามารถของบผลิตสื่อตามวัตถุประสงค์เฉพาะของหน่วยงานได้เช่นกัน

โครงการนี้ยังพบปัญหาเช่นเดียวกับโครงการผลิตรายการโทรทัศน์เพื่อความมั่นคงของกองทัพบก นั่นคือ การใช้งบประมาณสำหรับค่าเผยแพร่รายการ ซึ่งส่วนมากเป็นสื่อเอกชน เช่น *รายการข่าว 3 มิติ รายการตีข่าวเช้า รายการทนายคลายทุกข์ รายการพูดตรงประเด็น รายการเที่ยงวันทันเหตุการณ์ รายการคุณพระช่วย* และอีกหลายรายการ ซึ่งรวมกันเป็นงบประมาณเกินสิบล้านบาท กรณีดังกล่าวนับเป็นเรื่องตลกร้ายที่ กทปส. ซึ่งเป็นกองทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนาด้านกิจการกระจายเสียง

โทรทัศน์ และโทรคมนาคม กลับให้ทุนสนับสนุนหน่วยงานรัฐซื้อช่องทางเผยแพร่รายการ ซึ่งถือเป็นการแทรกแซงการทำงานของสื่อโดยภาครัฐ

นอกจากนั้น กทปส. ยังให้ทุนกระทรวงยุติธรรมผลิตสื่อในโครงการผลิตรายการเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้และการสื่อสารแนวคิดหลักนิติธรรม คุณธรรม และจริยธรรมในศาสตร์พระราชาสู่เด็กและเยาวชน “ของขวัญจาก “ศาสตร์พระราชา” ... คุณค่า “ยุติธรรม” สู่เด็กและเยาวชนไทย ของกระทรวงยุติธรรม¹² งบประมาณ 3,100,000 บาท โดยให้หลักการและเหตุผลว่า “กระทรวงยุติธรรมมีความสำคัญในพระมหากษัตริย์คุณ และตระหนักในความสำคัญของ “ศาสตร์พระราชา” และการสร้างความเป็นปึกแผ่นและความสมัครสามัคคี ...” และ กทปส. เห็นว่าโครงการนี้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในมาตรา 52(1) คือให้ประชาชนผู้รับสาร *มีสิทธิเสรีภาพ* ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง ทั้งที่เนื้อหาเกี่ยวกับ “ศาสตร์พระราชา” นั้นได้รับการผลิตและเผยแพร่ในสื่อของเอกชนและภาครัฐมากพออยู่แล้ว

กระทรวงยุติธรรมยังขอทุนโครงการประกวดหนังสือสั้นภายใต้หัวข้อ “โอกาสที่สังคมมอบให้”¹³ งบประมาณประมาณ 2,222,000 บาท โดยให้เหตุผลว่า โครงการนี้จะช่วยเปิดโอกาสให้คนรุ่นใหม่ เช่น นิสิต นักศึกษา จัดทำสื่อสร้างสรรค์ในรูปแบบที่เข้าใจง่าย เพื่อสร้างการรับรู้ สร้างความตระหนัก และเห็นถึงความสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันอาชญากรรม ซึ่งชวนตั้งคำถามว่าเหตุใดกระทรวงยุติธรรมถึงต้องเป็นผู้จัดประกวด กระทรวงยุติธรรมมีความเชี่ยวชาญอะไรเกี่ยวกับการประกวดการผลิตสื่อ การประกวดไม่ใช่พันธกิจของกองทุนฯ ที่ควรเน้นงานด้านวิจัยและพัฒนา และการผลิตสื่อเกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรมก็เป็นการตอบสนองพันธกิจของกระทรวงยุติธรรมเท่านั้น ไม่เกี่ยวข้องกับการกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคม

นอกเหนือจากปัญหาการให้ทุนผลิตเนื้อหาโดยอ้างว่าเป็นการให้บริการอย่างทั่วถึงแล้ว ประเด็นที่ชวนตั้งคำถามคือ เนื่องจากหน่วยงานรัฐทั้งหลายไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญด้านการผลิตสื่อ และต้องไปดำเนินการโดยวิธีการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อผลิตเนื้อหาสื่ออีกทอดหนึ่ง จึงอาจถือเป็นการกระทำที่ผิดตามประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนวิจัยและพัฒนาฯ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจ่ายเงิน ๕ ข้อ 6 (5) ที่กำหนดว่า “ผู้มีสิทธิขอรับการส่งเสริมและสนับสนุนจากกองทุน ต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมที่ขอโดยตรง”

ต่อกรณีการให้ทุนผลิตสื่อกับหน่วยงานรัฐ สิ่งที กทปส. พึงทำหากต้องการสนับสนุนการผลิตเนื้อหา นอกเหนือจากการศึกษาและนิยามให้ชัดเจนว่าเนื้อหาแบบไหนที่เป็นประโยชน์สาธารณะ ได้รับการผลิตน้อยไป และช่วยสร้างพื้นที่ให้กับกลุ่มคนชายขอบของสังคม คือประกาศเปิดให้ทุนผลิตสื่อเป็นการทั่วไป (open grant) หรือทุนประเภทที่ 1 เพื่อเปิดให้ผู้มีความเชี่ยวชาญในการผลิตสื่อหรือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง มีโอกาสเขียนข้อเสนอรับทุน แทนที่จะเปิดให้ทุนประเภทที่ 2 แบบทำความตกลงกับหน่วยงานรัฐ เพราะนอกจากจะเป็นการให้ทุนผลิตเนื้อหาเพื่อตอบวัตถุประสงค์เฉพาะของหน่วยงานแล้ว ยังเป็นการให้ทุนกับหน่วยงานที่ไม่ได้มีความเชี่ยวชาญด้านการผลิตสื่อ รวมถึงเปิดช่องให้หน่วยงานรัฐผลิตและใช้งบประมาณซื้อพื้นที่สื่อ

3. ทุนที่มีการตีความ “บริการทั่วถึง” แบบผิดวัตถุประสงค์

นอกเหนือจากปัญหาการตีความ “บริการทั่วถึง” ให้ครอบคลุมถึงการให้ทุนสนับสนุนเนื้อหา “อะไรก็ได้” ที่ได้รับการถ่ายผ่านสื่อวิทยุ โทรทัศน์ และดิจิทัล การตรวจสอบข้อมูลรายโครงการยังพบ

ปัญหาการตีความ “บริการทั่วถึง” โดยไม่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคม โดยตรง

กรณีศึกษาแรกคือ **โครงการพัฒนารูปปฏิบัติการสื่อสารเพื่อบูรณาการระบบการสื่อสารของกระทรวงกลาโหม¹⁴** งบประมาณประมาณ 43,939,000 บาท โดยมีการให้เหตุผลในการอนุมัติโครงการว่า

เป็นโครงการที่มีเป้าหมายเพื่อบูรณาการและใช้งานข้อมูลสื่อผสม ข้อมูลภูมิสารสนเทศ โสตทัศนูปกรณ์ และระบบการสื่อสารของกระทรวงกลาโหมในการติดตามสถานการณ์และสนับสนุนภารกิจของรัฐบาล รวมถึงการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชา เพื่อการป้องกันและรักษาประโยชน์สาธารณะ และการช่วยเหลือประชาชน โดยผลลัพธ์ของโครงการดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์ด้านความมั่นคงและสาธารณะประโยชน์ ผ่านการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีด้านโทรคมนาคมเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของกระทรวงกลาโหมในการเข้าช่วยเหลือประชาชน จึงถือว่าเข้าข่ายการจัดให้มีการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์ด้านความมั่นคง หรือประโยชน์สาธารณะ ซึ่งสอดคล้องกับตามนิยามการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงตามมาตรา 17 แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และสอดคล้องกับ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 52 กำหนดวัตถุประสงค์การใช้จ่ายเงินกองทุนตามมาตรา 52(1) เรื่องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึง ตลอดจนส่งเสริมชุมชนและสนับสนุนผู้ประกอบการบริการชุมชนตามมาตรา 51

โครงการนี้ถือเป็นการให้ทุนที่มีปัญหาตั้งแต่ข้อกฎหมายไปจนถึงกระบวนการพิจารณาและแนวทางปฏิบัติหลายประการ ในส่วนของข้อกฎหมายนั้น การอ้างมาตรา 17 แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ที่กำหนดให้ “จัดให้มีการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์ด้านความมั่นคงหรือประโยชน์สาธารณะ” ถือว่าไม่ถูกต้อง เนื่องจากมาตราดังกล่าวเป็นเรื่องโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง (Universal Service Obligation – USO) ซึ่งมีกระบวนการจัดสรรทุนแตกต่างกันตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 50 แห่ง พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ โดย กสทช. ต้องจัดทำแผน USO ล่วงหน้าเพื่อเรียกเก็บเงินจากผู้ได้รับใบอนุญาตโทรคมนาคม แต่โครงการนี้ไม่ได้อยู่ในแผน USO จึงไม่สามารถทำได้ นอกจากนั้น มาตรา 52 ใน พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ ก็ไม่ได้กำหนดวัตถุประสงค์เรื่องการบริการเพื่อความมั่นคงเอาไว้ และโครงการดังกล่าวก็ไม่ได้เป็นการให้บริการอย่างทั่วถึง จึงไม่สามารถอ้างวัตถุประสงค์ข้อนี้ได้

นอกจากความไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในมาตรา 52(1) โครงการนี้ยังไม่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและวิจัยซึ่งเป็นพันธกิจหลักของ กทปส. เพราะเป็นโครงการที่งบประมาณเกือบทั้งหมดใช้ไปกับการซื้อครุภัณฑ์ โดยหมวดรายจ่ายค่าครุภัณฑ์ทั้งหมด 36,072,345 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 82.1 ของงบประมาณที่เสนอมาทั้งหมด ซึ่งไม่สอดคล้องกับเป้าประสงค์ของกองทุนฯ ที่เน้นการพัฒนาและการวิจัยเป็นหลัก

ในแง่ของความเกี่ยวพันกับกิจการกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคม โครงการดังกล่าวอ้างความสอดคล้องกับนโยบายภาครัฐอย่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหลัก โดยไม่ได้ยึดโยงกลับไปพันธกิจของ กทปส. แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคมหรือแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ หรือแผนปฏิบัติของกองทุนฯ นอกจากนั้น หากยึด

ตามเกณฑ์การยื่นข้อเสนอสนับสนุนทุนโครงการที่เป็นความตกลงร่วมกับหน่วยงานรัฐ ซึ่งกำหนดให้การขอรับการสนับสนุนต้องสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และภารกิจของหน่วยงานนั้นๆ การให้ทุนเพื่อจัดการกับสาธารณสุขก็ควรเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยมากกว่ากระทรวงกลาโหม

นอกจากปัญหาเรื่องกฎหมายและความสอดคล้องกับพันธกิจของ กทปส. โครงการนี้ยังมีปัญหาเรื่องกระบวนการขอรับทุน โดยโครงการพัฒนารูปปฏิบัติการสื่อสารฯ ของกระทรวงกลาโหมนี้ ในตอนแรกยื่นขอมาแบบประเภทที่ 1 หรือทุนเปิดกว้าง (open grant) และได้รับการประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญที่แต่งตั้งโดยสำนักกองทุนวิจัยและพัฒนาอยู่ในระดับ D (ซึ่งถือว่าเป็นโครงการที่ไม่ผ่านเกณฑ์และไม่จำเป็นต้องนำมาพิจารณาใหม่) ต่อมาจึงมีการโยกโครงการมาพิจารณาทุนประเภทที่ 2.2 หรือทุนตามแนวนโยบายรัฐ ซึ่งไม่ได้มีการให้เหตุผลที่ชัดเจนว่า เหตุใดโครงการที่ไม่มีคุณสมบัติได้ทุนในประเภทที่ 1 ถึงควรได้รับทุนประเภท 2.2 และชวนตั้งคำถามว่า กทปส. ให้ความสำคัญกับ “ใคร” เป็นผู้ขอทุนมากกว่า “พันธกิจสาธารณะ” หรือไม่

สิ่งที่ชวนตั้งคำถามเพิ่มเติมคือวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของโครงการพัฒนารูปปฏิบัติการสื่อสารฯ จากข้อมูลที่ปรากฏในข้อเสนอโครงการที่ยื่นเสนอมาครั้งแรก พบว่ามีการระบุวัตถุประสงค์ว่าใช้สำหรับเป็นเครื่องมือติดตามสถานการณ์การชุมนุมทางการเมือง โดยมีการให้เหตุผลว่าใช้ “ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลในพื้นที่ เพื่อยืนยันความถูกต้องกับข่าวที่สื่อมวลชนรายงาน หรือข่าวที่แพร่กระจายในอินเทอร์เน็ต จึงจำเป็นต้องมีช่องทางการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพและเสถียรภาพ เพื่อส่งข้อมูลและติดต่อสื่อสารสนับสนุนในภารกิจในข้างต้นต่อไป” ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับพันธกิจด้านสาธารณสุข ทว่าวัตถุประสงค์โครงการที่ชวนตั้งคำถามถึงเป้าหมายเฉพาะทางการเมืองนี้ ได้หายไปในการเสนอโครงการรอบที่สอง

โครงการนี้ยังมีปัญหาด้านธรรมาภิบาลของการให้ทุน เนื่องจากกระทรวงกลาโหมได้แสดงความจำนงมาทาง กทปส. เพื่อขอให้มีการจัดสรรทุนให้กับโครงการพัฒนารูปปฏิบัติการสื่อสารฯ และเมื่อทาง กทปส. ประกาศให้มีการยื่นข้อเสนอ ทางมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรีเป็นหน่วยที่ยื่นขอรับทุนที่งบกว่าร้อยละ 82 ใช้ชื่อครุภัณฑ์ และเมื่อทาง กทปส. ขอเสนอให้มีการปรับลดงบประมาณ จากเดิม 43,939,000 บาท เป็น 39,624,893 บาท ตามที่ฝ่ายเลขานุการกระทรวงกลาโหมได้ยืนยันความจำเป็นและเสนอให้คงงบประมาณเอาไว้ โดยสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมได้มีหนังสือมายังสำนักงาน กสทช. ยืนยันความจำเป็นที่ต้องใช้ครุภัณฑ์ที่มีคุณลักษณะตามที่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรีเสนอ พร้อมให้เหตุผลว่าราคาอุปกรณ์แพงขึ้นจากสถานการณ์ในประเทศให้วันและสถานการณ์ระหว่างรัสเซียกับยูเครน¹⁵

เหตุการณ์ดังกล่าวชวนตั้งข้อสงสัยถึงผลประโยชน์ทับซ้อนจากการที่กระทรวงกลาโหม ในฐานะผู้ได้ประโยชน์จากโครงการโดยตรง ทำหน้าที่เป็นผู้ยืนยันถึงความจำเป็นและเสนอไม่ให้มีการต่อราคาอุปกรณ์แทนผู้รับทุนอย่างมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี อีกทั้งทาง กทปส. กลับให้ทุนโดยไม่มีการตรวจสอบราคากลางหรือเปิดให้มีการประกวดราคา ทางด้านมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรีก็ควรถูกตั้งคำถามว่าเหตุใดหน่วยงานวิชาการถึงได้รับทุนที่งบประมาณร้อยละ 82 ถูกใช้ไปกับการซื้อครุภัณฑ์ ไม่ใช่การวิจัยและพัฒนาตามที่หน่วยงานวิชาการมีความเชี่ยวชาญ

อีกโครงการของกระทรวงกลาโหมที่อ้างมาตรา 52(1) ใน พ.ร.บ. องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ และมาตรา 17 แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 คือ โครงการติดตั้งและบูรณาการ

ระบบสารสนเทศและการสื่อสารด้วยเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ เพื่อความปลอดภัยในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และชุมชนใกล้เคียง¹⁶ กรอบงบประมาณ 57,398,438 บาท โดยอ้างถึงความสำคัญในการ “ป้องกันเหตุการณ์ก่อการร้าย การก่อวินาศกรรม เหตุเกิดการระเบิด ความสงบที่จะเกิดขึ้นจากการก่อการชุมนุมในพื้นที่รอบเกาะรัตนโกสินทร์ ซึ่งจะก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อพระบรมวงศานุวงศ์ที่เสด็จพระราชดำเนินผ่าน บุคคลสำคัญที่เข้ามาปฏิบัติภารกิจในพื้นที่ ประชาชนผู้อยู่อาศัยภายในพื้นที่ชุมนุมรอบคูคลองเมืองเดิม และนักท่องเที่ยว” จึงจำเป็นต้องดำเนินงานออกแบบและจัดทำระบบสารสนเทศและการสื่อสาร โดยใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์บูรณาการข้อมูลขนาดใหญ่ในการวิเคราะห์แก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงปลอดภัย

โครงการนี้มีปัญหาคลายคลึงกับโครงการพัฒนารูปแบบปฏิบัติการสื่อสารฯ นั่นคือ เป็นโครงการที่ไม่เกี่ยวข้องกับพันธกิจด้านการวิจัยและพัฒนาในกิจการกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคม ไม่ตอบสนองวัตถุประสงค์เรื่องการให้บริการอย่างทั่วถึงตามมาตรา 52(1) และไม่สามารถอ้างมาตรา 17(5) เพราะไม่เกี่ยวกับการให้บริการ USO อีกทั้งงบประมาณกว่าร้อยละ 90 ก็ถูกใช้ไปสำหรับค่าครุภัณฑ์และอุปกรณ์

มาตรา 52(2) กุณสนับสนุนการพัฒนากฎหมายการสื่อสาร การวิจัยและพัฒนา การรู้เท่าทันสื่อ การพัฒนาเทคโนโลยีสำหรับผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส

ปัญหาหลักของการตีความ 52(2) ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ตัวบทกฎหมายในข้อนี้เขียนครอบคลุมและกว้างเกินไป จนสามารถตีความคำว่า “ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนากฎหมายการสื่อสาร” “การวิจัยและการพัฒนา” และ “เทคโนโลยีด้านการสื่อสาร” เป็นเรื่องอะไรก็ได้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICTs) แม้จะไม่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคมโดยตรง ตัวอย่างเช่น การตีความว่า โครงการที่เกี่ยวกับ 5G ซึ่งเป็นเทคโนโลยีการสื่อสารที่ประยุกต์ใช้ได้กับทุกอุตสาหกรรม ตั้งแต่การเกษตร พาณิชยกรรมอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมยานยนต์ ไปจนถึงความมั่นคง สามารถเข้าเกณฑ์มาตรา 52(2) ได้ทั้งหมด ทั้งที่หลายเรื่องเป็นสิ่งที่ภาคอุตสาหกรรมต่างๆ ควรลงทุนสนับสนุนการใช้งานเพื่อพัฒนาเชิงพาณิชย์ด้วยตนเอง

เมื่อพิจารณาแผนปฏิบัติการกองทุนวิจัยและพัฒนาฯ ระยะ 4 ปี พ.ศ. 2563-2566¹⁷ พบว่ามี การตีความโดยมุ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนานวัตกรรมที่มีส่วนในการขับเคลื่อนการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมที่สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้แก่ภาคอุตสาหกรรมกระจายเสียง โทรทัศน์ โทรคมนาคม และ “อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง” รวมถึงระบุวัตถุประสงค์ให้สามารถนำงานวิจัยและพัฒนาที่ได้รับการสนับสนุนไปใช้งานและสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจในภาพรวมได้ การกำหนดแผนเช่นนี้ทางด้านหนึ่งอาจเปิดให้ กทปส. มีความยืดหยุ่นในการให้ทุนเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีการสื่อสารที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ทว่าในขณะเดียวกันก็อาจเปิดช่องให้มีการตีความเพื่อสนับสนุนโครงการที่ไม่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคมโดยตรง

จากการตรวจสอบพบว่า มีหลายโครงการที่อ้างมาตรา 52(2) โดยไม่เกี่ยวข้องกับการวิจัยและพัฒนาในกิจการกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคมโดยตรง ทว่าอ้างเพียงการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่ส่งผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยส่วนมากให้กับหน่วยงานรัฐ ตัวอย่างเช่น

- โครงการพัฒนาระบบปฏิบัติงานสำหรับเจ้าพนักงานจราจรประจำจุดตรวจ (Traffic Police Checkpoint Working System : TPWOS) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรอบงบประมาณ 17,567,390 บาท
- โครงการศึกษานวัตกรรมระบบกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) ความปลอดภัยสูงของสำนักงานประมงทางไกลใหม่ กรอบงบประมาณ 20,318,700 ล้านบาท
- โครงการพัฒนาระบบฐานข้อมูลด้านพระพุทธศาสนา (Buddhism Big Data) สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ กรอบงบประมาณ 10,853,000 บาท
- โครงการพัฒนาระบบแผนที่อาชญากรรมแบบอัจฉริยะเพื่อสนับสนุนงานสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กรอบงบประมาณ 15,034,080 บาท
- ระบบบัญชีธุรกิจครัวเรือนอัจฉริยะเพื่อพัฒนาเกษตรกรไทยสู่ประเทศไทยยุค 4.0 มหาวิทยาลัยรังสิต กรอบงบประมาณ 2,557,749.4 บาท
- โครงการขับเคลื่อนคุณภาพการศึกษาพัฒนาระบบออนไลน์เพื่อสนับสนุนการสอนวิชาโครงการด้วยฐานวิจัย บูรณาการปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ศูนย์บริการวิชาการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ กรอบงบประมาณ 6,301,600 บาท
- โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาอุปกรณ์และระบบติดตามช้างป่า สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง กรอบงบประมาณ 7,155,000 บาท
- โครงการติดตามพัฒนาการสมองด้านการเรียนรู้ด้วยโครงการงานฐานวิจัย ผ่านเครื่องมือ Biofeedback EEG และ Video Analytics มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ กรอบงบประมาณ 3,686,471 บาท
- โครงการพัฒนาแพลตฟอร์มเพื่อการเรียนรู้ สร้างมาตรฐาน และยกระดับไปสู่อุตสาหกรรม 4.0 กลุ่มอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กรอบงบประมาณ 6,685,360 บาท
- โครงการทดลองการสื่อสารด้วยระบบ 5G สำหรับรถไร้คนขับ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรอบงบประมาณ 24,490,160 บาท

จากตัวอย่างโครงการที่ที่ได้รับอนุมัติทุนตามวัตถุประสงค์ในมาตรา 52(2) จะเห็นว่าหลายโครงการเป็นการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาประยุกต์ใช้กับเป้าประสงค์เฉพาะของหน่วยงานกองทุน เช่น โครงการพัฒนาระบบฐานข้อมูลด้านพระพุทธศาสนา โครงการพัฒนาระบบปฏิบัติงานสำหรับเจ้าพนักงานจราจรประจำจุดตรวจ โครงการพัฒนาระบบแผนที่อาชญากรรมแบบอัจฉริยะ โครงการศึกษานวัตกรรมระบบกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) ความปลอดภัยสูง ฯลฯ ซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องกับภารกิจวิจัยและพัฒนาเพื่อให้เกิดนวัตกรรมในกิจการกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคมโดยตรง

นอกจากนั้น หลายโครงการยังสามารถปล่อยให้เกิดการวิจัยและพัฒนาตนเองโดยไม่ต้องนำเงินสาธารณะไปอุดหนุน เนื่องจากมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจรองรับ เช่น โครงการทดลองการสื่อสารด้วยระบบ 5G สำหรับรถไร้คนขับ โครงการพัฒนาแพลตฟอร์มเพื่อการเรียนรู้ สร้างมาตรฐาน และยกระดับไปสู่อุตสาหกรรม 4.0 เป็นต้น

มาตรา 52(3) ทุนส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรและการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพ

กทปส. ได้กำหนดแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาบุคลากรและการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพ โดยเน้นเป้าประสงค์ด้านกิจการกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคม 4 ประการ คือ 1) ส่งเสริมบุคลากรให้มีความรู้และทักษะตามมาตรฐานในแต่ละสาขาวิชาชีพ 2) เตรียมความพร้อมให้กับกลุ่มนักศึกษาและบุคคลทั่วไปที่จะก้าวเข้าสู่อาชีพงาน 3) เพิ่มจำนวนบุคลากรให้เพียงพอกับความต้องการของตลาด และ 4) ส่งเสริมองค์กรกำกับดูแลตนเองด้านวิทยุโทรทัศน์ ทว่าปัญหาหลักที่เกิดขึ้นจากการให้ทุนโครงการตามมาตรา 52(3) คือ การให้ทุนฝึกอบรมบุคลากรในประเด็นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาบุคลากรด้านกิจการกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคมโดยตรง ตัวอย่างเช่น

- โครงการนำร่องต้นแบบการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี 5G ในด้านการเรียนการสอนสำหรับสถานศึกษาที่มีภารกิจด้านความมั่นคง สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง งบประมาณประมาณ 14,205,855 บาท
- โครงการส่งเสริมและสร้างการรับรู้วัฒนธรรมด้านการปลูกและการผลิตัญชาพืชสมุนไพรทางเลือกของกลุ่มอาชีพเกษตรกรรวมพืชสมุนไพร ด้วยการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในยุค 5G มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา งบประมาณประมาณ 6,270,521 บาท
- โครงการยกระดับและปรับปรุงห้องปฏิบัติการเพื่อพัฒนาบุคลากรให้พร้อมเข้าสู่ยุคเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัล วิทยาลัยอุตสาหกรรมการบินนานาชาติ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง งบประมาณประมาณ 33,366,745.18 บาท
- โครงการฝึกอบรมกลยุทธ์เทคโนโลยีดิจิทัลการตลาดเพื่อรองรับไทยแลนด์ 4.0 สำนักวิชาสารสนเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ 1,944,190 บาท
- โครงการฝึกอบรมและส่งเสริมเทคโนโลยี Blockchain สำหรับใช้ในธุรกิจ มหาวิทยาลัยรังสิต วงเงิน 3,484,500 บาท
- การฝึกอบรมและส่งเสริมการตลาดในยุคดิจิทัล (Digital Marketing Transformation) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตสุราษฎร์ธานี วงเงิน 1,890,476 บาท

จากตัวอย่างโครงการที่ยกมา แม้จะมีการอ้างถึงการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เช่น 5G Blockchain หรือแพลตฟอร์มออนไลน์ ทว่าทั้งเนื้อหาและบุคลากรที่เป็นกลุ่มเป้าหมายในการพัฒนา ล้วนไม่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคมโดยตรง อีกทั้งหลายโครงการก็เป็นการพัฒนาทักษะด้านการตลาดซึ่งเป็นสิ่งที่ภาคธุรกิจให้ความสำคัญอยู่แล้ว จึงไม่เห็นความจำเป็นในการนำงบประมาณสาธารณะไปอุดหนุน

นอกจากนั้น การให้ทุนเพื่อพัฒนาบุคลากรหรือส่งเสริมการเข้าสู่วิชาชีพ ควรเน้นไปที่การพัฒนาทักษะและความรู้ที่เอื้อต่อการสร้างประโยชน์สาธารณะ และองค์กรวิชาชีพไม่ส่งเสริมสนับสนุนเพียงพอมากกว่าทักษะและความรู้ที่องค์กรวิชาชีพต้องจัดอบรมให้บุคลากรของตนอยู่แล้ว ตัวอย่างเช่น การให้ทุนโครงการอบรมผู้ประกอบการชาวอย่างต่อเนื่องหลายโครงการ แทนที่จะเน้นส่งเสริมโครงการอบรมการทำข่าวสืบสวนสอบสวนหรือการพัฒนาจริยธรรมสื่อซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะและเป็นทักษะที่ขาดแคลน สิ่งที่คณะกรรมการบริหารกองทุนฯ พึงทำคือ การสำรวจและศึกษาว่าทักษะและองค์ความรู้อะไรที่จำเป็นต่อการพัฒนากิจการที่ตนกำกับดูแลและสร้างประโยชน์สาธารณะให้กับสังคมในวงกว้าง รวมถึง

ศึกษาปัญหาและแนวทางการพัฒนาองค์กรวิชาชีพให้เป็นกลไกการกำกับดูแลตนเองที่เปี่ยมประสิทธิภาพมากขึ้น

ในพันธกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมองค์กรกำกับดูแลตนเองในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ กทปส. ควรให้ทุนที่ช่วยให้กลไกการกำกับดูแลตนเองภายในองค์กรสื่อ และกลไกการกำกับดูแลตนเองในกลุ่มผู้ประกอบการด้านสื่อ ทำงานตรวจสอบเพื่อปกป้องผลประโยชน์สาธารณะได้ดีขึ้น ซึ่งจากการตรวจสอบโครงการที่ได้รับทุนช่วงปี 2561-2564 ไม่พบว่ามี การสนับสนุนโครงการด้านนี้โดยตรง ทว่า กลับมีการให้ทุนกรมประชาสัมพันธ์ในโครงการถอดบทเรียนกรณีถ้าหลวง-ขุนนางนอน (กรอบงบประมาณ 6,600,000 บาท) ทั้งที่กรมประชาสัมพันธ์เป็นองค์กรสื่อภายใต้การกำกับของรัฐบาล จึงไม่อยู่ในตำแหน่งที่เหมาะสมในการตรวจสอบการทำงานของสื่อหรือกำหนดคุณค่าจริยธรรมสื่อ ซึ่งอาจถูกมองว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการแทรกแซงสื่อโดยภาครัฐ

มาตรา 52(4) ทุนสนับสนุนการคุ้มครองผู้บริโภค

จากการตรวจสอบข้อมูลการให้ทุนรายโครงการในช่วงปี 2561-2564 พบว่า โครงการที่ได้รับทุนตามมาตรา 52(4) มีเพียง 6 โครงการ วงเงินรวม 42,511,977.39 หรือเพียงร้อยละ 0.24 ของงบที่จัดสรรทั้งหมด ซึ่งเป็นการให้ทุนในปี 2561 จำนวน 4 โครงการ และปี 2562 จำนวน 2 โครงการเท่านั้น ส่วนปี 2563 และ 2564 ไม่มีการจัดสรรทุนตามมาตรา 52(4) ดังนี้

- การวัดระดับความแรงของสนามแม่เหล็กไฟฟ้าจากสถานีฐานวิทยุชุมชน และสถานีส่งโทรทัศน์ระบบดิจิทัล ศูนย์ทดสอบผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ กรอบงบประมาณ 10,453,000 บาท
- การให้บริการด้านคำบรรยายแทนเสียงและคำบรรยายภาพสำหรับคนพิการในรายการของสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย กรมประชาสัมพันธ์ กรอบงบประมาณ 1,451,500 บาท
- โครงการทุนสายไทยใส่ใจผู้บริโภค มูลนิธิสมาพันธ์ศิลปินเพื่อสังคม กรอบงบประมาณ 2,046,800 บาท
- โครงการศึกษาผลกระทบต่อสุขภาพของคนและสัตว์จากคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้า (ระยะที่ 1) คณะแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรอบงบประมาณ 19,883,344.59 บาท
- โครงการส่งเสริมความเข้มแข็งของเครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรอบงบประมาณ 6,054,744.8 บาท
- มาตรการและข้อเสนอเพื่อกำหนดนโยบายและกฎระเบียบการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในยุคสื่อหลอมรวม สถาบันวิชาการนโยบายกิจการสาธารณะกับธุรกิจและการกำกับดูแล (APaR) มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย กรอบงบประมาณ 2,662,588 บาท

นอกจากงบประมาณที่ถูกจัดสรรเพื่อวัตถุประสงค์ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคที่น้อยมากเมื่อเทียบกับวัตถุประสงค์ด้านอื่น ๆ ผู้วิจัยพบว่า การตีความเรื่อง การคุ้มครองผู้บริโภคของกองทุนฯ นั้นยังค่อนข้างจำกัดอยู่เพียงไม่กี่มิติ ในแผนแม่ปฎิบัติการกองทุนวิจัยและพัฒนาฯ ระบุถึงเป้าหมายในการสนับสนุนส่งเสริม และคุ้มครองผู้บริโภค ผ่านการสนับสนุนการสร้างกลไกการคุ้มครองผู้บริโภคให้สามารถ

คุ้มครองและปกป้องผู้บริโภค โดยเฉพาะคนพิการ เด็ก คนชรา และผู้ด้อยโอกาสในสังคม อย่างไรก็ตาม ปรากฏปัญหาที่เกิดขึ้นในกฎหมายและแผนแม่บทฯ คือ การตีความการคุ้มครองผู้บริโภคในมิติที่แคบ นั่นคือ ไม่ครอบคลุมถึงมิติความเป็นพลเมือง ด้วยเหตุนี้จึงเน้นการสนับสนุนโครงการที่เน้นการ “คุ้มครอง” ผู้บริโภค (consumer) ทว่าในมิติของการ “เสริมพลัง” ให้ประชาชนในฐานะพลเมือง (citizen) นั้นอาจจะยังมีการสนับสนุนค่อนข้างน้อย

นอกจากนั้น โครงการในมาตรา 52(4) ยังขาดมิติการคุ้มครองผู้บริโภคในเชิง “โครงสร้าง” ซึ่งอาจเป็นรากฐานสำคัญของปัญหาการเอาเปรียบผู้บริโภค เช่น การแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม จริยธรรมสื่อและกลไกการกำกับดูแลกันเองของสื่อ ฯลฯ ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการเขียนมาตรา 52 ที่ทำให้วัตถุประสงค์ด้านผู้บริโภคถูกแยกส่วนไปตามวงเล็บต่างๆ และขาดการมองงานด้านผู้บริโภคในองค์รวม

2.2 การวิเคราะห์โครงการตามประเภท

อ้างอิงจากคู่มือรับทุนของ กทปส.¹⁸ จำแนกประเภทการจ่ายเงินเพื่อสนับสนุนโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

1. ทุนเปิดกว้าง (Open Grant) เป็นทุนสนับสนุนทั่วไปที่เปิดโอกาสให้ผู้มีประสงค์จะขอรับการสนับสนุนยื่นข้อเสนอโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนได้ หากโครงการดังกล่าวสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของ กทปส.
2. ทุนที่คณะกรรมการบริหารกองทุนประกาศกำหนด เป็นโครงการตามนโยบายของกรรมการบริหารกองทุนฯ ที่ประกาศกำหนดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะของกองทุน โดยแบ่งการสนับสนุนออกเป็น 3 ประเภทย่อย คือ
 - 2.1 ทุนตามนโยบายของคณะกรรมการบริหารกองทุน (Strategic Grant) คือทุนที่คณะกรรมการบริหารกองทุนออกประกาศขอบเขตของงาน (Terms of Reference หรือ TOR) ในโครงการต่างๆ และเปิดให้มีการยื่นข้อเสนอเพื่อดำเนินการให้ตรงกับ TOR ที่ประกาศกำหนดไว้
 - 2.2 ทุนตามแนวนโยบายของรัฐ เป็นทุนที่มุ่งเน้นความสำเร็จตามแนวนโยบายแห่งรัฐ ที่เปิดโอกาสให้หน่วยงานราชการในระดับกรมขึ้นไปหรือเทียบเท่า สามารถขอรับการสนับสนุนเงินจาก กทปส. ได้ โดยการขอรับการสนับสนุนนั้นจะต้องสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และเป็นภารกิจของส่วนราชการที่ยื่นขอรับการสนับสนุนโดยตรง และจะต้องไม่ซ้ำซ้อนกับโครงการตามที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน
 - 2.3 ทุนต่อเนื่อง เป็นทุนที่เปิดให้ผู้ที่เคยรับทุนขยายผลหรือพัฒนาต่อยอดโครงการดังกล่าว
3. ทุนที่ กสทช. ประกาศกำหนด เป็นการให้ทุนตามนโยบายของ กสทช. ที่กฎหมายกำหนด เช่น การส่งเสริมชุมชนและสนับสนุนผู้ประกอบการบริการชุมชน การส่งเสริมองค์กรที่มีการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมตามกฎหมาย เป็นต้น
3. ทุนสำหรับกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ เป็นการจัดสรรเงินทุนให้ตามมาตรา 52(5) แห่ง พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนทุนให้กับการทำงานของกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์เป็นประจำทุกปี

เมื่อพิจารณาข้อมูลการจัดสรรงบประมาณจำแนกตามประเภทของทุนระหว่างปี 2561-2564 (ตารางที่ 2) พบว่า ทุนประเภทที่ 1 ซึ่งเป็นทุนเปิดกว้างให้กับผู้ขอทุนที่มีโครงการคุณภาพ สร้างสรรค์ และสอดคล้องกับเป้าหมายของ กสทช. ในการวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคม แม้จะมีจำนวนโครงการมากที่สุด คือ 149 โครงการ ทว่ากลับได้งบประมาณเพียงร้อยละ 5.2 ของงบประมาณที่จัดสรรทั้งหมด ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนที่น้อยกว่าทุนที่คณะกรรมการบริหารประกาศกำหนด (ทุนประเภท 2) ซึ่งได้งบประมาณร้อยละ 8.8 และยิ่งน้อยกว่าทุนจากนโยบาย กสทช. (ทุนประเภท 3) อย่างชัดเจน ซึ่งมีการจัดสรรงบประมาณถึงร้อยละ 77

ตารางที่ 2: การจัดสรรงบประมาณของ กทปส. จำแนกตามประเภทของทุน ระหว่างปี 2561-2564

ประเภทโครงการ	จำนวน (โครงการ)	งบประมาณ (บาท)	ร้อยละของงบ
1 ทุนเปิดกว้าง	149	914,382,232.5	5.2
2 ทุนที่คณะกรรมการบริหารประกาศกำหนด	120	1,570,087,177.7	8.8
3 ทุนนโยบาย กสทช.	93	13,537,703,947.93	77
4 กองทุนสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์	4	1,588,318,133.13	9
รวม	366	17,580,491,491.26	100

นอกจากนั้น ทุนประเภทที่ 2 ซึ่งมีการเพิ่มเติมประเภททุนย่อย 2.2 คือทุนตามแนวนโยบายแห่งรัฐ เข้ามาในช่วงปี 2562 กลับได้รับงบประมาณมากกว่าทุนเปิดกว้างประเภทที่ 1 ในช่วงระหว่างปี 2561-2564 (รวมถึงปี 2565 ที่ไม่มีการจัดสรรเงินให้กับทุนประเภทที่ 1 โดยอ้างว่ารอการประเมินแผนแม่บทหลังจากใช้มาครึ่งทาง ทั้งที่ทุนประเภทที่ 1 มีลักษณะเปิดกว้าง และไม่ต้องอิงกับแผนแม่บท ในขณะที่ทุนประเภท 2.1 หรือทุนตามนโยบายของกรรมการบริหารกองทุน ซึ่งเป็นทุนเชิงยุทธศาสตร์ และควรอิงกับแผนแม่บทมากกว่า กลับมีการจัดสรรกรอบงบประมาณใหม่มากกว่า 400 ล้านบาท) ซึ่งสะท้อนถึงการให้ความสำคัญกับโครงการของหน่วยงานราชการมากกว่าการเปิดกว้างให้ผู้เล่นที่หลากหลายเข้ามาเสนอโครงการ

โดยหลักการแล้ว ทุนเปิดกว้างแบบประเภทที่ 1 ควรได้รับความสำคัญรวมถึงจัดสรรกรอบงบประมาณมากกว่าทุนเชิงยุทธศาสตร์ที่กำหนด TOR ไว้ล่วงหน้า เพราะลักษณะของทุนประเภทนี้คือการเปิดให้ผู้เล่นอันหลากหลายนำเสนอโครงการที่สร้างสรรค์และมีคุณภาพบนพื้นฐานของการแข่งขันอย่างเต็มที่ เพื่อตอบโจทย์เป้าหมายสาธารณะมากกว่าตัวหน่วยงาน ในขณะที่ทุนประเภท 2 ซึ่งต้องมีการกำหนด TOR ไว้ล่วงหน้าเพื่อหาผู้เชี่ยวชาญเข้ามารับผิดชอบโครงการ เปิดช่องให้มีการแทรกแซงทางการเมืองผ่านการกำหนดผู้รับทุนโครงการล่วงหน้าได้มากกว่า โดยเฉพาะทุนประเภทที่ 2.2 (ทุนตามแนวนโยบายแห่งรัฐ) ที่ไม่เพียงเปิดให้ภาครัฐแทรกแซงกระบวนการจัดสรรทุนได้มากขึ้น ยังส่งผลให้ทุนที่ควรให้โดยยึดโยงกับพันธกิจด้านกิจการกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคม ถูกนำไปใช้เพื่อตอบสนองเป้าหมายของหน่วยงานรัฐมากกว่า ดังที่ปรากฏในการวิเคราะห์วัตถุประสงค์ของโครงการ

ที่มีหน่วยงานรัฐเป็นผู้รับทุน เช่น โครงการพัฒนารูปแบบปฏิบัติการสื่อสารเพื่อบูรณาการระบบการสื่อสารของกระทรวงกลาโหม หรือโครงการผลิตรายการโทรทัศน์เพื่อความมั่นคงของกองทัพบก โดยกรมการทหารสื่อสาร เป็นต้น

นอกจากนั้น การตอบโจทย์ยุทธศาสตร์ของ กทปส. ตามทุนประเภทที่ 2 ก็สามารถทำได้ผ่านทุนเปิดกว้างแบบที่ 1 เช่นกัน หากมีการประกาศแผนยุทธศาสตร์ให้ชัดเจนล่วงหน้า ตัวอย่างเช่น ทุนด้านเนื้อหาหลายโครงการที่ให้ในประเภทที่ 2 เช่น *Happy Family My Little Bears เพื่อนหมีแสนสนุก มะลิจอมแก่น ผจญภัยโควิด-19 Fly Worm หนอนน้อยผจญภัย รากแก้วเวนเจอร์ เปาเปาผจญภัยในโลกนิทาน ไบบูยู เณรน้อย ฯลฯ* ล้วนเป็นโครงการที่สามารถให้ทุนแบบเปิดกว้างได้โดยไม่จำเป็นต้องกำหนด TOR ไว้ล่วงหน้า เพียงแค่กรรมการบริหารกองทุนฯ กำหนดยุทธศาสตร์ประเภทเนื้อหาที่ต้องการส่งเสริมเป็นพิเศษ เว้นแต่ต้องการส่งเสริมการผลิตเนื้อหาของกลุ่มเฉพาะเพื่อให้พวกเขาได้นำเสนอ “เสียง” ของตนเอง ทาง กทปส. ก็อาจกำหนดคุณสมบัติใน TOR ให้ชัดเจน

การให้ทุนกับหน่วยงานราชการยังพบว่าหลายโครงการไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามมาตรา 52 เช่น การจัดประกวดร้องเพลง การผลิตอนิเมชันในรูปแบบ DVD Box Set การประกวดหนังสือ เป็นต้น อีกทั้งหลายโครงการที่ขอรับการสนับสนุนไม่เกี่ยวข้องกับการวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เช่น การพัฒนาระบบฐานข้อมูลของหน่วยงานต่างๆ หรือกรณีการผลิตสื่อเพื่อประชาสัมพันธ์ผลงานของหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งไม่ใช่สิ่งที่ กทปส. พึงสนับสนุนตามกฎหมาย

การให้ทุนประเภทที่ 2.2 กรณีทำความตกลงกับหน่วยงานรัฐ ซึ่งเปิดให้เฉพาะหน่วยงานของรัฐ เสนอโครงการขอรับทุน ยังมีปัญหาในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนวิจัยฯ ที่ระบุว่า โครงการประเภทที่ 2 ต้องเป็นโครงการที่คณะกรรมการบริหารกองทุนประกาศกำหนดเท่านั้น ดังนั้นการประกาศเปิดให้หน่วยงานของรัฐยื่นขอรับการสนับสนุนโครงการเข้ามา จึงไม่สอดคล้องกับเจตนาและลักษณะการจัดสรรทุนของโครงการประเภทที่ 2 ส่วนถ้อยคำที่ว่า “กรณีทำความตกลงกับหน่วยงานของรัฐ” ที่อยู่ในประกาศหลักเกณฑ์กำหนดนั้น เจตนาที่แท้จริงเป็นเรื่องของวิธีการดำเนินการโครงการว่าสามารถทำได้ทั้งวิธีการจัดประกวดแข่งขัน หรือว่าทำความตกลงกับหน่วยงานของรัฐ แต่ต้องเป็นโครงการที่คณะกรรมการกองทุนฯ ประกาศกำหนด ไม่ใช่การที่หน่วยงานของรัฐจัดทำโครงการมาขอรับการสนับสนุน ขณะที่หากหน่วยงานของรัฐประสงค์จะจัดทำโครงการเพื่อขอรับทุนสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนฯ ก็สามารถดำเนินการได้ผ่านการขอรับการสนับสนุนในโครงการประเภทที่ 1 ไม่จำเป็นต้องเปิดช่องทางพิเศษเพื่อสนับสนุนทุนให้กับโครงการของหน่วยงานรัฐเป็นการเฉพาะบนเงื่อนไขกติกาที่แตกต่างไปจากกระบวนการปกติ

ส่วนทุนประเภทที่ 3 คือทุนที่เปิดให้ กสทช. มีความยืดหยุ่นในการใช้งบประมาณเพื่อสนับสนุนโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนทว่าก็ยังต้องตอบสนองพันธกิจตามกฎหมายของกองทุนฯ จากข้อมูลการให้ทุนจำแนกตามประเภททุนในปี 2561-2564 พบว่า ทุนประเภท 3 ที่ กสทช. ประกาศกำหนด ใช้งบประมาณมากถึง 13,537 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 77 ของกรอบงบประมาณที่จัดสรรทั้งหมด โดยค่าเฉลี่ยวงเงินต่อโครงการอยู่ที่ประมาณ 145 ล้านบาท ซึ่งเป็นงบที่สูงมากเมื่อเทียบกับโครงการได้รับทุนประเภทที่ 1 และ 2 และตามหลักการแล้ว การให้ทุนโครงการที่ใช้งบประมาณมากระดับนี้ ควรผ่านกระบวนการแข่งขันและตรวจสอบที่โปร่งใสตามแนวทางการจัดสรรทุนประเภทที่ 1 และ 2 มากกว่า

การตรวจสอบโครงการที่ได้รับทุนประเภทที่ 3 พบว่าหลายโครงการไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามกฎหมายของกองทุนฯ และไม่ใช้โครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน รวมถึงบางโครงการมีการอนุมัติที่ดูเฉพาะเจาะจงที่ตัวผู้รับทุนมากกว่าคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะที่จะเกิดขึ้นในกิจการกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคม ตัวอย่างเช่น

- **โครงการศูนย์บูรณาการข้อมูลด้านอุตสาหกรรมป้องกันประเทศเพื่อความมั่นคงและพัฒนาประเทศ สนับสนุนการปฏิบัติงานของศูนย์บัญชาการกระทรวงกลาโหมด้วยเทคโนโลยี Big Data** โดยสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม กรอบงบประมาณ 59,112,400 โดยอ้างวัตถุประสงค์ 52(1) ทั้งที่การใช้ Big Data เพื่อความมั่นคงไม่เกี่ยวกับการให้บริการทั่วถึงและไม่ใช้พันธกิจของ กสทช. รวมถึงไม่ใช้โครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ควรให้กระทรวงกลาโหมตั้งงบตามกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน
- **การจ้างที่ปรึกษาโครงการจัดตั้งศูนย์รับแจ้งเหตุฉุกเฉิน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ** กรอบงบประมาณ 122,109,191 บาท โดยอ้างวัตถุประสงค์ 52(1) ซึ่งโครงการดังกล่าวแม้จะเกี่ยวข้องกับพันธกิจของ กสทช. ทว่าไม่ถือเป็นโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ควรจัดสรรผ่านทุนประเภท 2 และเปิดให้มีกระบวนการตรวจสอบประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของโครงการก่อนให้ทุน
- **โครงการจัดตั้งศูนย์ถ่ายทอดสดและรายงานข่าวการแข่งขันกีฬาและกิจกรรมที่สำคัญของประเทศไทย สถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก (ททบ.5)** กรอบงบประมาณ 40,018,000 บาท โดยอ้างวัตถุประสงค์ 52(1) แม้อาจเข้าข่ายเรื่องการให้บริการอย่างทั่วถึง ทว่าไม่ใช่โครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน รวมถึงอาจถูกตั้งคำถามว่าทำไมจึงต้องให้ทุนกับสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบกเป็นการเฉพาะเจาะจง มีหน่วยงานอื่นที่สามารถทำโครงการด้านนี้ได้มีประสิทธิภาพและคุ้มค่าเงินกว่าหรือไม่ ดังนั้นโครงการลักษณะนี้จึงเหมาะกับทุนประเภท 1 หรือ 2 มากกว่า
- **โครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการซื้อลิขสิทธิ์การถ่ายทอดสดการแข่งขันกีฬาระดับนานาชาติ จำนวน 5 รายการ การกีฬาแห่งประเทศไทย** กรอบงบประมาณ 240,000,000 บาท โดยอ้างวัตถุประสงค์ 52(1) โครงการลักษณะนี้มีปัญหาเช่นเดียวกับโครงการให้ทุนซื้อลิขสิทธิ์ถ่ายทอดสดฟุตบอลโลกที่กาตาร์ 600 ล้านบาท โดยอ้างว่าเพื่อเปิดโอกาสให้คนทั่วไป รวมถึงคนด้อยโอกาส เข้าถึงเนื้อหาดังกล่าวได้ ซึ่งควรมีการกำหนดให้ชัดว่าเนื้อหาประเภทใดที่ถือเป็นเหตุการณ์ระดับชาติที่จำเป็นต้องสนับสนุนและรูปแบบการสนับสนุนควรเป็นเช่นไรให้ชัดเจนล่วงหน้า เพื่อให้ผู้สนใจรับการสนับสนุนสามารถเสนอโครงการบนฐานของการแข่งขัน
- **โครงการจ่ายเงินตามมูลค่าการทดแทน ชดใช้ หรือจ่ายค่าตอบแทนในการเรียกคืนคลื่นความถี่ ย่าน 2500-2690 เมกะเฮิร์ตซ์ บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) วงเงิน 3,235,836,754.93 และโครงการจ่ายเงินตามมูลค่าการทดแทน ชดใช้ หรือจ่ายค่าตอบแทนในการเรียกคืนคลื่นความถี่ ย่าน 2500-2690 เมกะเฮิร์ตซ์ กองทัพบก (กรมการทหารสื่อสาร) 447,658,450 บาท** การจัดสรรเงินตามมาตรา 52(6) เพื่อสนับสนุนการใช้คลื่นความถี่เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดนั้น กสทช. ควรใช้เฉพาะกรณีผู้ถือครองคลื่นได้คลื่นมาด้วยวิธีการประมูลผ่านระบบใบอนุญาต ในกรณี อสมท. และกองทัพบก ซึ่งได้เพียง "สิทธิ" ในการถือครองคลื่นความถี่ก่อนที่จะมี พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ และสุดท้ายต้องคืนสิทธิในการถือครองคลื่นความถี่ซึ่งเป็นทรัพยากรสื่อสารเพื่อประโยชน์สาธารณะมาจัดสรรใหม่ในระบบใบอนุญาตตามที่กฎหมายกำหนดอยู่แล้ว กสทช. จึงไม่ควรนำเงินสาธารณะจำนวนหลายพันล้านบาทไปชดเชย

- การสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ โครงการก่อสร้างอาคารศูนย์วิจัยและพัฒนาการเกษตร มูลนิธิโครงการหลวง งบประมาณประมาณ 212,600,000 บาท โดยอ้างวัตถุประสงค์ 52(1) โครงการดังกล่าวเป็นการให้ทุนสำหรับบก่อสร้างอาคารของมูลนิธิโครงการหลวง ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ 52(1) ที่เป็นเรื่องการให้บริการทั่วถึง อีกทั้งยังเป็นการใช้เงินจากกองทุน USO ทั้งที่การสนับสนุนเงิน USO นั้นต้องมีการกำหนดไว้ในแผนล่วงหน้า นอกจากนี้ โครงการดังกล่าวไม่ใช่ภารกิจเร่งด่วน จึงชวนตั้งคำถามว่าเหตุใด กสทช. จึงต้องประกาศกำหนดให้ทุนกับมูลนิธิโครงการหลวงเป็นการเฉพาะในโครงการนี้

ทุนประเภทที่ 4 คือทุนที่จัดสรรให้กับกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ ซึ่งได้ประมาณ 500 ล้านบาทต่อปีมาอย่างต่อเนื่อง กทปส. ควรกำหนดยุทธศาสตร์การให้ทุนประเภทนี้ให้สอดคล้อง ขณะเดียวกันก็ไม่ซ้ำซ้อนกับพันธกิจของกองทุนสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ โดยเฉพาะการให้ทุนโครงการด้านเนื้อหาที่มักซ้ำซ้อนกันโดยขาดยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน และปล่อยให้เป็นการพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองโครงการชุดที่เกี่ยวข้องมากเกินไป

2.3 การวิเคราะห์โครงการจำแนกตามหน่วยงาน

ข้อมูลการจัดสรรงบประมาณของ กทปส. จำแนกตามหน่วยงานที่ได้รับทุนระหว่างปี 2561-2564 (ตาราง 3) พบว่า หน่วยงานที่ได้รับทุนโครงการมากที่สุดคือ มหาวิทยาลัย ตามมาด้วยราชการ ผู้ประกอบกิจการ/เอกชน และสมาคม/มูลนิธิ และเมื่อพิจารณางบประมาณโดยรวมที่ได้รับ ผู้ประกอบกิจการ/เอกชน ได้รับงบประมาณเยอะที่สุด ตามมาด้วยราชการ มหาวิทยาลัย และสมาคม/มูลนิธิ

ตารางที่ 3: การจัดสรรงบประมาณของ กทปส. จำแนกตามหน่วยงานที่ได้รับทุน ระหว่างปี 2561-2564

ประเภทหน่วยงาน	จำนวน (โครงการ)	งบประมาณ (บาท)	ร้อยละของงบ
ราชการ	106	3,820,514,776.6	21.7
สมาคม/มูลนิธิ	39	946,884,518.81	5.4
ผู้ประกอบกิจการ/เอกชน	82	11,704,008,703.76	66.6
มหาวิทยาลัย	139	1,109,083,492.09	6.3
รวม	366	17,580,491,491.26	100

การที่หน่วยงานเอกชนได้รับงบประมาณกระโดดออกมา สาเหตุหลักเป็นเพราะมีโครงการจำนวนหนึ่งที่มีงบประมาณสูงผิดปกติ (outlier) เช่น โครงการจ่ายเงินตามมูลค่าการทดแทน ชดใช้ หรือจ่ายค่าตอบแทนในการเรียกคืนคลื่นความถี่ย่าน 2500-2690 เมกะเฮิร์ตซ์ บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) วงเงิน 3,235,836,754 รวมถึงโครงการสนับสนุนการให้บริการด้านโทรคมนาคมเพื่อลดผลกระทบการแพร่กระจายโรคติดเชื้อโควิด-19 ซึ่งให้กับเอกชนหลายเจ้าในปี 2564 รวมเป็นเงินเกือบ 7,200 ล้านบาท ดังนั้นหากหักโครงการที่มีวงเงินสูงผิดปกติออกไป งบประมาณของผู้ประกอบกิจการ/เอกชน ก็จะเหลือประมาณ 1,300 ล้านบาท

ในส่วนงบประมาณของหน่วยราชการ หากหักเงินที่ต้องส่งเข้ากองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ระหว่างปี 2561-2564 ซึ่งคิดเป็นเงินรวมกันประมาณ 1,558 ล้านบาท งบรวมที่หน่วยราชการได้รับคือประมาณ 2,262 ล้านบาท หรือคิดเฉลี่ยโครงการละ 22 ล้านบาท ซึ่งถือว่ามากกว่าที่หน่วยงานเอกชนหรือมหาวิทยาลัยได้รับค่อนข้างมาก

นอกจากหน่วยงานราชการจะได้งบประมาณต่อโครงการสูงเมื่อเทียบกับหน่วยงานประเภทอื่นแล้ว จำนวนหน่วยงานราชการที่ได้รับทุนก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในแต่ละปี โดยปี 2561 มีหน่วยงานราชการได้รับทุน 4 โครงการ¹⁹ จาก 68 โครงการ ปี 2562 12 โครงการจาก 79 โครงการ ปี 2563 77 โครงการจาก 166 โครงการ และปี 2564 8 โครงการจาก 50 โครงการ ซึ่งแนวโน้มที่หน่วยงานราชการได้รับทุนเป็นสัดส่วนเพิ่มมากขึ้นอาจเกิดจากการที่ 1) พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ แก้ไขปี พ.ศ. 2560 กำหนดให้คณะกรรมการบริหารกองทุนฯ เป็นตัวแทนจากหน่วยงานรัฐเกือบทั้งหมด จึงมีแนวโน้มจะให้ทุนหน่วยงานราชการเป็นพิเศษ 2) การเพิ่มเติมทุนตามแนวนโยบายรัฐ (ประเภท 2.2) เข้ามา ซึ่งเปิดช่องให้หน่วยงานราชการขอรับการสนับสนุนจาก กทปส. ได้โดยตรง และ 3) การกำหนดกรอบนโยบายการให้ทุนสนับสนุนโดยอ้างอิงกับแนวนโยบายรัฐ เช่น แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี กรอบนโยบาย Thailand 4.0 หรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเปิดโอกาสให้หน่วยงานรัฐใช้เขียนวัตถุประสงค์ในการขอทุนได้ง่ายขึ้น

การที่หน่วยงานรัฐเข้ามาขอทุนสนับสนุนจาก กทปส. และได้รับทุนทำโครงการมากขึ้น นำไปสู่คำถามและข้อวิจารณ์หลายประการ ดังนี้ 1) เปิดโอกาสให้หน่วยงานรัฐมาขอทุนสนับสนุนจาก กทปส. ได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางงบประมาณแผ่นดินที่มีกลไกการตรวจสอบมากกว่า 2) เป็นการใช้งบของ กทปส. โดยไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ในกฎหมาย เช่น บางโครงการใช้งบประมาณเกือบทั้งหมดซื้อครุภัณฑ์ให้กับหน่วยงานของตน และ 3) ในหลายโครงการ หน่วยงานรัฐไม่ได้มีความเชี่ยวชาญในโครงการที่ขอ จึงต้องไปทำเรื่องจัดซื้อจัดจ้างให้ผู้เชี่ยวชาญข้างนอกมาทำโครงการ

3. การวิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้างและข้อเสนอเชิงนโยบาย

การวิเคราะห์ข้อมูลรายโครงการแสดงให้เห็นปัญหาในการให้ทุนของกองทุนวิจัยและพัฒนาหลายประการ เช่น การให้ทุนที่ไม่ต่อวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย การให้ทุนกับหน่วยงานราชการเพื่อตอบสนองเป้าหมายของหน่วยงานรัฐเป็นหลัก กระบวนการให้ทุนที่ขาดความโปร่งใสและเปิดให้มีการเมืองเข้าแทรกแซง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวเชื่อมโยงกับปัญหาเชิงโครงสร้างหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดที่มาของคณะกรรมการบริหารและอนุกรรมการกองทุนฯ ที่ประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานรัฐเกือบทั้งหมด การเปิดเผยข้อมูลที่ยังขาดความรอบด้านและโปร่งใส การแทรกแซงกระบวนการให้ทุนของภาครัฐ รวมถึงการออกแบบแผนแม่บทของกองทุนฯ ที่ยึดโยงกับหน่วยงานและนโยบายรัฐ

3.1 การปรับที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารและอนุกรรมการกองทุนฯ

พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนวิจัยและพัฒนา ทำหน้าที่ในการบริหารกองทุนฯ และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรเงินกองทุนฯ เพื่อใช้จ่าย

ตามวัตถุประสงค์มาตรา 52 ต่อ กสทช. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ รวมถึงมีหน้าที่เปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดสรรเงินกองทุน และการดำเนินการให้ประชาชนทราบผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ของสำนักงาน กสทช. กฎหมายยังกำหนดองค์ประกอบที่มาของคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ซึ่งมีประธาน กสทช. เป็นประธานกรรมการ และมีตัวแทนจากหน่วยงานรัฐ 6 หน่วยงาน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง นั่นคือ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานปรมาณู อธิบดีกรมบัญชีกลาง และผู้อำนวยการศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ และมีผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกเพียง 2 ตำแหน่งที่กรรมการโดยตำแหน่งเป็นผู้แต่งตั้ง (ดูแผนภาพที่ 1) โดยระหว่างปี 2562-2566 ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งล้วนมีตำแหน่งพลเอกและพลตำรวจเอก²⁰ ซึ่งสะท้อนความเป็นตัวแทนของหน่วยงานความมั่นคง

แผนภาพที่ 1: องค์ประกอบคณะกรรมการบริหารกองทุนวิจัยและพัฒนา



ที่มา: <https://btfp.nbtc.go.th/About/com-and-subcom/Committee.aspx>

ที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวสะท้อนปัญหา 2 ประการ คือ 1) ประธาน กสทช. ไม่ควรเป็นประธานกรรมการบริหารกองทุนฯ โดยตำแหน่ง เนื่องจากคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ และกรรมการ กสทช. มีกลไกการทำงานที่ตรวจสอบและให้ความเห็นต่อผลการพิจารณาโครงการ ดังที่มาตรา 55 แห่ง พ.ร.บ. องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ มีเจตนาให้กรรมการกองทุนฯ เสนอความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรเงินทุนให้ กสทช. พิจารณา และในกรณีที่ กสทช. เห็นต่าง ก็จำเป็นต้องให้เหตุผลประกอบการพิจารณากับกรรมการกองทุนฯ ดังนั้น กรรมการกองทุนฯ จึงไม่ควรทำงานเป็นเนื้อ

เดียวกันผ่านประธาน กสทช. ซึ่งนับเป็นประธานคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ด้วย และ 2) องค์ประกอบของคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนหน่วยงานรัฐเกือบทั้งหมด ซึ่งไม่ได้สะท้อนถึงความรู้ความเชี่ยวชาญในกิจการกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคม และอาจส่งผลให้หน่วยงานราชการ โดยเฉพาะหน่วยงานด้านความมั่นคง ได้รับการพิจารณาโครงการมากขึ้น ดังที่ปรากฏในการวิเคราะห์ข้อมูลรายโครงการ

ในส่วนการบริหารงานกองทุนฯ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการจำนวน 7 ชุด เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ได้แก่ 1) คณะอนุกรรมการกลั่นกรองโครงการและงบประมาณที่ใช้จ่ายจากเงินกองทุนวิจัยและพัฒนา กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ (ชุดที่ 1) 2) คณะอนุกรรมการกลั่นกรองโครงการและงบประมาณที่ใช้จ่ายจากเงินกองทุนวิจัยและพัฒนา กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ (ชุดที่ 2) 3) คณะอนุกรรมการติดตามและประเมินผลโครงการกองทุนวิจัยและพัฒนา กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ 4) คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนนโยบายและแผนยุทธศาสตร์กองทุนวิจัยและพัฒนา กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ 5) คณะอนุกรรมการบริหารความเสี่ยงและเงินกองทุนวิจัยและพัฒนา กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ 6) คณะอนุกรรมการทรัพย์สินทางปัญญาของกองทุนวิจัยและพัฒนา กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ และ 7) คณะอนุกรรมการกรองงานของ กสทช. เกี่ยวกับการจัดสรรเงินกองทุนวิจัยและพัฒนา กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ

จากการตรวจสอบรายชื่อคณะกรรมการในชุดต่างๆ (ข้อมูลปี 2563) พบว่า คณะกรรมการบริหารที่แต่งตั้งโดยกฎหมายเข้าไปมีตำแหน่งในอนุกรรมการหลายชุด ตัวอย่างเช่น ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีตำแหน่งในคณะอนุกรรมการ 5 ชุด ปลัดกระทรวงกลาโหมมีตำแหน่งในคณะอนุกรรมการ 4 ชุด ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมีตำแหน่งในคณะอนุกรรมการ 4 ชุด อธิบดีกรมบัญชีกลางมีตำแหน่งในคณะอนุกรรมการทั้งหมด 6 ชุด เป็นต้น นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารกองทุนบางท่านยังมีตำแหน่งอยู่ในคณะอนุกรรมการที่ทำหน้าที่ตรวจสอบซึ่งกันและกัน ตัวอย่างเช่น พลเอก ภูษพงศ์ พงษ์ศิริ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ มาจากการแต่งตั้ง มีตำแหน่งเป็นประธานคณะอนุกรรมการกลั่นกรองโครงการและงบประมาณที่ใช้จ่ายจากเงินกองทุนฯ ขณะเดียวกันก็เป็นอนุกรรมการติดตามและประเมินผลโครงการกองทุนฯ และอนุกรรมการขับเคลื่อนนโยบายและแผนยุทธศาสตร์กองทุนฯ ด้วย ซึ่งในประเด็นนี้อาจมีปัญหาคือเชิงดุลยภาพการพิจารณาให้ความเห็นและการบริหารจัดการจัดสรรเงินกองทุนฯ ทั้งในแง่การกำหนดทิศทางยุทธศาสตร์ การพิจารณาคัดเลือกโครงการ การพิจารณาสนับสนุน รวมถึงการตรวจสอบและประเมินโครงการ²¹

การที่คณะกรรมการกองทุนโดยตำแหน่งตามกฎหมายได้รับแต่งตั้งเป็นคณะอนุกรรมการแทบทุกชุด สะท้อนให้เห็นการทำงานที่เป็นเนื้อเดียวกันระหว่างอนุกรรมการและคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ แทนที่จะออกแบบให้องค์ประกอบของคณะอนุกรรมการมาจากผู้มีส่วนได้เสียและมีความเชี่ยวชาญที่หลากหลาย เพื่อให้เกิดความเห็นจากความเชี่ยวชาญที่แตกต่างกันและการตรวจสอบถ่วงดุลกับคณะกรรมการกองทุนฯ ที่เป็นตัวแทนจากหน่วยงานรัฐทั้งหมด ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดการจัดสรรเงินทุนให้กับหน่วยงานราชการมากเป็นพิเศษ

จากปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยเสนอให้มีการปรับแก้กฎหมายในส่วนที่กำหนดที่มาและองค์ประกอบ คณะกรรมการบริหารกองทุนฯ โดยประธาน กสทช. ไม่ควรเป็นประธานคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ โดยตำแหน่ง และเพิ่มผู้ทรงคุณวุฒิที่สะท้อนความเชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจของ กทปส. โดยอาจพิจารณาใช้ชื่อความใน พ.ร.บ. องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 ที่กำหนดให้ “มีผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านละ 1 คน ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการพัฒนาบุคลากรและวิชาชีพสื่อกระจายเสียง, ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการพัฒนาบุคลากรและวิชาชีพสื่อโทรทัศน์, ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการให้บริการ โทรคมนาคมพื้นฐานอย่างทั่วถึงหรือในพื้นที่ห่างไกล หรือด้านโทรคมนาคมแก่ผู้ด้อยโอกาส, ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคหรือการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน, ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส” นอกจากนั้น กสทช. อาจออก ประกาศที่กำหนดห้ามมิให้คณะกรรมการบริหารกองทุนฯ โดยตำแหน่ง เข้าไปนั่งอยู่ในคณะอนุกรรมการ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานระหว่างคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ และคณะอนุกรรมการ

3.2 การเปิดเผยข้อมูลให้ครอบคลุมรอบด้านเพื่อเพิ่มความโปร่งใส

มาตรา 55 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ระบุว่า “ให้คณะกรรมการบริหาร กองทุนเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดสรรเงินกองทุนและการดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้ประชาชน ทราบผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ของสำนักงาน กสทช. โดยต้องแสดงข้อมูลเกี่ยวกับผู้ที่ขอและผู้ที่ได้รับการ จัดสรรจากกองทุนและจำนวนเงินที่ได้รับการจัดสรรทั้งหมดด้วย” โดยการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง หมายถึงความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรเงินทุนตามมาตรา 52 ที่เสนอต่อ กสทช. และความเห็นของ กสทช. ต่อการจัดสรรเงินทุนทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย พร้อมเหตุผลประกอบการพิจารณา

จากการตรวจสอบข้อมูลในเว็บไซต์ btfc.nbtc.go.th (เว็บไซต์หลักของ กทปส.) ภายใต้หัวข้อ “ผลการจัดสรรทุน” พบว่าแม้จะมีการแสดงข้อมูลผู้ที่ขอและผู้ที่ได้รับการจัดสรรเงิน รวมถึงจำนวนเงินที่ จัดสรร ทว่ายังไม่มีความเห็นสนับสนุนการจัดสรรหรือไม่จัดสรรเงินทุนรายโครงการของของกรรมการ กองทุนฯ และคณะอนุกรรมการ ที่นำเสนอต่อ กสทช. พิจารณา อีกทั้งยังไม่มีความเห็นประกอบการ พิจารณาของ กสทช. เช่นกัน ส่วนในแง่ความครบถ้วนของข้อมูลโครงการที่ได้รับทุน เว็บไซต์ของ กทปส. ยังเปิดเผยข้อมูลไม่ครบถ้วน ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากทุนประเภท 3 หรือทุนที่ กสทช. ประกาศ กำหนด พบว่ามีการเปิดเผยเพียง 3 โครงการ (ดูแผนภาพที่ 2) ทั้งที่มีการให้ทุน 93 โครงการ ระหว่างปี 2561-2564

แผนภาพที่ 2: ข้อมูลเปิดเผยผลการจัดสรรเงินทุนประเภท 3 หรือทุนตาม กสทช. ประกาศกำหนด



ที่มา: <https://btfp.nbt.go.th/About/com-and-subcom/Committee.aspx>

นอกเหนือจากการเปิดเผยข้อมูลขั้นต่ำตามข้อกำหนดในกฎหมาย กทปส. ควรพิจารณาเปิดเผยข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อยกระดับมาตรฐานความโปร่งใสในกระบวนการให้ทุน และทำอย่างเป็นระบบเพื่อให้ง่ายต่อการสืบค้น ตัวอย่างเช่น การเปิดเผย TOR การเปิดเผยข้อเสนอโครงการที่ระบุรายละเอียดถึงหลักการและเหตุผล วัตถุประสงค์ ขั้นตอนการดำเนินงาน ผลที่คาดว่าจะได้รับ และรายละเอียดค่าใช้จ่าย การเปิดเผยรายงานประเมินผลรายโครงการของทาง กทปส. การเปิดเผยรายละเอียดและความเห็นของโครงการที่ไม่ได้รับทุน การเปิดเผยผลงานโครงการทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นรายงานวิชาการ ผลงานสิ่งประดิษฐ์ รวมถึงข้อมูลอื่นๆ เช่น ข้อมูลการจัดสิทธิบัตร ข้อมูลการนำผลงานไปประยุกต์ใช้ และควรเพิ่มเติมการติดตามประเมินผลงานหลังจากให้ทุน เป็นต้น การเปิดเผยข้อมูลเหล่านี้ไม่เพียงช่วยอำนวยความสะดวกให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์จากผลงานต่างๆ แต่ยังเปิดให้สังคมตรวจสอบความโปร่งใสของกระบวนการให้ทุน ประเมินความคุ้มค่าและความสำเร็จของโครงการต่างๆ รวมถึงประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนฯ ว่าสามารถบรรลุพันธกิจตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 52 หรือไม่

ผู้วิจัยเสนอให้มีการแก้ไขเนื้อหาส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลใน พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ โดยเพิ่มขอบเขตและรายละเอียดข้อมูลที่ต้องเปิดเผย รวมถึงกำหนดกรอบเวลาในการเปิดเผยข้อมูล และบทลงโทษหากไม่มีการเปิดเผยข้อมูลให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

3.3 การแทรกแซงทางการเมืองในกระบวนการให้ทุนของ กทปส.

โดยหลักการแล้ว กสทช. ถือเป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ เพื่อทำหน้าที่นำคลื่นความถี่ที่เคยถือครองโดยหน่วยงานรัฐกลับมาจัดสรรใหม่ในระบบใบอนุญาตส่งเสริมการแข่งขันที่เท่าเทียมและเป็นธรรม รวมถึงคุ้มครองประชาชนทั้งในฐานะผู้บริโภคและพลเมือง ในกิจการกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคม อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระของ กสทช. ถูกตั้งคำถาม

มาตลอด รวมถึงการทำหน้าที่ของ กทปส. ดังจะเห็นได้จากการแทรกแซงทางการเมืองหลายต่อหลายครั้ง

- ประกาศ คสช. ฉบับที่ 80/2557 แก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารกองทุน กทปส. โดยเพิ่มเติมตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม และลดจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิให้เหลือจำนวน 2 คน (จากเดิมมีผู้ทรงคุณวุฒิด้านการพัฒนาบุคลากรและวิชาชีพสื่อกระจายเสียง ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการพัฒนาบุคลากรและวิชาชีพสื่อกระจายเสียง ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการพัฒนาบุคลากรและวิชาชีพสื่อโทรทัศน์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานอย่างทั่วถึงหรือในพื้นที่ห่างไกล หรือด้านโทรคมนาคมแก่มือถือโอกาส ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคหรือการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชน ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส) ส่งผลให้องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ มีแต่ตัวแทนหน่วยงานรัฐเกือบทั้งหมด
- ประกาศ คสช. ฉบับที่ 80/2557 แก้ไขพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 กำหนดให้เงินที่ได้จากการประมูลคลื่นความถี่ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ตามมาตรา 41 วรรคหก นำส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดินแทนการนำส่งเงินเข้ากองทุน กทปส. รวมทั้งได้เพิ่มเติมวัตถุประสงค์ในมาตรา 52 เรื่องส่งเสริมและสนับสนุนด้านงบประมาณให้กระทรวงการคลังสามารถยืมเงินกองทุนเพื่อนำไปใช้ในกิจการของรัฐอันเป็นประโยชน์สาธารณะได้ ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2558 กสทช. มีมติเห็นชอบให้กระทรวงการคลังยืมเงินจากกองทุน กทปส. เพื่อนำไปใช้แทนเงินกู้บางส่วนสำหรับโครงการพัฒนาระบบบริหารจัดการน้ำและระบบขนส่งทางถนนเร่งด่วน เป็นเงิน 14,300 ล้านบาท
- การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มีการเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ใหม่ในมาตรา 52 (6) สนับสนุนการใช้คลื่นความถี่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด รวมทั้งสนับสนุนการเรียกคืนคลื่นความถี่ที่มีผู้ได้รับใบอนุญาตไปเพื่อนำมาจัดสรรใหม่ และสนับสนุนการทดแทน ชดใช้ หรือจ่ายค่าตอบแทนการถูกเรียกคืนคลื่นความถี่ ซึ่งเป็นกาเปิดช่องให้ กทปส. นำเงินไปชดเชยการเรียกคืนคลื่นความถี่ซึ่งชอบธรรมตามอำนาจกฎหมายของ กสทช. โดยไม่จำเป็นต้องนำเงินไปชดเชยให้กับหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรคลื่นมาโดยที่อาจไม่ได้มีหน้าที่ตามกฎหมายและไม่ได้เสียเงินประมูลคลื่นความถี่ตามระบบใบอนุญาต
- คำสั่งหัวหน้าคณะ คสช. ที่ 8/2562 เรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหาความต่อเนื่องของกรรมาธิการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ รวมทั้งการขยายบริการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะของประเทศ ระบุให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 17 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 นั่นคือ “(5) จัดให้มีการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์ด้านความมั่นคงหรือประโยชน์สาธารณะ” ซึ่งมาตราดังกล่าวถูกใช้อ้างโดยหน่วยงานความมั่นคงเพื่อขออนุมัติโครงการทั้งที่ไม่เกี่ยวข้องกับภารกิจของ กทปส.

นอกจากการออกประกาศและแก้ไขกฎหมายซึ่งแทรกแซงความเป็นอิสระของ กทปส. การให้ทุนประเภท 3 (ทุน กสทช. ประกาศกำหนด) และทุนประเภท 2.2 (ทุนที่ทำข้อตกลงร่วมกับหน่วยงานรัฐ) ก็เปิดช่องให้มีการแทรกแซงกระบวนการพิจารณาทุนของ กทปส. ตามที่ได้มีการวิเคราะห์ในส่วนที่ 2 การปรับแก้กฎหมายและประกาศภายในของ กสทช. เพื่อลดการแทรกแซงทางการเมืองในกระบวนการให้

ทุนของ กทปส. จึงจำเป็นอย่างยิ่ง ตัวอย่างเช่น การเพิ่มผู้เชี่ยวชาญที่ไม่ใช่ตัวแทนจากหน่วยงานรัฐ การออกแบบแนวทางการชดเชยการเรียกคืนคลื่นความถี่ที่ชัดเจนและไม่เอื้อประโยชน์กับหน่วยงานรัฐที่เคยได้สิทธิ์ในการใช้คลื่นชั่วคราว การกำหนดกระบวนการวางแผนแม่บทกองทุนวิจัยและพัฒนาที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลาย เป็นต้น

3.4 การปรับแผนแม่บทกองทุนฯ ให้ยึดโยงกับผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลายยิ่งขึ้น

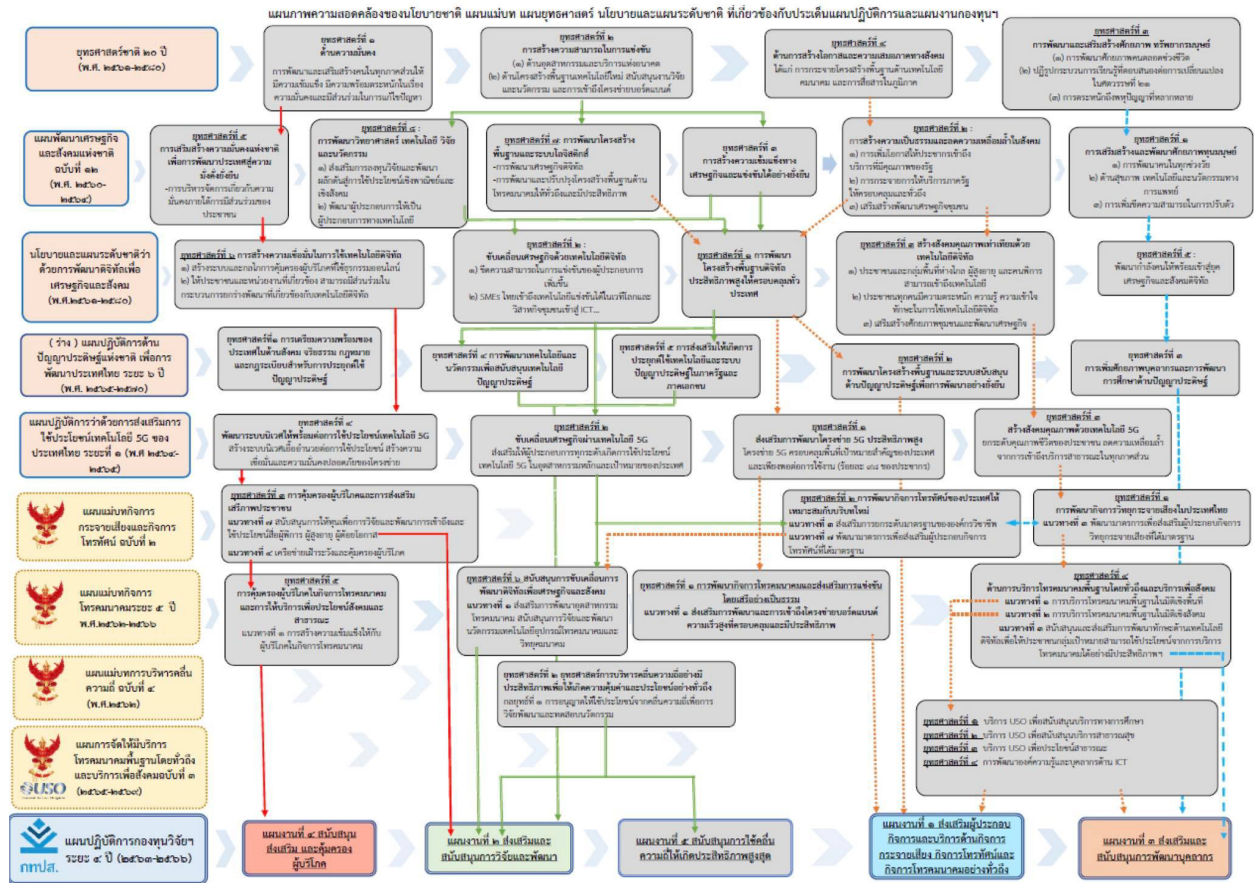
ตามประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนวิจัยและพัฒนา เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การใช้จ่ายเงินกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ พ.ศ. 2560 กำหนดให้โครงการที่สามารถยื่นขอรับการสนับสนุนเงินจากกองทุนฯ ต้องเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่มีเป้าหมายสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกองทุนข้อใดข้อหนึ่ง รวมถึงมีความสอดคล้องกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม และแผนการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม

นอกจากนั้น ในกระบวนการทบทวนแผนปฏิบัติการกองทุนวิจัยและพัฒนา ระยะ 4 ปี (พ.ศ. 2563-2566) กทปส. ได้มอบหมายให้ผู้แทน 4 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมบัญชีกลาง สำนักงานงบประมาณ และสำนักนายกรัฐมนตรี เข้าร่วมเป็นที่ปรึกษาเพื่อพิจารณาให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแผนปฏิบัติการกองทุนฯ ระยะ 4 ปี (พ.ศ. 2563-2566)²² ซึ่งทั้งสี่หน่วยงานนี้ก็มีผู้แทนเป็นองค์ประกอบทั้งในคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ และคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ ภายใต้คณะกรรมการบริหารกองทุนฯ โดยการปรับปรุงได้มีการเพิ่มเติมความสอดคล้องร่วมกับนโยบายชาติ แผนแม่บท แผนยุทธศาสตร์และแผนระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับประเด็นแผนปฏิบัติการกองทุนฯ ที่ได้มีประกาศใช้ในปัจจุบัน (แผนภาพที่ 3) กระบวนการดังกล่าวสะท้อนให้เห็น “ความเป็นราชการ” ของกระบวนการให้ทุน ตั้งแต่การคัดเลือกตัวแทนจากหน่วยงานรัฐเท่านั้นในการให้คำปรึกษาเพื่อปรับปรุงแผนปฏิบัติการกองทุนฯ แทนที่จะดึงการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลาย รวมไปถึงเป้าหมายในการปรับปรุงแผนโดยเพิ่มเติมความสอดคล้องกับแผนและนโยบายของรัฐ โดยไม่มีการกล่าวถึงงานสำรวจหรือศึกษาความต้องการใช้และพัฒนาทรัพยากรสื่อสารในกิจการกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคม กับผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลาย

ปัญหาที่พบเจอจากการวิเคราะห์เอกสารชี้แจงการให้ทุนคือ เมื่อเป้าหมายตามมาตรา 52 ซึ่งเขียนไว้ค่อนข้างกว้าง ไปผูกโยงเข้ากับแผนต่างๆ ของรัฐ สิ่งที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติคือ การอ้างถึงแผนและนโยบายต่างๆ ของภาครัฐในการให้ทุนแบบกว้างๆ โดยที่โครงการส่วนมากกลับตอบโจทย์หน่วยงานรัฐมากกว่าเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา 52 อย่างแท้จริง สิ่งที่ กทปส. พึ่งทำในการจัดทำแผนปฏิบัติการกองทุนวิจัยและพัฒนา ซึ่งจะช่วยกำหนดทิศทางให้การให้ทุนที่มีความชัดเจน โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และเป็นประโยชน์สาธารณะตามเจตนารมณ์ในกฎหมาย คือการจัดทำงานสำรวจและศึกษาถึงความต้องการใช้และพัฒนาทรัพยากรสื่อสารในทางที่จะเป็นประโยชน์กับสาธารณะตามมาตรา 52 กับผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลาย เช่น รายการอะไรที่มีประโยชน์สาธารณะกว่าได้รับการผลิตน้อยเกินไป ทักษะหรือความรู้ทางด้านสื่อสารแบบไหนที่มีประโยชน์สาธารณะกว่าองค์กรด้านสื่อยังไม่

ส่งเสริมทักษะและความรู้ดังกล่าว หรืองานคุ้มครองผู้บริโภคอะไรที่ควรได้รับการสนับสนุนตามการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและสภาพการแข่งขันในตลาด ฯลฯ

แผนภาพที่ 3: แผนภาพความสอดคล้องของนโยบายรัฐกับแผนปฏิบัติการของกองทุนฯ



ที่มา: แผนปฏิบัติการกองทุนวิจัยและพัฒนา ระยะ 4 ปี (พ.ศ. 2563-2566)

รายการอ้างอิง

- ¹ อ้างอิงจาก <https://btftp.nbtcc.go.th/>
- ² ข้อมูลการจัดสรรทุนโครงการในช่วงปี พ.ศ. 2561-2564 ที่ใช้ในงานศึกษาชั้นนี้ อ้างอิงจากเอกสารที่สำนักกองทุนวิจัยและพัฒนาจัดเตรียมให้กับคณะกรรมการ กสทช. ที่ได้รับการแต่งตั้งในปี พ.ศ. 2565 ซึ่งไม่มีเผยแพร่เป็นการทั่วไป
- ³ อ้างอิงจาก <https://www.posttoday.com/business/688437>
- ⁴ เข้าถึงได้ที่ <https://btftp.nbtcc.go.th/> โดยการเปิดเผยข้อมูลในเว็บไซต์นั้น ไม่ได้มีครบทุกโครงการ และในแต่ละโครงการก็เปิดเผยรายละเอียดข้อมูลไม่เหมือนกัน
- ⁵ วัตถุประสงค์ตามกฎหมายใน (6) เพิ่มเติมเข้ามารั้งแรกจากประกาศ คสช. ฉบับที่ 80/2557 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 และถูกแก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560 ซึ่งได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการเปิดช่องให้หน่วยงานรัฐที่ถือครองคลื่นความถี่และต้องคืนคลื่นมาตามเจตารมณ์ของ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ สามารถได้รับเงินชดเชยจากการที่ กสทช. เรียกคืนคลื่นเพื่อกลับมาจัดสรรใหม่ในระบบใบอนุญาต
- ⁶ อ้างอิงจากเอกสารที่สำนักกองทุนวิจัยและพัฒนาจัดเตรียมให้กับคณะกรรมการ กสทช. ที่ได้รับการแต่งตั้งในปี พ.ศ. 2565 ซึ่งไม่มีเผยแพร่เป็นการทั่วไป
- ⁷ การสืบค้นข้อมูลในเว็บไซต์ btftp.nbtcc.go.th ไม่พบรายละเอียดข้อเสนอโครงการ ผลการประเมิน และผลงานสื่อของโครงการนี้ มีเพียงข่าวการร่วมลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (<https://btftp.nbtcc.go.th/Newsandactivities/news/779.aspx>)
- ⁸ แผนแม่บทกองทุนวิจัยและพัฒนา (พ.ศ. 2563-2566) ยังไม่ได้ระบุถึงยุทธศาสตร์การให้ทุนด้านเนื้อหาที่ชัดเจนว่าเนื้อหาลักษณะไหนที่ควรส่งเสริมบนฐานการศึกษา มีเพียงกล่าวถึงวัตถุประสงค์กว้างๆ ว่า “เพื่อให้มีการผลิตเนื้อหารายการที่สร้างสรรค์ หลากหลาย เป็นประโยชน์ต่อสังคมและประชาชนในทุกกลุ่ม”
- ⁹ อ้างอิงจากรายงานการประชุม วาระ 5.3.9 กสทช. 5/2563
- ¹⁰ ข้อมูลรายละเอียดโครงการที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ส่วนมากเป็นเอกสารที่ไม่มีการเผยแพร่เป็นการทั่วไป โดยข้อมูลที่ใช้ประกอบการวิเคราะห์โครงการผลิตรายการโทรทัศน์เพื่อความมั่นคงของกองทัพบก อ้างอิงจากแบบคำขอรับสนับสนุนเงินกองทุนวิจัยและพัฒนา ของโครงการ และเอกสารรายงานประชุม วาระ 5.3.9 กสทช. 5/2563 ซึ่งไม่มีการเผยแพร่เป็นการทั่วไป
- ¹¹ อ้างอิงจากรายงานการประชุม วาระ 5.3.1 กสทช. 12/2562
- ¹² อ้างอิงจากรายงานการประชุม วาระ 5.3.5 กสทช. 10/2562
- ¹³ อ้างอิงจากรายงานการประชุม วาระ 5.3.1 กสทช. 12/2562
- ¹⁴ อ้างอิงข้อมูลจากเอกสารแสดงรายละเอียดข้อเสนอโครงการเพื่อขอสนับสนุนเงินกองทุน และเอกสารประกอบการประชุม และรายงานการประชุม วาระ 5.3.3 กสทช. 21/2564 และวาระ 4.26 กสทช. 31/2565
- ¹⁵ อ้างอิงจากบันทึกถนัดที่ที่สุด ที่ กท 0217/1162 เรื่อง ยืนยันรายละเอียดราคาครุภัณฑ์และค่าใช้จ่ายโครงการพัฒนารูปปฏิบัติการสื่อสารเพื่อบูรณาการระบบการสื่อสาร ของกระทรวงกลาโหม ของกรมเทคโนโลยีสารสนเทศและอวกาศกลาโหม
- ¹⁶ อ้างอิงจากรายงานการประชุม วาระ 5.35 กสทช. 1/2563
- ¹⁷ <https://btftp.nbtcc.go.th/getattachment/3f02ff46-6a4d-4368-a871-790b7da39095/%E0%B9%81%E0%B8%9C%E0%B8%99%E0%B8%9B%E0%B8%8F%E0%B8%9A%E0%B8%95%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%81%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%97%E0%B8%99-%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%A2%E0%B8%B0-4-%E0%B8%9B-final->

%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A8%E0%B8%A5%E0%B8%87web-(.aspx

¹⁸ ดาวน์โฮลด์ได้ที่

<https://infocenter.nbtc.go.th/storage/files/ZMEx3dfBt811Bs8C2Cy3r4F6HQyswmZOHGiu8Qmf.pdf>

¹⁹ ไม่นับรวมกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ ซึ่งได้รับเงินจัดสรรตามกฎหมาย


²⁰ ดูข้อมูลเพิ่มเติมจาก <https://btfp.nbtc.go.th/About/com-and-subcom/Committee.aspx>, เข้าถึงเมื่อเดือนมีนาคม 2566


²¹ การตรวจสอบข้อมูลอนุกรรมการปี 2566 ก็พบปัญหาในลักษณะเดียวกัน นั่นคือ กรรมการโดยตำแหน่งจากหน่วยงานรัฐ หนึ่งเป็นประธานหรืออนุกรรมการในหลายคณะ รวมถึงอนุกรรมการบางคนที่ได้รับแต่งตั้งก็มีตำแหน่งในคณะอนุกรรมการหลายคณะเช่นกัน


²² อ้างจากเอกสาร “แผนปฏิบัติการกองทุนวิจัยและพัฒนาฯ ระยะ 4 ปี (พ.ศ. 2563-2566) ฉบับปรับปรุงแผนระยะครึ่งทาง”





101 PUB หรือ 101 Public Policy Think Tank - ศูนย์ความรู้นโยบายสาธารณะ
เพื่อการเปลี่ยนแปลง มุ่งทำงานวิจัยด้านนโยบายสาธารณะไทยในบริบทโลกใหม่
เราทำงานวิเคราะห์ ออกแบบ ขับเคลื่อน และสื่อสารนโยบายสาธารณะ บนฐาน
วิชาการ ฐานการพัฒนา และฐานประชาธิปไตย

 www.101pub.org

 101PUB

 @101_PUB

 @101_pub

 contact.101pub@gmail.com