

จับตางบ USO กสทช.:

8 พันล้านบาทกับการใช้เงินนอกเหนือภารกิจหลัก

ศุภณัฐ ศศิวุฒิววัฒน์

Highlights

- กสทช. มีหน้าที่จัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม (Universal Service Obligation: USO) แต่กลับจัดสรรงบ USO จำนวนมากไปใช้ด้านอื่น อาทิ การฝึกทักษะ การให้บริการอินเทอร์เน็ตแก่หน่วยงานรัฐ หรือแม้แต่การจัดซื้ออุปกรณ์การแพทย์ ทั้งที่ยังไม่บรรลุเป้าหมายการเข้าถึงบริการโดยทั่วถึง
- บางโครงการ USO มีปัญหาด้านประสิทธิภาพ อาทิ การขยายบริการอินเทอร์เน็ตในพื้นที่ที่มีผู้ให้บริการและบางโครงการมีปัญหาความไม่โปร่งใสจนต้องหยุดชะงักไป
- กสทช. ต้องปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องและแผนงาน USO ให้ภารกิจหลักยึดโยงกับการสร้างการเข้าถึง พร้อมทั้งจัดให้มีกลไกการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบที่ดี เช่น มีการปรึกษาหารือกับภาคส่วนต่างๆ ในการวางแผนงาน USO และเปิดเผยข้อมูลผลการดำเนินงานต่อสาธารณะ

สิงหาคม 2023

จับตางบ USO กสทช.: 8 พันล้านบาทกับการใช้เงินนอกเหนือภารกิจหลัก

ศุภณัฐ ศศิวิวัฒน์

101 Public Policy Think Tank (101 PUB)

สิงหาคม 2023

1. บทนำ

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) มีหน้าที่จัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม (Universal Service Obligation, USO) ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 เพื่อขยายการเข้าถึงโทรคมนาคมพื้นฐานอย่างทั่วถึงแก่ทุกคนในสังคม ไม่ว่าจะเป็นผู้อาศัยในพื้นที่ชนบทห่างไกล ผู้มีรายได้น้อยและด้อยโอกาส ตลอดจนผู้คนที่ต้องการบริการโทรคมนาคมพิเศษ

กสทช. ดำเนินงานด้าน USO โดยจัดทำแผนงาน USO และเรียกเก็บเงินจากรายได้ของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมมาเป็นงบประมาณสำหรับการปฏิบัติงาน จนถึงปัจจุบัน กสทช. จัดทำแผนงาน USO มาแล้วทั้งสามฉบับโดยมีงบประมาณเฉลี่ยปีละ 8 พันล้านบาทเทียบเท่าหรือมากกว่างบประมาณของหน่วยรัฐระดับกรมหลายแห่ง ซึ่งหากมีการบริหารจัดการที่ดี ก็น่าจะช่วยสร้างหลักประกันในการเข้าถึงบริการโทรคมนาคมพื้นฐานแก่ทุกคนในสังคมได้

แต่การปฏิบัติงาน USO ที่ผ่านมามีการจัดสรรงบประมาณจำนวนมากไปใช้กับภารกิจอื่น อาทิ การให้บริการอินเทอร์เน็ตแก่หน่วยงานรัฐ การจัดฝึกอบรมทักษะ หรือแม้แต่การจัดซื้ออุปกรณ์การแพทย์ และมีแผนที่จะสนับสนุนระบบโทรคมนาคมด้านความมั่นคงด้วย ทั้งที่คนบางกลุ่มยังเข้าไม่ถึงบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน บางโครงการมีปัญหาการบริหารที่ไม่มีประสิทธิภาพโดยมีการลงทุนซ้ำซ้อนในพื้นที่ที่มีภาคเอกชนให้บริการและไม่สามารถขยายการเข้าถึงได้ตามเป้าหมาย บางโครงการประสบข้อครหาเรื่องความไม่โปร่งใสจนต้องหยุดชะงักไป ตลอดจนการบริหารงานในภาพรวมยังขาดกลไกการมีส่วนร่วมจากฝ่ายต่างๆที่ไม่ใช่หน่วยงานรัฐและไม่มีกลไกความรับผิดชอบต่อสาธารณะ

รายงานฉบับนี้มุ่งที่จะสำรวจปัญหาการปฏิบัติงานด้าน USO ของ กสทช. พร้อมวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาและนำเสนอแนวทางการแก้ไข โดยแบ่งเป็น 4 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 เป็นบทนำ ส่วนที่ 2 จะกล่าวถึงแนวคิดพื้นฐานของ USO และแนวทางการดำเนินงานในประเทศไทย ต่อจากนั้นส่วนที่ 3 จะเป็นการวิเคราะห์ถึงปัญหาการดำเนินงาน USO ของ กสทช. และส่วนสุดท้ายเป็นข้อเสนอสำหรับการปรับปรุงการทำงานด้าน USO

2. แนวคิด USO และการดำเนินงาน USO ในประเทศไทย

2.1 แนวคิด USO

แนวคิดพันธกิจการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม (Universal Service Obligation, USO) เป็นการสร้างหลักประกันในการเข้าถึงบริการพื้นฐานแก่ทุกคนในสังคม โดยมีความจำเป็นจากเหตุผลที่ว่าผู้ประกอบการมีแนวโน้มจะไม่ลงทุนโครงข่ายและให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานในพื้นที่ชนบทที่ให้ผลตอบแทนต่ำหรืออาจมีการตั้งราคาสูงเกินกว่าระดับที่ผู้มีรายได้น้อยจะจ่ายได้ โดยทั่วไปแล้ว พันธกิจหลักของ USO แบ่งเป็น 3 ด้าน ได้แก่

- การขยายบริการพื้นฐานให้ครอบคลุมในทุกพื้นที่ (Availability)
- การมีราคาค่าบริการพื้นฐานในอัตราที่กลุ่มผู้มีรายได้น้อยสามารถจ่ายได้ (Affordability)
- การอำนวยความสะดวกการเข้าถึงบริการพื้นฐานแก่กลุ่มผู้พิการที่ต้องการความช่วยเหลือพิเศษ (Accessibility) อาทิ การสนับสนุนบริการโทรคมนาคมเฉพาะสำหรับกลุ่มผู้พิการทางการได้ยินหรือการมองเห็น¹

ผู้ที่รับภาระต้นทุนในการทำพันธกิจ USO คือผู้ประกอบการกิจการโทรคมนาคม โดยจะต้องดำเนินงานตามภารกิจ USO ที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานกำกับดูแล แต่แนวทางนี้มีข้อเสียหลักตรงที่ผู้ประกอบการที่ได้รับมอบหมายอาจไม่ใช่อายที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ส่งผลให้มีต้นทุนด้าน USO สูงเกินควรหรือ/และได้บริการ USO คุณภาพต่ำ ต่อมาจึงได้มีการเสนอแนวทางการดำเนินงาน USO อีกทางหนึ่งคือการเรียกเก็บเงินจากผู้ประกอบการทุกรายเพื่อนำไปดำเนินโครงการตามแผนงานของหน่วยงานกำกับดูแล โดยมีการเปิดแข่งขันคัดเลือกผู้ดำเนินโครงการที่มีประสิทธิภาพที่สุด

ทั้งนี้ การดำเนินงานด้าน USO ไม่ว่าจะแนวทางใดจะต้องไม่สร้างภาระต้นทุนมากเกินไปแก่ผู้ประกอบการ โดยหากมีการก่อภาระมากเกินไป ผู้ประกอบการก็น่าจะโอนภาระต่อให้แก่ผู้บริโภค โดยการตั้งราคาบริการโทรคมนาคมสูงขึ้น อันเป็นผลลัพธ์ตรงกันข้ามกับเป้าหมายประสงค์ของพันธกิจ USO²

2.2 แนวทางการดำเนินงานในประเทศไทย

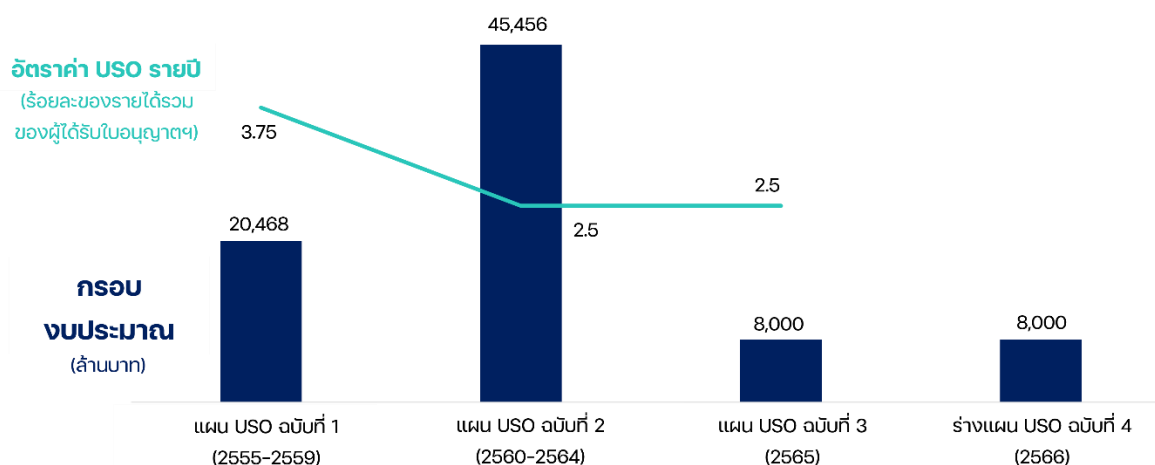
กสทช. (หรือเดิมคือ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ) มีพันธกิจการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคมตามกฎหมายการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 17 และ 18 โดยมีอำนาจมอบหมายให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม (ผู้รับใบอนุญาตฯ) ดำเนินงานด้าน USO ตามที่กำหนดหรือสามารถเรียกเก็บเงินค่าดำเนินงานด้าน USO (ค่า USO) จากผู้รับใบอนุญาตฯ แทนการมอบหมายภารกิจก็ได้ ซึ่งแนวทางนี้ถูกเรียกว่า ‘ระบบเลือกทำหรือเลือกจ่าย’ (Pay or Play)

ต่อมา เมื่อพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มีผลบังคับใช้ แนวการดำเนินงาน USO เหลือเพียง ‘ระบบจ่าย’ มาตรา 50 ของกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ กสทช. จัดทำแผนการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม (แผนงาน USO) ประกอบด้วย พื้นที่เป้าหมาย กลุ่มเป้าหมายและระยะเวลาพร้อมทั้งการประมาณการค่าใช้จ่ายโดยต้องปรึกษารัฐหรือกับหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องและมีความสอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภา รวมถึงต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนทั่วไป

เมื่อมีแผนงานและประมาณการค่าใช้จ่ายแล้ว กสทช. จะประกาศเรียกเก็บเงินค่า USO เป็นสัดส่วนต่อรายได้รวม (ก่อนหักค่าใช้จ่าย) ของผู้ได้รับใบอนุญาตฯ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับปริมาณงานและประมาณการค่าใช้จ่ายในแผนงาน USO ในขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงถึงรายได้ของผู้ได้รับใบอนุญาตฯ เพื่อไม่ก่อให้เกิดภาระมากเกินไป ทั้งนี้ ในการดำเนินแผนงาน USO กสทช. จะจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีประกอบไปด้วยโครงการต่างๆ และคัดเลือกผู้ดำเนินโครงการซึ่งที่ผ่านมาใช้วิธีการประมูลแข่งขันเป็นหลัก

นับตั้งแต่ปี 2555 เป็นต้นมา กสทช. ได้จัดทำแผนงาน USO มาแล้วทั้งหมด 3 ฉบับ และในปัจจุบันกำลังดำเนินการร่างแผนฉบับที่ 4 จากภาพที่ 1 จะเห็นได้ว่าวงงบประมาณตามแผนงาน USO เพิ่มขึ้นจาก 2 หมื่นล้านบาทในแผนฉบับที่ 1 (ปี 2555-2559) เป็น 4.5 หมื่นล้านบาทในแผนฉบับที่ 2 (2560-2564) หรือเฉลี่ยปีละ 8 พันล้านบาท ใกล้เคียงกับวงในแผนฉบับที่ 3 (ปี 2565) และร่างแผนฉบับที่ 4 (ปี 2566) ที่มีเพียงปีเดียว และอัตราการเรียกเก็บค่า USO ลดลงเหลือร้อยละ 2.5 ของรายได้รวมในแผนฉบับที่ 2 และ 3 จากเดิมอยู่ที่ร้อยละ 3.75 ในแผนฉบับที่ 1³

แผนภูมิที่ 1: กรอบงบประมาณและอัตราค่า USO ในแผนงาน USO ฉบับที่ 1-4



ที่มา: สำนักงาน กสทช. (2566)

ทั้งนี้ กสทช. จัดเก็บและบริหารจัดการงบรายรับ-รายจ่าย USO ผ่านกองทุนที่มีชื่อว่า “กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ” (กทปส.) ตามมาตรา 18 ของกฎหมายการประกอบกิจการโทรคมนาคมและมาตรา 53 (4) ของกฎหมายองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ แต่กองทุน กทปส. ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับแผนงาน และการจัดสรรงบด้าน USO แต่อย่างใดตามกฎหมาย โดยกองทุนมีพันธกิจของตัวเองตามมาตรา 52 ของกฎหมายองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ ซึ่งมีภารกิจบางส่วนในมาตรา 52 (1) ที่คล้ายหรือทับซ้อนกับภารกิจ USO นั่นคือการดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการด้านกิจการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึง แต่เนื่องจากไม่ได้มีภารกิจใดเหมือนกับภารกิจ USO เช่น การสนับสนุนให้มีบริการด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์โดยทั่วถึง การสนับสนุนกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัย และการส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาทรัพยากรสื่อสาร และการวิจัยและพัฒนาด้านกิจการโทรคมนาคม กองทุน กทปส. มีแหล่งเงินหลากหลายแหล่งมากกว่าแค่เงิน USO อาทิ ทุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการ ซึ่งจะถูกรวบรวมไปใช้ตามพันธกิจในมาตรา 52 ของกฎหมายองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ โดยมีคณะกรรมการบริหารกองทุนเสนอความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรเงินกองทุนต่อ กสทช.

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการทำภารกิจด้าน USO แยกเป็นเอกเทศออกจากภารกิจและงบด้านอื่นของกองทุน กทปส. ตามกฎหมายโดยต้องใช้เงินค่า USO ในการดำเนินแผนงาน ไม่สามารถใช้งบส่วนอื่นของกองทุนได้ ซึ่งในทางปฏิบัติ ก็มีการแบ่งแยกบัญชีการเงินแผนงาน USO ต่างหากออกจากบัญชีงบประมาณสำหรับภารกิจตามมาตรา 52 ของกองทุน กทปส. อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความทับซ้อนกันบางส่วนของภารกิจ USO และพันธกิจของกองทุน กทปส. ในมาตรา 52 (1) และความกำกวมในข้อกฎหมาย ก็ทำให้เกิดความสับสนในการบริหารรวมถึงมีการจัดสรรงบ USO ไปใช้สำหรับภารกิจตามมาตรา 52 ของกองทุน กทปส. ซึ่งจะได้อธิบายในถัดไป

3. ปัญหาการดำเนินงาน USO

การศึกษานี้พบว่าการดำเนินงาน USO มีปัญหาสำคัญอย่างน้อย 4 ประการ ได้แก่

1. มีการขยายขอบเขตการทำงานเกินกว่าการสร้างการเข้าถึงบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง
2. มีการจัดสรรงบ USO เบี่ยงเบนออกไปภารกิจอื่นที่ไม่ใช่การสร้างการเข้าถึงบริการพื้นฐาน ทั้งที่ยังไม่ได้บรรลุเป้าหมายการเข้าถึงโดยทั่วถึง
3. มีการบริหารโครงการที่ไม่ประสิทธิภาพและไม่โปร่งใส ทำให้ไม่สามารถขยายการเข้าถึงได้เท่าที่ควร และ
4. ขาดกลไกการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบที่ต่อสาธารณะ ซึ่งในแต่ละประเด็นมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 การขยายขอบเขตการทำงานเกินกว่าพันธกิจหลัก

ขอบเขตการดำเนินงาน USO ได้ขยายตัวกว้างเกินกว่าการสร้างการเข้าถึงบริการโทรคมนาคม โดยทั่วถึงซึ่งเป็นภารกิจหลักโดยบางโครงการมีจุดประสงค์ในการขยายการเข้าถึง เช่น การขยายโครงข่ายโทรคมนาคม การจัดตั้งศูนย์บริการอินเทอร์เน็ตสาธารณะ และการให้บริการ Wi-Fi ฟรีแก่หมู่บ้านในพื้นที่ห่างไกลและชายขอบ แต่บางโครงการมีวัตถุประสงค์อื่นและมีความซ้ำซ้อนกับการทำงานของหน่วยงานรัฐอื่น (ดูในตารางที่ 1) โครงการสนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาทักษะความรู้ด้าน ICT มีการฝึกอบรมทักษะ Smart farming ภาคบริการสร้างสรรค์และอื่นๆ ซึ่งเป็น การเพิ่มประสิทธิภาพใช้งานเทคโนโลยีดิจิทัล ไม่ใช่การสร้างการเข้าถึงและเป็นงานที่ซ้ำซ้อนกับการฝึกทักษะโดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงานและหน่วยงานรัฐอีกหลายแห่ง หรือการติดตั้งบริการสัญญาณ อินเทอร์เน็ตความเร็วสูงสำหรับโรงเรียนรัฐและโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ขาดแคลนงบประมาณก็เข้าข่ายเป็นการแก้ไขปัญหาให้กับหน่วยงานรัฐต้นสังกัดอย่างกระทรวงศึกษาธิการและสาธารณสุข

ปัญหาการขยายขอบเขตการทำงาน USO มีสาเหตุหลักอย่างน้อย 2 ประการ *ประการแรก* กฎหมายการประกอบกิจการโทรคมนาคม มาตรา 17 กำหนดกรอบภารกิจ USO ไว้ค่อนข้างกว้าง เปิดให้เกิดการตีความภารกิจได้กว้างกว่าเรื่องการจัดให้มีบริการพื้นฐานโดยทั่วถึง โดยมาตรา 17 ระบุภารกิจย่อย 5 ด้านดังนี้

- (1) จัดให้มีบริการโทรคมนาคมในพื้นที่ชนบท หรือพื้นที่ที่มีผลตอบแทนการลงทุนต่ำหรือท้องที่หนึ่งท้องที่ใดที่ยังไม่มีผู้ให้บริการหรือมีแต่ไม่ทั่วถึงหรือไม่เพียงพอแก่ความต้องการของผู้ใช้บริการในท้องที่นั้น
- (2) จัดให้มีบริการโทรคมนาคมสำหรับสถานศึกษา ศาสนสถาน สถานพยาบาล และหน่วยงานอื่น ที่ให้ความช่วยเหลือแก่สังคม
- (3) จัดให้มีการให้บริการอำนวยความสะดวกในการใช้บริการโทรคมนาคมสาธารณะสำหรับคนพิการ เด็กคนชรา และผู้ด้อยโอกาสในสังคม
- (4) จัดให้มีบริการโทรคมนาคมสาธารณะในบางลักษณะหรือบางประเภทตามที่คณะกรรมการกำหนดแก่ผู้มีรายได้น้อย
- (5) จัดให้มีการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์ด้านความมั่นคงหรือประโยชน์สาธารณะ

จะเห็นได้ว่าภารกิจย่อยข้อที่ (1) (3) และ (4) สอดคล้องกับพันธกิจหลักการจัดให้มีบริการครอบคลุมทุกพื้นที่ (Availability) ในราคาที่ทุกคนจ่ายได้ (Affordability) และสำหรับคนทุกกลุ่มรวมทั้งคนพิการ (Accessibility) แต่ภารกิจย่อยข้อที่ (2) เปิดช่องให้นำไปตีความในแผนงาน USO ว่าหน่วยงานที่ช่วยเหลือสังคมหมายรวมถึงหน่วยงานราชการด้วย ไม่ได้จำกัดแค่หน่วยงาน NGO มูลนิธิหรือหน่วยงานไม่แสวงหากำไรอื่น นำไปสู่การสนับสนุนงบประมาณแก่หน่วยงานรัฐที่อ้างว่าขาดแคลนการสนับสนุนจากต้นสังกัด

ตารางที่ 1: ตัวอย่างโครงการ USO ที่เข้าข่ายและไม่เข้าข่ายพันธกิจการสร้างการเข้าถึงโดยทั่วถึง

แผนงาน	โครงการ/ประเภทกิจกรรม	ความสอดคล้องกับพันธกิจการสร้างการเข้าถึง
แผนงานฉบับที่ 1-2	โครงการขยายโครงข่ายบริการอินเทอร์เน็ตสู่พื้นที่ชายขอบและพื้นที่ห่างไกล	สอดคล้องกับพันธกิจ
	การให้บริการ Wi-Fi ฟรีแก่หมู่บ้านในพื้นที่ชายขอบและพื้นที่ห่างไกล	สอดคล้องกับพันธกิจ
แผนฉบับที่ 2	โครงการสนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาทักษะความรู้ด้าน ICT	ไม่สอดคล้องกับพันธกิจ: เป็นการสนับสนุนการฝึกทักษะซึ่งไม่ใช่บริการโทรคมนาคมและเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้เทคโนโลยี
	โครงการ Tele-health	ไม่สอดคล้องกับพันธกิจ: เป็นการสนับสนุนบริการอินเทอร์เน็ต อุปกรณ์ทางการแพทย์และซอฟต์แวร์แก่โรงพยาบาลรัฐ
แผนฉบับที่ 3	โครงการพัฒนาระบบโทรคมนาคมเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงการบริการสาธารณสุข (มี มติ กสทช. ไม่อนุมัติ)	ไม่สอดคล้องกับพันธกิจ: เป็นการสนับสนุนบริการอินเทอร์เน็ต อุปกรณ์ทางการแพทย์และซอฟต์แวร์แก่โรงพยาบาลรัฐ
	ระบบโทรคมนาคมเพื่อความมั่นคงแก่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (อยู่ในระหว่างขออนุมัติ)	ไม่สอดคล้องกับพันธกิจ: เป็นการสนับสนุนระบบโทรคมนาคมแก่หน่วยงานความมั่นคง

ที่มา: รวบรวมโดยผู้ศึกษา

ภารกิจย่อยข้อที่ (5) ซึ่งเพิ่มเติมจากคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 8/2562 ยิ่งก่อปัญหาขยายขอบเขตมากขึ้นไปอีก โดยความคำว่า ‘ความมั่นคง’ และ ‘ประโยชน์สาธารณะ’ สามารถตีความให้ครอบคลุมวัตถุประสงค์ทุกโครงการของหน่วยงานรัฐทุกแห่ง ไม่จำกัดว่าเป็นการขยายการเข้าถึงบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน ซึ่งในปัจจุบัน สำนักงาน กสทช. กำลังเสนอให้ กสทช. อนุมัติบรรจุโครงการสนับสนุนระบบโทรคมนาคมเพื่อความมั่นคงแก่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เข้าในร่างแผนปฏิบัติการประจำปี USO

ปัญหาประการที่สอง คือการนิยาม ‘บริการโทรคมนาคมพื้นฐาน’ แบบเหมารวมโดยแผนงานฉบับที่ 1-3 นิยามคล้ายกันว่าเป็น “บริการโทรศัพท์และบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ รวมถึงสนับสนุนการจัดให้มีอุปกรณ์ฮาร์ดแวร์ ซอฟต์แวร์ และหรือส่วนประกอบอื่น ตลอดจนการจัดให้มีการส่งเสริมและเพิ่มทักษะความรู้แก่กลุ่มเป้าหมายให้เข้าถึงบริการโทรคมนาคมได้อย่างทั่วถึงภายใต้แนวทางการขับเคลื่อนแผนการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม” ทั้งนี้ นิยามนี้เป็นผลผลิตของ กสทช. เองเพราะกฎหมายการประกอบกิจการโทรคมนาคมและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องไม่มีการกำหนดนิยามและหลักเกณฑ์การพิจารณาว่า “บริการโทรคมนาคมพื้นฐาน” ควรหมายรวมถึงบริการใดบ้าง

จะเห็นได้ว่านิยาม ‘บริการโทรคมนาคมพื้นฐาน’ ในแผนงาน USO ครอบคลุมถึงบริการโทรคมนาคมและสิ่งที่ไม่ใช่บริการโทรคมนาคมซึ่งมีปัญหาทั้งสองส่วน ส่วนที่เป็นบริการโทรคมนาคมมีปัญหาที่ไม่จำกัดระดับคุณภาพบริการพื้นฐานที่จะสนับสนุน โดยแผนงานฉบับที่ 1 ระบุให้บริการพื้นฐานรวมถึงบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ความเร็ว *ไม่น้อยกว่า 2 Mbps* ส่วนแผนงาน USO ฉบับที่ 2-3 ไม่มีการระบุคุณภาพบริการ หมายความว่า กสทช. สามารถสนับสนุนบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงคุณภาพดีเยี่ยมเท่าที่ใดก็ได้ ไม่มีข้อจำกัด โดยในปัจจุบัน บริการอินเทอร์เน็ตคุณภาพดีสุดที่ได้รับสนับสนุน USO คืออินเทอร์เน็ตความเร็วที่ 100/30 Mbps ติดตั้งให้แก่โรงพยาบาลรัฐภายใต้ ‘โครงการพัฒนาและการประยุกต์ใช้งานบริการทางการแพทย์ผ่านระบบอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงในพื้นที่ชนบท’ (Telehealth)⁴ และเป็นไปได้ว่าในอนาคต จะมีการสนับสนุนบริการอินเทอร์เน็ตคุณภาพสูงกว่านี้แก่หน่วยงานรัฐ

นิยาม ‘บริการโทรคมนาคมพื้นฐาน’ อีกส่วนมีปัญหาโดยตัวเองอยู่แล้วที่อนุญาตให้มีการสนับสนุนบนด้านอุปกรณ์ ซอฟต์แวร์และความรู้ ซึ่งไม่ใช่บริการโทรคมนาคม เมื่อนำปัญหานิยามส่วนนี้ไปประกอบปัญหากรอบภารกิจที่กล่าวถึงข้างต้น ก็ยิ่งทำให้ขอบเขตการทำงาน USO ขยายตัวออกครอบคลุมทุกโครงการที่อ้างว่าเกี่ยวข้องกับระบบโทรคมนาคมโดยไม่จำเป็นต้องเกี่ยวกับการสร้างการเข้าถึงและครอบคลุมถึงองค์ประกอบต่างๆ ที่ไม่จำเป็นต้องเกี่ยวกับบริการโทรคมนาคม ตัวอย่างรูปธรรมที่ชัดเจนของปัญหานี้คือโครงการ Telehealth กล่าวถึงข้างต้นซึ่งมีวงเงินงบประมาณ 185 ล้านบาทโดยโครงการนี้มีจุดประสงค์ที่ติดตั้งระบบตรวจโรคทางไกลในกลุ่มโรคไม่ติดต่อเรื้อรังในโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล 14 แห่ง โรงพยาบาลชุมชน 9 แห่ง โรงพยาบาลประจำจังหวัดอีก 9 แห่ง และโรงพยาบาลเฉพาะทางอีก 3 แห่ง เพื่อช่วยให้ประชาชนสามารถตรวจโรคได้กับแพทย์เฉพาะทางได้ที่โรงพยาบาลใกล้ชุมชน นอกจากบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง 100/30 Mbps ที่กล่าวถึงแล้ว โครงการนี้ยังสนับสนุนการจัดซื้อทั้งอุปกรณ์และโครงข่ายคอมพิวเตอร์อื่น ได้แก่ Firewall และ Private Cloud และอุปกรณ์ทางการแพทย์สำหรับตรวจโรคต่างๆ อาทิ เครื่องวัดค่าชีพจร เครื่องวัดสายตา และเครื่องประเมินสภาพผิวหนัง รวมถึงการจัดทำซอฟต์แวร์อย่างระบบช่วยประเมินโรคขั้นต้นก่อนพบแพทย์และระบบจัดเก็บข้อมูล⁵

จะเห็นได้ว่าแม้โครงการ Telehealth มีภารกิจหลักอื่นที่ไม่ใช่การสร้างการเข้าถึงบริการ โทรคมนาคมและมีองค์ประกอบหลายประการที่ไม่ใช่บริการโทรคมนาคม แต่ กสทช. ก็สามารถสนับสนุน ภายใต้แผนงาน USO ได้ โดยอ้างได้ว่าสอดคล้องกับภารกิจการสนับสนุนบริการแก่หน่วยงาน ที่ช่วยเหลือสังคมและการสนับสนุนอุปกรณ์และซอฟต์แวร์ที่ยังอยู่ในขอบข่ายนิยาม ‘บริการโทรคมนาคม พื้นฐาน’

ในการจัดแผนปฏิบัติการประจำปี 2566 สำนักงาน กสทช. ได้เสนอขออนุมัติโครงการที่คล้ายกับ โครงการ Telehealth ต่อ กสทช. นั่นคือ ‘โครงการพัฒนาระบบโทรคมนาคมเพื่อให้ประชาชนเข้าถึง การบริการสาธารณสุข’ วงเงินประมาณ 3.5 พันล้านบาทและ ‘โครงการพัฒนาระบบการให้บริการ ทางทันตกรรมทางไกลเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการด้านโทรเวชกรรมและการรักษา ทางทันตกรรมด้วยเทคโนโลยีดิจิทัลระบบความเร็วสูง’ วงเงินประมาณ 150 ล้านบาท แต่กรรมการ บางท่านใน กสทช. ชุดปัจจุบันอาจเริ่มตระหนักถึงปัญหาขอบเขตการทำงาน USO ที่ขยายมากเกินไป ทำให้มีมติเสียงส่วนใหญ่ 4 ต่อ 3 เสียงไม่อนุมัติทั้งสองโครงการโดยบางท่านให้เหตุผลว่างบประมาณ ส่วนใหญ่ของโครงการไม่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐาน โดยร้อยละ 40 ของงบ ‘โครงการพัฒนาระบบโทรคมนาคมเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงการบริการสาธารณสุข’ เป็นค่าเช่าบริการ ระบบ Private Cloud ซ้ำซ้อนกับโครงการพัฒนาระบบ Cloud กลางด้านสาธารณสุขไทยของ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมและอีกร้อยละ 10 เป็นค่าอุปกรณ์ทางการแพทย์ เช่น เครื่องวัดความดันโลหิตอัตโนมัติ เครื่องตรวจวัดระดับน้ำตาลในเลือด เช่นเดียวกับ ‘โครงการพัฒนา ระบบการให้บริการทางทันตกรรมทางไกล’ ที่จัดสรรงบมากกว่าร้อยละ 70 เป็นค่าอุปกรณ์รักษาทางไกล อุปกรณ์ผลิตชิ้นงานพิมพ์เทียมและอุปกรณ์การแพทย์อื่น⁶

อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวอาจเป็นเพียงดุลยพินิจของคณะกรรมการบางท่านในชุดปัจจุบัน ยังไม่ถูกนำไปวางเป็นหลักการพื้นฐานในจัดทำแผนงาน USO ของสำนักงาน กสทช. ดังจะเห็นได้จาก การที่ร่างแผน USO ฉบับที่ 4 ที่สำนักงาน กสทช. กำลังจัดทำยังมีรายละเอียดว่าจะสนับสนุน ระบบโทรคมนาคมแก่หน่วยงานความมั่นคง สนับสนุนบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงแก่หน่วยงานรัฐ ด้านสาธารณสุขและการศึกษาพร้อมทั้งจัดทำแพลตฟอร์มด้านสาธารณสุขและการศึกษา

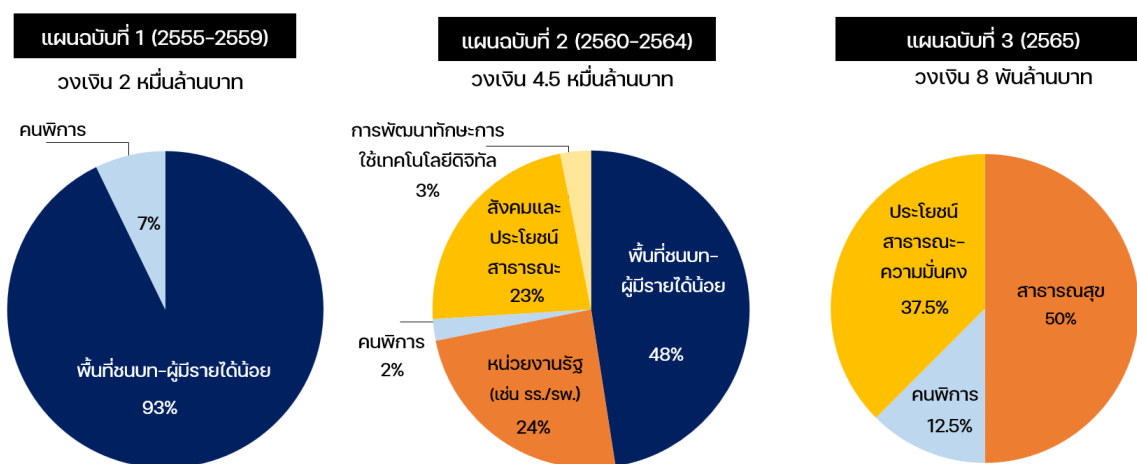
ปัญหาการขยายขอบเขตงาน USO ถือว่าเป็นผิดหลักการพื้นฐานของพันธกิจ USO อย่างน้อย 2 ประการหลัก ประการแรก มีงานหลายส่วนที่ภาคเอกชนน่าจะมีแนวโน้มให้บริการอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้อง มีแผนงาน USO เช่น การติดตั้งบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงให้หน่วยงานรัฐอย่างโรงพยาบาล โดยเฉพาะโรงพยาบาลเฉพาะทางหรือบริการฝึกทักษะการใช้งานเทคโนโลยีแก่ประชาชนทั่วไป ประการ ที่สอง เป็นการก่อภาระมากเกินไปแก่ผู้ประกอบการกิจการโทรคมนาคมโดยการขยายขอบเขตงานเกิน ภารกิจย่อมนำไปสู่การตั้งงบประมาณรายจ่ายที่สูงขึ้นในแผน USO ทำให้เรียกเก็บค่า USO เกินกว่า ระดับที่ควรจะเป็นจากผู้ประกอบการซึ่งสุดท้ายก็จะคิดราคาค่าบริการแพงขึ้นเพื่อโอนภาระบางส่วนไป ให้ผู้บริโภค

3.2 การจัดสรรงบประมาณที่เบี่ยงเบนออกจากภารกิจหลัก

การจัดสรรงบประมาณ USO มีแนวโน้มเบี่ยงเบนออกจากภารกิจการสร้างการเข้าถึงไปสู่การสนับสนุนระบบโทรคมนาคมเพื่อ ‘ประโยชน์สาธารณะ’ และเพื่อ ‘ความมั่นคง’ แก่หน่วยงานรัฐ จากแผนภูมิที่ 2 จะเห็นได้ว่าแผนงานฉบับที่ 1 ยังมีการจัดสรรงบประมาณส่วนใหญ่สอดคล้องกับภารกิจหลักโดยร้อยละ 93 เป็นงบสำหรับการขยายโครงข่ายบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่และอินเทอร์เน็ตและการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 7 เป็นการอุดหนุนโครงการพัฒนาระบบโทรคมนาคมสำหรับกลุ่มคนพิการ ต่อมาในแผนงานฉบับที่ 2 งบประมาณประมาณโครงการขยายโครงข่ายและช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยลดลงเหลือร้อยละ 48 อันเป็นผลมาจากการจัดสรรงบประมาณที่เบี่ยงเบนไปโดยนำร้อยละ 25 ไปสนับสนุนระบบโทรคมนาคมของหน่วยงานรัฐ ได้แก่ โรงเรียนและโรงพยาบาล และอีกร้อยละ 23 ไปอุดหนุนโครงการในหมวดที่มีชื่อว่าระบบโทรคมนาคม “เพื่อสังคมและประโยชน์สาธารณะ”

การจัดสรรงบในแผนงาน USO ฉบับที่ 3 ยิ่งตอกย้ำถึงแนวโน้มการเบี่ยงเบนโดยครึ่งหนึ่งของงบประมาณเป็นการสนับสนุนระบบโทรคมนาคมด้านสาธารณสุข ซึ่งสำนักงาน กสทช. ได้เสนอให้ใช้อุดหนุนบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง ระบบ Cloud และอุปกรณ์ทางการแพทย์แก่โรงพยาบาลรัฐ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น อีกร้อยละ 37.5 เป็นงบสำหรับระบบโทรคมนาคมเพื่อ ‘ประโยชน์สาธารณะและความมั่นคง’ ไม่มีงบในหมวดโครงการขยายบริการโทรคมนาคมแก่สังคมโดยตรงยกเว้นบริการโทรคมนาคมเพื่อคนพิการ

แผนภูมิที่ 2: การจัดสรรงบประมาณในแผนงาน USO ฉบับที่ 1-3

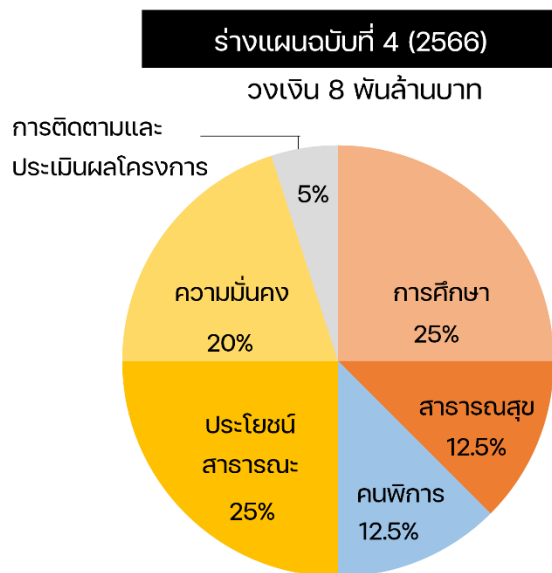


ที่มา: สำนักงาน กสทช.

ร่างแผน USO ฉบับที่ 4 ก็ยังมีการจัดสรรงบสนับสนุนแก่หน่วยงานรัฐมากกว่าการขยายบริการโทรคมนาคม ในภาพที่ 3 จะเห็นได้ว่าเกินกว่าครึ่งหนึ่งของวงเงินงบประมาณเป็นการสนับสนุนบริการโทรคมนาคมเพื่อบริการการศึกษา สาธารณสุข และความมั่นคงโดยมีรายละเอียดว่าจะสนับสนุนบริการ

อินเทอร์เน็ตความเร็วสูงให้แก่โรงเรียน โรงพยาบาล และหน่วยงานความมั่นคง พร้อมทั้งจะพัฒนาแพลตฟอร์มด้านการศึกษาและสาธารณสุขและระบบโทรคมนาคมพื้นฐานแก่หน่วยงานความมั่นคง

แผนภูมิที่ 3: การจัดสรรงบประมาณในร่างแผนงาน USO ฉบับที่ 4



ที่มา: สำนักงาน กสทช. (2566)

การเบี่ยงเบนออกจากภารกิจหลักของแผน USO ข้างต้นยังเป็นปัญหาเมื่อพิจารณาสถานการณ์การเข้าถึงบริการโทรคมนาคมพื้นฐานที่ยังไม่ทั่วถึง อาทิ

- มีครัวเรือนและกลุ่มคนที่เข้าไม่ถึงอินเทอร์เน็ต: ในปี 2565 มีร้อยละ 12 ของครัวเรือนที่เข้าไม่ถึงบริการอินเทอร์เน็ต และร้อยละ 15 ของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปที่เข้าไม่ถึงบริการ⁷
- มีกลุ่มครัวเรือนยากจนที่เข้าไม่ถึงบริการอินเทอร์เน็ตค่อนข้างมาก: จากการแบ่งครัวเรือนออกเป็น 10 กลุ่มตามระดับรายได้ในปี 2564 มีร้อยละ 31 ของครัวเรือนกลุ่มยากจนที่สุดเข้าไม่ถึงบริการอินเทอร์เน็ตสูงกว่ากลุ่มอื่น⁸
- มีกลุ่มคนที่เข้าไม่ถึงอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง: ในปี 2563 ร้อยละ 3.9 ของครัวเรือนเข้าไม่ถึงบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง⁹
- มีกลุ่มคนที่เข้าไม่ถึงอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงแบบประจำที่ค่อนข้างมาก: ในปี 2565 ในกลุ่มครัวเรือนที่เข้าถึงอินเทอร์เน็ต มีเพียงร้อยละ 41 เข้าถึงอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ซึ่งมีความเสถียรในการใช้งานมากกว่าแบบเคลื่อนที่ซึ่งมีอัตราการเข้าถึงอยู่ที่ร้อยละ 97¹⁰

3.3 การบริหารโครงการที่ขาดประสิทธิภาพและความโปร่งใส

การบริหารงานโครงการ USO บางโครงการมีปัญหาด้านประสิทธิภาพโดยมีการลงทุนในพื้นที่ที่มีการให้บริการของภาคเอกชน มีการขยายบริการที่ไม่ทั่วถึงตามเป้าหมาย มีการตกลงในการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย ตลอดจนมีการให้บริการที่ไม่ค่อยตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มเป้าหมายอย่างผู้พิการ ในขณะที่เดียวกันบางโครงการก็ประสบข้อครหาเรื่องความไม่โปร่งใส ทำให้ต้องหยุดชะงักไป โดยการวิเคราะห์ในส่วนนี้จะแบ่งออกเป็นสองส่วน ได้แก่ ปัญหาในโครงการที่ดำเนินงานโดย กสทช. และปัญหาในโครงการที่ กสทช. ได้มอบหมายภารกิจ USO ให้หน่วยงานอื่นดำเนินงานแทน

3.3.1 ปัญหาการบริหารโครงการที่ดำเนินงานโดย กสทช.

ปัญหาของโครงการขยายบริการพื้นฐานให้ครอบคลุมทุกพื้นที่คือการลงทุนในพื้นที่ที่มีการให้บริการแล้ว การสนับสนุนซ้ำซ้อนให้แก่กลุ่มเป้าหมายเดิมที่ได้รับการสนับสนุนแล้ว และการขยายบริการไปในจุดที่ไม่เอื้อให้กลุ่มเป้าหมายใช้บริการได้เต็มที่ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ก็ปรากฏใน ‘โครงการจัดให้มีสัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่และบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงในพื้นที่ชายขอบ’ หรือที่เรียกว่า ‘โครงการเน็ตชายขอบ’ (Zone C+) วงเงินงบประมาณ 1.36 หมื่นล้านบาทในแผนงานฉบับที่ 1 โดยโครงการนี้มีจุดประสงค์ที่จะขยายบริการไปยังหมู่บ้าน 3,920 แห่งในพื้นที่ชายขอบ¹¹ ซึ่งหมายความถึงพื้นที่ที่ยังไม่มีบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง ไม่ว่าจะเป็นแบบเคลื่อนที่หรือประจำที่ และเป็นพื้นที่ที่ไม่มีศักยภาพเชิงพาณิชย์ในแง่ที่ไม่มีผู้ประกอบการรายใดต้องการลงทุนเพราะมีผลตอบแทนการลงทุนต่ำ รวมถึงมีอุปสรรคด้านกายภาพต่อการเข้าถึงและการวางโครงข่าย¹²

โครงการเน็ตชายขอบมีการดำเนินงานสำคัญดังนี้

- การจัดให้มีสัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่และบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงในหมู่บ้านเป้าหมาย
- การขยายโครงการข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงสายใยแก้วนำแสงเข้าสู่พื้นที่เป้าหมาย โดยเชื่อมต่อกับโครงข่ายที่มีอยู่เดิม พร้อมเปิดให้มีการเชื่อมต่อกับโครงข่ายของ USO ได้โดยไม่จำกัด (open access)
- การให้บริการ Wi-Fi สาธารณะฟรีในหมู่บ้านโดยบริการมีความเร็วไม่ต่ำกว่า 30/10 Mbps
- การให้บริการ Wi-Fi ในโรงเรียนและโรงพยาบาลประจำตำบลโดยบริการมีความเร็วไม่ต่ำกว่า 30/10 Mbps
- การจัดตั้งศูนย์บริการอินเทอร์เน็ตสาธารณะ (USO Net) ในโรงเรียน

โดยจะมีการอุดหนุนค่าบริการและบำรุงรักษาโครงข่ายเป็นระยะเวลา 5 ปี¹³

การประมูลโครงการเสร็จสิ้นในช่วงปลายปี 2560 และเริ่มให้บริการในช่วงกลางปี 2562 ต่อมาในปี 2563 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้สุ่มตรวจหมู่บ้านในโครงการ 47 หมู่บ้านและรายงานข้อบกพร่องหลายประการ¹⁴ อาทิ

- ปัญหาการกำหนดพื้นที่เป้าหมาย: มีหมู่บ้าน 31 แห่ง (ร้อยละ 66) มีบริการอินเทอร์เน็ตของเอกชนเข้าถึงแล้วและประชาชนส่วนใหญ่ใช้บริการอินเทอร์เน็ตผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่เป็นปกติอยู่แล้ว
- ปัญหาตำแหน่งการติดตั้ง Wi-Fi หมู่บ้าน: มีจุดติดตั้ง Wi-Fi ไม่เหมาะสม ไม่สะดวกต่อการใช้งาน 13 จุดติดตั้งใน 13 หมู่บ้าน เช่น ภายในที่อยู่อาศัยส่วนบุคคล ภายในที่ทำการหมู่บ้านและกำนัน และบริเวณริมถนนที่มีขอบทางแคบหรือเป็นทางโค้งเสี่ยงต่อการประสบอุบัติเหตุ
- ปัญหาการจัดตั้งศูนย์ USO Net ที่ซ้ำซ้อน: มีโรงเรียนบางแห่งเคยได้รับการสนับสนุนในโครงการศูนย์ USO Net ของสำนักงาน กสทช. แล้ว
- ปัญหาคุณภาพบริการอินเทอร์เน็ต: ทดสอบความเร็วของของสัญญาณอินเทอร์เน็ตพบว่ามีความเร็วไม่ถึงเกณฑ์ 20 จุดติดตั้งจากทั้งหมด 61 จุด

ข้อบกพร่องข้างต้นสะท้อนถึงปัญหาข้อมูลการจัดประเภทพื้นที่ชายขอบที่ไม่คลาดเคลื่อนโดยสำนักงาน กสทช. ได้จัดจ้างให้หน่วยงานที่ปรึกษาภายนอกเดินสำรวจโครงข่ายบริการทั่วประเทศซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าสำรวจโครงข่ายของผู้ให้บริการทุกรายไม่ครบถ้วน ทำให้มีการนับพื้นที่ชายขอบมากเกินไปดังที่มีการตั้งข้อสังเกตจากสื่อมวลชนบางแห่ง¹⁵ และอาจเป็นไปได้ด้วยว่าผู้สำรวจพื้นที่พิจารณาเพียงว่าแต่ละพื้นที่มีการให้บริการในขณะนั้นหรือไม่ ไม่ได้พิจารณาว่าเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพเชิงพาณิชย์หรือไม่ อาทิ เป็นพื้นที่เป้าหมายในแผนขยายธุรกิจของผู้ประกอบการหรือไม่ ทำให้มีการจัดประเภทบางพื้นที่ที่มีศักยภาพผิดเป็นพื้นที่ชายขอบ ส่งผลให้มีการลงทุนในพื้นที่ที่ภาคเอกชนมีแผนจะขยายโครงข่ายเข้าไปอยู่แล้วโดยจะเห็นได้ว่าปีที่มีการประมูลโครงการและปีที่ สตง. ตรวจพบการให้บริการของภาคเอกชนในพื้นที่ห่างกันแค่ราว 3 ปี

ปัญหาจุดติดตั้ง Wi-Fi ก็น่าจะเป็นผลมาจากการบริหารจัดการระบบข้อมูลที่ไม่มีประสิทธิภาพด้วยเช่นกันโดยหากสำนักงาน กสทช. มีการเก็บและติดตามข้อมูลปริมาณการใช้ Wi-Fi ในหมู่บ้านอย่างเป็นระบบ ก็น่าจะตรวจพบความผิดปกติของจุดติดตั้ง Wi-Fi ในพื้นที่ไม่เหมาะสมที่น่าจะมีปริมาณการใช้งานต่ำ เช่นเดียวกับการติดตามคุณภาพของบริการที่ทำการตรวจสอบได้ด้วยการติดตามข้อมูลความเร็วของสัญญาณบริการอินเทอร์เน็ต และการที่โรงเรียนบางแห่งได้รับการสนับสนุนซ้ำซ้อนกันก็ยิ่งตอกย้ำถึงปัญหาระบบข้อมูลและการจัดการของสำนักงาน กสทช.

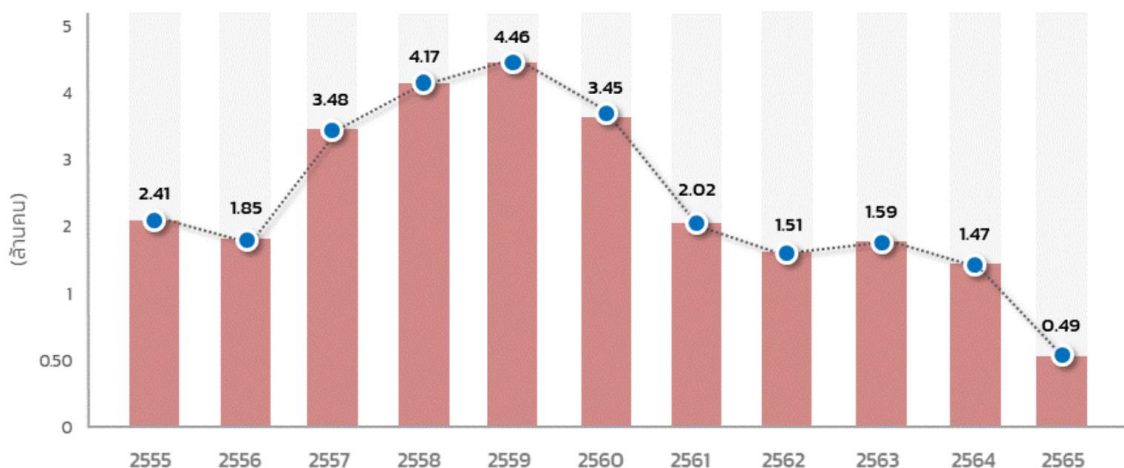
เป้าหมายอีกประการของโครงการเน็ตชายขอบคือการสนับสนุนให้ราคาค่าบริการเข้าถึงได้สำหรับทุกคนโดยมีการตั้งเงื่อนไขให้ผู้ชนะการประมูลต้องคิดค่าบริการอินเทอร์เน็ตบ้านความเร็วสูง (Fixed broadband) ที่เชื่อมต่อกับโครงข่าย USO ต่ำกว่าราคาตลาดโดยหักลดราคาจากการไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายลงทุนในโครงข่ายบริการเอง ซึ่งค่าบริการอินเทอร์เน็ตบ้านความเร็ว 30/10 Mbps

ถูกกำหนดไว้ไม่เกิน 200 บาทต่อเดือน ต่ำกว่าราคาตลาดที่ 599 บาท¹⁶ แต่เมื่อโครงการเน็ตชายขอบกำลังจะเริ่มให้บริการในปี 2562 กสทช. ก็มีมติอุดหนุนค่าบริการอินเทอร์เน็ตบ้านความเร็วสูง 30/10 Mbps ให้ครัวเรือนรายได้น้อยได้ใช้บริการฟรี 3 ปี โดยมีกลุ่มเป้าหมายราว 6 แสนกว่าครัวเรือน ซึ่งคาดว่าจะไม่มีเงินเพียงพอจะติดตั้งอินเทอร์เน็ตบ้านจากทั้งหมด 2.1 ครัวเรือนในพื้นที่ชายขอบ¹⁷ การมีมติอุดหนุนช่วยเหลือภายหลังการประมูลสะท้อนให้เห็นว่า กสทช. ไม่ได้ทำการศึกษาอย่างถี่ถ้วนว่าราคาที่ครัวเรือนรายได้น้อยพอจ่ายได้เป็นเท่าใด สูงหรือต่ำกว่าราคาหักลดหย่อน และต้องอุดหนุนเงินช่วยเหลือเพิ่มเติมอีกหรือไม่ และแม้การอุดหนุนช่วยเหลือภายหลังจะช่วยให้ผู้มีรายได้น้อยเข้าถึงบริการได้ทั่วถึง แต่ก็อาจทำให้ถูกครหาได้ว่าเป็นเอื้อประโยชน์แก่ผู้ชนะการประมูลเพราะมิได้มีประกาศไว้ใน TOR แต่แรก

ยิ่งไปกว่านั้น การช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยน่าจะยังมีการตกหล่นเมื่อพิจารณาข้อมูลผลสำรวจปี 2564 ของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) ที่พบว่าร้อยละ 66.02 ของนักเรียนทุนเสมอภาคเข้าไม่ถึงบริการอินเทอร์เน็ตบ้านเพราะไม่สามารถจ่ายค่าบริการได้ โดยนักเรียนกลุ่มนี้อยู่ในครัวเรือนที่มีรายได้น้อยต่ำกว่าเส้นความยากจน¹⁸ ทั้งนี้เป็นไปได้ว่าครัวเรือนของนักเรียนกลุ่มนี้อาจไม่ได้อยู่ในพื้นที่ที่ชายขอบ แต่นั่นก็สะท้อนให้ถึงปัญหาการตกหล่นในแง่ที่แผนงาน USO ที่ไม่ครอบคลุมถึงผู้มีรายได้น้อยนอกพื้นที่ของโครงการ

การให้บริการแก่กลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือพิเศษก็มีปัญหาด้านประสิทธิภาพเช่นกัน สำนักงาน กสทช. ได้ดำเนินโครงการบริการแก่กลุ่มผู้พิการมาตั้งแต่แผนงานฉบับที่ 1 โดยเฉพาะบริการทางเสียงแก่กลุ่มผู้พิการทางสายตาดังบริการสายด่วนข่าวสารข้อมูล 1414 Plus ซึ่งประสบผลสำเร็จอย่างมากในช่วงปี 2555-2559 ที่มียอดจำนวนผู้ใช้ต่อปีเพิ่มขึ้นจาก 2.4 ล้านคนเป็นราว 4 ล้านคน แต่ปัจจุบันกำลังประสบปัญหาที่จำนวนผู้ใช้ลดลงเหลือราว 5 แสนคนในปี 2565 (ดูในแผนภูมิที่ 4) สะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มผู้พิการทางสายตาไม่ได้มีความต้องการบริการนี้เหมือนในอดีตแล้วอาจเพราะปัจจุบันมีบริการข่าวสารทางเสียงฟรีจำนวนมากบนสื่อโซเชียลมีเดีย ประเด็นสำคัญคือ แม้สำนักงาน กสทช. ทราบถึงปริมาณผู้ใช้ที่ลดลง แต่ยังคงดำเนินโครงการเรื่อยมาและมีแผนที่จะดำเนินการต่อ มิได้มีการทบทวน หาบริการโทรคมนาคมรูปแบบที่ตรงกับความต้องการในปัจจุบันของผู้พิการทางสายตา

แผนภูมิที่ 4: จำนวนผู้ใช้บริการ 1414 Plus (พ.ศ. 2555 – 2565)



ที่มา: สมาคมคนตาบอดแห่งประเทศไทย

สำหรับประเด็นความโปร่งใสในการบริหารโครงการ กสทช.ได้เข้าข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) กับองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ในการประมูลโครงการขยายบริการโทรคมนาคม พื้นฐานสู่พื้นที่ชายขอบและพื้นที่ห่างไกล¹⁹ ซึ่งถึงแม้จะไม่สามารถขจัดข้อสงสัยได้หมด แต่การเปิดให้มีส่วนแทนจากองค์กรภายนอกเข้าร่วมสังเกตการณ์ตลอดกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างก็น่าจะช่วยเพิ่มความโปร่งใสของโครงการเหล่านี้ได้พอสมควรเมื่อเทียบกับโครงการอื่นอย่าง ‘โครงการพัฒนาทักษะสร้างความรู้ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศสู่สังคมดิจิทัล’ วงเงิน 1.42 พันล้านบาทในแผนงาน USO ฉบับที่ 2 โครงการนี้ประกอบไปด้วยการพัฒนาหลักสูตรซึ่งมีทั้งหมด 8 หลักสูตรสำหรับกลุ่มเป้าหมาย 8 กลุ่ม ตามที่แสดงในตารางที่ 2 และการจัดฝึกอบรมตามหลักสูตรให้แก่กลุ่มเป้าหมายไม่ต่ำกว่า 5 แสนคน แต่สถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 ทำให้ต้องมีการชะลอการฝึกอบรมออกไปจนกระทั่งปี 2566 ได้กลับมาเริ่มดำเนินการใหม่อีกครั้งโดยมีการประมูลหาผู้ให้บริการฝึกทักษะแก่กลุ่มเป้าหมายรวมกัน 5.16 แสนคน แบ่งเป็น 5 สัญญาตามการแบ่งพื้นที่อบรม 5 ภูมิภาควงเงิน 1.79 พันล้านบาท²⁰ จะสังเกตได้ว่าการประมูลครั้งนี้มีกรอบวงเงินงบประมาณเพิ่มจากเดิม 1.42 พันล้านบาท ทำให้ค่าฝึกอบรมต่อหัวเพิ่มขึ้นจากเดิมไม่เกิน 2,840 บาทต่อคนเป็น 3,467 บาท/คน เพิ่มขึ้นราวร้อยละ 20 ทั้งที่จริงแล้วงบประมาณส่วนนี้ควรลดลงต่ำกว่า 1.42 พันล้านบาทเพราะได้มีการพัฒนาหลักสูตรเสร็จสิ้นไปแล้ว

ตารางที่ 2: แสดงหลักสูตรการสร้างทักษะความรู้ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศสู่สังคมดิจิทัล

กลุ่ม	หลักสูตร	เป้าหมาย
1. กลุ่มประชาชนทั่วไป		360,000 คน
1.1 อาชีพเกษตรกร	หลักสูตร Smart farming	
1.2 ภาคบริการ	หลักสูตร ภาคบริการสร้างสรรค์เรียนรู้ผ่านเทคโนโลยี	
1.3 ผู้สูงอายุ	หลักสูตร สูงวัยดิจิทัลสร้างสรรค์ความรู้ผ่านเทคโนโลยี	
2. กลุ่มครูและบุคลากรทางการศึกษา	หลักสูตร ครูดิจิทัลสร้างสรรค์ความรู้ผ่านเทคโนโลยี	6,000 คน
3. กลุ่มนักเรียน	หลักสูตร เด็กยุคดิจิทัลเรียนรู้ผ่านเทคโนโลยี	105,000 คน
4. กลุ่มบุคลากรประจำศูนย์ USO Net	หลักสูตร Train the Trainer	5,228 คน
5. กลุ่มคนพิการ	หลักสูตร พัฒนาทักษะคนพิการ พร้อมทำงานและสร้างโอกาสในยุคดิจิทัล	20,000 คน
6. กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม	หลักสูตร การสร้างโอกาสทางรายได้ผ่านเทคโนโลยี	20,000 คน
รวม	8 หลักสูตร	516,228 คน

ที่มา: สำนักงาน กสทช. (2566)

ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีการตรวจสอบพบว่ามีผู้ชนะการประมูลอย่างน้อย 3 รายจาก 5 ราย ไม่ได้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการฝึกอบรมหรือแม้แต่กับทักษะในหลักสูตรการฝึกอบรม โดยประกอบกิจการคอมพิวเตอร์ กิจการโทรคมนาคมแบบใช้สายและเคเบิลใยแก้วนำแสงทั่วประเทศ และร้านขายปลีกเครื่องเล่นวีดีโอเกมและซอฟต์แวร์สำเร็จรูป ทำให้น่าสงสัยว่าจะสามารถจัดการฝึกอบรมทักษะทั้ง 8 หลักสูตรได้มีคุณภาพจริงหรือไม่²¹

3.3.2 ปัญหาการบริหารโครงการที่ กสทช. ได้มอบหมายภารกิจให้หน่วยงานอื่นดำเนินงาน

ก่อนปี 2560 กสทช. ต้องดำเนินการกิจตามแผน USO เอง แต่ภายหลังรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายองค์กจรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ มาตรา 50 วรรค 5 เปิดช่องให้กสทช.สามารถมอบหมายภารกิจ USO ให้สำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สดช.) ดำเนินการแทนได้โดยโอนงบประมาณ USO ไปให้กองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

การแก้ไขข้อกฎหมายนี้อาจเป็นช่องโหว่ที่นำไปสู่การบริหารโครงการที่ไม่มีประสิทธิภาพและข้อครหาความไม่โปร่งใสได้โดยที่ผ่านมาก็มีความพยายามในการถ่ายโอนโครงการขยายโครงข่ายและบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงในแผนงาน USO ไปให้กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (ดีอี) ดำเนินการแทนซึ่งจะมอบหมายให้บริษัทโทรคมนาคมแห่งชาติ (NT) หรือบริษัทที่โอทีในขณะนั้นเป็นผู้ดำเนินงานโดยไม่มีการประมูลแข่งขัน

ความพยายามครั้งแรกเกิดขึ้นกับโครงการเน็ตชายขอบโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน²² ได้อำมตคณะกรรมการรัฐมนตรีวันที่ 7 ธันวาคม 2559 ที่มอบหมายให้บริษัททีโอทีเป็นผู้ดำเนินการขยายโครงข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงให้ครอบคลุมทั่วประเทศเสนอให้ กสทช. พิจารณาทบทวนมอบหมายให้บริษัททีโอทีดูแลโครงการเน็ตชายขอบแทนการคัดเลือกผู้ประกอบการเอกชนด้วยวิธีการประมูลแข่งขัน อย่างไรก็ตาม กสทช. ได้อำมตกฎหมายองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ มาตรา 50 วรรค 5 ว่าไม่สามารถทำได้ยกเว้นว่าจะโอนโครงการนี้ให้กระทรวงดีอี สุดท้าย กสทช. ได้ตัดสินใจจัดการประมูลโครงการเน็ตชายขอบต่อไป

ความพยายามอีกครั้งเกิดขึ้นกับโครงการขยายโครงข่ายและบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงในพื้นที่ห่างไกล (Zone C) หรือ 'โครงการเน็ตพื้นที่ห่างไกล' ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ยังไม่มีบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงและไม่มีศักยภาพเชิงพาณิชย์คล้ายกับพื้นที่ชายขอบ แต่ไม่มีอุปสรรคด้านกายภาพในการเข้าถึงและการวางโครงสร้างพื้นฐาน พื้นที่ห่างไกลมีจำนวนหมู่บ้านทั้งหมด 40,432 แห่ง โดยมตคณะกรรมการรัฐมนตรีวันที่ 7 ธันวาคม 2559 ได้แบ่งงานให้กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (กระทรวงดีอี) ดูแล 24,700 หมู่บ้านแห่งและให้สำนักงาน กสทช. ดูแลหมู่บ้านที่เหลืออีก 15,732 หมู่บ้านภายใต้แผนงาน USO ซึ่งมีการตั้งกรอบวงเงินไว้ราว 1.96 หมื่นล้านบาท²³ กระทรวงดีอีได้มอบหมายให้บริษัททีโอทีเป็นผู้ดำเนินงานโครงการซึ่งเป็นที่รู้จักในชื่อ 'โครงการเน็ตประชารัฐ' และต่อมาในปี 2561 ได้พิจารณาว่าจะเสนอให้คณะกรรมการทบทวนมติถ่ายโอนโครงการเน็ตพื้นที่ห่างไกล 15,732 หมู่บ้านในแผนงาน USO มาไว้ภายใต้การดูแลของกระทรวงดีอีโดยมีบริษัททีโอทีเป็นผู้บริหารจัดการ²⁴ ซึ่ง กสทช. ได้ยินยอมกับข้อเสนอของกระทรวงดีอีแล้ว แต่สุดท้ายปรากฏว่ากระทรวงดีอียอมรับว่ากระทรวงฯ และบริษัททีโอทีไม่สามารถบริหารจัดการโครงการนี้ได้ทันตามกำหนดเวลา ทำให้ฝ่าย กสทช. ดำเนินการคัดเลือกผู้ดำเนินการด้วยวิธีการประมูลแข่งขัน²⁵

แม้ความพยายามทั้งสองครั้งจะไม่เป็นผลและไม่ได้ก่อความเสียหายจริงแต่อย่างใด แต่เราน่าจะพอเห็นภาพการบริหารที่ไม่มีประสิทธิภาพที่อาจเกิดขึ้นจากช่องโหว่ของมาตรา 50 วรรค 5 แห่งกฎหมายองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ ได้เมื่อพิจารณาจากผลงานการบริหารงานโครงการเน็ตชายขอบของบริษัททีโอที โดยบริษัททีโอทีไม่สามารถส่งมอบงานในโครงการเน็ตชายขอบได้ตรงตามกำหนดเวลาและแม้ กสทช. ได้ยึดเวลาออกไปแล้วเกือบ 1 ปี ก็ยังส่งมอบงานได้ไม่ครบจนทำให้ถูกยกเลิกสัญญาบางส่วน²⁶

อีกกรณีหนึ่งที่มีข้อครหาความไม่โปร่งใสค่อนข้างมากคือ โครงการจัดตั้งศูนย์รับแจ้งเหตุฉุกเฉินแห่งชาติที่มีจุดประสงค์ที่จะจัดให้มีบริการหมายเลขโทรศัพท์ฉุกเฉินเลขหมายเดียวที่เข้าถึงได้ง่ายสำหรับทุกคน เป็นระบบที่รับแจ้งได้หลายช่องทางทั้ง VDO Call, Social Media, Mobile App และ SMS และเป็นระบบที่สามารถระบุตำแหน่งของผู้แจ้งเหตุได้ โดยมตคณะกรรมการรัฐมนตรี วันที่ 25 ธันวาคม 2561 มอบหมายให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) เป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโครงการและของบประมาณสนับสนุนทั้งหมด 7.37 พันล้านบาทจากกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ (กทปส.) ปรากฏว่า กสทช. ได้ตั้ง

งบประมาณ USO สนับสนุนโครงการนี้ไว้ 3.1 พันล้านบาท²⁷ แต่จนถึงกระทั่งปัจจุบัน โครงการจัดตั้งศูนย์รับแจ้งเหตุฉุกเฉินแห่งชาติก็ยังไม่ได้เริ่มต้นดำเนินการเพราะมีการกล่าวหาว่าข้อมูล TOR รั่วไหลจนทำให้ต้องล้มการประมูลไปถึง 2 ครั้ง²⁸ ซึ่งภายหลังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ (กมธ.ป.ป.ช.) ตรวจสอบเบื้องต้นพบว่าข้อกล่าวหาดังกล่าวมีมูลความจริง และในปัจจุบัน การจัดซื้อจัดจ้างในโครงการนี้ก็ถูกกล่าวหาอีกครั้งว่ามีข้อพิรุธที่ส่อไปในทางทุจริต²⁹

ข้อสังเกตสำคัญอีกประการเกี่ยวกับโครงการนี้คือการที่ กสทช. โอนงบ USO ไปให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติบริหารจัดการซึ่งน่าจะสับสนว่าเป็นการดำเนินงานที่ผิดมาตรา 50 วรรค 5 แห่งกฎหมายองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ หรือไม่เพราะข้อกฎหมายนี้เปิดให้โอนงบไปให้กระทรวงดีอีเท่านั้น และการโอนงบ USO ไปให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติก็ไม่น่าจะสามารถอ้างมติคณะรัฐมนตรีได้เพราะมตินั้นระบุให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ‘ขอ’ งบสนับสนุนจาก กสทช. ไม่ใช่คำสั่งที่ กสทช. ต้องปฏิบัติ กสทช. สามารถแย้งได้หากเห็นว่าไม่เหมาะสม อีกทั้ง มติดังกล่าวให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติของบจากกองทุน ‘กทปส.’ ไม่ได้เฉพาะเจาะจงว่าเป็นงบ USO

ความสับสนในการบริหารงบ USO และงบประมาณส่วนอื่นของกองทุน กทปส. ยังก่อให้เกิดการจัดสรรงบประมาณผิดพลาดด้วย โดยงานของวรรณ (2566) พบว่ากองทุน กทปส. สนับสนุนโครงการจำนวนไม่น้อยที่อ้างอิงว่าเป็นไปเพื่อภารกิจ USO มาตรา 17 กฎหมายการประกอบกิจการโทรคมนาคม ทั้งที่คณะกรรมการบริหารกองทุน กทปส. มีหน้าที่เสนอการจัดสรรงบสำหรับภารกิจในมาตรา 52 กฎหมายองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ เท่านั้น ในขณะที่เดียวกันก็มีการจัดสรรงบ USO ไปสนับสนุนโครงการที่อ้างอิงภารกิจของกองทุน กทปส. ในมาตรา 52 (1) ดังเช่นการสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านเทคโนโลยีสารสนเทศของโครงการก่อสร้างอาคารศูนย์วิจัยและพัฒนาการเกษตร มูลนิธิโครงการหลวง³⁰

ความสับสนนี้ก็น่าจะมาจากการมาตรา 52 (1) กำหนดให้กองทุน กทปส. มีที่ภารกิจดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการด้านกิจการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึง คล้ายกับภารกิจ USO และสาเหตุสำคัญอีกประการน่าจะเป็นความกำกวมของมาตรา 53 วรรค 2 ของกฎหมายองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ที่กำหนดว่า “เงินกองทุนให้ใช้ตามวัตถุประสงค์ของกองทุนตามมาตรา 52 และตามแผนการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคมตามมาตรา 50 เว้นแต่วัตถุประสงค์ของกองทุนตามมาตรา 52 (6) ให้ใช้เงินจากกองทุนตาม (8/1) เท่านั้น” ซึ่งสามารถตีความได้ว่าสามารถนำเงินกองทุนซึ่งรวมถึงงบ USO ด้วยไปใช้กับภารกิจในมาตรา 52 ได้ทุกข้อไม่ได้จำกัดเฉพาะภารกิจ USO เพราะหากกฎหมายต้องการจะกำหนดให้ใช้เงิน USO สำหรับภารกิจในแผนงาน USO เท่านั้น ก็จะมีการเขียนกำกับไว้ในตอนหลังคำว่า “เว้นแต่” ซึ่งปรากฏว่าไม่มี

3.4 การขาดกลไกการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบที่ดี

การจัดทำแผนงาน การจัดสรรงบประมาณและการบริหารโครงการ USO ที่ไม่ตอบโจทย์การเข้าถึงบริการ โทรคมนาคมของสังคมน่าจะเป็นผลมาจากการขาดกลไกการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบที่เข้มแข็ง ตลอดทั้งกระบวนการ ในขั้นตอนการร่างแผนงาน สำนักงาน กสทช. เน้นปรึกษาหารือกับหน่วยงานรัฐเป็นหลัก เปิดให้ตัวแทนภาคเอกชนและสังคมมีส่วนร่วมค่อนข้างน้อย ในการร่างแผนงานฉบับที่ 3 สำนักงาน กสทช. มีการประชุมหารือกับหน่วยงานทั้งหมด 19 แห่ง เป็นหน่วยงานรัฐถึง 17 แห่ง มีเพียง 2 แห่งที่เป็นภาคเอกชนและสังคม ได้แก่ ศูนย์ Inno Hub ธนาคารกรุงเทพและสมาคมสหภาพพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทย³¹ ส่วนการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะมักไม่มีผลเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของร่างแผนงาน ส่วนหนึ่งเพราะมีตัวแทนหรือผู้เกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐและหน่วยงานสังคมที่มีส่วนร่วมในการร่างแผนเข้าแสดงความคิดเห็นไปในทางบวก ช่วยลดน้ำหนักข้อวิจารณ์จากภาคส่วนอื่นที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการร่าง จึงไม่น่าใช่เรื่องแปลกใจที่ขอบเขตแผน USO ถูกขยายออกให้ครอบคลุมโจทย์ของหน่วยงานรัฐและมีการจัดสรรงบประมาณทำงานของหน่วยงานรัฐมากกว่าการขยายบริการโทรคมนาคมแก่สังคมโดยตรง

การติดตามและตรวจสอบการทำงานตามแผนงาน USO ก็เป็นไปได้ยากเพราะกลไกความรับผิดชอบต่อแผนงาน USO มีข้อบกพร่องหลายประการ ประการแรก มีการกำหนดยุทธศาสตร์และกลยุทธ์แบบกว้างๆ หลวมๆ ไม่มีรายละเอียดที่ชัดเจน ทำให้ กสทช. สามารถใช้ดุลยพินิจกำหนดโครงการได้เองโดยไม่มีภารกิจกับ เช่น ในแผนงาน USO ฉบับที่ 2 ยุทธศาสตร์ที่ 3 ‘การพัฒนาระบบการให้บริการ USO เพื่อมิติเชิงสังคม’ เขียนไว้แค่ว่ากลยุทธ์ที่ 2 ‘สนับสนุนการพัฒนาระบบโทรคมนาคมเพื่อสังคมและประโยชน์สาธารณะ’ ไม่มีการระบุกรอบหรือรายละเอียดใดๆ ว่าจะเป็นการดำเนินกิจกรรมประเภทใด เปิดให้ช่อง กสทช. สามารถจัดสรรงบประมาณในส่วนในหมวดนี้ไปสนับสนุนโครงการ Telehealth ได้ นอกจากนี้ สำนักงาน กสทช. ยังไม่มีการเปิดเผยแผนปฏิบัติการประจำปีที่เข้าถึงและค้นหาได้ง่าย ทำให้ติดตามไม่ได้ว่าในแต่ละปีมีการจัดทำโครงการใดบ้าง เป็นไปตามทิศทางและเป้าหมายของแผนงาน USO หรือไม่ อย่างไร

ข้อบกพร่องถัดมาคือการกำหนดเป้าหมายที่ง่ายเกินไปหรือแม้แต่ไม่มีการวัดผลดำเนินงาน ทำให้ไม่สามารถวัดผลสำเร็จได้ โดยในแผนงาน USO ฉบับที่ 2 กำหนดเป้าหมายว่า “ประชากรไม่น้อยกว่าร้อยละ 98 ของทั้งประเทศสามารถเข้าถึงสัญญาณมือถือ” โดยมีการประกาศแผนนี้ในวันที่ 30 พฤษภาคม ปี 2560 แต่ปรากฏว่าในปี 2561 ไตรมาสที่ 2 มีการรายงานว่ามีร้อยละ 97 ของประชากรสามารถเข้าถึงสัญญาณแล้ว³² ทั้งที่โครงการขยายสัญญาณยังไม่ได้เริ่มดำเนินงาน และไม่มีการระบุตัวชี้วัดใดๆ สำหรับการวัดผลสำเร็จตามเป้าหมาย ‘การสนับสนุนให้คนพิการสามารถเข้าถึงบริการโทรคมนาคมพื้นฐานที่มีประสิทธิภาพ’ ทำให้การสรุปผลงานด้านนี้มีเพียงการรายงานว่าได้มีการดำเนินงาน ในแผนงาน USO ฉบับที่ 3 มีปัญหาคล้ายกันที่กำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดเพียงว่า “สนับสนุนการให้บริการโทรคมนาคมในมิติสังคม การสนับสนุนสาธารณสุข การสนับสนุนให้คนพิการ

และผู้ด้อยโอกาส...” และ “สนับสนุนนโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวกับความมั่นคงและประโยชน์สาธารณะ” เท่ากับว่า กสทช. แคร่ว่าจัดสรรงบ USO ให้โครงการเหล่านี้ก็ถือว่าบรรลุเป้าหมายแล้ว

นอกจากนี้ สำนักงาน กสทช. ยังไม่มีการรายงานข้อมูลผลลัพธ์สำคัญของ USO ในรูปแบบที่สาธารณะเข้าถึงได้ง่าย โดยผู้ศึกษาสำรวจเว็บไซต์ของ กสทช. พบว่ามีการให้ข้อมูลเพียงแผนฯ USO และการดำเนินงานโครงการบางโครงการ³³ ไม่พบแผนปฏิบัติการประจำปีและข้อมูลงบการเงินของ USO แต่ข้อมูลงบการเงิน USO ปรากฏอยู่ในรายงานงบการเงินของกองทุน กทปส. ในเว็บไซต์ของ กทปส. เอง ที่สำคัญกว่านั้นคือไม่พบการรายงานข้อมูลผลลัพธ์สำคัญของโครงการ USO อาทิ ปริมาณการใช้งาน Wi-Fi หมู่บ้านในพื้นที่ชายขอบและพื้นที่ห่างไกล จำนวนผู้ใช้บริการอินเทอร์เน็ตบ้าน ความเร็วสูงที่เชื่อมต่อกับโครงการข่าย USO ในพื้นที่ชายขอบ ทำให้ไม่สามารถติดตามได้ว่าโครงการเหล่านี้ว่าประสบผลสำเร็จแค่ไหน ทั้งนี้เป็นไปได้ว่า กสทช. เองก็ตระหนักถึงข้อบกพร่องนี้เช่นกัน จึงได้จัดสรรงบร้อยละ 5 สำหรับการจัดระบบติดตามและประเมินผลโครงการในร่างแผนงาน USO ฉบับที่ 4

4. ข้อเสนอ

เพื่อให้การดำเนินงานด้าน USO เป็นไปตามพันธกิจ ‘การจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม’ อย่างแท้จริงและบรรลุเป้าหมายการเข้าถึงโดยทั่วถึง กสทช. ควรพิจารณาปรับปรุงการดำเนินงานดังนี้

1. กำหนดขอบเขตภารกิจ USO ให้ยึดโยงกับภารกิจการสร้างการเข้าถึงบริการโทรคมนาคมพื้นฐานเป็นหลัก โดยทบทวนปรับปรุงและยกเลิกวัตถุประสงค์ USO บางข้อในมาตรา 17 กฎหมายการประกอบธุรกิจโทรคมนาคม ได้แก่
 - ปรับปรุงมาตรา 17 (2) ให้มีสาระสำคัญว่า การจัดให้มีบริการโทรคมนาคมสำหรับสถานศึกษา สถานพยาบาล และหน่วยงานอื่นที่ให้ความช่วยเหลือแก่สังคมไม่รวมถึงหน่วยงานรัฐ เพื่อป้องกันมิให้มีการสนับสนุนหน่วยงานรัฐที่อ้างว่าขาดงบประมาณหรือป้องกันการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานรัฐอย่างที่เป็นอยู่
 - ยกเลิกมาตรา 17 (5) ที่บัญญัติว่า “...จัดให้มีการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์ด้านความมั่นคงหรือประโยชน์สาธารณะ” เพราะความมั่นคงและประโยชน์สาธารณะตีความได้กว้างครอบคลุมกิจกรรมมากกว่าการสร้างการเข้าถึงบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน
2. กำหนดนิยาม ‘บริการโทรคมนาคมพื้นฐาน’ อย่างชัดเจน ไม่เหมารวม โดยตัดนิยามปัจจุบันให้เหลือเพียง ‘บริการโทรศัพท์และบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์’ *ไม่รวมถึงอุปกรณ์ฮาร์ดแวร์ ซอฟต์แวร์ และการจัดให้มีการส่งเสริมและเพิ่มทักษะความรู้* พร้อมทั้งระบุอย่างชัดเจนว่า

บริการพื้นฐานมีคุณภาพและมีคุณสมบัติอย่างไร เพื่อป้องกันมิให้มีการสนับสนุนบริการคุณภาพ ต่ำเทียบมเกินกว่าขั้นพื้นฐานหรือคุณภาพแย่งใช้งานจริงไม่ได้ โดยอาจยึดหลักเกณฑ์แบบเดียวกับ สหภาพยุโรปว่าบริการโทรคมนาคมพื้นฐานควรมีคุณภาพพอสำหรับการเข้าถึงบริการที่สำคัญต่อ การดำรงชีวิต เช่น บริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์พื้นฐานควรมี bandwidth พอสำหรับ การใช้บริการอิเล็กทรอนิกส์ของภาครัฐและบริการธนาคารออนไลน์³⁴

ทั้งนี้ กสทช. ควรทบทวนนิยามบริการโทรคมนาคมพื้นฐานในแผนงาน USO เป็นระยะๆ ด้วย เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและสังคม โดยอาจประยุกต์ใช้หลักเกณฑ์ของสหภาพ ยุโรป ซึ่งจะนิยามบริการพื้นฐานโดยพิจารณาว่า 1.) เป็นบริการที่การเข้าถึงจะก่อให้เกิด การถูกกีดกันออกจากสังคม (social exclusion) หรือไม่ 2.) เป็นบริการที่มีความจำเป็นต่อ การดำรงชีวิตและการเข้าถึงบริการสำคัญต่อชีวิตหรือไม่ และ 3.) เป็นบริการที่การลงทุนของ ภาคเอกชนไม่เพียงพอต่อการสร้างการเข้าถึงโดยทั่วถึงหรือไม่ หากพิจารณาแล้วพบว่าบริการ มีลักษณะเข้าเกณฑ์ทั้งหมดนี้ ก็จะถือว่าเป็นบริการพื้นฐานในแผนงาน USO ได้³⁵

3. จัดทำแผนงาน USO และงบประมาณค่าใช้จ่ายเท่าที่จำเป็นต่อการสร้างการเข้าถึงบริการ โทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงเพื่อไม่ก่อภาระมากเกินไปแก่ผู้ประกอบการและผู้บริโภคโทรคมนาคม โดยไม่ลงทุนในพื้นที่ที่ภาคเอกชนให้บริการอยู่แล้วหรือมีแนวโน้มจะขยายบริการไปถึง ไม่สนับสนุน บริการที่หน่วยงานรัฐอื่นมีหน้าที่ต้องดำเนินงานอยู่แล้ว รวมทั้งไม่สนับสนุนโครงการใดๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการขยายบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน ซึ่งโครงการเหล่านี้ควรได้รับการสนับสนุน จากงบประมาณปกติที่มาจากภาษีจากทุกฝ่ายในสังคม ไม่ใช่การเก็บเงินค่า USO ซึ่งภาระตกแก่อุตสาหกรรมโทรคมนาคมฝ่ายเดียว
 4. ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารโครงการ USO โดยการจัดทำระบบฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับ การขยายการเข้าถึงโดยทั่วถึง อาทิ ข้อมูลแผนที่พื้นที่ที่เข้าถึงและเข้าไม่ถึงโครงข่ายบริการ อินเทอร์เน็ต จำนวนครัวเรือนที่ยังเข้าไม่ถึงบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง หรือปริมาณการใช้งาน Wi-Fi ของโครงการ USO ซึ่งจะช่วยให้วางแผนการขยายการเข้าถึงบริการได้ตรงกับความต้องการ มากขึ้น ตลอดจนสามารถติดตามการดำเนินงานโครงการ USO ของผู้ประกอบการได้ใกล้ชิดมากขึ้น
- นอกจากนี้ ควรสนับสนุนให้มีการจัดทำบริการใหม่ที่ตอบโจทย์ของผู้พิการมากขึ้นแทน โครงการที่ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย อาทิ โครงการบริการสายด่วนข่าวสาร 1414 Plus ที่มีปริมาณจำนวนผู้พิการทางสายตาใช้ลดลงอย่างมาก
5. เพิ่มความโปร่งใสในการบริหารโครงการโดยกำหนดแนวปฏิบัติให้โครงการ USO ไม่ว่าจะ กสทช. ดำเนินการเองหรือโอนให้หน่วยงานอื่นทำ ต้องมีการคัดเลือกด้วยการประมูลแข่งขันและเข้าร่วม ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) กับหน่วยงานต่อต้านคอร์รัปชัน

สำหรับโครงการที่ กสทช. จะโอนให้หน่วยงานอื่นทำ ควรระมัดระวังไม่โอนภารกิจและงบ USO ให้หน่วยงานอื่นทำแทนยกเว้นสำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สดช.) ตามมาตรา 50 กฎหมายองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และควรยกเลิกการสนับสนุนโครงการ ในปัจจุบันที่ให้หน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่ สดช. ดำเนินงานและพบว่า มีหลักฐานพอจะเชื่อได้ว่ามีปัญหา

การทุจริตจริง เช่น โครงการศูนย์บัญชาการเหตุฉุกเฉิน โดย กสทช. อาจนำกลับมาดำเนินการประมูลจัดซื้อจัดจ้างเอง

นอกจากนี้ ควรลดความสับสนการบริหารงบประมาณ USO และงบส่วนอื่นในกองทุน กทปส. เพื่อป้องกันการใช้งบอย่างผิดพลาดผิดตัวโดยปรับปรุงมาตรา 53 วรรค 2 กฎหมายองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ให้มีสาระสำคัญชัดเจนว่าให้ใช้งบค่า USO ในกองทุน กทปส. ตามวัตถุประสงค์ในแผนงาน USO เท่านั้น

6. จัดให้มีกลไกการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบตั้งแต่การร่างแผนงาน USO โดยมีการปรึกษาหารือกับภาคเอกชนและหน่วยงานด้านสังคมมากขึ้นในการกำหนดโจทย์และทิศทางของแผนงาน USO และมีการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดที่วัดผลลัพธ์ได้ พร้อมทั้งเปิดเผยผลการดำเนินงานของทุกโครงการในรูปแบบที่เข้าถึงและติดตามได้ง่ายต่อสาธารณะ อาทิ ปริมาณการใช้งาน Wi-Fi ในหมู่บ้าน และจำนวนครัวเรือนที่ใช้งานบริการอินเทอร์เน็ตบ้านที่เชื่อมต่อกับโครงข่าย USO ตลอดจนงบการเงินด้าน USO

รายการอ้างอิง

- ¹ OECD. 2006. Rethinking Universal Service for a Next Generation Network Environment. OECD Digital Economy Papers, No. 113, OECD Publishing, Paris.
- ² Communications Alliance. Telecommunications Universal Service Obligation (USO) Review. https://www.commsalliance.com.au/__data/assets/pdf_file/0016/1960/CommsAlliance-Submission_USO_Final.pdf.
- ³ สำนักงาน กสทช. 2566. เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะร่างประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องแผนการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2566).
- ⁴ เพิ่งอ้าง.
- ⁵ สำนักงาน กสทช. เอกสารขอบเขตการดำเนินงาน (TOR) โครงการพัฒนาและการประยุกต์ใช้งานบริการทางการแพทย์ผ่านระบบอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงในพื้นที่ชนบท.
- ⁶ สำนักงาน กสทช. 2566. รายงานการประชุมคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ นัดพิเศษ ครั้งที่ 9/2566 วันศุกร์ที่ 19 พฤษภาคม 2566.
- ⁷ สำนักงานสถิติ. 2565. การสำรวจการมี การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในครัวเรือน พ.ศ. 2565 (ไตรมาส 2).
- ⁸ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.). 2564. รายงานวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2564.
- ⁹ สำนักงานสถิติ. 2563. การสำรวจการมี การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในครัวเรือน พ.ศ. 2563.
- ¹⁰ สำนักงานสถิติ. 2565. การสำรวจการมี การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในครัวเรือน พ.ศ. 2565 (ไตรมาส 2).
- ¹¹ ข่าวเผยแพร่ของสำนักงาน กสทช., 22 มิถุนายน 2560, “สำนักงาน กสทช. เปิดขายซองประมูลโครงการ USO เพื่อให้มีสัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่และบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงในพื้นที่ชายขอบ 3,920 หมู่บ้าน,” <https://www.nbt.go.th/News/Press-Center/สำนักงาน-กสทช-เปิดขายซองประมูลโครงการ-USO-เพื่อให.aspx?lang=th-th> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2566).
- ¹² การสำรวจของสำนักงาน กสทช. และกระทรวงดิจิทัลฯ แบ่งพื้นที่ทั่วประเทศออกเป็น 3 ประเภทตามการเข้าถึงบริการโทรคมนาคม ได้แก่
- พื้นที่ที่มีบริการและมีศักยภาพเชิงพาณิชย์ในการเข้าถึงบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงอยู่แล้ว จำนวน 30,635 หมู่บ้าน (Zone A และ B)
 - พื้นที่ที่ไม่มีศักยภาพเชิงพาณิชย์และยังไม่มีบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (Zone C) จำนวน 40,432 หมู่บ้าน
 - พื้นที่ที่ไม่มีศักยภาพเชิงพาณิชย์ ไม่มีบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงและยากต่อการเข้าถึง (Zone C+) จำนวน 3,920 หมู่บ้าน

- ¹³มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. 2563. โครงการศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมของโครงการเน็ตประชารัฐและการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม. รายงานผลการศึกษาเบื้องต้นเสนอต่อสำนักงาน กสทช.
- ¹⁴ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน. 2563. บทสรุปผู้บริหารการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงานโครงการจัดให้มีสัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่และบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงในพื้นที่ชายขอบ.
- ¹⁵ ผู้จัดการออนไลน์, 8 ต.ค. 2560, “กสทช. ลุยเต็มสูบ “เน็ตชายขอบ” ระวังหัวทิ่มบ่อ,” <https://mgronline.com/politics/detail/9600000102433> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2566).
- ¹⁶ ประชาไท, 29 กันยายน 2560, “กสทช. ลงนามเน็ตชายขอบ 8 สัญญา เร่งเปิดภายในสิ้นปี คิดไม่เกิน 200 ต่อเดือน” <https://prachatai.com/journal/2017/09/73462> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2566).
- ¹⁷ เดลินิวส์, 25 ธันวาคม 2561, “กสทช. ให้คนมีรายได้น้อยกว่า 1.8 ล้านคนใช้เน็ตฟรี 3 ปี” <https://d.dailynews.co.th/it/684407/> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2566).
- ¹⁸ กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.). 2564. “กสศ. ร่วมกับ TDRI-กสทช. ร่วมเสนอแนวทางลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาด้วยมาตรการด้านอินเทอร์เน็ต พบการเข้าถึง ‘อินเทอร์เน็ต’ กลุ่มเด็กยากจนพิเศษต้องแบกรับจ่ายค่าบริการแพงสุด เติมนเงิน 10 บาทถูกหักค่าธรรมเนียม 2 บาท” <https://www.eef.or.th/news-internet-170922/> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2566).
- ¹⁹ สำนักงานข่าวอิศรา, 25 เมษายน 2560, “กสทช. ลงนามข้อตกลงคุณธรรมโครงการอินเทอร์เน็ตชายขอบ” <https://www.isranews.org/content-page/item/55723-nbtc-55723.html> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2566) และ สำนักงานข่าวอิศรา, 27 พฤษภาคม 2562 “กสทช. ลงนามในบันทึกข้อตกลงคุณธรรม โครงการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงในพื้นที่ห่างไกล” (เข้าถึงเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2566).
- ²⁰ สำนักงานข่าวอิศรา, 6 เมษายน 2566, “กสทช. ประกาศผู้ชนะจ้างอบรม IT คนชายขอบ 1.79 พันล.-พบ ‘บ.ค้าคอมพิวเตอร์-ซอฟต์แวร์’ ใต้ด้วย” <https://www.isranews.org/article/isranews-news/117628-NBTC-USO-training-IT-marginalized-news.html> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2566) และผู้จัดการออนไลน์, 10 เมษายน 2566, “ว่าที่เลขาฯ กสทช. ละเลงงบ “กองทุน USO” 1.8 พันล้าน จ้างฝึกอบรมไอทีพื้นที่ชายขอบ” <https://mgronline.com/online/section/detail/9660000033325> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2566).
- ²¹ เฟซบุ๊ก.
- ²² คม ชัด ลึกออนไลน์, 6 กันยายน 2560, “สตง. ขวาง”กสทช.“ทำเน็ตชายขอบ ประเคน”ที่โอที“เงินค่าบริการถูก” <https://www.komchadluek.net/news/294656> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2566).
- ²³ ศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง, 14 สิงหาคม 2561, “เปิด TOR โครงการ NET ห่างไกล Zone C 15,723 หมู่บ้าน” www.tcijthai.com/news/2018/14/current/8231 (เข้าถึงเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2566).
- ²⁴ มติชนออนไลน์, 9 เมษายน 2561, “ก.ดีอี เร่งโครงการเน็ตประชารัฐเฟส 2 เข้ากรม.เม.ย.นี้” www.matichon.co.th/news-monitor/news_910643 (เข้าถึงเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2566).
- ²⁵ ผู้จัดการออนไลน์, 25 ม.ค. 2561, ““ดีอี” บ้อท่า ทำเน็ตประชารัฐเฟสสองไม่ได้” <https://mgronline.com/cyberbiz/detail/9610000008279> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2566).
- ²⁶ ผู้จัดการออนไลน์, 11 มกราคม 2563, “กสทช. ปิดเกมทีโอที ยื้อเน็ตชายขอบ ไครเซตาดาชาด!! (Cyber Weekend)” www.mgronline.com/cyberbiz/detail/9630000003158#:~:text=“กสทช.ได้,ขอขยายระยะเวลาอีก” (เข้าถึงเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2566).

²⁷ ระบุที่ถามแยกเฉพาะที่ 324 โดยพลตำรวจตรี สุพิศาล ภักดีนฤนาถ, วันที่ 20 กันยายน 2564 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

²⁸ ไทยรัฐออนไลน์, 14 ธันวาคม 2564, “กมธ.ป.ป.ช. เผย TOR โครงการศูนย์ 191 มูลค่า 8 พันล้านของ ดร. รวีไพลจริง” www.thairath.co.th/news/politic/2264731 (เข้าถึงเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2566)

²⁹ กรุงเทพธุรกิจ, 27 กรกฎาคม 2566, “ศรีสุวรรณ” ร้อง กมธ.ตำรวจ-ป.ป.ช. วุฒิสภา สอบโครงการจัดตั้งศูนย์ 191” www.bangkokbiznews.com/politics/1080674 (เข้าถึงเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2566)

³⁰ วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง. 2566. การจัดสรรเงินทุนและธรรมาภิบาลของกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ (กทปส.). 101 PUB, https://101pub.org/regulatorywatch-research_grant-allocation-and-good-governance-on-btfc/ (เข้าถึงเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2566)

³¹ สำนักบริการโทรคมนาคมโดยทั่วถึงและเพื่อสังคม (ถท.) สำนักงาน กสทช. 2564. รายงานวิเคราะห์แผนการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและเพื่อสังคม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2565 - 2569)

³² สำนักงาน กสทช. 2566. เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะร่างประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องแผนการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2566)


³³ เว็บไซต์หน้า USO ของสำนักงาน กสทช. <https://www.nbt.go.th/uso.aspx?lang=th-th>


³⁴ OECD. 2006. Rethinking Universal Service for a Next Generation Network Environment. OECD Digital Economy Papers, No. 113, OECD Publishing, Paris. และ Davies, Ron. 2016. Broadband as a universal service. Briefing. European Parliamentary Research Service. และ The European Electronic Communications Code 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1547633333762&uri=CELEX%3A32018L1972> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2566)


³⁵ เพิ่งอ้าง.





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