

## ความพร้อมรับการตรวจสอบของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)

ปกครอง มณีโรจน์\*

### บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ของงานวิจัยฉบับนี้ เพื่อต้องการศึกษาความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. (ทางด้านบริหาร ทางกฎหมาย และทางสาธารณะ) โดยศึกษาการใช้อำนาจหน้าที่ และการตอบสนอง รวมถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. เพื่อเป็นการพัฒนาองค์ความรู้ทางด้านความพร้อมรับการตรวจสอบให้เหมาะสมกับองค์การต่างๆ ในบริบทของประเทศไทย

ผู้วิจัยจึงเลือกใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ ในแบบกรณีศึกษา โดยใช้เครื่องมือในการเก็บข้อมูล 3 แบบ คือ สืบค้นข้อมูลประเภทเอกสาร การสังเกตแบบมีส่วนร่วม และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก โดยแบ่งผู้ให้ข้อมูลเป็น 3 กลุ่ม คือ ผู้ตรวจสอบแบบทางการ ผู้ตรวจสอบแบบไม่เป็นทางการ และผู้รับการตรวจสอบตามหลักสามเส้าทางด้านข้อมูล และระเบียบวิธีวิจัย (Creswell, 2007)

ผลการวิจัยวิเคราะห์โดยใช้กรอบแนวคิดความพร้อมรับการตรวจสอบแบบผสม (Hybrid Framework) ของ Dubnick & Romzek (1991) ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดที่ผสมผสานระหว่างกรอบเชิงสถาบันและกรอบเชิงศีลธรรม ผลการวิจัยพบว่า กสทช. ให้ความสำคัญกับความพร้อมรับการตรวจสอบแบบที่เป็นทางการ (ทางการบริหาร และทางกฎหมาย) เป็นหลัก แต่ไม่ให้ความสำคัญกับความพร้อมรับการตรวจสอบทางสาธารณะมากนัก และปัจจัยที่ส่งผลต่อความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. มากที่สุดคือปัจจัยที่เกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพลทางการเมือง และทางธุรกิจ รวมถึงปัจจัยทางด้านวัฒนธรรม บรรทัดฐานทางสังคม ทศนคติ ความเชื่อแบบดั้งเดิม ที่มีผลกระทบต่อพฤติกรรม และการตอบสนองต่อความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. มีการฟ้องร้องคดีหมิ่นประมาทกับนักวิชาการ และสื่อมวลชนที่แสดงทัศนะทางวิชาการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ กสทช. (เสียงข้างมาก) แต่ก็ยังมีกรรมการส่วนน้อยที่ให้ความสำคัญกับความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะอย่างจริงจัง

**คำสำคัญ:** ความพร้อมรับการตรวจสอบ ผู้ตรวจสอบ ผู้รับการตรวจสอบ

\* บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรังสิต อีเมล: pokkrong.m@gmail.com

## The Accountability of National Broadcasting and Telecommunications Commission (NBTC)

Pokkong Manirojana<sup>\*</sup>

### Abstract

The objectives of this research are to study the accountability of NBTC. (Such as legal, administrative and public accountability). The study on the use of authority, the response and the factors that affect the accountability of NBTC. To contribute and develop the knowledge of accountability for organizations in Thailand.

Using the qualitative case study research to collecting the information from using the documents and the websites for the data collection, participatory observation and in-depth interviewed for triangulation rule of methodology and data (Creswell, 2007)

The results were analyzed using hybrid framework of accountability (Dubnick & Romzek, 1991) (that combines the institutional and virtue framework). The findings indicated that NBTC have more focus on formal accountability (authority, legislation, rules, and regulations) rather than the public accountability. Factors that most affect the accountability of NBTC. Such as the power of political and business influence from the interest groups or stakeholders including cultural factors that reflects the attitudes, beliefs, social norms of Thai people. That affect behavior and responsiveness of NBTC. They prosecuted against journalists and scholars in defamation cases for the academic perspective about their action, but also the minority of commissioners give priority of public accountability very seriously.

**Keywords:** Accountability, forum, actor

---

<sup>\*</sup> The Graduate School of Rangsit University. E-mail: pokkrong.m@gmail.com

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาที่สำคัญที่มักเกิดขึ้นในการบริหารงานสาธารณะ (Public Administration) มาโดยตลอดนั้นมักเกี่ยวกับการใช้ตำแหน่งและอำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตัว มากกว่าผลประโยชน์สาธารณะ เป็นการเบียดบังทรัพยากรที่เป็นของประชาชน ให้ตกเป็นของบุคคลเพียงบางกลุ่มที่มีสายสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจ เป็นเหตุให้การบริการสาธารณะไม่บรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ ปัญหานี้ได้สร้างความเสียหายแก่ประเทศชาติ และประชาชนอย่างมหาศาลมาตลอด โดยหลายฝ่ายพยายามนำเสนอแนวคิดและทฤษฎี ตั้งแต่ในกระบวนการทัศน์ของรัฐประศาสนศาสตร์ยุคดั้งเดิมมาจนถึงปัจจุบัน มีการออกแบบระบบ โครงสร้าง และกระบวนการในการตรวจสอบต่างๆ แม้กระทั่งการสร้างกฎ ระเบียบมากมาย ถึงกับให้มีบทลงโทษอย่างรุนแรงก็ตาม ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ ยิ่งเป็นองค์การที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์มากเพียงใด ก็ยิ่งมีความเสี่ยงในการเกิดการทุจริต และใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบมากขึ้นเท่านั้น

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) เป็นองค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการทางด้านกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคม ซึ่งเป็นทรัพยากรและกิจการที่มีมูลค่าสูงมากในยุคปัจจุบัน เพราะคลื่นความถี่ได้ถูกนำมาใช้ในการออกอากาศ และการสื่อสาร โทรคมนาคมที่เป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินชีวิตและการทำงานของคนทั้งประเทศ อีกทั้งยังมีผลประโยชน์ทางธุรกิจมูลค่ามหาศาล กสทช. มีอำนาจหน้าที่ในการให้คุณให้โทษแก่ผู้ประกอบการ และผู้บริโภคอย่างเบ็ดเสร็จ โดยแนวคิดขององค์การอิสระที่มีอำนาจบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการอยู่ในองค์การเดียวกัน ยิ่งทำให้มีความพร้อมรับการตรวจสอบมีน้อยลง เกิดการขาดความสมดุลระหว่างกับอำนาจหน้าที่กับการตรวจสอบ (Check and Balance) ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญในการบริหารงานของ กสทช. ให้เกิดความโปร่งใส และตรวจสอบได้อย่างแท้จริง จึงเป็นเหตุให้ต้องทำการวิจัยในเรื่องนี้

วัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้เพื่อศึกษาความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช.<sup>1</sup> 3 ด้าน คือ ทางสาธารณะ ทางกฎหมาย และทางการบริหาร การใช้อำนาจหน้าที่และการตอบสนอง รวมถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. ในบริบททางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และบรรทัดฐานทางสังคมของไทยในยุคแห่งเทคโนโลยีด้านการสื่อสาร และโทรคมนาคมในปัจจุบัน

<sup>1</sup> ในงานวิจัยฉบับนี้เมื่อกล่าวถึง กสทช. หมายถึง องค์การของ กสทช. โดยรวม ซึ่งแบ่งออกเป็นคณะกรรมการ กสทช. กับสำนักงาน กสทช. (อยู่ภายใต้การบริหารงานของเลขาธิการ) โดยคณะกรรมการอยู่ในระดับนโยบายและแผน ส่วนสำนักงานเป็นผู้นำไปปฏิบัติ (งานวิจัยฉบับนี้เน้นในระดับนโยบายและแผนมากกว่าระดับปฏิบัติงาน)

## วิธีการศึกษา

ผู้วิจัยได้เลือกใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) แบบกรณีศึกษา (Case Study) เนื่องจากเป็นการวิจัยในเรื่องที่มีความเฉพาะเจาะจง และต้องได้ข้อมูลจากผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงเท่านั้น โดยมีผู้ให้ข้อมูล 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้รับการตรวจสอบ (Actors) หมายถึง บุคลากรตั้งแต่คณะกรรมการเลขาธิการ รองเลขาธิการ ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ของ กสทช. กลุ่มที่ 2 คือ ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบอย่างเป็นทางการ (Formal Forum) เช่น ศาลปกครอง คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ กตป. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และกลุ่มสุดท้าย คือ ผู้ที่ทำการตรวจสอบที่ไม่มีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ (Informal Forum) เรียกได้ว่าเป็น “ความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะ (Public Accountability)” ได้แก่ นักวิชาการ สื่อมวลชน ภาคประชาสังคม และกลุ่มวิชาชีพต่างๆ เป็นต้น โดยผู้วิจัยได้ใช้ระยะเวลาในการสังเกตและเก็บรวบรวมข้อมูล 2 ปี และทำการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากผู้ให้ข้อมูล 40 คน โดยใช้ข้อมูลประเภทเอกสารต่างๆ จากเว็บไซต์ และคลิปการสัมภาษณ์ เป็นต้น เพื่อให้เป็นไปตามหลักการสามเส้า (Creswell, 2007) ด้านข้อมูลและระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้ได้กำหนดขอบเขตทางเนื้อหาเฉพาะในเรื่องของลักษณะของระบบ โครงสร้าง และกระบวนการ รวมถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความพร้อมรับการตรวจสอบ (Accountability) สามด้าน คือ ความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะ ทางกฎหมาย และทางการบริหารเท่านั้น มิได้ประสงค์เพื่อเป็นการตรวจสอบ หรือประเมินผลสมรรถนะการปฏิบัติหน้าที่ หรือตรวจสอบรายละเอียดการใช้จ่ายงบประมาณ มิได้ต้องการการตัดสินการกระทำว่ามีความผิด หรือถูกตามกฎหมายแต่อย่างใด (มักมีการสับสนระหว่าง “ความพร้อมรับการตรวจสอบ Accountability กับ การตรวจสอบ Audit”)

## การทบทวนวรรณกรรม

ผู้วิจัยได้แบ่งการศึกษาความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. ออกเป็น 3 ส่วน คือ

1. ความพร้อมรับการตรวจสอบ โดยเลือกศึกษาเฉพาะความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะ ทางกฎหมาย และทางการบริหาร รวมถึงภาคส่วนต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความพร้อมรับการตรวจสอบด้านต่างๆ ปัจจัยที่ส่งผลต่อความพร้อมรับการตรวจสอบ
2. กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework) แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบ และปัจจัยต่างๆ ในระบบความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช.
3. ศึกษาความเป็นมา โครงสร้างองค์การ การดำเนินงานต่างๆ และการตอบสนองต่อความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช.

## ความพร้อมรับการตรวจสอบ (Accountability)

ความพร้อมรับการตรวจสอบ (Accountability) หมายถึง “พันธกิจในการอธิบายและแสดงเหตุผลเพื่อแสดงความบริสุทธิ์ใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตน” (Bovens, 2005) หรือมีความหมายว่า “เป็นหน้าที่ของผู้รับการตรวจสอบที่จะต้องให้คำตอบ สำหรับสมรรถนะในการทำงาน หรือหน่วยงานของตน โดยไม่ขัดขืน แม้กระทั่งความไม่เห็นด้วยในการกระทำก็ต้องถูกนำมาเป็นส่วนประกอบในกระบวนการของความพร้อมรับการตรวจสอบด้วย โดยผู้ตรวจสอบมีอำนาจที่จะให้รางวัลหรือลงโทษผู้รับการตรวจสอบได้ (Mulgan, 2000) สำหรับงานวิจัยนี้ศึกษาภายใต้กระบวนการทัศน์ “การบริการสาธารณะแนวใหม่” (New Public Service) (Denhardt & Denhardt, 2007) ได้เปลี่ยนมุมมองสำหรับ “การให้บริการสาธารณะ” จากการให้บริการ “ลูกค้า” เป็นการตอบสนองความต้องการของ “พลเมือง” ในฐานะที่เป็นเจ้าของประเทศ มีสิทธิและอำนาจในการเป็นผู้ตรวจสอบ (Forum) อย่างเต็มที่ แตกต่างจากแนวคิดในกระบวนการทัศน์เดิมที่ผ่านมา

หลักการของความพร้อมรับการตรวจสอบ ประกอบไปด้วยองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) ใคร (Who) คือปัจจัยแรกที่สำคัญที่สุด เพราะความพร้อมรับการตรวจสอบเป็นเรื่องของบุคคล องค์กร หรือหน่วยงาน เป็นสิ่งที่ทำให้ Accountability แตกต่างจาก Responsibility เนื่องจาก Accountability จะต้องประกอบด้วยบุคคล 2 ฝ่าย คือ ผู้ตรวจสอบ และผู้รับการตรวจสอบเสมอ คือ ใครเป็นผู้ตรวจสอบ (Forum) และใครเป็นผู้รับการตรวจสอบ (Actor) (2) เรื่องใด (What) หมายถึง ในกระบวนการของความพร้อมรับการตรวจสอบต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าจะมีการตรวจสอบในเรื่องใดบ้างที่ผู้รับการตรวจสอบจะต้องมาชี้แจง หรือทำรายงานและ (3) ใช้วิธีการใด (How) หมายถึง ในกระบวนการของความพร้อมรับการตรวจสอบในแต่ละรูปแบบ จะต้องมีการกำหนดวิธีการที่จะให้ข้อมูลกับผู้ตรวจสอบ โดยการอธิบาย ชี้แจง ส่งรายงาน และแสดงหลักฐาน เป็นต้น เพื่อให้ผู้รับการตรวจสอบทราบเพื่อใช้ในการเตรียมการสำหรับกระบวนการของความพร้อมรับการตรวจสอบของตน (Bovens, 2007)

ประเภทของความพร้อมรับการตรวจสอบแบ่งได้หลายแบบ เช่น แบ่งตามธรรมชาติของผู้ตรวจสอบ, ผู้รับการตรวจสอบ, ลักษณะการกระทำ และตามลักษณะของหน้าที่ สำหรับงานวิจัยฉบับนี้ใช้การแบ่งตามธรรมชาติของผู้ตรวจสอบ (Bovens, 2007) ได้แก่

1. ความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะ (Public Accountability) ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของหลักการประชาธิปไตย เพราะเป็นสิทธิและอำนาจของพลเมืองในฐานะที่เป็นเจ้าของประเทศ ทำหน้าที่ในการตรวจสอบบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในกิจการสาธารณะทั้งหมด (จากเดิมที่ประชาชนเป็นเพียงผู้ใช้สิทธิในการเลือกตั้ง) ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ ตามหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) และประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative

Democracy) เพื่อจะได้ทราบความต้องการที่แท้จริงของพลเมือง และตอบสนองได้ตรงกับความต้องการที่แท้จริง อีกทั้งยังเป็นการกำกับดูแลโดยผู้รับบริการโดยตรง รวมทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความรู้ ความสามารถในด้านต่างๆ อย่างเช่น นักวิชาการ สื่อมวลชน ภาคประชาสังคม และกลุ่มวิชาชีพต่างๆ ร่วมกันตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานได้อย่างละเอียด รอบคอบ รอบด้าน ทำให้ผู้ให้บริการสาธารณะจำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยต้องใช้แนวคิดเกี่ยวกับการให้คำตอบ (Answerability) การตอบสนอง (Responsiveness) และความรับผิดชอบ (Responsibility) ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะแก่ส่วนรวม สำหรับงานวิจัยฉบับนี้ได้รวมหลักการของความพร้อมรับการตรวจสอบทางการเมือง (Political) ทางสังคม (Social) และทางวิชาชีพ (Professional) เข้ามาอยู่ในความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะด้วย

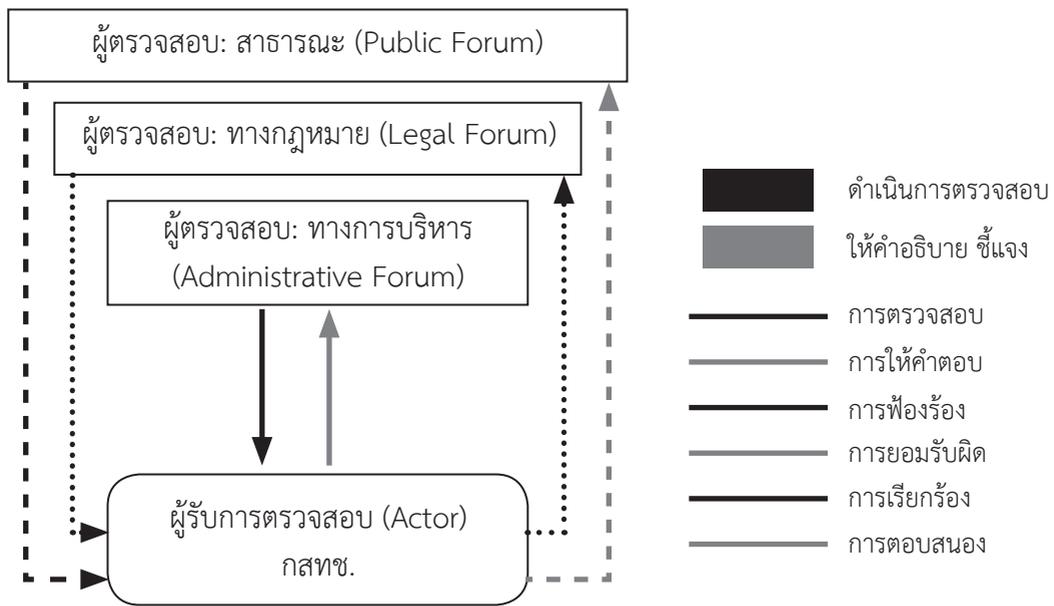
2. ความพร้อมรับการตรวจสอบทางกฎหมาย (Legal Accountability) เป็นรูปแบบที่ใช้กระบวนการทางกฎหมายในการตรวจสอบ สืบสวน สอบสวน พิจารณาทั้งพยานและหลักฐานที่มีมาตรฐานสูง และตัดสินตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด รวมถึงการออกกฎหมาย กฎระเบียบ ประกาศ คำสั่งที่ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ และกำกับดูแลควบคุมให้องค์การต่างๆ ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งดำเนินการโดยองค์กรด้านนิติบัญญัติ ตุลาการ และองค์กรอิสระ (ที่ใช้อำนาจตุลาการ) เป็นรูปแบบที่ได้รับความเชื่อถือและยอมรับมากที่สุด ในความยุติธรรม เทียบตรง และมีมาตรฐานที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน และสังคมมีความเชื่อถือในกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมมากกว่ารัฐสภาและรัฐบาล เพราะภาพพจน์ของกระบวนการยุติธรรมก็น่าเชื่อถือกว่านักการเมือง ผู้ซึ่งถูกมองว่าเข้ามาเพื่อแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์ (Harlow, 2002)

3. ความพร้อมรับการตรวจสอบทางการบริหาร (Administrative Accountability) เป็นการตรวจสอบผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการบริหารขององค์กรสาธารณะทั้งหมด ตั้งแต่ระดับสูงที่สุดคือรัฐบาล ไปจนถึงผู้บริหารในองค์กรและหน่วยงานภาครัฐ เช่น การทำหน้าที่ของรัฐสภาในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล หรือรัฐมนตรีเป็นผู้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารในระดับสูง เช่น ปลัดกระทรวง โดยที่ผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่อยู่ใต้การบังคับบัญชา เนื่องจากผู้ตรวจสอบจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในผลงานของหน่วยงานที่กำกับดูแลและบริหารงานอยู่

### กรอบแนวคิดของความพร้อมรับการตรวจสอบ (Accountability Framework)

ภายใต้กระบวนการทัศน์การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) ที่มองว่าภาครัฐ (Public Sectors) มีหน้าที่เป็นผู้ให้บริการ (Serving) ผลประโยชน์สาธารณะตามความต้องการของพลเมือง (Citizen) (ในฐานะที่พลเมืองเป็นเจ้าของประเทศ) ซึ่งต่างจากแนวคิดในกระบวนการทัศน์เดิมที่

เปรียบผู้บริหารของภาครัฐเสมือนเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneur) เป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ และกำหนดทิศทาง (Steering) ในการเลือกให้บริการสาธารณะที่คิดว่าเหมาะสม (ตามความคิดเห็นของผู้ให้บริการ) โดยที่เปรียบประชาชนเป็นเสมือนลูกค้า (Clients) ที่เป็นผู้รับบริการของรัฐ โดยใช้กรอบแนวคิดแบบผสม (Hybrid Framework) (Dubnick, 1998) ที่ประกอบไปด้วยกรอบแนวคิดเชิงสถาบัน (Institutional Framework) ผสมผสานกับกรอบแนวคิดเชิงศีลธรรม (Virtue Framework) ดังภาพที่ 1.1



**ภาพที่ 1.1:** กรอบแนวคิดแบบผสม (Hybrid Framework) โดยที่ผู้ตรวจสอบและผู้รับการตรวจสอบในเชิงสถาบัน คือ ผู้ตรวจสอบสาธารณะ ผู้ตรวจสอบทางกฎหมาย และผู้ตรวจสอบทางการบริหาร และผู้รับการตรวจสอบ คือ กสทช. ในส่วนของทางด้านศีลธรรมเป็นความสัมพันธ์ของผู้ตรวจสอบและผู้รับการตรวจสอบ ดังลูกศรที่แสดงถึงการตรวจสอบ และการให้คำตอบ การยอมรับผิด และการตอบสนอง เป็นต้น

สำหรับผู้ตรวจสอบสาธารณะ ได้แก่ นักวิชาการ สื่อมวลชน ภาคประชาสังคม และกลุ่มวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของผู้ตรวจสอบทางกฎหมาย ได้แก่ รัฐสภา ศาลปกครอง คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นต้น และผู้ตรวจสอบทางการบริหาร ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิ (รัฐสภา) คณะกรรมการ กตป. และ สตง. เป็นต้น

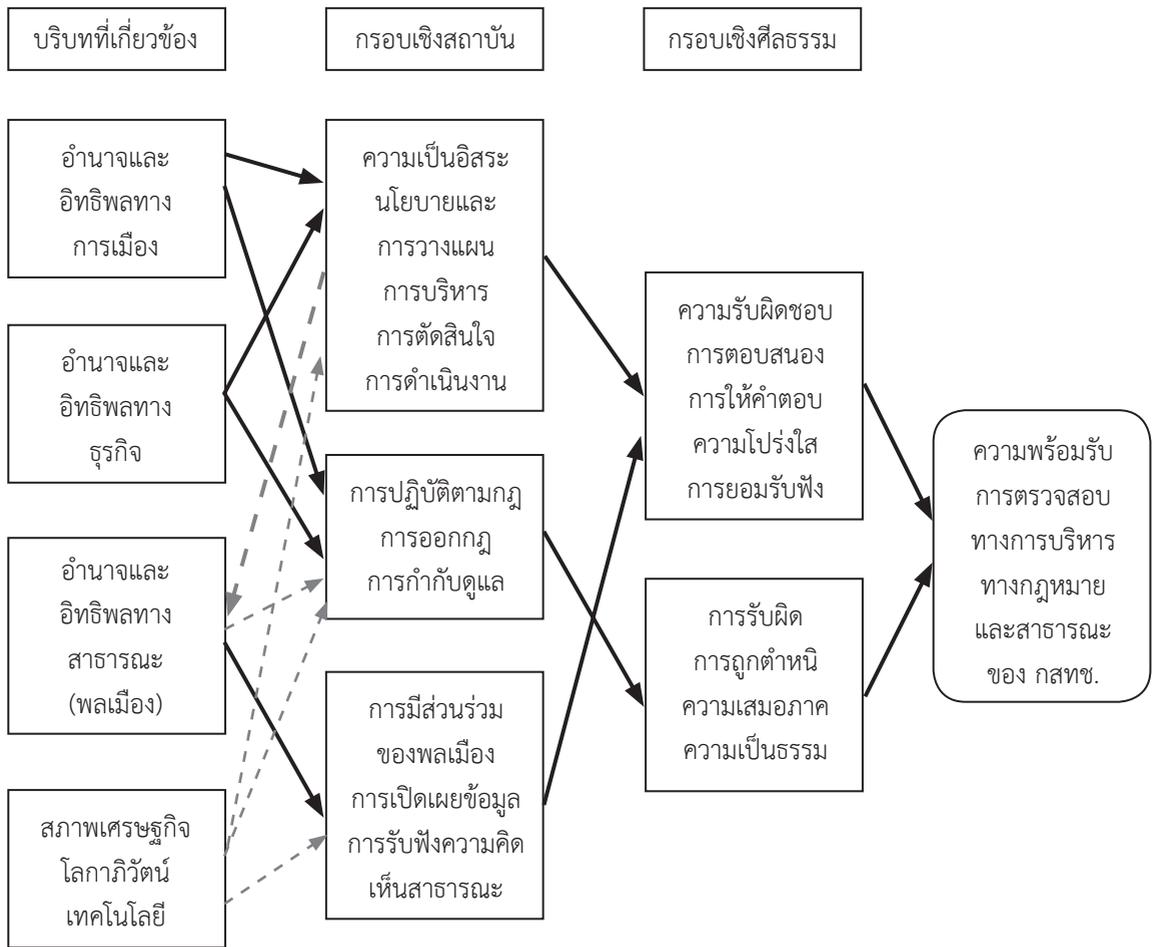
### กรอบแนวคิดสำหรับการวิจัย (Conceptual Framework)

ความพร้อมรับการตรวจสอบทางการบริหาร ทางกฎหมาย และทางสาธารณะของ กสทช. นั้น มีองค์ประกอบที่อยู่ในกรอบเชิงสถาบัน เชิงศีลธรรม และบริบทแวดล้อมหลายประการที่ส่งผลถึงพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับความพร้อมรับการตรวจสอบแต่ละประเภท นอกจากนี้ยังมีปัจจัยที่ส่งผลต่อความพร้อมรับการตรวจสอบได้แก่ (1) บทบัญญัติแห่งกฎหมาย (2) อำนาจอิทธิพลทางการเมือง (3) อำนาจอิทธิพลทางธุรกิจ (4) อำนาจอิทธิพลทางสาธารณะ เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชน (5) ความเป็นอิสระและอำนาจหน้าที่ของ กสทช. (6) ความเข้มแข็งและความสามารถขององค์กรตรวจสอบ (7) ผลประโยชน์ (8) ศีลธรรมของบุคคล (9) ความรู้เกี่ยวกับความพร้อมรับการตรวจสอบที่ถูกต้อง (10) ทัศนคติ ความเชื่อ วัฒนธรรมของระบบราชการ บรรทัดฐานทางสังคม (11) กลุ่มวิชาชีพ และมาตรฐานทางวิชาชีพ (12) โลกทัศน์ และเทคโนโลยี ดังที่ปรากฏในตารางที่ 1

ตารางที่ 1: ปัจจัยที่เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช.

ลำดับ	ความพร้อมรับการตรวจสอบ	กรอบเชิงสถาบัน	กรอบเชิงศีลธรรม	บริบทแวดล้อม
1.	การบริหาร	1. ความเป็นอิสระ 2. นโยบายและการวางแผน 3. การบริหาร 4. การตัดสินใจ 5. การดำเนินงาน	1. ความรับผิดชอบ 2. การตอบสนอง 3. ความโปร่งใส 4. การรับผิดชอบ 5. การให้คำตอบ	1. อิทธิพลของการเมือง 2. อิทธิพลของธุรกิจ 3. อิทธิพลของสาธารณชน 4. สภาพเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ และเทคโนโลยี
2.	กฎหมาย	1. การปฏิบัติตามกฎ 2. การออกกฎ, การกำกับดูแล	1. การรับผิดชอบ, การถูกตำหนิ 2. ความเสมอภาค, ความเป็นธรรม	1. อิทธิพลของการเมือง 2. อิทธิพลของธุรกิจ 3. อิทธิพลของสาธารณชน 4. สภาพเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ และเทคโนโลยี
3.	สาธารณะ	1. การมีส่วนร่วมของพลเมือง 2. การเปิดเผยข้อมูล 3. การรับฟังความเห็นสาธารณะ	1. การตอบสนองและการให้คำตอบ 2. ความโปร่งใส 3. การยอมรับฟัง 4. สภาพเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ และเทคโนโลยี	1. อิทธิพลของการเมือง 2. อิทธิพลของธุรกิจ 3. อิทธิพลของสาธารณชน

เป็นตารางที่แสดงถึงปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและมีผลต่อความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. มีความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นทั้งแบบที่เป็นระเบียบ กฎเกณฑ์ กฎหมาย แบบที่มีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ และในส่วนที่ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการแต่เป็นการตรวจสอบโดยสาธารณชนรวมถึงบริบทต่างๆ ทั้งทางด้านการเมือง ธุรกิจ สังคม และทางด้านทัศนคติ ความเชื่อ ค่านิยม วัฒนธรรมองค์กร รวมถึงบริบทที่ส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อความพร้อมรับการตรวจสอบแต่ละประเภท ซึ่งสามารถแสดงเป็นแผนภาพที่เป็นกรอบแนวคิดสำหรับการวิจัยในครั้งนี้ ดังที่แสดงในภาพที่ 1.2



ภาพที่ 1.2: กรอบแนวคิดการวิจัยสำหรับความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช.

กรอบแนวคิดนี้จะได้นำไปใช้ในการวิเคราะห์ความพร้อมรับการตรวจสอบแต่ละแบบรวมถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความพร้อมรับการตรวจสอบ เพื่อให้เข้าใจถึงสาเหตุของปัญหาที่แท้จริง ซึ่งนำไปสู่การค้นหาวិธีการในการแก้ไขในระยะยาวต่อไป

## คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม แห่งชาติ (กสทช.)

*ความเป็นมาของ กสทช.*

เป็นองค์การอิสระที่ถือกำเนิดมาจากรัฐธรรมนูญ ปี 2550 มาตรา 47 และ 305 (1) ที่บัญญัติว่า “คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่วรรคหนึ่ง และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะอื่น และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม รวมทั้งต้องจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อสารสาธารณะ..” จึงได้เป็นที่มาของ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ปี 2553 ที่เป็นกฎหมายที่ให้กำเนิด กสทช. โดยผ่านกระบวนการสรรหาจนได้คณะกรรมการ กสทช. 11 คน และได้เข้าดำรงตำแหน่งเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2554

*โครงสร้างของ กสทช.*

จากความตามมาตรา 6 แห่ง พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ปี พ.ศ. 2553 ได้มีการกำหนดให้แบ่งคณะกรรมการ กสทช. ออกเป็นคณะกรรมการ 2 ชุด คือ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ (กสท.) และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม (กทค.) คณะละ 5 คน โดยให้รองประธาน กสทช. ทั้งสองคนดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการทั้งสองคณะ และระบุให้ประธาน กสทช. เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของเลขาธิการ กสทช. ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารสำนักงาน กสทช. และเป็นประธานของกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ (กทปส.) อีกด้วย

*อำนาจหน้าที่ของ กสทช.*

โดยแบ่งความรับผิดชอบของ กสทช. กสท. และ กทค. ออกเป็นกลุ่มในส่วนที่ต้องรับผิดชอบตามมิติต่างๆ คือ

1. อำนาจหน้าที่ของ กสทช. ตามมิติด้านระดับอำนาจหน้าที่ แบ่งเป็น 3 ระดับคือ
  - 1.1 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดและจัดทำแผน
  - 1.2 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดกฎและกติกา
  - 1.3 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการนำแผนและกฎกติกาไปบังคับใช้

2. อำนาจหน้าที่ของ กสทช. ตามมติของกลุ่มภารกิจ แบ่งได้เป็น
  - 2.1 กลุ่มภารกิจด้านการอนุญาตฯ และการบริหารการใช้คลื่นความถี่
  - 2.2 กลุ่มภารกิจการกำกับดูแลประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
  - 2.3 กลุ่มภารกิจการกำกับดูแลประกอบกิจการโทรคมนาคม  
(รายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ กสทช. อยู่ใน พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ 2553 มาตรา 27)

### **องค์กรและผู้ที่เกี่ยวข้องกับความพร้อมรับการตรวจสอบ กสทช.**

เมื่อแบ่งตามรูปแบบของความพร้อมรับการตรวจสอบทั้ง 3 แบบ ได้แก่

1. กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะ ได้แก่ นักวิชาการ สื่อมวลชน ภาคประชาสังคม และองค์กรวิชาชีพ ฯลฯ
  2. องค์กรที่เกี่ยวข้องกับความพร้อมรับการตรวจสอบทางกฎหมาย ได้แก่ องค์กรทางด้านตุลาการ เช่น ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม องค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. และองค์กรทางด้านนิติบัญญัติ เช่น รัฐสภา
  3. องค์กรที่เกี่ยวข้องกับความพร้อมรับการตรวจสอบทางการบริหาร ได้แก่ คณะกรรมการการของรัฐบาล สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. (กตป.) ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นจาก พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ปี พ.ศ. 2553 ตามมาตรา 70 ให้มีอำนาจหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการและการบริหารงานของ กสทช. กสท. กทค. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. โดยเฉพาะ (แบบเต็มเวลา) เพื่อทำรายงานประจำปีเสนอต่อ กสทช. และรัฐสภา โดยเริ่มงานตั้งแต่วันที่ 25 เมษายน 2556 เป็นต้นมา
- หน่วยงาน องค์กร และกลุ่มบุคคลเหล่านี้ต่างก็ทำหน้าที่ในการตรวจสอบในแต่ละด้านที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ยกเว้นกลุ่มของความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะที่เป็นการตรวจสอบด้วยความสมัครใจของแต่ละบุคคลซึ่งขึ้นอยู่กับความพร้อมทางด้านงบประมาณ และความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และความสนใจของแต่ละบุคคล หรือแต่ละกลุ่ม เป็นการให้ข้อมูล ข่าวสาร และความรู้แก่สาธารณชนเพื่อให้เข้าใจถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละเรื่อง โดยมีมุมมองที่แตกต่างกัน

### **ผลการศึกษา การวิเคราะห์ และอภิปรายผล**

ผลจากการศึกษาความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. ในแต่ละรูปแบบ พบว่า กสทช. ได้ถูกออกแบบให้มีระบบตรวจสอบหลายระบบเริ่มตั้งแต่คณะกรรมการตรวจสอบภายใน ซึ่งทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของบุคลากรในสำนักงาน กสทช. (ไม่ได้ตรวจสอบคณะกรรมการฯ) นอกจากนี้ยังมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ได้เข้ามาตรวจสอบในเรื่องของการใช้จ่ายเงิน

งบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้างต่างๆ ของ กสทช. ทั้งหมด โดยทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาเป็นประจำทุกปี (โดยรายงานการใช้เงินงบประมาณของ กสทช. ได้ถูกสำนักข่าวอิศรานำมาเปิดเผยอย่างต่อเนื่องถึงรายละเอียด ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป) และได้มีการออกแบบให้มืองค์การที่ทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของ กสทช. โดยเฉพาะ (ตรวจสอบ กสทช. เพียงอย่างเดียว) คือ คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. (กตป.) เนื่องจาก กสทช. เป็นองค์การอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางธุรกิจสูงมาก และเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในหลาย ๆ ด้าน จึงให้มีหน่วยงานแบบ กตป. เกิดขึ้น แต่เนื่องจากความไม่ชัดเจนในบทบัญญัติทางกฎหมาย ทำให้ กสทช. ไม่ยอมรับอำนาจหน้าที่ของ กตป. เท่าที่ควร โดยมองว่าเป็นเพียงหน่วยงานที่เข้ามาเก็บข้อมูลและประเมินตามตัวชี้วัดต่างๆ แต่ไม่ได้มองว่ามีอำนาจที่จะเรียกข้อมูลทั้งหมดมาตรวจสอบได้ นอกจากนี้ยังให้ กตป. ต้องขออนุมัติงบประมาณในการดำเนินงานจาก กสทช. ทำให้ กตป. มีสภาพเหมือนกับเป็นหน่วยงานหนึ่งภายใต้อำนาจของ กสทช. ทำให้ขาดความเป็นอิสระและไร้อำนาจในการขอความร่วมมือจาก กสทช. ได้ และในกฎหมายเพียงแต่ระบุให้ กสทช. ให้ความร่วมมือ แต่ไม่ได้กำหนดบทลงโทษไว้ เมื่อ กสทช. ไม่ปฏิบัติตาม กตป. จึงไม่สามารถทำอะไรได้ และทาง กสทช. มองว่า มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ในการตรวจสอบทางการเงิน และการงบประมาณ มีคณะกรรมการการของรัฐสภาที่เรียกให้ กสทช. เข้าไปชี้แจงเมื่อมีเรื่องร้องเรียนอยู่แล้ว นอกจากนี้ ยังมีศาลปกครองที่ทำหน้าที่ในการให้ความยุติธรรมในเรื่องการฟ้องร้องและร้องเรียนต่างๆ ยังมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องทุจริต ทำให้คณะกรรมการ เลขาธิการ และผู้บริหารของ กสทช. ที่เป็นผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่า กสทช. ถูกตรวจสอบจากองค์กรต่างๆ มากมายกว่าองค์กรอื่นๆ อยู่แล้ว อีกทั้งยังต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินให้ ป.ป.ช. ตรวจสอบเช่นเดียวกับนักการเมืองอีกด้วย จึงไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องมี กตป. ซึ่งเป็นองค์กรที่แตกต่างจากองค์กรตรวจสอบของหน่วยงานภาครัฐแห่งอื่นๆ ทำให้รู้สึกว่ กตป. เป็นส่วนเกินที่ทำให้เสียเวลาโดยเปล่าประโยชน์ จึงไม่เห็นคุณค่าและไม่ให้ความร่วมมือมากนัก

โครงสร้าง และระบบตรวจสอบที่บัญญัติไว้ในกฎหมายทั้งหลายนับว่าเป็นการออกแบบความพร้อมรับการตรวจสอบทางกฎหมายตามมาตรฐานของหน่วยงานภาครัฐทั่วไป ซึ่งเป็นระบบที่ใช้มาอย่างยาวนาน ทั้งระเบียบ กฎเกณฑ์ กระบวนการ และขั้นตอนต่างๆ ที่ถูกออกแบบสำหรับการตรวจสอบหน่วยงานในระบบราชการ แต่สำหรับการบริหารองค์การที่มีความซับซ้อน และเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางธุรกิจอย่างมหาศาล และเป็นงานที่ต้องใช้ความรู้ และความเชี่ยวชาญทางด้านเทคนิคที่เป็นเทคโนโลยีขั้นสูง และเกี่ยวข้องกับธุรกิจทางด้านสื่อสาร โทรคมนาคม รวมถึงการออกอากาศกระจายเสียงทางวิทยุ และโทรทัศน์ ต้องใช้มืออาชีพ หรือผู้ที่อยู่ในวิชาชีพเฉพาะด้าน ทั้งทางด้านนิเทศศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ การคุ้มครองผู้บริโภค รัฐประศาสนศาสตร์

รัฐศาสตร์ บริหารธุรกิจ เป็นต้น ซึ่งนักกฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่สามารถเข้าใจในรายละเอียดทั้งหมดได้ จึงเป็นไปได้เพียงระบบตรวจสอบระดับพื้นฐานเท่านั้น ไม่สามารถตรวจสอบในระดับสูงได้ ต้องใช้ผู้ที่มีความรู้ ความสามารถเฉพาะด้านเข้ามาเป็นผู้ตรวจสอบ (Forum) ร่วมด้วย อย่างเช่น ทางด้านมืออาชีพ (Professional) หรือนักวิชาการที่มีความรู้เฉพาะด้านเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบอย่างเป็นทางการ ซึ่งในปัจจุบันผู้ที่มีความรู้ หรือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านสามารถตรวจสอบได้ทางสาธารณะเท่านั้น ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการให้คุณให้โทษ หรือมีผลใดๆ ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. ได้เลย

เนื่องจากกฎหมายได้ออกแบบให้ กสทช. มีความเป็นอิสระสูงมาก สามารถอนุมัติงบประมาณได้เอง โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากผู้ใด หรือหน่วยงานใดทั้งสิ้น การอนุญาตให้กำหนดงบประมาณได้อย่างอิสระจากรายรับอันมหาศาลของ กสทช. ทำให้มีการตั้งงบประมาณสูงถึงปีละ 3 พันกว่าล้านบาท และมีการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ฟุ่มเฟือย ขาดประสิทธิภาพ ยกตัวอย่างเช่น มีการใช้จ่ายในการจ้างอนุกรรมการมากถึง 65 คณะ และยังมีคณะทำงานที่เบิกค่าใช้จ่ายอยู่อีก 28 คณะ และที่ปรึกษา 31 คน ต้องมีค่าใช้จ่ายต่อปีสูงถึง 329.54 ล้านบาท และมีค่าใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์ 291.12 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปดูงานต่างประเทศ 250.26 ล้านบาท โดยมีกรรมการบางคนเดินทางไปต่างประเทศ 18 ครั้งต่อปี โดยใช้เวลาลอยอยู่ในต่างประเทศ 122 วัน มีค่าใช้จ่าย 13.1 ล้านบาท นอกจากนี้ยังมีค่าใช้จ่ายเป็นค่ารับรอง ค่าใช้จ่ายส่วนตัว ค่าเบี้ยประชุม โบนัส และค่าตอบแทนอย่างอื่น (มีเพียงนายแพทย์ประวิทย์ ลีสถาพรวงศ์ ที่ไม่มีการแต่งตั้งที่ปรึกษา และมีค่าใช้จ่ายในการเดินทางต่างประเทศ 629,466 บาท เท่านั้น) นอกจากนี้การจัดซื้อจัดจ้างของ กสทช. ใช้การจัดซื้อวิธีพิเศษเป็นส่วนใหญ่ เป็นวิธีตกลงกับผู้ค้าโดยไม่ได้ผ่านการประกวดราคาให้มีการแข่งขัน ทั้งปีมีการใช้วิธีประกวดราคาเพียง 8% เท่านั้น มูลค่าในการจัดซื้อจัดจ้างวิธีพิเศษเป็นจำนวนเงินสูงถึง 131.79 ล้านบาท เป็นต้น (Itsaed News, B.E.2557)

จากตัวอย่างการใช้จ่ายเงินข้างต้นของ กสทช. หากมองในแง่ของความพร้อมรับการตรวจสอบทางกฎหมายจะพบว่า กสทช. ไม่ได้กระทำผิดกฎหมาย เพราะกฎหมายให้อำนาจ กสทช. ในการกำหนด และอนุมัติงบประมาณเองได้ (เป็นอำนาจในการใช้ดุลพินิจของ กสทช.) จึงเป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายเห็นได้จากการตัดสินใจของคณะกรรมการธิการ (รัฐสภา) หลายคณะ ศาลปกครอง และ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีแนวการตัดสินใจไปในทิศทางเดียวกัน คือ เป็นอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ แม้ว่า สตง. จะทำรายงานออกมาส่นต่อรัฐสภา หรือสื่อมวลชนจะนำข้อมูลมาเปิดเผยสู่สาธารณะ ก็ไม่มีผลในการหยุดยั้งการกระทำเช่นนี้ได้ (ยกเว้นคณะรัฐประหาร) จึงสรุปได้ว่า “ความพร้อมรับการตรวจสอบทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว ไม่สามารถก่อให้เกิดความโปร่งใส และความพร้อมรับการตรวจสอบได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากในกระบวนการร่างกฎหมายไม่ได้คำนึงถึงหลักการของความพร้อมรับการตรวจสอบอย่างรอบคอบ และรอบด้านอย่างแท้จริง และมีการกำหนด

เป็นบทบัญญัติทางกฎหมายเอาไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น” ความพร้อมรับการตรวจสอบทางกฎหมายจะมีผลก็ต่อเมื่อ กสทช. กระทบความผิดที่ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมาย และถูกจับได้เท่านั้น จึงสรุปได้ว่าในระบบความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. ไม่สามารถพึ่งพาความพร้อมรับการตรวจสอบทางกฎหมายเพียงอย่างเดียวได้ เพราะมีจุดอ่อนและข้อจำกัดมาก

นอกจากความพร้อมรับการตรวจสอบทางกฎหมายที่เป็นพื้นฐานในระดับหนึ่งแล้ว ความพร้อมรับการตรวจสอบที่มีความสำคัญมากที่สุดอีกอย่าง คือ ความพร้อมรับการตรวจสอบทางการบริหาร (Administrative accountability) ซึ่งโดยปกติของการบริหารงานในภาครัฐหรือระบบราชการ จะต้องอยู่ภายใต้การบริหารงาน และกำกับดูแล รวมทั้งตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่โดยรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี (เป็นตัวแทนของประชาชน) เพราะผู้ตรวจสอบ (Forum) ซึ่งจะต้องมีการร่วมงานกันอย่างใกล้ชิด และทำให้มีความเข้าใจในการทำงาน และบริบทต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี จึงอาจจะเรียกได้ว่า ความพร้อมรับการตรวจสอบทางการบริหารเป็นการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด แต่สำหรับองค์การอิสระทั้งหลายจะขาดในส่วนนี้ไป (เพราะต้องการให้เป็นอิสระจากอำนาจและอิทธิพลของนักการเมือง) คงเหลือแต่ฝ่ายนิติบัญญัติ และตุลาการซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการใช้กระบวนการทางกฎหมายที่ใช้การตีความกฎหมายมาตัดสินความผิดหรือถูกเท่านั้น

เมื่อขาดความพร้อมรับการตรวจสอบทางการบริหาร กสทช. จึงไม่ถูกตรวจสอบเกี่ยวกับสมรรถนะ และประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ และกฎหมายยังเปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจ และใช้อำนาจทางการบริหารได้ตามใจชอบ จนทำให้เกิดปัญหาที่เรียกว่ามีอิสระในการใช้อำนาจมากเกินไปนั่นเอง (การตรวจสอบทางด้านการเงิน และการงบประมาณของ สตง. และ กตป. ที่มีหน้าที่ตรวจสอบทางเอกสาร และทำรายงานเสนอ กสทช. และรัฐสภา ไม่สามารถทดแทนความพร้อมรับการตรวจสอบทางการบริหารได้เลย เป็นได้แค่เพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น)

สำหรับความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะ ซึ่งเป็นหลักการเบื้องต้นของประชาธิปไตยยุคใหม่ คือ การที่พลเมืองมีความรู้ และความเข้าใจในสิทธิ อำนาจ และหน้าที่ของตนเองที่จะต้องรับผิดชอบต่อสาธารณะ บทบาทในการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะทั้งหมด ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล ความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะเป็นส่วนหนึ่งของการติดตามประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรภาครัฐ ในสังคมประชาธิปไตยของนานาประเทศ ภาคประชาสังคมได้เข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะอย่างใกล้ชิด เพื่อให้แน่ใจว่าประชาชนจะได้รับสาธารณประโยชน์อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย และตรงตามความต้องการที่แท้จริง เป็นการรักษาสีทธิของพลเมืองในระบบประชาธิปไตยนั่นเอง หลักการของความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะในมุมมองของ กสทช. คือ จะต้องเปิดเผยข้อมูลในการตัดสินใจ และการดำเนินการให้มากที่สุด และต้องมีรายละเอียดอย่าง

ครบถ้วน รวมถึงเหตุผลในการตัดสินใจแต่ละเรื่อง เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและทำการตรวจสอบได้ง่าย และสะดวกที่สุด อีกทั้งยังต้องจัดการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในวงกว้าง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมให้มากที่สุด ในทุกภาคส่วนของสังคม โดยเฉพาะผู้ที่ด้อยโอกาสในสังคม มิใช่จัดพอเป็นพิธี เพราะกฎหมายกำหนดให้ต้องทำ และต้องระวังในเรื่องความเป็นกลาง และรับฟังความคิดเห็นอย่างแท้จริง โดยต้องเปิดเผยข้อมูลในการจัดรับฟังความคิดเห็นอย่างละเอียดทุกครั้ง ควรให้มีการบันทึกภาพวิดีโอและเสียงไว้เป็นหลักฐานตลอดเวลาด้วย ทั้งการเปิดเผยข้อมูล และการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเป็นการแสดงถึงความโปร่งใส และการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะ เพราะหากมีการเปิดเผยข้อมูลน้อย และขาดรายละเอียดก็จะทำให้การตรวจสอบโดยสาธารณชนไม่สามารถกระทำได้ เพราะไม่มีข้อมูล (เป็นเรื่องที่ กสทช. ถูกท้วงติงจากนักวิชาการ สื่อมวลชน ภาคประชาสังคม ฯลฯ เป็นอย่างมาก เนื่องจาก กสทช. เปิดเผยข้อมูลค่อนข้างช้าและไม่ครบถ้วน ขาดรายละเอียด ที่สำคัญคือ ไม่เปิดเผยข้อมูลเชิงลึก ที่มักจะทำอ้างว่าเป็นความลับของทางราชการ) เป็นการแสดงให้เห็นถึงการขาดความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ (หากคิดว่า ประชาชนเป็นเพียงลูกค้า กสทช. ก็ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลเชิงลึกให้ลูกค้าทราบ แต่หากมองว่าประชาชนเป็นผู้ถือหุ้น หรือเป็นเจ้าของฯ กสทช. จะปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลต่อเจ้าของฯ ไม่ได้ เพราะ กสทช. เป็นเพียงตัวแทน (Agent) หรือผู้รับการตรวจสอบ (Actor) เท่านั้น จะต้องทำหน้าที่ให้ข้อมูลทุกอย่างที่ “ตัวการ (Principal)” หรือ “ผู้ตรวจสอบ (Forum)” เรียกร้องเสมอ อีกทั้งยังมีหน้าที่ต้องชี้แจง อธิบายถึงเหตุผลในการกระทำของตน โดยที่ กสทช. จะต้องยอมรับการตรวจสอบแต่โดยดี ไม่สามารถปฏิเสธได้ (เป็นหลักการสำคัญที่สุดของความพร้อมรับการตรวจสอบ)

ถึงแม้ว่าความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะจะไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และไม่สามารถลงโทษ หรือให้รางวัล กสทช. ได้โดยตรง แต่ก็ทำหน้าที่และความรับผิดชอบของ กสทช. ที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลด้วยความโปร่งใสที่สุดและให้คำอธิบายแก่สังคมในทุกเรื่องที่ถูกถามหรือมีข้อสงสัย การปฏิเสธ หรือหลีกเลี่ยงการเปิดเผยข้อมูล และการให้คำอธิบายแก่ประชาชน แม้จะไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายว่าผิด แต่สำหรับหลักการของประชาธิปไตยแล้วถือว่าเป็นความผิดร้ายแรง เพราะประชาชน คือ เจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดของประเทศ (เพราะเป็นต้นกำเนิดของอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญยังมีศักดิ์ที่ต่ำกว่าอำนาจอธิปไตยของประชาชน) จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้ความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะเป็นสิ่งที่สำคัญสูงสุดสำหรับผู้ปฏิบัติหน้าที่ในภาครัฐ และงานสาธารณะทั้งหมด

ในกรณีของคณะกรรมการ กสทช. ทั้ง 11 คน มีเพียง 2-3 คน เท่านั้นที่ให้ความสำคัญกับความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะ คือ คณะกรรมการที่มาจากภาคประชาสังคม ซึ่งเป็นเสียงข้างน้อยทางการบริหารอยู่เสมอ (มีการเปิดเผยข้อมูลและข่าวสารในการปฏิบัติหน้าที่อย่างต่อเนื่อง

สม่ำเสมอ เพื่อให้ทุกภาคส่วนของประชาชนสามารถติดตามและตรวจสอบได้ตลอดเวลา ในขณะที่คณะกรรมการส่วนใหญ่ไม่ให้ความสำคัญในการเปิดเผยข้อมูลในการทำงาน แต่ไปให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างภาพลักษณ์มากกว่า (ซึ่งงบประมาณสูงแต่มีประโยชน์น้อย) ซึ่งไม่เกิดประโยชน์กับประชาชนแต่อย่างใด

โครงสร้างและระบบของความพร้อมรับการตรวจสอบที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นผลจากการเก็บรวบรวมข้อมูลแบบสามเส้า ทำให้เห็นถึงกระบวนการของความพร้อมรับการตรวจสอบแต่ละแบบ รวมถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในมิติต่างๆ ที่ทำให้ความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. ยังไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร และมีจุดอ่อนในหลายๆ ด้าน ซึ่งผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ และอภิปรายผลต่อไป

## การวิเคราะห์และการอภิปรายผล

จากกรอบแนวคิดสำหรับการวิจัยในภาพที่ 1.2 จะเห็นว่า ความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการ ทั้งในส่วนที่เป็นบริบทภายนอกที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติทางกฎหมาย อำนาจหน้าที่ของ กสทช. และการปฏิบัติหน้าที่ การมีส่วนร่วมของพลเมือง รวมถึงบทบาทขององค์การที่ทำหน้าที่ตรวจสอบต่างๆ ซึ่งแต่ละปัจจัยก็จะส่งผลที่แตกต่างกัน และได้รับการตอบสนองจาก กสทช. และสาธารณชนแตกต่างกันอีกด้วย ผู้ให้ข้อมูลโดยส่วนใหญ่แล้วจะมีความคิดเห็นไปในแนวทางเดียวกันในแต่ละกลุ่ม ขึ้นอยู่กับมุมมอง จุดยืน ผู้ตรวจสอบส่วนใหญ่จะมองว่า กสทช. มีปัญหาเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ และการยอมรับการตรวจสอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้จ่ายงบประมาณที่สูงมากเกินความจำเป็น ในขณะที่ผู้รับการตรวจสอบมองว่าทำตามกฎหมายกำหนด (กฎหมายให้อำนาจเอาไว้) และมีองค์การตรวจสอบมากเกินไป (เป็นเรื่องปกติของผู้ตรวจสอบและผู้รับการตรวจสอบที่มองแบบนี้)

### ปัจจัยที่ส่งผลต่อความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. ได้แก่

1. บทบัญญัติแห่งกฎหมาย เป็นปัจจัยที่ส่งผลมากที่สุดต่อความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. เนื่องจากกว่า กฎหมายเป็นต้นกำเนิดของ กสทช. และเป็นตัวกำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ระบบ และกลไกต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานทั้งหมด รวมถึงระบบที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ (แบบที่เป็นทางการ) ขอบเขตของอำนาจ และกระบวนการสรรหาตัวบุคคลมาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ กสทช. และคณะกรรมการ กตป. ปัจจัยทางกฎหมายนี้ได้ออกแบบให้ กสทช. เป็นองค์การอิสระที่มีลักษณะพิเศษกว่าองค์การสาธารณะทั่วไป กล่าวคือ ให้ความสำคัญสูงสุดทั้งในด้านอำนาจหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ คือเป็นผู้ออกกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ ประกาศ คำสั่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตอำนาจของ กสทช. เพื่อใช้อำนาจในการบริหาร และจัดสรรคลื่นความถี่ รวมถึงการกำกับดูแลการประกอบกิจการทางด้านวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมทั้งหมด

และมีอำนาจตุลาการในการตัดสินลงโทษในกรณีที่มีผู้กระทำผิด หรือละเมิดกฎหมาย หรือระเบียบ กฎเกณฑ์ ประกาศ คำสั่งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ กสทช. อีกทั้งยังมีอำนาจในการกำหนด และอนุมัติ งบประมาณได้เองโดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากภายนอกเลย ทำให้เกิดกรณีการใช้จ่ายเงินอย่าง ฟุ่มเฟือย ขาดประสิทธิภาพ และใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีพิเศษที่ไม่ใช่การประกวดราคานับพัน ล้านบาท (จากรายงานของ สตง.) นับว่าเป็นองค์การสาธารณะที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จ ครอบคลุมมากที่สุด และยังมีอำนาจในการให้คุณให้โทษกิจการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ร่วมนับแสนล้านบาทอีกด้วย เมื่อกฎหมายออกแบบให้มีความเป็นอิสระมาก จึงส่งผลให้ความพร้อมรับการตรวจสอบน้อยลงมาก เพราะกฎหมายได้ให้เป็นอำนาจในการใช้ดุลพินิจต่างๆ ได้ トラบไตที่ไม่ขัดกับ รธน. และการที่ กสทช. มีอำนาจในการออกกฎหมายเอง และบังคับใช้กฎหมายเองด้วย จึงเปิดโอกาสให้ กสทช. ออกกฎหมาย เพื่อเพิ่มอำนาจหน้าที่ของตนได้ แล้วจึงค่อยดำเนินการภายหลังตามกฎหมายที่ออกมาก่อน ทำให้ กสทช. ยากที่จะ ถูกตัดสินว่าผิดกฎหมาย เพราะเป็นผู้ออกกฎหมาย

หากใช้มุมมองทางกฎหมายที่ยึดถือบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นหลัก ย่อมไม่อาจตัดสิน ว่าผิด เนื่องจากมีกฎหมายรองรับไว้ก่อนแล้ว นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้ กตป. ต้องขออนุมัติ งบประมาณจาก กสทช. อีกด้วย ทำให้ กตป. ไม่เป็นอิสระจาก กสทช. และตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของ กสทช. ได้ง่าย ทำให้การตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลของ กตป. ไม่ได้รับการยอมรับเท่าที่ควร และในส่วนของ การเปิดเผยข้อมูลสาธารณะก็ไม่มีกำหนดให้ชัดเจนว่าต้องเปิดเผยข้อมูลเรื่องใดบ้าง และไม่มีผลบังคับใช้เนื่องจากไม่มีบทลงโทษหากฝ่าฝืนอีกด้วย

สาระสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ กระบวนการร่างกฎหมายไม่ได้ออกแบบภายใต้หลักการ ของความพร้อมรับการตรวจสอบในกระบวนการต้น “การบริการสาธารณะแนวใหม่” ซึ่งเป็นแนวคิดที่ ให้ความสำคัญเรื่องความพร้อมรับการตรวจสอบในมิติที่ซับซ้อน และให้ความสำคัญกับพลเมืองมากกว่า กระบวนการต้นอื่นๆ ยังคงเป็นการออกกฎหมายแบบดั้งเดิมที่ใช้เทคนิคทางกฎหมายมากกว่าให้ความสำคัญกับเนื้อหา และผลกระทบที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย จึงควรต้องมีการแก้ไขกฎหมายใน หลายประเด็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของอำนาจหน้าที่ ความเป็นอิสระ และระบบความพร้อมรับ การตรวจสอบด้านต่างๆ ให้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย รวมถึงควรให้ความสำคัญกับความพร้อมรับการ ตรวจสอบทางการบริหาร ความพร้อมรับการตรวจสอบทางวิชาชีพ และความพร้อมรับการตรวจสอบ สาธารณะให้มากขึ้น เพื่อให้กระบวนการของความพร้อมรับการตรวจสอบมีความรอบคอบ รอบด้าน มีประสิทธิภาพ และมีศักยภาพในการสร้างความโปร่งใส ความพร้อมรับการตรวจสอบ ความรับผิดชอบ การให้คำตอบ การตอบสนอง และสร้างคุณธรรมจริยธรรมทางการบริหารให้แก่คณะกรรมการ และผู้บริหารใน กสทช. ในระยะยาว

2. ปัจจัยที่เป็นบริบทแวดล้อมทั้งอำนาจและอิทธิพลทางการเมือง ทางธุรกิจ ทางสังคม รวมถึงสภาพเศรษฐกิจ เทคโนโลยี และโลกาภิวัตน์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อทั้งโดยตรงและทางอ้อมกับความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. โดยปัจจัยที่ส่งผลกระทบที่สุดสำหรับบริบทแวดล้อม คือ อำนาจและอิทธิพลทางการเมือง การกำหนดให้ กสทช. เป็นองค์การอิสระเพื่อให้ปลอดจากการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมืองนั้นมีผลเฉพาะกับรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น แต่อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองจากคณะรัฐประหารสามารถเข้ามาแทรกแซงได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กสทช. เป็นองค์การที่กำเนิดมาจากรัฐธรรมนูญ ปี 2550 ที่ร่างมาจากคำสั่งของคณะรัฐประหาร (คมช.) เมื่อปี 2549 ที่ได้มีการแต่งตั้งบุคคลจากการคัดเลือกของกลุ่มผู้ครองอำนาจในช่วงเวลานั้น ทำให้ร่างกฎหมายที่เกิดขึ้น และกระบวนการสรรหาตัวบุคคลอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองที่กำหนดทิศทางและเป้าหมายเอาไว้แล้ว จึงเป็นเหตุให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายมีลักษณะของวัฒนธรรมองค์การของทหารอย่างชัดเจน คือ เน้นกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ คำสั่ง การใช้อำนาจสั่งการมากกว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย จึงทำให้ได้คณะกรรมการที่เป็นทหารและตำรวจรวมกันเป็นจำนวน 6 คน จากทั้งหมด 11 คน (เป็นเสียงข้างมาก สามารถกำหนดทิศทางในการตัดสินใจ และการบริหารได้ทั้งหมด เมื่อมีการตัดสินใจด้วยวิธีการโหวต) และวัฒนธรรมแบบทหารจะเชื่อฟังผู้บังคับบัญชาและทำตามกฎระเบียบที่เป็นทางการเท่านั้น ไม่เคยชินกับการถูกตรวจสอบโดยภาคส่วนต่างๆ และการวิพากษ์วิจารณ์การทำงาน ยึดถือเกียรติยศศักดิ์ศรี และอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งในการสั่งการให้เป็นไปตามที่ต้องการ โดยไม่จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นหรือความต้องการของประชาชน (ต่างจากนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งที่ต้องทำตามความต้องการของประชาชนเป็นหลัก เพื่อให้ได้รับเลือกตั้ง) จึงเป็นเหตุให้ทั้งบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และตัวบุคคลไม่ส่งเสริมให้เกิดความพร้อมรับการตรวจสอบ (เป็นหลักกิจการของประชาธิปไตย) มากเท่าที่ควร และมีการต่อต้านไม่ยอมรับไปจนถึงการฟ้องร้องนักวิชาการและสื่อมวลชนที่วิพากษ์วิจารณ์การตัดสินใจออกประกาศ “ห้ามชิมดับ” ของคณะกรรมการ กทค. 4 คน (ทางด้านโทรคมนาคม) ในข้อหาหมิ่นประมาท เป็นการแสดงให้เห็นถึงท่าทีและการตอบสนองต่อความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะของกรรมการ กทค. 4 คน นอกจากนี้ยังมีวิวาทะและความขัดแย้งกับนักวิชาการ และกลุ่มผู้ตรวจสอบเป็นประจำอีกหลายกรณี รวมถึงการไม่ยอมรับรายงานการตรวจสอบของ กตป. (ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบโดยตรงตามกฎหมาย) อีกด้วย

บริบทที่มีความสำคัญมากอีกประการหนึ่งก็คือ อำนาจและอิทธิพลทางธุรกิจ เนื่องจาก กสทช. มีอำนาจในการกำหนด และตัดสินใจให้คุณให้โทษแก่ผู้ประกอบการซึ่งมีผลกับความอยู่รอด ผลกำไรขาดทุนของธุรกิจระดับหมื่นล้านขึ้นไปทั้งสิ้น และยังมีผลต่อความได้เปรียบเสียเปรียบในการแข่งขันทางธุรกิจ รวมถึงการให้บริการและเรื่องร้องเรียน การคุ้มครองผู้บริโภค ฯลฯ กลุ่มผู้ประกอบการเหล่านี้เป็นเจ้าของทุนขนาดใหญ่มาก และมีอิทธิพลอยู่เบื้องหลังผู้มีอำนาจ หรืออาจเข้าไปดำเนินการเพื่อให้

คณะกรรมการ และผู้บริหาร กสทช. ตัดสินใจ และดำเนินการในลักษณะที่เป็นประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจของตนได้ อำนาจและอิทธิพลทางการเงินมักมีผลต่อการตัดสินใจในทางที่ไม่เปิดเผยอยู่เสมอ เพียงแต่ไม่สามารถหาหลักฐานยืนยันได้ (เป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและเป็นความลับมาก) เพียงแต่สามารถเห็นได้จากผลของการตัดสินใจ และดำเนินการว่าใครเป็นผู้ได้ประโยชน์จากการออกประกาศ คำสั่ง หรือ กฎ กติกาที่ถูกตั้งขึ้นในแต่ละเรื่อง หากมีแนวโน้มว่าผู้ประกอบการได้ประโยชน์ และมีคำอธิบายที่ไม่สมเหตุสมผล หรือมีความน่าเชื่อถือมากพอก็จะมีผู้ออกมาคัดค้าน และโต้แย้ง และให้เหตุผลและข้อมูลที่บ่งชี้ถึงการเอื้อประโยชน์ให้ผู้ประกอบการในแง่ใดบ้าง ซึ่งการตัดสินใจของ กสทช. ในเรื่องสำคัญมักมีข้อครหาเรื่องการเอื้อประโยชน์ให้ฝั่งธุรกิจมากกว่าผู้รับบริการที่เป็นประชาชน ทำให้ความน่าเชื่อถือและภาพพจน์ด้านความพร้อมรับการตรวจสอบและความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. ไม่ดีนักในสายตาของสาธารณชน

ในส่วนของบริษัทอื่นๆ เช่น อิทธิพลของสาธารณชนยังไม่เข้มข้น และมีพลังมากพอที่จะสร้างแรงกดดันให้กับ กสทช. ได้มากนัก เพราะยังเป็นคนกลุ่มเล็กที่ไม่มีอำนาจ อิทธิพล และทุนทรัพย์เมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจ และทุนทรัพย์ของ กสทช. ยังต่างกันมากจนเทียบไม่ติด เป็นอำนาจการตรวจสอบที่ไม่มีความสมดุลกันระหว่างผู้ตรวจสอบกับผู้ถูกรับตรวจสอบ (กสทช.) และบริบทในเรื่องสภาพเศรษฐกิจ โลกาภิวัตน์ และเทคโนโลยีเป็นเรื่องที่ไม่ค่อยมีผลกระทบกับความพร้อมรับการตรวจสอบในภาพรวมมากนัก เมื่อเทียบกับบริบททางการเมือง และทางธุรกิจ แต่ควรต้องมีการพัฒนาความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะให้มีพลังมากขึ้น และใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยในกระบวนการตรวจสอบให้มากขึ้น

3. การวิเคราะห์ด้วยกรอบแนวคิดแบบผสม (Hybrid Framework) อันประกอบไปด้วยกรอบเชิงสถาบัน (Institutional Framework) และกรอบเชิงศีลธรรม (Virtue Framework) ของความพร้อมรับการตรวจสอบ จากข้อมูลเอกสาร การสังเกตและการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกเมื่อวิเคราะห์ในเชิงสถาบัน พบว่า ความเป็นอิสระในระดับที่สูงมากของ กสทช. เป็นอุปสรรคต่อความพร้อมรับการตรวจสอบทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความพร้อมรับการตรวจสอบทางการบริหาร ที่ขาดหายไปอย่างมาก เหลือเพียงการตรวจสอบทางการเงินและงบประมาณจาก สตง. เท่านั้น เป็นการขาดผู้ตรวจสอบ (Forum) ที่มีศักยภาพมากที่สุดไป เหลือแต่ความพร้อมรับการตรวจสอบทางกฎหมายซึ่งมีข้อจำกัดมาก (ดังที่กล่าวมาแล้ว) แต่ต้องยอมรับว่า กสทช. เป็นองค์กรที่ยึดถือกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ ฯลฯ มาก (แต่มักใช้การตีความแบบที่ถูกนักกฎหมายโจมตีว่าผิดหลักกฎหมาย และเอื้อประโยชน์ให้เอกชนอยู่เสมอ) แต่ก็ถือว่าให้การยอมรับความพร้อมรับการตรวจสอบ และให้ความร่วมมือในการเข้าไปชี้แจงกับคณะกรรมการ (รัฐสภา) ศาลปกครอง คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอย่างดี เพียงแต่ไม่ค่อยยอมรับบทบาทของ กตป. มากนัก ทางด้านของการเป็นผู้ออกกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ ฯลฯ ทางฝ่ายของ

คณะกรรมการ กสท. (ด้านกระจายเสียง และโทรทัศน์) จะมีการดำเนินการได้ดี และมีปัญหาน้อยกว่าฝ่ายคณะกรรมการ กทค. (ด้านโทรคมนาคม) ที่ค่อนข้างมีปัญหาและถูกโต้แย้งมากกว่า การออกกฎระเบียบยังมีน้อย (ยังใช้ระเบียบของ กทช. ซึ่งเป็นกฎหมายเก่า)

ในแง่ของการมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะ ยังมีไม่มากนัก โดยส่วนใหญ่จะเป็นการจัดการของทางฝ่าย กสทช. ในฐานะผู้ให้บริการมากกว่า การจัดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะยังอยู่ในวงแคบ และมีผู้เข้าร่วมยังไม่หลากหลาย และไม่ได้เป็นตัวแทนจากทุกภาคส่วน โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นคนเดิมๆ และมักมีข้อครหาในเรื่องมีการตั้งธงไว้ก่อน และจัดพอเป็นพิธีกรรม ตามที่กฎหมายกำหนด ไม่ได้หวังผลจริงจัง และในส่วนของ การเปิดเผยข้อมูลสาธารณะก็อยู่ในลักษณะของการประชาสัมพันธ์ เป็นข้อมูลด้านดี ที่เป็นผลงานต่างๆ แต่ไม่มีข้อมูลเชิงลึกที่สามารถนำมาใช้ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่อย่างละเอียด รายงานต่างๆ เป็นแค่รายงานการประชุมที่ไม่มีข้อมูลเชิงลึก และความล่าช้าก็เป็นอีกปัจจัยที่ต้องปรับปรุง ผู้ตรวจสอบสาธารณะหลายท่านให้สัมภาษณ์ว่าการเข้าถึงข้อมูลทำได้ยากมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลเกี่ยวกับการใช้จ่าย การจัดซื้อจัดจ้าง การคุ้มครองผู้บริโภค และการค้นคว้าวิจัยจากหน่วยงานภายนอก แม้กระทั่งข้อมูลในการรับฟังความคิดเห็นก็ยังขาดรายละเอียด การเปิดเผยข้อมูลสาธารณะเป็นตัวชี้วัดความโปร่งใสที่ดีที่สุด ซึ่ง กสทช. ยังต้องมีการพัฒนาในเรื่องนี้อีกมาก โดยเฉพาะคณะกรรมการ กสทช. ทั้ง 11 คน (ปัจจุบันเหลือ 10 คน) ที่มีค่าใช้จ่ายต่างๆ สูงมาก แต่ไม่ค่อยยอมเปิดเผย (ต้องรอข้อมูลจาก สตง. ซึ่งเข้าถึงข้อมูลได้ยาก) ผู้ที่มีค่าใช้จ่ายน้อยมักไม่มีปัญหาในการเปิดเผย แต่ผู้ที่มีค่าใช้จ่ายสูงยิ่งปกปิด ผู้ที่เปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนมากที่สุด คือ นายแพทย์ประวิทย์ ลีสถาพรวงศา และคุณสุภิญญา กลางณรงค์ ถือเป็นตัวอย่างที่ดีมากสำหรับผู้บริหารงานสาธารณะที่ต้องแสดงความโปร่งใส และตรวจสอบได้เช่นนี้

การวิเคราะห์ด้วยกรอบเชิงศีลธรรม เป็นเรื่องของคุณธรรมดี และคุณธรรมผลึก (Moral Pulls and Moral Pushes) (Dubnick & Romzek, 1991) ที่เป็นกลไกทางศีลธรรมทั้งภายนอก และภายในตัวบุคคลที่มีผลต่อพฤติกรรมในความพร้อมรับการตรวจสอบ เช่น การให้คำตอบ (Answerability) การรับผิดชอบ (Liability) การตอบสนอง (Responsiveness) ความรับผิดชอบ (Responsibility) ความโปร่งใส (Transparency) การรับฟัง (Amenability) การถูกตำหนิ (Blameworthiness) ความเสมอภาค (Equality) ความเป็นธรรม (Fairness) เป็นคุณลักษณะที่สำคัญในการวิเคราะห์ความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. จากพื้นฐานทางศีลธรรมของแต่ละบุคคล เมื่อแบ่งความพร้อมรับการตรวจสอบออกเป็น 3 แบบ จะทำให้เห็นภาพได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

กรอบเชิงศีลธรรมของความพร้อมรับการตรวจสอบทางการบริหาร เมื่อพิจารณาถึงคุณลักษณะที่เกี่ยวข้อง พบว่า กสทช. มีความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ไม่มาก ยกเว้นคณะกรรมการเสียงข้างน้อยบางท่าน (ดังที่เคยกล่าวมาแล้ว) เท่านั้น สังเกตได้จากการเปิดเผยข้อมูลที่มีความล่าช้า

และไม่ครบถ้วน ขาดรายละเอียด และไม่เปิดเผยข้อมูลสำคัญต่อสาธารณะ จะยอมให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบด้านการเงินและการงบประมาณเท่านั้น เป็นเหตุให้สาธารณชนขาดข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการตรวจสอบ (โดยสาธารณะ) และเมื่อสำนักข่าวอิศรานำข้อมูลจาก สตง. มาเปิดเผยอย่างละเอียดจึงจะได้ทราบถึงการใช้จ่ายเงินงบประมาณ และการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ และมีค่าใช้จ่ายที่ไม่เหมาะสมหลายเรื่อง หากข้อมูลเหล่านี้ไม่เปิดเผยออกมา ประชาชนจะไม่มีโอกาสได้ทราบถึงพฤติกรรมในการใช้จ่ายเงินของ กสทช. ตลอดระยะเวลา 3 ปี ที่อยู่ในตำแหน่งมา จะเห็นได้ว่า การเปิดเผยข้อมูลเป็นคุณลักษณะอันสำคัญของความโปร่งใส อันเป็นคุณธรรมที่อยู่ในจิตใจของแต่ละบุคคล จะเห็นได้ว่า ต่อให้มีกฎหมายกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ ถ้าผู้ปฏิบัติงานไม่มีความโปร่งใส ก็จะมีพฤติกรรมที่หลีกเลี่ยงการเปิดเผยข้อมูลโดยมีข้ออ้างต่างๆ ในขณะที่เดียวกันกับที่กรรมการบางท่านยินดีเปิดเผยข้อมูลเอง ไม่ต้องถูกบังคับโดยกฎหมาย โดยรายงานให้ประชาชนทราบถึงการทำงานในแต่ละเรื่อง และรายงานความคืบหน้า และเหตุผลในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ อยู่ตลอดเวลา เป็นข้อพิสูจน์ว่า คุณธรรมภายในจิตใจของคน เป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความพร้อมรับการตรวจสอบได้อย่างชัดเจน

ในส่วนของการให้คำตอบและการตอบสนอง เป็นหลักการขั้นพื้นฐานของความพร้อมรับการตรวจสอบ ซึ่งได้ถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ของบุคลากรของภาครัฐ จะต้องให้คำตอบแก่ผู้ตรวจสอบทั้งทางการบริหาร ทางกฎหมาย และสาธารณชน ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ หากฝ่าฝืนถือได้ว่าเป็นการจงใจไม่ยอมรับการตรวจสอบ ซึ่งถือได้ว่าเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมอย่างมากสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องได้ว่าเป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อส่วนรวม และต้องมีการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องต่างๆ ที่เป็นความต้องการของสาธารณชนอย่างเต็มกำลังความสามารถ เพราะการให้บริการสาธารณะต้องอยู่บนพื้นฐานของการตอบสนองความต้องการของพลเมือง มิใช่ตอบสนองความต้องการส่วนตัว หรือต่อกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นพรรคพวกหรือระบบอุปถัมภ์ หากวิเคราะห์พฤติกรรมของ กสทช. พบว่า จะให้คำตอบกับองค์กรหรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายที่มีอำนาจในการลงโทษ หรือมีบทลงโทษในกฎหมาย (หากฝ่าฝืน) เช่น ศาล คณะกรรมการวิสามัญ ป.ป.ช. และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น แต่ถ้าเป็นกลุ่มที่ไม่มีอำนาจลงโทษ กสทช. ได้อย่างเช่น กตป. หรือการตรวจสอบโดยสาธารณะ (นักวิชาการ สื่อมวลชน ภาคประชาสังคม และกลุ่มวิชาชีพ) จะได้รับการตอบสนองเป็นตรงกันข้าม (กรณีไม่ยอมรับรายงานการตรวจสอบของ กตป. และการฟ้องร้องนักวิชาการ และสื่อมวลชน เป็นต้น) วิเคราะห์ได้ว่า กสทช. จะตอบสนองต่อคุณธรรมดึง (Moral Pulls) ที่เป็นเรื่องของระเบียบ กฎเกณฑ์ กฎหมายที่มีบทลงโทษด้วยการยอมปฏิบัติตามเพราะกลัวถูกลงโทษ แต่หากมองในด้านคุณธรรมผลัก (Moral Pushes) ที่เป็นจิตสำนึกที่ดี ต้องการทำสิ่งที่ถูกต้องโดยไม่ต้องบังคับ อยากทำดีด้วยตัวเอง เหมือนกับกรรมการบางคนของ กสทช. ที่ให้คำตอบและการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของสาธารณชนเป็นอย่างดี

สำหรับคุณลักษณะเรื่องการรับผิดชอบ การยอมอุทธรณ์ และการยอมรับฟัง เป็นคุณลักษณะที่มีรากฐานเหมือนกับคุณลักษณะข้างต้น ซึ่งขึ้นอยู่กับคุณธรรมในจิตใจของแต่ละบุคคล เพราะกฎหมายไม่สามารถบังคับให้กระทำในสิ่งเหล่านี้ได้ตลอดเวลา เพราะกฎหมายย่อมมีช่องโหว่ให้หลีกเลี่ยงได้เสมอ ขึ้นอยู่กับการตีความ และผู้มีอำนาจในการตีความมากกว่า แต่ในส่วนของความเสมอภาคและเป็นธรรมนั้น เป็นคุณลักษณะที่สำคัญมาก ๆ สำหรับการให้บริการสาธารณะ เนื่องจากเป็นการให้บริการในลักษณะที่เป็นส่วนรวม พลเมืองควรจะต้องได้รับการอย่างเสมอภาคกัน ไม่ควรมีใครที่มีสิทธิได้รับการมากกว่าหรือพิเศษกว่าคนอื่น ๆ เพราะพลเมืองแต่ละคนมีสิทธิเท่าเทียมกันตามหลักการประชาธิปไตย การได้รับการบริการจึงควรเป็นธรรมกับทุกคนและเท่าเทียมกันด้วย

ดังที่กล่าวในตอนต้นว่า ความพร้อมรับการตรวจสอบเป็นหลักการที่กำเนิดมาจากหลักการประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับสิทธิ เสรีภาพ อำนาจ และหน้าที่ของพลเมืองทั้งประเทศ ที่มีความเสมอภาคกันในฐานะของเจ้าของประเทศร่วมกัน (เปรียบเสมือนเป็นผู้ถือหุ้นที่มีคนละ 1 หุ้นเท่ากันหมดทุกคน) การเลือกนักการเมืองเป็นตัวแทนเข้าไปเป็นรัฐบาลเพื่อเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจ (และเสียภาษีเพื่อเป็นค่าจ้างและค่าใช้จ่ายในการให้บริการสาธารณะ) ผู้ที่ทำงานสาธารณะ หรือภาครัฐทุกคน คือ ลูกจ้างของประชาชน มีหน้าที่รับใช้ (Serving) มิใช่มีอำนาจเหนือกว่าประชาชน แล้วทำหน้าที่ในการควบคุม ออกคำสั่งกับประชาชนให้ทำตาม (เป็นลักษณะของเผด็จการ) บุคลากรในภาครัฐควรเข้าใจถึงบทบาทของตนให้ถูกต้อง (ยังมีกลุ่มที่เข้าใจว่าอยู่ในยุคศักดินาที่ข้าราชการเป็นผู้มีอำนาจวาสนา เป็นเจ้าคน นายคน) ประเด็นนี้เป็นปัญหาที่สำคัญ เพราะบุคลากรในภาครัฐยังไม่ยอมเปลี่ยนทัศนคติ ความเชื่อ และความคิดให้เข้ากับบริบทของโลกในปัจจุบัน ยังพยายามยึดถือในเรื่องของอำนาจ การออกคำสั่ง และคิดว่าตนอยู่เหนือประชาชนไม่ยอมเปลี่ยนแปลง เป็นสาเหตุที่ทำให้บุคคลเหล่านี้ไม่ยอมรับการตรวจสอบจากประชาชน ถูกวิพากษ์วิจารณ์ไม่ได้ เพราะรู้สึก ว่า ถูกดูหมิ่นศักดิ์ศรี ถูกกลบหลุม ซึ่งปัญหานี้ทำให้ความพร้อมรับการตรวจสอบในประเทศไทยถูกขัดขวางไม่ให้เกิดขึ้น เพราะจะทำให้ผู้มีอำนาจทั้งหลายถูกตรวจสอบและไม่สามารถใช้อำนาจตามอำเภอใจได้อีก (ชนชั้นนำของประเทศไทยและผู้บริหารระดับสูงในองค์การภาครัฐในปัจจุบัน) นอกจากนี้ในส่วนของประชาชนส่วนใหญ่เองยังให้การยอมรับแนวคิดแบบอำนาจนิยมแบบนี้ (เป็นวัฒนธรรมของคนไทยที่ฝังรากลึกมาตั้งแต่อดีต) ยอมรับอำนาจของชนชั้นนำ โดยไม่ทราบว่าการใช้อำนาจอติปไตย (ในการเป็นเจ้าของประเทศ) เป็นของพลเมือง เนื่องจากคนไทยถูกปลูกฝังให้เข้าใจหลักการของประชาธิปไตยแบบผิดๆ (คนไทยจะเป็นผู้ตามที่เชื่อฟังผู้นำ) เมื่อผู้นำบอกว่าประชาธิปไตยแบบไทยๆ เป็นแบบนี้ ต้องยอมอยู่ภายใต้อำนาจของชนชั้นนำ และเป็นผู้ตามที่ดี คนส่วนใหญ่ก็เชื่อฟังและปฏิบัติตาม ไม่ขัดขืน ไม่มีคำถาม เป็นเหตุให้ความพร้อมรับการตรวจสอบแบบไทยๆ จึงมีลักษณะที่ไม่สามารถตรวจสอบชนชั้นนำ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงได้ ซึ่งกรณีนี้เกิดขึ้นกับความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. เช่นเดียวกัน

ผลการวิเคราะห์ความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. ตามกรอบแนวคิดแบบผสมของความพร้อมรับการตรวจสอบได้ทำให้ทราบถึงปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลให้ระบบความพร้อมรับการตรวจสอบมีปัญหาและอุปสรรคค่อนข้างมาก ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นปัญหาในระดับสูง เช่น การรัฐประหารที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางอำนาจ และบริบททางการเมือง ส่งผลต่อเนื่องถึงการร่างกฎหมาย การสรรหาตัวบุคคลที่เป็นผลพวงที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ปัจจัยทางด้านธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจขนาดใหญ่ และมีทุนสูง รวมถึงกลุ่มผลประโยชน์และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ มีอิทธิพลต่อการบริหารงานของ กสทช. แบบไม่เปิดเผย แต่ในส่วนของภาคประชาสังคมกลับไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร ในขณะที่ปัจจัยด้านวัฒนธรรม ทศนคติ ความเชื่อ ความคิด รวมถึงบรรทัดฐานทางสังคมก็เป็นอุปสรรคสำคัญของการสร้างระบบความพร้อมรับการตรวจสอบให้ประสบความสำเร็จ ปัญหานี้เป็นปัญหาระดับโครงสร้าง และศีลธรรมที่ฝังรากลึกมานานในสังคมไทย มิใช่การแก้ปัญหาทางการบริหารในองค์กรจะสามารถแก้ไขได้

## บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ปัญหาของความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. เป็นปัญหาระดับชาติ เกี่ยวข้องกับโครงสร้างทางอำนาจ และอิทธิพลทางการเมือง ธุรกิจ และของ กสทช. เอง ปัญหาในเชิงสถาบันต้องแก้ไขในระดับบนสุด คือ ระบอบการปกครองประเทศจะต้องเป็นประชาธิปไตย (ตามหลักการของทฤษฎีประชาธิปไตย) และกระบวนการทางด้านนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการต้องอยู่ในบริบทประชาธิปไตยที่ประชาชนเป็นแกนหลัก (ระบอบเผด็จการไม่เอื้อต่อความพร้อมรับการตรวจสอบ เพราะไม่สามารถตรวจสอบอำนาจที่ไม่ได้มาจากการเป็นตัวแทนของประชาชนได้) กระบวนการร่างกฎหมายและการสรรหาไม่ควรถูกแทรกแซงจากอำนาจพิเศษดังเช่นที่เคยเกิดขึ้น และการร่างกฎหมายควรให้ความสำคัญกับความพร้อมรับการตรวจสอบไม่น้อยกว่าเทคนิค และระเบียบวิธีทางกฎหมาย โดยการสรรหาจะต้องโปร่งใสและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมให้มากที่สุด คณะกรรมการทุกคนจะต้องเป็นบุคคลที่เข้าใจเรื่องความพร้อมรับการตรวจสอบเป็นอย่างดี และพร้อมรับการตรวจสอบทุกรูปแบบตลอดเวลา

ปัญหาที่ขาดความพร้อมรับการตรวจสอบทางการบริหาร เพราะต้องการให้เป็นอิสระ และไม่ถูกแทรกแซงจากนักการเมืองนั้น เมื่อเทียบกับการขาดความพร้อมรับการตรวจสอบในจุดที่สำคัญที่สุด อาจจะไม่คุ้มค่า จึงควรออกแบบให้รัฐบาล (อำนาจบริหารที่มาจากการเป็นตัวแทนของประชาชน) มีอำนาจในการตรวจสอบ และยับยั้ง หรือลงโทษ กสทช. ได้ในบางกรณีที่กำหนดเอาไว้อย่างชัดเจน แต่ไม่ใช่ให้ กสทช. อยู่ภายใต้รัฐบาลเหมือนหน่วยราชการ แต่อย่างน้อยที่สุดควรให้รัฐบาลเกี่ยวข้องกับการอนุมัติงบประมาณ และการตรวจสอบโดยหน่วยงานที่เป็นกลางรายงานให้รัฐบาลเข้ามาพิจารณาในกรณีที่มีปัญหา เพื่อแก้ปัญหาความมีอิสระและมีอำนาจมากเกินไป

ในส่วนความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะ ควรได้รับการสนับสนุนทางด้านงบประมาณจากรัฐ และสามารถเข้าถึงข้อมูลต่างๆ ได้ในระดับที่มีรายละเอียดมากพอที่จะตรวจสอบ และวิเคราะห์ได้ และควรให้กลุ่มทางวิชาชีพมีบทบาทในการตรวจสอบมากขึ้น ให้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบอย่างเป็นทางการมากขึ้น ที่สำคัญคือ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะควรให้หน่วยงานกลาง (ไม่ใช่ กสทช. จัดเอง) เป็นผู้ดำเนินการทั้งหมด แล้วทำรายงานส่งให้ กสทช. กับหน่วยงานตรวจสอบทุกรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ การเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะทั้งหมด

แนวคิดขององค์การอิสระนั้นมีประโยชน์หลายประการ แต่ก็มีจุดอ่อนในเรื่องความพร้อมรับการตรวจสอบ เพราะหลักการของประชาธิปไตย คือ ผู้ที่จะเข้ามาปฏิบัติงานในกิจการสาธารณะจำต้องได้รับเลือกจากประชาชน หรือถูกกำกับดูแลจากตัวแทนของประชาชน เนื่องจากทรัพยากรสาธารณะมีมูลค่าสูงมาก ประชาชนจะต้องเป็นผู้ตัดสินใจเลือกเอง และตรวจสอบเองด้วย หากเป็นงานที่ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ก็ต้องให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของบุคคลที่ประชาชนเลือกให้เป็นตัวแทน ดังนั้นความเป็นอิสระนั้นหมายถึงไม่ได้อยู่ภายใต้รัฐบาล แต่ไม่ได้หมายความว่าอิสระจากประชาชนหรือตัดขาดจากการตรวจสอบของประชาชนได้ หากยึดตามหลักการประชาธิปไตย และให้ประชาชนมีส่วนร่วม และมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ ปัญหาเรื่องความพร้อมรับการตรวจสอบจะน้อยลงกว่าที่เป็นอยู่ การแก้ปัญหาต้องแก้ไขที่ต้นเหตุ นั่นคือ หลักการประชาธิปไตยที่เป็นหลักการสำคัญของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ ซึ่งเป็นกระบวนทัศน์ในการบริหารงานสาธารณะที่เหมาะสมเป็นอย่างมากในโลกปัจจุบัน

## References

- Bovens, M. A. P. (2005). 'Public Accountability', in: E. Ferlie, L. Lynne & C. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. (2007) "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework." *European Law Journal*, 13(4): 447–68.
- Creswell, J. W. (2007). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*. 2<sup>nd</sup> ed. Thousand Oaks, London: Sage Publications.
- Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V. (2007). "The New Public Service: Serving Rather than Steering." *Public Administration Review*, 60: 549–559.
- Dubnick, M. J., & Romzek, B. S. (1991). *American public administration: Politics and the management of expectations*. New York: Macmillan.
- Dubnick, M. J. (1998). Clarifying Accountability: An Ethical Theory Framework, pp. 68–81 in *Public Sector Ethics: Finding and Implementing Values*. eds.
- Harlow, C. (2002). *Accountability in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Itsara News. (B.E.2557). *Thuekhiwchmlaengob Kosotocho Chaphokhatipueksa Samroyyisibkatan Phirutphiab*. Retrieved from <http://www.isranews.org/เรื่องเด่น-สำนักข่าวอิศรา/item/34964-sdaaa02.html>.
- Mulgan, R. (2000) Comparing Accountabikity in the Public and Private sector. *Australian Journal of Public Administration*. 59/1: 87-97.