

การมีส่วนร่วมของประชาชน: กลยุทธ์การขับเคลื่อนงานคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม
Public participation: strategy for driving consumer protection in telecommunication sector

อรพรรณ คงมัลย์

วิทยาลัยนวัตกรรมการบริหาร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พระนคร กรุงเทพฯ 10200 โทร. 02-6235055 โทรสาร 02-6235060

E-mail: orapan@cituu.ac.th

บทคัดย่อ

งานวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและความตระหนักรู้ในสิทธิของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (2) เพื่อศึกษากลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม และ (3) เพื่อเสนอแนะกลยุทธ์ในการขับเคลื่อนกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม เทคนิคการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพถูกนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับแต่ละวัตถุประสงค์ กล่าวคือ การศึกษาสภาพปัญหาและความตระหนักรู้ในสิทธิของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมได้ทำการสำรวจความคิดเห็นจากผู้บริโภค โดยทำการเลือกตัวอย่างแบบแบ่งชั้นภูมิซึ่งขนาดตัวอย่างไม่เป็นสัดส่วนกับจำนวนประชากร (Disproportionate Stratified Random Sampling) จำนวน 400 คนทั่วประเทศ โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการแจกแจงความถี่และค่าร้อยละ สำหรับการศึกษากลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ทำการเก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมและเครือข่ายภาคประชาชนที่ร่วมเป็นกลไกคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม โดยทำการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) และทำการการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Validation) ซึ่งผ่านการตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulation) อันได้แก่ การทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentation) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ท้ายที่สุดผลการรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพได้ผ่านการวิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อนำเสนอกลยุทธ์ในการขับเคลื่อนงานคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

คำสำคัญ: การมีส่วนร่วมของประชาชน, การคุ้มครองผู้บริโภค, กิจการโทรคมนาคม

Abstract

The primary purposes of this research consist of (1) examining the problems and consumer rights awareness in a telecommunication sector, (2) exploring the mechanisms of public participation in consumer protection in telecommunication sector, and (3) indicating strategy for driving consumer protection in telecommunication sector. Both quantitative and qualitative techniques are adopted. First of all, in order to examine the problems and consumer rights awareness in a telecommunication sector, the disproportionate stratified random sampling is used for selecting 400 samples around the country. The main instrument is questionnaire. Data analyses include

descriptive statistics i.e. frequency and percentage. Secondly, key officers and community networks in the process of consumer protection are selected by purposive sampling approach. All contents are validated based on the methodological triangulation, including documentation, in-depth interviews, and focus group. Finally, strategies for driving consumer protection in telecommunication sector are proposed.

Keywords: Public participation, Consumer protection, Telecommunication sector

1. บทนำ

การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนับเป็นโอกาสในการพัฒนาตลาดและฐานการผลิตร่วมกันของกลุ่มประเทศในอาเซียน ซึ่งนอกจากจะทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ และแรงงานฝีมืออย่างเสรีมากขึ้นแล้ว ยังเป็นการเสริมสร้างโอกาสในการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment) เข้าสู่ประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การที่ต่างประเทศจะตัดสินใจเข้ามาลงทุนโดยตรงในประเทศไทยนั้น นอกจากจะพิจารณาในเรื่องของทักษะแรงงาน ปัจจัยในการผลิต สิทธิประโยชน์ทางภาษี และความมั่นคงทางการเมืองแล้ว โครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ต่างประเทศให้ความสำคัญในระดับต้นๆ

บริการด้านโทรคมนาคม ทั้งการให้บริการอินเทอร์เน็ต โทรศัพท์เคลื่อนที่ และโทรศัพท์พื้นฐาน ล้วนเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญในการดำเนินธุรกิจในยุคโลกาภิวัตน์ การได้รับข้อมูลและข่าวสารอย่างถูกต้องรวดเร็วเป็นพื้นฐานในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันที่สำคัญขององค์กรธุรกิจ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ประกอบกับการแข่งขันกันอย่างรุนแรงในธุรกิจโทรคมนาคม ส่งผลให้การส่งเสริมการขายในการให้บริการอินเทอร์เน็ต โทรศัพท์เคลื่อนที่ และโทรศัพท์พื้นฐาน มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น สิ่งที่สำคัญคือ ผู้บริโภคจำนวนมากที่ไม่ต้องตกเป็นเหยื่อของความรู้ที่ไม่เท่าทัน ทำให้เสียสิทธิในการได้รับบริการที่มีคุณภาพ ทั้งถึง เพียงพอ ในราคาที่ เป็นธรรม

การส่งเสริมธรรมาภิบาลและสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในการให้บริการด้านโทรคมนาคม นอกจากจะช่วยให้ผู้บริโภคในประเทศได้รับบริการที่มีคุณภาพ ทั้งถึง เพียงพอ ในราคาที่ เป็นธรรมมากขึ้นแล้ว ยังเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือในการบริการด้านโทรคมนาคม ซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ด้านสารสนเทศของประเทศได้เป็นอย่างดี อันจะนำไปสู่ความเชื่อมั่นที่เพิ่มขึ้นของนักลงทุนจากต่างประเทศ

ตามประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนและพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ใช้บริการ พ.ศ. 2549 กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อดูแลการรับเรื่องร้องเรียนและแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน [1]

อย่างไรก็ตาม ปัญหาการไม่ได้รับความเป็นธรรมของผู้บริโภคยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ซึ่งเกิดจากสาเหตุหลายประการ อาทิ การที่ผู้บริโภคไม่รู้ว่าตนมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองในเรื่องใดบ้าง จึงไม่ได้ร้องเรียนเมื่อเกิดปัญหา, การที่ผู้บริโภครู้สึกว่ากระบวนการร้องเรียนนั้นยุ่งยาก อีกทั้งไม่มีเวลาติดตามความคืบหน้าในการแก้ไขเรื่องร้องเรียนจากผู้ให้บริการด้านโทรคมนาคม จึงตัดสินใจที่จะไม่ร้องเรียน, การที่ผู้บริโภคอยู่ในพื้นที่ต่างจังหวัด ช่องทางที่จะร้องเรียนได้จึงมีเพียงร้านจำหน่ายอุปกรณ์โทรศัพท์เคลื่อนที่ หรือร้องเรียนผ่านกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งอาจไม่ใช่ช่องทางที่จะทำให้ได้รับการแก้ไขอย่างถูกต้องและรวดเร็ว, หรือแม้แต่ปัญหาความไม่เป็นธรรมที่จำเป็นต้องขับเคลื่อนในเชิงนโยบาย เช่น วันหมดอายุของบัตรเดบิตเงิน และการเรียกเก็บค่าขอเปิดใช้บริการภายหลังจากถูกระงับการให้บริการโทรคมนาคม จำนวน 107 บาท เป็นต้น

กลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (Public Participation) จึงนับเป็นกลยุทธ์สำคัญที่จะช่วยขยายผลการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมให้ทั่วถึงและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

บนหลักการที่ว่าประชาชนย่อมตระหนักและมุ่งมั่นที่จะดูแลสิทธิประโยชน์ของประชาชนด้วยกันเองมากที่สุด ดังนั้น กลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมจึงได้เริ่มดำเนินการเป็นทางการในปี พ.ศ. 2551 โดยหน่วยงานอิสระในการกำกับดูแลของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ได้สร้างเครือข่ายกับภาคประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศไทย เพื่อร่วมเป็นภาคีขับเคลื่อนงานศูนย์คุ้มครองสิทธิผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในต่างประเทศได้มีการดำเนินการอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดการสิ่งแวดล้อม [4, 8, 11] การอนุรักษ์ป่าไม้ [10] การจัดการน้ำ [6] และการกำกับกิจการด้านไฟฟ้า ก๊าซ และน้ำ ในพื้นที่อนุรักษ์ [5] ซึ่งผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียจากภาคส่วนต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์สถานการณ์ การระบุปัญหา การเลือกวิธีการและเทคโนโลยีในการแก้ไขปัญหา [6] ซึ่งนอกจากจะทำให้แนวทางการแก้ไขปัญหาได้รับการยอมรับจากประชาชนแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างต้นทุนทางสังคม เนื่องจากเป็นกลไกที่ส่งเสริมให้ปัจเจกบุคคล ชุมชน และองค์กรเกิดการเรียนรู้ระหว่างกัน [10]

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม จึงเป็นอีกหนึ่งบริบทงานวิจัยที่จะช่วยขยายผลองค์ความรู้เกี่ยวกับกลยุทธ์ในการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าแก้ไขปัญหาและก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน เนื่องจากงานวิจัยที่ผ่านมามุ่งเน้นในเรื่องของการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์ป่าไม้ การจัดการน้ำ และการกำกับกิจการพลังงาน ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ซึ่งต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีและด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคม จึงเป็นบริบทใหม่ที่ควรได้รับการศึกษาวิจัย

ผลการวิจัยครั้งนี้ นอกจากจะได้ประโยชน์ในเชิงวิชาการแล้ว ยังก่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันของสังคมไทย และได้เห็นแนวคิดริเริ่มเชิงกลยุทธ์ที่จะใช้ในการขับเคลื่อนงานคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม อันจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป

2. วัตถุประสงค์

งานวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษากลยุทธ์ในการใช้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ซึ่งจำแนกวัตถุประสงค์ย่อยได้ 3 ข้อ ได้แก่ (1) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและความตระหนักรู้ในสิทธิของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (2) เพื่อศึกษากลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม และ (3) เพื่อเสนอแนะกลยุทธ์ในการขับเคลื่อนกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

3. แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

3.1 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation Spectrum)

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนได้มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ International Association for Public Participation (IAP2) [7] ได้แบ่งระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับ ดังนี้

ระดับที่ 1 การแจ้งให้รู้หรือให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform) ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับน้อยที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกที่ภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วม เพื่อให้ประชาชนเข้าใจถึงปัญหา ทางเลือกโอกาสและวิธีแก้ไขปัญหา ผ่านวิธีการให้ข้อมูลช่องทางต่างๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การจัดนิทรรศการ การติดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

ระดับที่ 2 การปรึกษาหารือหรือรับฟังความคิดเห็น (Consult or Hearing) เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และความคิดเห็น เพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่างๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การประชุมกลุ่มย่อย เป็นต้น

ระดับที่ 3 การให้เข้ามามีส่วนร่วม (Involve) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะแนวทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็น และความต้องการของประชาชน จะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น

ระดับที่ 4 การร่วมกันดำเนินการ (Collaborate) เป็นการให้กลุ่มประชาชน ผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วม โดยเป็นพันธมิตรกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะที่ปรึกษาภาคประชาชน การตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม การสร้างฉันทามติ คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

ระดับที่ 5 การมอบอำนาจให้แก่ประชาชน (Empower) เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงสุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้

ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่างๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น

3.2 แนวปฏิบัติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในปัจจุบัน (Public Participation Practices)

กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในต่างประเทศได้มีการดำเนินการอย่างกว้างขวาง โดยมีประเด็นการขับเคลื่อนที่หลากหลาย อาทิ การกำกับกิจการด้านไฟฟ้า ก๊าซ และน้ำ การจัดการน้ำ และการจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ตัวอย่างของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามอนุสัญญาออร์ฮุส (Aarhus Convention) ที่กำหนดไว้ว่าระดับของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศในเครือสหภาพยุโรป คือ ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และเดนมาร์ก มี 3 ระดับ คือ ระดับที่ 1 เปิดเผยข้อมูลสิ่งแวดล้อมตามการร้องขอจากประชาชน ระดับที่ 2 เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสีย และผู้สนใจส่งความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ผลวิเคราะห์ และข้อมูลอื่นๆ ให้แก่ภาครัฐ ระดับที่ 3 ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจประเด็นต่างๆ ในการจัดการสิ่งแวดล้อม [4]

Economic Regulation Western Australia ได้เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกใบอนุญาตการประกอบกิจการด้านไฟฟ้า ก๊าซ และน้ำ ในเขตพื้นที่อนุรักษ์ โดยมีทั้งหมด 5 ระดับการมีส่วนร่วม คือ (1) การแจ้งให้ทราบ (Inform) (2) การขอคำปรึกษา (Consult) (3) การร่วมตัดสินใจ (Collaborate Participate) (4) การร่วมดำเนินการ (Partner) และ (5) การให้อำนาจตัดสินใจ (Self-directed Action) [5]

ประเทศจอร์แดน มีการบริหารจัดการน้ำโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ตั้งแต่ช่วงระยะของการวางแผน กล่าวคือ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเก็บข้อมูล ประเมินผลทางเลือก คัดเลือกเทคโนโลยี และร่วมติดตามผลการดำเนินงาน [6]

หลายประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการน้ำและสุขภาพสิ่งแวดล้อม [11] โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมผ่านกิจกรรมรูปแบบต่างๆ อาทิ การแสดงความคิดเห็น การประชุม รวมทั้งมีส่วนร่วมในการเป็นผู้รับผิดชอบหรือควบคุมการดำเนินงาน และประสานงาน เป็นต้น

3.3 เครือข่ายประชาสังคม (Community Network)

กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนมีวิวัฒนาการจากมีส่วนร่วมในระดับปัจเจกชน (Individual) จนเป็นการมีส่วนร่วมในระดับเครือข่ายประชาสังคม (Community Network) โดยเครือข่ายประชาสังคมเป็นรูปแบบของการบริหารจัดการร่วมกันในการแบ่งปันอำนาจและความรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลและเครือข่ายประชาสังคมในท้องถิ่น

เครือข่ายประชาสังคมจะมีส่วนช่วยในเรื่องของการเพิ่มช่องทางในการสื่อสาร และการแก้ไขปัญหาในเครือข่าย รวมทั้งสนับสนุนบทบาทและการแสดงความคิดเห็นที่หลากหลายของสมาชิกและความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในเครือข่าย [8] ซึ่งจะก่อให้เกิดการเรียนรู้ทางสังคม โดยผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่มที่แตกต่างกันจะทำงานและคิดอย่างรอบคอบด้วยกัน ทำให้เกิดการสร้างความเชื่อ การเรียนรู้ การร่วมมือกัน และวิธีแก้ไขความขัดแย้งในรูปแบบต่างๆ จนนำไปสู่การพัฒนากลยุทธ์ในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม

รูปแบบการบริหารจัดการเครือข่ายประชาสังคมมีหลากหลายระดับ เริ่มตั้งแต่การรวมตัวกันแบบหลวมๆ ไม่ได้มีการ

บริหารจัดการอย่างเป็นทางการ ไปจนถึงการจัดตั้งเป็นองค์กรที่มีการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม องค์กรไม่แสวงหากำไรที่ชื่อว่า Innovation Network for Communities (INC) ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาและส่งเสริมการใช้นวัตกรรมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของเครือข่ายประชาสังคมในภาคขนส่ง พลังงาน และการศึกษา ได้ทำการพัฒนารอบการประเมินคุณภาพเครือข่ายที่เรียกว่า Network Health Scorecard ขึ้นโดยแนะนำไว้ว่าเครือข่ายประชาสังคมที่มีคุณภาพ ควรมีความเข้มแข็งใน 4 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ การมีวัตถุประสงค์เครือข่ายที่ชัดเจน (Network Purpose) รูปแบบวิธีการดำเนินงานที่เหมาะสม (Network Operation) ทรัพยากรและปัจจัยสนับสนุนการดำเนินงานที่เพียงพอ (Network Capacity) การวัดผลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ (Network Performance) [9]

3.4 เครือข่ายประชาสังคมกับการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมของไทย (Community Network and Consumer Protection in Thailand)

ในปี พ.ศ. 2550 ได้มีการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม เพื่อทำหน้าที่ในการสร้างความเป็นธรรมและพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม รวมไปถึงการทำหน้าที่เป็นกลไกในการสนับสนุนและสร้างความเข้มแข็งแก่ผู้บริโภคและองค์กรผู้บริโภคในด้านที่เกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม ดังนั้น ในการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม จึงเป็นการดำเนินงานโดยใช้ 2 ระบบงานควบคู่กัน คือ การดำเนินงานโดยสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม และการดำเนินงานโดยองค์กรผู้บริโภคซึ่งเป็นเครือข่ายประชาสังคม

ในขณะที่สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมทำหน้าที่เป็นแกนกลางในการพิทักษ์สิทธิแก่ผู้บริโภคในภาพรวมของประเทศ เครือข่ายประชาสังคมในภูมิภาคก็ทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการ เพื่อให้การพิทักษ์สิทธิแก่ผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมสามารถขยายผลไปยังพื้นที่ต่างๆ ของประเทศได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

โดยในระยะเริ่มต้น ระหว่างปี พ.ศ. 2551-2553 สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมได้จัดตั้งกลไกระดับภาคขึ้น 5 แห่ง และกลไกระดับจังหวัด 26 แห่ง ซึ่งเรียกว่าศูนย์คุ้มครองสิทธิผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม โดยกลไกเหล่านี้จะทำหน้าที่พิทักษ์สิทธิผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมในทุกกระบวนการสำคัญ ทั้งในส่วนของการจัดการเรื่องร้องเรียน การให้ความรู้พื้นฐานที่เกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมและสิทธิของผู้บริโภค การประสานงานกับเครือข่ายต่างๆ ในพื้นที่เพื่อเพิ่มศักยภาพในการให้บริการ การจัดการความรู้เพื่อยกระดับการทำงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม รวมไปถึงการติดตาม เสนอแนะ นโยบาย กฎหมาย และมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม [3]

4. วิธีดำเนินงาน

เทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในงานวิจัยครั้งนี้ ซึ่งเทคนิคการวิจัยแต่ละรูปแบบได้ถูกเลือกใช้เพื่อให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์งานวิจัย และนำผลที่ได้มาประกอบการวิเคราะห์และอภิปรายร่วมกันในภาพรวม

4.1 การวิจัยเชิงปริมาณ

วัตถุประสงค์ของการวิจัยเชิงปริมาณคือการศึกษาสภาพปัญหาในปัจจุบันที่ผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมเผชิญอยู่ รวมไปถึงความตระหนักรู้ในสิทธิของผู้บริโภค

ประชากรที่ทำการศึกษาคือผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ประกอบไปด้วยผู้ที่ใช้บริการอินเทอร์เน็ต โทรศัพท์เคลื่อนที่ และโทรศัพท์พื้นฐาน ทั้งนี้ จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่าในปี พ.ศ. 2552 มีผู้ใช้งานอินเทอร์เน็ต 12.33 ล้านคน ผู้ใช้งานโทรศัพท์เคลื่อนที่ 34.83 ล้านคน และมีผู้ใช้งานโทรศัพท์พื้นฐาน 4.08 ล้านครัวเรือน การวิจัยครั้งนี้จึงกำหนดขนาดตัวอย่างไว้เป็นผู้บริโภคจำนวน 400 ราย อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2552 พบว่ามีเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคที่อยู่ในฐานข้อมูลของสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมจำนวน 2,149 เรื่อง ดังนั้น การสุ่มตัวอย่างทั้ง 400 ราย จึงดำเนินการโดยเลือกการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้นภูมิซึ่งขนาดตัวอย่างไม่เป็นสัดส่วนกับจำนวนประชากร (Disproportionate Stratified Random Sampling) ประกอบด้วยผู้บริโภคที่อยู่ในฐานข้อมูลของสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (ผู้ที่เคยร้องเรียนผ่านสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม) จำนวน 200 คน และผู้บริโภคทั่วไป (ไม่ได้อยู่ในฐานข้อมูลของสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม) จำนวน 200 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลคือแบบสอบถาม (Questionnaire) ที่พัฒนาจากแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้ผ่านการตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) จากนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญด้านการคุ้มครองผู้บริโภครวม 5 ท่าน

การเก็บข้อมูลดำเนินถึงระยะเวลาที่ มี ต้นทุนในการจัดเก็บและความสะดวกของกลุ่มตัวอย่าง ดังนั้น จึงได้ใช้ 2 รูปแบบการจัดเก็บ คือ (1) การโทรศัพท์สัมภาษณ์ผู้ที่เคยร้องเรียนผ่านสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม และ (2) การส่งแบบสอบถามไปยังเครือข่ายภาคประชาชนในพื้นที่ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ ภาคละ 50 ชุด รวม 200 ชุด เพื่อแจกแบบสอบถามแก่ผู้บริโภคที่ไม่ได้อยู่ในฐานข้อมูลของสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม โดยแบบสอบถามที่รวบรวมได้และมีความสมบูรณ์ได้ผ่านการวิเคราะห์ด้วยการแจกแจงความถี่ (Frequency) และค่าร้อยละ (Percentage)

4.2 การวิจัยเชิงคุณภาพ

วัตถุประสงค์ของการวิจัยเชิงคุณภาพ คือมุ่งศึกษารายละเอียดเชิงลึกของกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

ประชากรที่ทำการศึกษาคือกลไกคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมและเครือข่ายภาคประชาชนที่ร่วมเป็นกลไกคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม โดยทำการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) สำหรับกลุ่มตัวอย่างในหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ประกอบด้วยผู้บริหารและผู้ปฏิบัติที่ดูแลการรับเรื่องร้องเรียน ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนในกิจการโทรคมนาคมเป็นอย่างดี จำนวน 5 คน และกลุ่มตัวอย่างในส่วนเครือข่ายภาคประชาสังคมที่ร่วมเป็นกลไกรับเรื่องร้องเรียนมีจำนวน 52 คน จากทั้งหมด 68 คน

การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Validation) ได้ดำเนินการในระหว่างการเก็บข้อมูลและหลังการเก็บข้อมูลแล้วเสร็จ ซึ่งผ่านการ

ตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulation) ประกอบด้วย การทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentation) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group)

5. ผลการวิจัย

ผลการวิจัยประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ ผลการวิจัยเชิงปริมาณและผลการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเชิงปริมาณได้แสดงผลการศึกษาสภาพปัญหาในปัจจุบันที่ผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมเผชิญอยู่และความตระหนักรู้ในสิทธิของผู้บริโภค และการวิจัยเชิงคุณภาพได้แสดงถึงผลการศึกษารายละเอียดเชิงลึกของกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

5.1 ผลการวิจัยเชิงปริมาณ

กลุ่มตัวอย่างได้ร่วมแสดงความคิดเห็นผ่านแบบสอบถามทั้งสิ้น 272 คน ประกอบด้วยผู้บริโภคทั่วไปที่ไม่ได้อยู่ในฐานข้อมูลของสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม จำนวน 112 คน และผู้บริโภคที่อยู่ในฐานข้อมูลของสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมจำนวน 160 คน

ผู้ตอบแบบสอบถามที่มีสัดส่วนเป็นอันดับ 1 จบการศึกษาระดับปริญญาตรี มีจำนวน 112 คน (ร้อยละ 41.2) รองลงมาจบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหรือ ปวช. จำนวน 57 คน (ร้อยละ 21.0) และจบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาปลายหรือ ปวส. จำนวน 37 คน (ร้อยละ 13.6) ตามลำดับ

เมื่อพิจารณาถึงอาชีพของผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้างทั่วไป โดยมีจำนวน 81 คน (ร้อยละ 29.8) รองลงมาคือ ผู้ประกอบการและผู้มีอาชีพอื่นๆ จำนวนกลุ่มละ 48 คน (ร้อยละ 17.6) และอันดับ 3 คือ ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ มีจำนวน 34 คน (ร้อยละ 12.5)

ผู้ตอบแบบสอบถามได้ระบุปัญหาที่พบในการใช้บริการด้านโทรคมนาคม โดยแต่ละคนสามารถระบุปัญหาที่เคยพบได้มากกว่า 1 ลักษณะปัญหา พบว่าปัญหา 3 อันดับแรกของผู้ตอบแบบสอบถามพบมากที่สุด ได้แก่ (1) ปัญหาค่าบริการและการจ่ายค่าบริการผิดพลาด (2) ปัญหาคุณภาพการให้บริการ และ (3) ปัญหามาตรฐานการให้บริการที่ต่ำ

การดำเนินการเมื่อประสบปัญหาของผู้ตอบแบบสอบถามมีแนวทางที่แตกต่างกันไป สำหรับผู้ตอบแบบสอบถามที่อยู่ในฐานข้อมูลของสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ได้ระบุถึงการดำเนินการเมื่อประสบปัญหา 3 อันดับแรก ได้แก่ (1) ร้องเรียนผ่านสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (2) ร้องเรียนกับผู้ให้บริการโดยตรง เช่น ทีโอที ดีแทค ทรูมูฟ หรืออื่นๆ และ (3) ร้องเรียนผ่านองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคทั่วไป / กำนันผู้ใหญ่บ้าน ในอีกมุมมองหนึ่ง พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่ได้อยู่ในฐานข้อมูลของสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ได้ระบุถึงการดำเนินการเมื่อประสบปัญหา 3 อันดับแรก ได้แก่ (1) ร้องเรียนกับผู้ให้บริการโดยตรง เช่น ทีโอที ดีแทค ทรูมูฟ หรืออื่นๆ (2) ร้องเรียนกับตัวแทนจำหน่าย/ร้านค้า และ (3) ไม่ดำเนินการใดๆ

นอกจากนี้ ผู้ตอบแบบสอบถามได้ทำการประเมินระดับความรู้พื้นฐานด้านโทรคมนาคม และระดับความตระหนักรู้ในสิทธิของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมในแต่ละด้าน โดยประเมินคะแนน เริ่มจาก 1 มีความรู้/ความตระหนักรู้ในสิทธิของผู้บริโภค ในระดับน้อยที่สุด

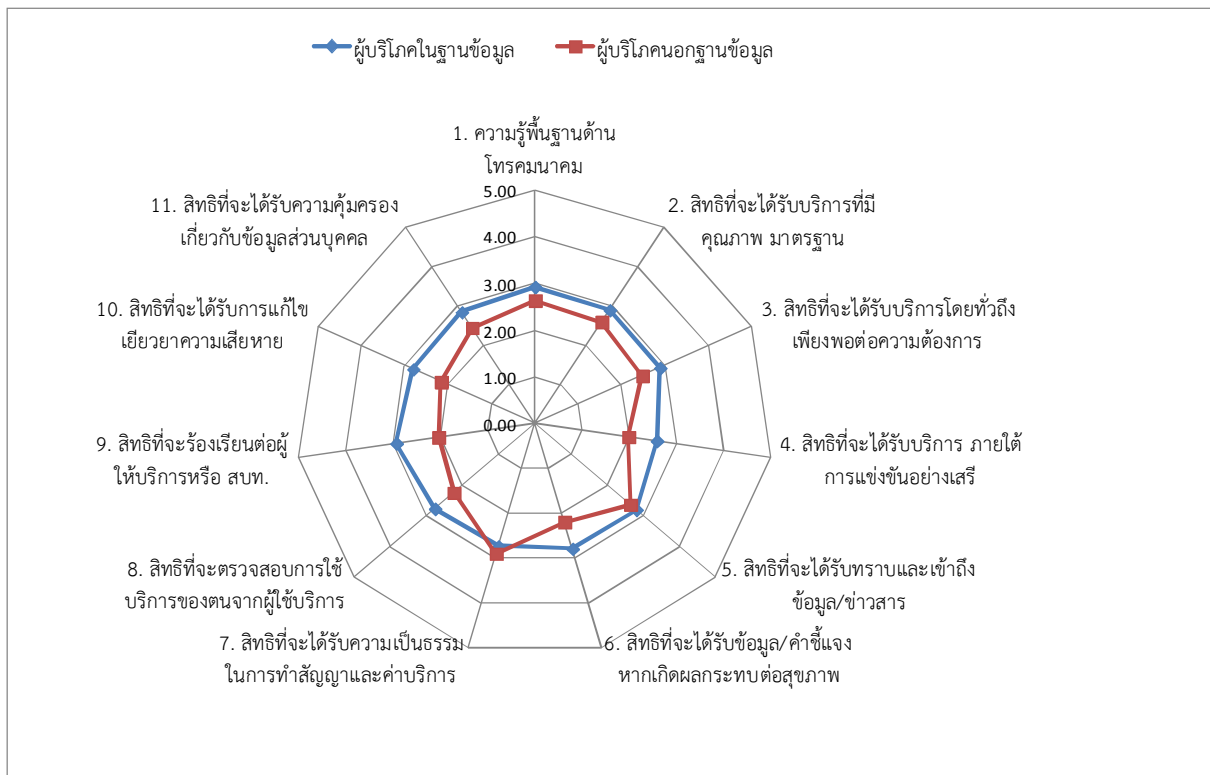
ไปจนถึงระดับ 5 คือ มีความรู้/ความตระหนักรู้ในสิทธิของผู้บริโภค ในระดับมากที่สุด ทั้งนี้ ผลประเมินของผู้ตอบแบบสอบถามแต่ละคนจะถูกนำมาคำนวณค่าเฉลี่ย ซึ่งสามารถอ่านค่าได้ ดังนี้ ระดับน้อยสุด (1.00 – 1.80 คะแนน) ระดับน้อย (1.81 – 2.60 คะแนน) ระดับปานกลาง (2.61 – 3.40 คะแนน) ระดับมาก (3.41 – 4.20 คะแนน) และระดับมากที่สุด (4.21 – 5.00 คะแนน)

เมื่อพิจารณาผลของผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่ได้อยู่ในฐานข้อมูลของสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม พบว่าระดับความตระหนักรู้ในสิทธิของผู้บริโภคด้านต่างๆ อยู่ในระดับน้อย ยกเว้น 3 ด้านเท่านั้นที่มีค่าอยู่ในระดับปานกลาง ได้แก่ ความรู้พื้นฐาน

ด้านโทรคมนาคม, สิทธิที่จะได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูล/ข่าวสาร, และสิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาและค่าบริการ

ในส่วนของผู้ตอบแบบสอบถามที่อยู่ในฐานข้อมูลของสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม พบว่าระดับความตระหนักรู้ในสิทธิของผู้บริโภคด้านต่างๆ อยู่ในระดับปานกลาง ยกเว้นสิทธิที่จะได้รับบริการภายใต้การแข่งขันอย่างเสรี ที่ผู้ตอบแบบสอบถามมีความตระหนักรู้ในระดับน้อย

ผลประเมินระดับความรู้พื้นฐานด้านโทรคมนาคม และระดับความตระหนักรู้ในสิทธิของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมแสดงรายละเอียดในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 ระดับความตระหนักรู้ในสิทธิของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

5.2 ผลการวิจัยเชิงคุณภาพ

นักวิจัยได้ทำการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง และได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารระดับสูงของสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมที่ดูแลรับผิดชอบภารกิจด้านการสนับสนุนเครือข่ายองค์กรผู้บริโภค นอกจากนี้ ยังได้ทำการสนทนากลุ่มกับเครือข่ายประชาสังคมที่ร่วมงานกับสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม เพื่อขับเคลื่อนงานคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

ผลการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้ สามารถนำมาประมวลตามกรอบการประเมินคุณภาพเครือข่ายที่เรียกว่า Network Health Scorecard ของ Innovation Network for Communities (INC) ใน 4 องค์ประกอบ ได้แก่ การมีวัตถุประสงค์เครือข่ายที่ชัดเจน รูปแบบวิธีการดำเนินงานที่เหมาะสม ทรัพยากรและปัจจัยสนับสนุน การดำเนินงานที่เพียงพอ และการวัดผลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ

การมีวัตถุประสงค์เครือข่ายที่ชัดเจน (Network Purpose): ผลการวิเคราะห์ในองค์ประกอบนี้พบว่า วัตถุประสงค์ของเครือข่ายคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมได้กำหนดและหารือทำความเข้าใจเบื้องต้นกับเครือข่ายประชาสังคมต่างๆ ที่สนใจจะมาเข้าร่วมงาน ว่าต้องการสร้างความร่วมมือกับเครือข่ายที่มีความเข้มแข็ง ซึ่งมีความพร้อมในการทำหน้าที่พิทักษ์สิทธิผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมในทุกขั้นตอนสำคัญ ทั้งในส่วนของ การจัดระเบียบเรื่องร้องเรียน การให้ความรู้พื้นฐานที่เกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมและสิทธิของผู้บริโภค การประสานงานกับเครือข่ายต่างๆ ในพื้นที่เพื่อเพิ่มศักยภาพในการให้บริการ การจัดการความรู้เพื่อยกระดับการทำงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม รวมไปถึงการติดตาม เสนอแนะ นโยบาย กฎหมาย และมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

ผลจากการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มพบว่า การกำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจนตั้งแต่ต้นนี้ส่งผลทั้งต่อสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมและเครือข่ายประชาสังคม กล่าวคือ ช่วยให้สามารถคัดกรองเครือข่ายที่มีความพร้อมและความเหมาะสมในการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ในขณะเดียวกัน ด้านเครือข่ายประชาสังคมเองก็ได้ทบทวนความชำนาญของตนเองก่อนตัดสินใจเข้าร่วมงาน และรับรู้ถึงเป้าหมายและขอบเขตภารกิจที่ต้องดำเนินการ

รูปแบบวิธีการดำเนินงานที่เหมาะสม (Network Operation): เครือข่ายประชาสังคมมีจุดแข็ง คือ เป็นเครือข่ายจิตอาสาที่มีความเข้าใจในปัญหาของผู้บริโภค และมีความยินดีที่จะช่วยเหลือ นอกจากนี้ เครือข่ายบางกลุ่มยังมีประสบการณ์ในงานคุ้มครองผู้บริโภคในด้านอื่นๆ มาก่อน อาทิ ด้านสุขภาพ และด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น จึงนับว่ามีพื้นฐานที่ดีในการดำเนินงานคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมมีกลไกและขั้นตอนที่ระบุไว้ชัดเจนตามกฎหมาย และยังมีปัจจัยในด้านความซับซ้อนของเทคโนโลยีโทรคมนาคม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของโครงข่าย อุปกรณ์สื่อสาร หรือผลกระทบด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมที่จะตามมา ดังนั้น การที่จะสามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องมีการวางระบบการทำงานและพัฒนาศักยภาพพื้นฐานให้กับเครือข่ายประชาสังคม

ในประเด็นของรูปแบบวิธีดำเนินงาน พบว่าได้มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบและมีการพัฒนาอย่างเป็นขั้นตอน เริ่มตั้งแต่การกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกเครือข่าย การลงนามในบันทึกข้อตกลง (MOU-Memorandum of Understanding) การกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และการกำหนดกฎระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง

การกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกเครือข่ายได้ให้ความสำคัญกับความชัดเจนและความโปร่งใสในการพิจารณาการกรองเครือข่ายที่มีความเข้มแข็ง ควบคู่กับมาตรการการตรวจสอบและติดตามการดำเนินงานคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคของเครือข่าย [2]

การลงนามในบันทึกข้อตกลง (MOU) ได้ดำเนินการระหว่างหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมและเครือข่ายประชาสังคม โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายการดำเนินงานในด้านต่างๆ อาทิ มาตรฐานขั้นต่ำในการรับเรื่องร้องเรียน และความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน เป็นต้น รวมไปถึงงบประมาณและทรัพยากรที่จะต้องใช้ในการปฏิบัติงาน

การกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ได้ดำเนินการอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ เพื่อให้แต่ละเครือข่ายมีการปฏิบัติงานที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยกำหนดช่องทางในการร้องเรียน ขั้นตอนในการร้องเรียน และติดตามผล ตลอดจนมีเอกสารประกอบการทำงานที่เป็นรูปแบบเดียวกันในแต่ละเครือข่าย

การกำหนดกฎระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ได้ดำเนินการเพื่อให้เกิดความมีความมีประสิทธิภาพและความโปร่งใส อาทิ ระเบียบด้านการเงิน และแนวทางการจัดทำบัญชี เป็นต้น นอกจากนี้ ได้มีการชี้แจงและตอบข้อซักถามในรายละเอียดของการปฏิบัติ เพื่อให้เครือข่ายสามารถบริหารจัดการเงินในการดำเนินงานของศูนย์คุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม และสามารถจัดทำบัญชีให้พร้อมสำหรับตรวจสอบในอนาคต

จากการสนทนากลุ่ม (Focus Group) กับตัวแทนเครือข่ายพบว่า ในส่วนของขั้นตอนการรับเรื่องร้องเรียนนั้นไม่ค่อยพบปัญหามากนัก เนื่องจากเครือข่ายส่วนใหญ่มีประสบการณ์ด้านนี้อยู่แล้ว จะ

พบว่ามีความติดขัดบ้างในเรื่องของระเบียบและขั้นตอนด้านงบประมาณ และการจัดทำบัญชี อย่างไรก็ตาม เครือข่ายสามารถขอคำแนะนำเกี่ยวกับรายละเอียดการปฏิบัติงานได้จากบุคลากรของหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

ทรัพยากรและปัจจัยสนับสนุนการดำเนินงานที่เพียงพอ (Network Capacity): ในองค์ประกอบนี้ จำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ เนื่องจากเครือข่ายประชาสังคมมีจุดแข็งในเรื่องของจิตอาสา ความคุ้นเคยกับประชาชน และความชำนาญในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม เครือข่ายแต่ละเครือข่ายมีความชำนาญที่แตกต่างกันออกไป บางเครือข่ายชำนาญด้านการคุ้มครองผู้บริโภค บางเครือข่ายชำนาญด้านการจัดเวทีและการขับเคลื่อนนโยบาย ดังนั้น เมื่อเครือข่ายเข้าร่วมขับเคลื่อนงานคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ซึ่งต้องทำงานหลายด้าน ทั้งการจัดการเรื่องร้องเรียน การให้ความรู้ การประชาสัมพันธ์ การขับเคลื่อนนโยบาย รวมไปถึงการบริหารจัดการศูนย์คุ้มครองสิทธิผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม จึงต้องมีการเตรียมความพร้อมด้านต่างๆ ให้เพียงพอ

ผลจากการทบทวนเอกสาร การสัมภาษณ์ และการสนทนากลุ่มพบว่า ได้มีการสนับสนุนทรัพยากรให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานตามบันทึกข้อตกลงร่วมกัน ซึ่งมีทั้งในการสนับสนุนงบประมาณ การสนับสนุนทางด้านวิชาการ การสนับสนุนทางด้านการบริหารจัดการองค์กร และการสนับสนุนสื่อประชาสัมพันธ์

การสนับสนุนทางด้านวิชาการเน้นไปในเรื่องของการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพของเครือข่ายในการขับเคลื่อนงานคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ได้แก่ ด้านความรู้พื้นฐาน (ความรู้พื้นฐานด้านโทรคมนาคม กฎหมายโทรคมนาคม สิทธิและหน้าที่ของผู้บริโภค) ด้านการจัดการเรื่องร้องเรียน (ระบบการจัดการเรื่องร้องเรียน เทคนิคการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเบื้องต้น) ด้านการจัดการเครือข่าย (การสร้างความร่วมมือส่วนร่วม การบูรณาการระหว่างเครือข่าย การสร้างแนวร่วมการทำงานผ่านเวทีสาธารณะ) และด้านการปฏิบัติงานอื่นๆ (การคิดวิเคราะห์เชิงระบบ การจัดการความรู้) ทั้งนี้ จากการสนทนากลุ่มกับตัวแทนเครือข่ายพบว่า การให้ความรู้ที่เข้มข้นที่สุดคือ ความรู้เรื่องสิทธิและหน้าที่ของผู้บริโภค และการสร้างความร่วมมือส่วนร่วม

การสนับสนุนทางด้านการบริหารจัดการองค์กรเป็นการเสริมความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการศูนย์คุ้มครองสิทธิอย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ ความรู้และเทคนิคสำหรับการวางแผน ความรู้และเทคนิคสำหรับการปฏิบัติงาน ความรู้และเทคนิคสำหรับการติดตามผล และความรู้และเทคนิคสำหรับการประเมินผล เป็นต้น

การสนับสนุนสื่อประชาสัมพันธ์ ช่วยให้เครือข่ายสามารถประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมและช่องทางในการร้องเรียนให้ประชาชนในพื้นที่ทราบได้เป็นอย่างดี ทั้งในรูปแบบของแผ่นพับ หนังสือ สติกเกอร์ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม จากการสนทนากลุ่มกับตัวแทนเครือข่ายพบว่า การจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ถ้าสามารถดำเนินการได้ในพื้นที่ก็จะดียิ่งขึ้น เนื่องจากการใช้ภาษาถิ่นหรือถ้อยคำที่ง่ายจะช่วยให้สื่อสารถึงประชาชนในพื้นที่ได้มากขึ้น

การวัดผลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ (Network Performance): ในองค์ประกอบนี้พบว่า ได้มีการพัฒนาการในการวัดผลการดำเนินงานให้เป็นระบบและชัดเจนขึ้นเป็นลำดับ ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดเป้าหมายในการดำเนินงานด้านต่างๆ ไว้ล่วงหน้า และทำการประเมินผลโดยเทียบผลงานที่เกิดขึ้นจริงกับแผนที่วางไว้ สำหรับ

เป้าหมายในการดำเนินงานที่สำคัญ ได้แก่ ระดับความเข้าใจของผู้บริโภคด้านสิทธิ หน้าที่ และผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับบริการกิจการโทรคมนาคม จำนวนเรื่องร้องเรียน จำนวนเรื่องร้องเรียนที่แก้ไขได้ จำนวนเครือข่ายที่เข้าร่วมงานด้านคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม การจัดทำบทเรียนและชุดความรู้ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เสนอต่อหน่วยงานกำกับกับด้านกิจการโทรคมนาคม เป็นต้น ตัวอย่างการวัดผลที่สำคัญในปี พ.ศ. 2552 ได้แก่

- รับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคในพื้นที่ จำนวน 3,039 เรื่อง
- สามารถผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนได้สิ้นสุด จำนวน 1,403 เรื่อง
- สามารถเชื่อมโยงเครือข่ายต่างๆ ในพื้นที่ได้ จำนวน 181 เครือข่าย ซึ่งจำแนกเป็น 9 กลุ่ม ได้แก่ (1) เครือข่ายนักกฎหมาย/นักวิชาการ (2) เครือข่ายกลุ่มสตรี/เยาวชน (3) เครือข่ายชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้าน/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) (4) เครือข่ายวิฑูรชน/นักข่าวท้องถิ่น (5) เครือข่ายอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) /กลุ่มผู้สูงอายุ/คนพิการ/เครือข่ายเอดส์ (6) เครือข่ายสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) /ผู้นำชุมชน (7) เครือข่ายสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) (8) เครือข่ายเกษตรกร/สหกรณ์ และ (9) เครือข่ายอื่นๆ
- มีการสรุปผลและถอดบทเรียนเพื่อใช้สำหรับการถ่ายทอดประสบการณ์แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และนำไปเสนอแนะเชิงนโยบาย 5 เรื่อง ซึ่งดำเนินการโดยเครือข่ายในแต่ละภาค ได้แก่ ภาคเหนือถอดบทเรียนเรื่อง sms รบกวน ภาคใต้ถอดบทเรียนเรื่องการคลังสิทธิเลขหมาย ภาคตะวันออก/ภาคกลางถอดบทเรียนเรื่องบัตรเติมเงิน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือถอดบทเรียนเรื่องเสาสัญญาณ และภาคตะวันตกถอดบทเรียนเรื่องการคิดค่าบริการผิดพลาด

ผลจากการทบทวนเอกสาร สัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่มกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมชี้ให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการขับเคลื่อนงานดังกล่าวได้ถูกออกแบบและพัฒนาอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะเมื่อวิเคราะห์ตามกรอบการประเมินคุณภาพเครือข่ายที่เรียกว่า Network Health Scorecard ของ Innovation Network for Communities (INC) ใน 4 องค์ประกอบ พบว่าการขับเคลื่อนงานคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมโดยเครือข่ายประชาสังคมมีความครบถ้วนใน 4 องค์ประกอบ ได้แก่ การมีวัตถุประสงค์เครือข่ายที่ชัดเจน รูปแบบวิธีการดำเนินงานที่เหมาะสม ทรัพยากรและปัจจัยสนับสนุนการดำเนินงานที่เพียงพอ และการวัดผลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ

6. สรุปและข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาสภาพปัญหาในปัจจุบันที่ผู้บริโภคเผชิญอยู่และความตระหนักในสิทธิของผู้บริโภค พบว่าผู้บริโภคยังคงเผชิญกับปัญหาจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาค่าบริการและการจ่ายค่าบริการผิดพลาด ปัญหาคุณภาพการให้บริการ และปัญหามาตรฐานการให้บริการที่ดี

ถึงแม้ว่าตามกฎหมาย ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมจะต้องจัดให้มีหน่วยงานเฉพาะในการจัดการเรื่องร้องเรียน แต่การแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้อย่างทั่วถึง ส่งผลให้ผู้บริโภคจำนวนมากไม่สามารถเรียกร้องความเป็นธรรมตามสิทธิที่มี

ผลสำรวจระดับความตระหนักในสิทธิของผู้บริโภคสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า กลุ่มตัวอย่างที่เคยได้รับความช่วยเหลือด้านการแก้ไขปัญหาร้องเรียนผ่านสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมและศูนย์คุ้มครองสิทธิผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมที่ดำเนินการโดยเครือข่ายประชาสังคมในภูมิภาคนั้น มีระดับความรู้พื้นฐานด้านโทรคมนาคมและสิทธิของผู้บริโภคสูงกว่ากลุ่มตัวอย่างที่ไม่เคยร้องเรียนผ่านสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมและศูนย์คุ้มครองสิทธิผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

ข้อมูลดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องจากการดำเนินงานของสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมและศูนย์คุ้มครองสิทธิผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ที่นอกจากจะจัดให้มีช่องทางร้องเรียนที่หลากหลาย และให้ความช่วยเหลือในการผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นธรรมแล้ว สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมและศูนย์คุ้มครองสิทธิผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมยังคอยให้ความรู้และสร้างความเข้าใจในสิทธิของผู้บริโภค และกระตุ้นให้ผู้บริโภคมีความตระหนักสิทธิและรักษาสิทธิของตนอยู่ ตลอดจนให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน

นอกจากนี้ ผลการศึกษาระยะเยียดเชิงลึกของกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ยังช่วยให้เกิดความเข้าใจในหลักการและวิวัฒนาการเครือข่ายประชาสังคมให้มีความพร้อมในการขับเคลื่อนภารกิจคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ซึ่งทำให้สามารถวิเคราะห์และเชื่อมโยงกลไกดังกล่าวมาสู่ผลงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคที่เกิดขึ้นปรากฏแก่สังคมอย่างเป็นรูปธรรม

การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ 3 ที่เรียกว่า “การให้เข้ามามีส่วนร่วม (Involve)” ตามเกณฑ์ของ International Association for Public Participation (IAP2) กล่าวคือ เป็นการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานด้านการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค ซึ่งครอบคลุมทั้งการจัดการเรื่องร้องเรียน การให้ความรู้และสร้างความตระหนักในสิทธิ การสร้างเครือข่าย การจัดการความรู้ และการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก่หน่วยงานกำกับดูแล

การขับเคลื่อนงานคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมโดยเครือข่ายประชาสังคมเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2551 ซึ่งในระยะเริ่มต้นเพียง 3-4 ปีที่ผ่านมา ได้ปรากฏผลงานที่ช่วยพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคได้อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งการแก้ไขปัญหาร้องเรียนในพื้นที่แต่ละภูมิภาค การให้ความรู้และสร้างความตระหนักในสิทธิผู้บริโภค รวมไปถึงการให้ข้อเสนอแนะและผลักดันนโยบายที่คุ้มครองสิทธิผู้บริโภคในวงกว้าง อาทิ การที่คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมเรียกเก็บค่าบริการโทรคมนาคมการขอเปิดใช้บริการภายหลังจากการระงับการให้บริการ จำนวนหนึ่งร้อยเจ็ดบาท และการที่คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติออกประกาศเรื่องบริการคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ถึงแม้จะเปลี่ยนค่ายโทรศัพท์ เป็นต้น

กล่าวได้ว่า การขับเคลื่อนงานคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมได้ดำเนินการมาได้อย่างถูกต้องทิศทางและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนภารกิจนี้ นับเป็นสัญญาณอันดีที่สะท้อนถึงความมุ่งมั่นของประเทศในการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในกิจการโทรคมนาคม ซึ่งนอกจากจะช่วยพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคซึ่งเป็นประชาชนคนไทยแล้วยังเป็นการเสริมความมั่นคงของโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ด้านสารสนเทศของประเทศได้เป็นอย่างดี อันจะนำไปสู่ความเชื่อมั่นที่เพิ่มขึ้นของนักลงทุนจากต่างประเทศต่อไป

อย่างไรก็ตาม การสร้างความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมควรมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น ควรมีการพิจารณากลยุทธ์ที่จะเพิ่มประสิทธิภาพและสร้างความยั่งยืนให้กับกระบวนการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมโดยภาคประชาชน

กลยุทธ์ที่สำคัญ ได้แก่ (1) การสร้างพันธมิตรเครือข่ายวิชาการ และ (2) การติดตามและประเมินผลงานตามยุทธศาสตร์ โดยในส่วนของกลยุทธ์แรก คือ การสร้างพันธมิตรเครือข่ายวิชาการนั้น สามารถดำเนินการได้ในหลายมิติ เช่น การร่วมวิจัยและสร้างความรู้ที่สำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค (อาทิ การวิจัยผลกระทบจากโครงข่ายหรืออุปกรณ์โทรคมนาคม เป็นต้น) และการให้เครือข่ายวิชาการเป็นอีกหนึ่งแหล่งเผยแพร่และให้ความรู้ด้านการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค เป็นต้น

กลยุทธ์ที่ 2 คือ การติดตามและประเมินผลงานตามยุทธศาสตร์นั้น เป็นการติดตามและประเมินผลการขับเคลื่อนงานคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมโดยเปรียบเทียบกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ทั้งนี้ ความมุ่งมั่นในประเด็นของการเปรียบเทียบประสิทธิภาพการดำเนินงานของเครือข่ายในพื้นที่ต่างๆ เพื่อที่จะได้ข้อมูลย้อนกลับมาประกอบการพิจารณากำหนดมาตรฐานการให้บริการขั้นต่ำตามบันทึกข้อตกลง (MOU) หรือ การพิจารณาสนับสนุนทรัพยากร ระบบบริหารจัดการ และการพัฒนาขีดความสามารถที่จำเป็นแก่เครือข่ายประชาสังคม ให้สามารถดำเนินงานได้ตามแผนยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ได้อย่างตรงเป้าหมายและต่อเนื่อง

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาสภาพปัญหาที่ผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมเผชิญอยู่ และบทบาทของภาคประชาชนในการขับเคลื่อนงานคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ซึ่งเป็นการศึกษาเบื้องต้นและยังไม่ได้ใช้โมเดลทางสถิติมาพิจารณาประกอบอย่างเต็มรูปแบบ ดังนั้น งานวิจัยในอนาคตอาจทำการพัฒนาโมเดลเพื่อทดสอบประสิทธิภาพการขับเคลื่อนงานคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้มีผลทางสถิติรองรับอย่างเต็มรูปแบบต่อไป นอกจากนี้ อาจทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกระบวนการขับเคลื่อนงานคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมในต่างประเทศ (Comparative study) เพื่อให้เข้าใจบทบาทของภาคประชาชนในบริบทที่แตกต่างกันออกไปมากยิ่งขึ้น

7. กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้ได้รับความอนุเคราะห์ข้อมูลบางส่วนจากโครงการ“โครงการจัดทำรายงานติดตามตรวจสอบการดำเนินงาน ของสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (สบท.)” ผู้วิจัยจึงขอขอบพระคุณท่านผู้เกี่ยวข้องมา ณ ที่นี้ด้วย

8. เอกสารอ้างอิง

- [1] ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง กระบวนการรับเรื่องร้องเรียนและพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ใช้บริการ พ.ศ. 2549
- [2] รายงานประจำปี 2551 สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม, 2551
- [3] รายงานผลการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของ สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (สบท.), 2553
- [4] Aarhus Convention (2005) “Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters”, Aarhus, Denmark, 25 June 1998, and “Amendment to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters”, Almaty, 27 May 2005.
- [5] Australian Parks and Wildlife Commission of the Northern Territory (2002) “Public Participation in Protected Area Management Best Practice”, The Committee on National Parks and Protected Area Management, Australia.
- [6] S. S. Dalahmeh, M. Assayed and W. T. Suleiman, “Themes of stakeholder participation in greywater management in rural communities in Jordan”, Desalination, Vol. 243, 2009, pp. 159-169.
- [7] International Association for Public Participation-IAP2, “IAP2 Spectrum of Public Participation”, 2007, available at http://www.iap2.org/associations/4748/files/IAP2%20Spectrum_vertical.pdf
- [8] C. Mayfield, M. Joliat and D. Cowan, “The roles of community networks in environmental monitoring and environmental informatics”, Advances in Environmental Research, Vol. 5, 2001, 385-393.
- [9] P. Plastrik and M. Taylor, “Network Health Scorecard”, 2009, available at www.nupolis.com
- [10] H. Saarikoski, J. Tikkanen and L. A. Leskinen, “Public participation in practice - Assessing public participation in the preparation of regional forest programs in Northern Finland”, Forest Policy and Economics, Vol. 12, 2010, pp. 349-356.
- [11] Southeast Asia Urban Environmental Management Applications (SEA-UEMA) Project, UEM-SERD, Asian Institute of Technology, 2010, available at www.sea-uema.ait.ac.th/formal/SNP/TP6/drsomchai_ajabhat.ppt