

การเมืองในกระบวนการนโยบายการนำสายสื่อสารโทรคมนาคมลงใต้ดินของประเทศไทย

Politics in Telecommunication Cable Undergrounding Policy Process in Thailand

สุทธิศักดิ์ ตันตะโยธิน

Sutisak Tantayotin

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Ramkhamhaeng University, Thailand

E-mail: sutisakt@gmail.com

Received: 2023-09-07; Revised: 2023-09-28; Accepted: 2023-09-29

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาพัฒนาการของกระบวนการนโยบายการนำสายสื่อสารโทรคมนาคมลงใต้ดินของประเทศไทย และ 2) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การเมืองในกระบวนการนโยบายการนำสายสื่อสารโทรคมนาคมลงใต้ดินของประเทศไทย การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ กลุ่มผู้นำทางการเมืองและผู้ตัดสินใจนโยบาย กลุ่มภาคราชการ และกลุ่มภาคเอกชนผู้ประกอบการด้านโทรคมนาคม จำนวน 10 ราย ใช้การคัดเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และการสัมภาษณ์กลุ่ม วิเคราะห์โดยการจำแนกชนิดข้อมูล (Typological Analysis) และนำเสนอแบบพรรณนา

ผลการวิจัยพบว่า 1) ลำดับพัฒนาการของการนำสายสื่อสารโทรคมนาคมลงใต้ดิน แบ่งได้เป็น 3 ช่วงเวลาสำคัญ คือ (1) ช่วงก่อนการบริหารประเทศภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (2) ยุคของการปกครองภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ระหว่างปี พ.ศ. 2557 – 2562 (3) หลังการปกครองภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2562 - ปี พ.ศ. 2564 2) การเมืองในกระบวนการนโยบายการนำสายสื่อสารโทรคมนาคมลงใต้ดินของประเทศไทยแบ่งเป็น 2 ช่วง คือ (1) การเมืองในการกำหนดนโยบายการนำสายสื่อสารโทรคมนาคมลงใต้ดิน และ (2) การเมืองในกระบวนการนโยบายการนำสายสื่อสารโทรคมนาคมลงใต้ดิน

คำสำคัญ: การเมือง, กระบวนการนโยบาย, สายสื่อสารโทรคมนาคม

Abstract

The objectives of this research were 1 to study the development of the policy process for bringing telecommunications cables underground in Thailand and 2) to study and analyze politics in the process of bringing telecommunications cables underground in Thailand. This research used a qualitative research. Key informants include political leaders and policy decision makers, government sector group and a group of private sector telecommunications,



totaling 10, used purposive sampling. The research instrument used was in-depth interviews and group interviews. Analyzed by typological analysis and presented descriptively.

The results of the research revealed that 1) The sequence of development of telecommunication cables underground can be divided into 3 important periods: (1) the period before the administration of the country under the National Council for Peace and Order (2) the period of administration under the National Council for Peace and Order (NCPO). National Peacekeeping during the year 2014 - 2019 (3) after the administration under the National Council for Peace and Order in the year 2019 – 2021, and 2) Politics in the process of telecommunications cables underground policy in Thailand can be divided into 2 phases, namely (1) politics in policy making of telecommunications cables underground and (2) politics in the process of telecommunications cables going underground.

Keywords: Politics, Policy Process, Telecommunication Cable

บทนำ

การพัฒนากิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยเกิดขึ้นและดำเนินการไปอย่างรวดเร็วตามทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของประชาชน ประกอบกับรัฐบาลได้มุ่งเน้นการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัล ที่อาศัยโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมเป็นรากฐานของการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในทุกระดับ ทั้งในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ พื้นที่เขตเมือง พื้นที่เขตชนบท และพื้นที่ห่างไกล (นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม, 2562) ซึ่งการขยายโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมให้เข้าถึงประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ จำเป็นต้องอาศัยการพัฒนาโครงข่าย broadband ความเร็วสูงทั้งระบบสายและไร้สายให้มีความครอบคลุมประเทศ สำหรับโครงข่ายไร้สายในปัจจุบันครอบคลุมแล้วกว่าร้อยละ 98 และในปี พ.ศ. 2562 มีการขยายโครงข่ายสื่อสารครอบคลุมพื้นที่ในระยะทางกว่า 40,000 กิโลเมตร การขยายโครงข่ายที่เพิ่มสูงขึ้นสะท้อนความต้องการใช้งานที่เพิ่มขึ้น และสะท้อนการลงทุนของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมในการขยายโครงข่ายโทรคมนาคมจำนวนมากเช่นกัน (สำนักงาน กสทช. และธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.), (2563))

การดำเนินโครงการดังกล่าวของการไฟฟ้านครหลวง ก่อให้เกิดโครงการบริหารจัดการการนำสายสื่อสารลงใต้ดิน ที่สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.) และกรุงเทพมหานคร ดำเนินการร่วมกัน และอาศัยความร่วมมือและการบูรณาการการทำงานกับหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อาทิ ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม และบริษัทกรุงเทพมหานคร ในการขุดวางท่อร้อยสายเพื่อนำสายไฟฟ้าและสายสื่อสารลงใต้ดินตามเส้นทางที่กำหนด โดยแบ่งพื้นที่ถนนสายหลักและสายรองทั่วกรุงเทพฯ เป็น 4 พื้นที่ ประกอบด้วย กรุงเทพฯ ตอนเหนือ กรุงเทพฯ ตะวันออก กรุงเทพมหานคร และกรุงธนใต้ รวมระยะทางประมาณ 2,450 กิโลเมตร โดยมีเป้าหมายให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี

(2562 - 2564) ซึ่งเริ่มดำเนินการพร้อมกันทั่วพื้นที่ ทั้งนี้ โครงการฯ ดังกล่าวมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2556 - 2575) ของกรุงเทพมหานคร ด้วยเช่นกัน ในการที่จะปรับทัศนียภาพของเมืองให้มีความสวยงามและเป็นระเบียบเรียบร้อย (ฐานเศรษฐกิจ, 2562)

ทั้งนี้แนวคิดในการนำสายสื่อสารโทรคมนาคมลงใต้ดินของประเทศไทยเกิดขึ้นมานานแล้ว แต่ไม่เคยประสบความสำเร็จในการกำหนดนโยบายอย่างชัดเจน จนกระทั่งรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งแต่งตั้งขึ้นภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ได้ทำให้นโยบายนี้เกิดขึ้นได้จริง (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2564) แม้ว่าหากพิจารณาจากมติการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมนั้น พบว่า กระบวนการดำเนินนโยบายด้านสิทธิแห่งทางในการนำสายสื่อสารลงใต้ดินนั้น ก่อให้เกิดผลกระทบกับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมในด้านการลงทุนที่เข้าซ้อนกับการลงทุนในมิติอื่น ๆ เช่น การขยายโครงข่ายไร้สายให้เป็นไปตามเงื่อนไขการประกอบกิจการประกอบกับการนำสายสื่อสารลงใต้ดินจะต้องอาศัยการลงทุนเพิ่มขึ้น นอกจากภาระด้านต้นทุนสายสื่อสารแล้วยังมีภาระในการเช่าใช้ท่อร้อยสายสื่อสารใต้ดินที่จะต้องจ่ายให้กับหน่วยงานที่เป็นเจ้าของท่อร้อยสาย ทั้งนี้ ในอนาคตมีแนวโน้มที่จะมีการขยายการดำเนินนโยบายนำสายสื่อสารลงใต้ดินไปยังพื้นที่อื่น ๆ ทั่วประเทศเพิ่มเติม ส่งผลให้ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม โดยเฉพาะผู้ประกอบการรายเล็กไม่สามารถรับภาระทางต้นทุนที่สูงเช่นนี้ได้

ในปัจจุบันทราบกันว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับสายบนเสาไฟฟ้าไม่ใช่เพียงการไฟฟ้านครหลวง หรือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเท่านั้น แต่เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสายสื่อสารโทรคมนาคมทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย (BBC NEWSไทย, 2565)

1. หน่วยงานเจ้าของใบอนุญาตพาดสาย คือ สำนักงาน กสทช.
2. หน่วยงานเจ้าของเสาไฟฟ้า คือ การไฟฟ้านครหลวง
3. หน่วยงานที่ใช้สายโทรศัพท์ และสายสื่อสารโทรคมนาคม คือ บริษัทโทรคมนาคมแห่งชาติ จำกัด (มหาชน)
4. หน่วยงานเจ้าของพื้นที่ คือ กรุงเทพมหานคร

ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวในอดีตไม่ได้ร่วมมือกันอย่างจริงจังในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสายสื่อสารโทรคมนาคม

ผู้วิจัย เห็นว่ากระบวนการกำหนดนโยบายการนำสายสื่อสารโทรคมนาคมลงใต้ดินของประเทศไทยมีความน่าสนใจศึกษาในฐานะปรากฏการณ์ที่สะท้อนการเมืองไทยได้อย่างชัดเจนเหตุการณ์หนึ่งโดยกระบวนการกำหนดนโยบายเกิดจากตัวแสดงที่เกี่ยวข้องจำนวนมากซึ่งปฏิสัมพันธ์กันส่งผลต่อการเกิดขึ้นของนโยบาย เช่นเดียวกับกระแสผลักดันของนโยบายต่าง ๆ ล้วนส่งผลให้เกิดวาระนโยบาย และอำนาจทางการเมืองแบบไทยทำให้การริเริ่มนโยบายเกิดขึ้นได้อย่างไร ความเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารซึ่งหมายถึงภาคราชการทำให้นโยบายการนำสายสื่อสารโทรคมนาคมลงใต้ดินของประเทศไทยเกิดขึ้นได้ทั้งที่ในอดีตเป็นเพียงแนวคิดที่ไม่เคยกลายเป็นนโยบาย นอกจากนี้ในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติยังประสบปัญหาในด้านต่าง ๆ ที่ส่งผลให้การดำเนินการไม่เป็นไปอย่างรวดเร็วเท่าที่ควร ซึ่งเป็นสิ่งที่ควรศึกษาให้



เห็นว่ามิจึงยใดที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสายสื่อสารโทรคมนาคมลงใต้ดินของประเทศไทย จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่าการวิจัยเพื่อหาคำตอบของความสัมพันธทางการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายการนำสายสื่อสารโทรคมนาคมลงใต้ดินของประเทศไทยไปปฏิบัติ เพื่อให้เข้าใจถึงการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ การเจรจาต่อรอง และการเชื่อมโยงกันทางการเมือง รวมทั้งปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ของนโยบายดังกล่าวต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการของกระบวนการนโยบายการนำสายสื่อสารโทรคมนาคมลงใต้ดินของประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การเมืองในกระบวนการนโยบายการนำสายสื่อสารโทรคมนาคมลงใต้ดินของประเทศไทย

การทบทวนวรรณกรรม

แนวคิดการกำหนดวาระนโยบาย

Dery (2000, p. 39) ขยายความเข้าใจเกี่ยวกับวาระนโยบายว่าอาจมองได้ 2 มุม ในกรอบมุมมองแรกมองตามตัวแบบเทคโนโลยี จะมีคำอธิบายว่าหมายถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่เป็นผลจากการเปลี่ยนจุดอ้างอิงทางนโยบายและการกำหนดเป้าหมายตามเงื่อนไขที่เปลี่ยนแปลงไปของผู้กำหนดนโยบาย นโยบายที่เกิดขึ้นจึงเป็นนวัตกรรมใหม่ที่เป็นผลผลิตจากผลการทดสอบและประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สรุปความหมายของวาระนโยบายสำหรับการวิจัยนี้ หมายถึง ประเด็นหรือหัวเรื่องสำคัญที่เกี่ยวกับสาธารณะทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ เป็นปัญหาหรือสิ่งที่ประชาชนให้ความสนใจในวงกว้าง หรือปัญหาที่เกิดจากการผลการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ผ่านมาที่ประชาชนต้องการให้เกิดผลทางปฏิบัติให้ดีขึ้น โดยการนำเสนอวาระนโยบายอาจเริ่มจากประชาชนนำเสนอวาระนโยบายผ่านหน่วยงานภาครัฐ หรือเกิดจากจากหน่วยงาน หรือเกิดจากอำนาจทางการเมือง

ตัวแบบกระแสที่เกี่ยวกับการกำหนดวาระนโยบาย

1. กระแสด้านปัญหา (Problems) เกิดจากประเด็นวิกฤตหรือภัยพิบัติที่เกิดขึ้นและได้รับความสนใจว่าเป็นปัญหาสำคัญ ความรุนแรงของปัญหามีมากถึงขนาดที่จะต้องให้ความสนใจหรืออาจเกิดจากประสบการณ์ที่นักกำหนดนโยบายมองเห็น (Kingdon, 2014, pp. 94-95) ข้อมูลกระแสด้านปัญหา คือ จุดเน้นของปัญหาและข้อมูลย้อนกลับ โดยประเด็นที่เป็นจุดสนใจ (Focusing Events) หมายถึง ประเด็นวิกฤตต่าง ๆ ภัยพิบัติ ประสบการณ์ส่วนบุคคล และสถานการณ์ที่เป็นสัญลักษณ์ต่าง ๆ อันสะท้อนให้เห็นว่าเป็นเรื่องที่สำคัญ ในขณะที่ข้อมูลสะท้อนกลับ (Feedback) เกิดจากข้าราชการที่นำข้อมูลมาจากโครงการที่ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว จากการติดตาม ประเมินผลทำให้ทราบถึงปัญหาที่ต้องให้ความสนใจ

2. กระแสด้านนโยบาย (Policies) เกิดจากการที่ชุมชนนโยบายต่าง ๆ (Policy communities) ซึ่งเป็นที่รวมของผู้เชี่ยวชาญในด้านนโยบาย อาจรวมกันอย่างเข้มแข็งหรือแตกออกจากกัน (Fragmentation)

โดยผลของการแตกกระจายของชุมชนนโยบายจะทำให้ไม่มีการร่วมกันกำหนดนโยบาย ไม่มีจุดร่วมเดียวกัน และวาระนโยบายไม่มีเสถียรภาพ (Kingdon, 2014, pp. 116-120)

3. กระแสด้านการเมือง (Politics) มีปัจจัยสำคัญ คือ อารมณ์ร่วมของชาติ (national mood) อันเป็นบรรยากาศของประเทศ การเปลี่ยนแปลงของความคิดเห็นสาธารณะ หรือการเคลื่อนไหวทางสังคมในวงกว้าง ซึ่งกระทบอย่างมากต่อวาระของนโยบายและผลลัพธ์ของนโยบาย กระบวนการหาอารมณ์ร่วมของชาติมีสองวิธี คือ นักการเมืองตัดสินใจเลือกอารมณ์ร่วมของชาติจากการประชุมเมือง การข่าว การชุมนุมกลุ่มเล็ก คณะผู้แทนกลุ่มต่าง ๆ ที่ให้ข้อมูล และข้าราชการใช้วิธีการไม่เป็นทางการโดยรับฟังความคิดเห็นจากนักการเมืองเพื่อดูแนวโน้มอารมณ์ร่วมของชาติอย่างไร ปัจจัยอีกด้านคือการจัดตั้งอำนาจทางการเมือง (organized political forces) เกี่ยวข้องกับความเห็นพ้องและความขัดแย้งระหว่างการจัดการผลประโยชน์หากกลุ่มผลประโยชน์และองค์กรผลประโยชน์มุ่งเป้าหมายเดียวกันจะมีพลังอำนาจให้เกิดกระแสได้ (Kingdon, 2014, p. 150)

แนวคิดการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

จุมพล หนีมพานิช (2549, หน้า 140) ให้ความหมายของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่า หมายถึง การบริหารนโยบายที่ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์พฤติกรรมองค์การ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มบุคคล สมรรถนะและความร่วมมือของพนักงานภาครัฐและภาคเอกชน สภาพแวดล้อมของระบบและปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย

จากความหมายที่นักวิชาการดังกล่าวได้ให้ไว้อย่างหลากหลายข้างต้น สรุปได้ว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการที่เป็นผลต่อเนื่องมาจากขั้นตอนการกำหนดนโยบาย แล้วมีการดำเนินงานหรือกิจกรรมต่าง ๆ ตามแนวทางที่วางไว้ โดยมีการแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย ซึ่งอาจเป็นกฎหมาย หรือคำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทาง/แผนงาน/โครงการ/กิจกรรม ที่เป็นรูปธรรม ทั้งนี้สามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในองค์การของภาครัฐและเอกชน โดยมีเป้าหมายเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

กระบวนการการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

แวน มีเตอร์และแวน ฮอร์น (Van Meter & Van Horn, 1976) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดที่กระทำโดยรัฐบาลและภาคธุรกิจ ทั้งปัจเจกบุคคลและกลุ่มบุคคล ซึ่งมีผลต่อการบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าจากการตัดสินใจนโยบาย รวมถึงปัจจัยทั้งหลายที่มีผลต่อความพยายามที่จะเปลี่ยนรูปแบบของการตัดสินใจไปสู่มาตรการเชิงปฏิบัติ ซึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องประกอบไปด้วย (วรเดช จันทรศร, 2552)

1. ฝ่ายการเมือง (Politics) หมายถึง คณะรัฐมนตรีครอบคลุมถึงระบบรัฐสภาโดยดำเนินการกระทำออกมามีลักษณะการบัญญัติเป็นกฎหมาย เพื่อให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ โดยฝ่ายการเมืองมีบทบาทการใช้อำนาจในการ ควบคุม กำกับ ติดตาม พิจารณาปรับปรุงนโยบาย ยุติหรือถ่วงนโยบายสาธารณะ เป็นต้น



2. ระบบราชการ (Bureaucracy) หมายถึง หน่วยงานของรัฐ เช่น กระทรวง ทบวง กรม หรือ หน่วยงานเทียบเท่า โดยดำเนินการตามบทบาทหน้าที่เชื่อมประสานฝ่ายการเมืองกับบทบาทเป็นผู้ปฏิบัติการการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

3. ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Bureaucrats) หมายถึง บุคลากรซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติการมีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งแบ่งออกเป็นหลายระดับ เช่น บทบาทผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง ผู้บริหารระดับต้น ตลอดจนผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง

4. ผู้ได้รับผลจากนโยบาย (People affected by Policy) หมายถึง ประชาชนหรือผู้รับบริการ (Clients) ทั้งมีบุคคล (Individual) กลุ่ม (Groups) ตลอดจนหน่วยงานภาคเอกชน (Private Sector) ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติทั้งในแง่เชิงบวกหรือเชิงลบซึ่งอาจเรียกว่าผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในนโยบายสาธารณะนั้น ๆ

ตัวแบบผู้นำ

Higley (2008 in Wee, Phang & Khalil, 2018) อธิบายว่า ผู้นำทางการเมืองคือกลุ่มของบุคคล หรือ พรรคการเมืองหรือองค์กรสาธารณะที่บริหารการปกครองและใช้อำนาจทางการเมือง ผู้นำทางการเมืองจึงมีบทบาทสำคัญทางการเมืองและชุมชนทางการเมือง ซึ่งการศึกษาอำนาจของผู้นำแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้นำเพียงคนเดียวมีอำนาจ และกลุ่มที่ผู้นำมีหลายคนแบ่งปันอำนาจกัน ร่วมรับผิดชอบ มีสิทธิและการได้รับผลตอบแทนร่วมกัน ซึ่งในตัวแบบผู้นำมักอธิบายว่าผู้นำคือผู้แบ่งปันอำนาจจากส่วนรวมและมีอิทธิพลต่อส่วนรวม โดยกลุ่มผู้นำสามารถเป็นทั้งผู้ปกครองจริงและไม่ใช่ผู้ปกครอง แต่ผู้นำทางการเมืองจะมีลักษณะโดดเด่น เช่น ทักษะเฉพาะ เครื่องมือ ความร่ำรวย หรือมีสติปัญญาล้ำเลิศเพียงพอที่จะมีสิทธิเป็นผู้นำ

แนวคิดตัวแบบผู้นำมีองค์ประกอบสำคัญ คือ (Dye & Ziegler, 1981)

1. ผู้นำจะแบ่งปันคุณค่าพื้นฐานของระบบสังคมและปกป้องรักษาระบบสังคม โดยจะดำเนินการในประเด็นสำคัญที่กระทบต่อระบบ และไม่สนใจต่อประเด็นเล็ก ๆ ที่เกิดขึ้น

2. นโยบายสาธารณะเกิดจากประเด็นที่ผู้นำทางการเมืองสนใจ อันสะท้อนให้เห็นว่านโยบายเกิดจากความต้องการของผู้นำทางการเมืองไม่ใช่ความต้องการที่เกิดจากประชาชน การเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะมักเป็นแบบส่วนเพิ่มมากกว่าเปลี่ยนทั้งหมด

3. ผู้นำทางการเมืองจะดำเนินการตามแรงจูงใจของตนเองซึ่งเสี่ยงต่อการที่ประชาชนจะไม่สนับสนุนหรืออาจนำไปสู่การริเริ่มให้เปลี่ยนแปลง ยุติการละเมิดสิทธิ และปกป้องตนจากอำนาจรัฐ

4. การกระทำของผู้นำทางการเมืองเป็นการแสดงอิทธิพลเหนือประชาชน โดยผู้นำทางการเมืองจะมีอิทธิพลต่อมวลชนมากกว่ามวลชนจะมีอิทธิพลต่อผู้นำทางการเมือง

สรุปแนวคิดเกี่ยวกับตัวแบบผู้นำในการวิจัยครั้งนี้ คือ ผู้นำทางการเมืองเป็นผู้มีอิทธิพลเหนือประชาชน การกำหนดนโยบายเกิดจากความคิดและการตัดสินใจของผู้นำทางการเมือง โดยประเด็นนโยบายจะมาจากสิ่งที่ผู้นำทางการเมืองสนใจ และอาจมาจากการแบ่งปันผลประโยชน์และการเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มผู้นำทางการเมืองต่าง ๆ ที่รวมถึงกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ระบบราชการ และองค์กรทางการเมืองต่าง ๆ โดยนโยบาย

มักมีรูปแบบส่วนเพิ่มมากกว่าลัทธิหรือตั้งนโยบายใหม่ขึ้นมาแทนที่ ด้วยเหตุผลของการรักษาเสถียรภาพของอำนาจผู้นำทางการเมือง

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการศึกษาข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการใช้วิธีการศึกษาด้วยวิธีการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) และการสัมภาษณ์กลุ่ม (Group Interview)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) จำนวน 10 ราย ใช้การคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) สำหรับการวิจัยครั้งนี้ โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มหลัก คือ

1. กลุ่มผู้นำทางการเมืองและผู้ตัดสินใจนโยบาย ประกอบด้วย
 - 1.1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม 1 ราย
 - 1.2 ประธานคณะกรรมการการสื่อสาร โทรคมนาคม และดิจิทัล เพื่อเศรษฐกิจและสังคมสภาผู้แทนราษฎร 1 ราย
2. กลุ่มภาคราชการ โดยสัมภาษณ์บุคคลที่มีบทบาทสำคัญเกี่ยวข้องกับนโยบายการนำสายสื่อสารโทรคมนาคมลงใต้ดินของประเทศไทย ประกอบด้วย
 - 2.1 ปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม 1 ราย
 - 2.2 ผู้บริหารการไฟฟ้านครหลวง หรืออดีตผู้บริหารการไฟฟ้านครหลวง 1 ราย
 - 2.3 ผู้บริหารการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค หรืออดีตผู้บริหารการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค 1 ราย
3. กลุ่มภาคเอกชนผู้ประกอบการด้านโทรคมนาคม ประกอบด้วย
 - 3.1 ผู้บริหารบริษัทโทรคมนาคมแห่งชาติ จำกัด (มหาชน) 1 ราย
 - 3.2 ผู้บริหารบริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด 1 ราย
 - 3.3 ผู้บริหารบริษัท เอแอลที เทเลคอม จำกัด (มหาชน) 1 ราย
 - 3.4 ผู้บริหารบริษัท บีบี เทคโนโลยี จำกัด 1 ราย
 - 3.5 ผู้บริหารบริษัท เบญจจินดา โฮลดิ้ง จำกัด 1 ราย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยดำเนินการจัดทำเครื่องมือการวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์เจาะลึก โดยมีขั้นตอนดังนี้

1. กำหนดประเด็นคำถามจากคำถามการวิจัย ที่สอดคล้องกับแนวคิดที่จะใช้วิเคราะห์ และกำหนดคำถามที่สอดคล้องกับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่แตกต่างกัน และจัดทำเป็นร่างแบบสัมภาษณ์
2. นำเสนอร่างแบบสัมภาษณ์ให้อาจารย์ที่ปรึกษาฯ จำนวน 3 ท่าน เพื่อพิจารณาความเที่ยงตรง ถูกต้อง และความครบถ้วนของเนื้อหาคำถามในแบบสัมภาษณ์ เพื่อสามารถตอบคำถามตามวัตถุประสงค์การวิจัยที่กำหนด



3. ปรับปรุงร่างแบบสัมภาษณ์ตามข้อเสนอแนะของอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และจัดทำเป็นแบบสัมภาษณ์

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยจะดำเนินการนัดหมายและส่งเครื่องมือวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์ที่ประกอบด้วยข้อคำถามเพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้พิจารณาและเตรียมข้อมูลประกอบ และขอให้ผู้ให้ข้อมูลนำเสนอข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการสัมภาษณ์และสอบถามความถูกต้องของข้อมูลจากการสัมภาษณ์อีกทางหนึ่ง และผู้วิจัยดำเนินการนัดหมายและสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ รวมทั้งการนัดหมายเพื่อสัมภาษณ์แบบกลุ่ม จนครบทุกกลุ่ม และนำข้อมูลมาประมวลในเบื้องต้นเพื่อพิจารณาว่าข้อมูลครบถ้วนหรือไม่ หากไม่ครบถ้วนผู้วิจัยจะนัดหมายผู้ให้ข้อมูลสำคัญในรายที่ยังให้ข้อมูลไม่ครบอีกครั้งหนึ่งเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ตามวิธีการศึกษารวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจาะลึกและการสัมภาษณ์กลุ่ม ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีการตรวจสอบสามเส้า (Triangulation) ของข้อมูล โดยตรวจสอบข้อมูลที่เก็บจากแบบสัมภาษณ์ ควบคู่กับการสังเกตแบบมีส่วนร่วมที่ผู้วิจัยในฐานะคนในที่ดำเนินการด้วยความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวเป็นอย่างดีเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง และใช้เอกสารที่รวบรวมในประเด็นที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบความถูกต้องอีกครั้ง เป็นการสร้างสามเส้าของข้อมูลเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของข้อมูล จากนั้นผู้วิจัยนำข้อมูลมาวิเคราะห์โดยการจำแนกชนิดข้อมูล (Typological Analysis) โดยใช้ทฤษฎีเพื่อวิเคราะห์การกระทำ เหตุการณ์ ความหมาย ความสัมพันธ์ เพื่อหาคำตอบตามวัตถุประสงค์การวิจัย และบรรยายข้อค้นพบจากการวิจัย

ผลการวิจัย

1. พัฒนาการของกระบวนการนโยบายการนำสายสื่อสารโทรคมนาคมลงใต้ดินของประเทศไทย ผลการวิจัย พบว่า ลำดับพัฒนาการของการนำสายสื่อสารโทรคมนาคมลงใต้ดิน แบ่งได้เป็น 3 ช่วงเวลาสำคัญ คือ 1) ช่วงก่อนการบริหารประเทศภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ 2) ยุคของการปกครองภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ระหว่างปี พ.ศ. 2557 – 2562 () หลังการปกครองภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2562 - ปี พ.ศ. 2564 ซึ่งมีความคืบหน้าในการกำหนดเรื่องนี้เป็นวาระแห่งชาติ

ช่วงก่อนการบริหารประเทศภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ซึ่งมีวาระดำรงตำแหน่งในระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2549 – 29 มกราคม พ.ศ. 2551 ได้ริเริ่มแนวคิดการนำสายไฟฟ้าอากาศลงใต้ดิน ซึ่งเป็นการกีดเฉพาะของการไฟฟ้านครหลวง โดยยังไม่มีแนวคิดในการการจัดระเบียบสายสื่อสารโทรคมนาคม เห็นได้จากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2551 ตามแผนงานที่กระทรวงมหาดไทย โดยการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) เสนอ ต่อมา ในยุครัฐบาลนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่งระหว่าง วันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2554 – 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ได้เริ่มปรากฏแนวคิดการนำสายสื่อสารลงใต้ดินอย่างจริงจัง โดยมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2556 เห็นชอบแผน งานเปลี่ยนระบบสายไฟฟ้าอากาศเป็นสายไฟฟ้าใต้ดิน โดยให้ กฟน.

เร่งประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านสาธารณูปโภคทั้งภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) บริษัท ทีโอที จำกัด(มหาชน) และกรุงเทพมหานคร เพื่อหาข้อตกลงร่วมกันในการนำสายไฟฟ้าและสายสื่อสารลงใต้ดินในคราวเดียวกัน เพื่อแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการดำเนินงานตามแผนเพิ่มความปลอดภัย และปรับสภาพภูมิทัศน์ให้สวยงาม ในช่วงการบริหารประเทศหลังยุคคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นช่วงของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง โดยนายกรัฐมนตรียังเป็นพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งส่งผลต่อการดำเนินนโยบายการนำสายสื่อสารโทรคมนาคมลงใต้ดินได้รับการขับเคลื่อนต่อเนื่องจากรัฐบาลชุดก่อน เห็นได้จากคณะรัฐมนตรีได้มีมติในเรื่องดังกล่าว ในปี พ.ศ. 2563 จำนวน 3 ครั้ง คือ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2563 รับทราบผลการประชุมคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2562 เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2562 เรื่อง แนวทางการดำเนินการนำสายสื่อสารลงใต้ดินตามนโยบายของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2563 เห็นชอบการขอทบทุนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2558 เรื่อง แผนงานเปลี่ยนระบบสายไฟฟ้าอากาศเป็นสายไฟฟ้าใต้ดิน เพื่อรองรับการเป็นมหานครแห่งอาเซียน ของการไฟฟ้านครหลวงพื้นที่ดำเนินการกลุ่มที่ 3 (พื้นที่เปลี่ยนระบบสายไฟฟ้าอากาศเป็นสายไฟฟ้าใต้ดินร่วมกับหน่วยงานทางด้านสาธารณูปโภคอื่น) จำนวน 5 เส้นทาง และคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2563 มีมติเรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อดำเนินการจัดระเบียบสายสื่อสารและอุปกรณ์โทรคมนาคมที่ไม่ได้ใช้งานแล้ว การบริหารประเทศหลังยุคคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เห็นได้ว่าเป็นการดำเนินการต่อเนื่องจากการกำหนดนโยบายที่เกิดขึ้นในรัฐบาลที่อยู่ภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลจากการที่รัฐบาลมีความต่อเนื่องกันและมีจุดเน้นในการสร้างความนิยมให้กับประชาชนตามกระแสที่เกิดขึ้นในสังคม

2. การเมืองในกระบวนการนโยบายการนำสายสื่อสารโทรคมนาคมลงใต้ดินของประเทศไทย

ผลการวิจัย พบว่าการเมืองในกระบวนการนโยบายการนำสายสื่อสารโทรคมนาคมลงใต้ดินของประเทศไทยแบ่งเป็น 2 ช่วง คือ 1) การเมืองในการกำหนดนโยบายการนำสายสื่อสารโทรคมนาคมลงใต้ดิน และ 2) การเมืองในกระบวนการนโยบายการนำสายสื่อสารโทรคมนาคมลงใต้ดิน ดังนี้

1) การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบาย เห็นได้ชัดเจนในช่วงการก่อรูปของนโยบาย โดยในมุมมองของภาครัฐ เห็นว่ากระแสด้านปัญหา มาจากประเด็นที่เป็นที่สนใจของสาธารณะจากประชาชนและข่าวสารจากสื่อมวลชน และปัญหานี้ได้รับทราบโดยหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักงาน กสทช. ส่วนการไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้มีนโยบายเดิมในการนำสายไฟฟ้าลงใต้ดินอยู่ก่อนแล้ว จึงผนวกรวมกับการนำสายสื่อสารลงใต้ดินเข้าไปรวมด้วยและสะท้อนไปสู่รัฐบาลในขณะนั้นให้ก่อรูปขึ้นมาเป็นนโยบายการนำสายไฟฟ้าอากาศและสายสื่อสารลงใต้ดิน จากการศึกษายังพบปัญหาจากการก่อรูปนโยบายที่สำคัญ คือ การก่อรูปนโยบายที่ไม่ได้มีฐานมาจากหลักการประชาธิปไตยแบบตัวแทน คือ ขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมด แม้ว่าในท้ายที่สุดประชาชนจะได้รับประโยชน์จากการจัดเก็บสายสื่อสารโทรคมนาคมลงใต้ดินได้จริง เมืองต่าง ๆ มีทัศนียภาพที่สวยงาม มีความปลอดภัยจากสายไฟฟ้าและสายโทรคมนาคมที่รกรุงรัง ซึ่งอาจทำให้เกิดอัคคีภัย หรืออันตรายจากเสาไฟฟ้าหักโค่น อันเป็นอันตรายต่อชีวิต



และทรัพย์สินของประชาชน จากการเก็บรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นของภาคเอกชนที่ได้รับผลกระทบ แสดงให้เห็นปัญหาของการก่อรูปนโยบายในช่วงรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ คือ ขาดการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชน ผลกระทบกับต้นทุนของภาคเอกชน รัฐไม่มองว่าการนำสายสื่อสารลงใต้ดินเป็นภาระของรัฐบาล และขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

2) การเมืองในกระบวนการนโยบายการนำสายสื่อสารโทรคมนาคมลงใต้ดิน ผลการวิจัยพบว่า ในปัจจัยหลักด้านนโยบาย ปัจจัยย่อยที่สนับสนุนการนโยบายการนำสายสื่อสารโทรคมนาคมลงใต้ดิน ประกอบด้วย ความชัดเจนของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย และนโยบายสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย โดยนโยบายของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มีความชัดเจนว่าต้องการให้มีการแก้ไขปัญหาทัศนียภาพ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เป็นสำคัญ ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่เห็นปัญหา อย่างไรก็ตาม การกำหนดนโยบายที่เป็นไปตามความต้องการทางการเมือง บางครั้งอาจไม่มีทฤษฎีรองรับที่ชัดเจนว่าดำเนินการด้วยเหตุผลใด ดำเนินการอย่างไร ดำเนินการภายใต้ข้อจำกัดอย่างไร ปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นเป็นอย่างไร สามารถแก้ปัญหาได้หรือไม่ และประเมินผลสำเร็จอย่างไร จึงเห็นได้ว่าการดำเนินนโยบายที่ผ่านมา มีเพียงการติดตามผลการดำเนินงานที่แสดงถึงผลการดำเนินงาน และปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น แต่ไม่มีหลักทฤษฎีที่จะนำทางให้เกิดการปฏิบัติได้อย่างชัดเจนตั้งแต่แรกเริ่มนโยบาย โดยแยกเป็นปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

ปัจจัยหลักด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมาย เป็นไปตามภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งค่อนข้างมีความชัดเจน กล่าวคือ ภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ มีความเอกเทศ เป็นไปตามบทบาท ภารกิจ และอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน มีความชัดเจนในขั้นตอนการปฏิบัติ โครงการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้น โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีความสอดคล้องกับนโยบายการนำสายสื่อสารโทรคมนาคมลงใต้ดินซึ่งตอบสนองต่อเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายหลัก อย่างไรก็ตาม วิธีการปฏิบัติงาน ระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ โดยเฉพาะการจัดสรรอำนาจหน้าที่อาจก่อให้เกิดปัญหาความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากความเป็นเอกเทศของหน่วยงานต่าง ๆ และการแยกภารกิจที่ชัดเจน ทำให้ขาดเจ้าภาพในการกำหนดนโยบายและการกำกับควบคุมนโยบาย หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการภายใต้ขอบอำนาจของตนเองอย่างเคร่งครัด แม้จะมีการบูรณาการการทำงานร่วมกัน แต่เป็นการบูรณาการเฉพาะงานที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กัน โดยที่หน่วยงานต่าง ๆ ยังคงดำเนินการต่าง ๆ ภายใต้บทบาท อำนาจของตนเองเท่านั้น ไม่มีหน่วยงานกลางที่เป็นเจ้าภาพในการกำหนดนโยบาย การสั่งการดำเนินงาน และกำกับควบคุมการทำงานในเชิงการบูรณาการ ปัจจัยนี้จึงอาจเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยด้านสมรรถนะของผู้บริหาร เห็นได้ว่าผู้นำทางการเมืองเป็นผู้ริเริ่มนโยบายตั้งแต่ต้น จึงมีผลต่อความสำเร็จของนโยบายการนำสายสื่อสารโทรคมนาคมลงใต้ดิน โดยบทบาทของผู้นำทางการเมืองที่ส่งผลต่อนโยบาย คือ ภาวะผู้นำที่ส่งผลต่อการเกิดนโยบายและความต่อเนื่องของนโยบาย โดยนำเสนอใจว่าเมื่อนโยบายกำหนดขึ้นแล้ว แต่การดำเนินงานสำเร็จแบบค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งอาจเนื่องจากการให้ความสำคัญกับนโยบายนี้ไม่มากเพียงพอ หรืออาจเนื่องจากการดำเนินงานถูกส่งต่อไปที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ประกอบกับการดำเนินงานมีปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องมากกว่าการที่ต้องให้ผู้นำทางการเมืองเร่งรัดการนำนโยบายไปปฏิบัติ

โดยพบว่า ผลงานของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ช่วงที่เป็นรัฐบาลภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการนำสายสื่อสารลงใต้ดินเพียงครั้งเดียว คือ ในรายงานผลงานรัฐบาล ปีที่ 2 ส่วนในยุครัฐบาล หลังยุคคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) พบว่า ในรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ปีที่ 2 (25 กรกฎาคม 2563 – 25 กรกฎาคม 2564) มีกล่าวถึงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมเข้ามาเกี่ยวข้องคือ ปัจจัยความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากการสนับสนุนทางการเมืองและกฎหมาย โดยฝ่ายการเมืองให้ความสำคัญแต่แรกเริ่มนโยบาย แต่เมื่อนโยบายนำไปสู่การปฏิบัติฝ่ายการเมืองปล่อยให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ปัจจัยรองที่ส่งเสริมอย่างน่าสนใจและมีผลต่อการเกิดขึ้นของนโยบายคือความสนใจของสื่อมวลชนต่อปัญหาเกี่ยวกับสายสื่อสารโทรคมนาคมบนดินที่เป็นปัญหาต่อภาพลักษณ์ของเมือง ความปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน แต่น่าสังเกตว่าความสนใจของสื่อมวลชนจะเกิดขึ้นเมื่อมีปัญหาแต่เมื่อปัญหาได้รับการดำเนินการแล้ว แม้ว่าจะยังไม่บรรลุผลสำเร็จ แต่ทำให้ความสนใจในการติดตามความคืบหน้ากลายเป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการรายงานผลสัมฤทธิ์ต่าง ๆ สื่อมวลชนได้ยุติความสนใจในการดำเนินนโยบาย แม้ว่าจะสำเร็จหรือไม่ก็ตาม

ปัจจัยด้านการประสานงานและความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายการนำสายสื่อสารโทรคมนาคมลงใต้ดินไปปฏิบัติ จากบันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดระเบียบสายไฟฟ้า สายสื่อสาร และการบริหารจัดการไฟฟ้าส่องสว่างอย่างทั่วถึงทั้งประเทศ สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 6/2564 คณะกรรมาธิการได้ตั้งข้อสังเกตว่าหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่มีการจัดทำแผนดำเนินงานรองรับเกี่ยวกับการจัดระเบียบสายไฟฟ้าและสายสื่อสารเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติอย่างชัดเจน ทั้งแผนระยะสั้นหรือระยะยาว รวมทั้งยังไม่มีรายงานหรือการศึกษาเพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ บางหน่วยงานยังไม่รับทราบในรายละเอียดดังกล่าวอย่างชัดเจน ปัญหาสำคัญ คือ ขาดหน่วยงานหลักที่จะขับเคลื่อนและรับผิดชอบการกำหนดนโยบาย การบูรณาการเพื่อแก้ปัญหาพร้อมกันอย่างเป็นระบบ ปัจจุบันแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามแนวทางของหน่วยงานตนเองเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น

อภิปรายผล

1. จากผลการวิจัยที่พบว่าการเมืองในกระบวนการนโยบายการนำสายสื่อสารโทรคมนาคมลงใต้ดินของประเทศไทยปรากฏในขั้นตอนการก่อรูปนโยบาย และขั้นตอนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยในการก่อรูปนโยบายเกิดจากการที่รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ช่วงที่เป็นรัฐบาลภายใต้อำนาจของคณะรักษาความสงบเรียบร้อย ต้องการสร้างนโยบายที่ตรงตามความต้องการของประชาชนเพื่อให้รัฐบาลมีผลงานที่แตกต่างจากรัฐบาลในอดีตที่ผ่านมา ผลงานหลายเรื่องจึงเกิดขึ้นในรัฐบาลชุดนี้อย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ซึ่งอาจเป็นการนำเสนอภาพการทำงานของรัฐบาลที่แม้จะไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์สามารถพัฒนาประเทศให้เห็นได้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากผลการวิจัยสามารถอธิบายโดยใช้ตัวแบบกระแสนโยบายควบคู่ไปกับตัวแบบการเมืองเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวได้ว่า กระบวนการ



กรอบนโยบาย สามารถใช้ตัวแบบกระแสนโยบายของ Kingdon อธิบายว่า มีกระแสสำคัญที่นำมาสู่การกำหนดนโยบาย คือ กระแสปัญหา (Problems) (2013) เริ่มจากประเด็นที่เป็นจุดสนใจและพัฒนาเป็นประเด็นที่ทุกคนเห็นว่าสำคัญ กรณีสายสื่อสารที่กรุงรัง นอกจากจะเป็นทักษะที่ไม่ดีต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทย ยังมีความเสี่ยงที่จะเกิดเหตุอันตรายที่ไม่คาดคิดได้ เช่น อัคคีภัย หรือการลัมของเสาไฟฟ้าเนื่องจากน้ำหนักของสายที่พาดบนเสาไฟฟ้า หรือความห่วงกังวลถึงการถูกไฟฟ้าดูดของประชาชนที่ใช้ทางสาธารณะ เป็นต้น

รวมทั้ง การกำหนดวาระนโยบายการนำสายสื่อสารลงใต้ดินไม่ได้เกิดจากความต้องการและผลักดันโดยภาคเอกชนที่เป็นเจ้าของสายสื่อสารโทรคมนาคมที่เป็นปัญหา ที่เล็งเห็นปัญหาและต้องการแก้ไข เนื่องจากการนำสายสื่อสารโทรคมนาคมลงใต้ดินเป็นภาระด้านค่าใช้จ่ายที่เอกชนต้องแบกรับ จึงไม่เห็นความจำเป็นของนโยบายนี้ แตกต่างจากผลการศึกษาของ Gironés, Est and Verbong (2020) ที่ภาคเอกชนเห็นว่าการกำหนดวาระนโยบายเกี่ยวกับยานยนต์อัตโนมัติจะสร้างผลกำไรให้กับภาคเอกชน จึงผลักดันวาระนโยบายด้วยการสร้างกระแสให้เห็นว่ายานยนต์แบบเดิมสร้างปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมสมควรแก้ไข ภาคเอกชนมีผลการวิจัยและเทคโนโลยีสนับสนุนว่านโยบายนี้สามารถเกิดขึ้นได้จริงและจะเป็นการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้ ซึ่งเป็นการสร้างกระแสนโยบาย และหาแรงสนับสนุนที่เป็นกระแสการเมืองด้วยวิธีการนำเสนอให้กลายเป็นอารมณ์ร่วมของสังคมว่ายานยนต์อัตโนมัติจะแก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมได้ แตกต่างจากนโยบายการนำสายสื่อสารโทรคมนาคมลงใต้ดินที่ภาคเอกชนไม่ได้สนับสนุนแต่ไม่ได้คัดค้านอย่างชัดเจน อันอาจเนื่องมาจากสถานการณ์การบริหารประเทศที่ยังไม่เป็นประชาธิปไตยในขณะนั้น ซึ่งงานของอริยาภรณ์ งามปลั่ง (2553) และกิตติ วิสารกาญจน์ (2554) สะท้อนความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับเอกชนและสังคมว่ารัฐได้ครอบงำตัวแสดงทางนโยบายไว้ด้วยสถานะที่เหนือกว่า

2. การเมืองในกระบวนการนโยบายการนำสายสื่อสารโทรคมนาคมลงใต้ดิน การที่ผลการวิจัยพบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถอธิบายได้ด้วยตัวแบบบูรณาการ (วรเดช จันทรศร, 2552) ที่ได้แบ่งปัจจัยหลักเป็น 10 ปัจจัย ประกอบด้วย นโยบายการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ทรัพยากร หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้บริหาร สภาพแวดล้อม กลุ่มเป้าหมาย การประสานงานและความร่วมมือ การประชาสัมพันธ์ และมาตรการในการประเมินผล ทั้งนี้ จากผลการวิจัยพบว่าปัจจัยบางข้อไม่เกี่ยวข้องหรือไม่ครอบคลุมการอธิบายการเมืองในการนำนโยบายการนำสายสื่อสารโทรคมนาคมลงใต้ดินไปปฏิบัติ จากผลการเก็บข้อมูลจึงสรุปปัจจัยหลักออกเป็น (1) นโยบาย (2) การกำหนดภารกิจและการมอบหมาย (3) การจัดสรรทรัพยากร (4) สมรรถนะของผู้บริหาร (5) สภาพแวดล้อมที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (6) การประสานงานและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

โดยปัจจัยหลักมีปัจจัยย่อยที่แสดงถึงการสนับสนุนและอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งปัจจัยที่ค้นพบอย่างน่าสนใจ คือ ในปัจจัยหลักด้านนโยบาย ปัจจัยย่อยที่อาจเป็นอุปสรรค คือ การแก้ปัญหาของนโยบายอาจไม่สามารถบรรลุผลได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากการกำหนดนโยบายที่เป็นไปตามความต้องการทางการเมือง บางครั้งอาจไม่มีทฤษฎีรองรับที่ชัดเจนว่าดำเนินการด้วยเหตุผลใด ดำเนินการอย่างไร ดำเนินการภายใต้ข้อจำกัดอย่างไร ปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นเป็นอย่างไร สามารถแก้ปัญหาได้หรือไม่ และประเมินผลสำเร็จอย่างไร จึงเห็นได้ว่าการดำเนินนโยบายที่ผ่านมาไม่เพียงการติดตามผลการดำเนินงานที่แสดงถึงผลการ

ดำเนินงาน และปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น แต่ไม่มีหลักทฤษฎีที่จะนำทางให้เกิดการปฏิบัติได้อย่างชัดเจนตั้งแต่แรกเริ่มนโยบาย ซึ่งเป็นปัจจัยที่ผู้วิจัยวิเคราะห์จากตัวแบบบูรณาการ

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

1. ควรมีการทบทวนการกำหนดนโยบายใหม่ ซึ่งในการดำเนินการทำแผนการนำสายสื่อสารลงใต้ดิน แบ่งเป็นพื้นที่นำร่อง แบ่งเป็นระยะเวลาตามปีงบประมาณซึ่งสอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับ จึงเป็นโอกาสที่สมควรในการทบทวนแผน ตั้งแต่ในหลักการการนำสายสื่อสารลงใต้ดินใหม่ โดยควรเชิญหน่วยงานทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนมาร่วมกันแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อให้นโยบายมีความชัดเจน เป็นไปได้ และเกิดประโยชน์กับทุกฝ่ายอย่างสมดุลยิ่งขึ้น

2. ควรมีการกำหนดแผนของแต่ละหน่วยงานที่มีลักษณะบูรณาการร่วมกัน โดยมีหน่วยงานเจ้าภาพเป็นผู้จัดทำแผนรวม และให้แต่ละหน่วยงานจัดทำแผนที่สอดคล้อง โดยการพิจารณาความสอดคล้องของแผนทั้งหมดต้องอยู่ภายใต้การพิจารณาของหน่วยงานกลางนั้น นอกจากนี้หน่วยงานกลางต้องทำหน้าที่ในการติดตาม ประเมินผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาจัดทำแผนการดำเนินงานที่สอดคล้องกับงบประมาณที่หน่วยงานจะได้รับ โดยให้เพิ่มงบประมาณส่วนนี้ให้น้อยที่สุดเพื่อไม่ให้เป็นการทางงบประมาณ เนื่องจากอาจไม่ใช่ภารกิจที่สำคัญที่สุดและไม่ใช่ว่าความจำเป็นสูงสุดในการให้บริการสาธารณะที่ต้องจัดโดยรัฐ เป้าหมายสำคัญที่สุดของนโยบายการวางสายสื่อสารลงใต้ดินคือทัศนียภาพที่ดีและความปลอดภัยของประชาชน ซึ่งหากเทียบกับภารกิจหลักของหน่วยงานอาจมีความจำเป็นน้อยกว่า เช่น การวางท่อประปา การจัดหาไฟฟ้าอย่างเพียงพอ เป็นภารกิจหลักและสำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชนมากกว่า จึงอาจพิจารณานำเงินนอกงบประมาณมาใช้ก่อนอย่างเพียงพอ

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรขยายแผนการดำเนินงานการนำสายสื่อสารลงใต้ดินไปในจังหวัดท่องเที่ยวเมืองหลัก เมืองรอง เพื่อประโยชน์ทางด้านการท่องเที่ยว ทางด้านเศรษฐกิจ

2. รัฐควรประกาศให้การนำสายสื่อสารลงใต้ดินเป็นวาระแห่งชาติ แต่ไม่ควรทำครอบคลุมในหลายพื้นที่ในคราวเดียว เนื่องจากจะทำให้เกิดปัญหาด้านงบประมาณและความคุ้มค่าโดยหากเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ โดยเฉพาะในช่วงหลังสถานการณ์โรคระบาดติดเชื้อไวรัสโคโรนาซึ่งรัฐต้องระดมเงินงบประมาณเพื่อฟื้นฟูเยียวยาทางเศรษฐกิจก่อน

เอกสารอ้างอิง

กิตติ วิสารกาญจน. (2554). การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำของประเทศไทย: การศึกษาในเชิงวาทกรรม (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



- จุมพล หนิมพานิช. (2550). *การวิจัยเชิงคุณภาพในทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ฐานเศรษฐกิจ. (2562). *กทม. พร้อมแล้ว! นำ "สายล่อสาร" ลงใต้ดินแล้วเสร็จภายใน 2 ปี*. ค้นเมื่อ 20 ตุลาคม 2565, จาก <https://www.thansettakij.com/technology/398682>
- นิธิตา สิริพงศ์ทักษิณ. (2554). *การเมืองในนโยบายสื่อสารสาธารณะขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ดุขุฎีนิพนธ์รัฐศาสตรดุขุฎีนิพนธ์)*. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประกาศ เรื่อง นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (11 เมษายน 2562). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 136 ตอนที่ 47 ก, หน้า 3.
- วรเดช จันทรศร. (2552). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะปฏิบัติ*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.
- สำนักงาน กสทช. และธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.). (2563). *ความพร้อมของอุตสาหกรรมในการนำเทคโนโลยี 5G มาใช้ในประเทศไทย*. ค้นเมื่อ 20 ตุลาคม 2565, จาก https://www.nbtc.go.th/getattachment/0ecdd9bd-1872-4a74-b99b-f283528d6af2/โครงการศึกษาร่วมฉบับสมบูรณ์_NBTC_BOT_CoRe2020.pdf.aspx?lang=th-TH&ext=.pdf
- สำนักนายกรัฐมนตรี. (2559). *รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ปีที่ 2 (12 กันยายน 2558 – 12 กันยายน 2559)*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. (2564). *รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ปีที่ 2 (25 กรกฎาคม 2563 – 25 กรกฎาคม 2564)*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- อริยาภรณ์ งามปลั่ง. (2553). *การกำหนดนโยบายสาธารณะด้านพลังงานทดแทนเอทานอลและแก๊สโซฮอล์ (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต)*. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- BBC NEWS ไทย. (2565). *ซัซซาดิ: จัดระเบียบสายล่อสารและนำลงใต้ดินทั่ว กทม*. ค้นเมื่อ 20 ตุลาคม 2565, จาก <https://www.bbc.com/thai/62033166>
- Dery, D. (2000). Agenda setting and problem definition. *Policy studies*, 21(1), 38-47.
- Dye, T. R., & Zeigler, H. (1981). *The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics, Fifth Edition*. California: Wadsworth Publishing Company.
- Gironés, E. S., Est, R. V. & Verbong, G. (2020). The role of policy entrepreneurs in defining directions of innovation policy: A case study of automated driving in the Netherlands. *Technological Forecasting & Social Change*, 16(C), 1-12.
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, alternatives, and public policies*. Essex: Pearson.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6, 445-488.

Wee, J. S., Phang, S. N. & Khalil, S. (2018). The role of political elites in the development of new village in Malaysia. *Journal of Public Administration and Governance*, 8(2), 1-13.