

# การเมืองในนโยบายสื่อสาธารณะขององค์การกระจายเสียง และแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย\*

## Politics in Public Media Policies of the Thai Public Broadcasting Service

นิธิตา สิริพงศ์ทักษิน (Nithita Siripongtugsin)\*\* ดร.นฤมล ทับจุมพล (Dr.Naruemon Thabchumpon)\*\*\*

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงการเมืองในกระบวนการนโยบายสื่อสาธารณะและการจัดตั้งองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.) และเพื่อศึกษาบทบาทการเป็นสื่อสาธารณะในสังคมไทย โดยใช้แนวคิดการสื่อสารทางการเมืองในสังคมสารสนเทศของ Habermas กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึกมีประมาณ 50 คน ได้แก่ กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายสื่อสาธารณะ กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในสื่อสาธารณะ กลุ่มตัวแทนผู้ชมและผู้ฟังรายการ กลุ่มสื่อมวลชนและนักวิชาการ ผลการวิจัยพบว่า การนำสถานีโทรทัศน์ยูเอชเอฟที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้กลับคืนมาจากกรายกเลิกสัญญาใน ปี.ศ.2550 และแปลงสภาพเป็นสื่อสาธารณะเป็นทางออกที่มีความเป็นไปได้สูงสุดของรัฐบาลยุคเผด็จการ ดังนั้นย่อมต้องตระหนักว่าสื่อสาธารณะไม่ได้ถูกสร้างจากฐานประชาชนที่ต้องการให้ได้มาซึ่งสื่อสาธารณะ แต่เกิดจากชนชั้นนำซึ่งเป็นผู้ปกครองหรือนักเทคนิคซึ่งสามารถเข้าถึงกระบวนการเจรจาต่อรองในระบบการเมืองได้ แม้สื่อสาธารณะจะมีความพยายามเป็นสื่อที่ไม่ตกอยู่ใต้อำนาจของรัฐหรือกลุ่มทุน แต่สื่อสาธารณะอาจไม่สามารถก้าวข้ามมายาคติที่เกิดจากการปกป้องตนเองมากกว่าการปกป้องความจริง จนนำไปสู่ทางสองแพร่งระหว่างการแข่งขันของรัฐที่สามารถนำไปสู่การเซ็นเซอร์ด้วยตนเองของสื่อ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองจากประชาชนที่ไม่เพียงพอเนื่องจากไม่ได้มีความรู้สึกในความเป็นเจ้าของสื่อจากการมีส่วนร่วมก่อตั้งสื่อโทรทัศน์สาธารณะมาตั้งแต่แรก

### ABSTRACT

This study is aimed to investigate the politics in the public service broadcasting policy process since free television to public television and the role of the Thai Public Broadcasting Service (TPBS) in 2008–2009. The literature on the political communication in media society proposed by Jürgen Habermas was used as a framework for the investigation. This study is a qualitative research by analysis of the official policy documents, searching for information from thorough interviews of the policy stakeholders, the audiences council of TPBS, the performers of TPBS, the performers of media and intellectuals. The result of this study finds that the public service broadcasting issue is pushed by the intellectuals and interest groups to set the agenda. The case of TPBS

\* งานวิจัยนี้ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ภายใต้โครงการเครือข่ายเชิงกลยุทธ์ เพื่อการผลิตและพัฒนาอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา

\*\* นักศึกษา หลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

\*\*\* อาจารย์ประจำภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

was directly a fruit borne out of research and advocacy by a technocratic clique who had access to political power during the coup-installed administration and legislature (the National Legislative Assembly). The media is not established by the people; therefore, it can be said that the possibility of governmental interventions can lead to media self-censorship as a means to avoid unfavorable regulation or to ensure favorable regulation.

**คำสำคัญ :** การเมือง นโยบายสาธารณะ สื่อสาธารณะ

**Key Words :** Politics, Public policy, Public service broadcasting

## บทนำ

นับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2549 เป็นต้นมา ภาพที่ฉายบนหน้าจอโทรทัศน์ได้สะท้อนให้ผู้ชมรับรู้ถึงปรากฏการณ์ความแตกแยกและความขัดแย้งทางการเมืองไทยอย่างรุนแรง เริ่มด้วย “การมอบดอกไม้และถ่ายรูปร่วมกับบรรดอง, คนขับรถแท็กซี่พุ่งชนรถถังพลีชีพเพื่อสังเวการัฐประหาร 2549, ไล่เรียงไปถึงการยุบพรรคและตัดสิทธินักการเมือง 111 คน, ตุลาการภิวัตน์พิพากษาเอาผิดคดีนักการเมือง, พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยบุกยึดทำเนียบรัฐบาล, เกิดกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ (นปก.) เลื่อนแดงกับกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย เลื่อนเหลืองที่ผลัดกันชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมือง” เหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นครั้งแล้วครั้งเล่าจากคนไทยที่แบ่งเป็นฝักเป็นฝ่าย โดยกลุ่มการเมืองต่างๆ พยายามใช้สีเป็นสัญลักษณ์แทนกลุ่มของตน ช่วงที่สื่อถูกนิยามว่าหมายถึงกลุ่มนั้นกลุ่มนี้ผ่านทางหน้าจอโทรทัศน์เท่ากับเป็นการจำแนกคนไทยออกเป็นกลุ่มต่างๆ ตามสีของเสื้อที่สวมใส่ สื่อโทรทัศน์จึงมีอิทธิพลต่อผู้รับสื่ออย่างมากต่อการตีความที่อนุฆารว่าสีนี้หมายถึงกลุ่มนี้ สื่อจึงเป็นตัวที่ฉายภาพการนิยามสีขึ้นใหม่เพื่อสนับสนุนแนวคิดทางการเมืองของกลุ่มต่างๆ

การส่งเนื้อหาสาระทางการเมืองไปยังสื่ออิเล็กทรอนิกส์สมัยใหม่สะท้อนให้เห็นถึงนักการเมืองหรือผู้ชำนาญจำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือทางการเมืองสื่อสารมาเป็นเครื่องมือในการเผยแพร่ความคิดของตนหรือโน้มน้าวใจให้ประชาชนเชื่อถือในลักษณะของการสร้างภาพลักษณ์ทางการเมืองเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

ทางการเมือง ความเป็นไปทางการเมืองจึงถูกสร้างผ่านสื่อ สื่อมวลชนหลายกลุ่มจึงถูกมองว่ามีส่วนเกี่ยวข้องที่สำคัญในการขยายความขัดแย้งทางการเมืองและอาจปฏิเสธไม่ได้ว่าโทรทัศน์ยังไม่ได้ทำหน้าที่ในฐานะกระบอกเสียงของสังคมและมีความเป็นมืออาชีพข่าวสารและการแสดงความคิดเห็นที่สื่อโทรทัศน์นำเสนอหลายครั้งจึงถูกวิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายที่ขัดแย้งว่ามีความลำเอียงและเลือกปฏิบัติ เช่น การเสนอภาพ NBT ถูกกลุ่มพันธมิตรบุกเข้าไปทำลายทรัพย์สินเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ.2551 การเสนอภาพ ASTV ถูกลอบยิงเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ.2551 ไม่เว้นแม้แต่การเสนอภาพสื่อสาธารณะ เช่น สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส (เปลี่ยนเป็นทีวีไทย ทีวีสาธารณะ) ถูกกลุ่มรักเชียงใหม่ 51 บุกยึดศูนย์ข่าวภาคเหนือเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ.2551 ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนถึงการเมืองในนโยบายสื่อสาธารณะในแง่ที่ว่าแม้สถานีโทรทัศน์ทีวีไทย ทีวีสาธารณะจะประกาศตนเองเป็น มืออาชีพก็ยังไม่สามารถปราศจากการเมืองได้ เนื่องจากสื่อต้องใกล้ชิดกับการเมืองและรัฐบาลอย่างเพียงพอที่จะเข้าถึงข้อมูลและการสนับสนุน แต่ขณะเดียวกันสื่อก็ต้องคงไว้ซึ่งความเป็นมืออาชีพ การรายงานข้อมูลต้องไม่เอนเอียงและมีระยะห่างมากพอที่จะรักษาความน่าเชื่อถือของตัวเองเพื่อเป็นตัวกลางในการสื่อสารระหว่างพลเมืองและรัฐบาลที่เป็นรากฐานของการกำหนดความคิดเห็นสาธารณะและการตัดสินใจทางการเมือง ทำให้ผู้วิจัยมองว่าในการก่อร่างสร้างสื่อสาธารณะก็มีที่มาจากการเมืองและสื่อสาธารณะเองก็เข้าไปมีอิทธิพลทางการเมืองได้เช่นกัน

จากบทบาทของโทรทัศน์ที่มีลักษณะเด่นสามารถเสนอเสียงและภาพจึงเข้าถึงประชาชนในวงกว้างและมีผลต่อการโน้มน้าวผู้รับสื่อได้ง่ายกว่าหนังสือพิมพ์ ทำให้ภาคการเมืองโดยเฉพาะรัฐเข้ามามีบทบาทในการควบคุมสื่อโทรทัศน์ค่อนข้างมาก และต้องการให้ดำเนินไปเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองมากกว่าผลประโยชน์ของสาธารณะ นักการเมืองจึงตระหนักว่าหากพวกเขาต้องการเข้าถึงพลเมือง เขาต้องกระทำผ่านสถานีโทรทัศน์ เนื่องจากโทรทัศน์เป็นสื่อกลางในแง่ที่มองเห็นได้และมีอยู่ตลอดเวลา ดังที่ Castells (1997) ชี้ว่า

“ในประชาธิปไตยร่วมสมัยสื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้กลายเป็นพื้นที่ที่ทรงอำนาจของการเมือง (privileged space of politics) และภายในพื้นที่นั้น โทรทัศน์ก็มีอำนาจสูงสุด”

เพราะหากสื่อกลายเป็นพื้นที่ที่ทรงอำนาจทางการเมือง ตัวแสดงทางการเมืองที่ต้องการบรรลุบางสิ่งโดยจำเป็นต้องให้สาธารณชนรับทราบจะต้องหันมาหาสื่อ (Dahlgren, 2001) จึงปรากฏการเมืองนโยบายสื่ออยู่เสมอ ชนชั้นนำทางการเมืองและเศรษฐกิจจะใช้สื่อสำหรับการปกครอง การจัดการความคิดเห็น การจัดการภาพลักษณ์ การริเริ่มหรือการแก้ปัญหาเมื่อเจอวิกฤตการณ์ทางการเมืองจะใช้สื่อเป็นเครื่องมือในการที่จะปลุกปั่นสร้างมวลชนในการแย่งชิงพื้นที่สาธารณะ ซึ่งโครงสร้าง องค์กรและกลยุทธ์ทางการเมืองจะต้องปรับตัวไปตามสื่อ สังเกตได้จากเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ของข้อความสำหรับผู้รับชมเฉพาะกลุ่มจะนำไปสู่การอ้างอิงคำพูดของสื่อและการปรับตัวของสำนักในวาทกรรมสาธารณะที่เห็นได้ ดังนั้นชนชั้นนำและกลุ่มตรงกันข้ามที่พยายามจะสร้างความคิดเห็นสาธารณะจึงพยายามแข่งขันกันเพื่อให้เข้ามามีอิทธิพลต่อสื่อมวลชน

ก่อนจะมาเป็นทีวีไทย ทีวีสาธารณะ

ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 สังคมไทยมีความตื่นตัวกันมากถึงเรื่องสิทธิเสรีภาพในการรับสารอย่างแท้จริง โดยเชื่อว่าถ้ามีการเปิดเสรี

ของสื่อ สื่อก็จะสามารถทำหน้าที่ได้อย่างอิสระมากขึ้น โดยให้ตลาดเป็นตัวกำกับตามแบบธุรกิจทุนนิยมเสรี สมัยรัฐบาลชั่วคราวภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีได้ตระหนักถึงข้อผิดพลาดในการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนที่ไม่สมบูรณ์ จนนำมาสู่การเปิดสื่อเสรีตามการวางกรอบแนวทางของคณะกรรมการปรับปรุงสื่อของรัฐ และได้จัดตั้งสถานีระบบยูเอชเอฟภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ซึ่งถือเป็น จุดกำเนิดของสถานีโทรทัศน์ไอทีวี (ITV-Independent Television) หรือทีวีเสรี ผู้ที่ได้รับสัมปทาน คือ กลุ่มสยามทีวีแอนด์คอมมิวนิเคชั่น (ต่อมาเปลี่ยนเป็นบริษัทสยามอินโฟเทนเมนท์ จำกัด) ทั้งนี้เงื่อนไขสัญญาการประมูลที่ทำให้สถานีโทรทัศน์ช่องนี้ต่างจากช่องอื่นๆ คือ มีการกำหนดให้เสนอรายการข่าว สารคดีและสารประโยชน์ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 70 และผู้ถือหุ้นเป็นนิติบุคคลต้องไม่ถือหุ้นเกินร้อยละ 10 เพื่อป้องกันการผูกขาด

อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาต่อมาในปีพ.ศ. 2540 สถานีโทรทัศน์ไอทีวีประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจซึ่งส่งผลกระทบต่อชำระค่าสัมปทาน ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขสัญญาการประมูลในเดือนเมษายน พ.ศ. 2543 โดยแก้ไขให้ผู้ถือหุ้นสามารถถือหุ้นได้มากกว่าร้อยละ 10 และผู้ถือหุ้นรายใหม่ คือ บริษัทชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นกลุ่มทุนที่เชื่อมต่อกับกลุ่มการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุครัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ช่วงปี พ.ศ. 2546-2547 สถานีโทรทัศน์ไอทีวีถูกแทรกแซงจากอำนาจทุนการเมืองอย่างมาก เช่น การเข้าไปจัดการกับเนื้อหาและสัดส่วนรายการของสื่อ โดยเปลี่ยนรายการสาระต่อรายการบันเทิงจากร้อยละ 70 ต่อ 30 เป็นร้อยละ 50 ต่อ 50 เป็นต้น

ความขัดแย้งภายในสถานีโทรทัศน์ไอทีวี ได้ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ โดยเริ่มจากการคัดค้านการเข้ามาเป็นผู้ถือหุ้นรายใหม่ในระดับผู้บริหารฝ่ายข่าว ได้แก่ นายเทพชัย หย่อง ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2543 จนนายเทพชัย หย่องถูกปรับเปลี่ยนหน้าที่จาก

ผู้อำนวยการข่าวไปเป็นที่ปรึกษากรรมการผู้อำนวยการใหญ่ (เทพชัย, 2544) ในช่วงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2543 เป็นต้นมา เริ่มมีคำสั่งจากผู้บริหารซึ่งเป็นตัวแทนจากบริษัทชินคอร์ปอเรชั่น ในเรื่องการศึกษาว่าควรทำข่าวใด และข่าวใดสามารถแพร่ภาพออกอากาศได้โดยไม่ต้องพึ่งมติจากกองบรรณาธิการ ส่งผลให้พนักงานฝ่ายข่าวของสถานีโทรทัศน์ไอทีวี เริ่มมีการรวมตัวกันจนกระทั่งตัดสินใจออกแถลงการณ์ในวันที่ 3 มกราคม พ.ศ.2544 และก่อตั้งเป็นสหภาพแรงงานไอทีวี จะเห็นได้ว่าเกิดความขัดแย้งระหว่างพนักงานฝ่ายข่าวกับตัวแทนผู้บริหารของบริษัทชินคอร์ปอเรชั่น จนในที่สุดในวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 ฝ่ายผู้บริหารได้มีคำสั่งเลิกจ้างพนักงาน 23 คน ส่งผลให้กลุ่มพนักงานที่ถูกเลิกจ้างเรียกว่า “กบฏไอทีวี” ได้ฟ้องคดีต่อศาลแรงงานกลาง ซึ่งศาลวินิจฉัยให้ “กบฏไอทีวี” เป็นฝ่ายชนะคดีในที่สุด (บุญเลิศ, 2549)

จะเห็นได้ว่า หากจะตั้งสื่อใดขึ้นมาเป็นอิสระจากรัฐและไม่เป็นอิสระจากทุน ที่สุดการแทรกแซงโดยวัตถุประสงค์ทางการเมืองก็ย่อมกระทำได้ โดยไม่จำเป็นต้องกระทำผ่านกลไกรัฐ แต่จะกระทำผ่านกลไกทุนแทน สิ่งต่างๆ เหล่านี้ทำให้เกิดการเรียกร้องให้มีสื่อสาธารณะมากขึ้นเรื่อยๆ แต่ขณะที่มีการเรียกร้องให้มีสื่อสาธารณะมากขึ้นก็มีการกลับมาแทรกแซงสื่ออีกครั้งจากฝ่ายรัฐที่มีทหารเป็นผู้ใช้อำนาจจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่มักจะมาพร้อมกับวิกฤตการณ์สื่อมวลชน ในเหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงสถานีโทรทัศน์ไอทีวีไปเป็นที่วิสาหกิจอย่างรีบด่วนในรัฐบาลชั่วคราวของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ จากกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำตัดสินเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2549 ให้เพิกถอนคำสั่งขาดของอนุญาโตตุลาการเมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ.2547 ทั้งหมด ส่งผลให้บริษัทไอทีวี จำกัด (มหาชน) ต้องจ่ายค่าปรับและค่าสัมปทานค้างจ่ายกว่า 100,000 ล้านบาทให้แก่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สปน.) จากการที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ยื่นคำร้อง

ขอเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะอนุญาโตตุลาการต่อศาลปกครองที่มีคำสั่งให้บริษัทชินคอร์ปอเรชั่นลดค่าสัมปทานลงและแก้ไขสัดส่วนรายการสารประโยชน์ต่อรายการสาระบันเทิงจากร้อยละ 70 ต่อย้อยละ 30 เป็นร้อยละ 50 ต่อย้อยละ 50

จากคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวส่งผลให้เมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2550 สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแจ้งยกเลิกสัมปทานกับไอทีวี เนื่องจากไม่สามารถจ่ายค่าปรับได้เพื่อยุติออกอากาศและให้กรมประชาสัมพันธ์ดำเนินการออกอากาศสถานีโทรทัศน์ในชื่อใหม่ว่า “สถานีโทรทัศน์ทีไอทีวี” (Thailand Independent Television) ต่อมาเมื่อมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ.2550 เห็นชอบให้สถานีวิทยุโทรทัศน์ไอทีวีมีรูปแบบเป็นสื่อสาธารณะ จนนำมาสู่การจัดทำร่างพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2551 ทำให้สถานีโทรทัศน์ทีไอทีวีต้องยุติออกอากาศจนเกิดจอต่า และถูกโอนไปเป็นองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยโดยใช้ชื่อแรกเริ่มว่า “สถานีโทรทัศน์ทีพีบีเอส” ภายหลังเปลี่ยนเป็น “สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส” และ “สถานีโทรทัศน์ทีวีไทย ทีวีสาธารณะ” ตามลำดับ

มีข้อสังเกตว่า ทั้ง ๆ ที่เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2550 และวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ.2550 ทั้งศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีฟ้องเรื่องการบังคับชำระหนี้ เพื่อให้คู่สัญญาไปดำเนินการแก้ปัญหาข้อพิพาทผ่านอนุญาโตตุลาการ ในขณะที่กระบวนการทางกฎหมายยังไม่ได้ช้อยุติ นัยที่สำคัญก็คือ คำตัดสินการยกเลิกคำสั่งขาดของอนุญาโตตุลาการของศาลปกครองสูงสุดได้ถูกนำไปเป็นข้ออ้างของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งคลื่นไอทีวีอย่างเร่งด่วนโดยไม่รอช้อยุติจากการแก้ปัญหาข้อพิพาทผ่านกระบวนการอนุญาโตตุลาการ สะท้อนการผลักดันของ กลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามามีอิทธิพลต่อผู้กำหนดนโยบาย

หรือผู้ตัดสินใจนโยบายสื่อสาธารณะเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่มตน เป็นการต่อสู้ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่าง ๆ ตั้งแต่กลุ่มที่ต้องการผลักดันสื่อสาธารณะซึ่งแสดงบทบาทเรียกร้องเค้าโครงนโยบายสื่อสาธารณะตามความต้องการของกลุ่มมาอย่างยาวนานแต่ไม่ได้รับการพิจารณาจากรัฐบาลชุดก่อน ๆ แต่ก็ไม่เคยความพยายาม โดยกลุ่มได้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองหลาย ๆ วิธีที่มองเห็นได้ เช่น การล็อบบี้ การเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ เป็นต้น โดยมีทั้งกลุ่มผลประโยชน์ภายในรัฐบาลและกลุ่มผลประโยชน์ภายนอกรัฐบาล อาทิ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ สมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์แห่งประเทศไทย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) และกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่ใช่สมาคมหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่มีการจัดตั้งซึ่งเป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นจากการที่สมาชิกของกลุ่มที่มีฐานแห่งความสำคัญร่วมกัน เช่น อาชีพ นักสื่อสารมวลชน พันธมิตรสื่อ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีกลุ่มผลประโยชน์สถาบัน เช่น พรรคการเมือง สภานิติบัญญัติ เป็นต้น กลุ่มเหล่านี้อาจแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มเอง หรือทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มอื่นในสังคม โดยอาศัยความยอมรับนับถือในสถาบันที่สังกัดอยู่เป็นทรัพยากรในการที่จะให้ได้ว่าซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่ม

มองได้ว่าสถานีโทรทัศน์ทีวีไทย ที่วิสาหกิจได้ก่อกำเนิดขึ้นท่ามกลางบริบททางการเมืองในยุคเผด็จการอำนาจนิยม ตามการประยุกต์ทฤษฎีอำนาจนิยมในการควบคุมสื่อ คือ การออกแบบเพื่อปกป้องการสร้างระเบียบทาง สังคมและสถาบันซึ่งมีการจัดตั้งที่ชัดเจน (Siebert *et al*, 1956; McQuail, 1992) ทั้งนี้ผู้วิจัยมีกรอบการศึกษาที่สำคัญตามแนวคิดของ Habermas (2006) คือ บทบาทผู้ผลักดันกระบวนการนโยบายสื่อสาธารณะจะมีตัวแสดงทั้งจากส่วนราชการ ฝ่ายการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์/ประชาสังคมที่ร่วมกันผลักดันแนวคิดสื่อสาธารณะมาสู่การสร้างให้เกิดองค์การสื่อสาธารณะที่เป็นพื้นที่

สาธารณะขึ้น ซึ่งเป็นระบบสื่อกลางของการสื่อสารที่มีการถกเถียงและแลกเปลี่ยนข้อมูลกันโดยตรงทั้งในแง่ผู้ให้และผู้รับ ซึ่งความคิดเห็นที่ถุกนำมาเผยแพร่จะมาจากตัวแสดงทั้งจากข้างบนและข้างล่างของระบบการเมือง ได้แก่ นักการเมืองและพรรคการเมืองกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะหรือตัวแสดงจากภาคประชาสังคมที่ถูกเลือกตามความเชี่ยวชาญของสื่อมวลชนในการจัดชั้นความคิดเห็นทางการเมืองให้เข้ามาอยู่ในประเด็นสาธารณะ

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงการเมืองในกระบวนการนโยบายสื่อสาธารณะและการจัดตั้งองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.)

เพื่อศึกษาบทบาทของสื่อสาธารณะในสังคมไทยภายหลังจากก่อตั้งแล้วในช่วงปี พ.ศ.2551-2552

### วิธีการวิจัย

ในการวิจัยนี้จะใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ซึ่งข้อมูลสำหรับใช้ในการศึกษาจะมีที่มาจากหลายแหล่งทั้งข้อมูลปฐมภูมิ และทุติยภูมิ โดยเก็บข้อมูลจากแหล่งข้อมูลประเภทเอกสาร เพื่อนำมาวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) และสังเกตการณ์การดำเนินงานขององค์การสื่อสาธารณะ ตลอดจนการสัมภาษณ์เชิงลึกโดยวางกรอบแนวคำถามไว้คร่าว ๆ

กลุ่มตัวอย่าง ที่ใช้ในการวิจัยมีประมาณ 50 คน ได้แก่กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายสื่อสาธารณะ กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในสื่อสาธารณะ กลุ่มตัวแทนผู้ชมและผู้ฟังรายการ กลุ่มสื่อมวลชนและนักวิชาการ

ขอบเขตที่ใช้ในการวิจัย ใช้ช่วงเวลาศึกษาตั้งแต่การยกเลิกสัมปทานสถานีโทรทัศน์ไอทีวี ในปีพ.ศ. 2550 จนถึงการบังคับใช้พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยใน พ.ศ.2551 และนำมาสู่การเปลี่ยนผ่าน

เป็นองค์การสื่อสารณะ ตลอดจนศึกษาการทำหน้าที่ขององค์การดังกล่าวในช่วงปี พ.ศ. 2551-2552 ซึ่งสถานีโทรทัศน์มีความพร้อมในการนำเสนอรายการแล้ว โดยศึกษาเฉพาะในส่วนของการแพร่ภาพทางสถานีโทรทัศน์ทีวีไทย ทีวีสาธารณะ

## การวิเคราะห์ข้อมูล

1. วิเคราะห์กระบวนการนโยบายสื่อสารณะและการจัดตั้งองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยภายใต้บริบททางการเมือง ทำให้ทราบถึงบทบาทการผลักดันนโยบายสื่อสารณะของกลุ่มผลประโยชน์แต่ละกลุ่ม การต่อสู้ช่วงชิงนิยามสื่อสารณะและความขัดแย้งทางการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายสื่อสารณะ โดยเฉพาะช่วงการยกเลิกสถานีโทรทัศน์ทีไอทีวีมาสู่การจัดตั้งสถานีโทรทัศน์ทีวีไทย ทีวีสาธารณะ

2. วิเคราะห์ถึงรูปแบบ การดำเนินงาน เนื้อหาและเป้าหมายขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยกับบทบาทการเป็นสื่อสารณะในสังคมไทย ทำให้ทราบถึงบทบาทการทำหน้าที่ของสื่อสารณะที่ครอบคลุมทั้งบรรทัดฐานเชิงโครงสร้างและเชิงปฏิบัติงานของสื่อ ซึ่งสะท้อนการจัดสรรพื้นที่สาธารณะที่เกิดจากการต่อสู้ช่วงชิงระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในสถานีโทรทัศน์ทีวีไทย ทีวีสาธารณะ

## ผลการวิจัยและการอภิปรายผล

### 1. การต่อสู้ทางการเมืองในกระบวนการนโยบายสื่อสารณะ

จากการศึกษาการเคลื่อนไหวต่อสู้ของกลุ่มผลประโยชน์และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมทั้งที่อยู่ภายในสภาและภายนอกสภาในการผลักดันข้อเรียกร้องในกระบวนการกำหนดนโยบายสื่อสารณะภายใต้บริบททางการเมือง ทำให้ผู้วิจัยได้ค้นพบประเด็นสำคัญหลายประเด็นและตั้งข้อสังเกตดังนี้

1) ประเด็นอำนาจการระดมพลังและการใช้ทรัพยากรทางการเมืองของกลุ่ม ในที่นี้จะเห็น

ได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์หรือขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมมีหลายกลุ่มด้วยกันซึ่งมีการประสานงานกันเป็นเครือข่ายภาคีเพื่อผลักดันให้เกิดการจัดตั้งสื่อสารณะขึ้นดังเห็นได้จากมีการจัดเวทีสาธารณะโดยความร่วมมือระหว่างกลุ่มต่างๆ อาทิ มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ วิทยาลัยการจัดการทางสังคมมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค และสมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย นอกจากนี้ยังมีกลุ่มที่ให้การสนับสนุนการจัดทำรายงานวิจัยเรื่อง “การศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางในการจัดตั้งสถานีโทรทัศน์สำหรับเด็กและครอบครัว” ที่นำมาเป็นเค้าโครงนโยบายสื่อสารณะหลักที่นำเสนอต่อมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ ซึ่งได้แก่สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) จัดทำโดยคณะผู้วิจัยซึ่งนำโดยนายสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ซึ่งอยู่ในสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ (ทีดีอาร์ไอ) เมื่อพิจารณาระดับของการก่อเกิดแต่ละกลุ่มและการรวมตัวในเชิงการจัดตั้งเพื่อระดมกำลังสนับสนุนจากสมาชิกและผู้สนับสนุนอื่น ๆ ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่าขบวนการปฏิรูปสื่อที่สนับสนุนให้มีการจัดตั้งสื่อสารณะมีทั้งจากกลุ่มที่รวมตัวกันอย่างเป็นทางการในรูปของสมาคม มูลนิธิ ซึ่งความเป็นทางการของกลุ่มในรูปแบบดังกล่าวนี้จะเป็นเครื่องบ่งชี้ในระดับหนึ่งว่าการรวมตัวของสมาชิกมีความปักแผ่นและมั่นคงสูงพอสมควร นอกจากนี้ยังมีกลุ่มที่รวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการของกลุ่มนักวิชาการและนักสื่อสารมวลชนเองที่ไม่ได้เป็นตัวแทนจากกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่สนับสนุนที่จะผลักดันให้เกิดการจัดตั้งสื่อสารณะขึ้นในรัฐบาลยุคเผด็จการที่เปิดหน้าตางานนโยบายนี้ แม้จะมีบางกลุ่มที่ไม่เห็นด้วย เช่น กลุ่มผู้ถือหุ้นรายย่อยของบริษัทไอทีวี จำกัด (มหาชน) ที่คัดค้านการแปลงสภาพสถานีโทรทัศน์ไอทีวีเป็นทีวีสาธารณะเนื่องจากมองว่าก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ถือหุ้น และอ้างว่าข้อพิพาทระหว่างสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สปน.) และบริษัทไอทีวี จำกัด (มหาชน) ก็ยังอยู่ระหว่างดำเนินการพิจารณาของกระบวนการอนุญาโตตุลาการ แต่ก็ยังไม่พียงมากพอเมื่อเทียบกับขบวนการผลักดันให้เกิดสื่อสารณะของหลายๆ กลุ่มรวมกันที่มองเห็น

ได้อย่างชัดเจนจากความตื่นตัวของ การเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้เกิดการจัดตั้งสื่อสาธารณะซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งของการระดมการสนับสนุนทั้งจากสมาชิกภายในกลุ่มและระหว่างกลุ่ม นอกเหนือจากการจัดตั้งกลไกแข่งขันทางการเมืองของรัฐบาลเพื่อช่วงชิงความชอบธรรมจากประชาชนกับกลุ่มพลังอื่น ๆ ในสังคมที่คัดค้านการจัดตั้งสื่อสาธารณะโดยการตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดอนาคต สถานีโทรทัศน์ระบบยูเอชเอฟ ทั้งนี้ได้มีการประสานการต่อสู้ของกลุ่มและขบวนการอย่างเหนียวแน่น ซึ่งเป็นกระบวนการที่สอดคล้องกัน อำนาจการระดมพลังของกลุ่มจะเห็นได้ว่ามีอยู่ค่อนข้างมากจากการที่กลุ่มมีการสื่อสารระหว่างกันผ่านการจัดเวทีสาธารณะและปลูกเร้าความตื่นตัวในข้อเรียกร้องที่กระทำอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง รวมทั้งการกระจายข่าว การเคลื่อนไหวผ่านทางหนังสือพิมพ์

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าความหลากหลายของการรวมกลุ่มอย่างหลวม ๆ นี้บ่งบอกได้ถึงเสรีภาพของการรวมตัวกันเพื่อผลักดันข้อเรียกร้องร่วมกัน บางอย่าง ซึ่งการมีหลายกลุ่มนี้จะเป็นการเพิ่มน้ำหนักและความมีพลังในการเรียกร้องให้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้สมาชิกและผู้นำแต่ละกลุ่มต้องมีการสื่อสารกันอย่างต่อเนื่องด้วย ในที่นี้จะเห็นได้ว่ามีเวทีของการสื่อสารถึงกัน และสร้างความสำนึกร่วมกัน ซึ่งแตกต่างจากการแยกตัวกันไปเคลื่อนไหวทั้ง ๆ ที่แนวทางการดำเนินกิจกรรมก็ไม่ได้มีความแตกต่างกันมากนัก ทำให้เห็นได้ว่ามีความพยายามในการใช้ทรัพยากรของกลุ่มที่มีอยู่อย่างเต็มที่เพื่อนำเสนอประเด็นสื่อสาธารณะและเคลื่อนไหวข้อเรียกร้องเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย

2) ประเด็นยุทธวิธีทางการเมือง สืบเนื่องมาจากข้อ 1 เมื่อพิจารณาการเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันสื่อสาธารณะของกลุ่มต่าง ๆ ผ่านการสื่อสารในเวทีสาธารณะ ผู้วิจัยมองว่าจะจะเป็นผลดีต่อกลุ่มอย่างน้อย 2 ประการดังนี้ ประการแรกเป็นการดึงหรือนำประเด็นของการเรียกร้องให้เป็นเรื่องสาธารณะ เป็นการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนที่สามารถนำเสนอประเด็นได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะมีผลต่อการทำให้เกิดการยอมรับ

ถึงความชอบธรรมของข้อเรียกร้อง ประการที่สอง การกระจายข้อมูลการเคลื่อนไหวเรียกร้องของกลุ่มผ่านเวทีสาธารณะเป็นการช่วยให้มีการระดมสมาชิกที่เห็นพ้องกันกว้างขวางมากขึ้น โดยสิ่งที่มองเห็นได้อีกอย่างหนึ่งจากการวิจัยก็คือ กลุ่มผลประโยชน์และขบวนการทางสังคมได้มีการใช้ทรัพยากรของกลุ่มซึ่งได้แก่ เงิน ผู้สนับสนุน ข้อมูล เครือข่ายพันธมิตร เป็นต้น ในการสร้างกิจกรรมในการระดมทรัพยากรเพื่อระดมผู้คนซึ่งไม่ได้สังกัดอยู่ในกลุ่มที่เป็นทางการมาสนับสนุน อาทิ กลุ่มสื่อเพื่อเด็ก เยาวชนและครอบครัว กลุ่มสื่อวิทยุชุมชน กลุ่มสื่อเพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น ทำให้สามารถระดมความคิดเห็นและการสนับสนุนทางการเมืองได้

นอกจากนี้ยังมีกลุ่มนักวิชาการที่ถึงแม้จะไม่ได้เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะแต่เป็นผู้นำเสนอโครงสร้างนโยบาย (policy entrepreneurs) ได้เข้าไปอยู่ในกระบวนการผลักดันการตัดสินใจของรัฐบาลเพื่อชักจูงโน้มน้าวกลุ่มผู้มีอำนาจการตัดสินใจ ทำให้การระดมกับการต่อสู้ของกลุ่มมีความสอดคล้องกัน การเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นกรณีการของสถานีวิทยุวิทยุยอมทำให้กลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทมากขึ้นในกระบวนการตัดสินใจ ไม่ว่าจะเป็นรูปของการออกกฎหมาย การยับยั้งหรือแก้ไขกฎหมายก่อนที่จะผ่านไปให้สภาลงมติ โดยจัดการร่างกฎหมายหรือช่วยเหลือสถานีวิทยุยอมในการร่างกฎหมายเสียเอง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ แม้จะมีความขัดแย้งระหว่างกรณีการฝ่ายสถานีวิทยุยอมกับกรณีการฝ่ายคณะรัฐมนตรีในประเด็นเรื่องการแปลงสภาพสถานีโทรทัศน์ไอทีวีหรือช่อง 11 เป็นสื่อสาธารณะ ดังที่มีการเคลื่อนไหวภายนอกสภาของกรณีการผ่านสื่อทั้งทางวิทยุกระจายเสียงและหนังสือพิมพ์เพื่อระดมการสนับสนุนทางการเมืองของตนและแสดงความเห็นต่อกรณีการผู้คัดค้านเรื่องนี้อย่างเต็มที่ สะท้อนว่าสื่อจึงเป็นได้ทั้งเครื่องมือในการระดมการสนับสนุนและโจมตีฝ่ายตรงข้าม แต่กรณีการฝ่ายคณะรัฐมนตรีได้พยายามชี้แจง โดยเฉพาะในเรื่องที่เป็นวิชาการและต้องอาศัยความรู้

เฉพาะด้านนโยบายสื่อสารสาธารณะซึ่งเป็นนโยบายที่ริเริ่มขึ้นใหม่จนสามารถหักล้างความมุ่งมั่นของฝ่ายที่คัดค้านการแปลงสภาพไอทีวีเป็นที่สาธารณะในสภาได้ ก่อให้เกิดการขยายแนวร่วมและมีพลังมากพอจะนำไปสู่การกำหนดเป็นนโยบายได้ซึ่งสะท้อนได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์จะมีอิทธิพลในกระบวนการร่างกฎหมายด้วย เพราะนอกจากจะเป็นผู้มีความรู้ในเชิงวิชาการเกี่ยวกับประเด็นสื่อสารสาธารณะเป็นอย่างดีแล้ว ยังสามารถที่จะใช้อิทธิพลโน้มน้าวชักจูงให้สมาชิกสภานิติบัญญัติส่วนใหญ่เห็นพ้องด้วย ในที่นี้จะเห็นได้ว่าใครเป็นผู้มีความรู้เหนือกว่าย่อมสามารถมีอำนาจและอิทธิพลเหนือผู้อื่น ในฐานะผู้นิยามคำว่า “สื่อสารสาธารณะ” ได้ก่อน ยิ่งไปกว่านั้นในกรณีของการแสดงออกซึ่งกิจกรรมทางการเมืองนอกสภานิติบัญญัติ กลุ่มผลประโยชน์และขบวนการทางสังคมจะอาศัยการสร้างมติดมหาชน เพื่อสนับสนุนข้อเรียกร้องของกลุ่มโดยผ่านการสื่อสารมวลชนต่างๆ การจัดระดมความคิดเห็นผ่านเวทีสาธารณะ บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์และขบวนการทางสังคมจึงมีทั้งภายในและภายนอกกระบวนการสภาบันการเมืองภายใต้องค์การและบุคคลที่ได้ประโยชน์จากการเข้าถึงระบบการเมือง

3) ประเด็นการเข้าถึงช่องทางการตัดสินใจทางการเมือง กลุ่มผลประโยชน์และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการผลักดันข้อเรียกร้องให้มีการจัดตั้งสื่อสารสาธารณะในกระบวนการกำหนดนโยบายหลายขั้นตอนนับตั้งแต่การริเริ่มนโยบาย โดยกลุ่มผลประโยชน์และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมได้มีการเคลื่อนไหวร่างกฎหมายซึ่งเป็นเค้าโครงนโยบายที่ได้จัดทำไว้ก่อนหน้าแล้ว เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อโอกาสได้เปิดออกเพื่อเป็นเค้าโครงความคิดในการที่จะประสานกับการริเริ่มร่างกฎหมายของสมาชิกสภานิติบัญญัติ อันเป็นการแสดงถึงการที่กลุ่มสามารถมีช่องทางเข้าถึงการตัดสินใจทางการเมืองระดับหนึ่ง ยิ่งไปกว่านั้นในขั้นตอนต่อมาคือการศึกษากรณีกรองกฎหมายในชั้นกรรมาธิการก็ได้มีผู้ประกอบอาชีพสื่อสารมวลชนนักวิชาการผู้มีความรู้ในเรื่องสื่อสารสาธารณะที่เกี่ยวข้อง

กับกลุ่มผลประโยชน์และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมซึ่งได้ศึกษาสื่อสารสาธารณะมาเป็นอย่างดีได้รับการแต่งตั้งให้เข้าไปมีบทบาทเป็นผู้ร่วมพิจารณาด้วย ซึ่งขั้นตอนนี้นับว่ามีความสำคัญและเป็นการเข้าถึงช่องทางการตัดสินใจที่ลึกซึ้งเนื่องจากกลุ่มและผู้ผลักดันในกระบวนการร่างได้ทำงานประสานกันกับรัฐบาลอย่างจริงจัง เมื่อพิจารณาในขั้นตอนสำคัญอีกขั้นตอนหนึ่งซึ่งเป็นขั้นตอนของการยกร่างขั้นสุดท้ายของนโยบาย กลุ่มต้องเผชิญกับการสกัดกั้นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อย่างไรก็ตามความเป็นเอกภาพในการเคลื่อนไหวและเรียกร้องร่วมกันรวมทั้งการระดมการสนับสนุนอย่างกว้างขวางจากความสามารถในการใช้ทรัพยากรอย่างจริงจังของกลุ่มและขบวนการเคลื่อนไหวทั้งภายในและภายนอกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอย่างจริงจัง ยังผลให้การผลักดันสื่อสารสาธารณะประสบความสำเร็จได้ในที่สุด

## 2. บทบาทสื่อสารสาธารณะในการเป็นสื่อกลางในการสื่อสารทางการเมืองในสังคมไทย

### 1) โครงสร้างสื่อสารสาธารณะ: ความชอบธรรมและความเป็นอิสระ

ความเป็นอิสระจากรัฐและผลประโยชน์เชิงพาณิชย์นับว่าเป็นหลักที่สำคัญในการพิสูจน์ความเป็นสื่อสารสาธารณะ เนื่องจาก ส.ส.ท. มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ แต่ดำเนินการภายใต้ทุน ทรัพย์สินและรายได้ขององค์การ โดยได้รับงบประมาณดำเนินการแต่ละปีในอัตราร้อยละ 1.5 จากภาษีสุราและยาสูบและให้มีรายได้สูงสุดจำนวนไม่เกิน 2,000 ล้านบาทต่อปี เพื่อใช้ในการดำเนินงานและจัดหารายการที่มีคุณภาพ จึงเท่ากับรัฐให้การอุดหนุนสถานีโทรทัศน์สาธารณะโดยการกั้นเงินจากรายได้บางแหล่งของรัฐบาลตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นรายได้ของสถานีโทรทัศน์สาธารณะโดยตรง ผู้วิจัยมองว่าแม้จะมีความพยายามในการออกแบบระบบการอนุมัติเงินให้มีความเป็นอิสระจากแรงกดดันของรัฐโดยไม่ต้องจัดสรรผ่านกระบวนการ

งบประมาณ แต่จากการพิจารณาแหล่งที่มาของรายได้ สื่อสาธารณะ ปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นสื่อที่พึ่งพางบประมาณ รัฐที่มาจากภาษีสรรพสามิต-บุหรี่คิดเป็นร้อยละ 99 ของรายได้ทั้งหมดในปี 2551 และร้อยละ 98 ในปีพ.ศ. 2552 งบประมาณที่มาจากรัฐจึงเป็นลักษณะที่รัฐเป็นเจ้าของ เท่ากับเป็นสื่อของรัฐ รัฐจึงมีสิทธิ์เข้ามาแทรกแซงได้ จึงไม่ได้สะท้อนสิทธิของภาคส่วนประชาชนที่จะเป็น เจ้าของสื่อสาธารณะโดยตรง จึงถูกตั้งคำถามเรื่องความเป็นอิสระจากรัฐในการดำเนินงานและความชอบธรรม ในด้านที่มาของสื่อสาธารณะ

สื่อสาธารณะที่จัดตั้งขึ้นจากบริบทการเมืองใน รัฐบาลยุคเผด็จการจึงขัดแย้งกับมุมมองของการจัดตั้ง สื่อสาธารณะที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนด นโยบายผ่านระบบผู้แทนตามระบอบประชาธิปไตย อย่างแท้จริง จากการที่สภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น ทำหน้าที่ภายใต้การกำกับของฝ่ายรัฐที่มีทหารเป็น ผู้ใช้อำนาจ ไม่มีความชอบธรรมอย่างเพียงพอในการ เป็นตัวแทนออกกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน แม้จะอ้างว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ก็ตาม อย่างไรก็ตามผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าบริบทที่เอื้อ ต่อการจัดตั้งสื่อสาธารณะในประเทศไทยนั้นเป็น บริบทยุคการเมืองระบอบเผด็จการ การผลักดันของ ขบวนการเคลื่อนไหวในการปฏิรูปสื่อในประเทศไทย ที่ผ่านมาเป็นสิ่งยืนยันได้ที่ว่าสื่อสาธารณะไทยจะไม่เกิดขึ้นในรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งเพราะเป็นสื่อที่ นักการเมืองไม่สามารถควบคุมได้ ดังที่หลายฝ่ายที่ สนับสนุนเร่งให้เกิดสื่อสาธารณะทั้งสมาชิกสภา นิติบัญญัติบางส่วนและฝ่ายรัฐบาลยุคเผด็จการ ไม่เว้น แม้แต่ผู้บริหารของทีวียุคเองทั้งกรรมการนโยบาย และกรรมการบริหารซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานต่างเห็นพ้อง ต้องกันว่าในสภาวาระการยุบประชาธิปไตยปกติคงไม่มี พรรคการเมืองใดต้องการออกกฎหมายจัดตั้งสื่อที่ ตนไม่สามารถควบคุมได้ ประกอบกับบทพิสูจน์จากรัฐบาลยุคประชาธิปไตยในชุดต่อ ๆ มาภายหลังการ จัดตั้งทีวีสาธารณะที่ไม่สนับสนุนการดำเนินงานของ สื่อสาธารณะเท่าที่ควรจากการไม่ได้จัดสรรงบประมาณ ให้ตามที่รัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์มีมติที่จะ

จัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมสำหรับการจัดตั้งสถานีโทรทัศน์ สาธารณะจำนวน 360 ล้านบาท แม้ว่า ส.ส.ท. จะได้มี หนังสือแจ้งเตือนไปยังรัฐบาลทุกปีแล้วก็ตามนับตั้งแต่ ก่อตั้งองค์การสื่อสาธารณะเป็นต้นมา

เนื่องจากสื่อสาธารณะต้องได้รับการสนับสนุน ด้วยเงินทุนที่เพียงพอต่อการตอบสนองความต้องการ ของสาธารณะ เมื่อศึกษาการดำเนินงานของสื่อสาธารณะ ในปี พ.ศ. 2551 – 2552 ผู้วิจัยพบว่าการใช้แหล่งทุน จากงบประมาณรัฐในการผลิตอย่างเดียวไม่เพียงพอ จึงตั้งข้อสังเกตว่าผู้สนับสนุนองค์การหลักของทีวียุค จะเป็นหน่วยงานที่สนับสนุนงบประมาณผลิตรายการ หรือร่วมผลิตรายการกับทีวียุคอย่างต่อเนื่อง เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) และธนาคารกสิกรไทย เป็นต้น

## 2) พื้นที่ของการสื่อสารทางการเมืองใน สื่อสาธารณะ

พื้นที่ของการสื่อสารทางการเมืองในสื่อ สาธารณะจะสามารถอำนวยความสะดวกที่ขอบธรรม ของการถกเถียงได้หากมีระบบสื่อที่ควบคุมให้มีความ เป็นอิสระ จะเห็นได้จากมีความพยายามเซ็นเซอร์ไม่ให้ มีโฆษณาแอบแฝงในรายการทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น รมต.ระวังไม่ให้ฉายภาพป้ายโฆษณาที่ติดข้างสนาม แข่งขันเรือยาวประเพณีระหว่างถ่ายทอดสด เป็นต้น ยิ่งเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง ยิ่งพิสูจน์การทำ หน้าที่ของสื่อสาธารณะได้เป็นอย่างดี เนื่องจาก สื่อสาธารณะตกอยู่ในสงครามการแย่งชิงพื้นที่สื่อ จากลักษณะความขัดแย้งของความคิดทางการเมือง มากกว่าจะเป็นการแข่งขันกันทางความคิดผ่าน สื่อจากตัวแสดงต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ นักการเมืองและ พรรคการเมือง นักวิชาการ กลุ่มผลประโยชน์และ ประชาสังคม ดังกรณีสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส ถูกกลุ่มรักเชียงใหม่ 51 บุกรยึดศูนย์ข่าวภาคเหนือ เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ.2551

จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่ามีความยากลำบาก ในการเสนอข้อมูลของสื่อสาธารณะจากแนวทางปฏิบัติ ที่ระบุว่า “ไม่จำเป็นต้องพยายามสร้างความสมดุล ในแต่ละตอน” แต่ในทางปฏิบัติกรณีชุดของรายการ

ตอนหนึ่งนำเสนอข้อมูลและฉายภาพการสัมภาษณ์ความคิดเห็นทางการเมืองจากฝ่ายที่ขัดแย้งกันเพียงฝ่ายเดียว ผู้ชมรายการก็วิพากษ์วิจารณ์ว่าสื่อนำเสนอข้อมูลอย่างลำเอียงโดยเลือกเสนอเพียงฝ่ายเดียว ทั้งที่ในความจริงจะต้องมีการนำเสนอการสัมภาษณ์ความคิดเห็นทางการเมืองของคู่ขัดแย้งอีกฝ่ายหนึ่ง โดยออกอากาศอีกตอนหนึ่งในวันถัดมา แต่ผู้ชมก็ไม่ได้ติดตามชมครบทุกตอนของชุดรายการเนื่องจากไม่ต้องการชมหรือไม่มีเวลา จึงทำให้ได้รับข้อมูลไม่ครบถ้วน สื่อสาธารณะได้พยายามอย่างมากที่จะแสดงให้เห็นว่าเป็นสื่อที่ไม่ถูกควบคุมจากรัฐบาล และมีความเป็นอิสระของวิชาชีพ เช่น เมื่อรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ช่วงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2553 ที่วีไทยก็กล้าออกอากาศรายการ “ตอบโจทย์” ในช่วงวิกฤตฝักกระแสปิดกันสื่อ โดยเชิญคู่กรณีที่ขัดแย้งทางความคิดทั้งสองฝ่ายมาออกรายการ, ระบุรายการปกติเพื่อออกอากาศรายการพิเศษ “ฝ่าวิกฤตการเมืองไทย” เพื่อที่จะได้รายงานสถานการณ์และความเคลื่อนไหวของฝ่ายต่างๆ ให้สังคมรับรู้, ในช่วงที่มีแถลงการณ์จากศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน (ศอฉ.) ที่วีไทยได้ขึ้นเป็นตัววิ่งที่หน้าจอด้านล่างว่าช่วงเวลานี้เป็นการแถลงการณ์ของ ศอฉ. ตามกฎหมายเพื่อแสดงให้เห็นว่าข้อมูลที่ออกอากาศทางวีไทยไม่ได้ทำตามที่รัฐบาลสั่งการมา เป็นต้น ดังนั้นในการปฏิบัติงานสื่อสาธารณะจึงพยายามที่จะสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนว่าไม่ใช่กระบอกเสียงของรัฐ และพยายามที่จะเป็นอิสระจากการครอบงำของฝ่ายการเมือง อย่างไรก็ตามผู้วิจัยพบว่ายังมีการประนีประนอมกันในบางส่วน อาทิ การที่สถานีโทรทัศน์วีไทยปฏิเสธรัฐบาลกรณีขอความร่วมมือในการถ่ายทอดสดกิจกรรมการร่วมกันร้องเพลงชาติไทยในโครงการ “ไทยสามัคคี ไทยเข้มแข็ง” ในวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2552 ที่สนามกีฬาแห่งชาติ แต่ที่วีไทยได้ปฏิเสธที่จะถ่ายทอดสดกิจกรรมดังกล่าว แต่ได้ชี้แจงกลับไปว่าจะมีการฉายภาพบรรยากาศการร่วมกิจกรรม

ของประชาชนโดยออกอากาศเป็นรายงานในช่วงข่าวค่ำและมีการสัมภาษณ์รัฐมนตรีผ่านทางรายการ “ตอบโจทย์” ไปด้วย เท่ากับมีความพยายามเสนอข้อมูลไปในทิศทางที่ไม่เป็นปฏิปักษ์กับนโยบายหรือวิธีการที่รัฐกำลังนำเสนอ

เมื่อพิจารณาการทำหน้าที่ของสื่อสาธารณะดูเหมือนว่าจะเป็นไปตามทฤษฎีสื่อสารมวลชนฝ่ายอำนาจนิยม (authoritarian theory) ที่ตามแนวคิดนี้จะบ่งชี้ว่ามีความก้าวหน้าในการเซ็นเซอร์สำหรับการเบี่ยงเบนออกจากกฎที่กำหนดโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ทางการเมือง แม้แต่วิกฤตการณ์ในสังคมประชาธิปไตยหลักการอำนาจนิยมอาจแสดงภายใต้บางเงื่อนไข เช่น ระหว่างสงคราม วิกฤตการณ์การเมืองหรือการก่อการร้าย เป็นต้น การประยุกต์ทฤษฎีอำนาจนิยมคือการออกแบบเพื่อป้องกันการสร้างระเบียบทางสังคมและสถาบันเหล่านั้น การจัดตั้งที่ชัดเจนใกล้เคียงกับการจำกัดเสรีภาพของสื่อ (McQuail, 1992) แม้สื่อสาธารณะจะประกาศตัวเองว่าเป็นสื่อที่ไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐและกลุ่มทุนโดยตรง แต่สื่อก็พยายามนำเสนอข้อมูลในแนวทางที่ไม่เป็นปฏิปักษ์กับฝ่ายรัฐหรือทำทนายอำนาจรัฐมากนัก จากการทำสื่อพยายามที่จะมีการเซ็นเซอร์ตนเองจึงเท่ากับเป็นการแทรกแซงจากรัฐทางอ้อม

ความบกพร่องของการสื่อสารทางการเมืองจึงเกิดจากการแยกแยะระบบสื่ออย่างไม่สมบูรณ์ออกจากแกนหลักของระบบการเมือง เพียงแต่ในขั้นไม่ได้เป็นการปฏิบัติตามคำสั่งเบื้องบนอย่างชัดเจน ซึ่งสอดคล้องกับที่ Baker (1998) ได้อธิบายความกลัวของทฤษฎีประชาธิปไตยเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสื่อไว้ว่าตัวแบบประชาธิปไตยชนชั้นนำจะกลัวการเซ็นเซอร์ของรัฐบาลที่ทำลายหน้าที่การตรวจสอบของสื่อ แต่ที่เลวร้ายกว่านั้นคือการแทรกแซงที่สามารถนำไปสู่การเซ็นเซอร์ด้วยตนเองของสื่อเป็นวิธีการหลีกเลี่ยงกฎเกณฑ์ที่ไม่น่าพอใจหรือรองรับกฎเกณฑ์ที่น่าพอใจ เช่น การออกอากาศรายการในช่วงวิกฤตทางการเมืองของวีไทยที่พยายามให้มีเนื้อหาสาระเป็นไปในทิศทางที่ไม่เป็นปฏิปักษ์กับนโยบายหรือ

วิธีการที่รัฐกำลังนำเสนอ ดังที่นายยุทธนา วรณปติกุล ผู้อำนวยการสำนักข่าวทีวีไทยให้ความเห็นว่า “ผมตั้งความหวังกับทีวีไทย ซึ่งไม่ต้องอยู่ใต้อำนาจของรัฐหรือทุน เหลือเพียงด้านสุดท้ายเท่านั้นคือตัวเราเอง ถ้าหากเราก้าวข้ามมายาคติทั้งหลายได้ ก็เป็นโอกาสอันดีที่สังคมจะได้เห็นข่าวสารที่ไม่ต้องผ่านเครื่องกรองหลายชั้นจนแทบไม่เหลืออะไรให้เห็นเลย” (เพื่อนสื่อสาธารณะ, พฤษภาคม 2553)

### 3) โครงสร้างอำนาจของพื้นที่สาธารณะ

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าในช่วงแรกของการจัดตั้งสื่อสาธารณะ กลุ่มที่มีความได้เปรียบในการเข้ามาใช้พื้นที่สาธารณะในสื่อมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ ในสังคมคือ กลุ่มที่มีทรัพยากรมากกว่ากลุ่มอื่น เช่น ด้านงบประมาณ เป็นต้น และหากมีสภาพเป็นหน่วยงานรัฐก็สามารถอาศัยความยอมรับนับถือในสถาบันที่สังกัดอยู่เป็นทรัพยากรในการที่จะให้ได้มาซึ่งพื้นที่ในการออกอากาศรายการมากกว่ากลุ่มอื่น เช่น กรณีสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ที่มีงบประมาณมาจากภาษีสุรา-ยาสูบซึ่งมีความชอบธรรมในการใช้งบประมาณที่มาจากรัฐเช่นเดียวกับกับสื่อสาธารณะ นอกจากนี้ สสส. ยังเป็นหนึ่งในองค์กรที่ร่วมกันขับเคลื่อนผลักดันให้เกิดสื่อสาธารณะตั้งแต่แรกด้วย จึงสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่เข้าถึงพื้นที่ในสื่อสาธารณะเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรได้ทั้งในด้านเป็นผู้ให้การสนับสนุนและในด้านผู้รับการสนับสนุนเช่นสื่อสาธารณะ เนื่องจาก สสส. มีนโยบายที่สอดคล้องกับทีวีไทยในการผลิตรายการส่งเสริมเด็กและครอบครัว ประกอบกับในช่วงแรกของการจัดตั้งองค์กรสื่อสาธารณะ สถานีโทรทัศน์ทีวีไทยยังขาดแคลนรายการประเภทที่สามารถออกอากาศให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสื่อสาธารณะโดยเฉพาะรายการสำหรับเด็กและเยาวชน ดังนั้นเมื่อ สสส. ผลิตรายการเองโดยเป็นผู้รับผิดชอบงบประมาณการผลิตทั้งหมดซึ่งมีอยู่หลายรายการ แล้วนำมาออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ทีวีไทยแบบให้เปล่า ทำให้สถานีได้รับประโยชน์สองประการคือสามารถเติมเต็มรายการ

ประเภทเด็กและเยาวชนในผังรายการและการประหยัดงบประมาณในการผลิตรายการไป ในตัวอีกด้วย

### สรุปผลการวิจัย

สื่อสาธารณะเกิดขึ้นในยุครัฐบาลเผด็จการสื่อจึงไม่ได้ถูกสร้างจากฐานประชาชนที่ต้องการให้ได้มาซึ่งสื่อสาธารณะ แต่เกิดจากชนชั้นนำซึ่งเป็นผู้ปกครองหรือนักเทคนิค (technicians) ที่เชื่อว่าตนเป็นผู้มีความรู้มากกว่าผู้อื่นซึ่งสามารถเข้าถึงกระบวนการเจรจาต่อรองในระบบการเมืองได้ ในเมื่อสื่อถือเป็นอำนาจประเภทหนึ่งไม่เว้นแม้แต่สื่อสาธารณะ สื่อสาธารณะจึงถูกคาดหวังจากตัวแสดงภายนอกในด้านความต้องการเข้ามาใช้พื้นที่สาธารณะ และเมื่อพิจารณาพื้นที่ภายในสื่อสาธารณะแล้วกลับพบว่ามีการช่วงชิงพื้นที่ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ภายในสื่อสาธารณะเช่นกัน ซึ่งเป็นผลจากการนิยาม “สื่อสาธารณะ” ที่แตกต่างกันแม้สื่อสาธารณะจะมีความพยายามเป็นสื่อที่ไม่ตกอยู่ใต้อำนาจของรัฐหรือกลุ่มทุน แต่สื่อสาธารณะอาจไม่สามารถก้าวข้ามมายาคติที่เกิดจากการปกป้องตนเองมากกว่าการปกป้องความจริง จนนำไปสู่ทางสองแพร่งระหว่างการแทรกแซงของรัฐที่สามารถนำไปสู่การเซ็นเซอร์ด้วยตนเองของสื่อ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองจากประชาชนที่ไม่เพียงพอเนื่องจากไม่ได้มีความรู้สึกในความเป็นเจ้าของสื่อด้วยการมีส่วนร่วมก่อตั้งทีวีสาธารณะมาตั้งแต่แรก

### ข้อเสนอแนะ

สื่อสาธารณะควรมีความกล้าหาญในการเสนอข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง โดยก้าวข้ามมายาคติจากการปกป้องตนเองผ่านการเซ็นเซอร์ข้อมูลด้วยตนเอง และสื่อสาธารณะควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากประชาชนในการปฏิบัติงานของสื่อสาธารณะให้มากขึ้นเพื่อให้ประชาชนรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของสื่อสาธารณะ อันจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ปฏิบัติงานภายในสื่อสาธารณะในการเป็นเกราะป้องกันการแทรกแซงจากรัฐและกลุ่มทุนทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างแท้จริง

ควรมีการศึกษาการปฏิบัติงานของสื่อสาธารณะอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากมีประเด็นที่น่าสนใจในการศึกษาซึ่งต้องอาศัยระยะเวลาในการเปลี่ยนผ่าน เช่น วัฒนธรรมการทำงานของผู้ปฏิบัติงานภายในสื่อสาธารณะที่ต้องปรับเปลี่ยนจากวัฒนธรรมการทำงานแบบสื่อเสรีมาสู่วัฒนธรรมการทำงานแบบสื่อสาธารณะอันส่งผลต่อการดำเนินงานของสื่อสาธารณะตามที่ควรจะเป็น

### เอกสารอ้างอิง

- เทพชัย หย่อง. 2544. บทสุดท้ายที่วีเสรี. กรุงเทพฯ: เนชั่นบุ๊คส์.
- บุญเลิศ ช่างใหญ่. 2549. “ไอทีวีกับความเป็นกลาง”. มติชน (21 ธันวาคม 2549).
- “ยุทธนา วรณปิติกุล: ผู้อำนวยการสำนักข่าว”. เพื่อนสื่อสาธารณะ 1(2) (พฤษภาคม 2553): 4-5.
- Baker, C E. 1998. “The Media That Citizens Need”. University of Pennsylvania Law Review 147 (2):317-408.
- วารสารวิจัย มข. (บศ.) 11 (2) : เม.ย. - มิ.ย. 2554
- Castells, M. 1997. The Power of Identity. Oxford: Blackwell.
- Dahlgren, P. 2001. “The Transformation of Democracy?”. in New Media and Politics edited by Barrie Axford and Richard Huggins. London: Sage Publications.
- Habermas, J. 2006. “Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research”. Communication Theory 16: 411-426.
- McQuail, D. 1992. Media Performance: Mass Communication and the Public Interest. London: Sage Publications.
- Siebert, FS., Peterson, T., and Schramm, W. 1963. Four Theories of the Press. Chicago: University of Illinois Press.