



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง

บทสังเคราะห์การปฏิรูปสื่อ

(โครงการ “การปฏิรูประบบสื่อ”)

โดย คณะผู้วิจัยเรื่องการปฏิรูปสื่อ

มกราคม 2547



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง

บทสังเคราะห์การปฏิรูปสื่อ

(โครงการ “การปฏิรูประบบสื่อ”)

โดย คณะผู้วิจัยเรื่องการปฏิรูปสื่อ

สนับสนุนการวิจัยโดย
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
มกราคม 2547

(ความเห็นในรายงานฉบับนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

สารบัญ

	หน้า
1. บทนำ.....	1
2. ภาพที่พึงปรารถนาของระบบสื่อ	2
3. โครงสร้างของตลาดสื่อ	4
4. วิทยูและโทรทัศน์สาธารณะ	10
5. การกำกับดูแลโครงสร้างและการส่งเสริมการแข่งขัน.....	14
6. การกำกับดูแลเนื้อหา	16
7. องค์กรตรวจสอบสื่อภาคประชาชน	20
8. สรุป	24

สารบัญภาพและตาราง

	หน้า
ภาพที่ 1 ความสัมพันธ์ของเนื้อหาในการวิจัย.....	26
ภาพที่ 2 เนื้อหาของสื่อที่สะท้อนสาธาณประโยชน์ (ปรับปรุงจาก Denis McQuail's Normative theories of Media performance ใน Denis McQuail, 1994, Mass Communication Theory, London:Sage.)	27
ภาพที่ 3 ระดับการสนับสนุนรัฐบาลของผู้ร่วมแสดงความคิดเห็น ในรายการหนึ่งของโทรทัศน์ของรัฐ.....	31
ภาพที่ 4 แนวทางในการกำกับดูแลร่วมในกิจการวิทยุและโทรทัศน์	35
ตารางที่ 1 สรุปประเด็นปัญหาของระบบสื่อมวลชนจากการสัมมนาระดมสมอง	28
ตารางที่ 2 จำนวนเท่าของการขยายตัวของมูลค่าการโฆษณาผ่านสื่อเทียบกับ GDP	31
ตารางที่ 3 เปรียบเทียบสื่อสาธารณะต่างประเทศในแง่มุมต่างๆ	32
ตารางที่ 4 สรุปแนวทางการจัดตั้งและบริหารสื่อสาธารณะในประเทศไทย	34

1. บทนำ

สื่อมวลชนเป็นสถาบันทางสังคมที่ได้รับการคาดหวังอย่างสูงจากคนกลุ่มต่างๆ ในสังคมให้มีบทบาทในการให้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ แก่ประชาชนซึ่งเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วม บทบาทในการเป็นกระจกสะท้อนสังคมเพื่อกระตุ้นให้เกิดการแก้ไขปัญหาต่างๆ บทบาทในการประสานส่วนต่างๆ ของสังคมเข้าด้วยกันโดยการสร้างบรรทัดฐานร่วม บทบาทในการสร้างความต่อเนื่องในสังคมด้วยการเสริมสร้างค่านิยมพื้นฐานของสังคม ตลอดจน บทบาทในการช่วยให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้และสามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม สื่อมวลชนในประเทศไทยในปัจจุบันอาจยังไม่สามารถมีบทบาทตามความคาดหวังที่หลากหลายของคนกลุ่มต่างๆ ในสังคมได้อย่างแท้จริง อันเนื่องมาจากปัญหาทั้งในระดับโครงสร้างเช่น การผูกขาดสื่อโดยรัฐ และกลุ่มทุน การแทรกแซงสื่อโดยรัฐบาลและฝ่ายการเมือง ตลอดจนการที่สื่อตกอยู่ภายใต้ของแรงกดดันในการแสวงหาผลประโยชน์ในเชิงพาณิชย์มากกว่าการสร้างประโยชน์สาธารณะ ในกรณีที่ผลประโยชน์ดังกล่าวขัดแย้งกัน นอกจากนี้องค์กรสื่อยังมีปัญหาต่างๆ ในเชิงสถาบัน เช่น การขาดบุคลากรสื่อที่มีคุณภาพ การมีปัญหาด้านจริยธรรมของบุคลากรสื่อบางกลุ่ม และการขาดกลไกในการเชื่อมโยงความต้องการของสังคมกับการทำงานของสื่ออย่างเพียงพอ

การมีบทบาทปฏิบัติซึ่งรับประกันสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนและกำหนดให้การจัดสรรคลื่นความถี่เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ในมาตรา 39-41 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้สร้างความตื่นตัวให้แก่ภาคต่างๆ ในสังคมในการเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูปสื่อ ดังจะเห็นได้จากการเกิดขบวนการเคลื่อนไหวขององค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การเกิดสื่อชุมชนต่างๆ เช่น วิทยุชุมชนจำนวนมากในท้องถิ่นต่างๆ นอกจากนี้ พัฒนาการทางเทคโนโลยีใหม่ๆ โดยเฉพาะเทคโนโลยีดิจิทัลและอินเทอร์เน็ต ซึ่งเรียกรวมกันว่า “สื่อใหม่” (new media) ก็ช่วยสร้างโอกาสในการลดการผูกขาดของสื่อและการสร้างสื่อทางเลือกขึ้น อย่างไรก็ตาม ลำพังการตื่นตัวของภาคประชาสังคมและพัฒนารทางเทคโนโลยี จะไม่ช่วยให้การปฏิรูปสื่อสำเร็จลุล่วงไปได้ หากสังคมขาดองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบใหม่ที่พึงปรารถนา

ชุดโครงการวิจัยเรื่อง “การปฏิรูประบบสื่อ” นี้จึงมีขึ้นเพื่อสร้างองค์ความรู้ให้กับภาคต่างๆ ในสังคมเพื่อรองรับการปฏิรูปสื่อทั้งในระดับโครงสร้าง และระดับสถาบัน ทั้งนี้ สื่อในการ

ศึกษาจะถูกจำกัดอยู่ในสื่อ 3 กลุ่มคือ วิทยุและโทรทัศน์ (รวมโทรทัศน์ในระบบบอกรับสมาชิก) หนังสือพิมพ์ และสื่อใหม่ โดยเฉพาะอินเทอร์เน็ต

รายงานบทสังเคราะห์เรื่องการปฏิรูปสื่อนี้เป็นการสรุปในเชิงสังเคราะห์จากเอกสารการวิจัย 13 ชิ้น ซึ่งเป็นเอกสารวิจัยสนับสนุน (background paper) ดังต่อไปนี้

1. วัตถุประสงค์ ภาพที่พึงปรารถนา และหลักการที่ควรจะเป็นของระบบสื่อ โดย สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และ ธนวิทย์ สุทธิรัตนกุล
2. โครงสร้างตลาดสื่อวิทยุและโทรทัศน์ โดย สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์
3. โครงสร้างตลาดและการกำกับดูแลหนังสือพิมพ์ในประเทศไทย โดย นवलน้อย ตรีรัตน์ และธานี ชัยวัฒน์
4. สื่อดิจิทัล และเทคโนโลยีสื่อ โดย สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์
5. การสร้างสารสนเทศคุณภาพ โดย วิลาสินี พิพิชกุล
6. บุคลากรสื่อไทย: สภาพปัญหาและแนวทางการพัฒนา โดย จูตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์ และ วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร
7. การกำกับดูแลโครงสร้างสื่อวิทยุและโทรทัศน์ โดย สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์
8. การกำกับดูแลเนื้อหาของสื่อวิทยุและโทรทัศน์ในประเทศไทย โดย พิศรอรัง รามสูตร รัตนันท์ และ ศศิธร ยวโกศล
9. กลไกการตรวจสอบสื่อภาคประชาชน โดย วิลาสินี พิพิชกุล
10. สื่อสาธารณะ โดย จูตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์ และ วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร
11. สื่อภาคประชาชน โดย พิศรอรัง รามสูตร รัตนันท์
12. การกำกับดูแลเนื้อหาหนังสือพิมพ์ โดย พิศรอรัง รามสูตร รัตนันท์
13. การกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ต โดย พิศรอรัง รามสูตร รัตนันท์

เป้าหมายสำคัญของบทสังเคราะห์นี้คือการนำเสนอข้อเสนอแนะทางนโยบายต่างๆ ในการปฏิรูประบบสื่อของประเทศไทย

2. ภาพที่พึงปรารถนาของระบบสื่อ

แม้ว่า สื่อมวลชนจะเป็นธุรกิจประเภทหนึ่งก็ตาม เป็นที่เห็นพ้องต้องกันว่า การดำเนินการของสื่อมวลชนควรเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ มาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญของไทย ก็มีสาระสำคัญว่า คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงประโยชน์สูง

สุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

ปัญหาก็คือ เราจะสามารถให้คำจำกัดความต่อคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ได้อย่างไร งานวิชาการด้านวารสารศาสตร์โดยรวมก็มีข้อสรุปว่าเนื้อหาของสื่อที่สะท้อนประโยชน์สาธารณะควรมีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้ (ดูภาพที่ 2) คือ

1. การมีความหลากหลาย (diversity) ในมิติต่างๆ ซึ่งสามารถจำแนกได้ดังต่อไปนี้
 - ก) ความหลากหลายในประเภทหรือรูปแบบของเนื้อหาที่น่าเสนอ เช่น มีรายการ ข่าว สารคดี เพลง เกมโชว์ รายการสนทนา ละคร ในสัดส่วนที่เหมาะสม ไม่มีอย่างใดอย่างหนึ่งมากเกินไป
 - ข) ความหลากหลายในระดับความครอบคลุมหรือการปฏิบัติงานของสื่อ เช่น สื่อระดับชาติ (national media) สื่อระดับภูมิภาค (regional media) สื่อระดับชุมชน (community media)
 - ค) ความหลากหลายของกลุ่มคนที่สามารถเข้าถึงและใช้สื่อเพื่อแสดงความคิดเห็น และปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มตน
 - ง) ความหลากหลายของกลุ่มเป้าหมายของสื่อ ซึ่งอาจถูกแบ่งโดยลักษณะที่แตกต่าง เช่น ศาสนา เชื้อชาติ ภาษาและวัฒนธรรม อุดมการณ์ ความฝักใฝ่ทางการเมือง รายได้ ภูมิศาสตร์ และอื่นๆ
2. การปลอดจากการเซ็นเซอร์หรือการควบคุมจากทั้งรัฐ นายทุนเจ้าของกิจการ หรือผู้ลงโฆษณา ซึ่งเอื้อให้ผู้ประกอบวิชาชีพสามารถใช้เสรีภาพในการแสดงออก และนำเสนอได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะในกรณีของเนื้อหาประเภทข่าวหรือเหตุการณ์ปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะ
3. การมีเนื้อหาที่มีคุณภาพและมีสาระส่งเสริมการพัฒนา ทั้งในทางเศรษฐกิจ และสังคมในระดับต่างๆ เช่น ระดับปัจเจกบุคคล ระดับครอบครัว ระดับชุมชน และระดับประเทศชาติ และเนื้อหาที่แง่มุมต่างๆ ของการพัฒนา เช่น สุขภาพ สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ ประชาธิปไตย ประเพณี การกีฬา ฯลฯ
4. มีลักษณะบูรณาการและสร้างความสมานฉันท์ในสังคม เช่น
 - ให้ความสนใจแก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม ไม่ว่าจะเป็นคนจน คนพิการ คนกลุ่มน้อย คนชรา หรือคนในชนบทที่ห่างไกล
 - มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับศีลธรรม มีความเหมาะสมและระมัดระวัง โดยเฉพะอย่างยิ่งในเนื้อหาที่เกี่ยวกับเรื่องเพศ และความรุนแรง

- สอดคล้องกับบรรทัดฐานทางวัฒนธรรม โดยสื่อควรสะท้อนเนื้อหาครอบคลุมภาษาและวัฒนธรรมร่วมสมัย และส่งเสริมเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม

จากการจัดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ทั้งผู้ประกอบการ นักวิชาชีพสื่อ ผู้บริโภค องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชนทั่วไปจำนวน 3 ครั้งใน 3 ภูมิภาค คือ กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ และอุบลราชธานี ในระหว่างปี 2546 คณะผู้วิจัยพบว่า ความคาดหวังต่อระบบสื่อของประเทศไทย และการให้คำจำกัดความของ “ประโยชน์สาธารณะ” โดยทั่วไปไม่ได้แตกต่างจากที่ปรากฏในทฤษฎีสื่อสารมวลชนมากนัก ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ความต้องการในการบริโภคสื่อของประชาชนไทยก็คล้ายกันกับของประชาชนในประเทศอื่นๆ ในโลก

ในด้านหนึ่ง ผู้เข้าร่วมสัมมนาเห็นว่าสื่อมวลชนไทยมีการพัฒนาไปตามสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีไปได้ดีพอสมควร ดังจะเห็นได้จากการมีรูปแบบใหม่ๆ ในการนำเสนอที่หลากหลาย เช่น การนำเสนอข่าวสารได้อย่างรวดเร็ว โดยในปัจจุบัน สถานีวิทยุและโทรทัศน์บางแห่งมีแนวโน้มในการนำเสนอข่าวให้มากขึ้นและถี่ขึ้น ซึ่งเป็นประโยชน์ในการรับรู้ข่าวสารของประชาชน นอกจากนี้ สื่อต่างๆ ได้นำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการผลิตและการเผยแพร่ เช่น รายการวิทยุก็ได้พัฒนาไปสู่การถ่ายทอดสัญญาณผ่านดาวเทียม ซึ่งทำให้สามารถกระจายเสียงได้อย่างกว้างไกลมากขึ้น ส่วนหนังสือพิมพ์ก็มีการเผยแพร่ผ่านทางสื่ออินเทอร์เน็ต เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ผู้เข้าร่วมสัมมนาจำนวนไม่น้อยมีความเห็นว่า สื่อมวลชนไทยส่วนใหญ่ยังมีปัญหาในด้านความหลากหลายในมิติต่างๆ การขาดความมีอิสระในการดำเนินงาน การมีลักษณะที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนา และไม่เสริมสร้างความสมานฉันท์ของสังคม ดังสามารถสรุปในตารางที่ 1 ดังต่อไปนี้ ปัญหาดังกล่าวถือเป็นโจทย์ของระบบสื่อในประเทศไทย ที่สมควรจะต้องได้รับการแก้ไข ทั้งนี้ แนวทางในการแก้ไขจะต้องประกอบไปด้วยการแก้ไขในเชิงโครงสร้าง และเนื้อหา

3. โครงสร้างของตลาดสื่อ

โทรทัศน์และวิทยุเป็นสื่อที่ประชาชนไทยได้รับข่าวสารและบันเทิงมากที่สุด โดยประชาชนกว่าร้อยละ 86 และ 36 ได้ชมโทรทัศน์และฟังวิทยุในแต่ละวัน ซึ่งนับว่าสูงกว่าอัตราการอ่านหนังสือพิมพ์ หรือรับสื่ออย่างอื่น

ธุรกิจสื่อโทรทัศน์และวิทยุในประเทศไทยมีอัตราการเจริญเติบโตสูงกว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP) จากการศึกษาของคณะผู้วิจัยพบว่า ในระหว่างช่วงปี 2534-2545 อัตราการขยายตัวของธุรกิจสื่อโทรทัศน์และวิทยุในประเทศไทยเมื่อวัดจากขนาดของมูลค่าการโฆษณาเติบโตถึง 3.25 และ 4.4 เท่าของอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยรวม ซึ่งนับว่าเป็นระดับการขยายตัวที่สูงกว่าระดับเฉลี่ยของสื่อทั้งระบบ ระดับการขยายตัวดังกล่าวอยู่ในระดับที่สูงที่สุดประเทศหนึ่งในโลก ในระดับเดียวกันกับ จีน มาเลเซีย อินเดีย และเกาหลีใต้ และสูงกว่าอัตราการขยายตัวร้อยละ 2.2 เท่าของอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยรวมของสื่อหนังสือพิมพ์ในประเทศไทย (ดูตารางที่ 1)

หนังสือพิมพ์

ตลาดหนังสือพิมพ์ในประเทศไทยสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ตลาดย่อยคือ ตลาดหนังสือพิมพ์รายวันทั่วไปภาษาไทย ตลาดหนังสือพิมพ์รายวันทั่วไปภาษาอังกฤษ ตลาดหนังสือพิมพ์รายวันธุรกิจ และตลาดหนังสือพิมพ์ธุรกิจ โดยทั้ง 4 ตลาดนี้มีผู้ประกอบการทั้งสิ้นรวมกันประมาณ 15 ราย

โครงสร้างของตลาดสื่อหนังสือพิมพ์ในประเทศไทยแตกต่างจากโครงสร้างของตลาดวิทยุและโทรทัศน์มาก เนื่องจากหนังสือพิมพ์ไม่ได้ถูกควบคุมโดยระบบสัมปทานหรือมีรัฐเป็นเจ้าของ นอกจากนี้ การที่สื่อหนังสือพิมพ์ไม่ได้ใช้คลื่นความถี่ ซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดเหมือนในกรณีของสื่อวิทยุและโทรทัศน์ ผู้ประกอบการจึงสามารถเข้าสู่ตลาดได้ตลอดเวลาและทำให้ตลาดของสื่อหนังสือพิมพ์มีปัญหาในเชิงโครงสร้างน้อยกว่าตลาดสื่อวิทยุและโทรทัศน์ ดังนั้น แม้ว่า ผู้ประกอบการหนังสือพิมพ์รายใหญ่ซึ่งมีต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยต่ำกว่ารายอื่น จะใช้กลยุทธ์กำหนดราคาจำหน่ายในระดับใกล้เคียงกับต้นทุนเฉลี่ยของตน ซึ่งสร้างปัญหาให้แก่ผู้ประกอบการรายอื่นก็ตาม การแข่งขันในตลาดหนังสือพิมพ์โดยทั่วไปก็ยังมีอยู่ในระดับสูงพอสมควร

รายได้กว่าร้อยละ 65 ในสื่อหนังสือพิมพ์มาจากรายได้ของการโฆษณา ส่วนที่เหลือร้อยละ 35 เป็นรายได้จากการขาย ปัญหาทางโครงสร้างของสื่อหนังสือพิมพ์ก็คือ ในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำและมีมูลค่ารวมของการโฆษณาทั้งระบบลดลง หนังสือพิมพ์มีอำนาจต่อรองกับผู้โฆษณาลดลง ซึ่งเป็นสาเหตุทำให้หนังสือพิมพ์บางฉบับถูกแทรกแซงผ่านการโฆษณาของผู้โฆษณารายใหญ่เช่น ธุรกิจโทรศัพท์เคลื่อนที่ หรือหน่วยงานรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหนังสือพิมพ์ที่ฐานะการเงินมีปัญหา เนื่องจากการลงทุนผิดพลาดในช่วงก่อนเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้ประกอบการหนังสือพิมพ์มีธุรกิจอื่นที่ต้องพึ่งพิงอำนาจรัฐ ความเป็นอิสระของหนังสือพิมพ์ก็จะลดลงไปด้วย

โทรทัศน์

โทรทัศน์เป็นสื่อที่แพร่หลายในระดับสูงถึงร้อยละ 95 ของครัวเรือนในประเทศไทย โทรทัศน์จึงเป็นสื่อที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนเป็นอย่างมาก ในปัจจุบันตลาดโทรทัศน์ในประเทศไทย มีผู้ประกอบการ 6 ราย โดยเป็นการดำเนินการโดยรัฐ 3 ราย และเอกชนซึ่งรับสัมปทาน 3 ราย ผู้ประกอบการที่มีส่วนแบ่งตลาดสูงสุดคือช่อง 7 และช่อง 3 ซึ่งมีส่วนแบ่งตลาดในระดับเกินกว่าร้อยละ 25 ทั้ง 2 ช่อง

ลักษณะของการผลิตรายการโทรทัศน์มีทั้งการผลิตเองโดยสถานี ซึ่งได้แก่รายการข่าว ส่วนรายการบันเทิงมักเป็นการจ้างบริษัทอื่นผลิต ทั้งบริษัทในเครือ บริษัทที่เกี่ยวข้องกัน หรือบริษัทผู้ผลิตรายการอิสระ โดยมีลักษณะของสัญญาทั้งสัญญาจ้างผลิต และสัญญาแบ่งเวลาโฆษณา (time sharing) ตามสัดส่วนที่ตกลงกัน ทั้งนี้ขึ้นกับความเสียงของรายการในการดึงดูดผู้ชม ลักษณะของสัญญาดังกล่าวซึ่งกำหนดโดยสถานีสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจต่อรองของสถานีที่มีเหนือผู้ผลิตรายการ

พฤติกรรมที่ชี้ให้เห็นถึงอำนาจต่อรองในระดับสูงของผู้ประกอบการโทรทัศน์รายใหญ่ก็คือ ความสามารถในการขึ้นอัตราค่าบริการอย่างต่อเนื่องในระดับเฉลี่ยร้อยละ 8.8-9.5 ต่อปีในระหว่างปี 2533-2546 ซึ่งเป็นระดับที่สูงกว่าอัตราเงินเฟ้อของระบบเศรษฐกิจโดยรวมซึ่งอยู่ในระดับเฉลี่ยเพียงร้อยละ 3.9 เป็นอย่างมาก นอกจากนี้ การผนวกกันในแนวดิ่งทั้งในรูปแบบบริษัทในเครือหรือบริษัทที่เกี่ยวข้องกันซึ่งเป็นแนวโน้มที่พบมากขึ้นตั้งแต่ช่วงปลายปี 2546 เป็นต้นมา ยังเป็นอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของผู้ผลิตรายการรายใหม่อีกด้วย

ในกรณีของสถานีโทรทัศน์ของรัฐ ปัญหาสำคัญประการหนึ่งในปัจจุบันก็คือ การจัดสรรเวลาให้เอกชนเข้ามาร่วมผลิตรายการด้วยเป็นระบบการแข่งขันที่มีความโปร่งใส ซึ่งอาจเปิดช่องว่างให้มีการแสวงหาผลประโยชน์ หรือการใช้สายสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจได้

จากการวิเคราะห์ผังรายการโทรทัศน์ในประเทศไทยในช่วงปี 2541-2546 คณะผู้วิจัยพบว่า สื่อโทรทัศน์ในประเทศไทย มีแนวโน้มปรับไปสู่ความเป็นสื่อบันเทิงเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะช่อง 9 และ ITV ซึ่งมีผลทำให้สัดส่วนของรายการละครและเกมส์โชว์ในช่วงไพรม์ไทม์ (prime time) ของสถานีโทรทัศน์ทุกช่องยกเว้นช่อง 11 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 39.1 ของเวลาในปี 2541 เป็นร้อยละ 49.7 ในปี 2546 ในขณะที่รายการข่าวมีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 30.1 เป็นร้อยละ 26.0 ของเวลาในช่วงระยะเวลาเดียวกัน ส่วนรายการสนทนาเหตุการณ์ปัจจุบันหรือรายการวิเคราะห์ข่าวมีแนวโน้มลดลงจนแทบจะหมดความสำคัญ ในขณะที่รายการสารคดีก็มีอยู่ในสัดส่วนที่ต่ำมาโดยตลอด คณะผู้วิจัยยังพบ การไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของรัฐในเรื่องการ

โฆษณา โดยพบการโฆษณาเกินกำหนด และการโฆษณาแฝงทั้งในรายการเกมส์โชว์ ข่าวธุรกิจ ไปจนถึงละคร

นอกจากนี้ รายการสนทนาเหตุการณ์ปัจจุบันและวิเคราะห์ข่าวซึ่งยังมีเหลืออยู่ในสถานีของรัฐ ก็มีแนวโน้มที่จะขาดความสมดุลในการแสดงความคิดเห็นอย่างรอบด้านมากเรื่อยๆ ซึ่งอาจเป็นผลเนื่องมาจากจากการแทรกแซงของรัฐ หรือการเซ็นเซอร์โดยผู้ผลิตรายการเองจากบรรยากาศทางการเมืองที่ไม่เอื้ออำนวย ดังจะเห็นได้จากดัชนีชี้วัดระดับการสนับสนุนรัฐบาลของผู้ร่วมรายการโดยเฉลี่ย ซึ่งประเมินจากผู้ทรงคุณวุฒิ 6 คน สูงขึ้นจากระดับ 1.45 หน่วย (ซึ่งเป็นระดับใกล้เคียงกับความเป็นกลางคือ 0 หน่วย) ในปี 2544 เป็น 6.58 หน่วย (ซึ่งเป็นระดับที่สนับสนุนรัฐบาลมาก) ในปี 2546 (ดูภาพที่ 3)

ผลลัพธ์ของระบบโทรทัศน์ในประเทศไทยที่กล่าวมาข้างต้นคือ การที่ผู้ประกอบการโดยเฉพาะผู้ประกอบการรายใหญ่มีผลตอบแทนสูงมาก ในขณะที่รายการมีความหลากหลายลดลง และผู้ประกอบการรายใหม่ประสบปัญหาในการเข้าสู่ตลาด ซึ่งทำให้ประชาชนขาดการได้รับข่าวสารและความคิดเห็นที่หลากหลาย ครบถ้วน ซึ่งเป็นรากฐานของระบบประชาธิปไตย นอกจากนี้ ประชาชนที่ขาดกำลังซื้อเช่น กลุ่มผู้สูงอายุและเด็กต่ำกว่า 12 ขวบยังถูกตัดขาดจากเป้าหมายในการผลิตรายการของผู้ประกอบการโดยสิ้นเชิง ดังจะเห็นได้จากการไม่มีการวัดเรตติ้งสำหรับคนกลุ่มดังกล่าว

โทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก

ตลาดโทรทัศน์บอกรับสมาชิกในประเทศไทยแบ่งเป็น 2 ตลาดที่แตกต่างกันคือ ตลาดระดับประเทศ ซึ่งในปัจจุบันมีผู้ประกอบการรายเดียวคือ UBC และตลาดระดับภูมิภาค ซึ่งประกอบไปด้วยผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาต 78 รายและผู้ประกอบการอื่นๆ อีกประมาณ 160 ราย ทั้งสองตลาดนี้เป็นตลาดที่แยกขาดจากกัน อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี 2546 พบแนวโน้มที่บริษัท UBC ได้มุ่งจำหน่ายรายการของตนผ่านเครือข่ายของสถานีโทรทัศน์บอกรับสมาชิกในต่างจังหวัดด้วย

อุปสรรคในการแข่งขันในตลาดในมุมมองของบริษัท UBC ได้แก่ การที่สัญญาสัมปทานห้ามการโฆษณา การที่รายการของบริษัทถูกละเมิดลิขสิทธิ์ และการที่สัญญาสัมปทานมีข้อจำกัดต่างๆ ซึ่งทำให้บริษัทต้องขออนุญาตจากรัฐก่อนเปลี่ยนแปลงใดๆ อย่างไรก็ตาม ปัญหาทั้งสองนี้กำลังได้รับการแก้ไขโดยรัฐบาล ส่วนอุปสรรคในการประกอบการในมุมมองของผู้ประกอบการรายเล็กได้แก่ การกำหนดค่าสัมปทานซึ่งคิดตามจำนวนช่อง ซึ่งเป็นอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายเล็ก การมีข้อจำกัดในการวางโครงข่ายในเขตกรุงเทพฯ การ

ไม่สามารถซื้อรายการจากต่างประเทศ เนื่องจากผู้ประกอบการรายใหญ่ทำสัญญาที่มีลักษณะ ปิดกันรายอื่น (exclusive)

ในมุมมองด้านนโยบายสาธารณะ UBC ซึ่งเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ ถือได้ว่าเป็นผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาด (market dominance) ในความหมายตามหลักวิชาเศรษฐศาสตร์ เนื่องจากเป็นรายเดียวที่ประกอบการอยู่ โดยมีส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 100 ในตลาดระดับประเทศ ซึ่งเป็นตลาดที่มีอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดสูง และมีการแข่งขันทางอ้อมที่ไม่รุนแรง บริษัทดังกล่าวจึงสามารถขึ้นอัตราค่าบริการได้อย่างต่อเนื่องโดยจำนวนสมาชิกไม่ลดลง คณะผู้วิจัยยังพบพฤติกรรมในการแสวงหาผลประโยชน์จากผู้บริโภคในรูปแบบต่างๆ ในช่วงที่ผ่านมา เช่น การลดจำนวนแพ็คเกจซึ่งเป็นการลดทางเลือกของผู้บริโภค การเลือกปฏิบัติระหว่างสมาชิกรายเดิมและสมาชิกใหม่ การปรับย้ายรายการที่ได้รับความนิยมเข้าสู่แพ็คเกจราคาแพง เป็นต้น

ในช่วงหลัง คณะผู้วิจัยยังพบ พฤติกรรมอื่นๆ ที่มีลักษณะการใช้อำนาจเหนือตลาดอีก เช่น การทำสัญญาที่มีลักษณะปิดกันรายอื่น (exclusive) และการกำหนดราคาแบบเลือกปฏิบัติระหว่างผู้บริโภคในกรุงเทพฯ และในต่างจังหวัด ซึ่งทำให้ผู้บริโภคในกรุงเทพฯ เสียประโยชน์

วิทยุ

ตลาดวิทยุในประเทศไทยเป็นตลาดที่แตกเป็นตลาดย่อย (fragmented) กว่า 520 สถานี ตามพื้นที่ โดยมีทั้งผู้ประกอบการรัฐ และผู้รับสัมปทานเอกชน อุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดวิทยุในประเทศไทยคือ ระบบสัญญาสัมปทาน ซึ่งมีอายุสั้นมาก และมีความเสี่ยงสูงเนื่องจากหน่วยงานภาครัฐสามารถบอกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว หรือในบางกรณีก็ไม่มีสัญญาเลย นอกจากนี้ กระบวนการได้มาซึ่งสัมปทานยังขาดความโปร่งใสและแทบไม่มีมาตรฐานในการคิดค่าสัมปทาน ซึ่งเอื้อต่อระบบอุปถัมภ์และการคอร์รัปชัน

คณะผู้วิจัยพบว่า ตลาดวิทยุเริ่มมีแนวโน้มกระจุกตัว (concentration) สูงขึ้น ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนรายได้ของผู้ประกอบการวิทยุ FM ในกรุงเทพ 3 รายใหญ่ที่สุดเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 13 ของรายได้โฆษณาผ่านสื่อวิทยุทั้งหมดในปี 2542 เป็นร้อยละ 18 ในปี 2544 นอกจากนี้ ยังมีแนวโน้มมุ่งไปสู่การเป็นเครือข่ายวิทยุระดับประเทศ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ประกอบการที่มีเครือข่ายได้เปรียบในการหาโฆษณา และการลดต้นทุนในการผลิตรายการ ในขณะที่เดียวกัน โครงสร้างตลาดวิทยุก็มีการผนวกกันในแนวตั้งกับธุรกิจที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะธุรกิจเพลงมากขึ้น เนื่องจากผู้ผลิตเพลงเข้ามาประมูลคลื่นวิทยุ

ในด้านเนื้อหา รายงานการวิจัยที่ผ่านมาพบว่า ผู้ประกอบการวิสาหกิจที่มีธุรกิจเพลง จะมีแนวโน้มในการเปิดเพลงในค่ายของตนสูงกว่าผู้ประกอบการอิสระอย่างมีนัยสำคัญในทางสถิติ ซึ่งน่าจะเป็นอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของศิลปินอิสระที่ไม่สังกัดบริษัทสื่อครบวงจรเหล่านั้น นอกจากนี้ พฤติกรรมการโฆษณาเกินกำหนดเวลา และการมีโฆษณาแฝงยังเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่พบบ่อยครั้งด้วย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

โดยสรุป ในเชิงธุรกิจ สื่อโทรทัศน์และวิทยุในประเทศไทยเป็นธุรกิจที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ซึ่งสร้างผลตอบแทนในการลงทุนที่ดีแก่นักลงทุน จากความสามารถสร้างหรือตอบสนองความต้องการของตลาดมวลชนได้ อย่างไรก็ตาม ในมุมมองของนโยบายสาธารณะแล้ว ตลาดสื่อโทรทัศน์และวิทยุในประเทศไทยยังมีปัญหาในเชิงโครงสร้างหลายประการ ได้แก่

1. กลไกในการได้มาซึ่งสิทธิในการใช้คลื่นความถี่ ซึ่งจำเป็นต่อการประกอบการเป็นกระบวนการที่ไม่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส เอื้อต่อระบบอุปถัมภ์หรือการคอร์รัปชัน
2. รัฐมักใช้สื่อของรัฐในการโฆษณาประชาสัมพันธ์แทนการให้สื่อของรัฐเป็นกลไกในการนำเสนอข่าวสารอย่างรอบด้าน นอกจากนี้ รัฐยังมักแทรกแซงสื่อในรูปแบบต่างๆ
3. การมีกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลซึ่งไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ และการขาดการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งทำให้เกิดการเอาเปรียบผู้บริโภคสื่อในรูปแบบต่างๆ เช่น การโฆษณาเกินกำหนดเวลา และการโฆษณาแฝง
4. การที่สื่อเอกชนมีผลประโยชน์ในธุรกิจอื่นๆ ซึ่งทำให้มีการนำเสนอข้อมูลที่ไม่รอบด้านในกรณีที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน และการขาดกลไกในการดูแลด้านจรรยาบรรณของสื่อ ซึ่งทำให้ผู้บริโภคขาดกระบวนการเยียวยาเมื่อได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากสื่อ
5. การมีอำนาจเหนือตลาดของผู้ประกอบการสถานีโทรทัศน์และวิทยุรายใหญ่ จากการมีส่วนแบ่งตลาดสูง และการมีการผนวกกันในแนวดิ่ง (vertical integration) ซึ่งเอื้อต่อการมีพฤติกรรมกีดกันการแข่งขัน พฤติกรรมดังกล่าวทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่ไม่สามารถเข้าสู่ตลาด หรือไม่สามารถแข่งขันได้ ซึ่งทำให้ผู้บริโภคขาดทางเลือก
6. การขาดการสนับสนุนให้เกิดรูปแบบของสื่อที่หลากหลาย ที่เป็นอิสระจากรัฐในการบริหาร และโครงสร้างการกำกับดูแลองค์กร (governance

structure) โดยเฉพาะสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงสาธารณะ (public broadcasting) และสื่อชุมชน (community broadcasting) ซึ่งทำให้ระบบสื่อในปัจจุบันเป็นระบบที่เน้นด้านการพาณิชย์โดยขาดการสนองตอบต่อเป้าหมายอื่นๆ ของสังคม

ส่วนปัญหาของการแข่งขันในตลาดหนังสือพิมพ์คือ การพึ่งพาผู้โฆษณามาก ซึ่งอาจทำให้หนังสือพิมพ์ถูกแทรกแซงจากรัฐ หรือกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่ใกล้ชิดกับรัฐ ซึ่งจะมีผลให้หนังสือพิมพ์ไม่สามารถตรวจสอบรัฐได้อย่างที่ควรจะเป็น ซึ่งต้องแก้ไขด้วยการปรับเปลี่ยนระบบจัดจ้างโฆษณาของรัฐให้มีความโปร่งใส และการตรวจสอบของหน่วยงานตรวจสอบสื่อที่จะกล่าวถึงต่อไป หัวข้อต่อไป ในบทสังเคราะห์นี้จะนำเสนอข้อเสนอทางนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นในรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

4. วิทยูและโทรทัศน์สาธารณะ

สภาพปัญหา

จากที่กล่าวมาข้างต้นในหัวข้อที่ 3 ว่า สื่อวิทยุและโทรทัศน์ส่วนใหญ่ในประเทศไทยเป็นสื่อเชิงพาณิชย์หรือสื่อของรัฐ ซึ่งส่งผลให้เนื้อหาที่ผลิตออกมาเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ในเชิงธุรกิจ หรือความต้องการของรัฐ ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนกลุ่มต่างๆ และทำให้นักวิชาชีพสื่อขาดเสรีภาพในการปฏิบัติงาน เพราะไม่สามารถเป็นอิสระจากทุนและอำนาจรัฐได้ ต่อปัญหาสำคัญนี้ ประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศได้สร้างสื่อทางเลือกขึ้นมาอีกระบบหนึ่งคือ สื่อสาธารณะ แนวคิดเกี่ยวกับสื่อสาธารณะเกี่ยวข้องกับสื่อวิทยุและโทรทัศน์เท่านั้น เนื่องจากเป็นสื่อที่ต้องใช้คลื่นความถี่ ซึ่งมีอยู่จำกัด ในขณะที่สื่ออื่นๆ เช่น หนังสือพิมพ์ และอินเทอร์เน็ตไม่มีข้อจำกัดดังกล่าว

สื่อสาธารณะมีปรัชญาแตกต่างจากสื่อเชิงพาณิชย์กล่าวคือ

- สื่อเชิงพาณิชย์ถือว่าผู้ชมเป็นผู้บริโภค (consumer) ในขณะที่สื่อสาธารณะถือว่าผู้ชมเป็นพลเมือง (citizen)
- สื่อเชิงพาณิชย์เน้นมิติด้านเศรษฐกิจ (economy) ในขณะที่สื่อสาธารณะถือเน้นมิติด้านวัฒนธรรม (culture)
- สื่อเชิงพาณิชย์เน้นตอบสนองตลาด (market) ในขณะที่สื่อสาธารณะเน้นการสร้างพื้นที่สาธารณะ (public sphere)

วิทยุและโทรทัศน์สาธารณะ (public broadcasting) จึงเป็นเครื่องมือทางนโยบายที่สำคัญในหลายประเทศในการบรรลุเป้าหมายของความหลากหลายของความคิดเห็น (plurality

of voices) ความหลากหลายทางวัฒนธรรม (cultural diversity) เอกลักษณ์ของชาติ (national identity) และ ความหลากหลายทางด้านรายการ (program diversity) แม้ว่า เป้าหมายทางนโยบายเหล่านี้อาจบรรลุได้ด้วยแนวทางอื่น สถานีวิทยุและโทรทัศน์สาธารณะก็เป็นเครื่องมือสำคัญที่นิยมใช้โดยทั่วไปในประเทศพัฒนาแล้ว

สื่ออีกประเภทหนึ่งซึ่งคล้ายกับสื่อสาธารณะคือ สื่อชุมชน เช่น วิทยุหรือโทรทัศน์ชุมชน ความแตกต่างระหว่างสื่อทั้งสองกลุ่มนี้ก็คือ สื่อสาธารณะเป็นสื่อระดับประเทศ จึงมีภารกิจในการสร้างเอกลักษณ์ของชาติ ในขณะที่ สื่อชุมชนจะเน้นภารกิจในระดับชุมชน เช่น การสะท้อนปัญหาในพื้นที่หรือส่งเสริมวัฒนธรรมพื้นบ้าน และเน้นการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของคนในพื้นที่ ดังที่ UNESCO ได้กำหนดลักษณะสำคัญของวิทยุชุมชนไว้ 3 ประการ ดังนี้

1. ต้องเป็นสื่อที่ประชาชนเข้าถึงได้โดยง่าย (accessibility) ไม่ว่าจะเป็นการเข้าถึงในแง่ผู้ฟัง ผู้ร่วมผลิตรายการ ผู้ให้ข้อเสนอแนะ ผู้บริหารจัดการ
2. ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในรูปแบบต่าง ๆ (participation)
3. ต้องเป็นวิทยุที่ประชาชนมีการบริหารจัดการด้วยตนเอง (self-management) คือ แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการโดยชุมชนเอง

จากลักษณะดังกล่าว เราอาจกล่าวได้ว่า วิทยุชุมชนจึงนับเป็นส่วนหนึ่งของสื่อสาธารณะ โดยมุ่งเน้นการทำหน้าที่เป็นสื่อสาธารณะในระดับท้องถิ่นเป็นหลัก การออกแบบระบบสื่อชุมชนจึงสามารถเรียนรู้และประยุกต์ใช้ได้จากการออกแบบสื่อสาธารณะที่จะกล่าวถึงต่อไป

หน่วยงานวิจัยด้านการกระจายเสียงของอังกฤษ (Broadcasting Research Unit: BRU) ได้ระบุว่า สื่อกระจายเสียงเพื่อสาธารณะ ว่าต้องมีองค์ประกอบ 8 ประการดังต่อไปนี้¹

1. สามารถเข้าถึงประชาชนในทุกพื้นที่
2. มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับบรรณนิยมและความสนใจของทุกคน
3. ให้ความสำคัญกับชนกลุ่มน้อยเป็นพิเศษ
4. มีบทบาทในการสร้างชุมชน และเอกลักษณ์ของชาติ
5. ปราศจากผลประโยชน์
6. ได้รับเงินอุดหนุนโดยตรงจากสาธารณะ
7. มุ่งผลิตรายการที่มีคุณภาพเป็นสำคัญมากกว่าความต้องการจำนวนผู้ชม
8. ผู้ผลิตรายการมีเสรีภาพในการนำเสนอ

¹ Atkinson, D. and Marc, R. (1997). *Ibid.*

ในทางปฏิบัติ พบว่า สื่อสาธารณะในแต่ละประเทศย่อมมีความแตกต่างกันไป แต่โดยรวมแล้ว ภารกิจขององค์กรจะมีความคล้ายคลึงกันค่อนข้างมาก คือ การให้ข้อมูลข่าวสาร การศึกษา ความบันเทิง และพัฒนาประชาธิปไตย โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารที่มีคุณวุฒิในหลายสาขาอาชีพและพื้นที่ ทั้งนี้ การบริหารจะต้องปลอดจากอิทธิพลของรัฐและกลุ่มทุน

รายการของสื่อสาธารณะทั้ง 5 ประเทศที่ศึกษาเป็นตัวอย่างคือ อังกฤษ สหรัฐ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และแคนาดา จะมีการออกอากาศทั้งทางวิทยุและโทรทัศน์ โดยพยายามนำเสนอรายการที่หลากหลาย ข้อสังเกตสำคัญก็คือ สถานีต่างๆมีรายการบันเทิงในสัดส่วนน้อย ซึ่งสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของสื่อสาธารณะที่ต้องการนำเสนอรายการที่มีประโยชน์เป็นหลัก กลไกการควบคุมการทำงานของสื่อสาธารณะที่สำคัญกระบวนการหนึ่งก็คือ การตรวจสอบผลการดำเนินงานขององค์กร สื่อสาธารณะจึงให้องค์กรภายนอกทำหน้าที่นี้ โดยจะสำรวจทั้งในแง่ผู้ชม และการบรรลุตามเป้าหมายในแต่ละปี นอกจากนี้ ยังต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับข้อร้องเรียนต่างๆ จากประชาชน รวมถึงการจัดทำรายงานประจำปีโดยละเอียดเพื่อเสนอต่อประชาชนผ่านทางรัฐสภา

แหล่งที่มาของเงินสนับสนุน เป็นอีกด้านหนึ่งที่สื่อสาธารณะในประเทศต่างๆ ยังมีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก โดยองค์กรที่ยังยึดมั่นในการหารายได้จากค่าธรรมเนียมจากผู้ชมเป็นหลัก คือ BBC และ NHK แต่ทั้งสองสถานีก็ต้องแสวงหารายได้จากแหล่งอื่นๆ เพิ่มเติม ส่วน CBC และ ABC มีรายได้หลักมาจากภาครัฐ และมีรายได้เสริมจากการโฆษณาและขายสินค้า ในขณะที่ PBS เป็นกรณีเฉพาะ เนื่องจากรูปแบบการดำเนินงานที่แตกต่าง

ตารางที่ 3 แสดงการเปรียบเทียบสถานีสื่อสาธารณะของ 5 ประเทศคือ อังกฤษ สหรัฐ ญี่ปุ่น แคนาดา และออสเตรเลีย ในด้านต่างๆ ได้แก่ ภารกิจ รูปแบบกฎหมายในการจัดตั้งองค์กร การกำกับดูแล เนื้อหารายการ ที่มาของรายการ ผู้ชมรายการ กลไกการตรวจสอบ แหล่งที่มาของเงินสนับสนุน และรายจ่ายของสถานี

ประสบการณ์ในต่างประเทศพบว่า ปัญหาที่พบบ่อยของสื่อสาธารณะมีอย่างน้อย 3 ประการคือ การแทรกแซงการเมืองของรัฐบาลหรือพรรคการเมือง การเกิดช่องว่างระหว่างผู้ผลิตรายการและผู้บริโภค และรายได้สนับสนุนการดำเนินการที่ไม่เพียงพอ การออกแบบสื่อสาธารณะในประเทศไทยจึงต้องคำนึงถึงปัญหาเหล่านี้เป็นพิเศษ

ข้อเสนอแนะทางนโยบาย

ในกรณีของประเทศไทย การจัดตั้งสถานีโทรทัศน์และวิทยุสาธารณะมีทางเลือกที่สำคัญคือ จะพัฒนาขึ้นจากสถานีที่มีอยู่ เช่น สทท. 11 หรือสร้างสถานีใหม่ขึ้นมาเพื่อเป็นสื่อสาธารณะโดยเฉพาะ

ในกรณีของโทรทัศน์ คณะผู้วิจัยเห็นว่า การจัดตั้งสถานีโทรทัศน์ขึ้นมาใหม่เพื่อทำหน้าที่ในการเป็นโทรทัศน์สาธารณะ แม้ว่าจะมีข้อดีคือ สามารถวางโครงสร้างให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสื่อสาธารณะได้ และการประชาสัมพันธ์องค์กรต่อประชาชน สามารถสร้างภาพลักษณ์ได้ดีกว่า แต่อุปสรรคที่สำคัญก็คือ มีต้นทุนในการดำเนินงาน ที่ต้องใช้เงินลงทุนสูงมาก นอกจากนี้ การจัดตั้ง สทท. 11 มีวัตถุประสงค์ตั้งแต่เริ่มต้นคล้ายกับวัตถุประสงค์ของสื่อสาธารณะอยู่แล้ว แม้จะมีความชัดเจนไม่เท่า

นอกจากนี้ สทท. 11 ยังมีความพร้อมในด้านสถานีและเครือข่ายอยู่แล้ว ดังนั้นแนวทางที่เหมาะสมจึงควรเป็นการจัดระบบโครงสร้างและการดำเนินงานของ สทท. 11 ใหม่ ให้มีความอิสระ และได้รับการอุดหนุนทางการเงินอย่างเพียงพอจากรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับระบบแรงจูงใจและวัฒนธรรมองค์กรให้เหมาะสมเพื่อให้พ้นไปจากสภาพของการเป็นสื่อของรัฐ เช่นเดียวกับในกรณีของวิทยุกระจายเสียง ควรปรับสถานีวิทยุของกรมประชาสัมพันธ์ที่มีอยู่บางแห่ง จากทั้งหมดที่มีอยู่กว่า 147 สถานี ให้เป็นสถานีวิทยุสาธารณะ

ทั้งนี้ วิทยุและโทรทัศน์สาธารณะดังกล่าวควรได้รับการกำหนดภารกิจขององค์กรที่ชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการประเมินผลและตรวจสอบขององค์กรต่อไป โดยหลักการจะต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ที่ระบุให้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น

ทั้งวิทยุและโทรทัศน์สาธารณะ ควรยึดหลักสำคัญในการนำเสนอเนื้อหา ได้แก่

1. มีเนื้อหาที่หลากหลายสอดคล้องกับรสนิยมและความสนใจของทุกคน
2. นำเสนอรายการอย่างเป็นกลาง โดยไม่ฝักใฝ่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด
3. ให้ความสำคัญกับกลุ่มคนที่ถูกละเลยจากสื่อเชิงพาณิชย์ (เช่น กลุ่มเด็ก ผู้สูงอายุ ผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น) เป็นพิเศษ
4. มีบทบาทในการพัฒนาประชาธิปไตย
5. มุ่งผลิตรายการที่มีคุณภาพเป็นสำคัญมากกว่าความต้องการจำนวนผู้ชมอย่างเดียว

ในด้านการกำกับดูแล ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นมาทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารของสถานีวิทยุและโทรทัศน์สาธารณะดังกล่าว ทั้งนี้การคัดเลือกคณะกรรมการดังกล่าวอาจใช้แนวทางของ กสทช. แต่ต้องเพิ่มเงื่อนไขให้กรรมการที่เกี่ยวข้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดระบบการตรวจสอบและประเมินผล ในแง่มุมต่างๆ โดยการจัดตั้งหน่วยงานภายในองค์กรเพื่อรับผิดชอบโดยเฉพาะ และกำหนดให้มีหน่วยงานภายนอกทำหน้าที่ในการสำรวจทัศนคติของผู้ชมอย่างทั่วถึงเป็นประจำทุกปี เพื่อตรวจสอบว่าสถานีได้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่ และต้องปรับปรุงแก้ไขสิ่งใด

ในด้านรายได้ การจัดเก็บ “ค่าธรรมเนียมการรับชม-รับฟัง” (license fee) น่าจะเป็นสิ่งที่ทำได้ยากในประเทศไทยอย่างน้อยก็ในระยะแรก รายได้ของสื่อดังกล่าวจึงควรจะมาจากรายได้ของกองทุนพัฒนากิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อประโยชน์สาธารณะ” ตามกฎหมายองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ โดยควรแปลงรายได้จากค่าสัมปทานของโทรทัศน์เชิงพาณิชย์มาเป็นค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ซึ่งจะเป็นรายได้ของกองทุนดังกล่าว และนำเอาระบบการประมูลคลื่นความถี่มาใช้ในการจัดสรรคลื่นวิทยุเชิงพาณิชย์

ตารางที่ 4 สรุปข้อเสนอทางนโยบายของคณะผู้วิจัยต่อการจัดตั้งวิทยุและโทรทัศน์สาธารณะในประเทศไทย

5. การกำกับดูแลโครงสร้างและการส่งเสริมการแข่งขัน

สภาพปัญหา

สื่อวิทยุและโทรทัศน์มีปัญหาโครงสร้างที่จะต้องปฏิรูปมากกว่าสื่อหนังสือพิมพ์นั้น ทั้งนี้ นอกจากจะเป็นเพราะพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกัน ทั้งความเป็นเจ้าของและการต่อสู้เพื่อสิทธิและเสรีภาพของกลุ่มวิชาชีพแล้ว ยังมีสาเหตุมาจากโครงสร้างตลาดของสื่อดังกล่าวเองคือ สื่อวิทยุและโทรทัศน์มีอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดมาก เนื่องจากต้องใช้คลื่นความถี่ที่มีอยู่อย่างจำกัด

ในอนาคต แม้ว่าพัฒนาการทางเทคโนโลยีโดยเฉพาะเทคโนโลยีดิจิทัล จะช่วยลดความจำกัดของคลื่นความถี่ไปอย่างมากก็ตาม กระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบวิทยุและโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลในประเทศที่อัตราการแพร่หลายของโทรทัศน์ในระบบเคเบิลและดาวเทียมยังอยู่ในระดับที่ต่ำเช่นประเทศไทยนั้น จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ง่ายนัก เพราะต้องอาศัยการลงทุนสูง ทั้งการลงทุนในด้านอุปกรณ์และโครงข่ายของผู้ประกอบการ และการลงทุนของผู้บริโภคในการ

เปลี่ยนเครื่องรับวิทยุและโทรทัศน์หรือติดตั้งอุปกรณ์แปลงสัญญาณ (set top box) เข้ากับเครื่องรับในปัจจุบัน นอกจากนี้ การเปลี่ยนผ่านไปสู่อุปกรณ์ดิจิทัลยังจะต้องได้รับความร่วมมือจากผู้ประกอบการสถานีวิทยุ โทรทัศน์ทั่วไป และโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกที่ประกอบการอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีแนวโน้มที่จะมีแรงจูงใจไม่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เพราะจะทำให้สูญเสียประโยชน์จากการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นในตลาด

การกำกับดูแลในเชิงโครงสร้าง (structural regulation) ของสื่อวิทยุและโทรทัศน์จึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างสูงอย่างน้อยก็ในระยะสั้น และระยะกลาง

ข้อเสนอแนะทางนโยบาย

ข้อเสนอแนะทางนโยบายในการกำกับดูแลสื่อวิทยุและโทรทัศน์ในประเทศไทยประกอบด้วยมาตรการดังต่อไปนี้

1. การปฏิรูปกระบวนการในการจัดสรรใบอนุญาตวิทยุ โดยจะต้องจัดสรรใบอนุญาตประกอบกิจการวิทยุอย่างโปร่งใส ด้วยวิธีการประมูลคลื่นความถี่ (auction) ตามขั้นตอนที่ได้มาตรฐาน เพื่อแก้ไขระบบอุปถัมภ์หรือการคอร์รัปชันในการจัดสรรคลื่นความถี่ในปัจจุบัน ยกเว้นในกรณีของกิจการที่ไม่แสวงหาผลกำไร เช่น วิทยุของรัฐ และวิทยุชุมชน ควรใช้วิธีพิจารณาเปรียบเทียบข้อเสนอ (comparative selection) ของผู้ขอใบอนุญาตทั้งด้านการเงินและด้านเทคนิคแทน
2. การสร้างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิในการใช้โครงสร้างพื้นฐานและพื้นที่สาธารณะ (rights of way) และการร่วมใช้โครงข่ายของผู้ประกอบการอื่น ซึ่งเอื้อต่อการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการวิทยุและโทรทัศน์รายใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการโทรทัศน์ในระบบเคเบิล ซึ่งประสบปัญหาการใช้โครงสร้างพื้นฐานและพื้นที่สาธารณะของรัฐวิสาหกิจด้านสาธารณูปโภคต่างๆ
3. การกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการเครือข่ายโทรคมนาคมสาธารณะ (public telecommunication operator) เช่น ผู้ประกอบการดาวเทียม ในการให้บริการแก่ผู้ให้บริการทุกรายที่เข้าหลักเกณฑ์ โดยไม่สามารถปฏิเสธการให้บริการแก่ผู้ประกอบการวิทยุและโทรทัศน์ประเภทต่างๆ ที่ได้รับอนุญาตอย่างถูกต้อง
4. การกำหนดหลักเกณฑ์ในการเป็นเจ้าของสื่อของผู้ประกอบการ ทั้งการถือครองสื่อในตลาดเดียวกัน และการถือครองข้ามสื่อ (cross ownership) โดย

สร้างความสมดุลระหว่างประสิทธิภาพในการประกอบการและความเสี่ยงต่อการผูกขาด

5. การบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าให้มีประสิทธิผล ซึ่งต้องประกอบไปด้วย

ก) การประกาศหลักเกณฑ์ในการมีอำนาจเหนือตลาด (market dominance) และหลักเกณฑ์ในการควบรวมกิจการ (merger and acquisition) ให้มีความชัดเจน

ข) การป้องกันการใช้อำนาจเหนือตลาดอย่างไม่เป็นธรรมของผู้ประกอบการสถานีโทรทัศน์และวิทยุรายใหญ่ ที่มีส่วนแบ่งตลาดสูง และการมีการผนวกกันในแนวดิ่ง (vertical integration) ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่ไม่สามารถเข้าสู่ตลาด หรือไม่สามารถแข่งขันได้

ค) การพัฒนาความสามารถในการวิเคราะห์การแข่งขันในตลาดสื่อของคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ กสช.

6. การกำกับดูแลเนื้อหา

การกำกับดูแลเนื้อหาของสื่อ อาจมีจุดประสงค์สองประการคือ ประการที่หนึ่ง เพื่อกำหนดมาตรฐานของเนื้อหา โดยเน้นการกำหนดเกณฑ์เกี่ยวกับเนื้อหาที่เป็นอันตรายหรือไม่พึงประสงค์ และการกำหนดเกณฑ์สำหรับการนำเสนอเนื้อหาประเภทข่าวและเหตุการณ์ปัจจุบันให้ถูกต้องสะท้อนความเป็นจริงมากที่สุด ประการที่สองเพื่อส่งเสริมคุณภาพของเนื้อหาโดยมุ่งเน้นในมิติต่าง ๆ เช่น การส่งเสริมเอกลักษณ์ร่วมแห่งชาติ การส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรม และเนื้อหาที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน²

ในปัจจุบัน เนื้อหาของสื่อต่างๆ ในประเทศไทยยังคงมีปัญหาอยู่มาก ดังที่สะท้อนในการประชุมระดมสมองว่า สื่อมวลชนยังมีการนำเสนอเนื้อหาที่สร้างอคติต่อคนบางกลุ่ม การนำเสนอเนื้อหาที่ขัดจรรยาบรรณซึ่งทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย การนำเสนอเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมกับบรรทัดฐานของสังคมในด้านเพศ และความรุนแรง เป็นต้น

สื่ออีกประเภทหนึ่ง ซึ่งแพร่หลายมากขึ้น และส่งผลกระทบต่อสังคมแล้วคือ อินเทอร์เน็ต ดังปรากฏรายงานข่าวอยู่เสมอว่า มีเนื้อหาจำนวนมากในอินเทอร์เน็ตที่มีความไม่เหมาะสม ทั้งเนื้อหาจำนวนหนึ่ง ซึ่งขัดกับกฎหมายเช่นเข้าข่ายลามกอนาจาร หรือผิดกฎหมายอื่นๆ และเนื้อ

² นอกจากนี้ ในบางประเทศ ยังใช้มาตรการการกำกับดูแลเนื้อหา เช่น การกำหนดสัดส่วนของรายการที่ผลิตในประเทศ เพื่อส่งเสริม อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องในประเทศ

หาอีกจำนวนมาก ที่ไม่เข้าข่ายผิดกฎหมาย แต่อาจนำเสนอข้อมูลที่ไม่ถูกต้องหรือมีการโฆษณาเกินจริง มีการสอดแทรกเนื้อหาทางเพศ หรือมีลักษณะยุยงให้เกิดความแตกแยกของคนกลุ่มต่างๆ ในสังคม

ในทางปฏิบัติ มาตรการในการกำกับดูแลเนื้อหาอาจประกอบไปด้วย การกำกับดูแลในเชิงป้องกัน (ex ante regulation) เช่น นำเอาระบบแบ่งประเภทเนื้อหาของรายการมาใช้ในสื่อวิทยุและโทรทัศน์ การจัดทำข้อกำหนดจริยธรรมของสื่อต่างๆ และการกำกับดูแลในเชิงแก้ไขปัญหา (ex post regulation) เช่น การมีกลไกในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ (dispute resolution) ของสื่อแต่ละประเภท

ข้อเสนอแนะทางนโยบาย

1. สื่อโทรทัศน์ควรนำเอาระบบแบ่งประเภทเนื้อหาของรายการ (rating) ที่เหมาะสมกับสังคมไทยมาใช้ โดยระบบที่นำมาใช้ควรมีการกำหนดช่วงเวลาในการนำเสนอเนื้อหาที่เหมาะสมกับวัยของผู้ชม เช่น อาจประยุกต์หลักเกณฑ์ของ British Board of Film Classification (BBFC) มาใช้กับการแบ่งประเภทเนื้อหาของรายการภาพยนตร์ที่นำเสนอทางโทรทัศน์ ดังนี้³

ภาพยนตร์ที่ได้รับเรตติ้ง “12” (ไม่เหมาะสมสำหรับผู้ชมอายุต่ำกว่า 12 ปี) ไม่ควรออกอากาศก่อนเวลา 20.00 น. ในบริการโทรทัศน์ทุกประเภท

ภาพยนตร์ที่ได้รับเรตติ้ง “15” (ไม่เหมาะสมสำหรับผู้ชมอายุต่ำกว่า 15 ปี) ไม่ควรออกอากาศก่อนเวลา 21.00 น. ในโทรทัศน์ทั่วไป (หรือก่อน 20.00 น. ในบริการโทรทัศน์บอกรับสมาชิกแบบราคาขั้นสูง)

ภาพยนตร์ที่ได้รับเรตติ้ง “18” (ไม่เหมาะสมสำหรับผู้ชมอายุต่ำกว่า 18 ปี) ไม่ควรออกอากาศก่อนเวลา 22.00 น. ในบริการโทรทัศน์ทุกประเภท กฎข้อนี้สามารถยืดหยุ่นได้

ภาพยนตร์ที่ได้รับเรตติ้ง “R18” หรือ รายการที่ไม่ได้รับการจัดเรตติ้ง (unrated) ไม่ควรออกอากาศทางโทรทัศน์ไม่ว่าในเวลาใดก็ตาม

ทั้งนี้ เกณฑ์ในการแบ่งประเภทเนื้อหาของภาพยนตร์ดังกล่าวควรเกิดขึ้นจากการสร้างความเห็นพ้องร่วมกันของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานกำกับดูแล ผู้ประกอบการต่างๆ ผู้บริโภค นักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชน

³ ดู เอกสารอ้างอิงฉบับที่ 7

ส่วนรายการประเภทอื่นนอกจากภาพยนตร์ ควรนำเอาระบบที่กำหนดช่วงเวลาจุดแบ่ง (watershed) ในการนำเสนอเนื้อหาที่เหมาะสม ดังตัวอย่างของระบบของอังกฤษซึ่งกำหนดให้ช่วงเวลาก่อน 21:00 น. ในโทรทัศน์ทั่วไป และช่วงเวลาก่อน 20:00 น. ในโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมกับผู้ชมโดยทั่วไปรวมทั้งเด็ก โดยเนื้อหาที่นำเสนอจะต้องปลอดจากการแสดงออกทางเพศที่ไม่เหมาะสม ความรุนแรง และการใช้ภาษาหยาบคาย เป็นต้น ทั้งนี้ รายละเอียดในการนำเสนอรายการประเภทต่างๆ ควรไปเป็นตามข้อกำหนดจรรยาบรรณดังที่จะกล่าวถึงต่อไป

2. การจัดทำและการบังคับใช้ข้อกำหนดจรรยาบรรณ (code of conduct)

ในปัจจุบัน สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติได้จัดทำข้อกำหนดด้านจริยธรรมของหนังสือพิมพ์ออกมาเพื่อใช้ในการกำกับดูแลตนเองของหนังสือพิมพ์ ซึ่งช่วยสร้างความชัดเจนต่อมาตรฐานด้านจรรยาบรรณ อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลตนเองในลักษณะดังกล่าวยังไม่เกิดขึ้นในสื่อวิทยุและโทรทัศน์

เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) แล้ว กสช. ควรจัดการประชามติ ร่วมกับผู้ประกอบการสื่อวิทยุและโทรทัศน์ ผู้บริโภค นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชนกลุ่มต่างๆ เพื่อจัดทำข้อกำหนดด้านจรรยาบรรณที่เกี่ยวข้องกับสื่อวิทยุและโทรทัศน์ ตัวอย่างของข้อกำหนดจรรยาบรรณที่ควรมีการจัดทำขึ้นได้แก่

- ข้อกำหนดจรรยาบรรณในด้านการนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับความรุนแรง
- ข้อกำหนดจรรยาบรรณในด้านการนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับเนื้อหาทางเพศ
- ข้อกำหนดจรรยาบรรณในด้านการนำเสนอข่าว และรายการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง
- ข้อกำหนดจรรยาบรรณในด้านการนำเสนอโฆษณา ทั้งนี้ กสช. ควรพิจารณานำข้อกำหนดจรรยาบรรณที่มีอยู่แล้วของผู้ประกอบการโฆษณา เป็นต้นแบบในการพิจารณา

ส่วนการกำกับดูแลเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามใช้ข้อกำหนดจรรยาบรรณ ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การพิจารณาเรื่องร้องเรียน สามารถทำได้โดยทางเลือก 3 ทางคือการพิจารณาโดยรัฐ การพิจารณาโดยผู้ประกอบการ และการพิจารณาสองระดับ (two-tier system)

การกำกับดูแลโดยรัฐ (state regulation) มีข้อดีคือ มีความสามารถในการบังคับใช้ได้ เนื่องจากมีบทลงโทษตามอำนาจทางกฎหมาย แต่มีข้อเสียคือ ก่อให้เกิดภาระแก่หน่วยงาน

กำกับดูแลมากและเปิดช่องให้รัฐสามารถเข้ามาแทรกแซงการนำเสนอเนื้อหา ในขณะที่การกำกับดูแลตนเอง (self regulation) ของผู้ประกอบการและกลุ่มวิชาชีพ มีข้อดีคือ ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการพัฒนามาตรฐานการดำเนินงานได้เอง และช่วยลดภาระการกำกับดูแลโดยรัฐ แต่มีข้อเสียคือ การขาดแรงจูงใจและบทลงโทษให้เกิดการปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม พบว่าระบบดังกล่าวมีประสิทธิภาพพอสมควรในกรณีของสื่อหนังสือพิมพ์ และควรสร้างความเข้มแข็งในการกำกับดูแลต่อไป เช่น ควรประกาศให้สาธารณชนทราบถึงสถิติการละเมิดข้อกำหนดจรรยาบรรณของหนังสือพิมพ์ฉบับต่างๆ ที่เป็นสมาชิก และเพิ่มการสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนถึงข้อกำหนดดังกล่าวในรูปแบบที่ประชาชนเข้าใจง่าย

ระบบการกำกับดูแลสองระดับเป็นการผสมผสานระหว่างการกำกับดูแลโดยรัฐ และการกำกับดูแลตนเองของผู้ประกอบการ ที่มุ่งหวังนำข้อดีของทั้งสองวิธีมาใช้ คือ สร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการพัฒนาการแก้ไขปัญหาด้านจรรยาบรรณด้วยตนเอง และลดภาระตลอดจนโอกาสการเข้ามาแทรกแซงของรัฐ ในขณะที่สามารถมีผลบังคับใช้เพื่อให้การคุ้มครองแก่ผู้ถูกละเมิดได้ ระบบดังกล่าวน่าจะเหมาะสมกับสื่อวิทยุและโทรทัศน์ ซึ่งยังไม่มีประสบการณ์ในการกำกับดูแลตนเอง และเป็นสื่อที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยรัฐมานาน

รูปแบบหนึ่งในการกำกับดูแลสองระดับประกอบด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้ (ดูภาพที่ 4)

1. ให้ผู้เสียหาย หรือผู้พบเห็นพฤติกรรมของผู้ประกอบการที่ขัดกับข้อกำหนดด้านจรรยาบรรณ ร้องเรียนไปยังผู้ประกอบการ หรือสมาคมผู้ประกอบการ โดยตรง โดยในขั้นนี้ กสช. จะยังไม่เข้าไปเกี่ยวข้อง
2. ในกรณีที่การร้องเรียนดังกล่าวไม่ได้รับการพิจารณาในเวลาที่กำหนด หรือไม่ได้รับการแก้ไขจนเป็นที่พอใจแก่ผู้ร้องเรียน ผู้ร้องเรียนสามารถร้องเรียนหรืออุทธรณ์กับ กสช. ได้แล้วแต่กรณี
3. กสช. สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ พิจารณาเรื่องร้องเรียน และสั่งการให้ผู้ประกอบการดำเนินการแก้ไขต่อไป

ทั้งนี้ มาตรการที่ กสช. สามารถสั่งให้ผู้ประกอบการดำเนินการแก้ไขอาจประกอบด้วย การสั่งให้แพร่ภาพกระจายเสียงแก้ไขในระดับที่เหมาะสมกับความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือการชดเชยความเสียหายด้วยวิธีการอื่น นอกจากนี้ กสช. ยังควรกำหนดให้ผู้ประกอบการจัดทำบันทึกการพิจารณาเรื่องร้องเรียนรายงานให้ กสช. ทราบทุกกระยะ เช่น ทุกไตรมาส หรือทุกครึ่งปีด้วย

3. การจัดทำการประเมินผลรายการ

กสท. ควรจัดจ้างหน่วยงานอิสระให้ประเมินรายการของสถานีวิทยุและโทรทัศน์ที่ได้รับใบอนุญาตรวมทั้งวิทยุและโทรทัศน์สาธารณะและวิทยุชุมชนว่า มีการเผยแพร่รายการตามข้อกำหนดในใบอนุญาต ตลอดจนมีการละเมิดข้อกำหนดจรรยาบรรณหรือไม่ เป็นประจำทุกปี และให้นำเอาผลของการประเมินดังกล่าวไปใช้ในการพิจารณาต่อใบอนุญาตของผู้ประกอบการนั้น

4. ในกรณีของสื่อเทอร์เน็คนั้น เราสามารถใช้มาตรการทางกฎหมายในการจัดการกับเนื้อหาที่มีลักษณะผิดกฎหมายอย่างโจ่งแจ้ง เช่น มีภาพหรือข้อความลามกอนาจาร แต่ในกรณีของเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมกับบรรทัดฐานของสังคมแต่ไม่ขัดกับกฎหมายซึ่งมีอยู่จำนวนมากนั้น จะต้องอาศัยกลไกหลายๆ อย่างประกอบกัน กล่าวคือ

- ก) ขอความร่วมมือกับคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ในการกำหนดเงื่อนไขใบอนุญาต (licensing condition) ของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (ISP) ในการร่วมมือควบคุมเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม และจัดให้มีฮอตไลน์ (hotline) ในการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน
- ข) ส่งเสริมการกำกับดูแลตนเองของหน่วยงานวิชาชีพ โดยผ่านการจัดทำข้อกำหนดจรรยาบรรณ (code of conduct) หรือการจัดทำระดับ (rating) เนื้อหาที่เป็นภาษาไทย ซึ่งสามารถกรองได้โดยใช้เบราว์เซอร์ (browser)
- ค) ส่งเสริมการให้การศึกษาแก่ประชาชน โดยเฉพาะเด็ก เยาวชนและผู้ปกครองในการใช้อินเทอร์เน็ตอย่างเหมาะสม

7. องค์กรตรวจสอบสื่อภาคประชาชน

ปัญหา

องค์กรประกอบสำคัญของการปฏิรูประบบสื่อคือ กลไกการตรวจสอบสื่อ ทั้งการกำกับดูแลโดยรัฐ การตรวจสอบกันเองของสื่อผ่านองค์กรวิชาชีพ และการตรวจสอบสื่อโดยผู้บริโภคหรือภาคประชาชน ที่ผ่านมา การตรวจสอบสื่อในประเทศไทยยังไม่มีรูปแบบขององค์กรที่ชัดเจน ส่วนใหญ่แล้วเป็นเพียงกิจกรรม/โครงการหนึ่งขององค์กรเพื่อเสริมเป้าหมายการดำเนินงานในประเด็นหลักขององค์กร ในกรณีที่มีโครงการเฉพาะเกี่ยวกับสื่อ มักเป็นการอบรมด้านสื่อมวลชนศึกษามากกว่าเน้นการตรวจสอบสื่อโดยตรง นอกจากนี้ การตรวจสอบส่วนใหญ่ ก่อนข้างจำกัดเฉพาะสื่อสิ่งพิมพ์ โดยการเผยแพร่ผลการตรวจสอบผ่านการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชน และมีการส่งข้อร้องเรียนไปยังองค์กรควบคุมสื่อที่เป็นวิชาชีพ เช่น สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ

การตรวจสอบที่เป็นอยู่ยังไม่ค่อยมีการเก็บรวบรวมผลการตรวจสอบและการดำเนินการ จึงไม่มีการถ่ายทอดประสบการณ์ออกเป็นองค์ความรู้เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณะ นอกจากนี้ การจัดแถลงข่าวและออกแถลงการณ์เมื่อมีประเด็นการล่วงละเมิดของสื่อเกิดขึ้น สามารถสร้าง กระแสในสังคมได้ในระดับหนึ่ง เฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกรณีนั้นเป็นที่สนใจของสาธารณะอยู่แล้ว แต่ กระแสความตื่นตัวนี้จะลดน้อยและหายไปเมื่อสื่อหยุดนำเสนอกรณีที่ถูกตรวจสอบ หรือสื่อไม่นำเสนอข่าวความเคลื่อนไหวขององค์กรตรวจสอบในกรณีนั้นอีก ทำให้เห็นว่าประสิทธิภาพของ การตรวจสอบสื่อต้องอาศัยความร่วมมือจากสื่ออย่างยิ่ง จึงจะสามารถสร้างกระแสในสังคมได้ แต่ขณะเดียวกันก็ยังไม่สามารถสร้างระดับจิตสำนึกและการมีส่วนร่วมของสาธารณะในฐานะที่ เป็นผู้บริโภคได้

ประการสุดท้าย การจัดโครงการอบรมสื่อมวลชนศึกษากับกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ ช่วย สร้างเครือข่ายของเด็ก ครู และผู้ปกครองในการรู้เท่าทันสื่อมากขึ้น แต่ยังไม่ค่อยมีพลังเคลื่อนไหวในเชิงสังคมเท่าใดนัก

ข้อเสนอแนะทางนโยบาย

รูปแบบและแนวทางการตรวจสอบสื่อขององค์กรภาคประชาชนในประเทศไทยที่จะมี ประสิทธิภาพสูงควรจะมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

การจัดองค์กร

- เป็นองค์กรที่มีการตรวจสอบสื่อเป็นบทบาทหลักขององค์กร มีการจัดระบบโครงสร้างองค์กรที่ชัดเจน และเจ้าหน้าที่มีขอบเขตความรับผิดชอบ และคำตอบแทน ประจำ
- มีการจัดองค์กร โดยมีกรรมการที่ปรึกษาและมีคณะทำงานแยกออกจากกัน โดยให้ กรรมการที่ปรึกษามีบทบาทด้านติดตามทบทวนนโยบายและผลงาน ให้คำปรึกษา และตรวจสอบประสิทธิภาพ ความโปร่งใสของคณะทำงาน

แนวทางการดำเนินงานเพื่อตรวจสอบสื่อ

- มีการติดตามตรวจสอบสื่อเป็นประจำ ต่อเนื่อง โดยมีเจ้าหน้าที่ประจำอย่างเพียงพอ และการตรวจสอบต้องรายงานผลให้ผู้บริโภคทราบในวงกว้าง เพราะมาตรการ ตรวจสอบทางสังคมมีความสำคัญและน่าจะมีประสิทธิภาพมากกว่ามาตรการตรวจสอบของรัฐและในกลุ่มวิชาชีพด้วยตัวเอง

- มีการตรวจสอบสื่อหลากหลายประเภท โดยเฉพาะสื่อ/รูปแบบรายการที่เข้าถึงผู้บริโภคได้ง่าย กว้างขวาง และมีอิทธิพลสูง เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุและโทรทัศน์ ตลอดจนโฆษณาต่าง ๆ ตามสื่อดังกล่าว
- มีกระบวนการควบคุมคุณภาพทางวิชาการ และกระบวนการสรรหาวิธีการในการนำเสนอเกี่ยวกับประเด็นสื่อที่เลือกตรวจสอบ ก่อนเผยแพร่ผลของการตรวจสอบสู่สาธารณะ หรือแจ้งให้สื่อที่ถูกตรวจสอบทราบ
- มีมาตรการรักษาความโปร่งใส ความเป็นกลาง และความเป็นวิชาชีพของการตรวจสอบ และกำหนดให้จ้างผู้เชี่ยวชาญมาประเมินการทำงานขององค์กรปีละครั้ง และจัดทำผลการประเมินเป็นสรุปรายงาน
- มีช่องทางการเผยแพร่บางส่วนเป็นของตนเอง นอกจากการเผยแพร่แก่สื่อมวลชนและสาธารณะ เช่น มีหนังสือข่าวรายเดือน มีรายการวิทยุสัปดาห์ละ 1 ครั้ง และมีเว็บไซต์ขององค์กร
- จัดให้มีช่องทางให้ประชาชนทั่วไปสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบสื่อได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีเว็บไซต์ที่สามารถเข้าถึงได้ง่าย
- มีการดำเนินการทั้งเชิงรับ คือ ติดตามตรวจสอบเนื้อหาของสื่อที่ได้นำเสนอไปแล้ว กับการดำเนินการเชิงรุก คือ การให้ความรู้แก่ผู้บริโภค สร้างจิตสำนึกของการมีส่วนร่วม และการสร้างความเข้าใจและความรับผิดชอบในสื่อมวลชน
- นอกจากมาตรการในเชิงของการดำเนินสื่อที่นำเสนอเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมแล้ว องค์กรตรวจสอบสื่อควรมีมาตรการในเชิงสนับสนุนสื่อที่มีจรรยาบรรณ ด้วยการยกย่อง
- มีการจัดหาทุนสนับสนุนส่วนหนึ่งในรูปของเงินบริจาค (องค์กรจึงควรมีการจดทะเบียนเป็นมูลนิธิ) เงินสนับสนุนโครงการจากองค์กรระหว่างประเทศ เงินสนับสนุนจากองค์กรทุนเชิงสังคมของไทย และรายได้อื่นๆ เช่น รายได้จากการจำหน่ายหนังสือ สิ่งพิมพ์ วัสดุเสริมการศึกษา
- มีกระบวนการติดตามผลหลังจากที่ได้เผยแพร่กรณีของการตรวจสอบ หรือได้ส่งเรื่องร้องเรียนไปยังองค์กรสื่อที่ถูกตรวจสอบ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ กสช. กทช. คณะกรรมการอาหารและยา (อ.ย.) และอื่นๆ เพื่อติดตามว่าได้มีการดำเนินงานเพื่อแก้ไขและป้องกันอย่างไร
- มีการจัดเวทีสาธารณะอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ประเด็นต่างๆ ที่ถูกตรวจสอบได้เป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันในสาธารณะ มีพื้นที่ที่ผู้บริโภคจะสามารถแสดงความคิดเห็นได้
- มีการรวบรวมประสบการณ์และสร้างเป็นองค์ความรู้ เพื่อสร้างฐานทางการศึกษา เช่น การจัดพิมพ์สรุปรายงานแยกตามกรณี หรือรายงานประจำปี พิมพ์หนังสือเล่ม และนำประสบการณ์ไปจัดเป็นหลักสูตรอบรมการศึกษา

การประสานงานและสร้างเครือข่าย

- มีการสร้างเครือข่ายการตรวจสอบกับองค์กรภาคประชาสังคมอื่นๆ เพื่อให้องค์กรความรู้ต่างๆ หลากหลาย และถูกต้อง เช่น องค์กรด้านเด็กและเยาวชน องค์กรสตรี องค์กรชุมชน องค์กรสุขภาพ และสมาคมนายความ
- มีการประสานกับองค์กรพัฒนาวิชาชีพด้านสื่อ เช่น สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์ฯ สมาคมผู้สื่อข่าววิทยุโทรทัศน์ สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ สมาคมผู้ประกอบการด้านธุรกิจบันเทิง สมาคมด้านวิชาชีพโฆษณา ฯลฯ
- มีการประสานงานกับสถาบันวิชาการ เช่น คณะนิเทศศาสตร์ในทุกสถาบันทั่วประเทศ เพื่อให้เกิดการขยายงาน สร้างเครือข่ายความเคลื่อนไหว หาสมาชิกและอาสาสมัครเพิ่มเติม
- มีช่องทางเชื่อมต่อกับองค์กรอิสระที่มีบทบาทปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของสาธารณะ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ฯลฯ
- มีช่องทางเชื่อมต่อ แจ้งข่าวสาร ติดตามผลกับภาคราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการอาหารและยา ฯลฯ หน่วยงานต้นสังกัดที่ดูแลสถานีโทรทัศน์และวิทยุ องค์กรคุ้มครองด้านรัฐธรรมนูญ เช่น กรรมการสิทธิการต่างๆ ของวุฒิสภาและสภาผู้แทนฯ ภาคธุรกิจ และเอกชน เช่น สภาหอการค้า เป็นต้น
- มีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับกลุ่มธุรกิจโฆษณา เพราะในบางกรณีการขอความร่วมมือให้กลุ่มธุรกิจถอนโฆษณาหรือถอนการสนับสนุนรายการจากสื่อที่ถูกตรวจสอบ อาจมีผลกระทบต่อสื่อได้มาก
- มีการสร้างเครือข่ายกับกลุ่มผู้ปกครองตามสถานศึกษาต่างๆ เป็นอาสาสมัครที่คอยดูแลตรวจสอบสื่อ

ทั้งนี้ ประเด็นในการตรวจสอบควรมีทั้งประเด็นในเชิงโครงสร้าง เช่น ความเป็นเจ้าของและที่มาของรายได้ต่างๆ ของสื่อ รวมทั้งรายได้จากการโฆษณา ตลอดจนประเด็นในเชิงเนื้อหา เช่น ความเป็นกลางทางการเมือง การนำเสนอแนวความคิดที่หลากหลาย ความรุนแรงต่อสตรีและเด็ก ความรุนแรง การนำเสนอเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับคนกลุ่มต่างๆ เช่น คนกลุ่มน้อย⁴

⁴ ตัวอย่างของแนวทางการตรวจสอบ ในเรื่องความรุนแรงต่อสตรีและเด็ก ความรุนแรง การนำเสนอเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับคนกลุ่มต่างๆ สามารถศึกษาได้จาก วิลาลินี (2547)

8. สรุป

โดยสรุปแล้ว คณะผู้วิจัยเชื่อว่า หัวใจที่สำคัญในการปฏิรูประบบสื่อในประเทศไทยมีองค์ประกอบ 4 ประการคือ

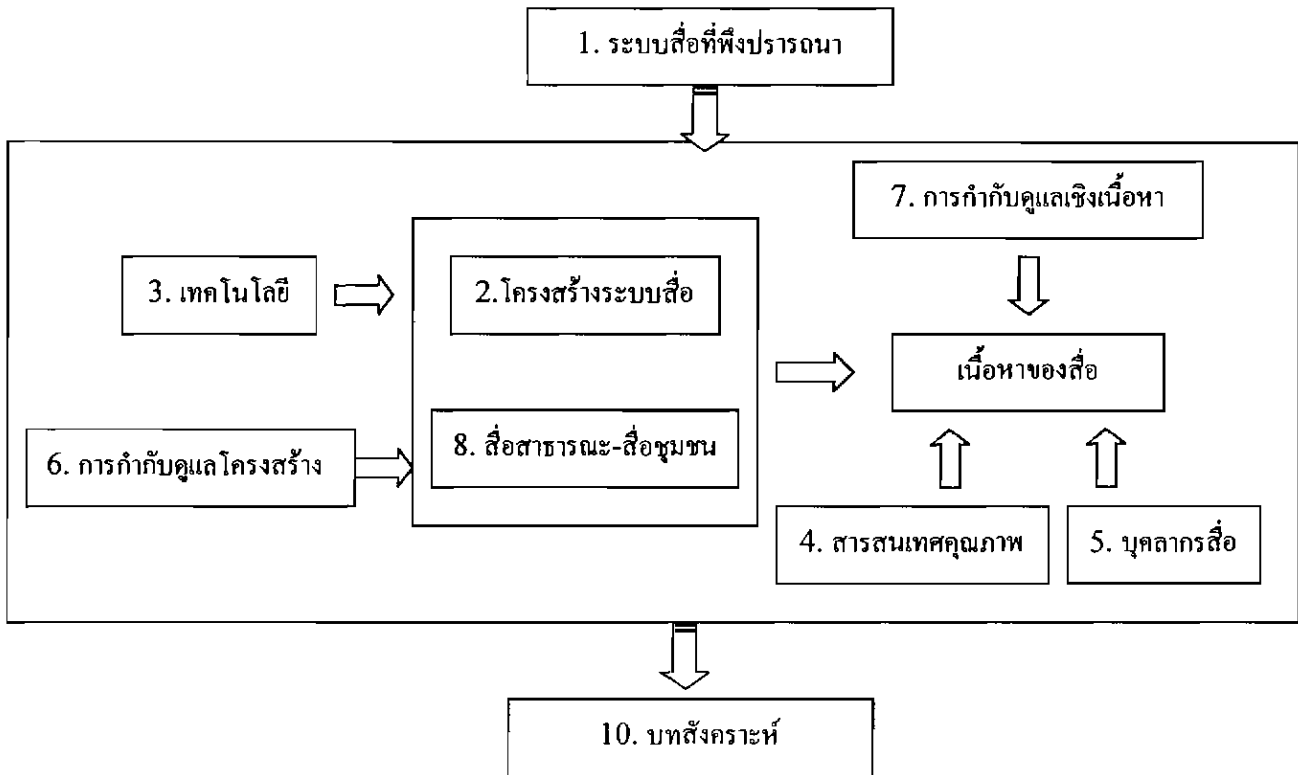
1. การสร้างระบบสื่อในรูปแบบใหม่ 2 กลุ่มคือ สื่อสาธารณะและสื่อชุมชน เพื่อเป็นทางเลือกให้แก่ประชาชนที่ไม่ได้เป็นเป้าหมายของสื่อเชิงพาณิชย์ และต้องการรับข่าวสารที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ สื่อดังกล่าวจะทำหน้าที่ผลิตรายการด้านการศึกษา สารคดี การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม รายการสำหรับเด็กและเยาวชน และประชาชนที่ไม่มีกำลังซื้อ ตลอดจนรายการที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาต่างๆ
2. การสร้างกลไกในการตรวจสอบสื่อโดยภาคประชาสังคม ในรูปขององค์กรที่ทำงานอย่างมืออาชีพ ซึ่งจะตรวจสอบสื่อประเภทต่างๆ ทั้งในด้านโครงสร้าง เช่น ผลประโยชน์ทางธุรกิจของสื่อ และเนื้อหาที่สื่อนำเสนอ แล้วนำเสนอผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อสังคมอย่างเป็นประจำ
3. การสร้างกลไกของการกำกับดูแลโดยรัฐ ในประเด็นโครงสร้าง โดยเฉพาะการสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันกันมากขึ้นในตลาดวิทยุและโทรทัศน์ ควบคู่ไปกับการส่งเสริมการกำกับดูแลตนเองของกลุ่มวิชาชีพสื่อในด้านเนื้อหา โดยดำเนินการดังนี้
 - ก) เสริมความเข้มแข็งในการกำกับดูแลตนเองของหนังสือพิมพ์ โดยสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ โดยการสร้างความเข้าใจเรื่องข้อกำหนดด้านจรรยาบรรณของหนังสือพิมพ์แก่ประชาชน
 - ข) สร้างระบบกำกับดูแลสื่อวิทยุและโทรทัศน์ภายใต้การสนับสนุนของ กสท. ซึ่งประกอบด้วย การนำเอาระบบแบ่งประเภทเนื้อหาของรายการ (rating) และระบบที่กำหนดช่วงเวลาจุดแบ่ง (watershed) ในการนำเสนอเนื้อหาที่เหมาะสมมาใช้ในสื่อโทรทัศน์ การจัดทำข้อกำหนดจรรยาบรรณในด้านต่างๆ และการวางระบบพิจารณาเรื่องร้องเรียนในสองระดับ
4. การจัดสรรเงินจากกองทุนพัฒนากิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อสนับสนุนกิจกรรมที่มีผลตอบแทนทางพาณิชย์ต่ำแต่เป็นประโยชน์ต่อสังคม เช่น
 - ก) การสนับสนุนสถานีวิทยุโทรทัศน์สาธารณะ
 - ข) การสนับสนุนสถานีวิทยุชุมชน
 - ค) การสนับสนุนการผลิตรายการสารคดี หรือรายการเพื่อการศึกษาของผู้ประกอบการรายย่อย ที่เข้าหลักเกณฑ์ตามกำหนด

- ง) โครงการให้การศึกษาเพื่อการรู้เท่าทันสื่อ (media literacy) แก่ประชาชน
- จ) การฝึกอบรมบุคลากรด้านสื่อ โดยให้การอุดหนุนโดยตรงแก่บุคลากร

การรับการอุดหนุนตาม ข)-จ) ควรอยู่ในระบบที่มีการแข่งขัน โดยผู้รับการอุดหนุนต้องจัดทำข้อเสนอโครงการ นำเสนอต่อ กสท. คัดเลือกอย่างโปร่งใสโดยเปิดเผยรายละเอียดของโครงการที่ผ่านการคัดเลือกแก่สาธารณะ

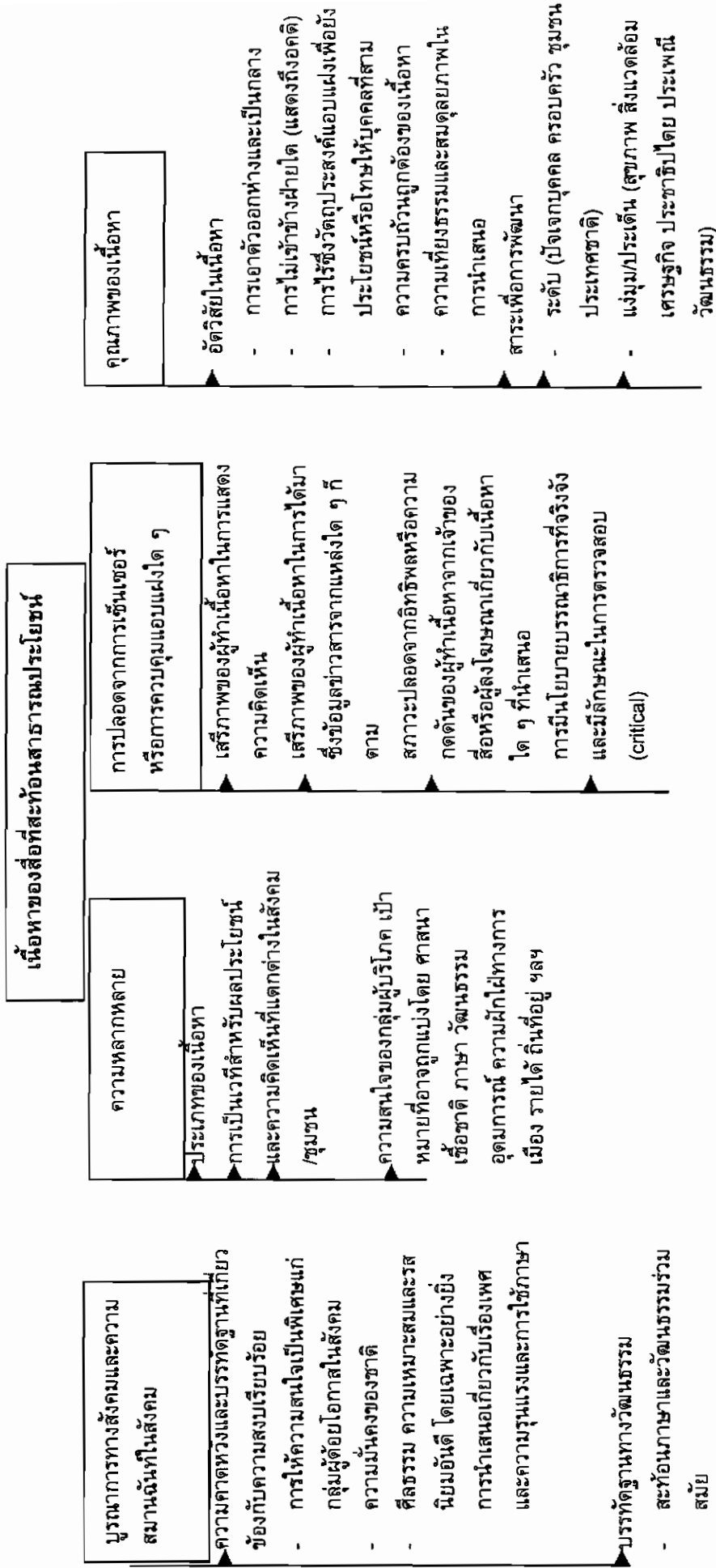
ทั้งนี้ รายได้ส่วนใหญ่ของกองทุนในการสนับสนุนโครงการต่างๆ ดังกล่าวน่าจะได้อาจมาจากการแปลงรายได้จากสัมปทานกิจการโทรทัศน์เป็นค่าธรรมเนียมใบอนุญาต และการจัดการประมูลใบอนุญาตวิทยุ

ภาพที่ 1 ความสัมพันธ์ของเนื้อหาในการวิจัย



ภาพที่ 2 เนื้อหาของสื่อที่สะท้อนสาธารณชนประโยชน์

(ปรับปรุงจาก Denis McQuail's Normative theories of Media performance ใน Denis McQuail, 1994, Mass Communication Theory, London:Sage.)



- บูรณาการทางสังคมและความ
สมานฉันท์ในสังคม
- ความคาดหวังและบรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง
กับความสงบเรียบร้อย
 - การให้ความสนใจเป็นพิเศษแก่
กลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม
 - ความมั่นคงของชาติ
 - ศีลธรรม ความเหมาะสมและรสนิยมอันดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
การนำเสนอเกี่ยวกับเรื่องเพศ
และความรุนแรงและการใช้ภาษา
- บรรทัดฐานทางวัฒนธรรม
 - สะท้อนภาษาและวัฒนธรรมร่วม
สมัย
 - บทบาททางการศึกษา
 - ส่งเสริมความสร้างสรรค์และเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม

ตารางที่ 1 สรุปประเด็นปัญหาของระบบสื่อมวลชนจากกรณีการล้มมนารวมของ

ความหลากหลาย	ความเป็นเจ้าของ	<ul style="list-style-type: none"> ➢ สื่อเกือบทั้งหมดในประเทศไทย เป็นสื่อของรัฐ หรือกลุ่มทุน ขาดสื่อที่เป็นของสาธารณะอย่าง BBC หรือ NHK และขาดสื่อที่ชุมชนเป็นเจ้าของ
เนื้อหาที่นำเสนอ	แหล่งที่มาของข่าวสาร	<ul style="list-style-type: none"> ➢ รายการส่วนใหญ่เป็นรายการด้านบันเทิง มีรายการด้านการศึกษา สารคดี น้อยมาก ➢ รายการเพื่อการศึกษาที่มีอยู่ในสื่อโทรทัศน์เวลาในการออกอากาศที่ไม่สอดคล้องกับกลุ่มผู้ชม เช่น ออกอากาศในช่วงเช้ามีดหรือตีเกินไป ของการศึกษาโดยเฉพาะ เช่น รายการของมสช. ออกอากาศในโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก ซึ่งต้องเสียค่าบริการ ➢ ข่าวสารส่วนใหญ่ถูกผลิตโดยส่วนกลาง และมีไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในภูมิภาค ➢ การรายงานข่าวในภูมิภาคที่มีอยู่มีกันเนรายนานว่า ใครทำอะไรที่ไหน เช่น ข่าวการเปิดงานต่างๆ มากกว่ารายงานสิ่งที่เป็นสาระสำคัญ ทำให้ประชาชนไม่สนใจ ➢ ข่าวต่างประเทศที่น่าสนใจเสนอในสื่อมวลชนต่างๆ ในปัจจุบัน มักมีที่มาจากแหล่งข่าวไม่กี่แหล่ง จึงมีมุมมอง แนวคิด หรือแม้กระทั่งข้อความที่ใช้เหมือนกันหมด
โอกาสในการใช้สื่อ	กลุ่มเป้าหมายในการรับสื่อ	<ul style="list-style-type: none"> ➢ สื่อขนาดเล็ก และผู้ประกอบการอิสระ ไม่สามารถแข่งขันกับสื่อขนาดใหญ่ได้ เนื่องจาก การผลิตข่าวสารหรือรายการ มักมีต้นทุนต่อหน่วยสูงกว่า ➢ รายการสารคดีของคนไทยขาดเงินทุนแข่งขันกับรายการจากต่างประเทศ ซึ่งมีตลาดใหญ่กว่ามากได้ ➢ นักจัดรายการวิทยุในต่างจังหวัดประสบปัญหาการที่ค่าเช่าเวลาวิทยุเพิ่มสูงขึ้นจากเดิม 10,000 บาทเป็น 20,000 บาท ทำให้ไม่สามารถแบกรับค่าใช้จ่ายได้ ➢ ศิลปินไร้สังกัดและศิลปินพื้นบ้านขาดโอกาสในการออกอากาศทางวิทยุ ➢ ขาดสื่อที่ตอบสนองความต้องการของชุมชน และคนด้อยโอกาสในการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ในการทำสื่อ ทั้งการผลิต การวางผังรายการ และการบริหารจัดการ ➢ สื่อกระแสหลักไม่ให้โอกาสในการนำเสนอภูมิปัญญาท้องถิ่นในด้านสุขภาพ เกษตร วิถีชุมชน ศิลปวัฒนธรรม นิทาน และตำนานพื้นบ้านต่างๆ ที่เป็นเอกลักษณ์ของคนกลุ่มต่างๆ ➢ ขาดรายการของกลุ่มประชาชนที่ไม่มีกำลังซื้อ เช่น เกษตรกรไม่ได้รับรู้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์เช่น ราคาข้าว ➢ รายการกีฬาขาดความหลากหลายเช่น สื่อโทรทัศน์นำเสนอกีฬาของคณน้อย เช่น กอล์ฟ รถแข่ง แต่แทบไม่มีมีการ

<p>ความมีอิสระ</p>	<p>การปลดออกจากการแทรกแซงโดยรัฐ</p>	<p>การแข่งขันชาวบ้าน เช่น ตะกร้อ หรือกีฬาอื่น ๆ</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ มีการแทรกแซงการทำงานของรัฐบาล โดยเฉพาะในสื่อวิทยุและโทรทัศน์ ทำให้สื่อดังกล่าวเป็นสื่อที่มุ่งประชาสัมพันธ์ให้รัฐบาล หรือมีการเซ็นเซอร์ตนเองของสื่อมวลชนต่าง ๆ ➢ สื่อของรัฐไม่สามารถนำเสนอข่าวสารในเชิงตรงต่อรัฐบาล เช่น นำเสนอเฉพาะด้านดีของกองทุนหมู่บ้าน ไม่ได้นำเสนอถึงตัวอย่างของหมู่บ้านที่ไม่ต้องการเงินกองทุน ➢ ผู้ประกอบการสื่อมวลชนมีผลประโยชน์รัฐกิจอื่น ทำให้ขาดความเป็นกลางในการนำเสนอ ในกรณีที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ➢ สื่อมวลชนโดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ต้องพึ่งพารายได้จากโฆษณาจำนวนมาก ซึ่งมีผลทำให้สื่อดังกล่าวอาจขาดความเป็นอิสระด้านบรรณาธิการ ในการทำข่าวที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มทุนที่ให้การสนับสนุนด้านโฆษณา ➢ มีการโฆษณาแฝงมาก โดยเฉพาะในรายการละครโทรทัศน์ รายการข่าวสังคมธุรกิจ หรือข่าวบันเทิง <p>ความเป็นกลางทางการเมือง</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ การนำเสนอข่าวในประเด็นที่มีความขัดแย้งในสังคมหลายครั้งไม่ได้นำเสนออย่างเป็นธรรม เช่น ในกรณีพิพาทเรื่องท่อก๊าซ ซึ่งสื่อในส่วนกลางนำเสนอข้อมูลทางเดียว ในขณะที่สถานีวิทยุต่างจังหวัดก็ไม่ได้ให้โอกาสแก่คนในชุมชนในการชี้แจง ทำให้สังคมได้ข้อมูลเพียงด้านเดียว ➢ มีการโฆษณาแฝงทางการเมืองในสื่อหนังสือพิมพ์ ที่นำเสนอในลักษณะคล้ายบทความ เช่น บทความโฆษณาโครงการท่อก๊าซ ซึ่งใช้ข้อความที่เขียนว่า “พื้นที่โฆษณา” ขนาดเล็กมาก ทำให้ผู้อ่านไม่สามารถแยกแยะได้โดยง่าย
<p>การเชื่อมต่อการพัฒนา</p>	<p>การส่งเสริมการเรียนรู้</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➢ สื่อยังมีบทบาทน้อยในการส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการส่งเสริมเรียนรู้ร่วมกันของคนในสังคม ในประเด็นสาธารณะ เช่น การแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ➢ การเสนอข่าวสารต่าง ๆ มักเน้นที่รูปแบบหรือความแปลกใหม่มากกว่าจะดีแต่ให้ทราบถึงต้นตอที่แท้จริงของปัญหา เช่น การเสนอข่าวหน้าข่าว ไม่ได้มีความพยายามอธิบายถึงสาเหตุของน้ำท่วมหนัก ➢ ประชาชนขาดการเรียนรู้ในการเข้าใจสื่ออย่างเท่าทัน <p>การตรวจสอบสถาบันทางสังคม</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ สื่อยังมีบทบาทน้อยในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีก สื่อมักนำเสนอข่าวตามกระแสไปเรื่อย ๆ มากกว่าการติดตามประเด็นการทุจริตคอร์รัปชันอย่างต่อเนื่องไปจนถึงที่สุด ➢ การทำข่าวในเชิงสืบสวน (investigative journalism) ยังมีไม่มาก และเป็นไปอย่างผิวเผิน เช่น เข้าใจว่าเป็นการซ่อนกล้องเพื่อแอบถ่ายภาพเท่านั้น

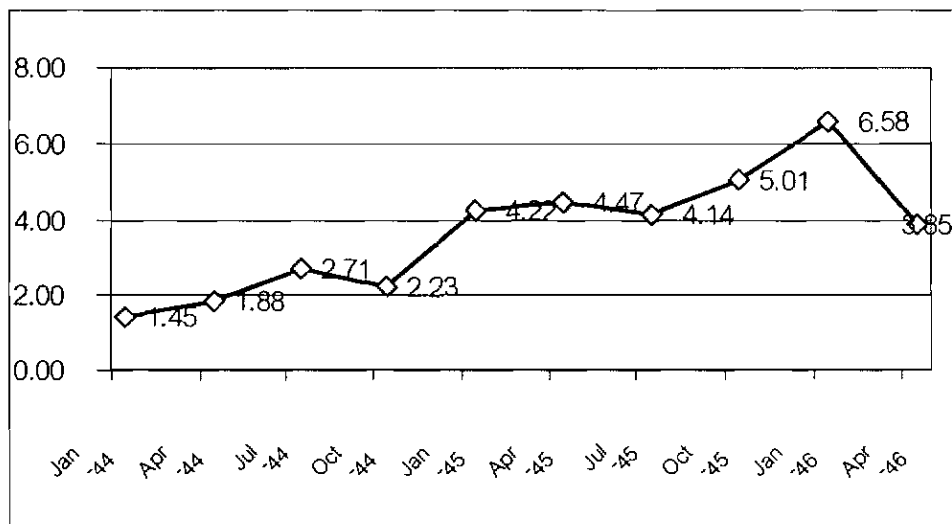
	<ul style="list-style-type: none"> ➢ นักข่าวไม่น้อยขาดความรู้ที่เพียงพอจึงนำเสนอข่าวได้เพียงผิวเผิน ไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพในเหตุการณ์ที่ซับซ้อน เช่น การทุจริตคอร์รัปชันของฝ่ายการเมือง ซึ่งอาจต้องใช้ความรู้หลายด้านในการติดตาม ➢ บุคลากรสื่อที่จบการศึกษาด้านนิเทศศาสตร์บางส่วนขาดความสนใจในด้านเนื้อหา ทำให้ไม่สามารถเชื่อมโยงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับเนื้อหาอื่น ๆ นอกจากนี้ นักข่าวโดยทั่วไปขาดทักษะและความชำนาญในการเสนอข่าวเฉพาะด้าน ทำให้เนื้อหาข่าวที่เสนอขาดความลุ่มลึก 	การสอดแทรกคำนิยม	
	<ul style="list-style-type: none"> ➢ รายงานบันเทิงเช่นละคร ยังมีลักษณะที่ไม่สร้างสรรค์นัก เช่น มักมีฉากที่พระเอกชมชื่นนางเอก หรือมักฉายถึงปัญหาระหว่างแม่ผัวกับลูกสะใภ้ ➢ รายการเกมโชว์มักเน้นการแข่งขันชิงรางวัลมากเกินไป ซึ่งอาจทำให้เกิดค่านิยมในการแข่งขันเอาชนะผู้อื่น ➢ การถ่ายทอดฟุตบอลมักมีลักษณะเอื้อต่อการพนันเช่น มีการนำเสนออัตราต่อรอง หรือทำนายผลการแข่งขันล่วงหน้า มากกว่าจะส่งเสริมให้ประชาชนออกอกกำลังกายมากขึ้น ➢ โฆษณาไม่น้อยมีข้อความที่เกินจริง หรือโฆษณาสร้างค่านิยมบางอย่าง เช่น การตีมูลค่ากับความเป็นไทย หรือความเป็นคนดีของสังคม หรือการโฆษณาโลชั่นว่าผิวขาวจะเป็นที่ยอมรับ ทั้งที่ชาติพันธุ์ของคนไทยไม่ได้มีผิวขาว ➢ โฆษณาบางชิ้นมีลักษณะยั่วและมอมเมาในเรื่องอบายมุข เช่น โฆษณาเกี่ยวกับเบียร์เรื่องดื่มมีแอลกอฮอล์ ซึ่งอาจทำให้เกิดการเลียนแบบพฤติกรรมในหมู่เยาวชน 	อคติ	<ul style="list-style-type: none"> ➢ ละครมักมีเนื้อหาที่มีอคติต่อคนบางกลุ่ม เช่น แสดงภาพคนชนบทเป็นคนที่น่าเกลียดขี้หน้า หรือคนรับใช้ต้องเป็นคนอีตาน ➢ การนำเสนอข่าวมักมีอคติกับคนจน เช่น “มือบ๊องแล้ว” หรือ “มือบ๊องไม่เลิก” เป็นต้น ➢ สื่อมวลชนมักมีอคติในการนำเสนอข่าวในแง่ลบของคนกลุ่มน้อย ทั้งที่การกระทำนั้นอาจไม่เกี่ยวข้องกับชนกลุ่มน้อยนั้น ทำให้สังคมอาจเหมารวมว่า คนกลุ่มน้อยกลุ่มนี้ทั้งหมดเป็นปัญหา ➢ ในบางกรณี สื่อนำเสนอเนื้อหาที่ไม่สร้างสรรค์ ดอกย้ำให้เกิดความรุนแรงในสังคม ➢ สื่อมวลชนโดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ยังมีการนำเสนอภาพในข่าวที่มีลักษณะที่ไม่เหมาะสม เช่น ภาพของคอนคตาในลักษณะที่ดูตลก ➢ ไม่มีการกลั่นกรองเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมกับเยาวชน
<p>ความสมานฉันท์ในสังคม</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➢ มีการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล โดยเฉพาะกับกลุ่มเด็ก สตรี และผู้ด้อยโอกาส ซึ่งไม่สามารถโต้แย้งได้เหมือนกับผู้ปกครอง ➢ สื่อมวลชนยังมีการตรวจสอบและควบคุมกันเองทางจรรยาบรรณไม่เพียงพอ 	ศีลธรรม ความเหมาะสม และบรรณานิยมอันดี	จรรยาบรรณ

ตารางที่ 2 จำนวนเท่าของการขยายตัวของมูลค่าการโฆษณาผ่านสื่อเทียบกับ GDP

ประเภทสื่อ	ช่วงปี 1980-1990	ช่วงปี 1991-2002
โทรทัศน์	2.38	3.25
วิทยุ	N.A.	4.40
หนังสือพิมพ์	2.98	2.02
ทั้งระบบ	2.54	3.06

ที่มา : จากการรวบรวมและประมาณการโดยคณะผู้วิจัย

ภาพที่ 3 ระดับการสนับสนุนรัฐบาลของผู้ร่วมแสดงความคิดเห็นในรายการหนึ่งของโทรทัศน์ของรัฐ



ที่มา : จากการให้คะแนนของผู้เชี่ยวชาญ 6 คน

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบสื่อสาธารณะต่างประเทศในแง่มุมต่างๆ

	BBC	PBS	NHK	CBC	ABC
การกำกับดูแล	รัฐบาลเป็นผู้เสนอรายชื่อคณะกรรมการบริหารจำนวน 12 คน ที่มาจากสาขาอาชีพที่ต่างกัน ขึ้นทูลเกล้าฯ สมเด็จพระราชินีของอังกฤษ ให้โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นคณะกรรมการบริหาร (Board of Governors) โดยมีอายุการทำงาน 5 ปี	PBS มีรูปแบบการบริหารงานแบบองค์กรเอกชน โดยมีคณะกรรมการ (Board of Director) ซึ่งเป็นตัวแทนของมลรัฐต่างๆ และเจ้าหน้าที่ (Corporate Officer) ซึ่งรับผิดชอบงานด้านต่างๆ	นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการจำนวน 12 คน ที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ มีประสบการณ์และความรู้กว้างขวางจากสาขาอาชีพต่างๆ และต้องมาจากทั้ง 8 ภูมิภาคของประเทศด้วย โดยมีอายุการทำงาน 3 ปี	รัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการ (Board of Director) จำนวน 12 คน ซึ่งรวม Chairperson และ President & CEO ด้วย โดยมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง 5 ปี	รัฐบาลเป็นผู้แนะนำแต่งตั้ง Board จำนวน 7 คน เพื่อทำหน้าที่แต่งตั้ง Board Managing Director โดยกำหนดคุณสมบัติตาม ABC Act
แหล่งที่มาของเงินสนับสนุนด้านเงิน	รายรับภายในประเทศทั้งหมด 2,778.6 ล้านดอลลาร์ - จากค่าธรรมเนียมการรับ 91.8% - อื่นๆ 8.2%	รายรับทั้งหมด 534 ล้านดอลลาร์ - จากการขายรายการ 40.5%, สมาชิก 28.7%, CPB และรัฐบาล 14.6%, ดำเนินธุรกิจ 8.2%, ขายผลิตภัณฑ์ทางการศึกษา 8.0 %	รายรับทั้งหมด 668.7 พันล้านเยน - จากค่าธรรมเนียม 97% - อื่นๆ 3%	รายรับทั้งหมด 1506 ล้านดอลลาร์ - รัฐสภา 64.5% - โฆษณา 21.2% - อื่นๆ 14.3%	รายรับทั้งหมด 859.0 ล้านดอลลาร์ - จากรัฐบาล 82.7% - จากการขายสินค้าและบริการ 12.1 % - อื่นๆ 5.2%

<p>เนื้อหารายการ</p>	<p>BBC มีช่องรายการโทรทัศน์ 4 ช่อง โดยช่อง (1) นำเสนอรายการทุกประเภท ช่อง (2) เสนอเรื่องความคิดสร้างสรรค์ วิทยาศาสตร์ สารคดี และศิลปะ, ช่อง (3) เน้นกลุ่มวัยเริ่มต้นทำงาน โดยนำเสนอข่าว เหตุการณ์บ้านเมือง ดนตรีและรายการบันเทิง ช่อง(4) เสนอเรื่องราวนอกกระแสหลัก</p>	<p>ชุดรายการหลักที่ PBS จัดให้แก่สถานีสมาชิก ได้แก่ รายการเกี่ยวกับเด็ก วัฒนธรรม การศึกษา ประวัติศาสตร์ ข่าวธรรมชาติ เรื่องที่สาธารณชนสนใจ วิทยาศาสตร์ และรายการเสริมทักษะต่างๆ</p>	<p>รายการทางโทรทัศน์ของ NHK ซึ่งมีจำนวน 2 ช่อง -ช่อง General TV เสนอข่าว 40.5%, วัฒนธรรม 24.7%, บันเทิง 23.7% และการศึกษา 11.1% -ช อ ง Education TV เสนอ รายการการศึกษา 81.1%, วัฒนธรรม 16.3% และรายการข่าว 2.6%</p>	<p>ให้บริการในรูปแบบภาษาอังกฤษและฝรั่งเศส (ตามลักษณะประชากรของประเทศที่ใช้สองภาษา) ทั้งทางวิทยุ, โทรทัศน์ และอินเตอร์เน็ต โดยนำเสนอรายการที่ให้ข้อมูล, เรื่องที่อยู่ในความสนใจทั่วไป ดนตรี และวัฒนธรรม</p>	<p>โทรทัศน์มีรายการเด็ก 18.8%, ภาพยนตร์ 13.1%, บันเทิง 11.8%, เหตุการณ์บ้านเมือง 9.3%, ละคร 9.3%, การศึกษา 8.5% และอื่นๆ วิทยุ มีรายการดนตรี 35.3%, ข่าว 20%, Factual 18%, กีฬา 5.2% และอื่นๆ</p>
<p>ที่มาของรายการ</p>	<p>ผลิตรายการส่วนใหญ่ด้วยตนเอง</p>	<p>รับซื้อรายการจากผู้ผลิตทั้งแบบประจำและผู้ผลิตอิสระ (ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการจัดส่งรายการให้สถานีต่างๆ)</p>	<p>ส่วนใหญ่จะผลิตเอง โดยบางส่วนจะร่วมผลิตกับต่างประเทศ หรือให้ผู้ผลิตอิสระเป็นผู้รับผลิต</p>	<p>ส่วนใหญ่อจะผลิตเอง โดยบางส่วนจะร่วมผลิตกับต่างประเทศ หรือให้ผู้ผลิตอิสระเป็นผู้รับผลิต</p>	<p>ผลิเองและรับซื้อจากผู้ผลิตต่างๆ</p>
<p>กลไกการตรวจสอบ</p>	<p>การทำงานBBC อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการมาตรฐานการกระจายเสียง (BSC : Broadcasting Standards Commission) ซึ่งสามารถตรวจสอบเนื้อหารายการในแง่ต่างๆ และต้องทำรายงานประจำปีเพื่อเสนอรัฐสภา</p>	<p>สำนักงานผู้ตรวจการ (IG : Office of the Inspector General) เป็นผู้กำกับดูแลการทำงานของ CPB ในด้านต่างๆ เช่น การจัดการเงินทุน, เนื้อหารายการ, การดำเนินงานตามกฎหมายของสื่อสาธารณะ</p>	<p>NHK ได้ตั้ง "กรมบริการที่ปรึกษาเกี่ยวกับผู้ชม" (Audience Advisory Councils) ประกอบด้วยบุคคลจากสาขาอาชีพต่างๆ กระจายไปทุกจังหวัดเพื่อประเมินผลรายการและให้ข้อเสนอแนะ</p>	<p>มีความรับผิดชอบต่อชาวแคนาดาทุกคน โดยต้องนำเสนอรายงานประจำปีผ่านรัฐสภา และมี The Office of the Ombudsman เพื่อรับข้อร้องเรียนต่างๆ โดยขึ้นตรงกับประธานาธิบดี</p>	<p>ว่าจ้างบริษัทภายนอก สํารวจความนิยมของสถานี และรับข้อร้องเรียนโดยตรง นอกจากนี้ยังมี Australian Nation Audit Office (ANAO) เพื่อตรวจสอบการบริหารจัดการของสถานี โดยรายงานตรงต่อรัฐสภา</p>

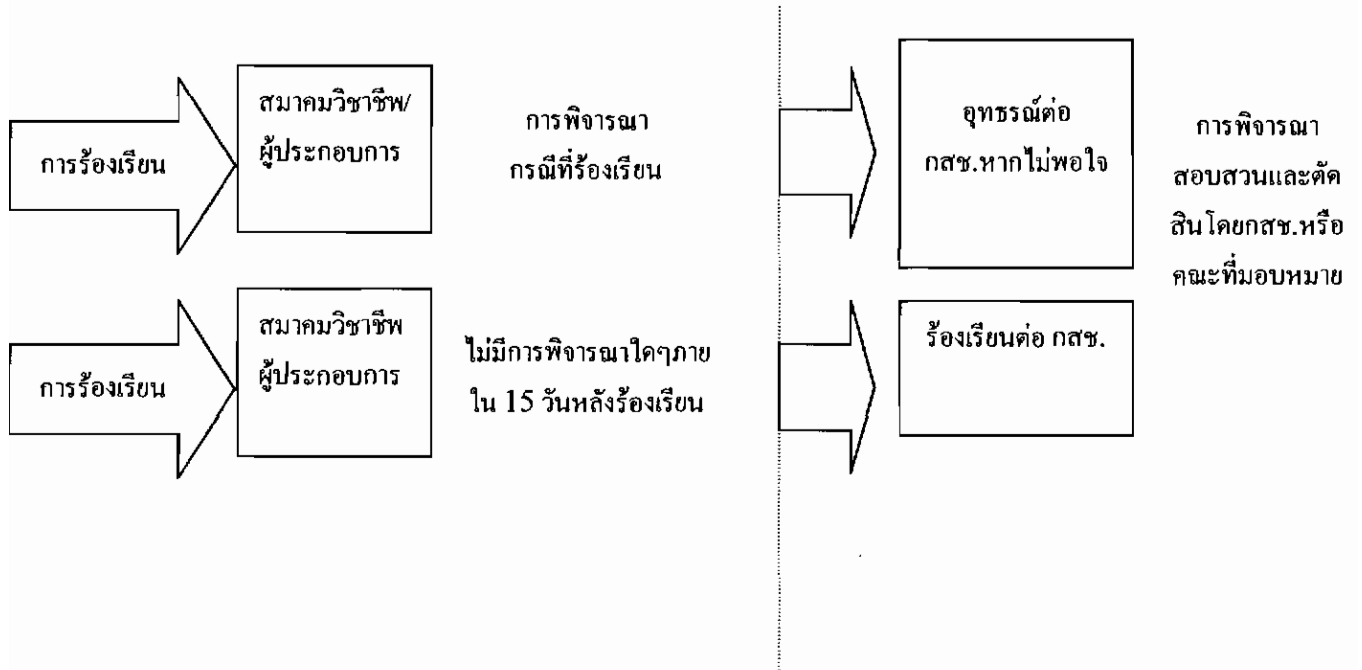
ที่มา: ฐิตินันท์ และวีระยุทธ (2546)

ตารางที่ 4 สรุปแนวทางการจัดตั้งและบริหารสื่อสาธารณะในประเทศไทย

	โทรทัศน์สาธารณะ	วิทยุสาธารณะ
ที่มาของสถานี	ปฏิรูปสหท. 11 เป็นโทรทัศน์สาธารณะ	จัดสรรจากคลื่นความถี่ที่มีอยู่ของกรมประชาสัมพันธ์
ภารกิจ	เพื่อนำเสนอข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นกลาง เพื่อการศึกษา วัฒนธรรม การพัฒนาประชาธิปไตย และประโยชน์สาธารณะอื่น	
การกำกับดูแล	มีคณะกรรมการ ซึ่งมีคุณสมบัติตามกำหนด เช่น เป็นผู้ที่มีผลงานหรือมีประสบการณ์ในกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และวิทยุ การศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม โดยจะต้องมาจากหลายหลายกลุ่ม เช่น นักวิชาการ ผู้แทนสมาคมวิชาชีพ ผู้แทนองค์กรเอกชนอิสระที่ไม่แสวงหากำไร รวมถึงตัวแทนจากภาคประชาชน สำหรับกลไกในการคัดเลือกผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการอาจใช้หลักการเดียวกับการคัดเลือก กสช. แต่ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน	
การผลิตรายการ	ผลิตรายการด้วยตนเอง และจัดซื้อมาจากหน่วยงานอื่นๆ ในระบบการแข่งขัน	ผลิตรายการด้วยตนเอง
	โทรทัศน์สาธารณะ	วิทยุสาธารณะ
เนื้อหาของรายการ	<ul style="list-style-type: none"> มุ่งผลิตรายการที่มีคุณภาพเป็นสำคัญมากกว่าความต้องการจำนวนผู้ชม มีเนื้อหาที่หลากหลาย และให้ความสำคัญเป็นพิเศษแก่กลุ่มคนที่ถูกละเลยจากสื่อเชิงพาณิชย์ เช่น กลุ่มเด็ก ผู้สูงอายุ ผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น นำเสนอความคิดเห็นรอบด้านในประเด็นที่มีความขัดแย้ง 	
กลไกการตรวจสอบ	กำหนดระบบการตรวจสอบและประเมินผล โดยการจัดตั้งหน่วยงานภายในองค์กรเพื่อรับผิดชอบโดยเฉพาะ และกำหนดให้มีหน่วยงานภายนอกทำหน้าที่ในการสำรวจทัศนคติของผู้ชมอย่างทั่วถึงและเป็นกลาง เพื่อตรวจสอบว่าสถานีได้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่ และต้องปรับปรุงแก้ไขสิ่งใด	
แหล่งที่มาของเงินสนับสนุน	รายได้จากการแปลงค่าสัมปทานของสื่อเชิงพาณิชย์ โดยเฉพาะโทรทัศน์เชิงพาณิชย์ มาเป็นค่าธรรมเนียมใบอนุญาตแทน และการประมูลคลื่นความถี่วิทยุผ่านการจัดสรรของ กสช. โดยมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน	

ที่มา: จูตินันท์ และวีระยุทธ (2546)

ภาพที่ 4 แนวทางในการกำกับดูแลร่วมในกิจการวิทย์และโทรทัศน์



ที่มา: พิรงรอง และคณะ (2546)