

กิจการวิทยุกระจายเสียงในประเทศไทย: อดีต ปัจจุบัน และแนวทางพัฒนา ในอนาคต

DEVELOPMENT OF RADIO BROADCASTING IN THAILAND: PAST, PRESENT, AND FUTURE DEVELOPMENT DIRECTION

ธนกร ศรีสุขใส *

Thanakorn Srisooksa *

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission,
Bangkok 10400 Thailand *

Corresponding author E-mail: dsrisooksai@gmail.com *

บทคัดย่อ

วิทยุกระจายเสียงในประเทศไทยมีบทบาทต่อสังคมมายาวนาน สภากรรมการดำรงอยู่ปัจจุบัน แนวทางพัฒนาในอนาคตควรเป็นอย่างไร วัตถุประสงค์ของบทความวิชาการนี้มุ่งศึกษาเชื่อมโยงพัฒนาการจากอดีตเสนอแนวทางพัฒนาในอนาคต เมื่อสำรวจวรรณกรรมสังเคราะห์อย่างเป็นระบบพบว่า วิทยุกระจายเสียงเกิดขึ้นเพื่อสนองประโยชน์อำนาจรัฐ และเปลี่ยนผ่านจากอำนาจรัฐสนองอำนาจกลุ่มทุน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และฉบับ พ.ศ. 2550 แก้ปัญหาสื่อให้ปลอดอำนาจรัฐ อำนาจทุน จึงกำหนดว่า “*คลื่นความถี่เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติ เพื่อประโยชน์สาธารณะ*” ภาคประชาชนอ้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ก่อตั้งวิทยุกระจายเสียงมากกว่า 6,629 สถานี สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ออกประกาศ กสทช. เรื่องหลักเกณฑ์การอนุญาตทดลองประกอบกิจการ พ.ศ. 2555 ผู้ประกอบกิจการต้องลงทะเบียนขอใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการ อายุใบอนุญาต 1 ปี ปัญหาที่ดำรงอยู่คือวิทยุกระจายเสียงถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง การขอเปลี่ยนแปลงใบอนุญาตวิทยุชุมชนไม่สามารถบอกแหล่งที่มาของผู้สนับสนุนทางการเงิน ความไม่มั่นคงในสถานภาพใบอนุญาต และการโฆษณาอวดอ้างสรรพคุณที่เกินจริง ผิดกฎหมายอันเป็นปัญหาคุณภาพด้านเนื้อหา ส่งผลกระทบเป็นวงโคจรต่อทั้งผู้ประกอบกิจการ องค์กรการกำกับดูแล รัฐ และประชาชน ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายคือ (1) ยกเลิกใบอนุญาตทดลองเปลี่ยนเป็นใบอนุญาตสูงสุดไม่เกิน 7 ปี (2) จัดทำมาตรฐานของสถานีวิทยุคุณภาพ นำมาตรฐานมาเป็นเกณฑ์ประเมินคุณภาพ พิจารณาออกหรือต่อใบอนุญาต (3) ให้มีคณะอนุกรรมการพิจารณาออกใบอนุญาตกิจการกระจายเสียงระดับจังหวัด (4) เรียกคืนคลื่น หรือจัดสรรใหม่ด้วยการเปิดประมูลสำหรับกิจการบริการธุรกิจ รายได้จากการประมูลนำไปสนับสนุนกิจการบริการสาธารณะ (5) ส่งเสริมให้มีสถานีวิทยุบริการชุมชนและบริการสาธารณะต้นแบบ เพื่อเป็นแบบอย่างและแหล่งเรียนรู้ในการพัฒนากิจการวิทยุเพื่อประโยชน์

สาธารณะให้เกิดขึ้นทุกจังหวัด และ (6) ส่งเสริมเครือข่ายภาคประชาชนจิตอาสาในการเฝ้าระวังสื่อเพื่อตรวจสอบเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม

คำสำคัญ : วิทยุกระจายเสียง พัฒนาการ แนวทางพัฒนา

Abstract

Radio broadcasting in Thailand has been playing an important role in the society for long time. How its present existence and its way of development should be in the future? The objective of this study is to focus the connection of and evolution from the past and to proposing a guideline for the development in the future. When the process of literature review is completely done and synthesized, it has been found that Thailand's radio broadcasting was originated on the purpose of being benefits and advantages for governmental power since its first emergence. After that, it was passed from the governmental organizations to the private segments. Thailand's constitution in 1997 and 2007 were stated to correct this situation with the written part, *"The wavelength of radio frequency is the national communicative resource and is for the public benefits"*. According to this, the public segments referred this statement and set up their own radio stations – more than 6,629 in number. Later on, NBTC was established and the announcement was publicized in 2012 – to register all the qualified radio station owners and offer the 1-year license for their trial broadcasting. Although this solution had been manipulated, the problems still occur, and have been proved academically. Radio broadcasting is still used in the political conflicts, and power exercising. The declining of permission for community radio license, the anonymity of the capital funding, the instability of the trial broadcasting license status, the quality of on-aired content, and the over-property, or against-the-law, product advertisements which affects the audiences are the problems to this situation. Significantly, they connect together as the large circuit; the entrepreneur – regulating organization – government – and public segment. I have a proposal in the policy including (1) Revoke the *"trial license"* and change it to the formal business license which lasts for 7 years maximum (2) Set the standard for *"Qualified Radio Station,"* place the same standard to be the quality evaluation criteria for whether to revoke or renew the license (3) Set up the committee to consider the broadcast license granting in province level (4) Proceed the frequencies returning or rearrange with the auction method for business services. The revenue from the auction will be used to support the public service business. (5) Encourage the settlement of the community service radio stations. And the prototype of public service – to be the center for knowledge about public beneficial radio business in all provinces, and (6) Support the volunteer network to monitor improper contents.

Keywords : Radio broadcasting, Evolution, Direction of development

บทนำ

ท่ามกลางกระแส Technology disruption ที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดิน ระบบดิจิทัล ทั้งจำนวนผู้ชมที่ลดลง รายได้ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย และพฤติกรรมผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่เคยรับชมผ่านหน้าจอโทรทัศน์เป็นหลักไปสู่การรับชมผ่านช่องทางอื่นๆ โดยเฉพาะสมาร์ทโฟน ซึ่งนับจากวันที่เปิดประมูลโทรทัศน์ดิจิทัลเมื่อปลายปี 2556 จนถึงปัจจุบันเป็นเวลาเกือบ 5 ปีเต็ม กิจการโทรทัศน์ที่เคยสร้างความมั่นคงร่ำรวยและสร้างอิทธิพลทางสังคมให้แก่เจ้าของหรือผู้ประกอบการ ต้องกลับมาตกอยู่ภายใต้สภาพของการดิ้นรนต่อสู้เพื่อความอยู่รอดด้วยวิธีการต่างๆ ทั้งการขายหุ้น การควบรวม การเปลี่ยนคณะผู้บริหาร รวมถึงตลอดถึงการลดต้นทุน และในท้ายที่สุดแล้วอาจมีผู้ประกอบการที่ถือครองใบอนุญาตอยู่เดิมก็อาจจะเหลืออยู่จริงๆ เพียงไม่กี่ราย

คำถามมีอยู่ว่า ในขณะที่กิจการโทรทัศน์ตกอยู่ในสภาพการณ์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว “กิจการวิทยุกระจายเสียง” ซึ่งเป็นสื่อหลักอีกสื่อหนึ่งที่มีบทบาทและอยู่คู่กับสังคมไทยมาอย่างยาวนานเช่นเดียวกับกิจการโทรทัศน์ มีสถานะเป็นเช่นใด? แนวทางพัฒนาในอนาคตของกิจการวิทยุกระจายเสียงภายใต้ยุคสื่อใหม่และเทคโนโลยียุคหลอมรวมควรมีทิศทางเป็นอย่างไร?

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพัฒนาการเชื่อมโยงจากอดีต เสนอแนวทางการพัฒนาสื่อวิทยุกระจายเสียงในอนาคต เริ่มจากการสำรวจตรวจสอบสถานการณ์ของกิจการวิทยุกระจายเสียงในอดีต เชื่อมโยงให้เห็นความต่อเนื่องภายใต้บริบททางสังคม เจตนารมณ์ทางกฎหมาย และภายใต้บริบทของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.) เพื่อวิเคราะห์สถานะที่ดำรงอยู่จริง นำสู่แนวทางการพัฒนาในอนาคต รวบรวมข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรม และข้อมูลจากประสบการณ์การปฏิบัติหน้าที่ในส่วนงานกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียงของผู้เขียนสังเคราะห์ ตอบตามวัตถุประสงค์การศึกษา เพื่อให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายบางประการอันเป็นแนวทางการพัฒนาในอนาคตของสื่อวิทยุกระจายเสียง

กิจการวิทยุกระจายเสียงกับสังคมไทย

การดำเนินกิจการวิทยุกระจายเสียง หรือการประกอบกิจการสื่อสารมวลชน มีส่วนสัมพันธ์กับสังคม พิระพษ์ มานะกิจ (2560, น. 21) นำเสนอแนวคิดไว้ว่า สื่อและสังคมมีความสัมพันธ์กัน สื่อผลิตสร้างสารส่งผลกระทบต่อสังคม ขณะเดียวกันองค์กรสื่อต้องดำรงอยู่ได้ด้วยรายได้ในการดำเนินธุรกิจ ฐานคิดนี้เป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญของการพิจารณาแก้ไขปัญหาประเด็นการกำกับดูแลสื่อที่ต้องมองจากความจริง และมองแบบองค์รวม ไม่แยกส่วน

บทบาทสื่อวิทยุกระจายเสียงพิจารณาได้ว่า มีบทบาทสำคัญทั้งมิติสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยเฉพาะวิทยุชุมชน จากผลการวิจัยของเจริญ เพ็งมูล (2558) ศึกษาเรื่องวิทยุชุมชนกับวิกฤตการณ์ทางการเมืองในช่วงปี พ.ศ. 2551-2553 พบว่าวิทยุชุมชนมีความสำคัญ เพราะทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองสูง จากการนำเสนอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมืองระดับชาติ และสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

แม้วิทยุกระจายเสียงจะปรับตัวจากสื่อดั้งเดิมเข้าสู่ “ดิจิทัล แพลตฟอร์ม” อย่างต่อเนื่อง แต่ผลจากการสำรวจของนิลเสน (AGB Nielsen) ในกลุ่มผู้ฟังในช่วง 6 เดือนที่ผ่านมาพบว่า 95% ยังฟังเพลงผ่านช่องทางต่างๆ โดย 77% ฟังวิทยุทั้งช่องทางออฟไลน์และออนไลน์ ซึ่งตัวเลขรายได้จากโฆษณาผ่านช่องทางสื่อวิทยุกระจายเสียงอยู่ในภาวะ “ทรงตัว” ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา (รัตติยา อังกุลานนท์, 2561) นิลเสนพบว่า ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2560 รว 70.59% ยังคงรับฟังผ่านเครื่องรับวิทยุ มี 28.52% (ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, 2561) ยืนยันว่าผู้รับสารยังฟังวิทยุกระจายเสียงผ่านช่องทางออนไลน์และออฟไลน์

เมื่อศึกษาสืบย้อนไปยังพัฒนาการของกิจการวิทยุกระจายเสียง พบว่าสภาพการณ์ของกิจการวิทยุกระจายเสียงของประเทศไทยต่างมีรูปแบบตามระบบการเมืองการปกครอง หรือบริบทในสังคมแต่ละยุคสมัย สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ จำแนกพัฒนาการของกิจการวิทยุกระจายเสียงของไทยได้เป็น 3 ยุค

ยุคแรกอยู่ในช่วงปี พ.ศ. 2473-2501 เรียกระบบวิทยุกระจายเสียงยุคนี้ว่าเป็น “ยุคการผูกขาดรัฐ” เนื่องจากวิทยุกระจายเสียงเป็นสื่อมวลชนที่รัฐถือครองสิทธิ์ตั้งแต่แรก เริ่มมีการออกอากาศเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2473 และรัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498... เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีเครื่องรับวิทยุกระจายเสียงได้ เพราะก่อนหน้านี้กฎหมายไม่อนุญาตให้เอกชนมีเครื่องรับวิทยุไว้ในครอบครอง แต่หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 วิทยุกระจายเสียงได้เป็นเครื่องมือสำคัญในการเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยที่มีการควบคุมการกระจายข่าวแก่ประชาชนและกลุ่มข้าราชการเพื่อให้เกิดการยอมรับต่อระบอบการปกครองใหม่ วิทยุกระจายเสียงในภาพการเป็นเครื่องมือทางการเมืองเริ่มปรากฏชัดขึ้นเมื่อกิจการวิทยุกระจายเสียงที่เคยอยู่ในความรับผิดชอบของกรมไปรษณีย์โทรเลขถูกโอนไปขึ้นอยู่กับสำนักงานโฆษณาการในปี พ.ศ. 2482 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความรู้ด้านการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กิจการวิทยุกระจายเสียงจึงกลายเป็นสื่อในการสร้างความชอบธรรมแก่คณะผู้ปกครองคณะใหม่ และขยายแนวความคิดประชาธิปไตย ซึ่งในขณะนั้นบุคคลในระดับชั้นนำของรัฐบาลได้กำหนดและนำเสนอเนื้อหารายการในรูปแบบการปราศรัย ข่าวสารทางราชการ ละคร เพลงปลุกใจ และรายการสนทนา กล่าวได้ว่าในช่วง 25 ปีแรกของการดำเนินการของระบบวิทยุกระจายเสียงไทยมีเป้าหมายทางการเมืองเป็นสำคัญ โดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มีบทบาทผลักดัน “สถานวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย” เป็นแกนกลางของระบบในฐานะกระบอกเสียงของรัฐบาลและส่วนราชการนั่นเอง

ยุคที่สอง คือช่วงปี พ.ศ. 2502-2531 ซึ่งกิจการวิทยุกระจายเสียงมีความแตกต่างกันในรายละเอียดและช่วงของระบบการปกครอง แต่โดยภาพรวมถือว่ากิจการวิทยุกระจายเสียงอยู่ในช่วงระบบเผด็จการเป็นส่วนใหญ่ ในยุคนี้นี้รูปแบบการดำเนินการกิจการเป็น “รูปแบบการให้สัมปทานแบบอุปถัมภ์” หลังมีพระราชบัญญัติวิทยุโทรคมนาคม พ.ศ. 2498 ได้มีการจัดตั้งสถานีวิทยุกระจายเสียงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและในภูมิภาคต่างๆ และแม้ว่าสถานีวิทยุกระจายเสียงมีหน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าของ แต่โดยส่วนมากกลับดำเนินการในเชิงพาณิชย์ โดยเฉพาะสถานีวิทยุกระจายเสียงขนาดเล็กในส่วนภูมิภาค ที่บริษัทธุรกิจด้านบันเทิงหรือโฆษณาเข้าดำเนินการตั้งแต่การลงทุนปลูกสร้างอาคาร จัดหาเครื่อง อุปกรณ์บำรุงรักษา ขยายเวลา และจัดทำรายการ ซึ่งในช่วงปี พ.ศ. 2500-2515 จำนวนสถานีวิทยุกระจายเสียงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วถึงเกือบ 200 สถานี ถือเป็นช่วงที่เรียกว่า “เป็นระบบคู่ขนาน” (Dual system) คือการที่เอกชนดำเนินการควบคู่ไปพร้อมๆ กับรัฐ ซึ่งเป็นการแบ่งอำนาจระหว่างรัฐและเอกชน โดยที่รัฐมีอำนาจเป็นเจ้าของสถานีตามกฎหมาย และเอกชนมีอำนาจทางเศรษฐกิจควบคุมสถานี ซึ่งถือว่าเป็นรูปแบบการดำเนินการทางธุรกิจในระบบอุปถัมภ์ (Patron-client) ซึ่งในยุคนั้นนักธุรกิจที่ได้รับสัมปทานสถานีหรือประมวลเวลาได้ต้องมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ที่มีอำนาจในส่วนราชการ

ยุคที่สาม กิจการวิทยุกระจายเสียงเข้าสู่ “ยุคธุรกิจการเมือง” เติมรูปแบบ เป็นรูปแบบที่รัฐใช้คลื่นความถี่ที่อยู่ในครอบครองเอื้อประโยชน์ให้เอกชนภายใต้รูปการให้สัมปทานแบบมีการแข่งขัน ซึ่งหมายถึงรัฐเปิดโอกาสให้เอกชนแย่งชิงสัมปทานกันเองโดยรัฐหรือคนของรัฐต้องได้รับประโยชน์สูงสุดด้วย (อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์, 2544. น. 108-119)

ในช่วงปี พ.ศ. 2532-2536 เป็นช่วงที่วงการธุรกิจวิทยุกระจายเสียงเติบโตอย่างมาก มีรายได้หมุนเวียนจากค่าโฆษณานับพันล้านบาท (ซึ่งถือว่าสูงมากสำหรับกิจการวิทยุกระจายเสียงในยุคนั้น-ผู้เขียน) เป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2534 นอกจากนี้ ในช่วงเวลาดังกล่าวยังถือเป็นการเปิดเสรีทางธุรกิจสื่อวิทยุกระจายเสียงอย่างจริงจัง และนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 เป็นต้นมา ระบบวิทยุกระจายเสียงเกือบทั้งหมดของประเทศไทยก็ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางธุรกิจด้วยเม็ดเงินโฆษณาที่มหาศาล การดำเนินการธุรกิจเปลี่ยนแปลงจากระบบธุรกิจขนาดเล็กสู่ธุรกิจขนาดใหญ่ เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “ปลาใหญ่กินปลาเล็ก” ซึ่งเป็นลักษณะที่กลุ่มธุรกิจสื่อมวลชนขนาดใหญ่เข้ามาดำเนินการวิทยุกระจายเสียง ซึ่งบางกลุ่มธุรกิจมีการครอบครองหลายสถานี ก่อให้เกิดการกระจุกตัวของสื่อมวลชนที่อำนาจการเป็นเจ้าของสื่อตกอยู่ในมือของกลุ่มธุรกิจเพียงไม่กี่กลุ่ม เป็นยุคที่ถือว่ากิจการวิทยุกระจายเสียงเข้าสู่ระบบทุนอย่างเต็มรูปแบบ การผลิตรายการจึงมุ่งตอบสนองการทำกำไรทางธุรกิจเป็นสำคัญ (ธนกร ศรีสุขใส, 2549. น. 125-128)

กิจการวิทยุกระจายเสียงภายใต้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ช่วงปี พ.ศ. 2540 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ถือว่าเป็นประชาธิปไตย และให้อำนาจประชาชนมากที่สุด เนื่องจากกิจการวิทยุกระจายเสียงก่อนหน้านี้ถูกมองว่าเป็นเพียงเครื่องมือของรัฐและทุน ดังนั้นรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จึงถูกออกแบบมาเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยกำหนดบทบัญญัติที่มีผลต่อ

การเปลี่ยนแปลงระบบคลื่นวิทยุกระจายเสียงครั้งสำคัญทั้งในแง่ของแนวคิดว่าด้วยความเป็นเจ้าของ ปรัชญาของการใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ เป้าหมายในการประกอบกิจการ และรวมถึงแนวคิดเรื่อง “องค์กรอิสระ” ที่จะป็นหน่วยงานกำกับดูแล มาตรา 40 กำหนดว่า “คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ” และ “ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม” ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อต้องการให้มีการปฏิรูปสื่อวิทยุโทรทัศน์ให้พ้นจากการผูกขาดประโยชน์จากอำนาจรัฐและกลุ่มทุนที่เป็นมาก่อนหน้านั้นนั่นเอง

ผลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกิจการวิทยุกระจายเสียงครั้งใหญ่ องค์กรภาคประชาสังคมและภาคประชาชนมองว่าคลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม ที่เคยเป็นของรัฐหรือที่รัฐเคยเป็นเจ้าของนั้น ต่อไปนี้ (ภายใต้บทบัญญัติดังกล่าว-ผู้เขียน) เมื่อคลื่นความถี่เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติ ใครๆ ก็ย่อมใช้ประโยชน์ได้ อาณัติของมาตรา 40 ทำให้บรรดาผู้ประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงทั้งหลาย ทั้งกลุ่มธุรกิจ กลุ่มการเมือง กลุ่มองค์กรนอก (NGO) รวมถึงภาคประชาสังคม ต่างนำมาใช้อ้างในการจัดตั้งสถานวิทยุของตนเองขึ้น และแทบไม่น่าเชื่อว่าภายในช่วงเวลาเพียง 10 ปี (นับจากปี พ.ศ. 2540-2550) มีสถานวิทยุกระจายเสียงเกิดขึ้นใหม่เป็นจำนวนนับหมื่นสถาน โดยอาศัยช่องว่างขณะยังไม่มีองค์กรกำกับดูแล และระเบียบหลักเกณฑ์ต่างๆ เนื่องจากกระบวนการสรรหา กสทช. ภายใต้ พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ พ.ศ. 2543 ล้มเหลวมาตลอดในห้วงระยะดังกล่าว ทั้งๆ ที่จะว่าไปแล้วหากจะอ้างบทบัญญัติดังกล่าวก็จำเป็นต้องอ้างให้ครบ เพราะกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 40 ยังเขียนกำกับต่อไปอีกว่า (การใช้คลื่นความถี่) ให้เป็นไปโดย “ต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐและประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม” (รัฐธรรมนูญ, 2540) แต่ดูเหมือนว่าบทบัญญัติในส่วนหลังนี้ถูกนำมาคำนึงถึงสำหรับการประกอบกิจการของบรรดากิจการวิทยุกระจายเสียงทั้งหลายน้อยมาก

จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แทนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แต่หลักการ “คลื่นความถี่เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ” ก็ยังถูกรักษาไว้ในมาตรา 47 กำหนดให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นองค์กรอิสระ ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามหลักการใหญ่ในรัฐธรรมนูญเกิดผลในทางปฏิบัติ ไม่ให้เกิดช่วงว่างเช่นครั้งแรกที่ผ่านมา จึงได้มีการออก พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ 2551 ตามด้วยการแก้ไข พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ พ.ศ. 2543 เป็น พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และช่วงปลาย พ.ศ. 2561 มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมาย คำสั่ง ประกาศ ของสำนักงาน กสทช. โดยคำสั่ง คสช. และโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.)

จนมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้เปลี่ยนแปลงเนื้อหาเกี่ยวกับคลื่นความถี่ไปค่อนข้างมาก ทั้งการให้นำหนักกับบทบาทของรัฐที่เป็นบทบาทหลักในการบริหารจัดการคลื่นความถี่ และให้นำหนักการใช้ประโยชน์เพื่อความมั่นคงเท่าๆ กับประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากปรัชญาของการใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ก็ถือว่าเป็นหลักการที่ทุกฝ่ายยอมรับได้ ถึงแม้ว่ายังไม่มี ความชัดเจนในรายละเอียดที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” นั้นยังไม่มี ความชัดเจนว่า ที่สุดแล้วฝ่ายที่ออกกฎหมายจะกำหนดรายละเอียดออกมาอย่างไร

จากกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และฉบับ พ.ศ. 2550 ที่เขียนกำกับประเด็นการใช้คลื่นความถี่ที่กำหนดว่า “คลื่นความถี่เป็นทรัพยากรสาธารณะของชาติ” เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 60 กำหนดว่า

“รัฐต้องรักษาไว้ซึ่งคลื่นความถี่และสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียมอันเป็นสมบัติของชาติ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน การจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่งไม่ว่าจะใช้เพื่อส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม หรือเพื่อประโยชน์อื่นใด ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะ รวมตลอดทั้งการให้ประชาชนมีส่วนได้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐต้องจัดให้มีองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อรับผิดชอบและกำกับ การดำเนินการเกี่ยวกับคลื่นความถี่ให้เป็นไปตามวรรคสอง ในการนี้องค์กรดังกล่าวต้องจัดให้มีมาตรการป้องกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์จากผู้บริโภคโดยไม่เป็นธรรม หรือสร้างภาระแก่ผู้บริโภคเกินความจำเป็น ป้องกันมิให้คลื่นรบกวนกัน รวมตลอดทั้งป้องกันการกระทำที่มีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ หรือปิดกั้นการรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารที่ถูกต้องตามความเป็นจริงของประชาชน และป้องกันมิให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของประชาชนทั่วไป รวมตลอดทั้งการกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำที่ผู้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่จะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” (รัฐธรรมนูญ, 2560)

อย่างไรก็ตาม การเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากของวิทยุกระจายเสียงเป็นผลพวงมาจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ก็คงไม่ถูกต้องนัก เพราะสภาพความเป็นจริงทางสังคมที่เปิดทางให้ใครๆ ก็เป็นเจ้าของคลื่นความถี่หรือเป็นเจ้าของสถานีวิทยุกระจายเสียงได้นั้น นอกจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแล้วยังเป็นผลมาจากกระแสการปฏิรูปสื่อและการสร้างพื้นที่ให้สื่อสาธารณะด้วย ผู้เขียนมีแนวคิดว่า หากจะพิจารณาปัญหาการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงทั้งระบบอย่างรอบด้านจำเป็นต้องทบทวนหลักการเรื่องวิทยุชุมชนในฐานะที่เป็นสื่อสาธารณะมาประกอบควบคู่กัน ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นถึง “สิ่งที่ควรจะเป็น” กับ “สภาพความเป็นจริง” ซึ่งปัจจุบันนี้เราอาจพบข้อมูลว่ากิจการวิทยุกระจายเสียงที่เป็นประเภทบริการชุมชนหรือบริการสาธารณะอย่างแท้จริงนั้น มีตัวอย่างให้เห็นค่อนข้างน้อย

ปรากฏการณ์การเกิดขึ้นของสถานีวิทยุกระจายเสียงรายใหม่จำนวนมากนั้น ล้วนแล้วแต่เป็นการอ้างอิง “สิทธิตามรัฐธรรมนูญและหลักการแห่งสื่อสาธารณะ” ด้วยกันทั้งสิ้น โดยที่สิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่รับรู้กันอย่างกว้างขวาง ขณะที่ “หลักการของสื่อสาธารณะ” ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นบางช่วงเวลา และจำกัดอยู่เฉพาะแวดวงวิชาการที่สนใจประเด็นสื่อสาธารณะที่คาดว่าจะเกิดขึ้นมาเพื่อทดแทนสื่อเพื่อธุรกิจหรือสื่อเครื่องมือทางการเมือง ผู้เขียนเคยศึกษาหลักการของสื่อเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยเฉพาะวิทยุชุมชน (เพื่อชุมชน) ก็ยังเคยมีความหวังว่า สื่อวิทยุทั้งวิทยุชุมชนและวิทยุเพื่อสาธารณะน่าจะต้องเกิดขึ้นได้ในประเทศไทย เนื่องจากหลักการของสื่อสาธารณะถูกนิยามด้วยคุณลักษณะทั้งในมิติของผู้เป็นเจ้าของ การบริหารจัดการ เนื้อหาที่นำเสนอ การเข้าถึง และกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งแตกต่างกันอย่างชัดเจนกับสื่อธุรกิจหรือสื่อกระแสหลักในปัจจุบัน

กิจการวิทยุกระจายเสียงภายใต้บริบทสำนักงาน กสทช.

ปัญหากิจการวิทยุกระจายเสียง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานีวิทยุกระจายเสียงที่เกิดขึ้นใหม่มีอยู่อย่างต่อเนื่อง แม้จะมีการประกาศใช้ พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 โดยแบ่งประเภทใบอนุญาตการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1. ผู้รับใบอนุญาตประเภทบริการสาธารณะ 2. ผู้รับใบอนุญาตประเภทบริการธุรกิจ และ 3. ผู้รับใบอนุญาตประเภทบริการชุมชน ซึ่งในแง่กฎหมายช่วงเวลาดังกล่าวควรจะเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดระเบียบกิจการวิทยุกระจายเสียงที่สั่งสมมาเป็นเวลานาน ในปี 2552 สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กทช.-องค์กรในขณะนั้น) ได้เปิดให้มีการขึ้นทะเบียนวิทยุชุมชน โดยมีวิทยุขนาดเล็กทั้งหมดมาขึ้นทะเบียนทดลองออกอากาศจำนวน 6,629 สถานี และทางสำนักงาน กทช. ได้ระบุว่า มีสถานีวิทยุกระจายเสียงขนาดเล็กที่ยังไม่เข้าสู่การลงทะเบียนมากกว่า 1,080 สถานี

ต่อมาเมื่อมีการสรรหาและแต่งตั้ง กสทช. ชุดแรกในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2554 ความชัดเจนในการจัดระเบียบกิจการวิทยุกระจายเสียงเริ่มเป็นรูปธรรมขึ้น กสทช. ชุดใหม่ ได้ออกประกาศเรื่องหลักเกณฑ์การอนุญาตทดลองประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง พ.ศ. 2555 เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงรายใหม่ที่มีคุณสมบัติครบได้ลงทะเบียนและขอรับใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการ โดยมีใบอนุญาตที่มีอายุคราวละ 1 ปี ผลปรากฏว่าในบรรดาผู้ประกอบกิจการที่มาขอรับใบอนุญาตทดลองกิจการนั้น กว่าร้อยละ 80 เป็นใบอนุญาตประเภทบริการธุรกิจ อันสะท้อนให้เห็นว่าการจัดตั้งสถานีวิทยุกระจายเสียงขึ้นใหม่ทั้งหมดเกือบหมื่นสถานีที่อ้าง “สิทธิตามรัฐธรรมนูญและสื่อสาธารณะ” ที่ผ่านมานั้นประสบความล้มเหลวโดยสิ้นเชิง และจาก พ.ศ. 2555 จนถึงปัจจุบันภายใต้ระบบใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการซึ่งเป็นใบอนุญาตชั่วคราวพบว่าจำนวนสถานีวิทยุกระจายเสียงยังคงมีอยู่เป็นจำนวนมาก จากการสำรวจข้อมูลผู้รับใบอนุญาตจากเว็บไซต์ของสำนักงาน กสทช. เมื่อต้นปี พ.ศ. 2561 มีข้อมูลระบุว่า มีสถานีวิทยุทดลองประกอบกิจการที่สามารถออกอากาศได้ ประกอบด้วย วิทยุทดลองประกอบกิจการประเภทบริการธุรกิจ 3,266 ราย ประเภทบริการสาธารณะ 744 ราย และประเภทบริการชุมชน 203 ราย รวมกับสถานีวิทยุทดลองประกอบกิจการ

ที่ได้มาจดทะเบียนกับสำนักงาน กสทช. และถูกระงับการออกอากาศ (ชั่วคราว) สาเหตุหนึ่งมาจากการขาดการต่ออายุใบอนุญาต หรืออยู่ระหว่างการขอเปลี่ยนประเภทใบอนุญาต ประเภทบริการธุรกิจ 857 ราย ประเภทบริการสาธารณะ 364 ราย และบริการชุมชน 308 ราย นับรวมกันเป็นจำนวนสถานีวิทยุทธศาสตร์ประกอบกิจการที่อยู่ในฐานข้อมูลของสำนักงาน กสทช. จำนวน 5,742 สถานี

การที่ผู้รับใบอนุญาตส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการวิทยุทางธุรกิจสะท้อนให้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่น่าสนใจหลายประการคือ 1) เหตุผลทางธุรกิจยังคงเป็นปัจจัยหลักสำหรับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง เนื่องจากสามารถหารายได้จากการโฆษณา ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของผู้เขียน ธนกร ศรีสุขใส. (2549) ที่พบว่ากลุ่มผู้ประกอบการวิทยุชุมชนในช่วงแรกประกอบด้วยกลุ่มคน 3 กลุ่มคือ กลุ่มธุรกิจบันเทิงหรือค่ายเพลง กลุ่มทุนท้องถิ่น และกลุ่มการเมืองหรือที่มีการเมืองหนุนหลัง อีกทั้งกิจการวิทยุกระจายเสียงประเภทบริการสาธารณะและบริการชุมชนค่อยๆ ลดจำนวนลงเรื่อยๆ เนื่องจากถูกจำกัดในการโฆษณาหารายได้ และไม่มีแหล่งสนับสนุนทางการเงินที่ชัดเจน ทั้งนี้ กิจการวิทยุกระจายเสียงประเภทบริการสาธารณะที่สามารถดำเนินกิจการอยู่ได้ส่วนใหญ่คือหน่วยงานราชการที่สามารถหารายได้จากการโฆษณาเชิงภาพลักษณ์ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าหลักการและเจตนารมณ์ตามกฎหมายที่เขียนไว้อย่างสวยงาม แท้จริงแล้วกลับกลายเป็นเพียงใบเบิกทางในการแย่งชิงพื้นที่แห่งอำนาจผ่านการครอบครองสื่อ การเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากของกิจการวิทยุกระจายเสียงในประเทศไทย กิจการส่วนใหญ่ยังคงตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางธุรกิจ หรือการประกอบกิจการกระจายเสียงแบบทุนนิยมที่มุ่งหวังผลกำไรเป็นสำคัญ

ปัญหาที่ชัดเจนที่สุดคือการกำกับดูแลด้านเนื้อหารายการที่ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึง ซึ่งกลายเป็นปัญหาหลักของสังคม จากรายงานการวิจัยของมหาวิทยาลัยแพสซา (Passau University, 2558) พบว่า สาเหตุแห่งความขัดแย้งและแตกแยกในสังคมไทยในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา ส่วนหนึ่งมาจากการที่สื่อวิทยุชุมชนในพื้นที่นำเสนอเนื้อหาที่เป็นทางเลือกข้างทางการเมือง ซึ่งเป็นสาเหตุแห่งความขัดแย้งและแตกแยกในสังคมไทย

นอกจากด้านเนื้อหารายการแล้วยังพบว่า การโฆษณาสินค้าและบริการต่างๆ ก็เป็นปัญหาไม่น้อยเช่นกัน ทั้งนี้ จากข้อมูลของสำนักงาน กสทช. ระบุว่า หลังจากที่สำนักงาน กสทช. ได้มีความร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2561 มีผลการตรวจสอบเฝ้าระวัง และข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ด้วยการโฆษณาอาหาร ยา และผลิตภัณฑ์สุขภาพ เข้าสู่การพิจารณาเป็นจำนวนมาก โดยผลการตรวจสอบเฝ้าระวังพบว่า มีสถานีวิทยุกระจายเสียงที่มีการโฆษณาอาหาร ยา และผลิตภัณฑ์สุขภาพที่อาจเข้าข่ายเป็นการกระทำที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคสูงถึงเกือบ 300 สถานี และพบการโฆษณาที่เข้าข่ายผิดกฎหมายกว่า 800 กรณี (ข้อมูล ณ เดือนตุลาคม พ.ศ. 2561)

ขณะที่ผู้ประกอบการหรือผู้รับใบอนุญาตต่างต้องปรับตัวเพื่อความอยู่รอด โดยวิทยุกระจายเสียงประเภทบริการทางธุรกิจต้องดำเนินการต่างๆ เพื่อสร้างแรงจูงใจเพื่อให้มีโฆษณา บางรายต้องผลิตสินค้าของตนเองหรือร่วมหุ้นกับเจ้าของสินค้าแล้วโฆษณาขายในรายการ บางรายรับจ้างโฆษณาสินค้าที่ผิดกฎหมาย

หรือบางรายมีระยะเวลาโฆษณาเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ที่กล่าวนี้ยังไม่นับรวมการมีแหล่งสนับสนุนทางการเงินสีเทา หรือไม่มีที่มาที่ไป ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพเนื้อหารายการทั้งสิ้น

ข้อมูลจากการเปลี่ยนประเภทใบอนุญาตที่ยื่นต่อสำนักงาน กสทช. ช่วงปี พ.ศ. 2558-2559 ในส่วนของวิทยุกระจายเสียงประเภทบริการชุมชน ผู้เขียนพบข้อมูลอีกว่า หลังจากมีการจำแนกประเภทใบอนุญาตอย่างชัดเจนแล้ว ผู้รับใบอนุญาตประเภทบริการชุมชนจริงที่ประกอบกิจการตามวัตถุประสงค์ประสบปัญหาในการประกอบกิจการ เนื่องจากไม่สามารถหารายได้ จากข้อมูลของ กสทช. พบว่ามีผู้รับใบอนุญาตประเภทบริการชุมชนหลายรายต้องขอเปลี่ยนประเภทใบอนุญาต ทำให้ปัจจุบันผู้รับใบอนุญาตประเภทบริการชุมชนมีจำนวนเหลืออยู่น้อยที่สุดจากประเภทใบอนุญาตทั้ง 3 ประเภท ดังนั้นหากจะดำรงไว้ซึ่งวิทยุประเภทกิจการบริการชุมชน รัฐอาจจะต้องหาแนวทางเพื่อให้วิทยุกระจายเสียงประเภทนี้สามารถหารายได้อย่างเหมาะสมเพื่อการค้าดำเนินงาน ซึ่งเป็นประเด็นที่จะต้องกำหนดเป็นแนวทางที่ชัดเจนต่อไป

ในขณะที่ปัญหาจากการขอใบอนุญาตประกอบกิจการแบบปีต่อปีนับตั้งแต่ พ.ศ. 2555 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งผ่านมาเป็นเวลา 6 ปีนั้น ยังไม่ได้รับการแก้ไขในส่วนของกรขอใบอนุญาต ผู้ประกอบกิจการจึงไม่สามารถกำหนดทิศทางการบริหารสถานีได้ และต้องดำเนินการกิจการอย่างยากลำบากเพราะกังวลในเรื่องการต่ออายุใบอนุญาต อีกทั้งปัญหาที่วิทยุชุมชนได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือให้กับผู้มีอิทธิพล กลุ่มนักการเมือง และกลุ่มนายทุน ประกอบกับช่องว่างทางกฎหมายที่ยังไม่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลสื่อการเมือง ทำให้สถานการณ์ของกิจการวิทยุที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจึงตกอยู่ในสภาพ “พ่ายเรือในอ่าง”

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

พัฒนาการวิทยุกระจายเสียงในประเทศไทยอดีต ปัจจุบัน และแนวทางพัฒนาในอนาคต วิทยุกระจายเสียงกำเนิดขึ้นเพื่อสนองอำนาจรัฐ เปลี่ยนผ่านมาสอนงอำนาจทุน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และฉบับ พ.ศ. 2550 เจตจำนงของกฎหมายให้สื่อปลอดจากอำนาจรัฐและอำนาจทุน แต่ด้วยระบบการแข่งขันเสรีทางธุรกิจ การประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงจึงประสบปัญหาหลายมิติ ทั้งปัญหาทางธุรกิจ การเมือง ส่งผลต่อสังคมวัฒนธรรม เป็นวงโคจรแห่งปัญหาหลายฝ่าย ทั้งผู้ประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง องค์กรกำกับดูแล รัฐ และประชาชน ท่ามกลางปัญหาที่รอการแก้ไข กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กำหนดไว้ว่า “การใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะ” สิ่งที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เพิ่มเติมประเด็นการใช้ประโยชน์สูงสุดยังต้องยึดโยงกับความมั่นคงของรัฐ สิ่งที่กำหนดในกฎหมายจะส่งผลสืบเนื่อง สร้างแรงเสียดทานในการกำกับดูแลของสำนักงาน กสทช. ต่อไป ในขณะที่ปัญหาเก่ายังดำรงอยู่อีกทั้งบริบทเทคโนโลยีการสื่อสารที่พัฒนาอย่างไม่หยุดยั้ง พฤติกรรมการเปิดรับข้อมูลข่าวสารทางวิทยุกระจายเสียงปรับตัวจากสื่อดั้งเดิมเข้าสู่ “ดิจิทัล แพลตฟอร์ม” อย่างต่อเนื่อง สถานการณ์ดังกล่าวท้าทายต่อการกำกับดูแล

ของสำนักงาน กสทช. ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์บางประการเพื่อเป็นกรอบสำหรับการทำงานด้านกิจการกระจายเสียงของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ปรับปรุงหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาต โดยพิจารณายกเลิกใบอนุญาตทดลอง สู่ใบอนุญาตการประกอบกิจการที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและบทบัญญัติของกฎหมาย (ใบอนุญาตสูงสุดไม่เกิน 7 ปี) เพื่อให้เกิดการจัดระเบียบสถานีวิทยุที่มีอยู่ทั้งหมดอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม
2. ผลักดันให้มีการจัดทำมาตรฐานของสถานีวิทยุคุณภาพ และนำมาตรฐานดังกล่าวมาเป็นเกณฑ์ในการประเมินคุณภาพการประกอบกิจการ และให้นำผลการประเมินมาเป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาออกใบอนุญาตหรือต่อใบอนุญาต
3. จัดให้มีคณะกรรมการพิจารณาออกใบอนุญาตกิจการกระจายเสียงระดับจังหวัดเพื่อพิจารณาออกใบอนุญาตให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น
4. ริเริ่มให้มีเรียกคืนคลื่น หรือนำคลื่นบางส่วนมาดำเนินการจัดสรรใหม่ด้วยวิธีการเปิดประมูลสำหรับผู้ประกอบกิจการประเภทบริการทางธุรกิจ โดยกำหนดเป็นมาตรการเบื้องต้นว่ารายได้ที่มาจาก การประมูลจะต้องนำไปสนับสนุนกิจการประเภทบริการสาธารณะ
5. ส่งเสริมให้มีสถานีวิทยุประเภทบริการชุมชนและบริการสาธารณะต้นแบบ เพื่อเป็นแบบอย่างและแหล่งเรียนรู้ในการพัฒนากิจการวิทยุเพื่อประโยชน์สาธารณะให้เกิดขึ้นทุกจังหวัด
6. ส่งเสริมและสนับสนุนเครือข่ายภาคประชาชนที่เป็นจิตอาสาทำหน้าที่ในการเฝ้าระวังสื่อ เพื่อตรวจสอบเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม

สำหรับคลื่นวิทยุที่เป็นของรัฐ หรืออยู่ภายใต้การครอบครองของส่วนราชการจำนวน 524 สถานี ปัจจุบันและได้รับการคุ้มครองจากคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ให้ไม่ต้องอยู่ภายใต้มาตรการการคืนคลื่นความถี่ต่อไปอีกระยะหนึ่ง ในอนาคตอันใกล้ก็จำเป็นต้องมีมาตรการเชิงรุกเพื่อกำหนดมาตรการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำแผนแม่บทที่ชัดเจนต่อไป

บรรณานุกรม

- เจริญ เพ็งมูล. (2558). วิทายุชมชนกับการพัฒนาการเมืองท้องถิ่น, วารสารการบริหารท้องถิ่น, 8(2), สืบค้นจาก <http://www.tci-thaijo.org>
- ธนกร ศรีสุขใส. (2549). *เศรษฐศาสตร์การเมืองของสื่อสารมวลชน: ศึกษากรณีการจัดสรรคลื่นวิทยุระบบเอฟเอ็ม หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2540*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตร มหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พีระพงษ์ มานะกิจ. (2560). *ปรัชญาแนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองกับการกำกับดูแลผังรายการและเนื้อหาวารสาร NBTC Journal*, สืบค้นจาก <http://www.tci-thaijo.org>
- รัฐธรรมนูญ. (2540, 11 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก.
- รัฐธรรมนูญ (2560, 6 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก.
- รัตติยา อังกุลานนท์. (2561, 3 พฤศจิกายน). วิทายุไม่ตาย คนพึ่งย้ายช่องทาง. *กรุงเทพธุรกิจ*. สืบค้นเมื่อ 3 พฤศจิกายน 2561.
- ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. (2561, 10 กุมภาพันธ์). ทวีติจิตล - วิทายุปี 60 ช่องใหม่ เบียดรายเก่าชิงโฆษณา. *กรุงเทพธุรกิจ*. สืบค้นเมื่อ 3 พฤศจิกายน 2561.
- อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์ (2544). *ระบบวิทยุและโทรทัศน์ โครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองและผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Passau University. (2558). *รูปแบบและเนื้อหาของสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงในการเอาชนะการแบ่งขั้วในสังคมที่แบ่งแยก*. สืบค้นจาก <http://www.broadcast.mbtc.go.th>