

การเมืองในนโยบายสื่อสารสาธารณะขององค์การกระจายเสียง และแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย*

นิธิตา สิริพงศ์กัณณ**

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงการเมืองในกระบวนการนโยบายสื่อสารสาธารณะและการจัดตั้งองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.) และเพื่อศึกษาบทบาทการเป็นสื่อสารสาธารณะในสังคมไทย โดยใช้แนวคิดการสื่อสารทางการเมืองในสังคมสารสนเทศของ Habermas โดยกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึก ได้แก่ กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายสื่อสารสาธารณะ กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในสื่อสารสาธารณะ กลุ่มตัวแทนผู้ชมและผู้ฟังรายการ และกลุ่มสื่อมวลชนและนักวิชาการ ผลการวิจัย พบว่า การนำสถานีโทรทัศน์ ยู เอช เอฟ หรือสถานีโทรทัศน์ไอทีวีที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้กลับคืนมาจากการยกเลิกสัญญา มาแปลงสภาพเป็นสื่อสารสาธารณะหรือที่รู้จักกันในชื่อของ “สถานีโทรทัศน์ทีวีไทย ทีวีสาธารณะ” เป็นทางออกที่มีความเป็นไปได้สูงสุดของรัฐบาลยุคเผด็จการที่มาจากการรัฐประหาร จึงย่อมต้องตระหนักว่าสื่อสารสาธารณะไม่ได้ถูกสร้างจากข้างล่างที่ประชาชนต้องการให้ได้มาซึ่งสื่อสารสาธารณะ แต่เกิดจากชนชั้นนำซึ่งเป็นผู้ปกครองหรือนักเทคนิคที่เชื่อว่าตนเป็นผู้รู้มากกว่าผู้อื่น ซึ่งสามารถเข้าถึงกระบวนการเจรจาต่อรองในระบบการเมืองได้ แม้สื่อสารสาธารณะจะมีความพยายามเป็นสื่อที่ไม่ตกอยู่ใต้อำนาจของรัฐหรือกลุ่มทุน แต่ความพยายามของสื่อสารสาธารณะที่จะเป็นอิสระจากกลุ่มทุนทำให้มีความจำเป็นต้องพึ่งพารายได้สาธารณะเป็นหลักซึ่งเป็นรายได้ของรัฐ จึงมีความเสี่ยงที่รัฐจะเข้ามาแทรกแซงจนนำไปสู่ทางสองแพร่งระหว่างการแทรกแซงของรัฐที่สามารถนำไปสู่การเซ็นเซอร์ด้วยตนเองของสื่อและการมีส่วนร่วมทางการเมืองจากประชาชนที่ไม่เพียงพอเนื่องจากไม่ได้มีความรู้สึกในความเป็นเจ้าของสื่อจากการมีส่วนร่วมก่อตั้งทีวีสาธารณะมาตั้งแต่แรก

คำสำคัญ: การเมือง นโยบายสาธารณะ สื่อสาธารณะ

* งานวิจัยนี้ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ภายใต้โครงการเครือข่ายเชิงกลยุทธ์เพื่อการผลิตและพัฒนาอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาประจำปี 2551

** นิลิตปริญาเอก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

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

Nithita Siripongtugsin**

Abstract

This qualitative research is aimed to investigate the politics in the public media policy process and the process of making public media and to analyze the performance of the Thai Public Broadcasting Service (TPBS). The literature on the political communication in media society proposed by Jürgen Habermas was used as a framework for the investigation. Drawing primarily upon a qualitative evidence including primary documents and the in-dept interview. The interviewees are the policy stakeholders, the audiences council of TPBS, the performers of TPBS, and the performers of media and intellectuals. The study shows that to change the cancelled UHF television into the public media is the best way out of the dictatorial government to solve the problems of public media policy. The public media established during dictatorial government never reflects the great power from below but it is pushed by the rulers or technicians who believe that they themselves who know well more than others do. The case of TPBS 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.

* This research was supported by grant from under the program Strategic Scholarship for Frontier Research Network for Ph.D. Program Thai Doctoral degree from the Office of the Higher Education Commission.

** Doctoral Candidate, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University
Phyathai Road, Pathumwan, Bangkok 10330, THAILAND

TPBS tries to establish the self-regulating media being independence from state and capital power. However, there is a tension between these two types of independence as freedom from commercial pressures necessarily leads to dependence on public funding with the attendant risk of state interference. As a result, there is a dilemma between governmental interventions which can lead to media self-censorship and insufficiency of citizen participation to support TPBS.

Keywords: Politics, Public Policy, Public Service Broadcasting

บทนำ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา ภาพที่ฉายบนหน้าจอโทรทัศน์ได้สะท้อนให้ผู้ชมรับรู้ถึงปรากฏการณ์ความแตกแยกและความขัดแย้งทางการเมืองไทยอย่างรุนแรง เริ่มด้วย “การมอบดอกไม้และถ่ายรูปร่วมกับบรรดถึง คนขับรถแท็กซี่ฟุ้งชนรถถังพลีชีพเพื่อสังเวการัฐประหาร 2549” ไล่เรียงไปถึงการยุบพรรคและตัดสิทธินักการเมือง 111 คน ตุลาการภิวัตน์พิพากษาเอาผิดคณบดีนักการเมือง พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยบุกยึดทำเนียบรัฐบาล เกิดกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ (นปก.) เลื่อนแดง กับกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยเสื้อเหลือง ที่ผลักดันชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมือง” เหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นครั้งแล้วครั้งเล่าจากคนไทยที่แบ่งเป็นฝักเป็นฝ่าย โดยกลุ่มการเมืองต่าง ๆ พยายามใช้สีเป็นสัญลักษณ์แทนกลุ่มของตน ช่วงที่สื่อถูกนิยามว่าหมายถึงกลุ่มนั้นกลุ่มนี้ผ่านทางหน้าจอโทรทัศน์เท่ากับการจำแนกคนไทยออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ตามสีของเสื้อที่สวมใส่ สื่อโทรทัศน์จึงมีอิทธิพลต่อผู้รับสื่ออย่างมากต่อการตีความที่อนุมานว่าสีนี้หมายถึงกลุ่มนี้ สื่อจึงเป็นตัวที่ฉายภาพการนิยามสีต่าง ๆ ของกลุ่มที่มีแนวคิดทางการเมืองแตกต่างกัน

การส่งเนื้อหาสาระทางการเมืองไปยังสื่ออิเล็กทรอนิกส์สมัยใหม่สะท้อนให้เห็นถึงนักการเมืองหรือผู้มีอำนาจจำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือทางการเมืองสื่อสารมาเป็นเครื่องมือในการเผยแพร่ความคิดของตนหรือโน้มน้าวใจให้ประชาชนเชื่อถือในลักษณะของการสร้างภาพลักษณ์ทางการเมืองเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางการเมือง ความเป็นไปทางการเมืองจึงถูกสร้างผ่านสื่อ สื่อมวลชนหลายกลุ่มจึงถูกมองว่ามีส่วนเกี่ยวข้องที่สำคัญในการขยายความขัดแย้งทางการเมืองและอาจปฏิเสธไม่ได้ว่าโทรทัศน์ยังไม่ได้ทำหน้าที่ในฐานะกระจกเงาของสังคมและมีความเป็นมืออาชีพ ข่าวดังและการแสดงความคิดเห็นที่สื่อโทรทัศน์นำเสนอหลายครั้งจึงถูกวิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายที่ขัดแย้งว่ามีความลำเอียงและเลือกปฏิบัติจนนำไปสู่การคุกคามและทำร้ายสื่อ เช่น ภาพ NBT ถูกกลุ่มพันธมิตรบุกเข้าไปทำลายทรัพย์สินเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2551 ภาพ ASTV ถูกลอบยิงเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551 ไม่เว้นแม้แต่การเสนอภาพสื่อสารสาธารณะอย่างสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส (เปลี่ยนเป็นทีวีไทย ทีวีสาธารณะ) ถูกกลุ่มรักเชียงใหม่ 51 บุกยึดศูนย์ข่าวภาคเหนือเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551 เนื่องจากนำเสนอข่าวว่ามีการว่าจ้างชาวเชียงใหม่ให้มาชุมนุมซึ่งได้สร้างความเสียหายให้กับชาวเชียงใหม่ที่เดินทางกันไปด้วยความสมัครใจ ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนถึงการเมืองในนโยบายสื่อสารมวลชนในแง่ที่ว่าแม้สถานีโทรทัศน์ทีวีไทย ทีวีสาธารณะจะประกาศตนเองเป็นมืออาชีพก็ยังไม่สามารถปราศจากการเมืองได้ เนื่องจากสื่อต้องใกล้ชิดกับการเมืองและรัฐบาลอย่างเพียงพอที่จะเข้าถึงข้อมูลและการสนับสนุน แต่ขณะเดียวกันสื่อก็ต้องคงไว้ซึ่งความเป็นมืออาชีพ การรายงานข้อมูลต้องไม่เอนเอียงและมีระยะห่างมากพอที่จะรักษาความน่าเชื่อถือของตัวเองเพื่อเป็นตัวกลางในการสื่อสารระหว่างพลเมืองและรัฐบาลที่เป็นรากฐานของการกำหนดความคิดเห็นสาธารณะและการตัดสินใจทางการเมือง ทำให้ผู้วิจัยมองว่าในการก่อร่างสร้าง

สื่อสาธารณะก็มีที่มาจากการเมืองและสื่อสาธารณะเองก็เข้าไปมีอิทธิพลทางการเมืองได้เช่นกัน จากบทบาทของโทรทัศน์ที่มีลักษณะเด่นสามารถเสนอเสียงและภาพจึงเข้าถึงประชาชนในวงกว้าง และมีผลต่อการโน้มน้าวผู้รับสื่อได้ง่ายกว่าหนังสือพิมพ์ ทำให้ภาคการเมืองโดยเฉพาะรัฐเข้ามามีบทบาทในการควบคุมสื่อโทรทัศน์ค่อนข้างมาก และต้องการให้ดำเนินไปเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองมากกว่าผลประโยชน์ของสาธารณะ นักการเมืองจึงตระหนักว่าหากพวกเขาต้องการเข้าถึงพลเมือง เขาต้องกระทำผ่านสถานีโทรทัศน์ เนื่องจากโทรทัศน์เป็นสื่อกลางในแง่ที่มองเห็นได้และมียุติตลอดเวลา ดังที่ Manuel Castells (1997: 311) ชี้ว่า

“ในประชาธิปไตยร่วมสมัย สื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้กลายเป็นพื้นที่ที่ทรงอำนาจของการเมือง (*privileged space of politics*) และภายในพื้นที่นั้น โทรทัศน์ก็มีอำนาจสูงสุด”

เพราะหากสื่อกลายเป็นพื้นที่ที่ทรงอำนาจทางการเมือง ตัวแสดงทางการเมืองที่ต้องการบรรลุบางสิ่งโดยจำเป็นต้องให้สาธารณชนรับทราบจะต้องหันมาหาสื่อ (Dahlgren, 2001: 83) จึงปรากฏการเมืองในนโยบายสื่ออยู่เสมอ ขนชั้นนำทางการเมืองและเศรษฐกิจจะใช้สื่อสำหรับการปกครอง การจัดการความคิดเห็น การจัดการภาพลักษณ์ การริเริ่มหรือการแก้ปัญหาเมื่อเจอวิกฤติการณ์ทางการเมืองจะใช้สื่อเป็นเครื่องมือในการที่จะปลุกปั่นสร้างมวลชนในการแข่งขันพื้นที่สาธารณะ ซึ่งโครงสร้างองค์การและกลยุทธ์ทางการเมืองจะต้องปรับตัวไปตามสื่อ สังเกตได้จากเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ของข้อความสำหรับผู้รับชมเฉพาะกลุ่มจะนำไปสู่การอ้างอิงคำพูดของสื่อและการปรับตัวของสำนักในวาทกรรมสาธารณะที่เห็นได้ ดังนั้น ขนชั้นนำและกลุ่มตรงกันข้ามที่พยายามจะสร้างความคิดเห็นสาธารณะจึงพยายามแข่งขันกันเพื่อให้เข้ามามีอิทธิพลต่อสื่อมวลชน

ก่อนจะมาเป็นทีวีไทย ทีวีสาธารณะ

ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ สังคมไทยมีความตื่นตัวกันมากถึงเรื่องสิทธิเสรีภาพในการรับสารอย่างแท้จริง โดยเชื่อว่าถ้ามีการเปิดเสรีของสื่อ สื่อก็จะสามารถทำหน้าที่ได้อย่างอิสระมากขึ้นโดยให้ตลาดเป็นตัวกำกับตามแบบธุรกิจทุนนิยมเสรี สมัยรัฐบาลชั่วคราวภายหลังเหตุการณ์พฤษภาคม พ.ศ. 2535 นายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน ได้ตระหนักถึงข้อผิดพลาดในการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนที่ไม่สมบูรณ์ จนนำมาสู่การเปิดสื่อเสรีตามการวางกรอบแนวทางของคณะกรรมการปรับปรุงสื่อของรัฐและได้จัดตั้งสถานีระบบ UHF 1 สถานีภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ซึ่งถือเป็นจุดกำเนิดของสถานีโทรทัศน์ไอทีวี (ITV-Independent Television) หรือทีวีเสรี ผู้ที่ได้รับสัมปทาน คือ กลุ่มสยามทีวีแอนด์คอมมิวนิเคชั่น (ต่อมาเปลี่ยนเป็นบริษัทสยามอินโฟเทคเนอเม้นท์ จำกัด) ทั้งนี้เงื่อนไขสัญญาการประมูลที่ทำให้สถานีโทรทัศน์ช่องนี้ต่างจากช่องอื่น ๆ คือ มีการกำหนดให้เสนอรายการข่าว สารคดีและสารประโยชน์ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 70 และผู้ถือหุ้นเป็นนิติบุคคลต้องไม่ถือหุ้นเกินร้อยละ 10 เพื่อป้องกัน

การผูกขาด สถานีโทรทัศน์ไอทีวีจึงถือกำเนิดจากแรงกดดันของการใช้สื่อปิดเป็นข่าวสารของรัฐ จากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ สถานีโทรทัศน์ไอทีวีมีจุดกำเนิดที่แตกต่างจากสถานีโทรทัศน์ที่มีอยู่เดิม และกลายเป็นความหวังของประชาชนที่จะได้รับชมข่าวสารที่ถูกต้อง ปราศจากการบิดเบือน

อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาต่อมาในปี พ.ศ. 2540 สถานีโทรทัศน์ไอทีวีประสบปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจซึ่งส่งผลต่อการชำระค่าสัมปทาน ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขสัญญาการประมูลในเดือนเมษายน พ.ศ. 2543 โดยแก้ไขให้ผู้ถือหุ้นสามารถถือหุ้นได้มากกว่าร้อยละ 10 และผู้ถือหุ้นรายใหม่ คือ บริษัทชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นกลุ่มทุนที่เชื่อมต่อกับกลุ่มการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุครัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ช่วงปี พ.ศ. 2546-2547 สถานีโทรทัศน์ไอทีวีถูกแทรกแซงจากอำนาจทุนการเมืองอย่างมาก เช่น การใช้เงินทุนมหาศาลเข้ามาถือหุ้นไอทีวี โดยวิธีการบริหารงานทั้งหมดเป็นของบริษัทชินคอร์ปอเรชั่น และสามารถซื้อหุ้นจากผู้ถือหุ้นรายอื่น ๆ เพิ่มขึ้นจนกลายเป็น ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ การใช้อำนาจทางกฎหมายหรือใช้โฆษณาบิบบังคับการเข้าไปจัดการกับเนื้อหาและสัดส่วนรายการของสื่อ โดยเปลี่ยนรายการสาระต่อรายการบันเทิงจากร้อยละ 70 ต่อ 30 เป็นร้อยละ 50 ต่อ 50 เป็นต้น (ดูใน นวลน้อย ตรีรัตน์, 2547; เพียรฤดี อีรพรสกุล, 2547)

ความขัดแย้งภายในสถานีโทรทัศน์ไอทีวีได้ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ โดยเริ่มจากการคัดค้านการเข้ามาเป็นผู้ถือหุ้นรายใหม่ในระดับผู้บริหารฝ่ายข่าว ได้แก่ นายเทพชัย หย่อง ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2543 ด้วยเหตุผลที่ว่าเจตนารมณ์ของไอทีวี คือ ความเป็นเสรีจะถูกคุกคาม จนนายเทพชัย หย่องถูกปรับเปลี่ยนหน้าที่จากผู้อำนวยการข่าวไปเป็นที่ปรึกษากฎหมายผู้อำนวยการใหญ่ (เทพชัย หย่อง, 2544: 30) ในช่วงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา เริ่มมีคำสั่งจากผู้บริหารซึ่งเป็นตัวแทนจากบริษัทชินคอร์ปอเรชั่น ในเรื่องการพิจารณาว่าควรทำข่าวใด และข่าวใดสามารถแพร่ภาพออกอากาศได้โดยไม่ต้องฟังมติจากกองบรรณาธิการ ส่งผลให้พนักงานฝ่ายข่าวของสถานีโทรทัศน์ไอทีวีเริ่มมีการรวมตัวกันจนกระทั่งตัดสินใจออกแถลงการณ์ในวันที่ 3 มกราคม พ.ศ. 2544 และก่อตั้งเป็นสหภาพแรงงานไอทีวี จะเห็นได้ว่าเกิดความขัดแย้งระหว่างพนักงานฝ่ายข่าวกับตัวแทนผู้บริหารของบริษัทชินคอร์ปอเรชั่น โดยวิธีการต่อสู้ของพนักงานที่พอจะมีตัวกฎหมายมารองรับเสรีภาพของวิชาชีพนักข่าวโทรทัศน์ได้ คือ ต้องไปอิงกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ซึ่งว่าด้วยเรื่องนายจ้างและลูกจ้างเป็นหลัก (ดูใน มลลนา นาคมนี, 2546) จนในที่สุดในวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 ฝ่ายผู้บริหารได้มีคำสั่งเลิกจ้างพนักงาน 23 คน ซึ่งการถูกเลิกจ้างครั้งนี้จะเป็นมาตรการที่ทางบริษัทไอทีวี จำกัด (มหาชน) ใช้เพื่อยับยั้งความขัดแย้งในบริษัท ส่งผลให้กลุ่มพนักงานที่ถูกเลิกจ้างเรียกว่า “กบฏไอทีวี” ได้ฟ้องคดีต่อศาลแรงงานกลาง ซึ่งศาลวินิจฉัยให้ “กบฏไอทีวี” เป็นฝ่ายชนะคดีในที่สุด (บุญเลิศ ช่างใหญ่, 2549: 10)

จะเห็นได้ว่า หากจะตั้งข้อสงสัยขึ้นมาเป็นอิสระจากรัฐหรือไม่เป็นอิสระจากกลุ่มทุน ที่สุดการแทรกแซงโดยวัตถุประสงค์ทางการเมืองก็ย่อมกระทำได้ โดยไม่จำเป็นต้องกระทำผ่านกลไกรัฐ แต่จะ

กระทำผ่านกลไกทุนแทน สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้เกิดการเรียกร้องให้มีสื่อสาธารณะมากขึ้นเรื่อย ๆ แต่ขณะที่มีการเรียกร้องให้มีสื่อสาธารณะมากขึ้นก็มีการกลับมาแทรกแซงสื่ออีกครั้งจากฝ่ายรัฐที่มีทหารเป็นผู้ใช้อำนาจจากวิกฤติการณ์ทางการเมืองที่มักจะมาพร้อมกับวิกฤติการณ์สื่อมวลชน ในเหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงสถานีโทรทัศน์ไอทีวีไปเป็นทีวีสาธารณะอย่างริบถ้วนในรัฐบาลชั่วคราวของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ จากกรณีศาลปกครองสูงสุดมีคำตัดสินเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2549 ให้เพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการเมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2547 ทั้งหมด ส่งผลให้บริษัทไอทีวี จำกัด (มหาชน) ต้องจ่ายค่าปรับและค่าสัมปทานค้างจ่ายกว่า 100,000 ล้านบาทให้แก่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สปน.) จากการที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ยื่นคำร้องขอเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะอนุญาโตตุลาการต่อศาลปกครองที่มีคำสั่งให้บริษัทชินคอร์ปอเรชันลดค่าสัมปทานลงและแก้ไขสัดส่วนรายการสารประโยชน์ต่อรายการสาระบันเทิงจากร้อยละ 70 ต่อร้อยละ 30 เป็นร้อยละ 50 ต่อร้อยละ 50

จากคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวส่งผลให้เมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2550 สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแจ้งยกเลิกสัมปทานกับไอทีวีเนื่องจากไม่สามารถจ่ายค่าปรับได้ เพื่อให้ยุติออกอากาศ และให้กรมประชาสัมพันธ์ดำเนินการออกอากาศสถานีโทรทัศน์ในชื่อใหม่ว่า “สถานีโทรทัศน์ทีไอทีวี” (Thailand Independent Television) ต่อมามีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2550 เห็นชอบให้สถานีโทรทัศน์ทีไอทีวีมีรูปแบบเป็นสื่อสาธารณะ จนนำมาสู่การจัดทำร่างพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2551 ทำให้สถานีโทรทัศน์ทีไอทีวีต้องยุติออกอากาศจนเกิดจอดำ (ดูใน เทพชัย หย่อง, 2550) และถูกโอนไปเป็นองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยโดยใช้ชื่อแรกเริ่มว่า “สถานีโทรทัศน์ทีพีเอส” ภายหลังเปลี่ยนเป็น “สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส” และ “สถานีโทรทัศน์ทีวีไทย ทีวีสาธารณะ” ตามลำดับ

มีข้อสังเกตว่า ทั้ง ๆ ที่เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2550 และวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2550 ทั้งศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีฟ้องเรื่องการบังคับชำระหนี้ เพื่อให้คู่สัญญาไปดำเนินการแก้ปัญหาข้อพิพาทผ่านกระบวนการอนุญาโตตุลาการ ในขณะที่กระบวนการทางกฎหมายยังไม่ได้ข้อยุติ แต่กลับปรากฏว่ารัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ได้พยายามเร่งรัดการร่างกฎหมายทีวีสาธารณะอย่างเร่งด่วนท่ามกลางความขัดแย้งในกรณีพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนที่ยังหาข้อยุติไม่ได้ สิ่งที่เกิดขึ้นจึงเป็นการดำเนินการโดยคู่สัญญาฝ่ายรัฐเพียงฝ่ายเดียว ทั้งที่ในสัญญาระบุชัดเจนถึงกรณีที่ว่าหากเกิดข้อพิพาท ต้องใช้กระบวนการอนุญาโตตุลาการมาแก้ไขปัญหาคือความขัดแย้ง ไม่ใช่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งตัดสินใจโดยลำพัง

นัยที่สำคัญ ก็คือ คำตัดสินการยกเลิกคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการของศาลปกครองสูงสุดได้ถูกนำไปเป็นข้ออ้างของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งคลื่นไอทีวีอย่างเร่งด่วน

โดยไม่รอข้อยุติจากการแก้ปัญหาข้อพิพาทผ่านกระบวนการอนุญาโตตุลาการ โดยมีทั้งกลุ่มผลประโยชน์ภายในรัฐบาลและกลุ่มผลประโยชน์ภายนอกรัฐบาล โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสมาคม อาทิ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ สมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์แห่งประเทศไทย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ (ทีดีอาร์ไอ) และกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่ใช่สมาคมหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่มีการจัดตั้งซึ่งเป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นจากการที่สมาชิกของกลุ่มมีฐานแห่งความสนใจร่วมกัน เช่น อาชีพนักสื่อสารมวลชน พันธมิตรสื่อ เป็นต้น สะท้อนการผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามามีอิทธิพลต่อผู้กำหนดนโยบายหรือผู้ตัดสินใจนโยบายสื่อสารมวลชนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่มตน จึงเป็นการต่อสู้ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่าง ๆ ที่ต้องการผลักดันสื่อสารมวลชนซึ่งแสดงบทบาทเรียกร้องเค้าโครงนโยบายสื่อสารมวลชนตามความต้องการของกลุ่มมาอย่างยาวนานแต่ไม่ได้รับการพิจารณาจากรัฐบาลชุดก่อน ๆ แต่ก็ไม่ละความพยายาม โดยกลุ่มได้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองหลาย ๆ วิธีที่มองเห็นได้ เช่น การลوبي่ง การเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีกลุ่มผลประโยชน์สถาบันเป็นกลุ่มที่สามารถพบได้ภายในองค์การที่เป็นทางการ เช่น พรรคการเมือง สภานิติบัญญัติ กองทัพ กระทรวง กรมต่าง ๆ เป็นต้น กลุ่มเหล่านี้อาจแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มเอง หรือทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มอื่นในสังคม นอกจากนี้กลุ่มย่อยภายในสถาบันสำคัญเหล่านี้ อาจทำหน้าที่แสดงออกซึ่งผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มของตนก็ได้ โดยอาศัยความยอมรับนับถือในสถาบันที่สังกัดอยู่เป็นทรัพยากรในการที่จะให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่ม

ประเด็นถกเถียงทั้งอำนาจรัฐและกลุ่มทุนในการครอบงำสื่อ สรุปลักษณะคือ ความพยายามในการทำให้สื่อปราศจากการครอบงำจากรัฐในช่วงเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 ได้นำมาสู่การจัดตั้งสถานีโทรทัศน์ไอทีวี แต่เมื่อสถานีโทรทัศน์ไอทีวีถูกกลุ่มทุนเข้ามาแทรกแซงอย่างมากตั้งแต่ช่วงยุครัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงนำมาสู่ความพยายามในการก่อตั้งเป็นสถานีโทรทัศน์สาธารณะที่มุ่งเน้นการเป็นสื่อที่ปราศจากการครอบงำทั้งจากรัฐและกลุ่มทุน แม้ว่าทีวีสาธารณะจะไม่ใช่ทีวีของรัฐแต่ก็ถือว่ามีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ พนักงานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและมีแหล่งเงินสนับสนุนที่มาจากภาษีสุรา-ยาสูบซึ่งเป็นรายได้ของรัฐ จึงยังคงถูกตั้งคำถามว่าจะสามารถแสดงบทบาทการเป็นสื่อสาธารณะได้จริงหรือไม่ ทั้งนี้ผู้วิจัยมีกรอบการศึกษาที่สำคัญตามแนวคิดของ Habermas (2006: 411-426) คือ บทบาทผู้ผลักดันนโยบายในกระบวนการนโยบายสื่อสารมวลชนจะมีตัวแสดงทั้งจากส่วนราชการ ฝ่ายการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์/ประชาสังคมที่ร่วมกันผลักดันแนวคิดสื่อสารมวลชนนำมาสู่การสร้างให้เกิดองค์การสื่อสารสาธารณะที่เป็นพื้นที่สาธารณะขึ้นซึ่งเป็นระบบสื่อกลางของการสื่อสารที่มีการถกเถียงและแลกเปลี่ยนข้อมูลกันโดยตรงทั้งในแง่ผู้ให้และผู้รับ ซึ่งความคิดเห็นที่ถูกนำมาเผยแพร่จะมาจากตัวแสดงทั้งจากข้างบนและข้างล่างของระบบการเมือง ได้แก่ นักการเมืองและพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์เฉพาะหรือตัวแสดงจากภาคประชาสังคมที่ถูกเลือกตามความเชี่ยวชาญของสื่อมวลชนในการจัดชั้นความคิดเห็นทางการเมืองให้เข้ามาอยู่ในประเด็นสาธารณะ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงการเมืองในกระบวนการนโยบายสื่อสารสาธารณะและการจัดตั้งองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.)
- 2) เพื่อศึกษาบทบาทของสื่อสารสาธารณะในสังคมไทยภายหลังจากก่อตั้งแล้วในช่วงปี พ.ศ. 2551-2552

วิธีการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ซึ่งข้อมูลสำหรับใช้ในการศึกษาจะมีที่มาจากหลายแหล่งทั้งข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ โดยเก็บข้อมูลจากแหล่งข้อมูลประเภทเอกสาร เพื่อนำมาวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) และสังเกตการณ์การดำเนินงานของสถานีโทรทัศน์ทีวีไทย ตลอดจนการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มตัวอย่างโดยวางกรอบแนวคำถามไว้คร่าว ๆ ซึ่งประเด็นคำถามจะแบ่งออกเป็น 2 ประเด็นหลัก ดังนี้ 1) กระบวนการนโยบายสื่อสารสาธารณะและการจัดตั้งองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย เพื่อทราบความเป็นมา ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเข้าไปมีส่วนในการกำหนดนโยบายของบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ การต่อสู้ในการช่วงชิงนิยาม “สื่อสารสาธารณะ” ของกลุ่มผลประโยชน์แต่ละกลุ่ม บทบาทของผู้ให้สัมภาษณ์ในกระบวนการกำหนดนโยบายและวิธีการในการผลักดันนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์ และ 2) การทำหน้าที่ขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย เพื่อทราบรูปแบบ และการดำเนินงานขององค์การ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานของสื่อสารสาธารณะ

กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยทั้งหมดมีจำนวน 58 คน ได้แก่

กลุ่มตัวอย่างที่ 1 กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสื่อสารสาธารณะ เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับการเมืองในกระบวนการนโยบายสื่อสารสาธารณะที่มีการต่อสู้กันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ กระบวนการเจรจาต่อรองของผลประโยชน์กับฝ่ายการเมือง บทบาทของฝ่ายการเมืองในการพิจารณาวาระนโยบายจนกระทั่งออกมาเป็นมติคณะรัฐมนตรี บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในการผลักดันเค้าโครงนโยบายและเข้าไปมีส่วนในการยกร่างนโยบายภายในสภานิติบัญญัติแห่งชาติจนกระทั่งกำหนดออกมาเป็นนโยบายสื่อสารสาธารณะ โดยผู้วิจัยจะแบ่งผู้ให้ข้อมูลออกเป็นสองกลุ่มย่อย คือ กลุ่มผลประโยชน์ภายในรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ หรือกลุ่มผลประโยชน์ภายในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้แก่ กลุ่มข้าราชการที่เข้าถึงอำนาจทางการเมืองในช่วงเหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ และกลุ่มผลประโยชน์ภายนอกรัฐบาล

พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ที่ผลักดันนโยบายสื่อสาธารณะและพยายามเข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับการนิยามสื่อสาธารณะของแต่ละกลุ่ม ทั้งในฐานะบทบาทของนักวิชาการและในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้าไปเกี่ยวข้องในการผลักดันการยกย่องและการกำหนดนโยบาย ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ เป็นต้น

กลุ่มตัวอย่างที่ 2 กลุ่มผู้ปฏิบัติงานของสื่อสาธารณะ เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับการนิยาม “สื่อสาธารณะ” ซึ่งเป็นแนวคิดที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงาน สถานการณ์ในช่วงการเปลี่ยนผ่านของสถานีโทรทัศน์ไอทีวีไปสู่การเป็นองค์การสื่อสาธารณะตามพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย และข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการนโยบายองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.) ชั่วคราว คณะกรรมการนโยบาย ส.ส.ท. คณะกรรมการบริหาร ส.ส.ท. และผู้ปฏิบัติงานระดับผู้อำนวยการสำนัก

กลุ่มตัวอย่างที่ 3 กลุ่มตัวแทนผู้ชมและผู้ฟังรายการสื่อสาธารณะ เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับการนิยาม “สื่อสาธารณะ” ของกลุ่มผลประโยชน์ อะไรคือความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อสื่อสาธารณะ บทบาทการผลักดันวาระของแต่ละกลุ่มที่ต่อสู้กันเพื่อให้เข้าไปสู่การจัดผังรายการซึ่งได้แก่ สมาชิกและผู้ชมและผู้ฟังรายการของทีวีไทยซึ่งเลือกมาจากตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

กลุ่มตัวอย่างที่ 4 กลุ่มสื่อมวลชนและนักวิชาการสื่อมวลชนอื่น ๆ เพื่อทราบถึงมุมมองจากสื่อมวลชนด้วยกันต่อการทำหน้าที่ของสถานีโทรทัศน์ทีวีไทย ทีวีสาธารณะในฐานะสื่อสาธารณะว่ามีคุณภาพเพียงใดในแง่จรรยาบรรณวิชาชีพ และส่งผลอย่างไรต่อสังคมไทย

ขอบเขตที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยใช้ช่วงเวลาศึกษาตั้งแต่การยกเลิกสัมปทานสถานีโทรทัศน์ไอทีวีในปี พ.ศ. 2550 จนถึงการบังคับใช้พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 และนำมาสู่การเปลี่ยนผ่านเป็นสถานีโทรทัศน์ทีวีไทย ทีวีสาธารณะ ตลอดจนศึกษาการทำหน้าที่ขององค์การดังกล่าวในช่วงปี พ.ศ. 2551-2552 ซึ่งสถานีโทรทัศน์มีความพร้อมในการนำเสนอรายการแล้ว โดยศึกษาเฉพาะในส่วนของการแพร่ภาพทางสถานีโทรทัศน์ทีวีไทย ทีวีสาธารณะ

การตรวจสอบข้อมูล

เมื่อได้ข้อมูลจากการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก รวมทั้งการเข้าร่วมสังเกตการณ์แล้ว จึงนำข้อมูลที่ได้อาตรวจสอบว่าข้อมูลที่ได้มามีความพอเพียงหรือยัง ข้อมูล

เหล่านั้ตอบปัญหาของการวิจัยหรือไม่ มีความน่าเชื่อถือหรือยัง ซึ่งในที่นี้จะใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (triangulation) ซึ่งใช้ตรวจสอบกันอย่างกว้างขวางในการวิจัยเชิงคุณภาพ ดังนี้ 1) การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (data triangulation) โดยการพิสูจน์ว่าข้อมูลที่ได้มานั้น ถูกต้องหรือไม่ โดยการตรวจสอบแหล่งของข้อมูล ได้แก่ แหล่งเวลา (time) หมายถึง ถ้าข้อมูลต่างเวลากันจะเหมือนกันหรือไม่ แหล่งบุคคล (person) หมายถึง ถ้าบุคคลผู้ให้ข้อมูลเปลี่ยนไป ข้อมูลจะเหมือนเดิมหรือไม่ แหล่งสถานที่ (space) หมายถึง ถ้าข้อมูลต่างสถานที่กันจะเหมือนกันหรือไม่ ในที่นี้ การตรวจสอบแหล่งที่มาทางด้านเวลาผู้วิจัยใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลในช่วงที่เขียนโครงร่างวิจัยและช่วงที่เขียนวิจัยจะมีช่วงห่างของระยะเวลา ส่วนแหล่งบุคคลนั้นผู้วิจัยจะเปลี่ยนบุคคลผู้ให้ข้อมูลเพื่อต้องการได้ข้อมูลจากแหล่งบุคคลและแหล่งสถานที่ที่แตกต่างกันออกไปในการตรวจสอบจากกลุ่มที่มีบทบาทแตกต่างกันภายในบริบทของสื่อสาธารณะ ในส่วนของผู้ได้รับผลจากนโยบายโดยตรงทั้งจากพนักงานสื่อสาธารณะปัจจุบันที่ทำงานอยู่ในสถานีโทรทัศน์ทีวีไทยและอดีตพนักงานไอทีวีที่ทำงานอยู่สถานีโทรทัศน์อื่น ๆ รวมทั้งสื่อมวลชนที่ไม่ใช่สื่อสาธารณะที่ไม่เคยทำงานอยู่ในสถานีโทรทัศน์ไอทีวีและสถานีโทรทัศน์ทีวีไทยเพื่อสอบถามถึงการทำหน้าที่ในบทบาทของสื่อสาธารณะว่าเป็นอย่างไร รวมทั้งในส่วนของแหล่งบุคคลภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสื่อสาธารณะ เพื่อให้ได้ภาพมุมมองเกี่ยวกับปรากฏการณ์อย่างรอบด้าน ซึ่งการเลือกพื้นที่ที่แตกต่างกัน ผู้วิจัยจะสามารถค้นพบแนวคิดของเขาที่พาดทับพื้นที่กัน รวมทั้งจะสัมภาษณ์พนักงานไอทีวีเดิมก่อนการเปลี่ยนผ่านและระหว่างการเปลี่ยนผ่านเป็นสถานีโทรทัศน์ทีวีไทย และสัมภาษณ์อีกครั้งภายหลังการเปลี่ยนผ่านเป็นสถานีโทรทัศน์ทีวีไทยในฐานะอดีตพนักงานไอทีวีเพื่อสอบถามเกี่ยวกับการเมืองในกระบวนการนโยบายสื่อสาธารณะ และมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการเปลี่ยนผ่านเป็นสถานีโทรทัศน์ทีวีไทย ซึ่งระดับของการวิเคราะห์บุคคลจะเป็นลักษณะแบบส่วนรวม (collectivity) ที่จะเชื่อมโยงกับการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างหน้าที่ เนื่องจากหน่วยการสังเกตเป็นระดับองค์การ 2) การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล โดยการใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ กันในการรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน โดยในที่นี้ใช้ทั้งวิธีการเข้าร่วมสังเกตการณ์ควบคู่กับการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเจาะลึก พร้อมกันนี้ก็ได้ศึกษาข้อมูลจากแหล่งเอกสารประกอบด้วย

การวิเคราะห์ข้อมูล

1) วิเคราะห์กระบวนการนโยบายสื่อสาธารณะและการจัดตั้งองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยภายใต้บริบททางการเมือง ทำให้ทราบถึงบทบาทการผลักดันนโยบายสื่อสาธารณะของกลุ่มผลประโยชน์แต่ละกลุ่ม การต่อสู้ช่วงชิงนิยามสื่อสาธารณะและความขัดแย้งทางการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายสื่อสาธารณะ โดยเฉพาะช่วงการยกเลิกสถานีโทรทัศน์ไอทีวีมาสู่การจัดตั้งองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย

2) วิเคราะห์ถึงรูปแบบ การดำเนินงาน เนื้อหา และเป้าหมายขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยกับบทบาทการเป็นสื่อสาธารณะในสังคมไทย ทำให้ทราบถึงบทบาทการทำหน้าที่ของสื่อสาธารณะที่ครอบคลุมทั้งบรรทัดฐานเชิงโครงสร้างและเชิงปฏิบัติงานของสื่อ ซึ่งสะท้อนการจัดสรรพื้นที่สาธารณะที่เกิดจากการต่อสู้ช่วงชิงระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในสถานีโทรทัศน์ทีวีไทย ทีวีสาธารณะ

ผลการวิจัยและการอภิปรายผล

ผลการวิจัยจากการศึกษาการเมืองในกระบวนการนโยบายสื่อสาธารณะ ผู้วิจัยได้สรุปผลการศึกษาในสองประเด็นหลัก ได้แก่ การต่อสู้ทางการเมืองในกระบวนการนโยบายสื่อสาธารณะและบทบาทของสื่อสาธารณะในการเป็นสื่อกลางในการสื่อสารทางการเมืองในสังคมไทย โดยพิจารณาที่โครงสร้างการดำเนินงานของสื่อสาธารณะและพื้นที่ของการสื่อสารเป็นสำคัญโดยเฉพาะในช่วงที่เกิดวิกฤติการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง

การต่อสู้ทางการเมืองในกระบวนการนโยบายสื่อสาธารณะ

จากการศึกษาการเคลื่อนไหวต่อสู้ของกลุ่มผลประโยชน์และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมทั้งที่อยู่ภายในสภาและภายนอกสภาในการผลักดันข้อเรียกร้องในกระบวนการกำหนดนโยบายสื่อสาธารณะภายใต้บริบททางการเมือง ทำให้ผู้วิจัยได้ค้นพบประเด็นสำคัญหลายประเด็นและตั้งข้อสังเกต ดังนี้

ประเด็นอำนาจการระดมพลังและการใช้ทรัพยากรทางการเมืองของกลุ่ม ในที่นี้จะเห็นได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์หรือขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมมีหลายกลุ่มด้วยกันซึ่งมีการประสานงานกันเป็นเครือข่ายภาคีเพื่อผลักดันให้เกิดการจัดตั้งสื่อสาธารณะขึ้นดังเห็นได้จากการจัดเวทีสาธารณะโดยความร่วมมือระหว่างกลุ่มต่าง ๆ อาทิ มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ วิทยาลัยการจัดการทางสังคมมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค และสมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทยในช่วงปี พ.ศ. 2550 นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มที่ให้การสนับสนุนการจัดทำรายงานวิจัยเรื่อง “การศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางในการจัดตั้งสถานีโทรทัศน์สำหรับเด็กและครอบครัว” ที่นำมาเป็นเค้าโครงนโยบายสื่อสาธารณะหลักที่นำเสนอต่อมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ ซึ่งได้แก่ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2550) ซึ่งนำโดยนายสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ซึ่งอยู่ในสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ (ทีดีอาร์ไอ) เมื่อพิจารณาระดับของการก่อเกิดแต่ละกลุ่มและการรวมตัวในเชิงการจัดตั้งเพื่อระดมกำลังสนับสนุนจากสมาชิกและผู้สนับสนุนอื่น ๆ ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่า ขบวนการปฏิรูปสื่อที่สนับสนุนให้มีการจัดตั้งสื่อสาธารณะมีทั้งจากกลุ่มที่รวมตัวกันอย่างเป็นทางการในรูปของสมาคม มูลนิธิ ซึ่งความเป็นทางการของกลุ่มในรูปแบบดังกล่าวนี้ น่าจะเป็นเครื่องบ่งชี้ในระดับหนึ่งว่าการรวมตัวของสมาชิกมีความมั่นคงสูงพอสมควร นอกจากนี้ ยังมี

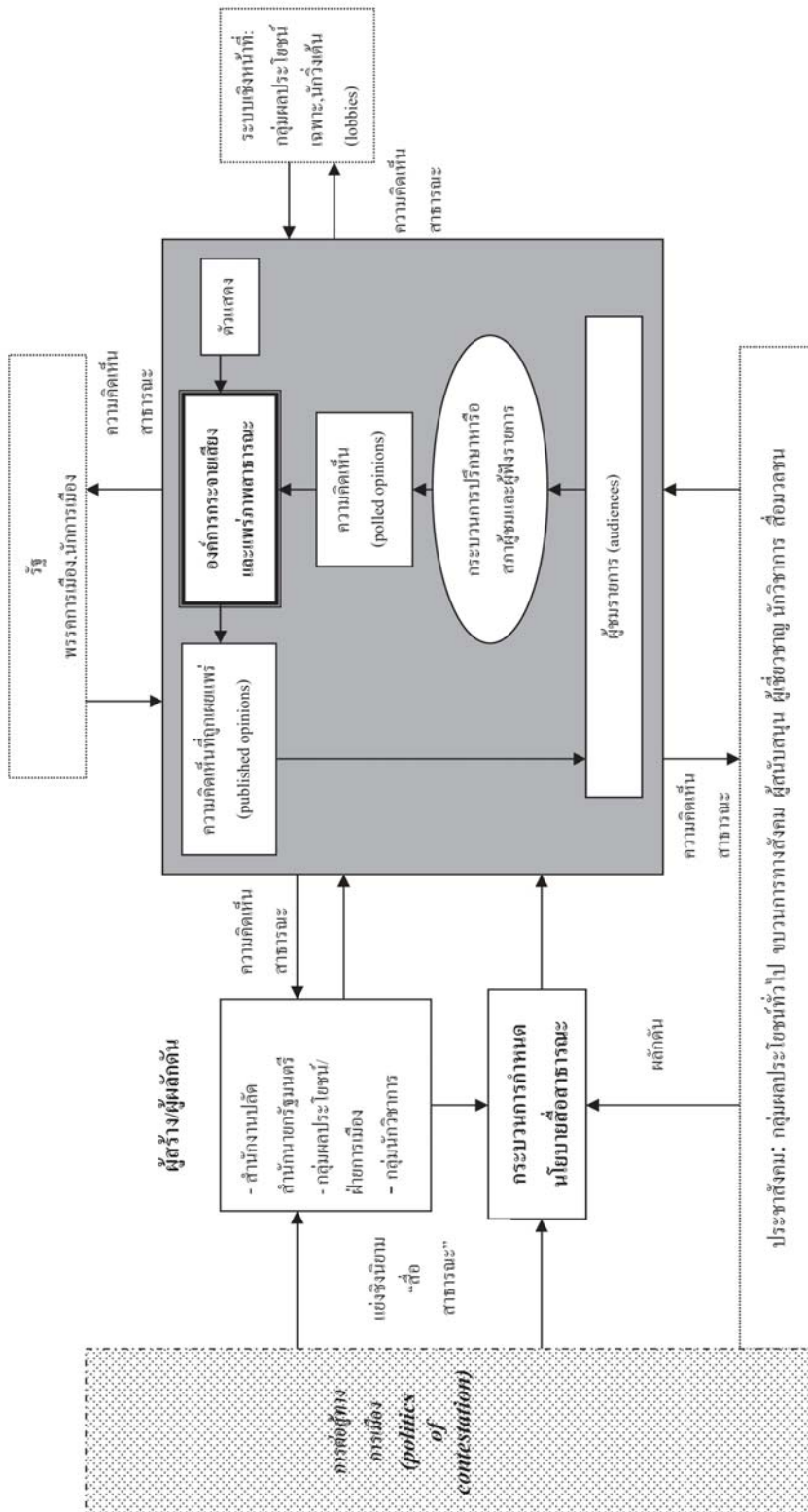
กลุ่มที่รวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการของกลุ่มนักวิชาการและนักสื่อสารมวลชนเองที่ไม่ได้เป็นตัวแทนจากกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งแต่สนับสนุนที่จะผลักดันให้เกิดการจัดตั้งสื่อสาธารณะขึ้นในรัฐบาลยุคเผด็จการที่เปิดหน้าตาถ้อยนโยบายนี้ แม้จะมีบางกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยอย่างกลุ่มผู้ถือหุ้นรายย่อยของบริษัทไอทีวี จำกัด (มหาชน) ที่คัดค้านการแปลงสภาพสถานีโทรทัศน์ไอทีวีเป็นทีวีสาธารณะเนื่องจากมองว่าก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ถือหุ้น และอ้างว่าข้อพิพาทระหว่าง สปน. และบริษัทไอทีวี จำกัด (มหาชน) ก็ยังอยู่ระหว่างดำเนินการพิจารณาของกระบวนการอนุญาตตุลาการแต่ก็ยังไม่มีความคืบหน้าพอเมื่อเทียบกับขบวนการผลักดันให้เกิดสื่อสาธารณะของหลาย ๆ กลุ่มรวมกันที่มองเห็นได้อย่างชัดเจนจากความตื่นตัวของการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้เกิดการจัดตั้งสื่อสาธารณะซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งของการระดมการสนับสนุนทั้งจากสมาชิกภายในกลุ่มและระหว่างกลุ่ม นอกเหนือจากการจัดตั้งกลไกแข่งขันทางการเมืองของรัฐบาลเพื่อช่วงชิงความชอบธรรมจากประชาชนกับกลุ่มพลังอื่น ๆ ในสังคมที่คัดค้านการจัดตั้งสื่อสาธารณะโดยการตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดอนาคตสถานีโทรทัศน์ระบบยูเอชเอฟ ทั้งนี้ได้มีการประสานการต่อสู้ของกลุ่ม/ขบวนการอย่างเหนียวแน่นและเป็นกระบวนการที่สอดคล้องกัน อำนาจการระดมพลังของกลุ่มจะเห็นได้ว่ามีอยู่ค่อนข้างมากจากการที่กลุ่มมีการสื่อสารระหว่างกันผ่านการจัดเวทีสาธารณะและปลูกฝังความตื่นตัวในข้อเรียกร้องที่กระทำอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง รวมทั้งการกระจายข่าว การเคลื่อนไหวผ่านทางหนังสือพิมพ์

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า ความหลากหลายของการรวมกลุ่มอย่างหลวม ๆ นี้บ่งบอกได้ถึงเสรีภาพของการรวมตัวกันเพื่อผลักดันข้อเรียกร้องร่วมกันบางอย่าง ซึ่งการมีหลายกลุ่มนี้จะเป็นการเพิ่มน้ำหนักและความมีพลังในการเรียกร้องให้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้สมาชิกและผู้นำแต่ละกลุ่มต้องมีการสื่อสารกันอย่างต่อเนื่องด้วย ในที่นี้จะเห็นได้ว่ามีเวทีของการสื่อสารถึงกันและสร้างความสำนึกร่วมกัน ซึ่งแตกต่างจากการแยกตัวกันไปเคลื่อนไหวต่าง ๆ ที่แนวทางการดำเนินกิจกรรมก็ไม่ได้มีความแตกต่างกันมากนัก ทำให้เห็นได้ว่ามีความพยายามในการใช้ทรัพยากรของกลุ่มที่มีอยู่อย่างเต็มที่เพื่อนำเสนอประเด็นสื่อสาธารณะและเคลื่อนไหวเรียกร้องเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย

ประเด็นยุทธวิธีทางการเมือง สืบเนื่องมาจากข้อ 1 เมื่อพิจารณาการเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันสื่อสาธารณะของกลุ่มต่าง ๆ ผ่านการสื่อสารในเวทีสาธารณะ ผู้วิจัยมองว่าจะเป็นผลดีต่อกลุ่มอย่างน้อย 2 ประการ ดังนี้ ประการแรก เป็นการดึงหรือนำประเด็นของการเรียกร้องให้เป็นเรื่องสาธารณะ เป็นการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนที่สามารถนำเสนอประเด็นได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะมีผลต่อการทำให้เกิดการยอมรับถึงความชอบธรรมของข้อเรียกร้อง ประการที่สอง การกระจายข้อมูลการเคลื่อนไหวเรียกร้องของกลุ่มผ่านเวทีสาธารณะเป็นการช่วยให้มีการระดมสมาชิกที่เห็นพ้องกันกว้างขวางมากขึ้น โดยสิ่งที่มองเห็นได้อีกอย่างหนึ่งจากการวิจัย ก็คือ กลุ่มผลประโยชน์และขบวนการทางสังคมได้มีการใช้ทรัพยากรของกลุ่ม ซึ่งได้แก่ เงิน ผู้สนับสนุน ข้อมูล เครือข่าย พันธมิตร เป็นต้น ในการสร้างกิจกรรมในการระดมทรัพยากรเพื่อระดมผู้คนซึ่งไม่ได้สังกัดอยู่ในกลุ่ม

ที่เป็นทางการมาสนับสนุน (ประกาศ ปินตบแต่ง, 2550: 20; McCarthy and Myer, 1977) อาทิ กลุ่มสื่อเพื่อเด็ก เยาวชน และครอบครัว กลุ่มสื่อวิทยุชุมชน กลุ่มสื่อเพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น ทำให้สามารถระดมความคิดเห็นและการสนับสนุนทางการเมืองได้

นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มนักวิชาการที่ถึงแม้จะไม่ได้เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ใดกลุ่มหนึ่ง โดยเฉพาะแต่เป็นผู้นำเสนอโครงร่างนโยบาย (policy entrepreneurs) (Kingdon, 2003: 181) ได้เข้าไปอยู่ในกระบวนการผลักดันการตัดสินใจของรัฐบาลเพื่อชักจูงโน้มน้าวกลุ่มผู้มีอำนาจการตัดสินใจ ทำให้การระดมกับการต่อสู้ของกลุ่มมีความสอดคล้องกัน การเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นกรรมาธิการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติย่อมทำให้กลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทมากขึ้นในกระบวนการตัดสินใจ ไม่ว่าจะเป็นรูปของการออกกฎหมาย การยับยั้ง หรือแก้ไขกฎหมายก่อนที่จะผ่านไปสู่สภาลงมติ โดยจัดการร่างกฎหมายหรือช่วยเหลือสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการร่างกฎหมายเสียเอง ชี้ให้เห็นว่าสื่อสาธารณะไม่ได้ถูกสร้างจากข้างล่างที่ประชาชนต้องการให้ได้มาแต่เกิดจากความต้องการของชนชั้นนำที่เป็นนักเทคนิคซึ่งสามารถเข้าถึงกระบวนการเจรจาต่อรองในระบบการเมืองได้โดยเป็นไปตามตัวแบบชนชั้นนำที่ว่านโยบายสาธารณะไม่ได้สะท้อนความต้องการของประชาชน แต่กลับสะท้อนให้เห็นถึงค่านิยมและผลประโยชน์ของชนชั้นนำ (Dye, 2002: 24) ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ แม้จะมีความขัดแย้งระหว่างกรรมาธิการฝ่ายสภานิติบัญญัติแห่งชาติกับกรรมาธิการฝ่ายคณะรัฐมนตรีในประเด็นเรื่องการแปลงสภาพสถานีโทรทัศน์ไอทีวีหรือช่อง 11 เป็นสื่อสาธารณะ ดังที่มีการเคลื่อนไหวภายนอกสภาของกรรมาธิการผ่านสื่อทั้งทางวิทยุกระจายเสียงและหนังสือพิมพ์เพื่อระดมการสนับสนุนทางการเมืองของตนและแสดงความเห็นต่อกรรมาธิการผู้คัดค้านเรื่องนี้อย่างเต็มที่ สะท้อนว่าสื่อจึงเป็นได้ทั้งเครื่องมือในการระดมการสนับสนุนและโจมตีฝ่ายตรงข้าม แต่กรรมาธิการฝ่ายคณะรัฐมนตรีได้พยายามชี้แจงโดยเฉพาะในเรื่องที่เป็นวิชาการและต้องอาศัยความรู้เฉพาะด้านอย่างนโยบายสื่อสาธารณะซึ่งเป็นนโยบายที่ริเริ่มขึ้นใหม่จนสามารถหักล้างความมุ่งมั่นของฝ่ายที่คัดค้านการแปลงสภาพไอทีวีเป็นทีวีสาธารณะในสภาได้ ก่อให้เกิดการขยายแนวร่วมและมีพลังมากพอจะนำไปสู่การกำหนดเป็นนโยบายได้ซึ่งสะท้อนได้ว่ากลุ่มนักวิชาการจะมีอิทธิพลในกระบวนการร่างกฎหมายด้วย เพราะนอกจากจะเป็นผู้มีความรู้ในเชิงวิชาการเกี่ยวกับประเด็นสื่อสาธารณะเป็นอย่างดีแล้ว ยังสามารถที่จะใช้อิทธิพลโน้มน้าวชักจูงให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่วนใหญ่เห็นพ้องด้วย (lobby) ในที่นี้จะเห็นได้ว่าใครเป็นผู้มีความรู้เหนือกว่าย่อมสามารถมีอำนาจและอิทธิพลเหนือผู้อื่นในฐานะผู้นิยมคำว่า “สื่อสาธารณะ” (ดังภาพที่ 1) ยิ่งไปกว่านั้นในกรณีของการแสดงออกซึ่งกิจกรรมทางการเมืองนอกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กลุ่มผลประโยชน์และขบวนการทางสังคมจะอาศัยการสร้างมติดมทหาชน เพื่อสนับสนุนข้อเรียกร้องของกลุ่ม โดยผ่านการสื่อสารมวลชนต่าง ๆ การจัดระดมความคิดเห็นผ่านเวทีสาธารณะ บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์และขบวนการทางสังคมจึงมีทั้งภายในและภายนอกกระบวนการเมืองภายใต้องค์การและบุคคลที่ได้ประโยชน์จากการเข้าถึงระบบการเมือง



ภาพที่ 1: แนวทางการวิเคราะห์การเมืองในนโยบายสื่อสาธารณะขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.)

ประเด็นการเข้าถึงช่องทางการตัดสินใจทางการเมือง กลุ่มผลประโยชน์และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการผลักดันข้อเรียกร้องให้มีการจัดตั้งสื่อสาธารณะในกระบวนการกำหนดนโยบายหลายขั้นตอนนับตั้งแต่การริเริ่มนโยบาย โดยกลุ่มผลประโยชน์และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมได้มีการเคลื่อนไหวร่างกฎหมายซึ่งเป็นเค้าโครงนโยบายที่ได้จัดทำไว้ก่อนหน้านี้แล้วเพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อโอกาสได้เปิดออกเพื่อเป็นเค้าโครงความคิดในการที่จะประสานกับการริเริ่มร่างกฎหมายของสมาชิกสภานิติบัญญัติอันเป็นการแสดงถึงการที่กลุ่มสามารถมีช่องทางเข้าถึงการตัดสินใจทางการเมืองระดับหนึ่ง ยิ่งไปกว่านั้นในขั้นตอนต่อมา คือ การพิจารณาถ้อยแถลงกฎหมายในขั้นกรรมาธิการก็ได้มีผู้ประกอบอาชีพสื่อสารมวลชน นักวิชาการผู้มีความรู้ในเรื่องสื่อสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมซึ่งได้ศึกษาสื่อสาธารณะมาเป็นอย่างดีได้รับการแต่งตั้งให้เข้าไปมีบทบาทเป็นผู้ร่วมพิจารณาด้วย ซึ่งขั้นตอนนี้นับว่ามีความสำคัญและเป็นการเข้าถึงช่องทางการตัดสินใจที่ลึกซึ้งเนื่องจากกลุ่มและผู้ผลักดันในกระบวนการร่างได้ทำงานประสานกันกับรัฐบาลอย่างจริงจัง เมื่อพิจารณาในขั้นตอนสำคัญอีกขั้นตอนหนึ่งซึ่งเป็นขั้นตอนของการยกร่างขั้นสุดท้ายของนโยบาย กลุ่มต้องเผชิญกับการสกัดกั้นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม ความเป็นเอกภาพในการเคลื่อนไหวและเรียกร้องร่วมกันและการระดมการสนับสนุนอย่างกว้างขวางจากความสามารถในการใช้ทรัพยากรอย่างจริงจังของกลุ่มและขบวนการเคลื่อนไหวทั้งภายในและภายนอกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอย่างจริงจังยังผลให้การผลักดันสื่อสาธารณะประสบความสำเร็จได้ในที่สุด

บทบาทของสื่อสาธารณะในการเป็นสื่อกลางในการสื่อสารทางการเมืองในสังคมไทย

โครงสร้างสื่อสาธารณะ: ความชอบธรรมและความเป็นอิสระ

ความเป็นอิสระจากรัฐและผลประโยชน์เชิงพาณิชย์นับว่าเป็นหลักที่สำคัญในการพิสูจน์ความเป็นสื่อสาธารณะ (ฐิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์ และ วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร, 2546: 10; Price and Raboy, 2001) เนื่องจาก ส.ส.ท. มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ แต่ดำเนินการภายใต้ทุน ทรัพย์สิน และรายได้ขององค์การ โดยได้รับงบประมาณดำเนินการแต่ละปีในอัตราร้อยละ 1.5 จากภาษีสุรา-ยาสูบและให้มีรายได้สูงสุดจำนวนไม่เกิน 2,000 ล้านบาทต่อปี เพื่อใช้ในการดำเนินงานและจัดการรายการที่มีคุณภาพ จึงเท่ากับรัฐให้การอุดหนุนสถานีสื่อมวลชนสาธารณะโดยการกันเงินจากรายได้บางแหล่งของรัฐบาลตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นรายได้ของสถานีสื่อมวลชนสาธารณะโดยตรง ผู้วิจัยมองว่าแม้จะมีความพยายามในการออกแบบระบบการอนุมัติเงินให้มีความเป็นอิสระจากแรงกดดันของรัฐโดยไม่ต้องจัดสรรผ่านกระบวนการงบประมาณ แต่จากการพิจารณาแหล่งที่มารายได้ของสื่อสาธารณะปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นสื่อที่พึ่งพางบประมาณรัฐที่มาจากภาษีสุรา-บุหรี่คิดเป็นร้อยละ 99 ของรายได้ทั้งหมดในปี พ.ศ. 2551 และร้อยละ 98 ในปี พ.ศ. 2552 (องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพ

สาธารณะแห่งประเทศไทย, 2551, 2552) งบประมาณที่มาจากรัฐจึงทำให้เกิดความเสี่ยงที่รัฐจะเข้ามาแทรกแซง เนื่องจากไม่ได้สะท้อนความเป็นเจ้าของสื่อสาธารณะของประชาชนโดยตรง จึงถูกตั้งคำถามเรื่องความเป็นอิสระจากรัฐในการดำเนินงานและความชอบธรรมในแง่ที่มาของสื่อสาธารณะ

เนื่องจากสื่อสาธารณะที่จัดตั้งขึ้นจากบริบทการเมืองในยุคเผด็จการขัดแย้งกับมุมมองของการจัดตั้งสื่อสาธารณะที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายผ่านระบบผู้แทนตามระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงจากการที่สภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้นทำหน้าที่ภายใต้การกำกับของฝ่ายรัฐที่มีทหารเป็นผู้ใช้อำนาจ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าบริบทที่เอื้อต่อการจัดตั้งสื่อสาธารณะในไทยนั้นเป็นบริบทยุคการเมืองระบอบเผด็จการ การผลักดันของขบวนการเคลื่อนไหวในการปฏิรูปสื่อในประเทศไทยที่ผ่านมาเป็นสิ่งยืนยันได้ดีว่าสื่อสาธารณะไทยจะไม่เกิดขึ้นในรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นสื่อที่นักการเมืองไม่สามารถควบคุมได้ดังที่หลายฝ่ายที่สนับสนุนเร่งให้เกิดสื่อสาธารณะทั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติบางส่วนและฝ่ายรัฐบาลยุคเผด็จการ ไม่เว้นแม้แต่ผู้บริหารของทีวีไทยเองทั้งกรรมการนโยบายและกรรมการบริหารซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานต่างเห็นพ้องต้องกันว่าในสภาวะการณียุคประชาธิปไตยปกติคงไม่มีพรรคการเมืองใดต้องการออกกฎหมายจัดตั้งสื่อที่ตนไม่สามารถควบคุมได้ ประกอบกับบทพิสูจน์จากรัฐบาลยุคประชาธิปไตยในชุดต่อ ๆ มาภายหลังการจัดตั้งทีวีสาธารณะที่ไม่สนับสนุนการดำเนินงานของสื่อสาธารณะเท่าที่ควรจากการไม่ได้จัดสรรงบประมาณให้ตามที่รัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์มีมติที่จะจัดสรรงบประมาณสำหรับการจัดตั้งสถานีโทรทัศน์สาธารณะจำนวน 360 ล้านบาท แม้ว่า ส.ส.ท.จะได้มีหนังสือแจ้งเตือนไปยังรัฐบาลทุกปีนับตั้งแต่ก่อตั้งสื่อสาธารณะเป็นต้นมาแล้วก็ตามเนื่องจากสื่อสาธารณะต้องได้รับการสนับสนุนด้วยเงินทุนที่เพียงพอต่อการตอบสนองความต้องการของสาธารณะ เมื่อศึกษาการดำเนินงานของสื่อสาธารณะในปี พ.ศ. 2551-2552 ผู้วิจัย พบว่า การใช้แหล่งทุนจากงบประมาณรัฐในการผลิตอย่างเดียวไม่เพียงพอ ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าผู้สนับสนุนองค์การหลักของทีวีไทยในช่วงแรกจะเป็นหน่วยงานที่สนับสนุนงบประมาณผลิตรายการหรือร่วมผลิตรายการกับทีวีไทยอย่างต่อเนื่อง เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และธนาคารกสิกรไทย เป็นต้น

พื้นที่ของการสื่อสารทางการเมืองในสื่อสาธารณะ

พื้นที่ของการสื่อสารทางการเมืองในสื่อสาธารณะจะสามารถอำนวยความสะดวกกระบวนการที่ขอบธรรมของการถกเถียงได้หากมีระบบสื่อที่ควบคุมให้มีความเป็นอิสระ จะเห็นได้จากมีความพยายามเซ็นเซอร์ไม่ให้มีโฆษณาแอบแฝงในรายการทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น ระเบิดระว่างไม่ให้ฉายภาพป้ายโฆษณาที่ติดข้างสนามแข่งขันเรือยาวประเพณีระหว่างถ่ายทอดสด เป็นต้น ยิ่งเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง ยิ่งพิสูจน์การทำหน้าที่ของสื่อสาธารณะได้เป็นอย่างดี เนื่องจาก

สื่อสารสาธารณะตกอยู่ในสงครามการแย่งชิงพื้นที่สื่อจากลักษณะความขัดแย้งของความคิดทางการเมืองมากกว่าจะเป็นการแข่งขันกันทางความคิดผ่านสื่อจากตัวแสดงต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ นักการเมือง และพรรคการเมือง นักวิชาการ กลุ่มผลประโยชน์ และประชาสังคม

จากการศึกษาผู้วิจัย พบว่า มีความยากลำบากในการเสนอข้อมูลของสื่อสารสาธารณะจากแนวทางปฏิบัติที่ระบุว่า “ไม่จำเป็นต้องพยายามสร้างความสมดุลในแต่ละตอน” แต่ในทางปฏิบัติกรณีชุดของรายการตอนหนึ่งนำเสนอข้อมูลและฉายภาพการสัมภาษณ์ความคิดเห็นทางการเมืองจากฝ่ายที่ขัดแย้งกันเพียงฝ่ายเดียว ผู้ชมรายการก็วิพากษ์วิจารณ์ว่าสื่อนำเสนอข้อมูลอย่างลำเอียงโดยเลือกเสนอเพียงฝ่ายเดียว ทั้งที่ในความจริงจะต้องมีการนำเสนอการสัมภาษณ์ความคิดเห็นทางการเมืองของคู่ขัดแย้งอีกฝ่ายหนึ่งโดยออกอากาศอีกตอนหนึ่งในวันถัดมา แต่ผู้ชมก็ไม่ได้ติดตามชมครบทุกตอนของชุดรายการเนื่องจากไม่ต้องการชมหรือไม่มีเวลา จึงทำให้ได้รับข้อมูลไม่ครบถ้วน สื่อสาธารณะได้พยายามอย่างมากที่จะแสดงให้เห็นว่าเป็นสื่อที่ไม่ถูกควบคุมจากรัฐบาล และมีความเป็นอิสระของวิชาชีพ เช่น เมื่อรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ช่วงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2553 ที่วีไทยก็กล้าออกอากาศรายการ “ตอบโจทย์” ในช่วงวิกฤติฝักกระแสบิดกันสื่อ โดยเชิญคู่กรณีที่ขัดแย้งทางความคิดทั้งสองฝ่ายมาออกรายการ ระบุรายการปกติเพื่อออกอากาศรายการพิเศษ “ฝ่าวิกฤติการเมืองไทย” เพื่อที่จะได้รายงานสถานการณ์และความเคลื่อนไหวของฝ่ายต่าง ๆ ให้สังคมรับรู้ ในช่วงที่มีแถลงการณ์จากศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน (ศอฉ.) ที่วีไทยได้ขึ้นเป็นตัววิ่งที่หน้าจอด้านล่างว่าช่วงเวลานี้เป็นแถลงการณ์ของ ศอฉ. ตามกฎหมายเพื่อแสดงให้เห็นว่าข้อมูลที่ออกอากาศทางที่วีไทยไม่ได้ทำตามที่รัฐบาลสั่งการมา เป็นต้น ดังนั้น ในการปฏิบัติงานสื่อสารสาธารณะจึงพยายามที่จะสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนว่าไม่ใช่กระบอกเสียงของรัฐ และพยายามที่จะเป็นอิสระจากการครอบงำของฝ่ายการเมือง อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบว่ายังมีการประนีประนอมกันในบางส่วน อาทิ การที่สถานีโทรทัศน์ที่วีไทยปฏิเสธรัฐบาลกรณีขอความร่วมมือในการถ่ายทอดสดกิจกรรมการร่วมกันร้องเพลงชาติไทยในโครงการ “ไทยสามัคคี ไทยเข้มแข็ง” ในวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2552 ที่สนามกีฬาแห่งชาติ แต่ได้ชี้แจงกลับไปว่าจะมีการฉายภาพบรรยากาศการร่วมกิจกรรมของประชาชนโดยออกอากาศเป็นรายงานในช่วงข่าวค่ำและมีการสัมภาษณ์รัฐมนตรีผ่านทางรายการ “ตอบโจทย์” ไปด้วย เท่ากับมีความพยายามเสนอข้อมูลไปในทิศทางที่ไม่เป็นปฏิปักษ์กับนโยบายหรือวิธีการที่รัฐกำลังนำเสนอ

เมื่อพิจารณาการทำหน้าที่ของสื่อสารสาธารณะดูเหมือนว่าจะเป็นไปตามทฤษฎีสื่อสารมวลชนฝ่ายอำนาจนิยม (authoritarian theory) ที่ตามแนวคิดนี้จะบ่งชี้ว่ามีความก้าวหน้าในการเซ็นเซอร์สำหรับการเบี่ยงเบนออกจากกฎที่กำหนดโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ทางการเมือง แม้แต่วิกฤติการณ์ในสังคมประชาธิปไตย หลักการอำนาจนิยมอาจแสดงภายใต้บางเงื่อนไข เช่น ระหว่างสงคราม วิกฤติการณ์การเมืองหรือการก่อการร้าย เป็นต้น ซึ่งใกล้เคียงกับการจำกัดเสรีภาพของสื่อ

(Siebert et al., 1956; McQuail, 1994: 127) ดังที่พบว่าแม้สื่อสาธารณะจะประกาศตัวเองว่าเป็นสื่อที่ไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐและกลุ่มทุนโดยตรง แต่สื่อก็พยายามนำเสนอข้อมูลในแนวทางที่ไม่เป็นปฏิปักษ์กับฝ่ายรัฐหรือทำลายอำนาจรัฐมากนัก จากการที่สื่อพยายามที่จะมีการเซ็นเซอร์ตนเองจึงเท่ากับเป็นการแทรกแซงจากรัฐทางอ้อม

ความบกพร่องของการสื่อสารทางการเมืองจึงเกิดจากการแบ่งแยกระบบสื่ออย่างไม่สมบูรณ์ออกจากแกนหลักของระบบการเมือง (Habermas, 2006: 417) เพียงแต่ในที่นี้ไม่ได้เป็นการปฏิบัติตามคำสั่งเบื้องบนอย่างชัดเจน ซึ่งสอดคล้องกับที่ Baker (1998: 317-408) ได้อธิบายว่าความกลัวการเซ็นเซอร์ข้อมูลของรัฐบาลจะทำลายหน้าที่การตรวจสอบของสื่อ และที่เลวร้ายกว่านั้นคือ การแทรกแซงที่สามารถนำไปสู่การเซ็นเซอร์ด้วยตนเองของสื่อเป็นวิธีการหลีกเลี่ยงกฎเกณฑ์ที่ไม่น่าพอใจหรือรองรับกฎเกณฑ์ที่น่าพอใจ อย่างการออกอากาศรายการในช่วงวิกฤติทางการเมืองของไทยที่พยายามให้มีเนื้อหาสาระเป็นไปในทิศทางที่ไม่เป็นปฏิปักษ์กับนโยบายหรือวิธีการที่รัฐกำลังนำเสนอ ดังที่ นายยุทธนา วรณปิติกุล ผู้อำนวยการสำนักข่าวที่วีไทยให้ความเห็นว่า “ผมตั้งความหวังกับที่วีไทย ซึ่งไม่ต้องอยู่ใต้อำนาจของรัฐหรือทุน เหลือเพียงด่านสุดท้ายเท่านั้น คือตัวเราเอง ถ้าหากเราก้าวข้ามมายาคติทั้งหลายได้ ก็เป็นโอกาสอันดีที่สังคมจะได้เห็นข่าวสารที่ไม่ต้องผ่านเครื่องกรองหลายชั้นจนแทบไม่เหลืออะไรให้เห็นเลย” (พรณิภา โสติพิพันธุ์, บรรณาธิการ, 2553: 5)

โครงสร้างอำนาจของพื้นที่สาธารณะ

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าในช่วงแรกของการจัดตั้งสื่อสาธารณะ กลุ่มที่มีความได้เปรียบในการเข้ามาใช้พื้นที่สาธารณะในสื่อมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ ในสังคม คือ กลุ่มที่มีความได้เปรียบในด้านทรัพยากร อาทิ งบประมาณ เป็นต้น และหากมีสถานภาพเป็นหน่วยงานรัฐก็สามารถอาศัยความยอมรับนับถือในสถาบันที่สังกัดอยู่เป็นทรัพยากรในการที่จะให้ได้มาซึ่งพื้นที่ในการออกอากาศรายการมากกว่ากลุ่มอื่น อย่างกรณี สสส. ที่มีงบประมาณมาจากภาษีสุรา-ยาสูบซึ่งมีความชอบธรรมในแง่ของการใช้งบประมาณที่มาจากรัฐเช่นเดียวกันกับสื่อสาธารณะ นอกจากนี้ สสส. ยังเป็นหนึ่งในองค์กรที่ร่วมกันขับเคลื่อนผลักดันให้เกิดสื่อสาธารณะตั้งแต่แรกด้วย จึงสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อเข้าถึงพื้นที่ในสื่อสาธารณะเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การได้ทั้งในแง่องค์การผู้ให้การสนับสนุนและองค์การผู้รับการสนับสนุนอย่างสื่อสาธารณะ เนื่องจาก สสส. มีนโยบายที่สอดคล้องกับที่วีไทยในด้านการผลิตรายการส่งเสริมเด็กและครอบครัว ประกอบกับในช่วงแรกของการจัดตั้งองค์การสื่อสารสาธารณะ สถานีโทรทัศน์ที่วีไทยยังขาดแคลนรายการประเภทที่สามารถออกอากาศให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสื่อสาธารณะโดยเฉพาะรายการสำหรับเด็กและเยาวชน ดังนั้น เมื่อ สสส. ผลิตรายการเองโดยเป็นผู้รับผิดชอบงบประมาณการผลิตทั้งหมดซึ่งมีอยู่หลายรายการ แล้วนำมาออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ที่วีไทยแบบให้เปล่า ทำให้สถานีได้รับ

ประโยชน์สองประการทั้งในแง่ที่สามารถเติมเต็มรายการประเภทเด็กและเยาวชนในผังรายการและในแง่ของการประหยัดงบประมาณในการผลิตรายการไปในตัวอีกด้วย นำมาสู่ความไม่เท่าเทียมกันในการสร้างพื้นที่บนสื่อสาธารณะระหว่างกลุ่มและขบวนการทางสังคม ตามที่ Habermas (2006: 411-426) กล่าวว่า ตัวแสดงบนเวทีเสมือนจริงในพื้นที่สาธารณะ เช่น นักล็อบบี้ ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ทั่วไป ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ เป็นต้น สามารถแบ่งตามอำนาจหรือทุนที่มีในการดำเนินการ ช่วงชั้นของโอกาสจะเปลี่ยนอำนาจเข้าไปสู่อิทธิพลต่อสาธารณะผ่านช่องทางของสื่อที่เป็นตัวกลาง อำนาจนี้ถูกกำกับโดยผลสะท้อนกลับของพื้นที่สาธารณะที่จะให้ผู้ชมที่มีส่วนร่วมทุกคนพิจารณาในสิ่งที่เขารับรู้ อย่างไรก็ตาม สื่อสาธารณะในประเทศไทยนั้นไม่ได้ถูกสร้างจากฐานล่างที่ประชาชนต้องการให้ได้มาซึ่งสื่อสาธารณะ ดังนั้น อำนาจการกำกับจึงยังคงไม่เกิดขึ้นจากผลสะท้อนกลับจากพลเมืองที่เข้ามามีส่วนร่วมและตอบสนองวาทกรรมโดยทั่วไป ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนในช่วงแรกของการดำเนินงานของสถานีโทรทัศน์ทีวีไทย กรณี สสส. ซึ่งมีเงินทุนสนับสนุนการผลิตรายการอย่างเพียงพอจึงมีโอกาสเข้ามาใช้พื้นที่ในสื่อสาธารณะมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ

ดังนั้น สื่อสาธารณะในฐานะประชาสังคมอย่างหนึ่งก็ย่อมมีความได้เปรียบเสียเปรียบในการเข้าถึงพื้นที่เช่นกัน ซึ่งแสดงให้เห็นในลักษณะของการเข้าถึงพื้นที่สาธารณะของแต่ละกลุ่มอย่างไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากสื่อมวลชนจะสร้างแหล่งอำนาจและใช้อำนาจได้เพราะสามารถเลือกและประมวลเนื้อหา อีกทั้งแทรกแซงการกำหนดความคิดเห็นสาธารณะและจัดสรรการเรียกร้องที่มีอิทธิพลได้ (Habermas, 2006: 420) การใช้อำนาจของสื่อจะเห็นได้ชัดเจนในการกำหนดวาระหรือสร้างกรอบของประเด็นปัญหา ดังที่พบว่าแต่ละฝ่ายในโครงสร้างสื่อสาธารณะ ซึ่งได้แก่ ฝ่ายประชาสังคม ฝ่ายข่าว และฝ่ายรายการต่างมีความพยายามจะช่วงชิงพื้นที่มาให้ได้มากที่สุดเพราะนั่นย่อมแสดงถึงอำนาจในการกำหนดวาระผ่านทางรายการของตน แต่เนื่องจากพื้นที่หน้าจามีจำนวนจำกัด การเพิ่มพื้นที่ของอีกฝ่ายหนึ่งย่อมเป็นการไปลดทอนพื้นที่ของฝ่ายอื่นลงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น ฝ่ายที่มีพื้นที่หน้าจามากกว่าก็ต้องการให้ฝ่ายใดเข้ามาแทรกแซงการกำหนดวาระของฝ่ายตน ฝ่ายที่มีพื้นที่หน้าจอน้อยกว่าก็ต้องการเพิ่มพื้นที่ทั้งในส่วนที่เป็นพื้นที่ของตนเองและการเข้าไปร่วมใช้พื้นที่ของฝ่ายอื่นเพราะนั่นย่อมเป็นยุทธวิธีหนึ่งในการเพิ่มอำนาจ อย่างไรก็ตาม ในการต่อสู้กันเพื่อช่วงชิงพื้นที่สื่อสาธารณะก็มีความพยายามในการประนีประนอมกันโดยสร้างพื้นที่การเรียนรู้ร่วมกันให้มากขึ้นเพื่อร่วมกันผลิตรายการ

สรุปผลการวิจัย

สื่อสาธารณะเกิดขึ้นในยุคเผด็จการ สื่อจึงไม่ได้ถูกสร้างจากข้างล่างที่ประชาชนต้องการให้ได้มาซึ่งสื่อสาธารณะ แต่เกิดจากชนชั้นนำซึ่งเป็นผู้ปกครองหรือนักเทคนิค (technicians) ที่เชื่อว่าเป็นผู้มีความรู้มากกว่าผู้อื่นซึ่งสามารถเข้าถึงกระบวนการเจรจาต่อรองในระบบการเมืองได้ ในเมื่อสื่อถือเป็นอำนาจประเภทหนึ่งไม่เว้นแม้แต่วิทยุ สื่อสาธารณะจึงถูกคาดหวังจาก

ตัวแสดงภายนอกในความต้องการเข้ามาใช้พื้นที่สาธารณะ และเมื่อพิจารณาพื้นที่ภายในสื่อสาธารณะแล้วกลับพบว่าการช่วงชิงพื้นที่ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ภายในสื่อสาธารณะเช่นกัน ซึ่งเป็นผลจากการนิยาม “สื่อสาธารณะ” ที่แตกต่างกัน แม้สื่อสาธารณะจะมีความพยายามเป็นสื่อที่ไม่ตกอยู่ใต้อำนาจของรัฐหรือกลุ่มทุน แต่สื่อสาธารณะอาจไม่สามารถก้าวข้ามมายาคติที่เกิดจากการปกป้องตนเองมากกว่าการปกป้องความจริง จนนำไปสู่ทางสองแพร่งระหว่างการแทรกแซงของรัฐที่สามารถนำไปสู่การเซ็นเซอร์ด้วยตนเองของสื่อและการมีส่วนร่วมทางการเมืองจากประชาชนที่ไม่เพียงพอเนื่องจากไม่ได้มีความรู้สึกในความเป็นเจ้าของสื่อจากการมีส่วนร่วมก่อตั้งทีวีสาธารณะมาตั้งแต่แรก

ข้อเสนอแนะ

1) สื่อสาธารณะควรมีความกล้าหาญในการเสนอข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง โดยก้าวข้ามมายาคติจากการปกป้องตนเองผ่านการเซ็นเซอร์ข้อมูลด้วยตนเอง และสื่อสาธารณะควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากประชาชนในการปฏิบัติงานของสื่อสาธารณะให้มากขึ้นโดยให้ประชาชนสามารถเข้ามากำหนดนโยบายการปฏิบัติงานของสื่อได้โดยตรงและเปิดพื้นที่ในการสื่อสารให้มากขึ้น เช่นการจัดทำ “ตะกร้าข่าว” ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถนำเสนอประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อสังคมผ่านสื่อได้ด้วยตนเอง เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของสื่อสาธารณะอันจะช่วยสร้างความมั่นคงแก่สื่อสาธารณะและสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ปฏิบัติงานภายในสื่อสาธารณะในการเป็นเกราะป้องกันการแทรกแซงจากรัฐและกลุ่มทุนทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างแท้จริง ซึ่งในที่สุดจะช่วยส่งผลการสนับสนุนและผลักดันให้ผู้ปฏิบัติงานในสื่อสาธารณะมีความกล้าหาญที่จะเสนอข้อเท็จจริงโดยไม่หวั่นเกรงต่ออำนาจรัฐและในอีกด้านหนึ่งก็ช่วยตรวจสอบการทำหน้าที่ของสื่อสาธารณะ

2) ควรมีการศึกษาการปฏิบัติงานของสื่อสาธารณะอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากจากการศึกษาผู้วิจัยพบว่าประเด็นที่น่าสนใจในการศึกษาซึ่งต้องอาศัยระยะเวลาในการเปลี่ยนผ่านและพัฒนาขึ้นภายใต้บริบทสื่อสาธารณะของไทย เช่น วัฒนธรรมการทำงานของผู้ปฏิบัติงานภายในสื่อสาธารณะที่ต้องปรับเปลี่ยนจากวัฒนธรรมการทำงานแบบสื่อเสรีซึ่งมุ่งเน้นการหารายได้จากค่าโฆษณาเป็นหลักและมองผู้ชมในฐานะผู้บริโภคมาสู่วัฒนธรรมการทำงานแบบสื่อสาธารณะซึ่งมุ่งเน้นการสร้างคุณภาพให้กับสังคมและมองผู้ชมในฐานะพลเมืองอันส่งผลการดำเนินงานของสื่อสาธารณะ

เอกสารอ้างอิง

- ฐิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์ และ วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร. (2546). *สื่อสาธารณะ*. รายงานการวิจัยในโครงการการปฏิรูปสื่อ: การพัฒนาบุคลากรและสื่อสาธารณะของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เทพชัย หย่อง. (2544). *บทสุดท้ายที่วีเสรี*. กรุงเทพฯ: เนชั่นบุ๊คส์.
- เทพชัย หย่อง. (2550). *อวสานไอทีวี*. กรุงเทพฯ: เนชั่นบุ๊คส์.
- นวลน้อย ตรีรัตน์. (2547). จากปฏิรูปสื่อถึงค่าโง่ไอทีวี. ใน *อนาคตเมืองไทยใครว่าไม่น่าห่วง*. ไพโจจน์ วงศ์วิภาณนท์, บรรณาธิการ.
- บุญเลิศ ช่างใหญ่. (2549). ไอทีวีกับความเป็นกลาง. *มติชน* (21 ธันวาคม 2549): 10.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. (2552). *กรอบการวิเคราะห์การเมืองแบบทฤษฎีขบวนการทางสังคม*. เชียงใหม่: มูลนิธิไฮน์ริค เบิลล์ สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.
- เพียรฤดี อีพรสกุล. (2547). *ธุรกิจการเมืองกับการควบคุมสื่อมวลชน: ศึกษากรณีสถานีโทรทัศน์ไอทีวี*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พรธินา โสทธิพันธุ์, บรรณาธิการ. (2553). ยุทธนา วรณปิติกุล ผู้อำนวยการสำนักข่าว. *เพื่อนสื่อสาธารณะ* 1(2) (พฤษภาคม 2553): 4-5.
- มลลนา นาคมนี. (2546). *กลุ่มต่อต้านการแทรกแซงการนำเสนอข่าวของสถานีโทรทัศน์ไอทีวีและอุดมการณ์ของวิชาชีพนักข่าวโทรทัศน์*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาการสื่อสารมวลชน คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, แอลสิทธิ์ เวอร์การา และเทียนสว่าง ธรรมวนิช. (2550). *การศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางในการจัดตั้งสถานีโทรทัศน์สำหรับเด็กและครอบครัว*. รายงานการวิจัยภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสุขภาพ (สสส.).
- องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.). (2551). *รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2551 องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: פריןดีโพร.
- องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.). (2552). *รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2552 องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: פריןดีโพร.
- Baker, C.E. (1998). The Media That Citizens Need. *University of Pennsylvania Law Review* 147 (2): 317-408.
- Castells, M. (1997). *The Power of Identity*. Oxford: Blackwell.

- Dahlgren, P. (2001). The Transformation of Democracy?. In Axford, B. and Huggins, R. (eds.), *New Media and Politics*, pp. 70-89. London: Sage Publications.
- Dye, T.R. (2002). *Understanding Public Policy*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.
- 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.
- Kingdon, W.J. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. U.S.A.: Addison-Wesley Educational Publishers.
- McCarthy, J.D. and Zald, M.N. (1977). Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory. *American Journal of Sociology* 82: 1212-1241.
- McQuail, D. (1994). *Mass Communication Theory: An introduction*. London: Sage Publications.
- Price, M. and Raboy, M. (2001). *Public Service Broadcasting in Transition*. A Report for the European Institute for the Media, September 1, 2001.
- Siebert, F.S. Peterson, T. and Schramm, W. (1956). *Four Theories of the Press*. Chicago: University of Illinois press.

