

การสื่อสารทางการเมืองในสังคมสารสนเทศ ศึกษาองค์การ กระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.) Political Communication in Media Society: Thai Public Broadcasting Service (TPBS)

นิธิตา สิริพงษ์ทักษิณ และ นฤมล ทับจุมพล

Nithita Siripongtugsin and Naruemon Thabchumpon

ABSTRACT

This study is aimed to analyze the performance of the Thai Public Service Broadcasting (TPBS) as mediated political communication in society. The literature on the political communication in media society proposed by Jürgen Habermas was used as a framework for the investigation relating to media normative principles of structure and performance based on public interest. The study was based on the following events: after the coup in May 1992, the media was manipulated by state power that caused establishment of the Independent Television (ITV); in the 2006 coup, the Independent Television was the free of domination, that brought about establishing the Thai Public Service Broadcasting (TPBS) in 2008. Especially, this study concentrates on TPBS performance during 2008-2009. This study is a qualitative research by analysis of the documents, searching for information from thorough interviews of 4 groups: the policy stakeholders, the audiences council of TPBS, the performers of TPBS, and the performers of media and intellectuals.

The result of this study found that TPBS tried to establish the self-regulating media being independence from state and capital power. However, the regulation of the structure of media are set by the state, especially the budget of TPBS gains from earmarked tax (liquor-tobacco) provided by the state. Therefore, TPBS seemingly became of state ownership and it has been influenced by the state. It can be said that the possibility of governmental interventions can lead to media self-censorship as a means to avoid unfavorable regulation or to ensure favorable regulation. During the political crisis in May, 2010, TPBS tried to avoid broadcasting unfavorable program for the state and to reject presentation in the anti-state direction. Media self-censorship decreases the media's capacity and readiness to perform that role. In conclusion, there are dilemmas between governmental interventions which can lead to media self-censorship and insufficiency of citizen participation to support the TPBS.

Keywords: political communication, public service broadcasting

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การดำเนินงานขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.) ในการเป็นสื่อกลางของการสื่อสารทางการเมืองในสังคมไทย โดยประยุกต์ใช้แนวคิดการสื่อสารทางการเมืองของ Habermas เป็นกรอบในการศึกษาโดยเชื่อมโยงกับหลักการบรรทัดฐานของสื่อในเชิงโครงสร้าง และการดำเนินงานที่อยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์สาธารณะ ภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 ที่นำมาสู่การจัดตั้งสถานีโทรทัศน์ไอทีวีจนกระทั่งมีการยกเลิกสัมปทานและนำมาสู่การจัดตั้งองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยในปี พ.ศ. 2551 ในที่นี้ผู้วิจัยมุ่งเน้นศึกษาการดำเนินงานของสถานีโทรทัศน์ทีวีไทย ทีวีสาธารณะในช่วงปี พ.ศ. 2551–2552 การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพจากการรวบรวมเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกจาก 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้ปฏิบัติงานของสื่อสาธารณะ กลุ่มตัวแทนผู้ชมและผู้ฟังรายการสื่อสาธารณะ กลุ่มสื่อมวลชน และนักวิชาการสื่อมวลชน

ผลการศึกษาพบว่าสื่อสาธารณะพยายามพิสูจน์ตนเองว่าเป็นสื่อที่เป็นอิสระจากรัฐและกลุ่มทุน แต่เมื่อพิจารณาโครงสร้างของสื่อสาธารณะกลับพบว่างบประมาณเกือบทั้งหมดเป็นภาษีสุรา-ยาสูบที่มาจากรัฐจึงเท่ากับเป็นสื่อของรัฐ รัฐจึงเข้ามาแทรกแซงได้ โดยเป็นการแทรกแซงที่สามารถนำไปสู่การเซ็นเซอร์ด้วยตนเองของสื่อเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายที่ไม่น่าพอใจหรือรองรับกฎหมายที่น่าพอใจ ทำให้ลดความสามารถของสื่อสาธารณะในการนำเสนอข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา ดังนั้นสื่อสาธารณะได้เกิดทางสองแพร่งระหว่างการแทรกแซงจากรัฐที่สามารถนำไปสู่การเซ็นเซอร์ด้วยตนเองของสื่อและการมีส่วนร่วมจากประชาชนที่ไม่เพียงพอในการสนับสนุนการดำเนินงานของสื่อสาธารณะ

คำสำคัญ: การสื่อสารทางการเมือง สื่อสาธารณะ

บทนำ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การดำเนินงานขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.) ในการเป็นสื่อกลางของการสื่อสารทางการเมืองในสังคมไทย โดยประยุกต์ใช้แนวคิดการสื่อสารทางการเมืองของ Habermas เป็นกรอบในการศึกษาโดยเชื่อมโยงกับหลักการบรรทัดฐานในเชิงโครงสร้างความเป็นเจ้าของสื่อในแง่ที่มาของรายได้และการดำเนินงานของสื่อที่อยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์สาธารณะ โดยเป็นการศึกษาภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 ที่นำมาสู่การจัดตั้งสถานีโทรทัศน์ไอทีวี จนกระทั่งมีการยกเลิกสัมปทานและนำมาสู่การจัดตั้งองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยในปี พ.ศ. 2551 ซึ่งผู้วิจัยมุ่งเน้นศึกษาการดำเนินงานของสถานีโทรทัศน์ทีวีไทย ทีวีสาธารณะในช่วงปี พ.ศ. 2551–2552 โดยศึกษารูปแบบความเป็นเจ้าของสื่อและแหล่งที่มาของเงินสนับสนุนสถานีโทรทัศน์ทีวีไทย ทีวีสาธารณะ รวมทั้งความชอบธรรมและความเป็นอิสระในการดำเนินงานของสถานีโทรทัศน์ทีวีไทย ทีวีสาธารณะในการสื่อสารทางการเมืองบนพื้นที่สาธารณะ

ทั้งนี้จุดกำเนิดสื่อสาธารณะอาจมองได้ว่าเริ่มตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมาหลังจากเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” ซึ่งเป็นปีที่กำเนิดแนวคิดการจัดตั้ง “สถานีโทรทัศน์เสรี” แห่งแรกในประเทศไทยซึ่งก็คือสถานีโทรทัศน์ไอทีวี จนกระทั่งมีการยกเลิกสัมปทานสถานีโทรทัศน์ไอทีวีหลังจากเหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 อันมีผลต่อการเปลี่ยนผ่านเป็นองค์การสื่อสารสาธารณะในปี พ.ศ. 2551 จากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550 สมัยรัฐบาลพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ที่ระบุว่าหากไอทีวีไม่สามารถจ่ายค่าปรับและค่าสัมปทานค้างจ่าย คิดเป็นเงินประมาณ 1 แสนล้านบาทได้ภายในวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2550 ให้สำนักงานปลัดสำนัก

นายกรัฐมนตรียกเลิกสัมปทานกับไอทีวี ดังนั้นสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจึงส่งหนังสือยกเลิกสัญญาไปยังบริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) เพื่อให้ยุติออกอากาศสถานีโทรทัศน์ไอทีวีผ่านระบบ ยูเอชเอฟอย่างเป็นทางการในเวลา 24.00 นาฬิกา ของวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2550 และให้กรมประชาสัมพันธ์ดำเนินการออกอากาศสถานีโทรทัศน์ชื่อใหม่ในคลื่นความถี่เดิม โดยใช้ชื่อว่า “สถานีโทรทัศน์ทีไอทีวี” (Thailand Independent Television) โดยเป็นการออกอากาศอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่เวลา 00.00 นาฬิกา ของวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาผลการรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดอนาคตของสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยูเอชเอฟ ตามที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอแล้วมีมติเมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2550 เห็นชอบให้สถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยูเอชเอฟ มีรูปแบบเป็นสื่อสาธารณะ ซึ่งเป็นความพยายามในการแก้ปัญหาสถานีโทรทัศน์ไอทีวีที่นำมาสู่การจัดทำพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยที่มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2551 ทำให้สถานีโทรทัศน์ทีไอทีวีต้องยุติออกอากาศเมื่อเวลา 24.00 นาฬิกาของวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2551 ตามหนังสือกรมประชาสัมพันธ์ คำสั่งที่ 25/2551 ส่งผลให้สถานีโทรทัศน์ถูกโอนไปเป็นขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย โดยใช้ชื่อแรกเริ่มว่า “สถานีโทรทัศน์ทีพีบีเอส” (Thai Public Broadcasting Service) ภายหลังเปลี่ยนเป็น “สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส” และ “สถานีโทรทัศน์ทีวีไทย ทีวีสาธารณะ” ตามลำดับ

ความแตกต่างระหว่างสื่อเสรีกับสื่อสาธารณะจะอยู่ที่สื่อเสรีเป็นอิสระจากรัฐแต่ไม่เป็นอิสระจากทุน ดังนั้นจึงเกิดปัญหาการที่รัฐกับทุนจะฉกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จนเกิดการแทรกแซงโดยวัตถุประสงค์ทางการเมืองผ่านกลุ่มทุนผู้เป็นเจ้าของสื่อ แตกต่างจากสื่อสาธารณะที่มองพลเมืองเป็นเจ้าของสื่อและดำเนินการอย่างเป็นอิสระเพื่อประโยชน์

สาธารณะโดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐและกลุ่มทุน เนื่องจากสื่อสาธารณะจะมองพลเมืองเป็นเจ้าของประเทศและดำเนินการอย่างเป็นอิสระเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นการดำเนินงานของสื่อสาธารณะภายหลังการก่อตั้งจึงมีความน่าสนใจในการศึกษาว่าจะจะเป็นสื่อที่มีความชอบธรรมและความอิสระในการเป็นสื่อกลางของการสื่อสารทางการเมืองในสังคมไทยได้หรือไม่ อย่างไร

แนวคิดการสื่อสารทางการเมืองในสังคมสารสนเทศ

แนวคิดการสื่อสารทางการเมืองในสังคมสารสนเทศของ Habermas (2006: 411–426) มีสมมติฐานว่าการถกเถียงทางการเมือง (political deliberation) จะพัฒนาศักยภาพของการตามรอยความจริงได้ โดยมีจุดมุ่งเน้นสองเงื่อนไข คือ การสื่อสารทางการเมืองที่เป็นสื่อกลางในพื้นที่สาธารณะ (public sphere) จะสามารถอำนวยความสะดวกที่ชอบธรรมของการถกเถียงในสังคมที่ซับซ้อนได้หากมีระบบสื่อที่ควบคุมด้วยตนเองให้มีความเป็นอิสระจากสภาพแวดล้อมทางสังคม และหากผู้รับสื่อได้ให้ผลสะท้อนกลับระหว่างวาทกรรมของผู้นำที่ส่งออกมาและได้รับการตอบสนองจากประชาสังคม

การใช้แนวคิดการสื่อสารทางการเมืองในสังคมสารสนเทศของ Habermas มาวิเคราะห์สื่อสาธารณะในเชิงปฏิบัติงาน เนื่องจากมองว่าความเป็นอิสระของพื้นที่สาธารณะจะเป็นระบบสื่อกลางระหว่างรัฐและประชาสังคม พื้นที่สาธารณะจึงเป็นระบบสื่อกลางของการสื่อสารระหว่างองค์การที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่มีการถกเถียงกันโดยตรงในขอบเขตทั้งข้างบนและข้างล่างของระบบการเมือง การไหลของข้อมูลที่มีทั้งสาระและความบันเทิง รวมทั้งความคิดเห็นสาธารณะและกระแสสังคมผ่านพื้นที่สื่อสารมวลชนจะมาจากตัวแสดงต่างๆ ได้แก่ นักการเมืองและพรรคการเมือง นักวิชาการ กลุ่มผลประโยชน์ และตัวแสดงของภาคประชาสังคม เนื่องจากสื่อถือเป็นอำนาจประเภทหนึ่งไม่เว้นแม้แต่สื่อสาธารณะเมื่อ

1. ความชอบธรรมและความเป็นอิสระ

ความเป็นอิสระจากรัฐและผลประโยชน์เชิงพาณิชย์นับว่าเป็นหลักสำคัญในการพิสูจน์ความเป็นสื่อสาธารณะ (จิตินันท์และวีระยุทธ, 2546: 17) เนื่องจาก ส.ส.ท. มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ แต่ดำเนินการภายใต้ทุน ทฤษฎีสันและรายได้ขององค์กร โดยได้รับงบประมาณดำเนินการแต่ละปีในอัตราร้อยละ 1.5 จากภาษีสุรา-ยาสูบและให้มีรายได้สูงสุดจำนวนไม่เกิน 2,000 ล้านบาทต่อปี เพื่อใช้ในการดำเนินงานและจัดการรายการที่มีคุณภาพ จึงเท่ากับรัฐให้การอุดหนุนสถานีโทรทัศน์สาธารณะโดยการกั้นเงินจากรายได้บางแหล่งของรัฐบาลตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นรายได้ของสถานีโทรทัศน์สาธารณะโดยตรง แม้จะมีความพยายามในการออกแบบระบบการอนุมัติเงินให้มีความเป็นอิสระจากแรงกดดันของรัฐโดยไม่ต้องจัดสรรผ่านกระบวนการงบประมาณ แต่จากการพิจารณาแหล่ง

ที่มารายได้ของสื่อสาธารณะ ปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นสิ่งที่พึ่งพางบประมาณรัฐที่มาจากภาษีสุรา-ยาสูบจำนวน 1,857 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2551 และจำนวน 2,038 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2552 หรือคิดเป็นร้อยละ 99 ของรายได้ทั้งหมดในปี พ.ศ. 2551 และร้อยละ 98 ในปี พ.ศ. 2552 งบประมาณที่มาจากรัฐจึงเป็นลักษณะที่รัฐเป็นเจ้าของเท่ากับเป็นสื่อของรัฐ ในแง่นี้จึงไม่ได้สะท้อนสิทธิของประชาชนที่เป็นเจ้าของสื่อสาธารณะโดยตรง สื่อสาธารณะจึงถูกตั้งคำถามเรื่องความเป็นอิสระจากรัฐในการดำเนินงานและความชอบธรรมในแง่ที่มาของการจัดตั้งในยุคเผด็จการ

สื่อสาธารณะที่จัดตั้งขึ้นจากบริบทการเมืองในยุคเผด็จการขัดแย้งกับมุมมองของการจัดตั้งสื่อสาธารณะที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายผ่านระบบผู้แทนตามระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงจากการที่สถานีวิทยุวิทยุแห่งชาติทำหน้าที่ภายใต้การกำกับของฝ่ายรัฐที่มีทหารเป็นผู้ใช้อำนาจไม่มีความชอบธรรมอย่างเพียงพอในการเป็นตัวแทน

ตารางที่ 1 งบรายได้และค่าใช้จ่ายขององค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยสำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2552 และงวดตั้งแต่วันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2551 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2551

	หน่วย (บาท)	
รายได้-รายจ่าย	2552	2551
รายได้		
เงินบำรุงองค์กร	2,038,140,200	1,857,064,259
ดอกเบี้ยรับ	18,051,411	17,796,851
รายได้อื่น	23,577,369	537,195
รวมรายได้	2,079,768,981	1,875,398,306
ค่าใช้จ่าย		
เงินเดือนและค่าตอบแทน	330,204,468	256,202,604
ต้นทุนผลิตและจัดการรายการ	357,680,318	267,222,275
ค่าใช้จ่ายในการบริหาร	300,265,484	228,275,877
ค่าเสื่อมราคา	102,257,261	260,716,555
รวมค่าใช้จ่าย	1,090,407,536	1,012,417,311
รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายสุทธิ	989,361,449	862,980,994

ที่มา: รายงานผลการปฏิบัติงานขององค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยประจำปี 2552

ออกกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน แม้จะอ้างว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะก็ตาม อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบว่าบริบทที่เอื้อต่อการจัดตั้งสื่อสาธารณะในไทยนั้นเป็นบริบทของการเมืองระบอบเผด็จการ การผลักดันของขบวนการเคลื่อนไหวในการปฏิรูปสื่อในประเทศไทยที่ผ่านมาเป็นสิ่งยืนยันได้ว่าสื่อสาธารณะไทยจะไม่เกิดขึ้นในรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเพราะเป็นสื่อที่นักการเมืองไม่สามารถควบคุมได้ดังหลายฝ่ายที่สนับสนุนเร่งให้เกิดสื่อสาธารณะทั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติบางส่วนและฝ่ายรัฐบาลยุคเผด็จการ ไม่เว้นแม้แต่ผู้บริหารของทีวีไทยเองทั้งกรรมการนโยบายและกรรมการบริหารซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงาน จากการสัมภาษณ์ต่างเห็นพ้องต้องกันว่าในสภาวะการณ์ยุคประชาธิปไตยปกติคงไม่มีพรรคการเมืองใดต้องการออกกฎหมายจัดตั้งสื่อที่ตนไม่สามารถควบคุมได้ ประกอบกับบทพิสูจน์จากรัฐบาลยุคประชาธิปไตยในชุดต่อมาภายหลังการจัดตั้งทีวีสาธารณะที่ไม่สนับสนุนการดำเนินงานของสื่อสาธารณะเท่าที่ควร จะเห็นได้จากการที่รัฐบาลชุดต่อมาไม่ได้จัดสรรงบประมาณให้ตามมติของรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ จำนวน 360 ล้านบาท แม้ว่า ส.ส.ท. จะได้มีหนังสือแจ้งเตือนไปยังรัฐบาลทุกปี

นอกจากนี้ผู้วิจัยพบว่าผู้สนับสนุนหลักของทีวีไทยจะเป็นหน่วยงานที่สนับสนุนงบประมาณผลิตรายการหรือร่วมผลิตรายการกับทีวีไทยอย่างต่อเนื่อง เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และธนาคารกสิกรไทย เป็นต้น กรมสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ซึ่งเป็นแหล่งทุนภายนอกที่สนับสนุนงบประมาณผลิตรายการด้านเด็กและเยาวชน เป็นที่น่าสังเกตว่าช่วงแรกของการเปิดโอกาสให้รายการของ สสส. มาออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ทีวีไทยนั้น สสส. เป็นผู้รับผิดชอบงบประมาณในการผลิตรายการเองทั้งหมดแล้วนำมาออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ทีวีไทยแบบให้เปล่า สสส. จึงเป็นหน่วยงานที่มีพื้นที่รายการมาก

กว่าหน่วยงานอื่นๆ เช่น รายการขบวนการนักร้อง เมืองไทยวัยชน มดคันไฟ แนวเล็กๆของเด็กแนว ขบวนการไร้พุง Hot Short Films เป็นต้น จากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานของสื่อสาธารณะพบว่าเป้าหมายของ สสส. มุ่งเน้นการส่งเสริมสุขภาพ และมีกลุ่มเป้าหมายที่เด็กและเยาวชน จึงผลิตรายการเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนที่สามารถนำเสนอทางทีวีสาธารณะได้เป็นอย่างดีในช่วงที่ยังไม่ได้เตรียมการผลิตรายการประเภทนี้ ส่วนรายการที่จำเป็นต้องใช้งบประมาณสูงในการผลิตจะเป็นสารคดีที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรภายนอก อาทิ สารคดีชุด “100 ปีไกลบ้าน ตามเสด็จพระพุทธเจ้าหลวง” โดยธนาคารกสิกรไทยเป็นผู้รับผิดชอบงบประมาณในการผลิตทั้งหมดกว่า 10 ล้านบาทโดยว่าจ้างบริษัทภายนอกผลิตเองแล้วนำมาออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ทีวีไทยแบบให้เปล่าในปี พ.ศ. 2551 ซึ่งประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีต่อมาในปี พ.ศ. 2552 จึงจัดทำสารคดีชุด “เสด็จประพาสต้น” ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างทีวีไทยกับธนาคารกสิกรไทย และได้เตรียมจัดทำสารคดีชุด “ธิดาเจ้าจอมสยาม” ที่ได้รับงบประมาณการผลิตทั้งหมดจากธนาคารกสิกรไทยเช่นกัน โดยให้ทีวีไทยดำเนินการจัดหาผู้ผลิตซึ่งมีแผนออกอากาศในปลายปี พ.ศ. 2553 เป็นต้น นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2552 ยังมีรายการตัวอย่างนำร่องที่ ส.ส.ท. ทดลองออกแบบการทำงานโดยร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับเครือข่ายประชาสังคมจัดตั้งคณะทำงานเพื่อกำหนดทิศทาง ประเด็นและเนื้อหารายการในแต่ละตอนร่วมกัน เช่น รายการ “หัวใจใกล้กัน” เป็นความร่วมมือกันขององค์กรและเครือข่ายทางสังคม ได้แก่ แผนงานสื่อสร้างสุขภาวะเยาวชน (สสย.) มูลนิธิเครือข่ายครอบครัว และมูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก รายการ “พันแสงรู้” เป็นความร่วมมือกับศูนย์ศึกษาสันติวิธี รายการเกมโชว์ “คนเก่งภาษาไทย” และรายการ “รู้จักภาษาไทย” เป็นความร่วมมือกับราชบัณฑิตยสถาน เป็นต้น

จากการที่ผู้วิจัยได้ติดตามการดำเนินงานของทีวีไทยช่วงปี พ.ศ. 2551–2552 พบว่าทีวีไทยในฐานะ

สื่อสาธารณะได้พยายามอย่างมากที่จะแสดงให้เห็นว่าเป็นสื่อที่ไม่ถูกควบคุมจากรัฐบาล และมีความเป็นอิสระของวิชาชีพ ยิ่งเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง ยิ่งพิสูจน์การทำหน้าที่ของสื่อสาธารณะได้เป็นอย่างดี เนื่องจากสื่อสาธารณะตกอยู่ในสงครามการแย่งชิงพื้นที่สื่อจากลักษณะความขัดแย้งของความคิดทางการเมืองจากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานในสื่อสาธารณะและตัวแทนผู้ชมและผู้ฟังรายการผู้วิจัยพบว่าสื่อสาธารณะมีความยากลำบากในการเสนอข้อมูลจากแนวทางปฏิบัติที่ระบุว่า “ไม่จำเป็นต้องพยายามสร้างความสมดุลในแต่ละตอน” แต่ในทางปฏิบัติกรณีชุดของรายการตอนหนึ่งนำเสนอข้อมูลและฉายภาพการสัมภาษณ์ความคิดเห็นทางการเมืองจากฝ่ายที่ขัดแย้งกันเพียงฝ่ายเดียว ผู้ชมรายการทีวีพากษ์วิจารณ์ว่าสื่อนำเสนอข้อมูลอย่างลำเอียงเพียงฝ่ายเดียว ทั้งที่ในความจริงจะต้องนำเสนอการสัมภาษณ์ความคิดเห็นทางการเมืองของคู่ขัดแย้งอีกฝ่ายโดยออกอากาศอีกตอนหนึ่งในวันถัดมา จึงทำให้ผู้ชมได้รับข้อมูลไม่ครบถ้วน อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบว่ายังมีการประนีประนอมกันในบางส่วนระหว่างสื่อสาธารณะกับรัฐ โดยพยายามเสนอข้อมูลไปในทิศทางที่ไม่เป็นปฏิกิริยากับนโยบายหรือวิธีการที่รัฐกำลังนำเสนอโดยเฉพาะในสถานการณ์ช่วงวิกฤตทางการเมืองแม้ไม่ได้ถูกรัฐเซ็นเซอร์โดยตรงก็ตาม ดังนั้นความบกพร่องของการสื่อสารทางการเมืองจึงเกิดจากการแยกแยะระบบสื่ออย่างไม่สมบูรณ์ออกจากแกนหลักของระบบการเมืองเพียงแต่ในที่นี้ไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติตามคำสั่งเบื้องบนจากรัฐอย่างชัดเจน

2. การเข้ามาใช้พื้นที่สื่อสาธารณะ

ผู้วิจัยพบว่าในช่วงแรกของการจัดตั้งสื่อสาธารณะ กลุ่มที่มีความได้เปรียบในการเข้ามาใช้พื้นที่สื่อสาธารณะมากกว่ากลุ่มอื่นๆ ในสังคม คือ กลุ่มที่มีความได้เปรียบด้านทรัพยากรมากกว่ากลุ่มอื่น อาทิ งบประมาณ เป็นต้น และหากมีสถานภาพเป็นหน่วยงานรัฐก็สามารถอาศัยความยอมรับนับถือในสถาบันที่

สังกัดอยู่เป็นทรัพยากรในการให้ได้มาซึ่งพื้นที่ในการออกอากาศรายการมากกว่ากลุ่มอื่น เช่น กรณีสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ที่มีงบประมาณจากภาษีสุรา-ยาสูบซึ่งมีความชอบธรรมในการใช้งบประมาณที่มาจากรัฐแหล่งเดียวกับสื่อสาธารณะ นอกจากนี้ สสส. ยังเป็นหนึ่งในองค์กรที่ร่วมกันขับเคลื่อนผลักดันให้เกิดสื่อสาธารณะตั้งแต่แรกด้วยจึงสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อเข้าถึงพื้นที่ในสื่อสาธารณะเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การในฐานะองค์การผู้ให้การสนับสนุนสื่อสาธารณะ เนื่องจาก สสส. มีนโยบายที่สอดคล้องกับทีวีไทยในด้านการผลิตรายการส่งเสริมเด็กและครอบครัว ประกอบกับในช่วงแรกของการจัดตั้งองค์การสื่อสาธารณะ สถานีโทรทัศน์ทีวีไทยยังขาดแคลนรายการประเภทที่สามารถออกอากาศให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสื่อสาธารณะโดยเฉพาะรายการสำหรับเด็กและเยาวชน ดังนั้นเมื่อ สสส. ผลิตรายการเองโดยเป็นผู้รับผิดชอบงบประมาณการผลิตทั้งหมดซึ่งมีอยู่หลายรายการ แล้วนำมาออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ทีวีไทยแบบให้เปล่า ทำให้สถานีได้รับประโยชน์สองประการ คือ สามารถเติมเต็มรายการประเภทเด็กและเยาวชนในผังรายการและประหยัดงบประมาณในการผลิตรายการได้อีกด้วย

ในแง่ของการเปิดพื้นที่สาธารณะให้ผู้ผลิตรายการอิสระเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตรายการ จากการจัดสรรพื้นที่ ผู้วิจัยพบว่าบางรายการที่ ส.ส.ท. สนับสนุนงบประมาณการผลิตบางส่วนก็เป็นรายการจากหน่วยงานภายนอกที่เคยผลิตรายการแบบให้เปล่าแก่ทีวีไทยมาก่อนในช่วงปีแรกของการจัดตั้งสื่อสาธารณะ เช่น รายการ “ขบวนการนักอ่าน” และ “มดคันไฟ” ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) นำมาออกอากาศทางทีวีไทยแบบให้เปล่าในปี พ.ศ. 2551 ต่อมาในปี พ.ศ. 2552 ทีวีไทยได้สนับสนุนงบประมาณการผลิตบางส่วน เป็นต้น จะเห็นได้ว่าการจัดสรรพื้นที่สาธารณะผ่านการสนับสนุนผู้ผลิตรายการอิสระมี

ตารางที่ 2 รายชื่อผู้ผลิตรายการอิสระที่ ส.ส.ท. สนับสนุนในปี พ.ศ. 2551-2552

ปี พ.ศ./รายการ	ผู้ผลิต	รายการ	ผู้ผลิต
ปี พ.ศ. 2551			
1. เพชฌฆาตเงียบ	บจก. สมาร์ทครีเอชั่น อินเตอร์มีเดีย	11. UNSEEN	นายกฤษพงษ์ เสงาคูณ
2. คลินิกเกษตร	หจก. อะโกรแอค	12. พลเมืองคนกล้า	บจก. เอ็กซ์เทนเดอร์
3. 123 Unity Thailand	บจก. มูสิกอนซัลท์	13. Wide Angle	บจก. มีเดีย แอคทีฟ
4. จิตร...ประภัสสร	มูลนิธิละครกรรมะ ในพระบรมราชูปถัมภ์	14. วิชธรรม	กองทุนปลูกรากแก้ว ศาสนทายาท
5. Net GEO Junior	บจก. นีโอครีเอชั่น	15. เมล็ดข้าวเล่าเรื่อง	น.ส. จิตติมา ผลเสวก
6. Tata Titi Toto	บจก. ชาวด์เกรท	16. สัตยาช่วยด้วย	หจก. หนามเตย กรู๊ป กลุ่มคนทำสื่อ
ไดโนจอมป่วน		17. เรื่องเล่าสอนเด็ก	บจก. โมเดิร์น โลฟมีเดีย
7. Spirit of Asia	บจก. แทลเลนท์ แมสมิเดีย	18. หนังสือกลางแปลง	สมาคมผู้กำกับภาพยนตร์ ไทย
8. บันทึกเหตุการณ์และ ความทรงจำ	บจก. คิดดีจัง	19. คั่นครัวทั่วไทย	คณะบุคคลอาชีวะสร้างสรรค์
9. The World Minutes	บจก. ปาตองโก	20. อ่านได้อ่านดี	บจก. เอ็กซ์เทนเดอร์
10. บ้านทุ่งลุงเกษตร	บจก. เกษตรลูกทุ่ง		
ปี พ.ศ. 2552			
1. Tata Titi Toto	บจก. ชาวด์เกรท	14. คนมีของ	บจก. ไปโฮสโคป พลัส
ไดโนจอมป่วน		15. บ้านทุ่งลุงเกษตร	บจก. เกษตรลูกทุ่ง
2. พันแสงรุ่ง	บจก. ป่าใหญ่ ครีเอชั่น	16. โลกใบเดียวกัน	นายเปรมวิทย์ มาลากุล ณ อยุธยา
3. บันทึกเหตุการณ์และ ความทรงจำ	บจก. คิดดีจัง	17. คลินิกเกษตร	หจก. อะโกรแอค
4. พินิจนคร	บจก. ซานฟ้า	18. หนังสือกลางแปลง	สมาคมผู้กำกับภาพยนตร์ไทย
5. อ่านได้อ่านดี	บจก. เอ็กซ์ เทนเดอร์	19. คั่นครัวทั่วไทย	คณะบุคคลอาชีวะสร้างสรรค์
6. มหัศจรรย์สุวรรณภูมิ	บจก. เฮอริคิวลิส ครีเอชั่น	20. เรื่องเล่า 9 แผ่นดิน	บจก. กำลังดีชอย 6 โปรดักชั่น
7. เมล็ดข้าวเล่าเรื่อง	น.ส. จิตติมา ผลเสวก	21. มหัศจรรย์ความคิด	บจก. คัฟเวอร์ เฟรม
8. ชมรมเพื่อนพอเพียง	บจก. มันทา ศิลปะการแสดง	22. ภัตตาการบ้านทุ่ง	บจก. คิดดี มุ่งทำดี
9. Unseen	นายกฤษพงษ์ เสงาคูณ	23. ตามรอยเท้าพ่อ	บจก. มาย ดีว่า
10. ยี่มสู	มูลนิธิสากลเพื่อคนพิการ	24. แรงคิดที่วี	บจก. ดินสอ แอดเวอร์ไทซิง
11. เพชฌฆาตเงียบ	บจก. สมาร์ท ครีเอชั่น อินเตอร์มีเดีย	25. ตัวตนคนจริง	บจก. แมสวอร์
12. เสด็จประพาสต้น	บจก. โกลบอล อินเตอร์คอมมิวนิเคชั่น	26. กล้องนักคิด	บจก. ทโมนไทย
13. Spirit of Asia	บจก. แทลเลนท์ แมสมิเดีย	27. เบ็ดเตล็ดเกร็ดน่ารู้	บจก. มายด์ มีเดียสตูดิโอ สองศูนย์ศูนย์หก
		28. สมอมนัน	บจก. สมรู้ร่วมคิด

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ปี พ.ศ./รายการ	ผู้ผลิต	รายการ	ผู้ผลิต
29. รักนก รักษ์ป่า รักษาโลก	บจก. บิ๊ก ริช	33. ภาษาศิลป์	บจก. เน็ทเวอร์ค ทเวนตีวัน
30. พลเมืองคนกล้า	บจก. เอ็กซ์เทนเดอร์	34. สัตยาช่วยด้วย	หจก. หนามเตย กรุ๊ป กลุ่มคนทำสื่อ
31. วาชิบาปี (เปิดแดน ชาบูไร)	บจก. กูเซ่น	35. ขบวนการนักอ่าน	บจก. บี อเมซซิ่ง เอ็ดดูเทนเมนท์
32. บินไปให้สุดฝัน Dream to fly	มูลนิธิอนุรักษ์และพัฒนา อากาศยานไทยใน พระบรมราชูปถัมภ์	36. มดคันไฟ	บจก. ปาใหญ่ ครีเอชั่น
		37. วัชรธรรม	กองทุนปลูกรากแก้ว ศาสนทายาท

ที่มา: รายงานผลการปฏิบัติงาน องค์การกระจายเสียง และแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ประจำปี 2551 และ 2552

ความคาบเกี่ยวกับการเข้ามาใช้พื้นที่สื่อสารของ
กลุ่มผลประโยชน์ที่ใช้ความได้เปรียบทางทรัพยากร
ในการสร้างพื้นที่บนสื่อสาธารณะเพื่อผลักดันวาระ
ของกลุ่ม นอกจากนี้ ผู้วิจัยพบว่าผู้ผลิตรายการอิสระที่
ส.ส.ท. สนับสนุนในปี พ.ศ. 2551–2552 ไม่ปรากฏ
รายการของผู้ผลิตอิสระประเภทชุมชน จะมีก็แค่
ผู้ผลิตอิสระที่เป็นนิติบุคคล และที่เป็นบุคคลหรือ
คณะบุคคลเท่านั้น สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการกำหนด
คุณสมบัติของผู้ผลิตรายการอิสระตามระเบียบว่าด้วย
การจัดหารายการ พ.ศ. 2552 โดยเงื่อนไขคุณสมบัติ
ของผู้ผลิตรายการอิสระประเภทชุมชนต้องมีการ
ยื่นยื่นเอกสารหลักฐานที่ยังยากจนเป็นข้อจำกัดใน
การนำเสนอรายการของชุมชน รวมทั้งกรณีที่มี
ปัญหาเกี่ยวกับคำจำกัดความ “ผู้ผลิตอิสระประเภท
ชุมชน” ได้กำหนดให้ผู้อำนวยการ ส.ส.ท. เป็นผู้
พิจารณา แสดงให้เห็นว่านอกเหนือจากผู้ผลิตอิสระ
จะถูกกำหนดด้วยเงื่อนไขการนิยามตามกฎหมายแล้วยัง
ต้องเป็นไปตามการนิยามของผู้อำนวยการ ส.ส.ท. ด้วย
ซึ่งถือเป็นอำนาจสิทธิขาดในการพิจารณา ในขณะที่
คุณสมบัติของผู้ผลิตอิสระที่เป็นนิติบุคคลกำหนดไว้
เพียงว่าเป็นนิติบุคคลที่จดทะเบียนมาแล้วตั้งแต่ 1 ปีขึ้น
ไปและมีหลักฐานแสดงว่ามีผู้บริหารหรือบุคลากรที่มี
ประสบการณ์ในการผลิตรายการ ส่วนผู้ผลิตอิสระที่
เป็นบุคคลหรือคณะบุคคลกำหนดคุณสมบัติว่าไม่

เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของนิติบุคคลที่ผลิตรายการ
หรือสถานีโทรทัศน์ ดังนั้นการกำหนดนิยามของผู้ผลิต
รายการอิสระดังกล่าว อาจทำให้ไม่ได้ผู้ผลิตรายการ
อิสระอย่างแท้จริง

ตามที่ Habermas (2006: 411–426) กล่าวว่า
ตัวแสดงบนเวทีเสมือนจริงในพื้นที่สาธารณะสามารถ
แบ่งตามอำนาจหรือทุนที่มีในการดำเนินการ ช่วงชั้น
ของโอกาสจะเปลี่ยนอำนาจเข้าไปสู่อิทธิพลต่อ
สาธารณะผ่านช่องทางของสื่อที่เป็นตัวกลาง จึงเผย
ให้เห็นโครงสร้างอำนาจ อำนาจนี้ถูกกำกับโดยผล
สะท้อนกลับของพื้นที่สาธารณะที่จะให้ผู้มีส่วนร่วม
ทุกคนพิจารณาในสิ่งที่เขารับรู้ ซึ่งในที่นี้ก็คือเสียง
สะท้อนจากผู้ชมสถานีโทรทัศน์ทีวีไทยนั่นเอง
อย่างไรก็ตาม สื่อสาธารณะในประเทศไทยนั้นไม่ได้
ถูกสร้างจากฐานล่างที่ประชาชนต้องการให้ได้มาซึ่งสื่อ
สาธารณะ ดังนั้นอำนาจการกำกับจึงยังคงไม่เกิดขึ้น
จากผลสะท้อนกลับจากพลเมืองที่เข้ามามีส่วนร่วม
และตอบสนองวาทกรรมโดยทั่วไป นอกจากนี้ ยังมี
ความไม่เท่าเทียมกันของขบวนการทางสังคมในการเข้า
มาใช้พื้นที่สาธารณะ ดังที่ Dagnino (2003: 3–17)
กล่าวว่าเงื่อนไขของขบวนการทางสังคมจะเชื่อมโยงกับ
อำนาจนิยมเชิงสังคม (social authoritarianism) คือ
การขยายองค์การที่ไม่เท่าเทียมกันและมีลำดับชั้น
บังคับบัญชาของความสัมพันธ์ทางสังคมที่นำไปสู่

ความแตกต่างของผู้คนในการจัดวางตำแหน่งทางสังคม ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนในช่วงแรกของการดำเนินงานของสถานีโทรทัศน์ทีวีไทย กรณี สสส. ซึ่งมีเงินทุนสนับสนุนการผลิตรายการอย่างเพียงพอจึงมีโอกาสเข้ามาใช้พื้นที่ในสื่อสาธารณะมากกว่ากลุ่มอื่นๆ นำมาสู่ความไม่เท่าเทียมกันในการสร้างพื้นที่บนสื่อสาธารณะ จึงสะท้อนได้ว่ายิ่งกลุ่ม/ขบวนการทางสังคมที่มีทรัพยากรและความสามารถในการใช้สื่อมากเท่าใด ก็ยังมีโอกาสประสบความสำเร็จมากเท่านั้น ในการเสนอวาระและกรอบอ้างอิงของตนผ่านสื่อสาธารณะ ดังนั้นสื่อสาธารณะในฐานะประชาสังคมอย่างหนึ่งก็ย่อมมีความได้เปรียบเสียเปรียบในการเข้าถึงพื้นที่เช่นกัน ซึ่งแสดงให้เห็นในลักษณะของการเข้าถึงพื้นที่สาธารณะของแต่ละกลุ่มอย่างไม่เท่าเทียมกัน

บทสรุป

การทำหน้าที่ของสื่อสาธารณะในช่วงปี พ.ศ. 2551–2552 ในการเป็นสื่อกลางของการสื่อสารทางการเมืองมีความพยายามจะพิสูจน์ตนเองว่าเป็นสื่อที่มีความอิสระจากรัฐและกลุ่มทุน แต่จากการศึกษาโครงสร้างความเป็นเจ้าของสื่อกลับพบว่างบประมาณเกือบทั้งหมดมาจากรัฐ จึงเป็นลักษณะที่รัฐเป็นเจ้าของในแง่จึงไม่ได้สะท้อนสิทธิของประชาชนที่เป็นเจ้าของสื่อสาธารณะโดยตรง อำนาจในการกำกับสื่อสาธารณะจึงไม่ได้มาจากประชาชนอย่างแท้จริง อีกทั้งยังมีความไม่เท่าเทียมกันในการเข้ามาใช้พื้นที่สาธารณะ กล่าวคือ หากกลุ่มใดมีทรัพยากรและความสามารถในการใช้สื่อมากเท่าใด ก็ยังมีโอกาสประสบความสำเร็จมากเท่านั้นในการเสนอวาระของตนผ่านสื่อสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางความไม่มั่นคงของสื่อสาธารณะภายใต้ความกังวลที่ว่าหากรัฐบาลใดไม่พอใจอาจผลักดันให้มีการแก้กฎหมายและเปลี่ยนแปลงองค์การสื่อสาธารณะแห่งนี้ ในขณะที่สื่อสาธารณะยังไม่ได้สร้างฐานการสนับสนุนจาก

ประชาชนอย่างเพียงพอเพื่อเป็นเกราะป้องกันการแทรกแซงจากผู้มีอำนาจรัฐ รัฐจึงสามารถเข้ามาแทรกแซงได้โดยเป็นการแทรกแซงที่นำไปสู่การเซ็นเซอร์ด้วยตนเองของสื่อเพื่อหลีกเลี่ยงกฎเกณฑ์ที่ไม่น่าพอใจหรือรองรับกฎเกณฑ์ที่น่าพอใจ เช่น การออกอากาศรายการในช่วงวิกฤตทางการเมืองที่พยายามเสนอข้อมูลให้มีเนื้อหาสาระเป็นไปในทิศทางที่ไม่เป็นปฏิกิริยากับนโยบายหรือวิธีการที่รัฐกำลังนำเสนอ ดังนั้นสื่อสาธารณะจึงเกิดทางสองแพร่งระหว่างการแทรกแซงจากรัฐที่สามารถนำไปสู่การเซ็นเซอร์ด้วยตนเองของสื่อแม้ไม่ได้ถูกรัฐเซ็นเซอร์โดยตรง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองจากประชาชนที่ไม่เพียงพอเนื่องจากไม่ได้มีความรู้สึกในความเป็นเจ้าของสื่อจากการมีส่วนร่วมในการก่อตั้งทีวีสาธารณะตั้งแต่แรก

เอกสารอ้างอิง

- จิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์ และวีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร. 2546. *สื่อสาธารณะ*. รายงานการวิจัยในโครงการการปฏิรูปสื่อ: การพัฒนาบุคลากรและสื่อสาธารณะ ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.). 2551. *รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2551*. กรุงเทพฯ: פרנדส์โฟร์.
- _____. 2552. *รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2552*. กรุงเทพฯ: פרנדส์โฟร์ .
- Dagnino, E. 2003. "Citizenship in Latin America: An Introduction." *Latin American Perspective*, 30(2): 3–17.
- 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.