

บทที่ 1

บทนำ

1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

วิद्यุกระจายเสียงได้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2470 ด้วยพระดำริของ พลเอกพระบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้าบุรฉัตรไชยากร กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน โดยนำเครื่องส่งวิทยุโทรศัพท์ขนาดกำลังส่ง 200 วัตต์ มาทดลองส่งเสียงพูดและเสียงดนตรี และใน พ.ศ. 2471 กองช่างวิทยุ กรมไปรษณีย์โทรเลขก็ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการสถานีวิทยุกระจายเสียงทดลองแห่งนี้ ซึ่งใช้ชื่อว่า “4 พีเจ” (HS 4PJ) และได้มีการพัฒนาคลื่นความถี่และกำลังส่งให้ดียิ่งขึ้น จนกระทั่งเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2473 กรมไปรษณีย์โทรเลขได้ทำพิธีเปิดสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งแรกของประเทศไทยขึ้นชื่อว่า “สถานีวิทยุกรุงเทพฯ ที่พญาไท” และในปีเดียวกันก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิทยุโทรเลข¹ พ.ศ. 2473 โดยมีสาระสำคัญคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีเครื่องรับวิทยุกระจายเสียงได้ ขณะเดียวกันก็ได้อนุญาตให้วิทยุกระจายเสียงสามารถหารายได้ในระบบธุรกิจ โดยที่ประชุมเสนาบดีสภา มีมติให้กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม อนุญาตให้ห้างร้านประกาศโฆษณาได้ โดยให้ประกาศแจ้งสิ่งของที่ห้างร้านนั้นขายโดยไม่พรรณนาถึงคุณภาพ ถือว่าเป็นการประกาศข่าวสารให้ประชาชนทราบ เพื่อเผยแพร่การค้ามากกว่าการโฆษณา (กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2546)

ต่อมาได้มีพัฒนาการมาเรื่อยๆ กล่าวคือได้มีการโอนกิจการวิทยุกระจายเสียงที่เคยอยู่ในความรับผิดชอบของกรมไปรษณีย์โทรเลขไปอยู่กับสำนักงานโฆษณาการในปี 2482 หลังจากนั้นรัฐบาลก็ได้อนุญาตให้ส่วนราชการต่างๆ จัดตั้งสถานีวิทยุได้ ทำให้มีสถานีวิทยุของส่วนราชการทหารเกิดขึ้นหลายแห่ง ทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด มีการดำเนินการทั้งในรูปแบบของการหารายได้ คือการโฆษณาสินค้า และไม่หารายได้แต่ใช้เงินงบประมาณของแผ่นดิน ในปี 2498 ได้มี พ.ร.บ. วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เกิดขึ้น เป็นผลให้สถานีวิทยุกระจายเสียงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งในกรุงเทพฯ และภูมิภาค และเพิ่มจำนวนขึ้นกว่า 100 สถานีในปี 2506 ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าแม้วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถานีจะถูกกำหนดไว้ว่า สำหรับการเผยแพร่ข่าวสารและ

¹ แก้ไขเพิ่มเติม เพราะกฎหมายฉบับนี้ออกมาครั้งแรก พ.ศ. 2457

ประชาสัมพันธกิจกรมของหน่วยงาน แต่ก็มีสถานีวิทยุเป็นจำนวนมากหันไปดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์ด้วยการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ

ในช่วงปี 2532 – 2536 ระบบวิทยุกระจายเสียงมีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ ด้วยการเปิดเสรีทางธุรกิจอย่างเต็มที่ เกิดระบบการให้สัมปทานแบบประมูลแข่งขันอย่างชัดเจน (ถนนศักดิ์, อ้างแล้ว) และจากข้อมูลในปี 2541 สถานีวิทยุกระจายเสียงระบบ เอฟ.เอ็ม. ในเขตกรุงเทพมหานคร มีเป็นจำนวนมากถึง 40 สถานี

ระบบวิทยุกระจายเสียงเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่ง เมื่อได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมาตรา 40 กำหนดว่า “คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ” ดังนั้นจึงกำหนดต่อไปว่า ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ (ตามวรรคหนึ่ง) และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม (ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ) และกำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดสรรคลื่นความถี่ไว้ว่า “การดำเนินการ (ตามวรรคสอง) ต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่นๆ รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม”

อย่างไรก็ตาม กระบวนการทางกฎหมายเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งองค์กรอิสระเพื่อทำหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่ หรือที่เรียกว่า คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ หรือ กสช. นั้นกลับดำเนินไปด้วยความล่าช้าเนื่องจากมีปัญหาและอุปสรรคต่างๆ มากมายอันทำให้กระบวนการสรรหาอาจสำเร็จลุล่วงได้ (ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป) โดยสาเหตุสำคัญที่เป็นเหตุแห่งความล่าช้าดังกล่าวนี้ถูกมองว่า เวทีและกระบวนการสรรหาคณะกรรมการ กสช. กลายเป็นเวทีแห่งการต่อสู้เพื่อแย่งชิงผลประโยชน์จากระบบธุรกิจสื่อสารมวลชนจำนวนมาก เพราะมีการคาดหมายว่าหาก กสช. เกิดขึ้นจะกลายเป็นองค์กรใหม่ซึ่งมีอำนาจในการดูแลทรัพยากรมูลค่านับแสนล้าน (เบญจวรรณ, กรุงเทพธุรกิจ, 2 มกราคม 2544) นอกจากนี้ ก็ยังมีการตั้งข้อสังเกตด้วยว่า กลุ่มทุนในระบบธุรกิจวิทยุกลุ่มต่างๆ พยายามที่จะผลักดันคนของกลุ่มตนเข้าไปอยู่ในองค์กรอิสระที่จะตั้งขึ้นดังกล่าว จนกระทั่งมีการฟ้องร้องศาลปกครอง และศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยได้ว่ากระบวนการคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาบุคคลเพื่อเป็นคณะกรรมการ กสช. ในช่วงเวลาที่ผ่านมานั้นเป็นกระบวนการที่ไม่ชอบ เนื่องจากคณะกรรมการสรรหาบางท่านเป็นบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสียในธุรกิจวิทยุโทรทัศน์ซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

ด้วยเหตุนี้ จึงกล่าวได้ว่ากระบวนการเข้าสู่การเป็นคณะกรรมการ กสช.จึงเป็นกระบวนการที่เต็มไปด้วยการต่อสู้ ขัดแย้ง แข่งชิง และต่อรองและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์จากกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่างๆ ทั้งนี้ ก็เพื่อที่จะรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนไว้ให้ได้มากและนานที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานของรัฐในฐานะผู้อ้างสิทธิความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในระบบสื่อสารมวลชนเดิมต่างก็ตระหนักว่า หากมีองค์กรใหม่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว อำนาจและผลประโยชน์ของตนอาจจะต้องสูญเสียไป ขณะเดียวกันฝ่ายภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานและเป็นผู้เช่าเวลาอยู่ก็ไม่มั่นใจว่าเมื่อเกิดองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ขึ้นแล้ว กลุ่มของตนจะยังสามารถครอบครองผูกขาดการเป็นผู้เช่าหรือผู้รับสัมปทานอย่างเดิมต่อไปได้อีกหรือไม่ ประกอบกับการทำสัญญาเช่าเวลาสถานีวิทยุในช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านนี้ต้องกระทำในลักษณะ ปีต่อปีหรืออย่างมากไม่เกินสองปี ปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐผู้เป็นเจ้าของสื่อกับภาคเอกชนในระบบเศรษฐกิจทุนนิยม จึงเป็นไปในลักษณะของการต่อรองผลประโยชน์ที่ชัดเจนเป็นอย่างยิ่ง

ผู้ศึกษาจึงต้องการศึกษาว่า ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในระบบธุรกิจสื่อสารมวลชนเป็นอย่างไร รูปแบบและโครงสร้างความสัมพันธ์ในมิติทางเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างผู้ให้เช่าเวลาและผู้เช่าเวลาสถานีวิทยุเป็นรูปแบบและโครงสร้างเช่นใด เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมหรือไม่เพียงใด กล่าวคือผู้ให้เช่าเวลาในฐานะเจ้าของคลื่นความถี่ได้กระทำการเพื่อรักษาไว้ซึ่งอำนาจของตนมากขึ้นหรือไม่ และได้ใช้อำนาจในฐานะผู้เป็นเจ้าของสิทธิในคลื่นความถี่ไปในทิศทางที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ที่มากขึ้นกว่าเดิมหรือไม่ โดยเฉพาะผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินทั้งที่เป็นค่าเช่าตามสัญญาและเงินใต้โต๊ะ ส่วนภาคเอกชนในฐานะคู่สัญญาหรือผู้ที่ต้องการเข้าไปเป็นคู่สัญญาต้องดำเนินการในลักษณะที่ต้องแข่งขันกันมากขึ้นหรือไม่ และต้องจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐผู้เป็นเจ้าของคลื่นความถี่มากขึ้นหรือไม่ และประการสุดท้าย ผลจากโครงสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพของรายการวิทยุมากน้อยแค่ไหน การเกิดขึ้นของสื่อทางเลือกหรือที่เรียกว่าวิทยุชุมชนเป็นอย่างไร สอดคล้องหรือขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายให้ “คลื่นความถี่เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ” อย่างไร

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของระบบสื่อสารมวลชน โดยเฉพาะกระบวนการในการจัดตั้งองค์กรใหม่และปฏิกิริยาขององค์กรเก่า

2.2 เพื่อศึกษาถึงการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ โดยทำการเจาะลึกถึงรูปแบบการให้สัมปทานหรือให้เช่าสถานีวิทยุ การจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนในการเช่าหรือรับสัมปทานสถานีวิทยุและ

2.2 เพื่อศึกษาถึงการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ โดยทำการเจาะลึกถึงรูปแบบการให้สัมปทาน หรือให้เช่าสถานีวิทยุ การจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนในการเช่าหรือรับสัมปทานสถานีวิทยุและ โครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจของเอกชนที่ได้รับสัมปทานหรือเช่าสถานีวิทยุกับหน่วยงานของ รัฐในช่วงรอยต่อของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง

2.3 เพื่อศึกษาถึงผลกระทบที่มีต่อคุณภาพของการผลิตรายการ และการเกิดขึ้นของวิทยุชุมชน

3. ขอบเขตการศึกษา

3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของระบบสื่อสารมวลชนและการจัดสรรคลื่น ความถี่ในช่วงระยะเวลาหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2540 โดยทำการเจาะลึกถึงรูปแบบการให้ สัมปทานหรือให้เช่าสถานีวิทยุ การจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนในการเช่าหรือรับสัมปทานสถานี วิทยุและ โครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจของเอกชนที่ได้รับสัมปทานหรือเช่าสถานีวิทยุกับหน่วยงาน ของรัฐในช่วงระยะเวลาดังกล่าว และสุดท้ายคือ การศึกษาถึงผลกระทบที่มีต่อคุณภาพของการผลิต รายการ และการเกิดขึ้นของสื่อทางเลือกตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญว่ามีลักษณะเช่นใด สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมากน้อยแค่ไหน

3.2 ขอบเขตด้านกลุ่มเป้าหมาย

ศึกษาสถานีวิทยุระบบ เอฟ.เอ็ม. ในกระทรวงกลาโหม (เฉพาะกองบัญชาการทหาร สูงสุดและกองทัพบก) และองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) ในเขต กรุงเทพมหานครและปริมณฑล

3.3 ขอบเขตด้านระยะเวลา

การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของระบบสื่อสารมวลชน การจัดสรรคลื่นความถี่ รูปแบบการให้สัมปทานหรือให้เช่าสถานีวิทยุ เอฟ.เอ็ม. คุณภาพการผลิตรายการ และการเกิดขึ้น ของสื่อทางเลือกที่เกิดขึ้นหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2540 ถึงปัจจุบัน (2549)

4. วิธีการศึกษาและระเบียบวิธีวิจัย

4.1 วิธีการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยได้มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับแหล่งข้อมูล และความหมายของข้อมูลจากทัศนะของผู้ให้ข้อมูล การมองปรากฏการณ์จากทัศนะของผู้ที่อยู่ในปรากฏการณ์นั้น ช่วยให้เข้าใจความหมายและเหตุผลว่า อะไรเกิดขึ้น เพราะอะไร ตามตรรกะของผู้ที่ให้ข้อมูล (Meaning) ประกอบกับการค้นคว้าจากเอกสาร และในกรณีที่ปรากฏการณ์หรือข้อมูลมีความหมายลึกซึ้งเกินกว่าที่ปรากฏให้เห็น ผู้ศึกษาจะพยายามทำความเข้าใจปรากฏการณ์โดยการตีความ (Interpretative) และจะทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่รวบรวมได้ ให้เห็นสภาพเงื่อนไข กระบวนการ ขั้นตอนความสัมพันธ์ต่างๆ เพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์หรือพฤติกรรมที่ได้ค้นพบโดยการวิเคราะห์ข้อมูลที่อาศัย “เครื่องมือทางความคิด” (Conceptual Tools) ภายใต้แนวคิด ทฤษฎี กรอบแนวคิดที่วางไว้และนำเสนอในรูปของการอธิบายความหรือการพรรณนาวิเคราะห์ (analytical description)

4.2 วิธีดำเนินการวิจัย

หลังจากที่ได้กำหนดหัวข้อวิทยานิพนธ์เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ผู้ศึกษาได้กำหนดวิธีการดำเนินงาน ดังต่อไปนี้

4.2.1 กำหนดกลุ่มเป้าหมายและผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ

กลุ่มเป้าหมายและผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (Key-informant) ประกอบด้วย ผู้ประกอบการสถานีวิจัยระดับผู้บริหาร ซึ่งมีบทบาทในการติดต่อประสานงานกับหน่วยราชการ เจ้าของสถานีวิจัยในฐานะผู้เช่าที่ดินหรือผู้รับสัมปทาน หรือประสงค์จะเช่าที่ดินเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในการบริหารสถานีวิจัยแต่ละแห่ง ผู้บริหารที่ดินวิสาหกิจของรัฐเป็นเจ้าของซึ่งได้ดำเนินการหรือไม่ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดินวิสาหกิจในช่วงเวลาที่ทำการศึกษา ผู้ศึกษาได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายไว้ในการวิจัยครั้งนี้ด้วยการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (purposive sampling) ตามเป้าหมายการศึกษา

4.2.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล

เพื่อบรรลุถึงการหาคำตอบในประเด็นที่ทำการศึกษา ผู้ศึกษาดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ ประกอบด้วย

1. รวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (Key-informant) ซึ่งผู้วิจัยจะใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) โดยอาศัยแนวสัมภาษณ์ (Interview Guide) ตามประเด็นที่ต้องการศึกษา

2. การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากเอกสารทางวิชาการ ตำรา รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ วารสาร สิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวข้อง

3. กำหนดแนวประเด็นสัมภาษณ์เจาะลึก

ในการสัมภาษณ์ ได้กำหนดแนวการสัมภาษณ์ที่ชัดเจน มีประเด็นครอบคลุมเนื้อหาตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา โดยแบ่งออกเป็นส่วนๆ ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานของผู้ให้ข้อมูล

- ชื่อ ชื่อสกุล เพศ ศาสนา การศึกษา
- ตำแหน่งปัจจุบัน
- ประสบการณ์ในการทำงาน/ระยะเวลาในการทำงาน
- บทบาทในการเป็นผู้บริหารและการดำเนินธุรกิจ

ส่วนที่ 2 บทบาทและพฤติกรรมกรรมการดำเนินธุรกิจเพื่อให้ได้มาซึ่งการบริหารสถานีวิทย์

- วิธีการในการเปิดให้เอกชนเข้าร่วมกิจการ
- วิธีการและหลักเกณฑ์ในการประมูล หรือวิธีการอื่น
- การจ่ายผลประโยชน์ทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมายและเงินใต้โต๊ะ
- ความสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจกับหน่วยงานราชการ

4.2.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่รวบรวมได้ตามวิธีการข้างต้น และจะใช้วิธีการนำเสนอโดยการพรรณนาให้เห็นสภาพเงื่อนไข กระบวนการ ขั้นตอนความสัมพันธ์ต่างๆ เพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์หรือพฤติกรรมที่ได้ค้นพบ โดยการวิเคราะห์ข้อมูลที่อาศัย “เครื่องมือทางความคิด” (Conceptual Tools) ภายใต้แนวคิด ทฤษฎี กรอบแนวคิดที่วางไว้และนำเสนอในรูปของการอธิบายความหรือการพรรณนาวิเคราะห์ (analytical description)

5. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ได้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของระบบสื่อสารมวลชน โดยเฉพาะกระบวนการในการจัดตั้งองค์กรใหม่และปฏิริยาขององค์กรเก่า

5.2 ได้ทราบถึงการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ โดยทำการเจาะลึกถึงรูปแบบการให้สัมปทานหรือให้เช่าสถานีวิทยุ การจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนในการเช่าหรือรับสัมปทานสถานีวิทยุ และโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจของเอกชนที่ได้รับสัมปทานหรือเช่าสถานีวิทยุกับหน่วยงานของรัฐในช่วงรอยต่อของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง

5.3 ได้ทราบถึงผลกระทบที่มีต่อคุณภาพของการผลิตรายการ และการเกิดขึ้นของวิทยุชุมชน

5.4 ได้ทราบถึงสถานะของสื่อสาธารณะหรือสื่อทางเลือกในประเทศไทย รวมตลอดถึงแนวทางการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุที่ควรจะเป็นในอนาคต