

บทที่ 6 สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อโครงสร้างและการจัดผังรายการของสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย ช่อง 11 เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิเคราะห์ถึงโครงสร้างและการจัดผังรายการ ลักษณะรูปแบบและเนื้อหารายการที่นำเสนอ เพื่อพิจารณาถึงจุดเปลี่ยนสำคัญ (Major Turning Point) ซึ่งจากการศึกษาเอกสารทั้งหมด ตลอดจนข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง สทท.11 จนถึงปัจจุบัน แล้วนำมาประมวลกับการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น พบว่า

ปัจจัยการใช้อำนาจของรัฐ ในฐานะผู้ถือครองกรรมสิทธิ์การเป็นเจ้าของ (State Ownership) มีนโยบายในการควบคุมกำหนดโครงสร้างองค์กร ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงภารกิจหน้าที่หลัก การบริหารจัดการรายได้ และนโยบายด้านรายการของ สทท.11 จึงเป็นแรงผลักดัน ส่งผลต่อเนื่องไปถึงการดำเนินงานด้านรายการ สัดส่วน รูปแบบ และเนื้อหา ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามโครงสร้างองค์กรที่มีการปรับเปลี่ยนไปด้วย โดยผู้วิจัยขอสรุปผลการศึกษาวิจัย ดังต่อไปนี้

โครงสร้างสถานีโทรทัศน์เพื่อการศึกษาและการประชาสัมพันธ์ของรัฐ (พ.ศ.2528-2532)

นับตั้งแต่รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ช่วงปลายปี 2527 ได้มีการอนุมัติให้จัดตั้งสถานีโทรทัศน์แม่ข่าย (Key Station) ของกรมประชาสัมพันธ์ขึ้นในกรุงเทพมหานคร นอกจากบทบาทหน้าที่ของการเป็นสถานีโทรทัศน์แม่ข่ายวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติแล้ว รัฐยังได้กำหนดให้สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย ช่อง 11 (สทท.11) มีภารกิจหลักในการเป็นสถานีโทรทัศน์เพื่อการศึกษา และการประชาสัมพันธ์ของรัฐ ให้มีที่มาของรายได้จากเงินงบประมาณแผ่นดินและการให้ใช้เวลารายการเพื่อการศึกษา ห้ามมิให้มีการโฆษณาในเชิงธุรกิจ

แสดงให้เห็นว่า รัฐต้องการเป็นทั้งผู้ลงทุนและผู้ประกอบการเอง โดยคาดหวังให้ สทท.11 เป็นเครื่องมือของรัฐในด้านการประชาสัมพันธ์ สามารถเป็นกระบอกเสียงให้แก่รัฐได้อย่างเต็มที่ สำหรับนโยบายด้านรายการรัฐมุ่งเน้นให้ สทท.11 นำเสนอรายการเพื่อการศึกษา สาระความรู้ ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน รวมทั้งรายการเพื่อการประชาสัมพันธ์ผลงานและนโยบายของรัฐบาล

โครงสร้างสถานีโทรทัศน์เพื่อการประชาสัมพันธ์ของรัฐ และองค์กรที่ไม่มุ่งหวังผลกำไรเชิงการค้า

โครงสร้างในช่วงที่ 2 รัฐได้ใช้อำนาจรัฐในการกำหนดหารายได้เพิ่มเติมให้ สทท.11 โดยรัฐบาลในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีคุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์ เป็นผู้ที่มีอำนาจควบคุมดูแล ได้มองเห็นปัญหาเรื่องของการจัดสรรงบประมาณของรัฐ ที่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานของ สทท.11 จึงได้มีนโยบายจัดตั้งมูลนิธิสื่อสร้างสรรค์ขึ้น เพื่อรับบริจาคนำเงินรายได้ช่วยเหลือสนับสนุนรายการของ สทท.11

ในรัฐบาลสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี และมีนายมีชัย วีระไวทยะ เป็นรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล รัฐได้มีนโยบายให้มีการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาขององค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) จัดสรรเงินกำไร 10 % เพื่อนำมาปรับปรุงพัฒนา สทท.11 โดยกำหนดภารกิจหลักให้ในการมุ่งเน้นให้มีการผลิตรายการที่เป็นสื่อกลางการแสดงความคิดเห็นของประชาชน ช่วยส่งเสริมในด้านความรู้ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น รวมถึง เปิดให้หน่วยงานองค์กรภาครัฐและรัฐวิสาหกิจที่ต้องการดำเนินงานด้านการประชาสัมพันธ์มาเช่าเวลาเสนอรายการได้ รูปแบบและเนื้อหายังคงมุ่งเสนอรายการเพื่อการประชาสัมพันธ์ของรัฐ และเพิ่มหน้าที่ในการส่งเสริมความรู้ด้านประชาธิปไตย

สถานีโทรทัศน์ที่มีแนวโน้มไปในเชิงธุรกิจ

รัฐมีนโยบายให้มีการปรับปรุงและพัฒนา สทท.11 โดยเห็นได้จากช่วงสมัยรัฐบาลของ นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี มีนายปิยะฉัตร วัชรภักดิ์ เป็นรัฐมนตรีผู้ที่มีอำนาจควบคุมดูแลได้เสนอให้มีการแก้ไขมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2529 เพื่อให้ สทท.11 มีโฆษณาเพิ่มรายได้ โดยมีมติคณะรัฐมนตรีในวันที่ 12 ธันวาคม 2538 ก้อนุญาตให้ สทท.11 สามารถมีโฆษณาในเชิงภาพพจน์องค์กรหน่วยงานได้แต่ห้ามไม่มีการบรรยายสรรพคุณ และให้มีการพิจารณาเอกชนที่เข้ามาร่วมดำเนินการอย่างจำกัด เพื่อมิให้ดำเนินงานไปในเชิงพาณิชย์ ได้ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างในด้านที่มาของรายได้ โดยมีการปรับเปลี่ยนอัตราค่าเช่าเวลาเป็นระดับเวลาเพื่อเพิ่มรายได้ และผู้ที่มีอำนาจควบคุมยังได้มีนโยบายให้บริษัทเอกชนเข้าร่วมผลิตรายการกับ สทท.11 โดยแบ่งผลประโยชน์จากการหาผู้สนับสนุนรายการ

นอกเหนือจากการเปิดให้เช่าเวลาเหมือนกับสถานีในเชิงการค้าช่องอื่นๆ ส่งผลต่อเนื่องถึงรูปแบบและเนื้อหาของรายการ มีการจัดหมวดหมู่รายการใหม่ มุ่งหวังจะขยายกลุ่มผู้ชมเป้าหมาย

ทำให้มีสัดส่วนของรายการบันเทิงเพิ่มมากขึ้น มีการนำเสนอรายการส่งเสริมการขายธุรกิจเทปเพลงโดยทางฮ่อม การดำเนินงานของ สทท.11 ช่วงนี้จึงมีการแสดงออกที่ โน้มเอียงไปในเชิงธุรกิจมากยิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุปได้ว่า บัณฑิตอำนาจของรัฐ ได้พยายามกำหนดนโยบายโดยแก้ไขเปลี่ยนแปลงการควบคุมทางกฎหมาย ซึ่งเป็นระเบียบข้อบังคับ และรูปแบบที่มาของรายได้ เพื่อให้ สทท.11 สามารถปรับตัวเลี้ยงตัวเองอยู่รอดได้ โดยไม่ต้องพึ่งพาอาศัยเงินงบประมาณจากรัฐบาลเพียงอย่างเดียว เพื่อให้การดำเนินงานของ สทท.11 มีการปฏิบัติการกิจหลักหน้าที่ตอบสนองต่อรัฐอย่างเต็มที่

จากการวิเคราะห์พบว่า สทท.11 ในฐานะสื่อโทรทัศน์ของรัฐ มองผู้ชมในฐานะของผู้รับสารประชาสัมพันธ์ ต่อมาเมื่อกระแสอำนาจทางธุรกิจการค้าเข้ามาเป็นแรงผลักดัน ทำให้รัฐมีนโยบายให้ สทท.11 เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการดำเนินงานมีแนวโน้มของธุรกิจการค้ามาเกี่ยวข้อง ส่งผลให้เนื้อหารายการกลายเป็นเหมือนสินค้าที่เกิดจากการลงทุนต้องการขายให้แก่ผู้บริโภค แต่อย่างไรก็ตาม ความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ทางแนวโน้มแปรเปลี่ยนไปในเชิงส่งเสริมธุรกิจมากยิ่งขึ้นนั้น ถือเป็น Life Circle ที่ต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาวะสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เพราะทราบว่า สทท.11 ยังคงเป็นสื่อโทรทัศน์ของรัฐ โครงสร้างองค์กรก็จะถูกปรับเปลี่ยนไปตามนโยบายควบคุมของรัฐในแต่ละยุคสมัย

พลวัต (Dynamic) ของโครงสร้างองค์กร สทท.11 ตลอดระยะเวลา 10 ปี ที่ผ่านมา มาถึงช่วงเวลาของการหาแนวทางพยายามแก้ไขข้อบกพร่อง ในด้านการบริหารจัดการที่ติดขัดในระบบระเบียบของทางราชการเป็นทางออกสู่ความเป็นอิสระในการบริหารตัวเองของ สทท.11 จนมาถึงในปัจจุบันสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีคุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์ เป็นรัฐมนตรีผู้ควบคุมดูแล ซึ่งมีความต้องการให้ สทท.11 กลับไปอยู่ ณ จุดเดิม เมื่อครั้งเริ่มต้นก่อตั้ง

แต่ด้วยข้อจำกัดในหลายด้าน การปรับปรุงและพัฒนา สทท.11 ช่วงนี้จึงมีการเปิดทางให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเสนอพระราชบัญญัติ เพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้าง สทท.11 ให้อยู่ในรูปของ "องค์การมหาชน" ต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งหลังจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้แล้ว (ปลายปี 2541) ในอนาคตต่อไป สทท.11 จะเป็นโทรทัศน์ของรัฐที่มีโครงสร้างการบริหาร จัดการที่หลุดออกจากระบบราชการมีความคล่องตัวมากขึ้น มีเงินอุดหนุนจากรัฐโดยตรง และสามารถเลี้ยงตัวเองให้อยู่รอดได้ แต่ยังคงรักษาพันธกิจหลักของการเป็นสื่อโทรทัศน์เพื่อบริการสาธารณะ ที่ไม่มุ่งแสวงหากำไรจากการดำเนินงานอยู่ต่อไป

รัฐได้มีกำหนดโครงสร้างของสื่อมวลชนไทยไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในมาตรา 40 ที่ระบุไว้ว่า ได้มีบทบัญญัติให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และ กำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม โดยการดำเนินการดังกล่าวต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรม

นับเป็นแนวทางการควบคุมทางกฎหมายของประเทศ ที่ต้องการให้มืองค์กรอิสระที่ปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจใด ๆ เข้ามามีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรของประเทศให้เกิดความชอบธรรม โดยเปิดให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรี (Liberalization) คำนึงถึงสิทธิในฐานะพลเมืองของประชาชนให้มากที่สุด ดังนั้น ในขณะที่ธุรกิจโทรทัศน์ยังคงเป็นสื่อที่มีการลงทุนสูง ทิศทางการพัฒนาสื่อโทรทัศน์ของรัฐจะสามารถอยู่รอดต่อไปได้อย่างไร จึงเป็นเรื่องที่รัฐควรจะต้องเปิดให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรีตามรัฐธรรมนูญใหม่ต่อไป หากแต่ความมุ่งที่จะพิจารณาถึงคุณภาพ เนื้อหาของรายการที่นำเสนอต่อผู้ชมเป็นหลัก เพื่อให้เกิดอรรถประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริงมากกว่าจะให้ความสำคัญเพียงรายได้สูงสุดที่จะกลับคือรัฐ หรือสู่ประเทศเท่านั้น

ข้อจำกัดในการวิจัย

1. ข้อจำกัดในด้านเอกสาร

เจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้องไม่ได้เก็บเอกสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับ สทท.11 และสื่ออื่นที่เกี่ยวข้องไว้อย่างเป็นระบบระเบียบ และส่วนใหญ่เป็นการเก็บเอกสารที่ไม่เห็นความคุณค่าของข้อมูล ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาจากเอกสารแหล่งอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นรายงานการประชุม สิ่งพิมพ์จากสื่อมวลชน รวมถึงบันทึกต่าง ๆ ของทางราชการ

2. ข้อจำกัดในการสัมภาษณ์

เนื่องจากการสัมภาษณ์บุคคลในระดับควบคุม นโยบาย เป็นไปอย่างยากลำบาก เนื่องจากมีภารกิจด้านการเมืองมาก จึงถูกปฏิเสธในการให้สัมภาษณ์ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงต้องใช้การศึกษาจากข้อมูลด้านเอกสาร หรือจากการให้สัมภาษณ์ผ่านสื่อมวลชน และจากเทปวิดีโอ จึงอาจเป็นผลให้ได้ข้อมูลไม่ครบถ้วนในบางประเด็นที่ต้องการเจาะลึก

ข้อเสนอแนะ

สำหรับผู้สนใจทำวิจัยในเรื่องนี้ต่อไป น่าจะต้องศึกษาวิจัยถึงโครงสร้างองค์กร ภายหลังจากที่มีการปรับเปลี่ยนไปเป็น “องค์การมหาชน” ว่า สทท.11 มีการพัฒนาโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรอย่างไร มีแสดงออกในด้านรูปแบบเนื้อหาของรายการ เพื่อประโยชน์ของกลุ่มผู้รับสารโดยส่วนรวมอย่างแท้จริงหรือไม่ โดยการทำวิจัยลงในแนวลึกมากยิ่งขึ้น อันจะถือเป็นการบุกเบิกหาแนวทางให้องค์กรสื่อของรัฐในแนวบริการสาธารณะในประเทศไทย ให้มีการดำเนินกิจการอย่างมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกับในประเทศที่พัฒนาแล้วต่อไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย