

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในภาวะที่สังคมมีการขยายตัว และเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ข่าวสารเป็นสิ่งที่สังคมต้องการได้รับ เพื่อจะได้ทราบถึงเหตุการณ์ ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นและนำความรู้ความเข้าใจที่ได้รับจากข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ มาใช้ในการอยู่ร่วมกันกับผู้อื่นในสังคม

สื่อมวลชนนับว่ามีบทบาทหน้าที่อย่างสำคัญในการทำหน้าที่ สร้างความรู้ ความเข้าใจในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคม และเป็นสื่อกลางในการเผยแพร่นโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลสู่ประชาชนอันจะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ

การจะพัฒนาประเทศให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้นั้น สื่อมวลชนนับเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ เพราะสื่อมวลชนเป็นผลผลิตของความพยายามของมนุษย์ในการที่จะสื่อสารถึงคนจำนวนมากในเวลาอันรวดเร็ว เป็นการตอบสนองความต้องการส่วนหนึ่งที่สำคัญของมนุษย์ที่ต้องอยู่ร่วมกันในสังคม คือ ความต้องการที่จะสื่อสารเพื่อแลกเปลี่ยนหรือถ่ายทอดข่าวสาร และประสบการณ์ระหว่างกัน สื่อมวลชนจึงมีหน้าที่หลักที่จะต้องรับผิดชอบต่อสังคมในฐานะที่เป็นผู้กระจายข่าวสาร ความรู้ความคิดเห็นและประสบการณ์ใหม่ ซึ่งจากภาระหน้าที่ดังกล่าวทำให้สื่อมวลชนถูกมองว่า มีส่วนอย่างยิ่งในการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนา

เสรี วงษ์มณฑา (2539:696) ได้ให้ความสำคัญของสื่อมวลชนในลักษณะเดียวกันนี้ว่า "สื่อมวลชนเป็นเครื่องมือที่จะทำให้ประชาชนรับรู้ถึงการเปลี่ยนแปลง ความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงและวิธีการปฏิบัติตามแนวทางของการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะทำให้การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ นั้นง่ายขึ้น อันจะทำให้การพัฒนาประเทศสามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ในแต่ละขั้นตอน

ในการจะดำเนินนโยบายต่าง ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการเผยแพร่ข่าวสาร ข้อมูลต่าง ๆ ที่จำเป็น และมีความสำคัญต่อปัญหาการดำรงชีวิตและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประชาชน และผู้เกี่ยวข้องได้รับทราบเพื่อก่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจอันจะส่งผลให้เกิดการยอมรับ และรู้สึกมีส่วนร่วมติดตามมา แต่จากอดีตที่ผ่านมาส่วนราชการต่าง ๆ มักประสบปัญหาในการจะดำเนินนโยบายต่าง ๆ ทั้งนี้เนื่องจากขาดการติดต่อสื่อสารกับประชาชนซึ่งส่งผลให้แผนงานต่าง ๆ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ และประชาชนไม่สามารถดำเนินการไปได้บางครั้งถึงกับได้รับการต่อต้านจากประชาชน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 จึงได้มีการกำหนดแผนการประชาสัมพันธ์ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. เพื่อเร่งสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสาระสำคัญ และวิธีการดำเนินงานพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาฯ ให้มากขึ้นกว่าที่เป็นมา

2. เป็นการพัฒนาคุณภาพการประชาสัมพันธ์ของรัฐ ให้สนับสนุนการพัฒนาให้มากยิ่งขึ้น ได้แก่ การพัฒนาความสัมพันธ์และความเข้าใจระหว่างส่วนราชการกับสื่อมวลชน และการประชาสัมพันธ์โดยจัดระบบให้มีการแลกเปลี่ยนข่าวสาร ข้อมูลและทัศนคติต่าง ๆ ในการพัฒนาเรื่องที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

จากการศึกษาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 จนถึงฉบับที่ 7 จะเห็นได้ว่าแนวทางในการพัฒนาประเทศของไทย มุ่งเน้นทั้งด้านเศรษฐกิจสังคม และการเมือง โดยเฉพาะในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นั้นมีจุดมุ่งหมายหลักที่จะยกระดับการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไปในอนาคต ควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ และสังคมที่สะสมมาตั้งแต่อดีต ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีรายได้ คุณภาพชีวิตความเป็นอยู่และสภาพจิตใจที่ดีขึ้น แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จะเน้นการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจในอัตราที่สูงขึ้นกว่าในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยมีลักษณะของการขยายตัวที่จะสนับสนุนการสร้างงานการกระจายรายได้ และการรักษาคุณภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทยให้มีโอกาสในการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในอนาคตอย่างมั่นคง ขณะเดียวกันก็จะมุ่งการเน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความสามารถที่จะช่วยตัวเองได้มากขึ้น

เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกระทรวง
การคลังจึงได้กำหนดแนวทางการดำเนินนโยบายด้านการเงินการคลังไว้ 5 ประการ คือ

1. การปรับปรุงโครงสร้าง และระบบการจัดเก็บภาษีอากรให้เอื้ออำนวยต่อการขยาย
ตัวทางเศรษฐกิจ โดยเน้นการปรับปรุงโครงสร้างภาษีเงินได้ เพื่อเพิ่มแรงจูงใจในการทำงาน
เอื้ออำนวยต่อการลงทุนและเสริมสร้างความเป็นธรรม ปรับโครงสร้างภาษีการบริโภคในประเทศ
เพื่อจัดปัญหาภาระภาษีซ้ำซ้อน ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรของประเทศ ไม่
เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการผลิตและการส่งออก ปรับปรุงโครงสร้างภาษีการค้าระหว่างประเทศ
เพื่อการขยายตัวของอุตสาหกรรมและประโยชน์ต่อการส่งออก ปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บ
ภาษีให้มีความสะดวก รวดเร็ว ตลอดจนพัฒนาการบริหารที่ราชพัสดุ เพื่อให้การจัดประโยชน์ใน
ราชพัสดุเป็นไปอย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด

2. การกำหนดมาตรการด้านการเงินการคลัง เพื่อรองรับและสนับสนุนการพัฒนาของ
ภาคเอกชน ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันจะเป็นการเสริมสร้างฐานะทางเศรษฐกิจโดยทั่วไปให้
แข็งแกร่งขึ้น โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้ธุรกิจอุตสาหกรรม โดยเฉพาะธุรกิจขนาดกลางและ
ขนาดเล็ก เข้ามารวมทุนในตลาดหลักทรัพย์ ขยายบทบาทของบริษัทเงินทุนในการกู้ยืมระยะปาน
กลาง และระยะยาวเพิ่มขึ้น เพิ่มบทบาทของธนาคารพาณิชย์ในด้านการส่งเสริมการส่งออกแบบ
ครบวงจร ดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนในทิศทางที่สนับสนุนการส่งออก ตลอดจนดูแลให้อัตรา
ดอกเบี้ยในประเทศมีระดับเหมาะสม เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถแข่งขันกับตลาดโลกได้ รวมทั้ง
ทั้งการบริหารนิรโทษกรรมให้มีความมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น โดยการลดขั้นตอนต่าง ๆ ให้น้อยลง

3. มุ่งรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ โดยเพิ่มประสิทธิภาพบริหารด้านรายจ่าย
ของรัฐและควบคุมการก่อหนี้ให้อยู่ในขอบเขต ที่สอดคล้องกับขีดความสามารถของประเทศ รวมทั้ง
ทั้งการรักษาวินัยทางการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด โดยกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายให้
สอดคล้องกับกำลังทางด้านรายรับ ควบคุมให้มีการเบิกจ่ายงบประมาณของแต่ละกระทรวงให้
เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และดูแลให้มีการใช้จ่ายเงินภาครัฐบาลด้านการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน

ฐานการสาธารณสุขและการศึกษาเพื่อสอดคล้องกับแผนการผลิต และการส่งออกของประเทศ ตลอดจนมุ่งกระจายความเจริญให้ไปสู่ภูมิภาค และขจัดความยากจนในชนบท สำหรับการดำเนินนโยบายหนี้ของประเทศนั้น ก็จะเข้มงวดในการก่อหนี้จากต่างประเทศ โดยดำเนินการให้สัมพันธ์กับความต้องการในการพัฒนาประเทศ และอยู่ในขอบเขตที่สอดคล้องกับฐานะการคลังและความสามารถในการหาราชได้เงินตราต่างประเทศ ตลอดจนดำเนินการบริหารหนี้ต่างประเทศภาครัฐบาลให้มีประสิทธิภาพสูง เป็นไปอย่างต่อเนื่องและทันต่อเหตุการณ์

4. การพัฒนาและเสริมสร้างระบบการเงิน เพื่อระดมการออมในประเทศให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อประสิทธิภาพและพัฒนตลาดการเงิน และตลาดทุนให้สามารถเกื้อกูล การลงทุนตลอดจนรักษาความมั่นคงของสถาบันการเงินของประเทศ โดยจะดูแลให้สถาบันการเงินขยายการให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง พร้อมทั้งส่งเสริมให้ธุรกิจเอกชนจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้มากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้สามารถระดมเงินออมมาใช้ในการสนับสนุนเศรษฐกิจของประเทศ สนับสนุนให้มีเครื่องมือทางการเงินชนิดใหม่ที่สอดคล้องกับวิวัฒนาการ และสภาพเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่พัฒนาขึ้น ส่งเสริมให้ธุรกิจอุตสาหกรรมทุกสาขาเศรษฐกิจเข้ามาจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ และส่งเสริมให้ประชาชนสนใจและเข้าใจการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ ตลอดจนส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศในตลาดหลักทรัพย์

5. มุ่งสนับสนุนการบริหารการเงินและการคลังส่วนท้องถิ่นให้มีอิสระ และประสิทธิภาพสูงขึ้น โดยร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาหาข้อสรุปและปรับปรุงอัตราภาษีท้องถิ่นรวมทั้งกำหนดมาตรการในการเพิ่มประสิทธิภาพการเก็บภาษีท้องถิ่น

กระทรวงการคลังซึ่งมีภาระหน้าที่ในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตระหนักถึงความสำคัญ ในการเผยแพร่ข่าวสารกับประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากแนวโน้มนโยบายต่าง ๆ ของกระทรวงการคลังส่งผลกระทบต่อประชาชนและผู้ประกอบการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น นักธุรกิจ นักลงทุน นักการธนาคาร บริษัท ห้างร้าน

ต่าง ๆ เช่น การปรับโครงสร้างภายในและการนำระบบภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้แทนภาษีการค้า ซึ่งจำเป็นอย่างอื่นที่จะต้องเผยแพร่ข้อมูลต่าง ๆ ให้ประชาชน และผู้เกี่ยวข้องได้รับทราบการเผยแพร่ข่าวสารของกระทรวงการคลัง จะนำเสนอในรูปแบบของเอกสารข่าวเกี่ยวกับผลการดำเนินงาน แนวนโยบาย ประกาศ คำสั่งต่าง ๆ เพื่อให้สื่อมวลชนนำไปเผยแพร่แก่ประชาชนและผู้เกี่ยวข้อง

การจัดทำเอกสารข่าวแจก ของกระทรวงการคลัง ได้เริ่มจัดทำขึ้นตั้งแต่ปี 2522 มาจนถึงปัจจุบัน โดยที่ยังไม่เคยดำเนินการประเมินผลเลย ดังนั้นการวิเคราะห์ข่าวของกระทรวงการคลังที่นำเสนอผ่านสื่อมวลชนจึงเป็นเรื่องใหม่ที่น่าจะทำการศึกษา เพื่อให้ทราบว่ากระทรวงการคลังมีวิธีการเผยแพร่ข่าวสารอย่างไร และผู้สื่อข่าวมีหลักเกณฑ์การคัดเลือกข่าว และมีวิธีการนำเสนอข่าวในลักษณะใด รวมทั้งให้ทราบถึงข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการจัดทำเอกสารข่าวแจก เพื่อจะได้แนวทางมาพัฒนาและปรับปรุงการจัดทำเอกสารข่าวแจกให้เหมาะสมต่อไป

ปัญหาวิจัย

1. ลักษณะและวิธีการจัดทำเอกสารข่าวของกระทรวงการคลังเป็นเช่นไร
2. โครงสร้างเนื้อหา ข่าวจากเอกสารข่าวแจกของกระทรวงการคลังมีลักษณะอย่างไร
3. สื่อมวลชนมีหลักเกณฑ์การคัดเลือกข่าวเพื่อนำเสนออย่างไร และนำเสนอในลักษณะใด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาลักษณะและวิธีการจัดทำเอกสารข่าวและประเภทเนื้อหาข่าวจากเอกสารข่าวของกระทรวงการคลัง
2. เพื่อวิเคราะห์ถึงวิธีการคัดเลือกข่าว และลักษณะการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชน

ข้อสันนิษฐานของการวิจัย

เอกสารข่าวของกระทรวงการคลัง เป็นที่ต้องการของผู้สื่อข่าว เนื่องจากเป็นต้นแหล่งข้อมูลที่ถูกต้อง ไม่บิดเบือน

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้จะวิเคราะห์เอกสารข่าว (Press Rrlease) ของกระทรวงการคลังที่จัดทำขึ้นตั้งแต่เดือนมกราคม 2533 จนถึงเดือนธันวาคม 2537 เพราะเป็นช่วงที่มีแผนงานนโยบายการเงินการคลังที่สำคัญมาใช้ เช่น การปรับโครงสร้างภาษีต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นการลงทุนรวมทั้งแนวนโยบายด้านการเงินที่สำคัญ ได้แก่ การเสริมสร้างระบบการเงิน การคลัง และตลาดทุนให้สนับสนุนการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ รวมทั้งการเสริมสร้างประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลางด้านการค้า การลงทุน และการเงินในภูมิภาค

นิยามศัพท์เฉพาะ

เอกสารข่าวแจก	หมายถึง เอกสารข่าวที่จัดทำโดยฝ่ายประชาสัมพันธ์ กระทรวงการคลัง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการเผยแพร่ผลงาน และแนวนโยบายต่าง ๆ ของกระทรวงการคลัง แก่สื่อมวลชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง
นโยบายการเงินการคลัง	หมายถึง มาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลกำหนดขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารงานด้านเศรษฐกิจให้เป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	หมายถึง แผนพัฒนาประเทศเพื่อการพัฒนาและการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศไปพร้อม ๆ กัน โดยกำหนดให้เป็นแผนรุกและแผนรับสำหรับปัญหาต่าง ๆ

สื่อมวลชน หมายถึง สถาบันที่ทำหน้าที่เผยแพร่ข่าวสารไปยังประชาชนจำนวนมาก
(MASS MEDIA) จำนวนมากในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง ผู้สื่อข่าวเศรษฐกิจสายกระทรวง
การคลังจากหนังสือพิมพ์ฉบับต่าง ๆ

ประโยชน์ที่จะได้รับการวิจัย

- (1) เพื่อสะท้อนถึงความคิดเห็นที่มีต่อการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของกระทรวงการคลัง
จากผู้สื่อข่าวในฐานะที่เป็นผู้นำข่าวสารไปเผยแพร่
- (2) เพื่อให้ประโยชน์ในการปรับปรุงการจัดทำเอกสารข่าวของกระทรวงการคลังและ
ปรับแผนการใช้สื่อมวลชนในการเผยแพร่นโยบายการเงินการคลังต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย